

### 地方分権改革の現状と課題：第二次地方分権改革後の動き

高橋, 滋 / TAKAHASHI, Shigeru

---

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

115

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

45

(終了ページ / End Page)

78

(発行年 / Year)

2018-03-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00023098>

# 地方分権改革の現状と課題―第二次地方分権改革後の動き

高橋 滋

## I 第一次及び第二次改革の到達点

### 一 改革の意義と第一次改革

#### (一) 地方分権改革の意義<sup>(1)</sup>

二〇世紀末以降に行われたわが国の統治機構改革に係る重要な取組みの一つが、地方分権改革である。地方分権改革とともに、衆議院選挙への小選挙区制の導入、副大臣・大臣政務官制度の創設、中央省庁等改革に代表される重要な統治システム改革が二〇世紀末に行われた背景には、グローバル化の進展、経済・社会の高度化等に伴って、国レベルの施策については強力な政治的イニシアチブによって推進できる体制の整備を求められたことがある。

地方分権改革もその流れのなかに位置付けることができるが、この改革が求められたことには独自の背景もある。

第一に、高度成長期を経て、地域の経済力・行財政能力が向上し、地域に係る施策の国主導による実施に対する期待

は薄らいできた。第二に、地域に密接に関わる施策が国によって一律・画一的に展開されることには、柔軟性の欠如、施策の基礎となる情報量の限界等の弊害がある、との認識が強まった。特に、「失われた一〇年」の標語に象徴されるように、中央官僚機構への信認のゆらぎも生じた。第三に、社会の成熟化が進行し、行政と連携して暮らしていく・街づくりを担う層が登場してきた。そこで、地域に密接に関わる施策については、環境の変化に対応が可能で、かつ、地域の実情に即した施策を展開できる地方公共団体が主導的役割を担うシステムを構築することへの期待は強まってきた。<sup>(2)</sup>

このように、地方分権改革は、地域に密接に関わる施策に係る国主導の統治システムを改め、地域の企業、NPO、市民と地方公共団体が連携しつつ、地域の実情に即し、柔軟できめ細やかな施策を展開できる枠組みを構築しようとするものであった。かつ、このような体制の構築は、「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つて行われなければならない施策及び事務の実施その他の国が本来果たすべき役割」を国が重点的に担い（平成一一年法八七号による改正後の地方自治法一条の二第二項）、グローバル化や社会・経済の高度化に対応できるガバナンスシステムを構築することを目指すものであった。

## (二) 第一次地方分権改革

まず、一九九〇年代後半から作業が開始された第一次地方分権改革においては、(i) 国と地方の役割分担原則の明確化、(ii) 機関委任事務の廃止と自治事務・法定受託事務等への振分け、(iii) 国の関与の廃止・縮減、国地方係争処理制度等の創設、(iv) 必置規制の緩和、(v) 事務権限の移譲と事務処理特例の制度の新設、等が実施された。<sup>(3)</sup>

### ① 役割分担原則の法定

日本国憲法に規定された地方自治の原則を再確認する趣旨において、国と地方の役割分担の原則が地方自治法（昭和二年法六七号）に明記された（前記の同法一条の二）<sup>(4)</sup>。同条は、第一項において、地方公共団体が地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担うことを明らかにした上で、第二項において、先に述べたように、今日、国に求められる役割は国が重点に担うものとしている。

## ② 機関委任事務の廃止

機関委任事務の沿革は、明治憲法期の町村制度に遡る<sup>(5)</sup>。この制度は、日本国憲法により都道府県に直接公選制が導入された際に、都道府県の事務に大規模に導入され、地方公共団体の事務執行につき、国から都道府県、都道府県から市町村に対する指揮監督の關係は色濃く残った<sup>(6)</sup>。したがって、機関委任事務を廃止して、自治事務・法定受託事務等に振り分けたことには重要な意義がある（国の直接執行事務とされた事務もある<sup>(8)</sup>）。もっとも、国（都道府県）が本来果たすべき役割に係るものであって、国（都道府県）においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして、法定受託事務が新設された。ただし、法定受託事務については、地方自治法に基づく是正の指示、処理基準の策定のほか、個別法に基づく協議等の関与は認められるものの、議会の条例制定権や関与が基本的に及ぶ<sup>(7)</sup>。また、法定受託事務は当該法令及び地方自治法の別表（第一及び第二）に明示され、明示されていない事務は自治事務である（地方自治法二条八項・九項<sup>(8)</sup>）。

## ③ 関与の廃止・縮減と国地方係争処理制度

過去においては、地方公共団体の事務処理につき、個別に、国の機関の許可、認可、承認等、幅広く国の行政機関による関与が認められていた。さらに、法令所管官庁は、機関委任事務のみならず、それ以外の事務についても法令解釈通知や事務執行に係る通知等を発出し、地方公共団体の事務執行は事実上これらに拘束された。そこで、地方自

治法において、(i) 国の関与を、自治事務、法定受託事務ごとに類型化し、(ii) 関与の法定主義(同法二四五条の二)を定め、(iii) 関与は必要最小限のものとし、地方公共団体の自主性・自立性を尊重すべきこと等が規定された。

また、国の関与、都道府県の関与に係る紛争を処理する制度として、国・都道府県間における国地方係争処理制度、都道府県・市町村等間における自治紛争処理委員による調停・審査・処理方策の提示が設けられた(同法二五〇条の七以下、二五一条以下)。加えて、国・都道府県の関与については、その後、国の是正の要求、指示(都道府県知事の指示)に係る地方公共団体の不作為につき、国等が不作為の違法の確認を求める制度が創設された(平成二四年法七二号による改正、同法二五一条の七、二五二条<sup>(9)</sup>)。

④ 必置規制の緩和等

地方公共団体の組織等についても、特定の名称をもつ機関の設置を義務付け(身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所等)<sup>(10)</sup>、特定の職につき一定の資格を求める例は多かった(麻薬取締官等に係る資格規制)。地方公共団体の組織編制等に縛りをつける仕組みは必置規制と呼ばれており、その廃止や緩和も取り組まれた<sup>(11)</sup>。ただし、保健所長の医師資格のように、緩和が図られたものの、多くの規制は存続している(地域保健法施行令四条)<sup>(12)</sup>。

⑤ 権限の移譲と事務処理特例の制度

第一次地方分権改革においては、三五法律の改正によって、国の権限が都道府県に、都道府県の権限が市町村に移譲された<sup>(13)</sup>。そのほかにも、国庫補助負担金の整理合理化・統合補助金の創設等も実施された<sup>(14)(15)</sup>。しかしながら、地方分権推進委員会の勧告事項のうちの九五%以上が広い意味における関与の縮減であったのに対し、事務権限の移譲については全体の五%に達していないとの指摘<sup>(16)</sup>に見られるように、十分な権限移譲は行われず、国から地方への本格的な税財源の移譲は未達成であった。なお、都道府県の条例に基づき、都道府県の事務を市町村が処理することができる

「条例による事務処理の特例」（地方自治法二五二条の一七の二以下）を創設したことも、第一次地方分権改革の成果の一つである。<sup>(17)</sup>

## 二 第二次改革

### (一) 一次改革後の動き

先に見てきたように、第一次地方分権改革は、国の行政機関と地方の行政機関との関係を改めるものであった。他方、税財源の移譲、権限の移譲等について顕著な成果はなかったことから、第一次地方分権改革を「未完の分権改革」と評する者もあった。<sup>(18)</sup> かつ、その後、三位一体における税財政構造の改革等の試みはされたものの、国・地方を通じた財政支出削減のなかで地方交付税の総額は削減され、地方が求める水準の自主財源の充実はされていない。<sup>(19)</sup> そこで、地方分権の作業をさらに進めるため、地方分権改革推進委員会が平成一九（二〇〇七）年に設置された。第二次地方分権改革の作業であり、そのなかで顕著な進展の見られた分野が義務付け・枠付けの廃止・縮減である。地方公共団体の事務執行を拘束してきた各種法令の具体的な条項につき、統一的方針の下に見直しが行われ、地方議会の制定する条例への委任、条例制定権限の拡大が行われることとなった。

### (二) 義務付け・枠付けの廃止・縮減

この義務付け・枠付けの廃止・縮減は、平成二一（二〇〇九）年及び平成二四（二〇一二）年に起きた自民党・公明党連立政権と民主党主導の連立政権との間の政権交代を経るなかでも、着実な進展をみせた。具体的には、自民党・公明党連立政権の下で発足した地方分権改革推進委員会の勧告、特に第三次勧告（二〇〇九年）<sup>(20)</sup> を踏まえて、民主党政権の下で「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」

〔第一次一括法（二〇一一年四月、平成二三年法三七号）。「第一次見直し」（二〇〇九年一月閣議決定）に係る立法、及び同一名称の法律（第二次一括法（二〇一一年八月、平成二三年法一〇五号）。「第二次見直し」（二〇一〇年六月閣議決定）〕第三次勧告のなかで第一次見直しに反映されなかった項目に係る立法〕が成立した。

これらの作業においては、義務付け・枠付けの存続を認めるメクルマールを定め、メクルマールに該当しない事項を見直すことを基本としつつ、特に問題となる事項が抽出された。「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」、「計画等の策定及びその手続」の三つである。ただし、条例への委任がされる場合において、条例制定の基準・指針となる規定を所管府省が定めることは容認され、その方式として、拘束力の強い順に、「従うべき基準」（条例を直接に拘束する基準）、「標準」（合理的な理由に基づき地域の実情に応じた異なる内容を認める基準）、「参酌すべき基準」（十分に参酌した結果であれば地域の実情に応じて異なる内容を定めることを許容する基準）の三類型が示された。地方分権の観点からは、「参酌すべき基準」が望ましいものとされている<sup>(21)</sup>。

その後、第二次安倍晋三内閣も、民主党政権が決定した「第三次見直し」（二〇一一年一月閣議決定<sup>(22)</sup>）とともに、「第四次見直し」（地方提案を踏まえた新たな項目、見直しに至らなかった項目、新設の条項で見直すべき項目を対象としたもの。二〇一三年三月閣議決定）を実現する第三次一括法を提案し、成立させている（平成二五年法四四号）。

以上の三次にわたる一括法により、自治事務のうち、条例による自主的規律の余地が認められていない一〇、〇五七条項が精査され、四、〇七六の条項の抽出がされた。それらの条項の見直しの結果、「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」、「計画等の策定及びその手続」等を中心として、一、三二六条項のうちで府省との間において合意が成立した九七五条項の見直しが実施されている<sup>(23)</sup>。著名なものとしては、公営住宅の整備基準・収入基準、道路構造に関する一部基準<sup>(24)</sup>、保育所の設置基準<sup>(25)</sup>がある。

### (三) その他の課題

その他にも、第一次地方分権改革では不十分であった事務・権限の移譲について、引き続き取組みがされた結果、国から地方への移譲（看護師等の資格者に係る養成施設等の指定・監督権限等）、都道府県から市町村への移譲（農地等の権利移動の許可、三大都市圏の既成市街地等に係る用途地域等の都市計画決定等）、都道府県から指定都市への移譲（県費教職員の給与等の負担、定数の決定、病院の開設許可等）等が実施された（これらは数次の地方分権一括法によって措置されている<sup>(26)</sup>）。

さらに、平成二三（二〇一一）年四月に、「国と地方の協議の場に関する法律」（平成二三年法三八号）が成立し、地方に関わる重要政策課題について、国と地方との連携を強化する目的をもって同法に協議の場が定められた<sup>(27)</sup>。かなりの回数が開かれた初年度を除いて、これまで、各年度二回から四回の頻度で開催されている<sup>(28)</sup>。

### 三 小括

#### (一) 市町村合併の推進

これらの改革を通じ、国の行政機関と地方公共団体の行政機関との関係は改められ、地方公共団体の自主的な条例制定権の行使の余地は拡大された。ただし、義務付け・枠付けの廃止・縮減等についても、府省との間において合意が得られなかった項目については将来の課題とされた<sup>(29)</sup>。また、事務権限や税財源の移譲は依然として検討課題として残されている<sup>(30)</sup>。

さらに、地方分権の作業に対しては、懐疑的な意見も寄せられている。まず、第一次地方分権改革そのものではないが、第一次地方分権改革後に推進された市町村合併についてである。第一次地方分権改革の主眼が、国の行政機関

による地方公共団体の行政機関に対する関与を廃止・縮減し、地方公共団体の行政機関の自律的な運営を確保することにあったことから、地方公共団体においても自律的運営を可能とする十分な行財政能力を確立することが肝要である、との意見が政府・与党から強まった<sup>(31)</sup>。平成一二(二〇〇〇)年には、自民党・公明党・保守党から構成された与党行財政改革推進協議会において「基礎的自治体の強化の視点で、市町村合併後の自治体数を一〇〇〇を目標とする」との方針が示され、政府等の方針に反映された結果、市町村の合併の特例等に関する法律(昭和四〇年法六号)につき、住民発議制度の拡充、都道府県知事による合併協議会の設置の勧告、合併算定替(普通交付税の特例)や合併特例債の措置等の改正が行われ、さらには、平成一七(二〇〇五)年以降は、市町村の合併の特例等に関する法律(平成一六年法五九号。題名を含め、平成二二年法一〇号改正前のもの。以下、同じ)に基づき、総務大臣による本方針の策定(五八条)、都道府県による合併の推進に関する基本構想の策定(五九条)等、国及び都道府県が積極的に関与する形で、市町村合併が強力に推進されてきた<sup>(34)</sup>(もっとも、平成二二年法一〇号による改正により、題名が「市町村の合併の特例に関する法律」に改められると同時に、各種規定が改正されて国・都道府県の積極的な関与に係る規定は削除された)。

もっとも、地方公共団体の存立の根幹に関わる合併については、本来、当該団体の住民の自主的な判断に委ねられるべきものであることから、特に、国・都道府県の積極的な関与の下に合併を推進したことに對する批判は強かった<sup>(35)</sup>。この点、平成二二(二〇一〇)年三月に総務省が行った第一次地方分権改革後の市町村合併に関する総括においても、市町村合併による負の効果として、(i)周辺部の旧市町村の活力喪失、(ii)住民の声が届きにくくなっていること、(iii)住民サービスの低下、(iv)旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失、等が挙げられている<sup>(36)</sup>。

この点につき、筆者は、第一次地方分権改革の結果として、地方公共団体が自律的な運用を行なう制度へと切り換

えられた以上は、自律的運営を可能とする程度の行財政能力を基礎的公共団体である市町村が備える必要はあった、と考えている。しかしながら、前記のようなマイナスの側面の顕在化することは合併推進の当初から当然に予測された筈であり、そうである以上、市町村合併はあくまでも地方公共団体の住民の自主的な判断によって行われるべきであったものといえよう。

## (二) 「総合行政主体」論

次に、市町村合併の推進に関連して、市町村を「総合行政主体」として位置付ける「総合行政主体」論に対して批判が加えられた。特に、合併を強力に推進した上で、合併の客観的な条件のない市町村について、当該市町村を窓口としつつも都道府県等が事務処理を担うこととするか、他の基礎的自治体に編入して内部団体として一定の事務権限を担わせる、との方針を示した「西尾私案」<sup>(37)</sup>に対しては、基礎的自治体のあり方を変質させるものであるとの批判が強かった。<sup>(38)</sup>

もっとも、これらの疑念につき、まず、「総合行政主体」論については、地方自治法の規定に根拠のあることに留意が必要である。すなわち、地方自治法二条は、普通地方公共団体が地域における事務等を処理する、と規定する(二項)とともに、市町村が、基礎的な地方公共団体として、一般的に地域における事務を処理すること(三項)、都道府県が処理するものとされる事務のうちで、規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと思われるものについては、市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができること、を規定する(四項)。その上で、同条は、都道府県の処理すべき事務として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと思えられるもの、を挙げる(五項)。これらの条文からは、地方自治法が、(i)地域における事務について、都道府県が処理すべきものとされる事務を除き、基

「礎的な地方公共団体である市町村が処理すべきこと、(ii)都道府県が処理すべき事務であっても、その性格上、一定範囲の市町村が処理することのできるものについては、該各市町村が処理するものとすることはできること、を予定しているものと解されよう。よって、「総合行政主体」論は地方自治法に根拠のないものではない。

ちなみに、前記の「西尾私案」は、性急かつやや強引な内容であった点に問題を含んでおり、小規模の町村に対して合併を強く促すものと受け止められかねない内容であった。しかしながら、「西尾私案」については、合併を自主的に選択しなかった自治体について、必要とされる住民サービスを提供し得る体制をいかにして当該自治体が整備すべきかについての叩き台を示す側面もあったと評価することは可能であろう。そして、その後、地方公共団体間の連携によって、住民に十分なサービスが供給されるための仕組みとして、伝統的な共同処理の仕組みである一部事務組合、広域連合のほか、機関等の共同設置（平成二三年法三五号により、対象を議会事務局等や保健所等の行政機関に拡大）、事務の代替執行（平成二六年法四二号改正により創設、連携協約（平成二六年法四二号により創設）等の仕組みが新設・拡充されたほか、これらの手段を活用し、市町村間の連携を推進・助成するための定住自立圏構想<sup>(39)</sup>、連携中枢都市圏構想<sup>(40)</sup>の取組みが広がっていくこととなる。

### (三) 事務権限の移譲

第三に、国・地方を通じた恒常的な財政状況の逼迫、事務事業の民営化や民間化、公務労働における非正規化の進行等のなかで、「総合行政主体」論に基づく基礎的自治体への事務移譲に対しては、町村に対する事務の押付けとなっている、との批判も有力となっている<sup>(41)</sup>。もっとも、前記の諸事情は国においても同様であり、かつ、国の関与の廃止・縮減や義務付け・枠付けの廃止・縮減に比して事務権限の移譲の課題は進んでこなかったことは否定できない。また、事務権限の移譲には、交付税措置その他の財政措置が基本的に伴う。事務権限の拡大には、行財政能力の乏し

い地方公共団体ほど負担の生ずることを否認しないことから、国・移譲元の十分な協力・支援と交付税等の十分な財政措置を確保し、かつ、事務権限の性格、移譲の意義等に照らし合わせて、慎重さは確保しつつ、事務権限移譲を引き続き推進すべきであろう。<sup>(42)</sup>

最後に、地方公共団体の行政機関による自主的な判断を可能とし、義務付け・枠付けを廃止・縮減するならば、当該分野を所管する国の行政機関の関与は同時に廃止・縮減され、ナショナルミニマムとして国が定めてきたレベルを条例によって引き下げることにつながる、との批判が、特に環境、福祉等の分野において、その分野の専門家から寄せられることとなった。<sup>(43)(44)</sup>確かに、論者の指摘するように、地方分権改革がこれらの分野における国の方針と異なる施策を実施できる余地を地方公共団体に与え、国が定めたレベルよりも緩和された基準を定めることを地方公共団体に認める側面のあることは否定できない。

もっとも、義務付け・枠付けの廃止・縮減に際し、「国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合」が「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」の一つとされたように、<sup>(45)</sup>国民やサービス利用者の安全、人の生命、健康に密接な関連性を有する事項に対する配慮はされてきた。<sup>(46)</sup>さらに、国の施策と異なる方針を採用し、国の行政機関が定めた基準、参酌すべき基準よりレベルを引き下げようとする場合には、地方公共団体は地域の住民、サービス利用者等に対して、説明責任を十分に果たすことが求められることとなる点にも留意が必要である。

さらに、住民の生命、健康等を守るための規制や行政サービスの確保を図る上で、指標とする特定項目についての基準を設定することは適切であるものの、そのみに依拠することには地域の实情にそぐわない画一的・硬直的な施策を押し付けるおそれがないとはいえない。例えば、第二次地方分権改革で一つの焦点となった保育所の施設・人員

配置の基準についても、保育における安全と質の確保及び向上を図る上で、施設（収容人員に対する面積）・人員（保育士）のそれぞれを画一的・一律に縛る方式のみに依拠するのではなく、施設基準と人員基準との組合せに加え、その他の補助的な指標との組合せ（職員の研修、連携施設の確保、利用者との連携）のあり方を探究するほか、人員基準についても、保育士のみならず、補助人員との組合せ等、画一的・硬直的でない水準確保のあり方を追求することは可能であろう。例えば、地方分権改革において大きな論点であった農地転用許可の都道府県・市町村への移譲については、後に紹介するように、国（都道府県）の定めた指針（基準）を踏まえて優良農地の総量確保の目標を定め、許可の運用に必要とされる体制を整備した都道府県・市町村に対し権限を移譲する措置がとられている。<sup>(47)</sup>

このように、行政規制の重要なメルクマールとなる指標、行政サービスの安全・質を図る指標を基本的には維持しつつ、地方の実情を踏まえた柔軟な規制基準、行政サービス水準を工夫することを求めていく視点が、地方分権を評価する上では重要と思われる。

## Ⅱ 地方分権改革有識者会議と提案募集方式

### 一 地方分権改革有識者会議の設置

地方分権改革推進委員会の設置期限が到来し、第二次地方分権改革の動きが一段落した時点においても、地方分権の観点からは様々な改革課題が残されているとの認識は多くの関係者によって共有されていた。そこで、第二次安倍晋三内閣は、平成二五（二〇一三）年四月、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定に基づいて地方分権改革有識

者会議（座長、神野直彦東京大学名誉教授）を設置し、地方分権の作業を引き続き推進する方針を示した。現在の地方分権の推進体制は、内閣に地方分権改革推進本部、内閣府に地方分権改革推進室が設置され、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）の下に地方分権改革有識者会議が置かれる形となっている。同会議は、発足後、「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（中間取りまとめ）」と、「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」(以下、「総括と展望」という)<sup>(49)</sup>とを公表し、第一次地方分権改革、第二次地方分権改革を総括するとともに、政治経済、社会情勢を踏まえた基本的方針を示した。以下、「総括と展望」に基づき、地方分権改革有識者会議の当面の方針を確認することとしたい。

## 二 分権改革の方針

### (一) 基本的な方向性と改革の進め方

「総括と展望」においては、第一に、(i) 国と地方の関係を対等・平等のものに改めたこと、(ii) 二次にわたる法定委員会の設置を通じ、国の主導により集中的な取組みがされたこと、(iii) 機関委任事務の廃止、国の関与のルールの法定、規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）を通じ、自治の担い手としての基礎固めがされたこと、を評価する一方、(iv) 住民自治の拡充、財政的な自主性自立性等の分野については踏込み不足であったこと、(v) 委員会が時限設置であったことから、国民・住民に対して継続的で分かりやすい情報発信の取組に欠けていたこと、を指摘している。<sup>(50)</sup>

第二に、これらの点を踏まえ、(i) 分権の理念を堅持しつつ、(ii) 地域における実情や課題に精通する地方の発意に根ざした息の長い取組を重視し、そのための手段として「提案募集方式」を導入すること、(iii) 地方の多様性

を重んじた取組を推進していくこと、(iv) 住民自治の拡大、財政的な自主性自立性の確立に重点を置くこと、(v) 国民・住民に対して分かりやすい情報発信を重視していくこと、等が基本方針として掲げられている。<sup>(51)</sup>

第三に、改革の進め方として、(i) 地方がイニシアチブを発揮しつつ、引き続き改革を推進するため、地方六団体の意見を尊重するとともに、地方公共団体からの意見を広く取り上げるシステムとして、地方公共団体から全国的な制度改革の提案を募る方式（「提案募集方式」）を導入すること、(ii) 各地方公共団体の規模や能力は多様であり、直面する課題も異なることから、個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に権限移譲を行う「手挙げ方式」を導入すべきこと、(iii) 内閣府地方分権改革推進室、地方分権改革有識者会議等、政府の推進体制を整備すること、(iv) 効果的な情報発信を行なうこと、等が提言された。<sup>(52)</sup>

(二) 専門部会の設置（農地・農村、雇用対策、地域交通）

地方分権改革有識者会議には、基本方針を審議する傍ら、重点領域の課題を推進するため、当初、三つの専門部会が設置された。農地・農村部会、雇用対策部会、地域交通部会である。

① 農地・農村部会

農地・農村部会（座長・柏木斉リクルートホールディングス取締役相談役（当時））においては、当該領域における様々な課題が取り上げられた。最重要課題として位置付けられたのが、農地転用許可権限の移譲である。地方公共団体の都市計画にとって、都市中心市街地及びその周辺にある農地に係る転用許可の権限を有しないことは、主体的な街づくりに際して障害となっており、都市計画の策定権限の移譲、国の関与の廃止・縮減と並んで、第一次地方分権改革以来の検討課題となっていた。

そして、同部会の作業の結果、平成二六（二〇一四）年度に懸案の課題について大きな成果が得られることとなっ

た。すなわち、まず、四ヘクタールを超える面積の農地転用に係る事務・権限は、これまで国のものとされていたが、国との協議を付した上で、都道府県（指定市町村を含む）に移譲されることとなった。次に、四ヘクタールから二ヘクタールまでの面積の農地については、これまでも都道府県の権限であったが、転用許可に係る国への協議は廃止されることとなった。さらに、農地転用許可制度を適正に運用し、優良農地を確保する目標を立てるなどの要件を充たしているものとして大臣が指定する市町村に対しては、都道府県と同様の権限を移譲することとなった。手挙げ方式により権限移譲が行われることとなった成功例である。<sup>(33)</sup>

## ② 雇用対策部会

雇用対策部会（座長・小早川光成蹊大学法科大学院教授）の主要課題は、ハローワークの地方移管（職業安定法、雇用対策法の改正）であった。そして、この問題についても、平成二七（二〇一五）年に「新たな雇用対策の仕組み」として実現されることとなった。<sup>(34)</sup> まず、地方の機関が国と同列の立場で職業紹介の事務を行うことが可能となり、国の監督は廃止された。次に、地方公共団体と国との間で締結された協定に基づき、地方公共団体と国が連携しつつ、雇用対策を推進するものとされた。加えて、国と地方公共団体が同一施設内で国の無料職業紹介事業等と地方公共団体の雇用に関する施策とを一体的に実施する法的仕組みが創設された。これらの措置を通じて、地方公共団体の機関は、国の全国求人情報をオンラインで活用し、雇用保険の事務手続を実施できるようになった。<sup>(35)</sup> さらに、地方の政策と連携した対策を地方公共団体が国に要請することについても法的根拠が与えられた。

## ③ 地域交通部会

地域交通部会（座長・後藤春彦早稲田大学創造理工学部長（肩書は当時））については、地方分権改革有識者会議が設置された直後の平成二五（二〇一三）年に二回にわたり部会が開催され、自家用有償旅客運送（関係者の合意を

前提として、国土交通大臣の登録を受けた上で、市町村やNPO等が自家用車を使用して有償で運送できる制度<sup>(56)</sup>に  
関する権限移譲が議論された。その結果、希望する市町村、場合によっては、都道府県に権限を委譲する案<sup>(57)</sup>が示され  
て、実施に移された。なお、これ以降、同部会については、平成二九（二〇一七）年八月の提案募集検討専門部会と  
の合同部会（地域公共交通に関する地方提案を審議検討）まで開催実績はない。

ちなみに、農地転用許可に係る権限移譲のみならず、新たな雇用対策の仕組みの構築に際しても、制度の実現に向  
け、地方の側において、これまでの取組みを総括して実現可能性の高い改革案を省庁に提示したことが、作業の進展  
に大きく貢献した。さらに、地域交通部会の作業によって実現を見た自家用有償旅客運送に関する事務権限の委譲は、  
「手挙げ方式」により移譲の実現した最初の案件である。以上のように、これらの部会の作業には、以下に紹介する  
提案募集検討専門部会と共通する特長がある。<sup>(58)</sup>

### （三）提案募集検討専門部会の設置

既に述べたように、提案募集方式は、第二次地方分権改革後の新たな段階において、改革を推進する方式として位  
置付けられたものであり、同方式を推進する専門部会として提案募集検討専門部会が設置された。<sup>(59)</sup> 具体的には、地方  
分権改革有識者会議の議論を経て、平成二六（二〇一四）年四月三〇日の地方分権改革推進本部（第五回会合）にお  
いて「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」が決定され、<sup>(60)</sup> 同決定に基づいて提案募集検討専門部会が設置され  
た（部会長は筆者）。

部会の作業内容は、概ね次のようなものである。まず、内閣府地方分権改革推進室が、提案団体からの事前相談を  
受け付ける（地方公共団体の共同提案も可能であり、全国知事会等の団体を含む）とともに、提案募集を開始する。<sup>(61)</sup>  
地方公共団体からの提案について、内閣府地方分権改革推進室が各府省との間において調整を行う。各府省の第一次

回答を公表した上で、提案団体及び地方団体（全国知事会、市長会、町村長会等）に対する意見照会を行い、各府省の第二次回答を受けて、年末あるいは年頭の閣議決定<sup>(62)</sup>に向け、場合によっては大臣レベルでの調整が行われる。また、内閣府地方分権改革推進室の作業と並行して、地方分権改革有識者会議と提案募集検討専門部会の合同会議において、同部会で取り上げる重点事項が決定され、これについては、提案募集検討専門部会が各府省に対する第一次及び第二次のヒアリングを実施し、重点的な調整が行われる（平成二六年度には提案団体ヒアリングも同部会により実施された<sup>(63)</sup>）。以下、これまで実施された三か年における作業の成果の概要を見ていくことにする。

### 三 提案募集方式の成果（平成二八年度まで）

#### （一）概要

まず、提案募集方式が導入された平成二六（二〇一四）年度においては、当初、提案総数九五三件<sup>(64)</sup>、各府省との調整の対象となったものは五三五件であった。そのうち、提案募集検討専門部会における調整の対象案件となったのは四六八件<sup>(65)</sup>、提案募集検討専門部会が直接に調整を行う重点事項は一六三件である。調整の結果、何らかの対応がされた案件の全体に対する割合（対応率）は六三・七％であった（重点事項の対応率は八四・〇％である）。第二年次の平成二七（二〇一五）年度は、提案総数三三四件、調整対象となったもの二四一件（重点事項五二件）<sup>(66)</sup>であり、対応率は七二・八％であった<sup>(67)</sup>。さらに、平成二八（二〇一六）年度は、三〇三件の提案総数のうちで調整対象となったものは二〇九件（重点事項は五〇件）であり、対応率は七六・五％であった<sup>(68)</sup>。特に、平成二八（二〇一六）年度においては、国民的な関心事項である「子ども・子育て関係の案件」が重点的に取り上げられている<sup>(69)</sup>。

(二) 成果(その一) — 従前の懸案事項の解決

以下、平成二八(二〇一六)年度までの成果を代表する事例を取り上げる。地方公共団体からの提案はそれぞれ独自性があり多様であるが、筆者の視点から、以下、三グループに類型化して紹介することにした。まず、農地転用許可権限の移譲、新たな雇用対策の仕組みの構築のように、地方公共団体の提案を受け、これまでの懸案事項について一定の前進を見たものがある。これらの例としては、保育所の居室面積の特例期間延長(平成二六年度)、診療所に係る病床設置許可権限等の指定都市への移譲(平成二七年度)等がある。

(三) 成果(その二) — 地方創生等の新たな課題への対応

経済・社会情勢の変化のなかで、地方公共団体が地域や住民のニーズに応じて新たな施策を打ち出そうとした場合に、これまで問題なく運用されてきた国の制度や運用が桎梏となり、制度や運用の修正・変更なしには、新たな施策展開を図ることはできないケースがある。この点は、義務付け・枠付けの廃止・縮減の課題において顕著である。

例えば、地方空港の活性化は、地域振興施策上の重要な課題となってきた。そこで、空港活用策として、県が国際ビジネス機の誘致を図ろうとしても、出入国手続、検疫、税関検査の体制は整わない等の問題が生じた。提案県は事務移譲を希望したが、三省庁との調整の結果、離着陸二四時間前の通知を前提として受入体制を整備することを保障する形で提案県の支障は解消した(平成二六年度)。また、地方公共団体が、移住等を推進する施策として、短期的移住を検討する者に対して地域の空き家等を貸し出す等の政策を実施しようとした際に、旅館業法(昭和二十三年法一三八号)の規制が桎梏となった事例もあった。そこで、地方提案を受け、このような施策の実施に際し旅館業法の適用を受けない要件を厚生労働省が明確化する等の措置がとられた(平成二七年度)。そのほかにも、欧米に比して厳しい水素ステーションの安全規制の緩和等を通じ、地方公共団体が独自の環境対策を促進することを可能とする措置

等も行われている（平成二八年度）。

#### （四）成果（その四）―行政の効率化・合理化

地方提案のなかには、行政事務の一層の効率化・合理化のために制度改正を求めるものがある。例えば、国民番号法（平成二五年法二七号）<sup>(70)</sup>において、地方公共団体の事務が法定の国の事務との間における連携事務と位置付けられない場合には、当該事務に係る申請においてマイナンバーの情報は利用できない。国民番号法及び同法施行令の改正については、各年度において多数の提案が寄せられている。それ以外においても、介護認定審査会委員の任期を一律に二年としていたことにつき、地方公共団体の条例によって三年に延長できるようにする等の改正が行われた（平成二六年度）。

#### 四 提案募集方式の特色

以上のように、項目は多岐にわたるものの、地方公共団体等から地域の実情や地方の発意に基づく提案が寄せられ、かなりの割合において解決を見てきた。これまでの地方分権は、有識者、地方六団体の代表者と内閣府の地方分権担当の事務局とが、地方の意見を踏まえながらも、分権の課題を抽出し、各府省との調整を経た上で、委員会勧告として公にし、実施に移す形で作業を進めてきた（以下、「委員会勧告方式」という）。これに対し、今回の提案募集方式は、具体的な支障の提示を伴う形での自主的な地方のイニシアチブに基づく提案を踏まえるものであり、かつ、法律・政省令の改正等を伴わないものであっても、運用改善や通知の改正等、実情に即した柔軟な解決方法が採用された点に特長がある。さらに、農地転用許可権限の移譲のように、「手挙げ方式」<sup>(71)</sup>が活用されたことにより、改革が進んだ事項のあったことも、今次の地方分権改革の特長といえよう。

### Ⅲ 地方分権の今後

#### 一 「地方創生」時代の地方分権

##### (一) 地方創生事業の展開

ちなみに、現時点においてわが国の地域政策に係る重点は「地方創生」にある。人口減少と大都市部に人口が集中する傾向は依然として顕著であり、このまま推移すれば多くの地方公共団体は維持できなくなるとする「増田レポート」<sup>(72)</sup>が公表されたこと等を契機として、政府は、平成二六(二〇一四)年一月に、「まち・ひと・しごと創生法」(平成二六年法第一三六号)及び「地域再生法の一部を改正する法律」(平成二六年法一二八号)を制定した。<sup>(73)</sup>これらの法律に基づき、(i)まち・ひと・しごと創生総合戦略が、国・都道府県・市町村の単位で制定され、(ii)地方交付税の算定を通じて配分される「まち・ひと・しごと創生事業費」(平成二七年度当初予算一兆円規模)等の財源措置がとられ、(iii)都市再生整備計画や地域公共交通整備計画等の地域創生に関連する各種政策を地域再生計画とワンパッケージで策定する仕組みが設けられる等の施策推進の体制が構築されている。

##### (二) 地方創生と地方分権の関係

このように、地域に係る政策として地方創生が前面に押し出されることによって、地方分権の課題は以前に比して目立たない取扱いとなっていることは否定できない(石破茂大臣以来、地方分権については地方創生担当の内閣府特命担当大臣が兼務する形が続いている)。

もっとも、地方創生が地域に係る政策の重点となった現時点においても、地方分権の政策課題としての意義は失われた訳ではない。以下に見るように、地方創生と地方分権との間には、より良い地域づくりとガバナンスのためのシステムを構築する面において課題の共通性がある。

① 地域の活性化、総合力の発揮、民の力の引出し

まち・ひと・しごと創生法に基づいて策定された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及びこれに基づく「まち・ひと・しごと創生総合戦略」等は、政策目標として、(i) 地方における安定した雇用の創出、(ii) 地方に向けた新しいひとの流れの創出、(iii) 若い世代の結婚・出産・子育てに対する希望の実現、(iv) 時代に合った地域の創造、安心できる暮らしづくり、を掲げている<sup>(74)(75)</sup>。これらの政策目標を実現するためには、地域を活性化させ、地域の総合力を発揮し、民間の力を引き出す等の政策的工夫が必要となる。その意味において、地方創生と地方分権とは、政策課題を共有する側面がある。

② ネットワークの構築と拠点形成の重要性

まち・ひと・しごとの創生の事業を展開するためには、地域に立地する企業、地元の事業者、地域に根差した活動を行っているNPO、地域住民から構成される緊密なネットワークを形成する必要がある、地方公共団体に対しては、ネットワークの形成を担い、その拠点として機能することを期待されている。地方公共団体がこのような期待に応えるためには、自主性を発揮できる体制を地方公共団体に保障しなければならない。

③ ネットワーク形成、拠点の担い手の育成

さらに、ネットワークを形成し、その拠点を担う能力を地方公共団体の職員が修得することは重要であり、そのためには、自ら地域の課題を発見し、コミュニケーション能力を発揮して、自主的に事務処理を行う行政スタイルを地

方公共団体が組織として確立しなければならない。

以上、述べてきたように、地方創生の目標を達成するためにも地方分権をさらに徹底していくことが必要である。

### (三) 地方分権の固有の意義

これまで見てきたように、地方分権の課題は地方創生と両立し得るものであるのみならず、地方創生と相互補完的な関係にある。さらに、地方分権の作業には、以下の三つの意義がある。

まず、第一に、社会状況の変化に即して常に新たな立法や政策が打ち出されるが、その際、必ずしも地方分権への十分な配慮がされない場合もある。地方分権改革推進委員会の第三次勧告以降に新たに創設された「従うべき基準」の例はその典型といえよう。<sup>(76)</sup>

第二に、分権の成果を活用しないままに法令・制度の運用が行われ続けるならば、制度の統一を図る等の効率性を重視する流れは強まり、これまで得られた成果すら空洞化するおそれもある。その象徴的な例は、規制改革会議及びその後継機関である規制改革推進会議が、地方における規制のバラツキを問題視し、規制改革の視点から法令による制度の統一を実施しようとしたケースである。そして、このケースについては、地方団体や内閣府の地方分権改革推進室等が強い疑念を示した結果、平成二九(二〇一七)年に、複数の地方公共団体に対して同一の事業者から許認可の申請等がされる場合であって、事業者の負担となっているものについて、地方の理解と協力を得て書式の統一を図る、との方針の転換が図られる経緯を辿った。<sup>(77)</sup> 継続的に分権改革を進める仕組みが重要であることを示す具体例といえよう。

第三に、上記の課題を進めるとともに、これまでの地方分権の意義を新たな世代に伝え、活用を促す取組みが不可欠である。地方分権改革の取組みは、開始されてから既に四半世紀近くを経過し、地方分権改革以前の地方自治の実

情を知る職員の割合もかなり低くなっている。地方分権改革が地方公共団体の自主的な運営を保障することを目的としたものであることから、改革の成果を所与のものとして活用を図ることを怠るならば、地方分権の目的は達成されたことにはならない。この点から、第一、第二の課題を推進しつつ、地方分権改革の意義を国・地方公共団体及び関係者に常に徹底していく作業を国・地方を通じて行っていくことが必要である。

## 二 提案募集方式の課題

以上、地方分権の作業を継続的に進めることの意義を確認した。その上で、分権の作業を進める当面の手段と位置付けられている提案募集方式の今後のあり方につき、制度的な課題を見出すことの重要性を指摘しておきたい。提案募集方式には、地域の課題・支障に即して制度の再検討を求める点に特長がある一方において、個別の支障の解消を優先しがちとなり、個々の法令改正に結び付くケースはあっても、それを越えて共通の制度改革に結び付けることが困難な場合は多い。

しかしながら、理論的には、個々の提案の背景にある制度的な要因を拾い上げることが可能である。例えば、地方提案において問題視されている「従うべき基準」のなかには、地方分権改革推進委員会の第三次勧告以降に新設されたものが多く含まれていることを先に紹介した。そして、この背景には、地方自治法二六三条の三第五項（平成一八年法五三号により追加）において地方公共団体の連合組織への意見照会制度が設けられたものの、閣法の閣議決定の直前に通知がされる等、第三次勧告の趣旨に必ずしも沿わない事例も散見されるという事情がある。<sup>(78)</sup>「従うべき基準」の策定後に個別の地方提案を受けて改善措置をとるのではなく、地方への支障を予め生じさせない制度の工夫が今後求められることとなろう。その他にも、全国知事会により問題とされ続けてきた産業振興・農林漁業関係の補助金の

問題がある。これらの分野においては、都道府県、市町村を經由した間接補助ではなく、事業者に対して中央省庁により直接に補助の行われる形式のものが多く、地方公共団体によって展開される産業・農林水産業振興策との未調整、不整合が問題とされてきた（「空飛ぶ補助金」の問題である）<sup>(79)</sup>。これについても、補助手続に地方公共団体が参画することを保障する等、制度的担保を今後検討すべきであろう。

### 三 地方分権の今後

以上、地方分権改革の当面の推進手段として位置付けられている提案募集方式の課題を検討してきた。もともと、提案募集方式を中核とする現在の地方分権改革の作業については、「国において進められている提案募集方式により従うべき基準の廃止などの改革を着実に進めると同時に、改革の進むべき方向性や手法についての新たな取り組みが求められている」との指摘がされている<sup>(80)</sup>。

他方において、法定受託事務の形式で事務を移譲することや、国の出先機関を地方に移管すること等を強力に推進することは疑問である、との見解も提示されている<sup>(81)</sup>。また、国・地方を通じた深刻な財政危機のなかで、税財政構造の根本的な改革についての目的は立っていない。そして、既に述べたように、事務権限の移譲については、専門性や地域における人材確保等の可能性を踏まえた慎重な分析・検討と、移譲に際しての十分な支援体制と財政措置とが必要となる<sup>(82)</sup>。

ここでは、提案募集方式の実績等を踏まえ、新たな制度改革の視点として、さらに一点を指摘することにした。すなわち、提案募集方式は、義務付け・枠付けによる支障の解消、本来されるべき権限移譲の未実施等に対する地方公共団体による異議の申出を受けた、いわば、地方分権改革有識者会議、内閣府地方分権改革室を通じた苦情処理の

側面をも有している。かつ、正規の争訟手続でない以上、各府省との合意の成立を基本的に前提とするという点において、苦情処理と同様の限界をもつ。これに対し、第一次地方分権改革により導入された国地方係争処理制度等においては、裁判所に対する提訴までもが認められた手続であるものの、その対象は、国・都道府県による普通地方公共団体に対する関与に限られている。

そこで、前記のような幅広い地方公共団体からの提案、異議の申出について、裁判所の争訟手続の対象とすることは困難であっても、第三者機関による、あっせん、調停、さらには、仲裁の手続を創設することは可能と思われる。特に、政省令等を通じた義務付け・枠付けが役割分担原則に違反するものであるか否につき、第三者機関が判定し、問題のある場合には関係府省に対して勧告が行われる制度（各府省には勧告の尊重に係る努力義務を課するのが適当であろう）の創設は、制度的改革の一試案として検討する意味はあろう。

- (1) 地方分権改革の意義、背景につき、近時、筆者がまとめたものとして、高橋滋「法曹実務のための行政法入門（4）」行政組織法②「地方分権改革・民営化」判例時報二二三三三二号（二〇一七年）一二六頁がある。本稿のIの叙述は、これを適宜、要約・修正したものである。
- (2) 以上のような筆者の分析を述べたものとして、高橋滋「新しい地方行政と自治体の課題」季刊T.M.O.R.R.O.W一三巻四号（一九九九年）一頁以下がある。
- (3) 第一次地方分権改革に係る概説書の記述として、参照、塩野宏『行政法Ⅲ（第四版）』一三九頁注1（有斐閣、二〇一二年）、宇賀克也『地方自治法概説（第七版）』一四一頁以下（有斐閣、二〇一七年）等。
- (4) 小早川光郎「地方分権改革行政法的考察」公法研究六二二号（二〇〇〇年）一七〇頁以下、磯部力「行政法の解釈と憲法理論」公法研究六六号（二〇〇四年）八九頁以下等。
- (5) 市制町村制（明治二二年法二号）町村制六九条。参照、小早川光郎等編『史料・日本の地方自治Ⅰ 近代地方自治制度の形成』八頁以下（姜再鐫）（学陽書房、一九九九年）。

- (6) 機関委任事務に対して議会の条例制定権は及ばず、議会の統制権限も制限されていた。検閲・検査権等につき、地方自治法施行令で定める事項は対象外とされ、地方自治法一〇〇条に基づく調査権限は及ばなかった。監査委員による監査も一部事項は制限されていた。
- (7) 法定受託事務に関し、議会の検査・監査委員の監査、地方自治法一〇〇条に基づく調査は、国の安全を害するおそれのあるもの等については、除外されている(地方自治法九八条一・二項、一〇〇条一項)。
- (8) 法定受託事務・自治事務の区別につき、参照、宇賀・前掲注(3)一三〇頁以下、松本英昭『逐条地方自治法(第九次改訂版)』四八頁以下(学陽書房、二〇一七年)。
- (9) 係争処理制度については、地方分権推進委員会の勧告において国による提訴も提言されていたものの、法案化の際に削除された。参照、松本・前掲注(8)一二五八頁以下。
- (10) 第一次地方分権改革後に、これらの組織は、「身体障害者の更生援護に関する相談所」(身体障害者福祉法一一条、九条七項)、「知的障害者の更生援護に関する相談所」(知的障害者福祉法一二条、九条六項)と定義され、他の行政機関との組織統合等が可能な規定となった。
- (11) 必置規制の緩和につき、参照、森田朗「必置規制の見直しと地方公共団体の組織」西尾勝編著『新地方自治法講座12 地方分権と地方自治』一八一頁(ぎょうせい、一九九八年)等。
- (12) 同令四条二項は、医師を充てることが著しく困難な場合に、専門的知識に関し医師と同等以上の知識を有する者等を、一定の年限充てることを認める。参照、同条三項。
- (13) 国から都道府県への権限移譲の例としては、二ヘクタール超四ヘクタール以下の農地の転用許可権限があり、都道府県から市町村への移譲の例としては、用途地域に関する都市計画決定がある。
- (14) 国庫補助負担金の整理合理化に関する地方分権推進委員会の第二次勧告(平成九年二月三日)を解説するものとして、神野直彦「補助金の整理合理化と地方財源の充実確保」西尾・前掲注(11)一四五頁を挙げておく。
- (15) 統合補助金の創設につき、櫻井敬子「国庫補助金の整理合理化及び統合補助金制度の新設」ジュリ増刊・小早川光郎・小幡純子編「あたらしい地方自治・地方分権」(二〇〇〇年)一〇七頁、高橋滋「国直轄公共事業・補助事業の見直し」同二一三〇頁を挙げておく。
- (16) 西尾勝「地方分権推進の政治過程と地方分権推進委員会の調査審議方針」西尾・前掲注(11)三〇頁。
- (17) 条例による事務処理特例の制度(地方自治法二五二条の一七の二)については、個別法において市町村に移譲できないとされている事務を都道府県の判断において市町村が処理できるものとする点において、安易な運用がされるならば違憲の疑いがある制度となり

うる、との指摘はある(参照、白藤博行ほか「アクチュアル地方自治法」二五六頁「白藤博行」(法律文化社、二〇一〇年)。また、この指摘を引用しつつ、事務処理特例制度そのものの違憲の疑いを指摘する論者もある(村上博「農地行政における規制緩和と地方分権」三橋良士明・村上博・神原秀訓編著『自治体行政システムの転換と法』二二頁(日本評論社、二〇一四年))。もっとも、最初の指摘の趣旨は、事務処理特例を受ける市町村と都道府県との間の十分な協議と市町村の側の同意を取り付けることの重要性を強調することにあるように思われる。加えて、第一に、条例による事務処理特例の制度においては、①国の行政機関による助言、資料の提出の要求又は是正の要求等は、都道府県知事を通じて行うことができるものとされ(地方自治法二五二条の一七の三第二項)、②国の行政機関に対する協議、許認可等の申請も都道府県知事を通じ、又は經由して行われるものとされ(同条第三項)、③都道府県知事の判断により、自治事務に対する是正の要求、法定受託事務に関する地方自治法上の関与等を行なうことができる等の特例が定められている(地方自治法二五二条の一七条の四)。法令上の事務処理権限を有する都道府県の知事による必要な関与が認められている点には留意が必要である。第二に、国の立法が都道府県に基本的に委ねる趣旨と解される場合であっても、それは、一律に市町村の処理に委ねることが適当でないと解されるにとどまるケースは多いものと推測される。市町村との間の協議を経て、条例による事務処理特例に委ねることまでも法令が排する趣旨であるケースは稀といえよう。第三に、市町村による処理を一切排除する趣旨の法令が仮に存在する場合においても、その場合には条例が法令に反することにとどまるものと解される。

(18) 参照、新藤宗幸「解説」西尾勝『未完の分権改革』二三三頁以下、特に、二五三頁(岩波書店、一九九九年)。

(19) 例えば、平成一四(二〇〇二)年以降に実施された三位一体の改革においては、国庫補助金改革が約五兆円、税源移譲が約三兆円の規模で実施されたものの、同時に、地方交付税等の改革が実施され、約五・一兆円が削減された。参照、鎌田素史「分権型社会への着実な移行」立法と調査二五二号(二〇〇六年)二〇頁以下。

(20) 地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進委員会第三次勧告」自治立法権の拡大による『地方政府』の実現へ(平成二二年一〇年七日)。

(21) 第三次見直しの時点までの作業につき、参照、高橋滋「地方分権はどう進んだのか」自治体法務研究二四号(二〇一一年)六頁以下。また、本文に紹介した基準の区別の詳細について、参照、高橋・同九頁。義務付け・枠付けの廃止・縮減については、斎藤誠『現代地方自治の法的基層』三〇九頁、三二八頁、三五二頁(有斐閣、二〇一二年。初出、二〇〇八年、二〇〇九年、二〇一〇年)も詳しく取り上げている。ただし、北村喜宣「二つの一括法による作業の意義と今後の方向性」自治総研四三三号(二〇一三年)三九頁以下のように、義務付け・枠付けの範囲を狭すぎるものとして消極的見解をとるものもある。

(22) 参照、高橋・前掲注(21)六頁以下。また、義務付け・枠付けの廃止・縮減に係る概説書の記述として、参照、宇賀・前掲注

- (3) 一三二頁以下がある。
- (23) 地方分権改革有識者会議「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」(平成二六年六月二四日)三二頁(参考1)「これまでの地方分権改革の概要」1—(2)。
- (24) 道路構造令は「参酌すべき基準」である(設計車両等を除く)。参照、出石稔「義務付け・枠付けの見直しに伴う自治立法の可能性」自治体法務研究二四号(二〇一一年)一四頁。
- (25) 衛生管理等は参酌すべき基準とされた。保育士の配置・保育室の面積等、安全に係る項目は「従うべき基準」とされ、待機児童数の多い大都市部については、特例的に一部を「標準」とすることが認められている。
- (26) これらの措置は、本文に述べたように、「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」の名称を付されている第二次から第四次の地方分権改革一括法により、義務付け・枠付けの廃止・縮減と同時に実施された。第二次一括法の権限移譲部分に係る解説として、参照、上坊勝則「法令解説一時の法令一八九九号(二〇一二年)一三頁、同「法令解説」法令解説資料総覧三六二号(二〇一二年)一頁以下。また、第三次一括法に係る解説として、奥田隆則「法令解説」時の法令一九四二号(二〇一三年)四二頁、同「法令解説」法令解説資料総覧三八七号(二〇一四年)一七頁を、第四次一括法に係る解説として、田林信哉「法令解説」時の法令一九七一号(二〇一五年)二六頁を挙げておく。さらに、第三次一括法及び第四次一括法については、上林陽治「法令解説」自治総研四三七号(二〇一五年)八九頁、同「法令解説」自治総研四三八号(二〇一五年)七三頁がある。
- (27) 同法の解説として、森川世紀「法令解説」時の法令一八九一号(二〇一二年)二〇頁、同「法令解説」法令解説資料総覧三六〇号(二〇一二年)三二頁を挙げておく。さらに、参照、小幡純子「国と地方の協議の場」の法制化」自治体法務研究二七号(二〇一一年)四七頁。
- (28) 参照、<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/>(平成二九年一〇月三〇日最終閲覧)。
- (29) 参照、前掲注(21)。
- (30) 地方分権改革推進委員会の後継組織である地方分権改革有識者会議が平成二六(二〇一四年)年六月二四日に公表した「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」(前掲注(23))においては、「具体的な改革の目指すべき方向」として、「地方に対する規制緩和の推進」(義務付け・枠付けの緩和・縮減等)と並び、「国と地方の役割分担の見直し(権限移譲等)」と「地方税財源の充実強化」が挙げられている。参照、同一二頁及び三頁(2—(1)ないし(3))。
- (31) 西尾勝『自治・分権再考』六六頁以下(ぎょうせい、二〇一三年)は、市町村合併が政府・与党の強いイニシアチブによって実施されたことを指摘している。

(32) 参照、地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見「分権型社会の創造」(平成十二年一月二七日)、行政改革大綱(平成十二年二月一日閣議決定) II(1)。これらの決定の解説として、総務省自治行政局市町村課「市町村合併の推進についての政府の取組」住民行政の窓二九号(二〇〇一年)二〇頁を挙げておく。

(33) 「平成の大合併」に関する研究は多い。そのなかから、後藤・安田記念東京都市研究所編『平成の市町村合併…その影響に関する総合的研究(都市調査報告16)』(後藤・安田記念東京都市研究所、二〇一三年)を挙げておく。また、平成一七(二〇〇五)年前の旧合併特例法の下における合併特例債を手段とする合併推進に係る経済学的分析として、中澤克桂Ⅱ宮下量久Ⅲ平成の大合併」の政治経済学」(勁草書房、二〇一六年)がある。特に、参照、同・一九頁以下、五三頁以下、二二二頁以下。

(34) 平成一七(二〇〇五)年以降は、特に、大都市部における合併についても推進するための取組みが行われている。参照、総務省自治行政局合併推進課「大都市部における市町村合併の推進(市町村の合併に関する研究会報告書)の概要について」住民行政の窓三一(二〇〇七年)二〇頁。

(35) 第一次地方分権改革直後における国の合併推進に係る方針を批判するものとして、人見剛「最近の市町村合併推進論に関する一考察」同『分権改革と自治体法理』八七頁以下(教文堂、二〇〇五年。初出二〇〇一年)、三橋良士明「市町村合併は、自主・民主・公開を原則に」総務省の合併『新指針』を批判する」住民と自治四五九号(二〇〇一年)三二頁を挙げておく。近時において、同様の立場から、自治体合併について触れたものとして、本多滝夫「第二次安倍政権と地方分権改革」本多滝夫Ⅱ榊原秀訓編著『どこに向かう地方分権改革』一五頁以下(自治体研究社、二〇一四年)、榊原秀訓「自治体の規模権限の拡大と地方公務員による行政サービスの提供の縮小」三橋良士明Ⅱ村上博Ⅱ榊原秀訓・前掲注(17)二頁以下がある。

(36) 総務省『平成の合併』(二〇〇三年三月)一九頁以下。[http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf)(平成二九年一月三〇日最終閲覧)。

(37) 「西尾私案」は、平成二三(二〇〇一)年一月に発足した第二七次地方制度調査会において、副会長を勤めていた西尾勝国際基督教大学教授(当時)が、平成一四(二〇〇二)年一月に、専門小委員会(委員長・松本英昭財団法人自治総合センター理事長)での議論を踏まえて、専門小委員会委員長の付託を受け、議論の素材として公表したものである。「西尾私案」の内容、経緯等を紹介するものとして、参照、越田崇夫「地方制度調査会の『西尾私案』」基礎的自治体のあり方と市町村合併をめぐる議論について」調査と情報四一七号(二〇〇三年)一頁。「西尾私案」を批判的に考察するものとして、人見剛「西尾私案に関する一考察 憲法・地方自治法から見た問題と課題」同・前掲注(35)九六頁以下、保母武彦「市町村合併 強制的な自治体再編を許して良いか『西尾私案』の意味するもの」世界七一〇号(二〇〇三)年六〇頁、白藤博行「現代自治体再編論と地方自治権の保障」『西尾私案』が問いかける悩ま

しい地方自治の法理論」月刊地方自治職員研修三六卷二号（二〇〇三年）二〇頁を挙げておく。

(38) 白藤博行『新しい時代の地方自治像の探究』一〇五頁等（自治体研究社、二〇一三年）。

(39) 参照、総務省「定住自立圏構想推進要綱」（平成二〇年二月二六日（総行応第三九号）制定、平成二八年九月三日（総行応第二九三号）最新改訂）。

(40) 参照、総務省「連携中枢都市圏構想推進要綱」（平成二六年八月二五日（総行市第二〇〇号）制定、平成二八年四月一日（総行市第三一号）最新改訂）。

(41) 例えば、白藤・前掲注（38）二二四頁以下、榊原・前掲注（35）四頁、同「自治体の規模権限の拡大と自治体間連携」同『地方自治の危機と法』一六九頁（自治体研究社、二〇一六年）。

(42) 榊原・前掲注（41）一七二頁は、第二次一括法の権限移譲に係る内閣府地方分権改革推進室の調査を引用しつつ、「自治体が支障を感じていることが多数記述されているような権限については、権限移譲の妥当性自体が問題といえる」と指摘している。必要な専門性を備えた職員の配置が必要であるにもかかわらず、それが困難な団体は多い事務であった等、市町村の態勢が整わない状況下において権限移譲が進められたか否かについては精査を必要とする。もっとも、研修が不十分であるとの指摘については実施体制上の問題であり、また、権限移譲が実施された場合には、相応する交付税措置のとられるのが原則である。

(43) 保育所の人員基準・面積基準に係る義務付け・枠付けの廃止・縮減につき、参照、前掲注（25）。保育所の人員基準・面積基準につき、このような観点から批判的に考察するものとして、本多滝夫「義務付け・枠付けの見直しと法定自治事務条例論の展開」三橋良士明・村上博・榊原秀訓・前掲注（17）五五頁以下、榊原秀訓「保育所設備運営基準の条例化と保育所設置主体の多様化」三橋良士明・村上博・榊原秀訓・前掲注（17）九八頁以下、一〇三頁以下、同・前掲注（41）『地方自治の危機と法』一八二頁、一九一頁以下、一九五頁以下等がある。

(44) 環境分野における地方分権に係る議論を取り上げたものとして、環境研究一四二号（二〇〇六年）の特集「《ワークショップ》地方分権と環境行政」一四二頁以下の諸論稿がある。そのなかでも、特に、参照、大塚直『地方分権と環境行政』に関する問題提起「一四二頁以下、高橋滋「総括的コメント」一七三頁以下等。

(45) 地方分権改革推進委員会「第二次勧告『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大」（平成二〇年二月八日）第一章2（3）。

(46) 環境行政分野における義務付け・枠付けの廃止・縮減が限定的なものとなっていることを指摘するものとして、山田健吾「環境行政領域法における主体と役割の変容」三橋良士明・村上博・榊原秀訓・前掲注（17）二二八頁以下がある。

- (47) 農地転用許可の権限移譲に対しては、農地の大量喪失、優良農地周辺の無秩序な開発を招くとして、批判的な見解を示す論者もあつた。村上・前掲注(17)二二二頁。今回の改正は、このような批判に対して、部分的にはあるものの、応えたものと評価できよう。
- (48) 地方分権改革有識者会議「個性を生かす自立した地方をつくる地方分権改革の総括と展望(中間とりまとめ)」(平成二五(二〇一三)年二月)。
- (49) 参照、前掲注(23)。
- (50) 参照、前掲注(23)三頁(1)。(1)。
- (51) 参照、前掲注(23)三頁以下(1)。(2)。
- (52) 参照、前掲注(23)七頁以下(1)。(4)。
- (53) 第五次一括法(平成二七年法五〇号)において措置された(正式名称につき、参照、前掲注(26))。第五次一括法の解説として、大田圭・田林信哉「法令解説」地方自治八二五号(二〇一五年)一七頁、上林陽治・自治総研四四四号(二〇一五年)四五頁を挙げておく。農地転用許可に係る地方分権の経緯につき、参照、大田圭・田林・前掲二九頁。
- (54) この制度は、第六次一括法(平成二八年法四七号)において措置された(正式名称につき、参照、前掲注(26))。第六次一括法の解説として、関口龍海「法令解説」時の法令二〇一一年(二〇一六年)四頁、同「法令解説」地方自治八二五号(二〇一六年)三三三頁、上林陽治「法令解説」自治総研四五七号(二〇一六年)六五頁を挙げておく。
- (55) 「新たな雇用対策の仕組み」につき、例えば、参照、関口・前掲注(54)(地方自治八二五号)四六頁。
- (56) 自家用有償旅客運送に関する事務権限の移譲については、「出先機関改革に係る工程表」(平成二二年三月二四日地方分権改革推進本部決定)において都道府県への移譲の方向が示され、その後、「出先機関の事務・権限仕分け(自己仕分け)」(平成二二年一〇月地域主権戦略会議・国土交通省報告)において希望する市町村への移譲の方向性が示されていた。
- (57) 「地方分権改革有識者会議地域交通部会報告書(自家用有償旅客運送関係等)」(平成二五年八月二九日)。
- (58) 岩崎忠「地方分権と提案募集方式」自治総研四三九号(二〇一五年)三〇頁は、「提案募集方式」と「手上げ方式」を一国多制度型の分権手法として評価し(同三三頁)、さらに、「提案募集方式」を「国の政策立案を補完する分権手法」と位置付けている(同四四頁)。
- (59) 「中間とりまとめ」(前掲注(48))において、既に提案募集方式を採用すべきことが提言されている(同七頁(1)。(4)。(3))。
- (60) 「総括と展望」(前掲注(23))七頁以下(1)。(4)。(1)においても、提案募集方式を当年度に導入することが記載されている。
- (61) 平成二七(二〇一五)年度以降、事前相談期間の開始が年度を追うことと早められるとともに、提案前に事前相談を必ず行うよう

求められることとなった。

(62) 「平成二六年の地方からの提案等に関する対応方針」(平成二七年一月三〇日閣議決定)、「平成二七年の地方からの提案等に関する対応方針」(平成二七年二月二二日閣議決定)、「平成二八年の地方からの提案等に関する対応方針」(平成二八年一月二二〇日閣議決定)。

(63) 提案募集検討専門部会における平成二六(二〇一四)年度の作業概要を紹介するものとして、大田圭「田林信哉・前掲注(53)二三頁以下。平成二七(二〇一五)年度以降の作業の概況につき、参照、高橋滋「提案募集方式の定着に向けて」自治日報三七九六号(二〇一五年)一面、同「平成二七年度の作業を終えて「分権改革提案のポイント」自治日報三八三二号(二〇一六年)一面、同「平成二八年の分権改革作業提案募集検討専門部会の活動の現況」自治日報三八五六号(二〇一六年)一面。

(64) 九五三件のうち対象外とされた提案もあった。また、これまでに議論が既にされており、その後の情勢の変化等はない提案が三三一件あった。さらに、省庁の第一次回答に対して提案団体から再検討を求める意見はなかった提案、事業そのものが廃止となった提案も六九件あった。参照、大田圭・田林・前掲注(53)三三〇頁。

(65) 五三三件のなかには、農地・農村部会で議論した提案が六八件含まれている。

(66) 三三四件のなかには、予算編成過程での検討を求める提案三四件、提案団体から改めて支障事例等が具体的に示された場合等に調整の対象とする提案五〇件、提案募集の対象外の提案九件があった。参照、第二一回地方分権改革有識者会議・第二〇回提案募集検討専門部会合同会議(平成二七年六月三〇日)・資料2(平成二七年の地方からの提案と検討区分別の状況)。http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/kaigi2Ishiryou02.pdf(平成二九年一月三〇日最終閲覧)。

(67) 省庁の第一次回答に対して提案団体から再検討を求める意見がなかったもの一四件は、集計外とされた。平成二七(二〇一五)年度の提案募集検討専門部会の活動につき、例えば、参照、関口・前掲注(54)(地方自治八二五号)三五頁以下、特に三八頁。

(68) 三〇三件のなかには、予算編成過程での検討を求める提案三三件、提案団体から改めて支障事例等が具体的に示された場合等に調整の対象とする提案四五件、提案募集の対象外の提案一六件があった。参照、第二五回地方分権改革有識者会議・第三八回提案募集検討専門部会合同会議(平成二九年一月二〇日)・資料2(平成二八年の地方からの提案と検討区分別の状況)。http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/kaigi/kaizai/kaigi25gijishidai.html(平成二九年一月三〇日最終閲覧)。平成二八(二〇一六)年度の提案募集検討専門部会の活動及び第七次一括法につき、参照、関口龍海「法令解説」地方自治八三七号(二〇一七年)五二頁、特に五八頁、上林陽治「法令解説」自治総研四七〇号(二〇一七年)一三三頁。

(69) さらに、平成二九(二〇一七)年度においては、「子ども・子育て」における「従うべき基準」の緩和・縮減に加え、「地域公共交

通」の課題が重点的に取り上げられている。参照、第二九回地方分権改革有識者会議・第五三回提案募集検討専門部会合同会議（平成二九年七月七日）資料2及び資料6。http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/kaigi29shiryou01.pdf（平成二九年一月三〇日最終閲覧）。

(70) 正式名称は、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」である。

(71) 高橋・前掲注(63) 自治日報三七九六号二面、同・前掲注(63) 自治日報三八三二号一面等。

(72) 日本創生会議・人口減少問題検討分科会（増田寛也座長）「ストップ少子化・地方元気戦略」（二〇一四年五月）。参照、増田寛也『地方消滅―東京一極集中が招く人口急減』（中央公論社、二〇一四年）。

(73) まち・ひと・しごと創生法の解説として、長谷川智「法令解説 時の法令一九七八号（二〇一五年）四頁、同「法令解説」法令解説資料総覧四〇〇号（二〇一五年）一六頁、其田茂樹「法令解説 自治総研四三九号（二〇一五年）四七頁を挙げておく。

(74) 参照、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」国民の『認識の共有』と『未来への選択』を指して」（平成二六年二月二七日閣議決定）。

(75) 参照、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成二六年二月二七日閣議決定。同戦略は、平成二七（二〇一五年）と平成二八（二〇一六）年に改訂された。参照、「まち・ひと・しごと創生総合戦略の変更について」（平成二七年二月二四日）及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略の変更について」（平成二八年二月二二日閣議決定）。さらに、参照、「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」（平成二七年六月三〇日）、「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」（平成二六年二月二七日閣議決定）、「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」（平成二九年六月九日閣議決定）。

(76) 第三〇回地方分権改革有識者会議・第六一回提案募集検討専門部会合同会議（平成二九年九月八日）の地方団体ヒアリングにおいて、全国知事会は、地方分権改革推進委員会第三次勧告以降において、「従うべき基準」が多く定められたことは問題であるとの指摘を行っている。参照：同会議・資料4―11二頁。http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/kaigi30shiryou04\_1.pdf（平成二九年一月三〇日最終閲覧）。

(77) 規制改革推進会議「規制改革推進に関する第一次答申」（平成二九年五月二三日）Ⅲ―5―(2)―⑤、Ⅲ―②。参照、高橋滋「地方における規制改革と地方分権」自治日報三九一三三号（二〇一七年）一面。

(78) ちなみに、地方分権改革推進委員会第三次勧告は、事前情報提供制度の充実に向けての方策を具体的に示していた（同・前掲注(20)三六頁（6―2））。しかしながら、全国知事会の発言は、その提言が必ずしも徹底されていないことを示している。

(79) 「空飛ぶ補助金」については、本文に述べた諸点以外にも、事業者等と地方公共団体との関係性の希薄化等、様々な問題点が指摘

されてきた。地方分権改革有識者会議・提案募集検討専門部会合同部会における全国知事会からの提出資料においても、毎年度のように「空飛ぶ補助金」の廃止・縮減等が指摘されている。平成二六(二〇一八)年度、平成二七(二〇一五)年度の指摘につき、参照、第一七回地方分権改革有識者会議・第一一回提案募集検討専門部会合同会議(平成二六年九月一八日)資料4(地方三団体資料)四頁、第二二回地方分権改革有識者会議・第二七回提案募集検討専門部会合同会議(平成二七年九月二日)資料2-1(全国知事会資料)三頁等。その他にも、条例委任に際して、「従うべき基準」、「標準」、「参酌すべき基準」の区別が必ずしも分かり易い形で表記されていない等の問題もある。

(80) 全国知事会地方分権推進特別委員会『地方分権に関する研究会』報告書(案)二九頁(V)。参照、[http://www.nga.gr.jp/ikrweb/Browse/material/files/group/2/20170630-15\\_shiryou2\\_houkokushoan\\_honbun.pdf](http://www.nga.gr.jp/ikrweb/Browse/material/files/group/2/20170630-15_shiryou2_houkokushoan_honbun.pdf)(平成二九年一〇月三〇日最終閲覧)。

(81) 西尾勝「地方分権改革二〇年と政策法務への期待(上)」自治実務セミナー六三四号(二〇一五年)七頁以下。

(82) 参照、I-13(三)。