

## 地方自治関連立法動向研究30

## 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9次一括法～（令和元年6月7日法律26号）

上 林 陽 治

## はじめに

「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（閣法37号）」（以下、「第9次一括法」という）は、2019年3月8日に閣議決定し、同日、198通常国会に提出された。審議は5月10日に衆議院本会議で可決、5月31日には参議院本会議で可決・成立し、6月7日に法律26号として公布された。

第9次一括法は、2014年から導入された「提案募集方式」に基づく地方からの提案を、内閣府の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。以下、「有識者会議」という）ならびに「提案募集検討専門部会」（部会長・高橋滋法政大学法学部教授。以下、「専門部会」という）の審議・検討を経て、「平成30年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成30年12月25日閣議決定。以下、「対応方針」という）として取りまとめられたもののうち、都道府県から中核市への事務・権限の移譲（1法律）や、地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（12法律）を一括して改正するものである。

第9次一括法で改正される法律と改正内容は、次の通り。

### A 都道府県から中核市への事務・権限の移譲（1項目1法律）

- ・ 介護サービス事業者の業務管理体制の整備について、届出・立入検査等に係る事務・権限を都道府県から中核市へ移譲（介護保険法）

### B 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（8項目12法律）

- ・ 幼保連携型認定こども園の保育教諭の資格要件等を緩和する特例の延長

(就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律、教育職員免許法)

- ・ 公立大学法人が、設立団体の長の認可を受けて、大学業務及び当該業務に附帯する業務に該当しない土地等を貸し付けることを可能にする（地方独立行政法人法）
- ・ 公立社会教育施設（博物館、図書館、公民館等）について地方公共団体の判断により、教育委員会から首長部局へ移管することを可能にする（社会教育法、図書館法、博物館法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律）
- ・ 放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数の基準について、従うべき基準から参酌すべき基準に見直し（児童福祉法）
- ・ 指定管理鳥獣捕獲等事業の従事者が、一定数量の火薬類を都道府県公安委員会の許可なく譲り受けることを可能にする（火薬類取締法）
- ・ 都道府県建築士審査会の委員任期について、都道府県が条例で設定できるよう見直し（建築士法）
- ・ 食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止（健康増進法）
- ・ 建設業の許可申請等に係る都道府県経由事務の廃止（建設業法）

## 1. 2018年の提案募集の取り組み

### (1) 2018年提案募集の受付及び重点事項の決定

#### ① 2018年提案募集の経過<sup>(1)</sup>

2014年に導入されて以来、都合5回目となる2018年の提案募集は、募集期間を前年（2017年）とほぼ同様に、同年2月20日から6月5日とすることとし、提案募集に際し、以下の方針で臨むとした<sup>(2)</sup>。（下線は筆者）

---

(1) 2018年提案募集の経過については、山中浩太郎「地方分権改革提案募集方式による「平成三〇年の地方からの提案等に関する対応方針」について」『地方自治』（857）2019・4、31頁以下参照

(2) 第32回有識者会議・第69回専門部会合同会議（2018年2月19日）資料6  
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/kaigi32shiryu06.pdf>

- 支障事例の取扱いについて
  - ・ 今後起こり得る問題の防止や、事務の改善・新事業の実施等に制度の見直しが必要であることも、支障事例として記載可能である旨を募集要項等で明確化し、募集時に地方に示していく。あわせて、より具体的な支障事例の記載例を作成し、地方に示していく。
  - ・ ただし、抽象的な「べき論」だけでは提案の実現は難しく、最終的に実現するためには制度の見直しの必要性等を明らかにする必要があることから、事前相談を通じ、現行規制・制度の問題点や見直しによる効果を具体化していくなど、提案内容の充実を支援していく。
- 事前相談の更なる取組強化
  - ・ 事前相談について、提案内容の十分な検討を行うため、まずは電話による簡易な相談を呼び掛けるなど、地方への研修等を通じて早期の相談を促進する。また、早期の相談時は、求める措置の具体的内容は不要であり、まずは支障事例等の問題意識のみでの相談で差し支えないことを明示する。
  - ・ また、提案募集方式の内容や取組事例、研修等に関する相談窓口として、「分権提案支援ダイヤル」を開設。
  - ・ 加えて、全国ブロック説明会に際し、ブロックごとに地方からの相談窓口を設け、説明会の参加団体の提案検討に関する質問や相談を一貫してフォローするなど、きめ細かな支援を実施。
- 市町村からの提案の充実
  - ・ 2017年と同様に、募集期間を最大限確保する。（2/20～6/5）
  - ・ 個々の自治体との意見交換をさらに拡充するとともに、地方への説明会・研修会の開催や、ハンドブックの作成等による地方支援を引き続き実施。
  - ・ 前述の「分権提案支援ダイヤル」やブロックごとの相談窓口による地方支援のほか、全国ブロック説明会は、北海道内2か所（釧路市、網走市）を含む全国10か所で開催。
  - ・ 自治体職員等への新たなアプローチ教材として、「地方創生カレッジ」に、「地方分権改革eラーニング講座」を開設し、これまでの地方分権改

革の経緯や成果、提案募集方式について解説。

- ・ 報道関係者へのきめ細かな情報提供や、SNSを活用した成果事例・イベント情報の発信のほか、地方における分権改革の取組・報道をSNS上で紹介するなど地方側と連携した情報発信により、住民の関心を高め、地方分権改革への参画を促進。

上記の項目のうち、下線部については、「平成30年地方分権改革に関する提案募集要項」においては、具体的な記述は見られず、2017年のそれと比較すると、「募集する提案の対象」に関する記載事項に変更はない<sup>(3)</sup>。

ところが地方からの提案の中には事務改善に関する事例が多く見られ、これを地方分権改革推進室では、「重点事項に並んで重要なテーマ」として汲み上げ、「行政事務の効率化・迅速化に資する提案」として、実務レベルで府省との調整・協議を進めることとなった<sup>(4)</sup>。

これに加え、提案の対象とならない項目として、提案募集方式開始以来、引き続き、○国・地方の税財源配分や税制改正、○予算事業の新設提案、○国が直接執行する事業の運用改善、○個別の公共用物に係る管理主体の変更、○現行制度でも対応可能であることが明らかな事項のような提案は対象としないとしている<sup>(5)</sup>。

## ② 提案状況

第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）では、2018年の地方からの提案件数やその傾向が報告された。提案を促進するさまざまな施策が功を奏し、計319件（2017年311件、2016年303件、2015年334件）の提案があり、2017年よりも若干件数が増えた。懸案だった市区町村からの提案は256団体・201件（2017年は129団体・198件、2016年は96団体・154件）へと引き続き増加した（表1、表2参照）。

---

(3) 内閣府地方分権改革推進室「平成30年地方分権改革に関する提案募集要項」

[https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/doc/tb30\\_youkou.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/doc/tb30_youkou.pdf) ならびに「平成29年地方分権改革に関する提案募集要項」

[https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb29\\_youkou.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb29_youkou.pdf) を参照

(4) 第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）資料8参照

(5) この点について谷隆徳日本経済新聞編集委員は「例えば関西広域連合のような広域組織が国の出先機関の事務権限の移譲を求めても有識者会議では門前払いになる」と指摘している。「岐路に立つ地方分権改革」『日経グローバル』（379）2020・1・6、47頁

計319件の検討区分は、①内閣府と関係府省との間で調整を行う提案が188件（うち重点事項75件・51事項）、②関係府省における予算編成過程での検討を求める提案が15件、③その他（提案募集の対象外である提案を含む）が116件となった。

また提案内容については、権限移譲に関する提案が42件（2017年53件）に減少する一方、義務付け枠付けの緩和・必置規制の見直しに関する提案は277件（2017年258件）に増加するなど、権限移譲よりも規制緩和への要望が強い傾向となった。

なお「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」「提案募集の対象外である提案」に分類されたその他の件数は、2017年の73件から2018年に116件へと急増している。これは、内閣府の努力により提案件数は増えているものの、提案のままでは関係府省との調整には入ることができない‘精緻さに欠けた’提案が増加したことを示す。したがって、表3に示す通り、内閣府と

表1 2018年の地方からの提案と検討区分別の状況

○2018年の提案総数：319件		(参考：2017年計311件)	
内閣府と関係府省との間で調整を行う提案	188件	210件	
重点事項（フォローアップ案件含む）	51事項	51事項	
重点事項と位置付けられた提案	75件	96件	
関係府省における予算編成過程での検討を求める提案	15件	28件	
その他	116件	73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	101件	57件	
提案募集の対象外である提案	15件	16件	

出典) 第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）資料2より筆者作成

表2 提案団体数・件数

団体区分	2017年		2018年	
	団体数	件数	団体数	件数
都道府県	45団体・24.5%	186件・59.8%	46団体・14.7%	160件・50.2%
市区町村	129団体・70.1%	198件・63.7%	256団体・81.8%	201件・63.0%
市区	99団体・53.8%	177件・56.9%	184団体・58.8%	157件・49.2%
町村	30団体・16.3%	21件・6.8%	72団体・23.0%	44件・13.8%
全国的連合組織等	10団体・5.4%	112件・36.0%	11団体・3.5%	96件・30.1%
計	184団体	311件	313団体	319件

出典) 第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）資料3より筆者作成

表3 地方からの提案に関する対応状況（件数）

年	分類		小 計	実現できな かったもの	合 計	実現／対応 の割合
	提案の趣旨を 踏まえて対応	現行規定で 対応可能				
2014年	263	78	341	194	535	63.7%
2015年	124	42	166	62	228	72.8%
2016年	116	34	150	46	196	76.5%
2017年	157	29	186	21	207	89.9%
2018年	145	23	168	20	188	89.4%

出典) 第12回推進本部 (2017年12月25日) 「平成30年の地方からの提案に関する対応状況」

関係府省との間で調整を行う対応する提案は、この5年間で最も少ない件数となった。

### ③ 重点事項の決定

第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議 (2018年6月29日) では、319件の提案のうち、専門部会で調査・審議する重点事項として51事項 (提案件数75件) を決定した。

重点事項を決定するメルクマールは、2017年と同様に、以下の4点であった。

- (1) 地方創生、一億総活躍社会の実現に資するもの、
- (2) これまでの地方分権改革の取組を加速・強化するもの (関連・類似事務の状況から、権限移譲や義務付け・枠付けの見直しが必要なもの/これまでの勧告等で存続のメルクマールに該当しない義務付け・枠付けの見直し/これまで進めてきた指定都市、中核市等への権限移譲等の更なる推進)、
- (3) 住民サービスの向上や適切な実施に直結するもので、部会での法的な視点からの専門的な調査・審議に馴染むもの、
- (4) 2017年までの対応方針において今後の検討事項とされているもののうち、これまでに専門部会で重点事項として審議した事項等、重点的に議論を深める必要があるもの。

上記のうち(4)は6事項 (2017年は10事項) で、具体的には、以下の事項である<sup>(6)</sup>。

- ① 「放課後児童健全育成事業に係る「従うべき基準」等の見直し」 (児童福祉法) 【法律改正等】 <2016・2017年からフォローアップ案件>

(6) 第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議 (2018年6月29日) 資料6 参照

- ② 学校給食費に係る児童手当からの特別徴収（学校給食法、児童手当法）【法律改正】＜2017年フォローアップ案件＞
- ③ 町村の都市計画に係る都道府県同意の廃止（都市計画法）【法律改正】＜2014年フォローアップ案件＞
- ④ 公立社会教育施設について地方公共団体の選択により、教育委員会から首長部局への移管を可能とする見直し（地方教育行政の組織及び運営に関する法律、社会教育法、図書館法、博物館法）【法律改正】＜2014年・2017年フォローアップ案件含＞
- ⑤ 再発行事務におけるマイナンバー記入の廃止（介護保険法等）【省令改正】＜2017年フォローアップ案件含＞
- ⑥ 建設業許可申請等に係る都道府県経由事務の見直し（建設業法）【法律改正】＜2017年フォローアップ案件＞

また51重点事項を分野ごとに分類すると、学童保育を含む子ども・子育て事項が多数を占め、この課題が地方自治体の施策展開において桎梏になっている姿が窺われる。

1. 子ども・子育てについて、人員配置や資格の柔軟な運用等によりサービスの質・量の確保等を図るもの 12事項
2. 街づくりや土地・施設の有効活用について、要件や手続の見直し等により地域資源の活用促進等を図るもの 8事項
3. 医療・福祉について、要件の見直し等により必要なサービスの確保等を図るもの 7事項
4. マイナンバーについて、手続に伴う取扱いの見直し等により利便性の向上等を図るもの 3事項
5. 消防・災害対策等について、現場のニーズに応じた見直しにより安心・安全な生活の確保を図るもの 5事項
6. 技術の活用について、関係規定の見直しにより多様なサービス提供等を図るもの 3事項
7. 公園の利活用について、運用の見直しにより保全と活用の両立を図るもの 2事項

- |  |
|--|
| 8. 地域交通について、手続の見直し等により利便性の向上等を図るもの 3<br>事項           |
| 9. その他の各分野について、権限移譲や規制の見直し等により地方分権改革<br>の推進を図るもの 8事項 |

さらに、重点事項に係る提案のうち、改正を求めるレベルで分類すると、法律改正を求めるものが25事項（2017年31事項）、政令改正3事項（2017年3事項）、省令改正16事項（2017年8事項）、通知改正7事項（2017年7事項）、要綱や手引き改正0事項（2017年2事項）で、提案段階では法律改正を求めているものが過半であったものの、前年に比べると減少した。

なお、第9次一括法で改正された13法律のうち、重点事項として選定されていて改正に至ったものが11法律、フォローアップ案件に係るものが6法律で、この点では、専門部会での審議が効果的であることがわかる結果となった<sup>(7)</sup>。

## （2） 検討状況

重点事項に関しては、内閣府から関係府省へ検討要請が行われ、各府省からの提案に対する第1次回答に基づき、8月1～7日の期間で5回の専門部会が開催され、集中的に調査審議が行われた。なお、前年からのフォローアップ案件である「放課後児童健全育成事業に係る「従うべき基準」等の見直しについて」は、先行して、第70回専門部会（2018年2月19日）、第71回専門部会（2018年5月11日）で、提案団体ならびに厚生労働省からのヒアリングが行われた（この点、後述）。

また8月30日の第78回専門部会では、地方3団体（全国知事会・全国市長会・全国町村会）からのヒアリングが行われたが、このうち全国知事会の提案では、①基準設定が条例委任されたとしても、「従うべき基準」が多用され、地方の自由度が実質的に高まっていない状況で、地方分権改革推進委員会第3次勧告等の趣旨を踏まえ、速やかに廃止又は参酌基準に改めることが必要。②188件の提案のうち、「従うべき基準」に関する提案は10件あり、この10件は全てが福祉分野ということで、この分野での「従うべき基準」の多さが表れていると意見表明した。さらに省令や通知等に関して、「法律等に比較して自律的なチェックがなされていないと考えており、新たな義

---

（7） 第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）資料6より算出



務付け・枠付けがなされている」とし、具体例として、ア放課後児童支援員の資格取得制度は、省令により支援員の資格認定研修の事務実施を都道府県に義務付けている、イ小型児童館における職員配置基準は、児童館の設置運営のガイドラインにすぎない要綱において職員配置基準の一部を定め、省令基準と一体として「従うべき基準」として機能しているとして、見直しを強く求めるものとなった。

9月5日の第34回有識者会議・第79回専門部会合同会議では、重点事項に係る関係府省からの第1次回答及び専門部会からの再検討の視点を取りまとめられ、その後、9月6～19日にかけて関係府省への再検討要請、10月3日に関係府省からの第2次回答、そして10月9～23日にかけて、専門部会で関係府省からの第2次ヒアリングが行われた。

### (3) 放課後児童健全育成事業に係る「従うべき基準」の見直し経過

#### ① 「2017年地方からの提案等に関する対応方針」

放課後児童健全育成事業に係る「従うべき基準」の見直しは、2017年からのフォローアップ事項で、2017年の対応方針では、次のように記された（下線は筆者）。

#### (3) 児童福祉法（昭22法164）

(iii) 放課後児童健全育成事業（子ども・子育て支援法（平24法65）59条5号及び児童福祉法6条の3第2項）に従事する者及びその員数（児童福祉法34条の8の2第2項）に係る「従うべき基準」については、子どもの安全性の確保等一定の質の担保をしつつ地域の実情等を踏まえた柔軟な対応ができるよう、参酌化することについて、地方分権の議論の場において検討し、平成30年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

#### ② 放課後児童クラブの「従うべき基準」に関する実態調査

先に記したように、専門部会では、引き続き、同事項を重点課題に設定するとともに、2018年の提案募集に先行して、第70回専門部会（2018年2月19日）、第71回専門部会（2018年5月11日）で、提案団体ならびに厚生労働省からのヒアリングを行った。

第70回専門部会では、現行の従うべき基準の実態に関し、各放課後児童クラブの現状を把握する必要があるとの説明が厚生労働省からなされ、これを踏まえ、3月27日～4月16日にかけて、全市町村（特別区含む）を対象に、厚生労働省と内閣府地方分権改革推進室が共同して「放課後児童クラブの「従うべき基準」に関する実

態調査」を実施した（回答数：1,674自治体から回答（全市区町村数1,747の96%））。

同調査結果<sup>(8)</sup>は第71回専門部会において報告され、厚生労働省から、概要、以下のように説明された。

Q 義務としている放課後児童支援員研修の受講が負担であるという意見につき、改善につながると考えるものは何か。（複数回答可）

- 義務化をやめるべき 32.1%
- 保育士や教員免許資格者への研修免除や科目免除の拡大 51.4%
- 他の研修（自治体が実施するもの）などを柔軟に認める 36.7%
- 研修方法の工夫（通信教育、e-learningなど） 32.3%

Q 現行の支援の単位当たり2名の配置を改め、1名配置を可とするのであればどのような要件が必要か。（複数回答可）

- 児童館内の一室を利用したり、放課後子供教室との一体型で実施する場合等、施設全体として複数以上の職員が確保されること 33.6%
- 近接した施設の職員等が、緊急時に駆けつけられる体制が確保されること 30.5%
- 近接した他の施設等の職員が兼務すること（現行の20名未満と同じ要件） 22.0%
- 上記の安全確保の措置とは別に、時間単位で児童数が一定数以下（※）であること 28.7%
- 上記の安全確保の措置とは別に、児童数が一定数以下（※）であること 19.2%

※ 「一定数以下」については、約50%の自治体が「おおむね10人未満」と考えると回答。

これを踏まえ、厚生労働省は、「調査で明らかになった様々なニーズを満たすため、「従うべき基準」の中でどこまで柔軟化できるのか、あるいは参酌化することが適当なのか、参酌化した場合においても、必要な部分をどのような形で担保できるのか等、今の時点では幅広く考えさせていただきたい」とした<sup>(9)</sup>。

---

(8) 第71回専門部会（2018年5月11日）資料6「放課後児童健全育成事業の「従うべき基準」に関する実態調査について」

(9) 第71回専門部会議事概要

### ③ 量の拡充を重視する社会保障審議会等における議論

有識者会議や専門部会での議論と並行して、他の審議会等でも放課後児童健全育成事業に関する審議が行われていた。

2017年11月には、社会保障審議会児童部会が開催され、専門委員会を中心に、新たな「放課後子ども総合プラン」策定に向けた議論が進められ、2018年9月には、厚生労働省・文部科学省から「新・放課後子ども総合プラン」が発表された。

同プランでは、女性就業率の上昇を踏まえ2023年度末までに約30万人分の受け皿を整備する、すべての小学校区で放課後児童クラブ（文部科学省）と放課後子ども教室（厚生労働省）とを一体的に又は連携して実施する等とし、「量」を重視することを示唆する内容となっていた。

### ④ 厚生労働省の方針変更 第87回専門部会（11月19日）

数次にわたる専門部会での審議の結果、第87回専門部会（11月19日）で、厚生労働省から、概要以下のように、見解が述べられた<sup>(10)</sup>。

- これまで現行の「従うべき基準」を柔軟に見直す必要を当省としても認識していること、同時に、放課後児童クラブの質を確保する必要があることについても説明してきた。
- 放課後児童健全育成事業は今後ニーズが拡大すると見込まれ、地域の実情に応じて、市町村には積極的に放課後児童クラブを開設いただきたいと考えているが、質と量は車の両輪であり、質を蔑ろにすることは許されないとするのが当省の基本的な考え方。
- その上で、地方自治体から「従うべき基準」を遵守しながら必要な人員を確保することは、地域によっては難しい状況にあるところも多い等の理由から、参酌化について強い要望があった。加えて、放課後児童クラブの現行の基準は、平成26年に厚生労働省として基準が制定されるまでの間は、厚生労働省が示したガイドラインを踏まえつつ、地域の実情に応じて事業が実施されてきたという経緯もある。
- これらを踏まえると、放課後児童クラブの質の確保と、地域の実情に応じた放課後児童クラブの安全的・継続的な運営を両立する限界の案として、放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数に係る「従うべき基準」については、現

---

(10) 第87回専門部会議事概要

行の基準の内容を「参酌すべき基準」とする。

- 施行後3年を目途として、その施行状況を勘案し、放課後児童健全育成事業の質の確保の観点から検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

上記の厚生労働省の説明に対し、専門部会では、「支援員の待遇が必ずしも良くないのではないかと、という話も伺っているが、厚生労働省として更なる処遇改善策等について御検討いただきたい」との更問があり、これに対し厚生労働省からは、「平成26年に処遇改善の補助として新たに始めた事業がある。それから、平成29年からは運営費として補助金を交付しているが、補助単価の見直しも行い、評価を得てきたという経緯もある。さらに、同年に勤続年数や研修実績等に応じて処遇改善を図るという仕組みも新たに追加しているところ。ただ、地方自治体の補助申請がまだ足りていない状況もあるため、まずは現行の補助事業自体をしっかりと周知」との回答があった<sup>(11)</sup>。

#### ⑤ 2018年対応方針の内容

12月25日に内閣総理大臣を本部長とする地方分権改革推進本部（以下、「推進本部」）ならびに同日の閣議で決定した2018年対応方針では、次のように記載された。

##### (2) 児童福祉法（昭22法164）

放課後児童健全育成事業（6条の3第2項及び子ども・子育て支援法（平24法65）59条5号）に従事する者及びその員数（34条の8の2第2項）に係る「従うべき基準」については、現行の基準の内容を「参酌すべき基準」とする。

なお、施行後3年を目途として、その施行の状況を勘案し、放課後児童健全育成事業の質の確保の観点から検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

---

(11) 筆者は、低処遇が支援員の不足の原因であることについて、次のように指摘していた。「国の制約を緩和し、地方自治体の自由度を高めれば、政策の質が自ずと高まるわけではない。保育士や放課後児童支援員等の福祉労働者をワーキングプアの状態にし、人手不足を惹起させてきたのは地方自治体自身だからである。この観点からすれば、待機児童問題は地方自治体の政策選択の結果である。この点を見直すことなく自治体の自由度を高めても、待機児童解消という結果は期待できない」拙稿「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8次一括法～平成30年6月27日法律66号」『自治総研』（481）2018・11、注(22)、51頁

#### (4) 公立社会教育施設について地方公共団体の選択により、教育委員会から首長部局への移管を可能とする見直し

##### ① 検討の経過

社会教育法、図書館法、博物館法ならびに地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、「地教行法」という）等の規定により、公民館、図書館、博物館その他の社会教育機関については、教育委員会の所管とされている（地教行法21条12号、同法32条、社会教育法5条1項3号、4号及び6号等）。

このような所管の取り扱いについて、すでに第28次地方制度調査会（2005年12月9日）では、「文化、スポーツ、生涯学習支援、幼稚園、社会教育、文化財保護なども含め、公立小・中・高等学校における学校教育以外の事務については、地方公共団体の判断により長が所掌するか、教育委員会が所掌するかを選択を幅広く認める措置を直ちに採ることとすべきである」との答申がなされ、これに対し、中央教育審議会からは、2008年2月の「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」ならびに2013年12月の「今後の地方教育行政の在り方について」の2度にわたり、政治的中立性の確保、継続性・安定性の確保、学校教育と社会教育との連携の必要性から、教育委員会が引き続き担うべきという答申が出されてきた<sup>(12)</sup>。

##### ② 2017年対応方針

2017年の提案募集では、北海道から国の観光ビジョンや成長戦略に呼応し「公立博物館の所管を教育委員会が担う規定（博物館法19条）を、地方自治体の実情に応じて、条例で所管部局を決定できるよう改正を行うべき」とする提案が出され、専門部会での文部科学省からのヒアリングを含めた検討の結果、文部科学省から「過去の経緯を踏まえると、再度、中央教育審議会で議論するというプロセスを欠くことはできない」との回答を重視し、2017年対応方針では、次のように記載された。

(9) 博物館法（昭和26法285）及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31法162）

公立博物館については、まちづくり行政、観光行政等の他の行政分野との一体的な取組をより一層推進するため、地方公共団体の判断で条例により地方公

---

(12) 以上の経過については、齋藤秀生「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針の概要及び主な事例」『地方財務』（765）2018・3、37頁以下を参照

共団体の長が所管することを可能とすることについて検討し、平成30年中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

### ③ 2018年の提案募集

2018年の提案募集においては、三重県名張市から、2016年度に「名張市公民館条例」を廃止、「名張市市民センター条例」を施行して市民センターへ移行することで、地域課題解決への環境を整えたとしたうえで、「現在、地方自治法に基づく事務委任・補助執行により、首長部局の職員等に社会教育施設の運営を委ねることも可能だが、最終的な責任の所在が不明確となることも懸念」するとの提案があった。

専門部会では、同提案を踏まえ、博物館だけでなく、社会教育施設全般の所管を首長部局に選択的に移すことについて検討することとなった。

### ④ 2018年の専門部会ならびに中央教育審議会における検討

上記の2017年対応方針を踏まえ、文部科学省では中央教育審議会に対し、①社会教育施設が、地域の実情を踏まえつつ、地域活性化やまちづくり等の分野と効果的に連携を図るための運営の在り方や振興のための方策について、その所管の在り方、②特に博物館については、2017年の対応方針も踏まえ、検討するよう諮問がなされた（2018年3月2日「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について（諮問）」）。

同諮問を踏まえ、2018年2月に設置されていた中央教育審議会生涯学習分科会の「公立社会教育施設の所管のあり方に関するワーキンググループ」が集中的な検討を行い、同年7月には生涯学習分科会から「移管を可とすべき」との報告がなされ、同年12月21日の中央教育審議会「人口減少時代の新しい地域づくりに向けた社会教育の振興方策について（答申）」では、「社会教育に関する事務については今後とも教育委員会が所管することを基本とすべきであるが、公立社会教育施設の所管については、当該地方の実情等を踏まえ、当該地方にとってより効果的と判断される場合には、地方公共団体の判断により地方公共団体の長が公立社会教育施設を所管することができることとする特例を設けることについて、……社会教育の適切な実施の確保に関する担保措置が講じられることを条件に、可とすべきと考える」とされた。

「社会教育の適切な実施の確保に関する担保措置」については、例えば、地方自治体において所管の特例についての条例・規則を定める際に教育委員会の意見を聴く

こととする、教育委員会から長へ意見を述べることとする等が挙げられている<sup>(13)(14)</sup>。

#### ⑤ 2018年対応方針の内容

上記を踏まえ、2018年対応方針では、次の通り記載され、決定した。

- (6) 社会教育法（昭24法207）、図書館法（昭25法118）、博物館法（昭26法285）及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭31法162）

公立社会教育施設については、社会教育の適切な実施の確保に関する一定の担保措置を講じた上で、地方公共団体の判断で条例により地方公共団体の長が所管することを可能とする。

#### (5) 行政事務の効率化・迅速化に資する提案について

先に記したように、2018年提案募集においては、募集要項に示さないまま、新たに「事務の改善・新事業の実施等の制度の見直し」の募集が加えられた。

第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）では、「重点事項以外の提案の中には、1つ1つは個別事務の問題ではあるが、国・地方を通ずる行政事務の効率化・迅速化の観点から切実なものも多い」とし、重点事項に並んで重要なテーマとして「行政事務の効率化・迅速化に資する提案について」を各府省と調整・検討することが提案された。

2018年対応方針が取りまとめられた第35回有識者会議・第88回専門部会合同会議（2018年11月19日）では、対応方針に記載されることとなった「行政事務の効率化・迅速化に資する提案」のうち主なものについて、以下の項目が列記されている<sup>(15)</sup>。

- 健全化判断比率等の算定・報告事務の効率化（地方公共団体の財政の健全化に関する法律）
  - ・ 国は、必要となるデータを抽出し、所定の様式に自動転記して提供すること
- 公共職業訓練に係る書類の記載事項の見直し（雇用保険法）【省令改正】
  - ・ 職業能力開発校等の長の氏名の記載を不要とすること及び証明事務の範囲を明確化すること

---

(13) 中央教育審議会での検討経過については、文部科学省総合教育政策局地域学習推進課「第9次地方分権一括法による社会教育関係法律等の改正について」『教育委員会月報』71(6)、2019・9を参照

(14) 社会教育施設の所管の特例移管に関する専門部会での検討経過については、前掲注(1)山中論文、43頁以下を参照

(15) 第35回有識者会議・第88回専門部会合同会議（2018年11月19日） 資料3

- 地方行政サービス改革に関する取組状況等の調査の事務負担軽減（地方行政サービス改革に関する取組状況等の調査）【要領改正】
  - ・ WEB会議方式を導入したヒアリングの実施を行うこと
- 道路の隅切りの廃止に伴う都市計画の変更手続の簡素化（都市計画法）【省令改正】
  - ・ 一般国道に属する隅切りを廃止する場合の都市計画の変更につき、軽易な変更として国土交通大臣への協議を不要とする
- 保育所から幼保連携型認定こども園へ移行する際の財産処分手続に係る添付書類の簡素化（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律）【通知改正】
  - ・ 対象施設の写真等の添付の省略及び代替を可能とすること
- 国土利用計画法に基づく土地売買等届出に係る副本提出の義務付け廃止（国土利用計画法）【通知】
  - ・ 副本の書類提出を不要とすること

#### (6) 2018年の地方からの提案等に関する対応方針

2018年の地方からの提案等に関する対応方針（案）については、2018年11月19日、第35回有識者会議・第88回専門部会において取りまとめられた。このうち公立社会教育施設の所管問題のようなその時点でペンディングであった事項は、その後、内閣府と各省庁との協議で結論が出され、「平成30年の地方からの提案等に関する対応方針」として推進本部で決定され、同日、閣議決定された。

2018年の対応方針では、地方からの提案319件のうち188件について関係府省と協議に付され、このうち、168件が「実現・対応」することとなったとし、実現／対応の割合は89.4%で、この5年間で2番目に高いものになったとしている（表3参照）。

なお、2018年の対応方針に示された事項のうち、第9次一括法による法律改正によらないもので、別途の法改正を行ったもの（措置済み含む）は以下の6法律である<sup>(16)</sup>。

##### ○ 医療法（昭23法205）

病院、診療所又は助産所の管理者については、都道府県知事等の許可を受けた場合は、医師が不足している地域内等に開設する診療所の管理者との兼務が可能であることを明確化する。〔医療法及び医師法の一部を改正する法律（平成30年法律第

---

(16) 推進本部「平成30年の地方からの提案等に関する対応方針」（2018年12月25日）に示された事項より抜粋



79号)で措置済み]

○ 生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法

- ・ 費用返還義務（63条）に基づき生じる債権については、国税徴収の例により徴収することのできる請求権には破産者に対する免責許可の決定の効力が及ばないこと（破産法（平16法75）253条1項1号）及び当該請求権に係る債務の弁済が偏頗行為の否認の例外として扱われること（同法163条3項）に鑑み、国税徴収の例により徴収することを可能とする。
- ・ 費用返還義務（63条）に基づき生じる債権については、被保護者の申出に基づき、あらかじめ保護費と調整することを可能とする。

[以上、生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（平成30年法律第44号）により措置済み]

○ 社会福祉法

国及び都道府県以外の者が行う無料低額宿泊事業（2条3項8号）については、悪質な事業者を規制し、利用者に対する処遇の質を確保するため、設備、運営等に係る法令上の最低基準を設け、当該基準を満たさない事業者に対し、都道府県等が改善命令等を行うことを可能とするとともに、国、都道府県、市町村、特別区及び社会福祉法人以外の者が当該基準を満たしていることをあらかじめ確認することを可能とするため、都道府県等に対して事業開始の日から1月以内に行う届出を事業開始前の届出に改める。[生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（平成30年法律第44号）で措置済み]<sup>(17)</sup>

○ 漁業法（昭24法267）

海区漁業調整委員会の公選委員に欠員が生じた際の補欠選挙の廃止 [漁業法等の一部を改正する法律（平成30年法律第95号）で措置]

○ 都市農地の貸借の円滑化に関する法律（平30法68）

生産緑地地区の区域内の農地（2条2項）については、自らの耕作の事業の用に供するため当該農地の所有者から貸借権等の設定を受けようとする者が作成し、当該農地の所在地を管轄する市町村長に認定された事業計画に従って設定された貸借

---

(17) 拙稿「生活困窮者等の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（平成30年6月8日法律第44号）」公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向 第6集』2019年、305頁以下

[http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128\\_305-351.pdf](http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128_305-351.pdf)

権に係る賃貸借を行うときは、法定更新（農地法（昭27法229）17条）が適用されず、賃貸借の期間終了後には、所有者に返還されることとする。〔都市農地の貸借の円滑化に関する法律（平成30年法律第68号）で措置済み〕

○ 建築基準法（昭25法201）及び都市計画法（昭43法100）

立体道路制度については、市街地の環境を確保しつつ、適正かつ合理的な土地利用の促進と都市機能の増進とを図るため、道路の上空又は路面下において建築物等の建築又は建設を行うことが適切であると認められるときは、都市再生緊急整備地域（都市再生特別措置法（平14法22）2条3項）の指定を受けていない地域の一般道路においても立体道路制度の活用を可能とする。〔都市再生特別措置法等の一部を改正する法律（平成30年法律第22号）で措置済み〕

## 2. 第9次一括法の概要

第9次一括法は、2018年の対応方針において、法律の改正により措置すべき事項は、所要の一括法案等を2019年の通常国会に提出するとしていたことを踏まえたもので、都道府県から中核市への事務・権限の移譲（1項目1法律）及び地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（8項目12法律）に係る関係13法律を一括して改正したものである。以下、個別法律ごとに概要を見ることとする<sup>(18)</sup>。

### A 都道府県から中核市への事務・権限の移譲（1項目1法律）

#### ① 介護サービス事業者の業務管理体制の整備について、届出・立入検査等に係る事務・権限を都道府県から中核市へ移譲（介護保険法）

【提案団体等】山口県、中国地方知事会

【内 容】介護サービス事業者について、事業所が一の中核市にとどまる場合には、業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査等の事務・権限を中核市へ移譲する。これにより、例えば事業所で不正事案が発生した際に、事業所への立入検査に加え、事業者本部への業務管理体制の検査による包括的な確認が可能とな

---


(18) 第9次一括法の概要については、山中浩太郎「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（第九次地方分権一括法）について」『地方自治』（861）2019・8、23頁以下を参照

るなど、迅速かつ効率・効果的な監督に資する。

【支障事例】 不正請求等による指定取消処分に対応する可能性がある事案が発生した場合、県と中核市の間で情報共有や検査日の調整等に時間を要するほか、事業者負担に考慮して中核市による聴聞と県による検査の日程を合わせるなどするため、検査の実施までに相当の時間がかかっている。また、実際に当該処分を受けた事業所については、業務管理体制の特別検査によって法人の役員等の組織的な関与があったと認められた場合、連座制が適用され、別途、中核市による同一法人内の他事業所への聴聞等が行われ、その結果によって処分する場合もあるが、そのための監査の実施に時間を要し、処分の決定までに時間がかかることで、多くのサービス利用者が不利益を被るといった支障が生じる場合もある。

【施行日】 2021年4月1日

図1 介護サービス事業者の業務管理体制の整備について、届出・立入検査等に係る事務・権限を都道府県から中核市へ移譲

権 限	都道府県	中核市
介護サービス事業所の指定に関する事務・権限		○
介護サービス事業者の業務管理体制に関する届出・立入検査等に係る事務・権限（事業所が一の中核市に限る）	○ 	

## B 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（8項目12法律）

- ① 幼保連携型認定こども園の保育教諭の資格要件等を緩和する特例の延長（就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律、教育職員免許法）

【提案団体等】 豊中市

【内容】 幼保連携型認定こども園について、2019年度末まで設けられている保育教諭となることができる者の要件に係る特例を5年間（2024年度末まで）延長し、10年とする（保育士と幼稚園教諭免許の両方の資格を持つことが保育教諭となる要件であるところ、片方の資格保有者でも保育教諭となることができるという経過措置）。

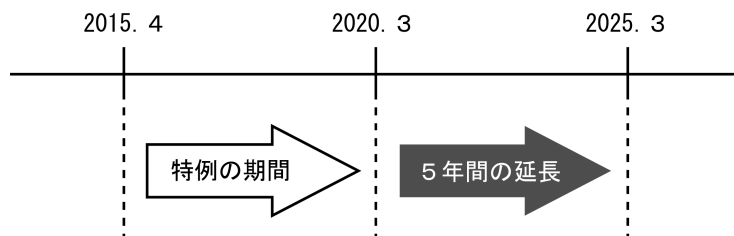
保育士登録を受けた者について、2019年度末まで設けられている幼稚園教諭免

許状の授与要件に係る特例を5年間（2024年度末まで）延長し、10年とする（幼稚園教諭による保育士資格の取得の特例については、厚生労働省告示において措置）。

未更新の幼稚園教諭免許状所持者に対する特例も、2024年度末まで延長する。  
【支障事例】特例措置の期間中に免許・資格の取得を促進しているが、養成機関なども限られるうえ、認定こども園の利用希望者が多く、保育教諭不足の中で、雇用している職員が資格・免許取得の為に現場から離れてしまうことにより、保育現場に支障をきたす。現状では特例措置の期間中に全ての職員が保育教諭の免許・資格をとることが困難。また、特例措置終了後は免許・資格取得に要する期間が増加することにより、さらに取得促進が難しくなる。

【施行日】2020年4月1日

図2 保育教諭の資格要件等を緩和する特例



- ② 公立大学法人が、設立団体の長の認可を受けて、大学業務及び当該業務に附帯する業務に該当しない土地等を貸し付けることを可能に（地方独立行政法人法79条の5）

【提案団体】指定都市市長会

【内容】公立大学法人においても、国立大学法人と同様、大学業務及びこれに附帯する業務に支障のない範囲内で、その対価を教育研究水準の一層の向上を図るために必要な費用に充てるため、当該業務のために当面使用されることが予定されていない土地等（土地、建物その他の土地の定着物及びその建物に附属する工作物）について、設立団体の長の認可を受けた上で、第三者に貸し付けることを可能とする。

【支障事例】国立大学法人は、法改正により資産の有効活用を図ることができるようになり、その対価を教育研究水準の一層の向上に充てることができる。一方、公立大学法人は、地方独立行政法人法70条により、「大学の設置及び管理」及び

「これに附帯する業務」以外の業務を行ってはならないとされている。

ある公立大学では、資産の有効活用及び福利厚生の実を目的として、キャンパス内の土地にキャンパス内外から利用可能なコンビニの設置を検討したが、地方独立行政法人法70条の「附帯する事業」の範疇ではないため、設置ができない状況。

国立大学法人に認められている資産の有効活用（土地の第三者への貸し出し等）による自己収入の確保が困難で、教育研究水準の一層の向上に取り組む公立大学法人の自主・自律的な運営を阻害。

【施行日】 公布の日から3月を経過した日

図3 大学業務及び当該業務の附帯業務に該当しない土地等の第三者への貸付け

	現 行	改正後
公立大学法人	×	○
国立大学法人	○	○ (変更なし)

- ③ 公立社会教育施設（博物館、図書館、公民館等）について地方公共団体の判断により、教育委員会から首長部局へ移管を可能とする（地教行法、社会教育法、図書館法、博物館法）

【提案団体】 名張市

【内容】 公立社会教育施設について、地方公共団体の判断によって教育委員会から首長部局に移管することができるようにするため、地方公共団体の長は、図書館、博物館、公民館その他の社会教育に関する教育機関のうち、条例で定めるもの（以下「特定社会教育機関」という。）の設置、管理及び廃止に関する事務を管理・執行することができることとし（新第23条第1項第1号）、特定社会教育機関は、地方公共団体の長が所管する。

【支障事例】 名張市では、2016年度に、「名張市公民館条例」を廃止、「名張市市民センター条例」を施行。現行の社会教育法では、営利目的の事業が禁止され、活動の幅を狭めていたことから、市民センターへ移行することで、地域課題解決への環境が整うと判断。

現在、地方自治法に基づく事務委任・補助執行により、首長部局の職員等に社会教育施設の運営を委ねることも可能だが、最終的な責任の所在が不明確となることも懸念。

【施行日】 公布の日

④ 放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数の基準について、従うべき基準から参酌すべき基準に見直し（児童福祉法）

【提案団体】 全国知事会、全国市長会、全国町村会

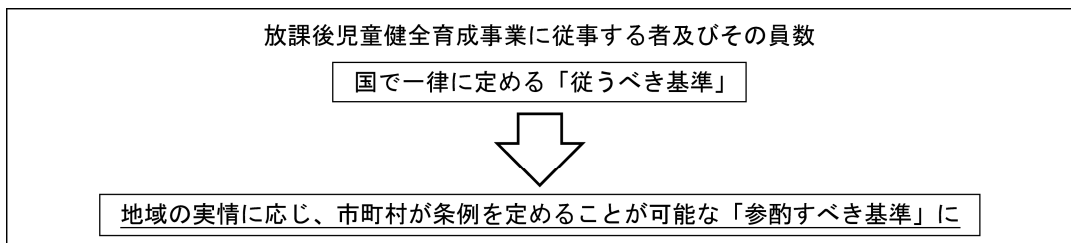
【内容】 事業の質を担保した上で、地域の実情に応じた運営が可能となるようにするため、放課後児童クラブに従事する者及びその員数の基準を「従うべき基準」から「参酌すべき基準」に変更する。市区町村が放課後児童クラブの設備及び運営について条例で基準を定めるに当たっては、厚生労働省令で定める基準を参酌するものとする。

なお、附則で、施行後3年を目途として、改正後の児童福祉法の規定の施行の状況について、放課後児童クラブの適切な実施並びに内容及び水準の向上を図る観点から検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものと規定。

【支障事例】 放課後児童に関する施策については地方が先行して実施していた分野。従事する者及びその員数について「従うべき基準」とされているため、クラブの規模に応じた人員配置や人材活用が妨げられている。地方が自ら、地域の特性を踏まえて創意工夫を行うことで、クラブの質を保つことは十分に可能。地域の実情を十分に踏まえ、抜本的な基準の見直し（「従うべき基準」を「廃止」又は「参酌すべき基準」に見直し）を行うべき。

【施行日】 2020年4月1日

図4 放課後児童健全育成事業従事者の要件及び員数の基準の参酌化



⑤ 指定管理鳥獣捕獲等事業<sup>(19)</sup>の従事者が、一定数量の火薬類を都道府県公安委員会の許可なく譲り受けることを可能に（火薬類取締法）

【提案団体】福島県、茨城県、栃木県、群馬県、新潟県、岐阜県

【内容】けん銃等又は猟銃に専ら使用される実包等の火薬類を譲り受けようとする者が、指定管理鳥獣捕獲等事業を実施する都道府県、国の機関又はこれらから委託を受けた者（法人である場合には従事者証の交付を受けた者）であるときについても、鳥獣の捕獲をする目的で、内閣府令で定める数量以下の火薬類を譲り受けるときは、都道府県公安委員会の許可を不要とする。

【支障事例】原発事故による影響で、狩猟者の減少や出荷制限等による狩猟意欲の低下が著しく、イノシシが大幅に増加し、農業被害や生活環境被害が急増。これまでの狩猟・有害捕獲に加え、鳥獣保護法に基づく指定管理鳥獣捕獲等事業（受託者：福島県猟友会）を実施。事業実施に伴う火薬類取締法に基づく実包の譲受許可申請に当たり、各支部での申請者合計362人（申請件数362件）、申請手数料等の費用負担867,568円（2,400円／件＋手数料）が生じた。受託者（捕獲従事者）から「申請手続のため捕獲の着手までに手間と費用がかかった」旨の苦情等が多く寄せられ、事業の円滑な実施に支障。指定管理鳥獣捕獲等事業に用いる実包の譲受については県知事の許可が必要である一方、狩猟及び有害捕獲に用いる実包の譲受については県知事の許可が不要であることから、指定管理鳥獣捕獲等事業についても、許可不要として支障がないものとする。

【施行日】公布の日から起算して6月を経過した日から施行

⑥ 都道府県建築士審査会の委員任期について、都道府県が条例で設定できるよう見直し（建築士法）

【提案団体】群馬県、茨城県、栃木県

---

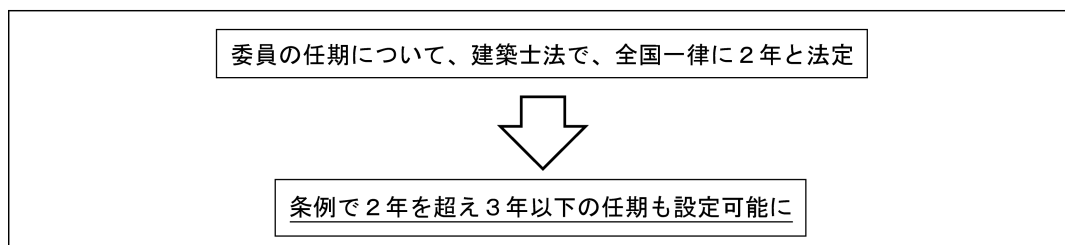
(19) 【指定管理鳥獣捕獲等事業】鳥獣による農作物等への被害が深刻化していることなどを背景として、2014年の鳥獣保護法改正により創設された制度で、集中的かつ広域的に管理を図る必要があるとして、環境大臣が定めた指定管理鳥獣（ニホンジカ及びイノシシ）について、都道府県又は国が捕獲等をする事業をいう。指定管理鳥獣捕獲等事業を実施する都道府県又は国の機関は、同事業の全部又は一部について、認定鳥獣捕獲等事業者その他環境省令で定める者に、その実施を委託することができる（鳥獣保護管理法14条の2第7項）。都道府県、国の機関又はこれらから委託を受けた者が指定管理鳥獣捕獲等事業として実施する行為については、鳥獣の捕獲等の禁止規定（鳥獣保護管理法第8条）が適用されないため、鳥獣保護管理法9条1項の規定による鳥獣の捕獲等の許可を受けずに指定管理鳥獣の捕獲等ができる

【内容】引き続き、都道府県建築士審査会の委員の任期を2年としつつも、地域の実情に応じた柔軟な任期設定を可能とするため、その任期を、2年を超え3年以下の期間で都道府県が条例で定めるときは、当該条例で定める期間を都道府県建築士審査会の委員の任期とする。

【支障事例】建築士審査会委員の任期は、建築士法30条1項により全国一律に2年と定められている。実際には、2年を超えて再任される委員が多く、当県では過去25年で、27人中25人が2年を超えて再任。一方、職員の人材不足で他業務に圧迫されているなか、短期的に改選手続が発生し、事務負担となっている。地方の実情に応じた審査会運営が可能となるよう見直しを求める。

【施行日】公布の日

図5 建築士審査会委員の任期を条例で柔軟化



⑦ 食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止（健康増進法）

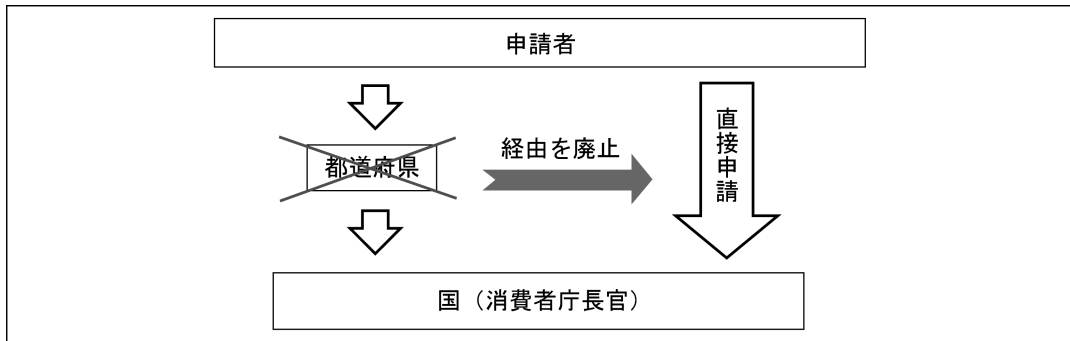
【提案団体】愛知県

【内容】食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止を求める措置。申請者から直接、内閣総理大臣（消費者庁）へ申請することとする。申請における迅速な手続による申請者の利益及び都道府県の事務負担の軽減に資するため、食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務を廃止し、許可申請者は、直接、内閣総理大臣（消費者庁長官）に許可申請書を提出。

【施行日】公布の日から起算して3月を経過した日



図6 食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止



⑧ 建設業の許可申請等に係る都道府県経由事務の廃止（建設業法）

【提案団体】神奈川県

【内容】建設業（二以上の都道府県の区域にわたる場合）の国土交通大臣に対する許可申請等<sup>(20)</sup>について、都道府県経由事務を廃止する。

【支障事例】都道府県経由で提出される国土交通大臣の経営事項審査申請書及び再申請書が毎月数十件（年間数百件）にも及び、書類管理や整理、発送事務の負担が生じている。

許可申請書及び届出書の提出先は都道府県、確認書類の提出先は地方整備局等に直接送付だが、申請者からは、窓口が一本化されておらず分かりにくいといった苦情。

国土交通大臣許可申請又は経営事項審査の申請にあつては登録免許税又は収入印紙を、都道府県知事許可又は経営事項審査にあつては県収入証紙を書類に貼り付けて提出するが、窓口が都道府県となっていることから申請者が混同し、国土交通大臣の申請書に誤って県の収入証紙を貼りつけ提出されたケースが発生。都道府県が申請書提出後の書類審査等の進捗状況について申請者から問い合わせを受けることがあり、地方整備局に問い合わせるよう案内をしても、都道府県が関知していないことについて理解が得られなかったケースなど申請者側が混同している事例。

【施行日】公布の日から起算して一年を超えない範囲内で政令で定める日

(20) 建設業の許可申請、変更及び廃業の届出、経営事項審査

### 3. 国会での議論

#### (1) 審議概要

第9次一括法案の議案審議経過は、表4の通り。

衆議院では、地方創生に関する特別委員会に付託され、同委員会は4月25日に賛成多数で原案通り可決すべきものと決定された後、5月10日、衆議院本会議において賛成多数で可決され、参議院に送付された。

なお、地方創生に関する特別委員会においては、採決に先立ち、放課後児童クラブの従事者の資格や員数について、国の基準を「参酌すべき基準」とする児童福祉法の改正部分を削除する修正案が提出され、修正案について採決を行った結果、賛成少数をもって否決した（賛成—立憲、国民、共産、社保。反対—自民、公明、維新）。採決後には、放課後児童クラブに係る改正について、子どもの安全や同事業の質が十分に確保されるよう、地方自治体等に周知徹底すること等を旨とする附帯決議を決定している。

参議院では、内閣委員会に付託され、5月30日に質疑・採決が行われた結果、同法案は賛成多数で原案通り可決すべきものと決定され、翌5月31日に参議院本会議において賛成多数により可決・成立した。

なお、参議院内閣委員会においても、児童福祉法改正部分を削除する修正案が（立憲・民友会・希望の会及び国民民主党・新緑風会）が提出されたが、賛成少数で否決された。採決後には、放課後児童クラブに係る改正について、附帯決議を決定している。

表4 第9次一括法の議案審議経過

項 目	内 容
議案種類	閣法
議案提出回次	198
議案番号	37
衆議院議案受理年月日	平成31年3月8日
衆議院付託年月日／付託委員会	平成31年3月25日／地方創生に関する特別委員会
衆議院審査終了年月日／審査結果	平成31年4月25日／可決
衆議院審議終了年月日／審議結果	令和元年5月10日／可決
衆議院審議時党派態度	多数
衆議院審議時賛成党派	自由民主党；国民民主党・無所属クラブ；公明党；日本維新の会；社会保障を立て直す国民会議；希望の党；未来日本
衆議院審議時反対党派	立憲民主党・無所属フォーラム；日本共産党；社会民主党・市民連合
参議院予備審査議案受理年月日	平成31年3月8日
参議院議案受理年月日	令和元年5月10日
参議院付託年月日／付託委員会	令和元年5月27日／内閣
参議院審査終了年月日／審査結果	令和元年5月30日／可決
参議院審議終了年月日／審議結果	令和元年5月31日／可決
参議院審議時党派態度	多数
衆議院審議時賛成党派	自由民主党・国民の声；国民民主党・新緑風会；公明党；日本維新の会・希望の党；無所属クラブ；未来日本
衆議院審議時反対党派	立憲民主党・民友会・希望の会；日本共産党；沖縄の風；各派に属しない議員
公布年月日／法律番号	令和元年6月7日／26

## (2) 主な質疑

以下では、参議院での質疑状況を中心に記載する。

### 提案募集方式

○相原久美子（参/立憲民主党） 提案募集方式は5年を経過。これまでの成果、課題は、  
→山野謙（内閣府地方分権改革推進室次長） これまで累計で2,220件の提案が寄せられ、  
1,354件について関係府省と内閣府の間で調整。提案が実現できるもの、対応できるもの  
の割合は7割超。

○清水貴之（参/日本維新の会） 提案実績のある市区町村が2割程度。県別データを見ると差がはっきりし、例えば愛媛、大分などは全市区町村が提案。一方、提案が一つも出ていないや、40近い市区町村があるのに一件だけの提案で提案割合が2.6%。

→山野謙 都道府県と連携しながら、研修やワークショップの機会を通じ周知を図り、提案実績ない市町村の提案を後押ししたい。

○田村智子（参/日本共産党） 提案少ない自治体に働きかけ、出した方がいいとするのは地方分権か。出てくる中身といえば、放課後児童クラブのように、基準を下げてくれ、子供たちの命に関わる基準を貶める提案。自治体が困っていることがあるなら、内閣府でなく関係省庁とやり取りし、必要な法律はそれぞれの省庁の責任で提案をして、法案担当大臣が責任持って答え、関係者からの意見も聞き、審議するのが当たり前。

→片山さつき（担当大臣） 何が支障になっているかが分からないと答えている方もたくさんいる。それを分かるようにつなげるのも地方分権あるいは地方創生である。学童保育の処遇の問題については厚労省も文科省も、我々も努力をしてまいりたい。

#### **介護サービス事業者の業務管理体制の整備について、届出・立入検査等に係る事務・権限を都道府県から中核市へ移譲**

○和田政宗（参/自由民主党・国民の声） 平成29年の対応方針では、条例による事務処理特例制度で中核市への権限移譲が可能と周知し、権限移譲の必要性は検討するとされた。平成30年の対応方針では、中核市に権限を移譲。平成29年から平成30年にかけての検討の経緯。

→山野謙 平成30年度に改めて中核市に事務、権限の移譲の意向調査。移譲に賛成する意見が多く、関係府省と調整の上、有識者会議に報告、中核市への権限移譲が適当と判断。

#### **幼保連携型認定こども園の保育教諭の資格要件等を緩和する特例の延長**

○和田政宗 経過措置の延長により全ての保育教諭が両資格を取得することができるか。

→川又竹男（内閣府子ども・子育て本部審議官） 保育教諭の現状は、総数100,307人。免許、資格両所有者の割合が90.4%、90,647人。片方の免許、資格のみを有する者が9.6%、9,660人という現状。幼稚園教諭免許は約15,000人、保育士資格は約22,000人がこの特例を活用し資格取得、年間およそ7,000人から8,000人が新たに免許又は資格を取得しているのが、5年間の状況。

→平野統三（文部科学大臣官房審議官） 保育士資格を有する者が幼稚園教諭免許状を取

得する際の受講料支援等を行い、両資格を取得しやすい環境整備を行っている。

○矢田わか子（参/国民民主党・新緑風会） 幼稚園教諭と保育士の資格を二つに分けたまま進んでいくのか。一本の資格にしたらい。

→川又竹男 幼保連携型の認定こども園で勤務する保育教諭は、教育と保育の双方について高い専門性が求められる。幼稚園教諭免許と保育士資格の両方を有することを原則。

### **公立大学法人が、設立団体の長の認可を受けて、大学業務及び当該業務に附帯する業務に該当しない土地等を貸し付けることを可能に**

○和田政宗 同制度の活用の実績や具体例は。

→玉上晃（文部科学大臣官房審議官） 平成30年度末までに9大学で12の貸付事業を認可。第三者に駐車場を用途として貸し付けるもののほか、教育研究施設としての活用を含む民間事業者のための事務所のビル、環境保全に係る再生可能エネルギー発電事業など、貸付事業を通じた新たな財源を確保するのみならず、大学の教育研究に資する事例も。

### **公立社会教育施設（博物館、図書館、公民館等）について地方公共団体の判断により、教育委員会から首長部局へ移管を可能とする**

○和田政宗 地方自治法に基づく事務委任、補助執行の活用も可能な中で、現行法でどのような支障が生じているのか。

→塩見みづ枝（文部科学省総合教育政策局社会教育振興総括官） 平成29年度、社会教育に関する事務の一部を事務委任によって首長部局が担っている都道府県、指定都市は7団体、市町村は42団体、社会教育に関する事務の一部を補助執行によって首長が担っている都道府県、政令市は9団体、市町村は90団体。事務委任や補助執行は首長の補助機関の職員等を対象としたもの。首長自身に事務委任、補助執行をさせるということではできず、権限と責任の所在が曖昧あるいは執行上の手続が煩雑との指摘がある。

○相原久美子 職員の任免も教育委員会から首長部局へ移る。図書館司書や博物館学芸員の専門性が薄れて専門外の任免にもつながりかねない。

→塩見みづ枝 法律や基準等を踏まえ、必要な専門的職員の配置あるいは研修機会の充実等を含め、社会教育施設として適切な管理運営を進めていただく必要。社会教育の適切な実施が確保されるよう教育委員会による一定の関与の仕組みを設けている。

○木戸口英司（参/国民民主党・新緑風会） 専門部会の議事録では、博物館を含む社会教育施設全体に広げて検討をするとして文部科学省に対し、部会長は、観光立国との関

係ですくい上げられる施設は博物館というピンポイントで議論できないか、社会教育施設全般という話まで広げていただくと、かえって危惧を持つと発言。社会教育施設全般にまで広げて法改正するという結論に至った経緯は。

→塩見みづ枝 公立社会教育施設は、平成26年に博物館、図書館、平成29年に博物館について、条例で首長への移管を可能とすることを求める提案が地方公共団体からなされた。平成30年6月には、社会教育施設全般について首長への移管を可能とすることを求める提案についても地方公共団体からいただいた。

○田村智子 公立社会教育施設と広がったのはなぜか。昨年、三重県の名張市が社会教育施設全般に広げる提案。名張市は、公民館条例を既に廃止し、2016年に市民センターとして教育委員会から首長部局に既に移管。我が党の市議が市の複数の担当者に聞いてもらったところ、国が名張市の先行事例を知っていて、成功事例としてのヒアリングが欲しかったのではないか、あるいは国からの要請を受けて提案した、借りをつくった、何かのときに返してもらうこともあるだろうと言っている。国が進めたい施策を自治体に提案させるということも行われているのではないか。

→山野謙 御指摘のような内閣府が地方に対して提案を出させているといった事実はないと認識。

### **放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数の基準について、従うべき基準から参酌すべき基準に見直し**

○広田一（衆/社会保障を立て直す国民会議） 平成30年7月27日の全国知事会の決議「地方分権改革の推進について」では、新たな法令などの制定により、新たな計画策定や事務の実施が求められ、従うべき基準も多用される、また、議員立法でも義務づけ等がなされてしまう現状としている。地方分権改革推進委員会第3次勧告以降創設された従うべき基準は幾つあるのか。

→山野謙 放課後児童クラブ以外のものでいいますと、三つある。

○和田政宗 資格要件が参酌基準となると、自治体ごとに放課後児童支援員の資格要件が異なり、地域ごとに差が発生するなどの懸念。放課後児童支援員の質の確保をどのように行うのか。

→本多則恵（厚生労働大臣官房審議官） 放課後児童支援員に対する研修によって支援員の質の向上を図ること、放課後児童支援員の処遇改善の推進、活動内容の質の向上のための評価の推進など、放課後児童クラブの質の確保に努めてまいりたい。

○相原久美子 2015年に一定の基準を確保するというので従うべき基準が生まれた。この4年間の従うべき基準の検証は。放課後児童クラブに働く職員の人数と年収は。

→本多則恵 平成27年度に、職員の資格と員数は従うべき基準、面積や児童数については参酌すべき基準とし、市町村が基準を条例で定めるとした。平成30年時点で、児童一人当たりの専用区画の面積が1.65平方メートルの参酌基準以上のクラブが74.6%、また一支援単位当たりの児童数は45人以内が73.8%。平成30年5月1日現在の数字で、常勤職員が36,220人、常勤職員以外の方が107,449人。収入は平成28年度に実施した調査で、年額で270.3万円。

○相原久美子 キャリアアップ処遇改善の実態は。

→新谷正義（厚生労働大臣政務官） 本事業は始まって日が浅い。一部の市町村での実施にとどまり、低い実施率。

○木戸口英司 専門部会の部会長及び構成員は行政法等を専門に研究している方。そのような場で子供の安全に関わる基準の緩和の議論を行うことはふさわしかったのか。

→山野謙 提案を受けた関係府省は、必要に応じて関係審議会等の御意見を考慮して検討。放課後児童健全育成事業は、閣議決定で、地方分権の議論の場において検討することを明記。これは、放課後児童健全育成事業が元々地方公共団体独自で実施されてきたこと、地方三団体から参酌化を求める意見が繰り返し表明されたことを受け、地方分権の議論の場で検討することを明確化したもの。

○矢田わか子 文部科学省で所管されている放課後子供教室は、全ての子供を対象に、働いているお母さんだけではなく全ての人を対象に、開所日数、開所時間も限定され、スタッフも無資格のボランティア等にも運営を任されている。

→新谷正義 二つの取組は目的や対象児童等が異なっている。新・放課後子ども総合プランでは、一体型を一万か所以上で実施することを目指している。

○田村智子 有識者会議などでは、全国学童協など学童関係者からの意見聴取を行ったか。また、社会保障審議会放課後児童対策に関する専門委員会は、昨年7月に中間取りまとめを行っているが、この専門委員会で参酌化について議論は行ったか。

→山野謙 分権改革室の職員が、支障の具体的な内容について現場を最もよく知る地方公共団体の職員から話を聞いている。有識者会議や専門部会の皆さん、関係省庁からのお話を十分に踏まえて議論をした。

→本多則恵 平成29年の対応方針の閣議決定で、参酌化することについて、地方分権の議論の場において検討し、平成30年度中に結論を得るとされた。そのため、放課後児童対

策に関する専門委員会では、参酌化に関する意見は何っていない。

○田村智子 直近の地方分権の提案は愛知県豊田市。高卒者の実務経験2年は2000時間程度の勤務経験を求められるのが問題という。補助員は非常勤職員、一日3.5時間、週3日程度の勤務なので、2000時間程度の勤務には4年を要する、だから資格要件は自治体に任せろという。厚労省は支援員の常勤化により処遇改善を進める方向ではないのか。

→本多則恵 処遇改善は、人員確保を始め長く勤務していただく環境づくりのためにも重要。平成29年度予算から人件費積算を見直し、運営費国庫補助基準額を増額、放課後児童クラブの勤続年数や研修実績等に応じた処遇改善の経費を補助するキャリアアップ処遇改善事業の仕組みを導入。

○田村智子 指導員の処遇は自治体によってばらばら。基準を自治体任せではなく、国が守るべき基準を明らかにし、基準に達するよう支援することが本来やるべきこと。地方分権という議論にするのはお門違い。

→片山さつき 高知県における拠点を拝見、実態的に70人のところがあり得る都市部と同じ配置を要求するのは現実的ではない。運営責任者である自分たちに任せてほしいという主張には理由がある。運営の裁量の確保はコンセンサスがあった。

#### **指定管理鳥獣捕獲等事業の従事者が、一定数量の火薬類を都道府県公安委員会の許可なく譲り受けることを可能**

○和田政宗 許可の要不要など譲渡規制を区別する趣旨。

→米田健三（経済産業大臣官房審議官） 消費の目的が明らかで、かつ公共の安全の維持に支障を及ぼすおそれがないと認められる場合、一部無許可による譲受けを認めている。

#### **都道府県建築士審査会の委員任期について、都道府県が条例で設定できるよう見直し**

○和田政宗 一律に条例委任又は条例で法定任期以外の任期を設定可能としているが、後者を選択した理由と、3年以下の上限を設けた理由。

→眞鍋純（国土交通大臣官房審議官） 全都道府県の意向を調査。一律条例委任の場合、現状の任期で特段の支障が生じていない都道府県は、不要な条例制定作業を強いられ、これを配慮。委員の任期は、40都道府県から、条例制定せず2年の任期を維持すると回答。7都道府県からは3、4年に設定したいと回答。4年設定とされた2県に理由を確認したところ、特段の明確な理由はなく、3年設定することに支障ないと見解が寄せられた。



### 食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県經由事務の廃止

○竹内真二（参/公明党） 都道府県經由を必要としていたのはなぜか。都道府県の經由事務が廃止された後も、都道府県知事は特別用途食品の検査等の監督を行うが、都道府県が適切に監督を行うことができるように国と情報共有を行う必要。

→橋本次郎（消費者庁審議官） 栄養改善に資する特別用途食品は、都道府県における栄養改善の取組の一つとして都道府県で管理。平成14年に健康増進法で規定されてからも、都道府県を經由し国に申請を行う制度がそのまま維持。健康増進法27条及び32条で規定している立入検査、収去、勧告等は、内閣総理大臣、都道府県知事、保健所設置市の市長又は特別区の区長の権限とされ、法改正後も変更はない。

### （3） 附帯決議

衆議院地方創生に関する特別委員会における附帯決議は以下の通り。

#### 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案に対する附帯決議

政府は、本法施行に当たり、次の事項に十分配慮すべきである。

- 一 放課後児童健全育成事業については、子どもの安全や同事業の質が十分に確保されるよう、地方公共団体等に周知徹底すること。また、子どもの安全等が損なわれるおそれがあると認める場合には、国は、当該地方公共団体に対し、適切な助言を行うこと。
- 二 放課後児童健全育成事業の見直しに関する検討を行うに当たっては、市町村、同事業の従事者、保護者等の意見を幅広く聴取するとともに、市町村による条例の改正状況や同事業の運営状況等に関する実態調査を継続的に実施すること。なお、実態調査の実施結果等について、適切な情報開示を行い、説明責任を果たすこと。
- 三 放課後児童健全育成事業の利用者の増加に伴う待機児童の解消のため、放課後児童支援員等の処遇改善等による人材の確保や、関係施設の整備等に対し、十分な財政措置を講ずること。また、同事業に係る既存の国の支援策について、その利用が促進されるよう地方公共団体に対する周知徹底を図ること。
- 四 放課後児童健全育成事業について、厚生労働省が同事業の従事者や保護者のための相談窓口を設けるとともに、当該窓口における意見等を踏まえ、地方公共団体に対し、報告聴取、情報提供及び助言を行うことも含め、事業の適切な運営を確保す

るための措置を講ずること。

五 地方公共団体の長が公立社会教育施設を所管する場合にあっては、社会教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映、学校教育との連携等により、多様性にも配慮した社会教育が適切に実施されるよう、地方公共団体に対し、適切な助言を行うこと。

六 公民館の運営において、特定の政党に特に有利又は不利な条件で利用させることや、特定の政党に偏って利用させるようなことは許されないが、公民館を政党又は政治家に利用させることを一般的に禁止するものではないことを、首長部局にも周知すること。

七 本法の公立社会教育施設に関する規定の施行後三年を目途として、その施行状況を検証し、必要があると認める場合には、社会教育の適切な実施のための担保措置等について、所要の見直しを行うこと。

八 指定管理鳥獣捕獲等事業の従事者による火薬類の無許可譲受けについては、同事業従事者に対する指導を徹底するなど、実包の十分な管理体制を確保し、公共の安全の維持に万全を期すこと。

参議院内閣委員会における附帯決議は以下の通り。

### 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案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずるべきである。

一 放課後児童健全育成事業については、子どもの安全や同事業の質が十分に確保されるよう、地方公共団体等に周知徹底すること。また、子どもの安全等が損なわれるおそれがあると認める場合には、国は、当該地方公共団体に対し、適切な助言を行うこと。

二 放課後児童健全育成事業の見直しに関する検討を行うに当たっては、市町村、同事業の従事者、保護者等の意見を幅広く聴取するとともに、市町村による条例の改正状況や同事業の運営状況等に関する実態調査を継続的に実施すること。なお、実態調査については、法令上に規定された基準等に基づく調査を行うとともに、実施結果等について、適切な情報開示を行い、説明責任を果たすこと。

三 放課後児童健全育成事業の利用者の増加に伴う待機児童の解消のため、放課後児

童支援員等の処遇改善等による人材の確保や、関係施設の整備等に対し、十分な財政措置を講ずること。また、同事業に係る既存の国の支援策について、その利用が促進されるよう地方公共団体に対する周知徹底を図ること。

四 放課後児童健全育成事業について、厚生労働省が同事業の従事者や保護者のための相談窓口を設けるとともに、当該窓口における意見等を踏まえ、地方公共団体に対し、報告を求めること、情報提供及び助言を行うことも含め、事業の適切な運営を確保するための措置を講ずること。

五 地方公共団体の長が公立社会教育施設を所管する場合にあっては、社会教育の政治的中立性、継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映、住民組織やNPOなどの運営参加の促進、学校教育との連携等により、多様性にも配慮した社会教育が適切に実施されるよう、地方公共団体に対し、適切な助言を行うこと。特に、図書館、博物館等の公立社会教育施設が国民の知る権利、思想・表現の自由に資する施設であることに鑑み、格段の配慮をすること。

六 公民館の運営において、特定の政党に特に有利又は不利な条件で利用させることや、特定の政党に偏って利用させるようなことは許されないが、公民館を政党又は政治家に利用させることを一般的に禁止するものではないことを、首長部局にも周知すること。

七 本法の公立社会教育施設に関する規定の施行後三年を目途として、その施行状況を検証し、必要があると認める場合には、社会教育の適切な実施のための担保措置等について、所要の見直しを行うこと。

八 指定管理鳥獣捕獲等事業の従事者による火薬類の無許可譲受けについては、同事業従事者に対する指導を徹底するなど、実包の十分な管理体制を確保し、公共の安全の維持に万全を期すこと。

## 4. 2019対応方針ならびに第9次一括法等の検討

### (1) 提案の質の劣化と措置内容の落穂拾い化

2014年からはじまった提案募集方式は、2018年で5年目を迎えた。内閣府を中心とする啓蒙活動により、ようやく提案件数の減少に歯止めがかかったといえる。

だが、せっかく提案しても府省との協議（＝対応）にかけられるとは限らない。提案件数に対する対応件数は、2014年が提案件数953件に対し対応件数535件で対応割合は56.1%、2015年が提案件数334件・対応件数228件で割合は68.3%、2016年が提案件数304件に対し対応件数196件、割合は64.5%である。そして2017年の提案件数に対する対応割合は66.6%で、若干上昇したものの、2018年は反転し、対応割合が6割を切り、58.9%までに落ち込んだ。

さらに提案件数に対する実現割合も低下し、対応件数に対する実現割合も、前年（2017年）の水準は維持したものの、5年間で初めて下落した。

たしかに提案件数は増えたが「対応」にまで到達しないのは、提案件数を回復基調にのせるために、市町村からの積極的な提案を働きかけたからであり、いわば量を重視し、その結果、提案の質が劣化（支障事例等が示せない、提案募集の対象外等）したためではないだろうか。

そうだとすると、提案募集を進める側の姿勢として、量をかき集めるのではなく、量と質のバランスをとりつつ、質も重視する方向に転換していく必要があると思われる。

次に、実現した提案の中身である。

2018年の対応方針について、第9次一括法に結びついた事項以外の対応の分類を見ると、81件、約4割が「通知又は周知」による対応、次年度以降に結論を得るべき検討が69件、34%で、逆に、法律や政省令等改正を伴って実施するものは、2018年対応方針では15%に過ぎず、かつ、2018年の法改正で、すでに措置済みの事項が5件含まれる（表6参照）<sup>(21)</sup>。「通知や周知」は、すでに地方自治体の判断に委ねられていたものを、改めて、周知するというものに過ぎず、昨年（2017年）の第8次一括法に関する拙稿で指摘したように、提案方式は、地方分権改革の落穂拾い化しているといわざるをえない<sup>(22)</sup>。

---

(21) 筆者は対応方針の個々の項目に示された措置内容をカウントし、表6の分類を作成した。対応方針の項目と地方からの提案とは、必ずしも一致しない

(22) 拙稿「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8次一括法～（平成30年6月27日法律66号）」『自治総研』（481）2018・11、46頁以下

表5 提案件数等の推移

	提案件数 A	対応件数 B	実現件数 C	実現できなかったもの	提案件数に対する対応割合 B/A	提案件数に対する実現割合 C/A	対応件数に対する実現割合 C/B
2014年	953件	535件	341件	194件	56.1%	35.8%	63.7%
2015年	334件	228件	166件	62件	68.3%	49.7%	72.8%
2016年	304件	196件	150件	46件	64.5%	49.3%	76.5%
2017年	311件	207件	186件	21件	66.6%	59.0%	89.9%
2018年	319件	188件	168件	20件	58.9%	52.7%	89.4%

表6 2018対応方針のうち第9次一括法以外の事項の対応分類

単位：事項

	実施するもの						通知又は周知	その他措置	検討
	他法	政令	省令	要綱・要領・その他	告示				
1. 国から地方公共団体に事務権限の移譲		4							3
2. 都道府県から市町村への事務権限の移譲									2
3. 義務付け・枠付けの見直し		5	2	12	4	4	81	23	64
合計 (%)	31 (15)	5	6	12	4	4	81 (40)	23 (11)	69 (34)
<参考2017> (%)	18 (13)	1		4	12	1	63 (45)	14 (10)	44 (32)
<参考2016> (%)	35 (23)						52 (35)	20 (13)	42 (28)

注) 2018対応方針より筆者作成。

## (2) ナショナル・ミニマムと地域の事情の相克

提案募集では、国の地方に対する規制緩和に資するものが重視されている。

その理由は、第1に、提案対象が、ア地方公共団体への事務・権限の移譲、イ義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直しという、いわゆる規制緩和に資するものという枠がはめられているのに加え、第2に、権限移譲又は地方に対する規制緩和に当たらないものとして、国・地方の税財源配分や税制改正等の提案としているからである。ナショナル・ミニマムとしての配置基準等を強化することになれば、それに見

合った予算措置が必要である。したがって、国・地方の税財源配分や税制改正ならびに予算事業の新設を提案募集として認めないことは、間接的に基準強化に係る提案を受け付けないことになる。

義務付け・枠付けの緩和をめぐっては、第2次分権改革以降、とりわけ福祉分野において、施設面積、職員数等を国が法令で規定する必置規制の緩和を中心として議論が進められてきた。必置規制重視派は、保育事業や放課後児童健全育成事業等の施設・員数基準等は全国一律に定められるべき最低基準、いわばナショナル・ミニマムであると主張し、一方、必置規制緩和派は、施設・員数基準は硬直的に一律に定められるべきではなく、施策を展開する地方自治体の責任において、地域の事情・状況を勘案すべきとしてきた<sup>(23)</sup>。

第9次一括法に至る実現過程のなかで、この点が如実に表れたのが、放課後児童健全育成事業の基準に関する、参酌すべき基準化問題であろう。

国会における担当省庁の答弁では、今回の法改正に際して、共通した言語が使われている。

すなわち「従うべき基準があることで人材確保が困難になっているという地方からの要望を踏まえ」（厚生労働省）というもので、見方を変えれば、ナショナル・ミニマム維持に関する国の責任放棄ともとられかねないものとなっている。

高橋滋専門部会長は、上記の相克について、「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、国が定めたものよりも緩和された基準を設定することを地方公共団体に認めることとなる点は否定できない」という認識を示した上で、「国の機関が定めた標準、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」であるとともに、「施設・人員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み合わせあわせに加え、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）のあり方を探求するほか、

---

(23) 西尾勝氏は、定員基準、施設設置基準、職員配置基準、専門職資格基準、処遇基準などの基準に示された数値がすべてナショナル・ミニマム（最低基準）であることになれば、全国津々浦々どこでも例外なく遵守されるべきものになり、「これでは、自治体ではなく、国の末端行政機関にすぎない。ナショナル・ミニマムの拡充は集権を進める方策であって、地方自治を圧殺する」としていた。西尾勝「分権改革は「ナショナル・ミニマム」の全面的な見直しを要求する」『都市問題』96(5)、2005・5、27頁

人員基準についても、保育士のみならず、補助人員との組み合わせ等、画一的・硬直的でない水準確保のあり方を補充しつつ追究することは可能<sup>(24)</sup>。要は、法律の規制が全国レベルでの最低限のものである以上、自治体の条例による例外措置につき、国が適正さを確保する必要があるという発想を改め、「住民及び利害関係者の権利を勘案し、（中略）最適規制を設計する責任と権限を自治体に帰属させる発想への転換が肝要<sup>(25)</sup>」なのであり、そのために住民の合意を取り付ける装置（説明責任）と施設運営の安全基準に関する代替指標の確保なのである。

放課後児童健全育成事業の運営において、職員の確保が最重要課題であることは各種調査で明らかになっている<sup>(26)</sup>が、地方自治体の側がこのような装置と代替指標を用意できていなければ、質の確保は覚束ず、参酌基準になったことを機会に量の確保に邁進しかねないという疑念は払しょくできないものと思われる。

### （3） 社会教育施設の運営目的の多様化

第9次一括法では、公立社会教育施設（博物館、図書館、公民館等）について地方公共団体の判断で、教育委員会から首長部局へ移管を可能とする法改正が行われた。同改正は、先の放課後児童健全育成事業に係る改正と並んで、反対の論調が多かった事項である。

たとえば長澤成次は、「憲法上規定された人権としての教育権・学習権をすべての住民に普遍的に保障するという社会教育行政の役割からいっても極めて問題」とし、首長が（公民館や図書館の）職員を任命し、さらに公民館運営審議会委員、図書館協議会委員も首長が委嘱・任命するという改正法の内容は、「行政的な視点が優先され、学習に関する住民の自主性・自発性が阻害される危険性が生まれることは容易に想像される<sup>(27)</sup>」。長澤が危惧するのは、「教育の自主性と地域住民に対する直接的責任性を担保するための制度的保障である教育委員会制度は、一般行政から独

(24) 高橋滋「地方分権改革の引続きの推進に向けて」総務省編『自治論文集 地方自治法施行七十周年記念』総務省、2018年、149頁以下

(25) 斎藤誠『現代地方自治の法的基礎』有斐閣、2012年、340頁（初出は同「自治体立法の将来」『都市問題研究』61(5)2009・5、97頁）

(26) 「学童保育、自治体が定員増に力」『日経グローバル』（368）2019・7・15。30頁では、職員の確保を課題に挙げる自治体が9割に上ったことを紹介する

(27) 長澤成次「人権としての教育権・学習権を保障する社会教育法制の根幹をゆるがす改正案 — 「第9次地方分権一括法案」を読む —」『月刊社会教育』63(5)、2019・5、63頁以下

立した行政委員会であり、社会教育施設を教育委員会が所管する」ことであったが、これが蔑ろにされることで教育の政治的中立性が保全できないことである。

また図書館界では、図書館問題研究会が、2019年3月26日、「図書館を含む社会教育機関の首長部局への所管を可能にする『第9次地方分権一括法案』に反対します（声明）」を発表した。同声明では、成人の学びは政治的な内容も含むが故に独立性が確保される必要があり、このため教育行政は政治からの独立性を確保されてきたにもかかわらず、図書館を首長部局に移管すれば、例えば住民が自治体の施策について学ぼうとする際、その自治体の施策の方針に反する内容の資料の提供制限が危惧され、憲法に謳われている国民の権利『知る自由』を守る図書館の重要な役割が阻害されかねないとしていた<sup>(28)</sup>。

このような当然に起こりうることが想定される「懸念」を押し切って、なぜ、公立社会教育施設の管理を教育委員会から首長部局へ移管することとされたのだろうか。

第一の要因として考えられるのは、社会教育施設を成長戦略化、「稼げるインフラ」に転換しやすくするためのものである。

社会教育施設管理の権限の首長部局への移管提案は、2017年の提案募集において、北海道が、国の観光ビジョンや成長戦略に呼応し、2020年開設の「国立アイヌ民族博物館」と共鳴する公立博物館との協力体制等を確立するため、公立博物館の所管を教育委員会が担う規定（博物館法19条）を、地方自治体の実情に応じて、条例で所管部局を決定できるよう改正を行うべきと提案したことに始まる。

「国の観光ビジョンや成長戦略に呼応した」稼ぐ文化への展開は、2016年9月9日に発足（事務局：内閣官房）した未来投資会議の「未来投資戦略2017」において方針化されており、2017年には、文化財保護行政を地方公共団体の選択により、条例で教育委員会から首長部局へ移管することを可能とする文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正されていた<sup>(29)</sup>。

第9次一括法における社会教育施設の所管を条例で教育委員会から首長部局へ移管することを可能としたのは、未来投資戦略に沿って文化財を観光分野に活用しやすく

---

(28) 『みんなの図書館』（506）2019・6、63頁以下に掲載

(29) 拙稿「文化財保護法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律（平成30年6月8日法律第42号）」公益財団法人地方自治総合研究所監修『地方自治関連立法動向 第6集』2019年、275頁以下

[http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128\\_275-303.pdf](http://jichisoken.jp/publication/researchpaper/128/No.128_275-303.pdf)



するように首長部局に所管を移すことを目的としたものと考えられる<sup>(30)</sup>。

だが、そうであったとしても、博物館や美術館などの「稼げる文化施設」とは距離のある図書館、公民館を含めた社会教育施設全般を、なぜ首長部局の所管に移そうとするのか疑問が残る。そこで第二の要因として、図書館等の社会教育施設をまちづくりの中核施設に位置づけようとする自治体側の構想について検討する。

図書館等を社会教育だけでなく「まちづくりの中核施設に」と考える自治体が増えている。日本図書館協会では2017年8月、公立図書館とまちづくりの関係を調査し、回答が得られた1,049自治体のうち約半数の47%がまちづくりや地域振興に役立つことを目的とした図書館事業を実施していることを明らかにした。たとえば2012年に竣工した岩手県紫波町のオガールプラザは、1階の中央部分に紫波町図書館が入居し、これに隣接して野菜や畜産加工品、魚介類などが並ぶ「紫波マルシェ」が入居するほか、飲食店、眼科、歯科などの民間テナント10店舗が入居する。2階には「交流館」と呼ばれる音楽スタジオやアトリエスタジオ、市民ギャラリーがある。オガールプラザの建設は、新たに設立された「オガール紫波株式会社」というまちづくり会社が町から委託される形で金融機関から融資を受け、公共の土地に施設を建設し、図書館部分の床を町が購入するというPPP方式がとられた。年間に100万人ほどが駅前の「オガールエリア」を利用するほどの施設に成長している。

岐阜市立中央図書館は、老朽化した旧本館を移転し、図書館を中核に、市民活動交流センター、多文化交流プラザ、ホールや展示ギャラリー等を併せ持つ新たな広場として開館した。塩尻市立図書館は、塩尻駅前に、「市民交流センター・えんぱーく」として開設し、図書館の児童コーナーに隣接して子育て支援センターを併設している。

このように図書館をはじめとする社会教育施設は、他の公共的空間、公共施設と複合化することにより、新たな人の対流を呼び起こし、賑わいを創出することが期待されている。とりわけ公共施設の中でも集客力があり認知度が高い図書館を複合施設の中核に置く事例が多いが、複合の相手方は社会教育関連施設に限らず、出張所などの

---

(30) この認識は、有識者会議における加瀬徳幸内閣府地方分権改革推進室次長の次の発言にも明確に現れている。「公立社会教育施設につきまして、地方公共団体の選択によりまして、教育委員会から首長部局へ移管することを可能とするという見直しでございます。昨年、文化財の保護事業について提案がありましたが、その残りでございます、社会教育施設の関係でございます。（中略）博物館、図書館、公民館などの社会教育施設につきまして、観光分野や街づくり分野と一体的に所管ができるようにする、そういうものでございます。」（第33回有識者会議・第72回専門部会合同会議（2018年6月29日）議事録、7頁）

行政施設や商業施設など、設置目的に距離のある施設との複合化が、相乗効果が大きいといわれる<sup>(31)</sup>。

たしかに多様な目的の施設との複合化を目指すには、首長部局に施設所管を集中する方が効率的である。だが、上記に紹介した「成功」事例は、現行制度の下で、所管を教育委員会に置いたままで実施されていることに留意したい。すなわち、効率性の観点（＝手続きが煩雑など）もあるだろうが、本来、レイマンコントロール（＝素人による統制）に置かれる教育委員会による民主的な手続きを重視し、これを民主主義のコストと捉え、住民参加のもとで進められてきたのである。とりわけ図書館は、「民主主義のインフラ」といわれる<sup>(32)</sup>。

そうすると、社会教育施設の所管の変更は、さらに別の要因がありそうなのである。それは「稼げるまちづくり」への転換であり、これが第三の要因である。

「稼げるまちづくり」とは、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016改訂版）」（2016年12月22日閣議決定）において、地方都市において、地域の「稼ぐ力」や「地域価値」の向上を図り、政府の「地方創生推進交付金」などを通じてまちの賑わいと活力を生み出し、民間投資の喚起や所得・雇用の増加等につなげていくことである。先述の岩手県紫波町の事例や、PFI方式で図書館を建設した三重県名張市の事例は、この先進例である。また、佐賀県武雄図書館の事例に見られるように、庁舎や図書館のような利用料金が見込めないが集客力のある公共施設に関しては、カフェやコンビニなど収益施設を整備することで、施設利用料や利益還元金という形で、集客力を現金化するという提言もある<sup>(33)</sup>。

「稼げるまちづくり」のために集客力のある社会教育施設を市場化する、それを効率的に進めるために、所管を選択的とはいえ首長部局に移す。本当の目的はここにあるのではないか。

そうだとすると社会教育施設の所管の首長部局への移管は、「稼げるインフラ」VS「民主主義のインフラ」という様相を呈していたのではないだろうか。したがって、

- 
- (31) 植松貞夫「近年の複合施設内の図書館の傾向」『図書館雑誌』110(4)2016・4、210頁以下。同誌110巻4号は「複合施設の潮流 — 図書館からのアプローチ」という特集を組み、まちづくりの中核施設としての図書館の役割について、さまざまな事例を紹介する
- (32) 松井裕次郎「司書資格者のワーキングプア化と公契約条例」『労働の科学』74(7)2019・7、12頁
- (33) 鈴木文彦「自治体の公共施設で稼ぐ意味～維持管理財源捻出と顧客満足～」『日経グローバル』(357)2019・2・4、32頁

社会教育施設の所管を首長部局に移す問題が民主的手続きにいかなる影響を与えるのか、議会による条例制定という手続きだけでよいのか、より深く検討すべきであったと思われる。

#### (4) 地方分権改革の事務カイゼン化～輪郭が不鮮明となった地方分権改革

第9次一括法の基礎である提案募集方式は2018年に5年目を迎えたが、回を重ねるごとに従前の分権改革の成果の落穂拾いと化し、今日では、この提案募集方式は、はたして、分権改革に資するものなのか、それとも単なる事務カイゼンなのか、不明瞭になってきている。

その意味で、提案募集方式により、地方分権改革の輪郭は不鮮明になってきたといわざるをえない。

第9次一括法で改正された「建設業の許可申請等に係る都道府県経由事務の廃止（建設業法）」に関して神奈川県が示した支障事例は、「都道府県経由で提出される国土交通大臣の経営事項審査申請書及び再申請書が毎月数十件（年間数百件）にも及び、書類管理や整理、発送事務の負担が生じている」であった<sup>(34)</sup>。また、「都道府県建築士審査会の委員任期について、都道府県が条例で設定できるよう見直し（建築士法）」に関して、群馬県が示した支障事例は、「職員の人材不足で他業務に圧迫されているなか、短期的に改選手続きが発生し、事務負担となっている」であった<sup>(35)</sup>。

「事務負担」の解消は、分権改革なのだろうか。

対応方針の中でも、沢山の「事務負担」を支障事例とする項目が並んでいる。これは、専門部会自身が、事務・権限の移譲、義務付け枠付け及び必置規制の見直しという提案募集対象を拡大し、重点事項と並ぶ重要なテーマとして「行政事務の効率化・迅速化に資する提案について」を位置づけたからである。

行政事務の効率化・迅速化は、はたして、分権改革だろうか。

このように分権改革の新たな方式として導入された提案募集方式の行き着く先は、事務カイゼン運動となって、なんのための分権改革なのかの目的が希薄になってきて

---

(34) 第30回有識者会議・第61回専門部会合同会議（2017年9月8日）参考資料「内閣府と関係府省で調整を行う提案についての関係府省からの第1次回答及び提案団体からの見解等一覧」

(35) 第34回有識者会議・第79回専門部会合同会議（2018年9月5日）参考資料「内閣府と関係府省との間で調整を行う提案についての関係府省からの第1次回答及び提案団体からの見解等一覧」

いる。今後も「行政事務の効率化・迅速化に資する提案」を募集するのであれば、分権改革の枠組みから切り離し、別の国地方間の協議機関を設けることが必要ではないだろうか<sup>(36)</sup>。

## (5) 5年目の提案募集方式の評価

### ① 成果でないものを「成果」として取り上げる内閣府・地方分権改革推進室

2019年2月20日に開催された会議において、有識者会議・専門部会の場においても、「提案募集方式の5年の成果等及び地方分権改革の今後の方向性について」<sup>(37)</sup>が議論された。図7は、当会議に提出された「提案募集方式の5年の成果等」である。議事録が未だに公表されていない（2020年1月4日日本稿執筆時点）ので、いかなる議論があったのか知りえないが、一見して指摘せざるをえないことは、提案募集以外で実現した項目が入り込んでいることである。

たとえば、「農地転用許可に係る権限移譲等（H26）」は、第1次分権改革以来の懸案事項で、有識者会議では、専門部会ではなく農地・農村部会において議論されたものである<sup>(38)</sup>。同様に、「新たな雇用対策の仕組み（H27）（地方版ハローワークの創設、地方が国のハローワークを活用する枠組み等）」は、第2次分権改革の出先機関の見直しに淵源を持ち、有識者会議では、雇用対策部会が設置されて、結論をみたものである<sup>(39)</sup>。

これら2つの部会は、提案募集に係る専門部会が設置される前に設置され、それぞれの課題について結論を出して報告書をまとめ、この結論がそれぞれ第4次一括法、第6次一括法として実現していった。

---

(36) 谷日本経済新聞編集員も、第10次一括法に関連してであるが、次のように指摘する。「最近の取り組みは『改革』と呼ぶよりも『事務運営の改善』と呼ぶ方がしっくりとくるような内容だ。……現在の提案募集方式の枠を超えた新たな改革に改めて踏み出すのか。それとも『分権』などと言う大げさな表現はやめて淡々と毎年『事務改善』を続けるのか」前掲注(5)、47頁

(37) 第36回有識者会議・第89回専門部会合同会議 資料3-2「提案募集方式の5年の成果等について」、資料4「地方分権改革の今後の方向性について（案）」

(38) 詳細は、拙稿「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4次一括法～（平成26年6月4日法律51号）」『自治総研』（438）2015・4を参照

(39) 詳細は、拙稿「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6次一括法～（平成28年5月20日法律47号）」『自治総研』（457）2016・11を参照

提案募集の成果でないものを「成果」として取り上げるその姿勢を疑わざるを得ない。

図7 有識者会議・専門部会における提案募集方式の5年の成果等

提案募集方式の5年の成果等	
1. 提案募集方式の成果	
【図表2】提案数及び提案への対応状況（分野別）	
<p><b>農地・農業</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農地転用許可に係る権限移譲等（H26）</li> <li>・農地中間管理事業に係る制度の見直し（H30）</li> </ul> <p>→迅速かつ臨機応変な施策の展開</p>	<p><b>地域公共交通</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・タクシーによる貨客混載（H29）</li> <li>・コミュニティバスによる路線バスの停留所使用の明確化（H29）</li> <li>・市街化調整区域において区域運行事業等の用に供する施設を設置する場合の手続の見直し（H30）</li> </ul> <p>→切れ目のない地域公共交通の確保</p>
<p><b>都市計画・まちづくり</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・町村の都市計画に係る都道府県同意の廃止（H30）</li> <li>・都市公園における運動施設の敷地面積に係る基準の弾力化（H27）</li> </ul> <p>→地域の実態に根差したまちづくりの実施</p>	<p><b>子ども・子育て</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・放課後児童クラブに係る「従うべき基準」等の見直し（H30）</li> <li>・病児保育事業の職員配置の柔軟化（H27・28）</li> </ul> <p>→柔軟な人員確保等による子育て支援の拡充</p>
<p><b>教育・文化</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・文化財・公立博物館等について教育委員会から首長部局への移管を可能とする見直し（H29・30）</li> <li>・学校給食費の私人への徴収委託の実施（H29）</li> </ul> <p>→住民サービス向上等に向けた取組促進</p>	<p><b>防災・消防・安全</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・罹災証明書等の交付の迅速化（H29）</li> <li>・災害援護資金の貸付の柔軟化に係る見直し（H29・30）</li> <li>・救急隊編成基準の緩和（H27）</li> </ul> <p>→より迅速できめ細かな住民の支援・安全確保</p>
<p><b>雇用・労働</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・新たな雇用対策の仕組み（H27） （地方版ハローワークの創設、地方が国のハローワークを活用する枠組み等）</li> </ul> <p>→支援のワンストップ化等による住民サービス向上</p>	<p><b>手挙げ方式</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村水道事業の認可・監督権限（国→都道府県）</li> <li>・農地転用許可権限（都道府県→市町村）</li> </ul> <p>→地方の実情も踏まえた権限移譲の推進</p>

出典）第36回有識者会議・第89回専門部会合同会議 資料3-2より

## ② 提案募集方式をめぐる論稿

新しい分権改革手法としての提案募集方式について、数々の論稿が現れるようになった。

大橋洋一は、提案募集制度の特色として、①提案の高い実現率、②「手挙げ方式」などの実現スタイルの柔軟性、③提案募集の交渉・実現プロセスの透明性を挙げる。そして提案募集という手法の新規性について、第一線の現場（そこで働く担当職員）を主役と捉え、近接性の原則や現場主義を尊重する仕組みであり、また、改革の対

象が法令の改革に止まらない点に特色を持ち、さらに、提案募集を進めること自体が、地方公共団体の学びの場でもあるという点、そして、提案募集自体が一種の社会実験としての特色を持っていると指摘する<sup>(40)</sup>。

だが、提案募集方式に対する上記の見解について、俄かには同意できない。

提案の高い実現率は法令の改革に止まらない通知等での対応を認めたからであり、その通知の多くは今までの法解釈を繰り返したに過ぎず、さらには法改正を避けるために「アクロバティックな読み方をして、（中略）何とか省令改正なしに済ませようということをやっている部分」もある（第27回有識者会議・第51回専門部会合同会議（2016年11月17日）における小早川光郎座長代理の発言）。ましてや、大橋氏自身、同合同会議で、「アクロバティックな解釈で、「こういうふうにはできるのです」と言われ（中略）現行法の改正にはならず、通知を出して明確化します。こういうパターンが非常に多かったという気がいたしました」として、府省側の対応を批評している<sup>(41)</sup>。

はたして、通知による対応に追い込まれたものを新規性といえるだろうか。

第二に、第一線の現場（そこで働く担当職員）といっても、大橋氏自身が認めるように、「地方公共団体に二つの顔が存在」し、それは政策企画・総務セクションと事業実施セクションに区分され、分権改革に関する提案は主に前者が対応していたからである<sup>(42)</sup>。その点で主役であるところの第一線の現場とは、行政改革に邁進する総務セクションの職員を念頭においているようなのである。

1990年代から本格的に開始した地方分権改革は、権限を自治体の中枢部に集中させる総務分権であった。分権改革の時代において、自治体内では権限集中が行われていた。そして総務部門系が推進する公共サービスの市場化や規制緩和を進めるために、一層の権限集中が必要なことから、提案募集制度が「活用」されてきている。教育委員会の所管事務の首長部局への移管や、福祉関連部門の規制緩和は、分権の時代における自治体内権限集中の現れと受け取るべきだろう。

伊藤正次氏は、提案募集方式に、大橋氏と同様の特色があると指摘したうえで、

---

(40) 大橋洋一「分権改革としての提案募集制度の発展可能性」総務省編『自治論文集 地方自治法施行七十周年記念』総務省、2018年、161頁以下

(41) 「第27回 地方分権改革有識者会議・第51回提案募集検討専門部会合同会議議事録」（平成28年11月17日）20・22頁

(42) 前掲注(40) 大橋論文172頁以下参照

「提案募集型地方分権改革は、さまざまな課題を抱えている」とし、第一に、自治体の側からすると、徐々に提案の「ネタ切れ」感が強まっていること、一方、提案を受ける関係府省は、コストのかかる法令改正を回避するために現行規定で対応可能であると主張し、通知等を発出・改正するにとどめることを指摘する。そして第二に、有識者会議の設置は法定ではなく大臣決定で設置期限も定められていないことから、内閣の意向次第で、提案募集型地方分権改革は終了してしまうという脆弱性を抱えていること、第三に、サービスの質の確保を理由として、福祉分野で、「従うべき基準」を多用する例があるが、このような基準の厳格化の濫設を未然に防止するチェックシステムの整備が求められるとする<sup>(43)</sup>。

だが「『従うべき基準』が規定されている例が多い」と指摘するものの、国会審議で明らかになったように、地方分権改革推進委員会第3次勧告以降創設された従うべき基準は、この10年間で、放課後児童クラブの例をあわせても4つでしかない。はたして多用といえるのだろうか。むしろ分権改革という御旗をマジックワードにした印象操作ではないのか<sup>(44)</sup>。

## 5. 地方自治法への影響

別表第一の建設業法（昭和二十四年法律第百号）の項を削り、同表健康増進法（平成十四年法律第百三号）の項中「、第二十六条第二項」を削る。

### おわりに～中央集権体制への揺り戻しのはじまり～

今日、規制改革の観点から、地方における規制のバラつきを問題視し、法令により制度の統一を図ろうとの動きが生じている。

(43) 伊藤正次「提案募集型地方分権改革の構造と課題」総務省編『自治論文集 地方自治法施行七十周年記念』総務省、2018年、431頁以下

(44) 田村達久「これまでの地方分権改革の動向と今後の展望」『都市とガバナンス』(32)2019・9、28頁以下は、提案募集方式は、①住民等からの支障事例の聴取を行うなどの仕組みを整備すれば住民自治の拡充につながること、②地方公共団体の政策立案・形成能力の向上という、2つの効用あるいは可能性を指摘する

地方分権改革と規制改革の関係について論じている田中良弘は、規制改革の視点から見た地方分権改革は、1980年代の期待期（規制緩和の推進が地方分権を推進する前提かつ国の関与の縮小は地方における規制緩和を推進する手段）に始まり、1990年代から2000年代前半にかけての転換期（地方分権と規制緩和は、中央集権型行政システムの変革を推進する「車の両輪」）を経て、2000年代後半以降、地方分権がかえって規制改革を妨げているのではないかという懸念（地方によって異なる規制が広域的な経済活動の阻害要因）が示される反動期に至っているとする<sup>(45)</sup>。

たとえば「2000個問題」という個人情報保護をめぐる課題である。

全国の都道府県や市区町村はそれぞれ個人情報保護の条例などを定め、この他、国に対する「行政機関個人情報保護法」、研究機関・国立大学・国立病院などに対する「独立行政法人個人情報保護法」などがあり、これらは個人情報の定義なども異なるため、「個人情報保護法制2000個問題」と呼ばれてきた。医療や疫学調査などでは個人情報保護ルールが壁になって個人データが入手しにくいという指摘や、入手できてもフォーマットが異なるため効率的に利用できないといった指摘がされている。

2019年4月27日には、新経済連盟（代表理事・三木谷浩史・楽天株式会社代表取締役会長兼社長）が「マイナンバー制度を活用した世界最高水準のIT国家の実現に向けて」を公表した。同提言書では、「医療・介護・健康分野へのマイナンバー制度の利活用拡大をさらに進めていくためには、個人情報保護に関して2000近い法令（自治体、政府機関、独立行政法人等）をひとつの法令などに統合することも検討しないといけない」と指摘している。

また、規制改革推進会議は、「規制改革推進に関する第5次答申 ～平成から令和へ～多様化が切り拓く未来～」（2019年6月6日）において、行政手続に関連し、統一的・標準的な書式等の作成・検討を行うことを求めている。

まさしく、地方によって異なる規制が広域的な経済活動の阻害要因との認識が広まっており、地方分権を推進して地方に事務・権限を移譲し、枠付けを緩和して個々の自治体で基準や様式を設定するようなことは、経済効率性を優先させるなかにおいては、もはや望まれていない。そして、提案募集方式も、その提案が経済効率性に資するものかというもののさしで測られることになる。

地方分権改革は、終わりの始まりに差し掛かり、中央集権体制への揺り戻しの時代へと

---

(45) 田中良弘「地方分権時代の規制改革：地方自治体における行政手続と法治主義」『一橋法学』18(2)121頁以下参照



振り子は振れているのかもしれない。

(かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：提案募集方式／義務付け・枠付け／規制緩和／  
放課後児童健全育成事業／公立社会教育施設

---

#### 【参考文献】

脚注に示した文献のほか、以下を参照した。

山中浩太郎「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9次地方分権一括法）について」『地方財政』58（8）、2019・8、96頁以下

大熊智美「第9次地方分権一括法の解説」『自治体法務研究』（59）2019・冬、59頁以下

手塚 聡「第一九八回国会で成立した主な法律の概要」『地方自治』（864）2019・11、56頁以下

青柳英治「『ささえあう』関係から賑わい創出の中心へ」『労働の科学』74（7）2019・7、4頁以下

末次健太郎「まちをつくり 市民とともにそだつ 市民の図書館」『労働の科学』74（7）2019・7、20頁以下

片山善博、糸賀雅児『地方自治と図書館：地方再生の切り札「知の地域づくり」』2017、勁草書房