

第一次地方分権改革後の政府間関係の実態について — 通達の廃止による技術的助言の運用から —

立 岩 信 明

1. 第一次地方分権改革の効果の検証について

(1) 本稿の目的

1990年代に展開された第一次地方分権改革では、戦前から存在していた機関委任事務及び通達の廃止が実現された⁽¹⁾。

このことは当時の地方分権改革を推進する母体となった地方分権推進委員会の委員であった西尾勝が指摘するように、条例制定と法令解釈の余地の拡大という効果を生じさせる大きな変化であったとされている⁽²⁾。

その結実として2000年4月に施行された、いわゆる地方分権一括法⁽³⁾は従来までの国と地方自治体の関係を大きく変えたものとして、関係学会や自治体側からおおむね肯定的に評価されている⁽⁴⁾。

しかしながら、地方分権一括法が施行されて10年近く経った現在においても、未だに第一次地方分権改革の成果についてははっきりしない、という状態のままなのではないだろうか。現役の自治体職員である筆者も、現実の行政事務において地方分権改革の効果を実感することは経験的に皆無に近い。

(1) 地方分権改革の区分には論者によって様々な分類があるが、第一次分権改革についてはほとんどの論者が1995年から2001年頃までを指していると考えられる。

地方分権改革の区分整理については、島田恵司「分権改革の可能性」辻山幸宣・上林陽治編『自治総研ブックレット7 分権改革のいまをどうみるか 第23回自治総研セミナーの記録』、公人社、2009年、63～64頁参照。

(2) 西尾勝『地方分権改革』、東京大学出版会、2007年a、66～69頁。

(3) 正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」。

(4) 例えば、2001年6月の地方分権推進委員会最終報告に対し、同日付けで地方六団体が声明を出し、「地方自治の歴史に残る画期的なもの」と評価している。（地方六団体 地方分権改革推進本部のwebサイトを参照）

本稿では、この第一次地方分権改革における機関委任事務及び通達の廃止、それに伴う旧通達が技術的助言（地方自治法第245条の4または個別法）になったということを通して、国と地方自治体、あるいは地方自治体間（都道府県と市町村）の関係がどのように変化したのか（または変化しなかったのか）、という点を中心に、具体的事例の調査を踏まえて論じることとする。

（2） 通達の廃止による地方自治体への影響についての先行研究

第一次地方分権改革の最大の成果と言われる機関委任事務の廃止・通達の廃止について、西尾勝は大別して2つの効果を主張している。1つは条例制定の余地の拡大であり、2つ目は法令解釈の余地の拡大であるとし、より重要なのは後者であることを強調している⁽⁵⁾。

特に、法令解釈の余地の拡大については、過去に発せられたものを含め、通知通達を技術的な助言に改めたことにより法的拘束力が無くなったことによる効果とし、それによって「地域社会に固有の諸条件を照らして最も有効に地域サービスの向上につながる方法」や「事務処理の効率化に寄与する方法」を模索することが自治権の健全な行使であるとする⁽⁶⁾。よって、第一次地方分権改革で進められた機関委任事務及び通達の廃止は、自治体の自由度の拡大を目的とするものであったという⁽⁷⁾。

その検証として、過去に行われた地方自治体への影響の調査は、筆者の知る限りでは2例ある。

1つ目は、財団法人地方自治総合研究所に置かれた「分権一括法施行後の法的環境研究会」による横須賀市へのヒアリング調査とアンケート調査である。これは2001年の夏から年末にかけて行われ、衛生・福祉・都市の各分野に分かれて第一次地方分権改革後による影響を探ったものであった。なお、横須賀市については、地方分権一括法による各分野の法改正に伴い、様々な条例の創設・改正が行われたとともに、2001年4月には中核市に移行している。

調査の結果として明らかになったことは、旧来の通達である技術的助言については、3分野ともにほぼ共通して従来と大して変わらないという傾向がみられたという点で

(5) 西尾勝、前掲書、67頁。

(6) 西尾勝、同上、67～68頁。

(7) 西尾勝『地方自治土曜講座ブックレットNo.115 地方分権改革の道筋 自由度の拡大と所掌事務の拡大』、公人の友社、2007年b、43～45頁。

ある。

衛生分野においては、これまで通り通達が生きていることが確認されている。その原因として、国が衛生分野における通達の廃止についての説明を大雑把な通知で済ませており、具体的な整理がなされていないことや、地方自治体側が国の作成する通知文やマニュアルに依拠して事務を行う状態から脱していないことを挙げている⁽⁸⁾。

福祉分野についても大きな変化はない。通達の廃止によって生まれた技術的助言には内容的に変化はないことがヒアリング調査で確認されている⁽⁹⁾。なお、特に福祉分野は補助金による国のコントロールの存続等による影響があり⁽¹⁰⁾、とりわけ第一次地方分権改革のインパクトに乏しいという状態であった。

そして、地方分権一括法の影響で比較的に目立つ動きがあったとされる都市分野についても、旧通達の取扱いについては他の分野と同様、従来通りに運用されているという状況がみられた⁽¹¹⁾。

これらに共通する通達の廃止後の事務の取扱いについては、当該調査メンバーの一人であった田口一博が指摘するように、職員の意識の中では、機関委任事務への否定的な捉え方をしていることはあまりないという実態が窺われたという⁽¹²⁾。それはすなわち、地方分権改革の意義とは関係なく日々の業務に従事しているという現実があることを意味している。

横須賀市の調査は、地方分権一括法施行後から1年経って間もないという状況ではあるものの、第一次地方分権改革の影響と地方自治体職員の現場の実態を明らかにしたものとして、極めて有用な意味を持つ調査であったと言えるであろう。

2つ目の事例はさらに地方分権一括法の施行から時間が経った後の調査である。2005年、大津市役所自治体法学研究会が大津市役所の職員を対象に、地方分権に関するアンケート調査を実施している⁽¹³⁾。

(8) 北村喜宣編著『ポスト分権改革の条例法務 — 自治体現場は変わったか —』、ぎょうせい、2003年、137～138頁、及び145～146頁。

(9) 北村喜宣編著、同上、176頁。

(10) 北村喜宣編著、同上、181～182頁。

(11) 北村喜宣編著、同上、206～207頁。

(12) 北村喜宣編著、同上、82頁。

(13) 提中富和「自治体職員の地方分権意識を問う～大津市職員のアンケートから～」第一法規株式会社情報誌『自治体法務NAV I』（vol. 15）、2007年、16～29頁。

なお、第一法規株式会社webサイトの「政策法務研究室」にて、その調査結果の詳細のレポートが閲覧できる。詳しくは下記サイト参照。

<http://www.daiichihoki.co.jp/jichi/navi-trial/seisaku-homu.htm>

ただし、当時の大津市の本庁勤務職員約1,300人を対象にしたにもかかわらず、アンケート回答用紙を回収できたのは189枚であったことからすると、これをもってして正確な検証と言うには無理があるが、地方分権改革による事務の変化について調査した類似の調査がほとんど例を見ない点から、極めて興味深い調査であったと言える。

その中でも、通達に関する職員意識について注目したい。「通達に従った事務処理が地域の特性に合わない」と思ったことのある人は77名いて、そのうち「通達と違った基準で事務処理を行ったことがあるか」という問いに対して、「いいえ」と回答したのはその約3分の2を占める52名（68%）であったという。その理由としては、「通達は守らなければいけない」と回答したのが8名いたほか、「国との関係がまずくなる」、「会計検査院から指摘を受ける」、「補助金の返還を求められることになっては困る」、さらには「職場での合意が得られない」という回答もあったという⁽¹⁴⁾。

また、第一次地方分権改革により通達の法的拘束力が無くなったことについて知っている者は183人中57名（31%）にとどまる一方、2000年4月以降も通達に従って事務をしていると回答したのは160人中115名（72%）であったことから、従前の事務処理が第一次地方分権改革によって劇的に変わったということは、ほとんど無かったと言ってよいと思われる。

なお、この調査においても横須賀市の調査と同じように、職員の分権意識に関する部局による差がみられ、特に福祉部局は地方分権に抵抗があることが確認されている⁽¹⁵⁾。

以上のように、2つの調査について、特に旧通達の扱い方を中心にその結果を概観した上で言えることは、機関委任事務廃止に伴う通達の廃止の意義を十分に受け止められず、従前のまま事務を行っているという実態があるということである。その背景には補助金による各中央省庁の統制や、従前からの国に対する上下意識の温存という、ごくありふれた自治体職員の事務処理の現実であるということが指摘されている。

そして筆者が考えるに、このことは横須賀市や大津市に限った特殊事例ではなく、全国の各自治体でもそのような傾向であることが容易に推測されるのである。

(14) 提中富和、前掲、22頁。

(15) 提中富和、同上、25頁。

(3) 先行研究結果からの考察

前節では地方分権改革の成果の1つであるとされる技術的助言の制定背景や運用状況についての先行研究を取り上げた。結果として技術的助言は地方自治体にとっては丸呑みの傾向が極めて高いということが推測されることが分かった。

この傾向についてはどう考えればよいであろうか。地方自治体は国と違った独自の解釈を行うことに慣れていないのか。あるいはそれにメリットを見いだせていないのか。それとも、技術的助言自体は自治体にとって都合がよいものなのであろうか。

確かに、技術的助言をそのまま受け入れることはメリットとなる要素があると考えられなくもない。少なくとも自らが執行する事務において住民に対し、「国の助言によるものだから仕方がない」という説明が成り立つ場合がある。ただしそれが地方自治体にとって必ずしも良いスタンスなのかどうかということは別問題であり、時と場合によるものであろう。

もっとも、「国の助言なのになぜ従わないのか」「助言を拒む理由がない」という発想は地方自治体職員の能力の低さであるとして、それに対して「自治体職員が法律の運用や条例の制定・運用、争訟への対応を通して政策を実現する」⁽¹⁶⁾という、政策法務による解決方向が年々脚光を浴びている。

確かに政策法務への関心は職員の資質向上につながっていくと考えられる。そして政策法務において技術的助言を検討する場合、その運用は地方自治体職員の意識及び能力の改革が課題とされることとなるだろう⁽¹⁷⁾。

しかし、それだけで技術的助言の運用に変化が起きるであろうか。職員個人ごとの意識や能力の改革が現実的にどこまで可能であろうか。また、その改革が可能であったとしても、それだけで解決する問題なのかどうかについては、筆者は疑問である。

一方で筆者は、まずは地方自治体側が技術的助言に従わざるを得ない構造を明らかにし、その上で、地方自治体は技術的助言との付き合い方に一定のルールを構築して

(16) 北村喜宣「『自治体政策法務』の連載開始に当たって」（連載自治体政策法務第1回）『Jurist』No.1380、有斐閣、2009年、66頁。なお、政策法務の定義は各論者によって違うが、本稿では北村の定義をもって用語を使用する。

(17) 例えば、自治体法務検定委員会編『自治体法務検定公式テキスト 政策法務編』（第一法規、2009年、132～133頁）の「自治体の解釈運用」の項においては、「時には国と異なる解釈をする必要があるのです」、「いつまでも『〇〇事務提要』を法制セクションの本棚のど真ん中に置いてはいけません」、といった、自治体職員の意識改革を前提とする論調が展開されている。

いく必要性があるのではないかと考える。

そこで、技術的助言に従うことが地方自治体にとってデメリットになるケースを調査し、それでも地方自治体が技術的助言に従う要因となっているものは何かを検証する。

2. 「技術的助言」の運用構造 ～農地転用許可事務からの検討～

(1) 農地政策と分権改革

本稿では詳細を割愛するが、個別行政での技術的助言の運用状況を把握すべく、筆者は福島県の市町村が行う農地転用許可事務手続きに焦点を当て、技術的助言の運用を中心に事務手続きについてのアンケート調査を行った⁽¹⁸⁾。

対象事務として農地転用事務を選定した理由は、農地転用許可事務については、優良農地の確保という国家政策としての役割を担う側面が強いため、法律の規律密度が高く、技術的助言（過去の通達が変化したものを含む）が多数あることから、個別行政の技術的助言の運用状態を調査する分野としては極めて意義があるものと考えられるためである。

また、範囲を福島県内の市町村とした意図は、農地転用事務を対象とするにあたり、福島県が日本で最も耕作放棄地（農業に利用せず耕作しない農地）が多い県であることに筆者が重要性を感じたことによる⁽¹⁹⁾。それは、耕作放棄地が多いことにより、それが農業者にとっては農地転用（宅地等への変更）を志向する可能性が高い地域であると考えられるからである。

ゆえに、農地転用許可に関する事務において市町村農業委員会事務局担当者が様々な種類のケースに対応する可能性が予想され、事務手続きにおいて技術的助言をはじめとした国・県とのかかわりあいを調査するのに格好の地域であると考えられる。

なお、農地転用許可そのものは、大規模な転用における農林水産大臣許可を除いて、都道府県の自治事務ないし法定受託事務であることから、現行法においては市町村が

(18) 調査の詳細は拙稿「第一次地方分権改革の検証 ― 通達の廃止と技術的助言 ―」（2009年度福島大学大学院地域政策科学研究科修士論文）においてまとめている。

(19) 2005年農林業センサス（農林水産省発表）によれば、福島県の耕作放棄地は21,708haである。

転用許可について直接携わるわけではない⁽²⁰⁾。

しかしながら、農地法上、転用許可手続きは市町村の農業委員会を窓口とし、農業委員会の意見を付して許可申請書を都道府県に送付するという流れになっており⁽²¹⁾、農地の現場に一番密着・精通し、かつ転用に関して県に意見を付す立場であることから、その現状を調査することに一定の意義があると考えた。

アンケート調査の結果、市町村担当者は日常で頻繁に行われる国や県からの指導を素直に、むしろ積極的に受け入れているという傾向が強いということが確認できた。

例えば、市町村が技術的助言を受け入れる場合、「むしろ技術的助言は必要である」との意見に、「そう思う」または「ややそう思う」と回答した市町村は、合計で8割を占めた。

また、今後の農地転用事務手続きについて、「国が手続きのガイドラインを策定すべき」との意見に、「そう思う」または「ややそう思う」と回答した市町村は、合計で約8割を占めた。

このような状態の背景には、農地法に関する分権改革の行き詰まりがあると筆者は考える。

第一次地方分権改革の過程では、地方分権推進委員会において農地の転用許可に関する議論も行われていたが、食料生産の基盤たる農地の確保は国家政策であるという大義名分を持った農林水産省の根強い反発に遭い、議論は平行線のままであった。

2000年4月の地方分権一括法施行以後、機関委任事務は廃止され、同時に通達も廃止されたが、農地転用規制に関しては、地方分権一括法に先んじて行われた1998年の農地法の改正で、通達で規定していた許可基準を、同法施行令及び同法施行規則に取り込んだため、許可基準そのものに対する大きな変化はなかったと考えられる。

また、2010年3月末まで存在していた地方分権改革推進委員会でも農地転用許可の議論は行われたが、そこでも大きな改革はなされなかったと言ってよい⁽²²⁾。

(20) 地方自治法第252条の17の2第1項により、条例によって都道府県から権限移譲されている市町村を除く。

(21) 農地法施行令第7条及び第15条。

(22) 逆に、第64回地方分権改革推進委員会（2008年11月4日開催）において、都道府県が行った転用許可の不適正執行の事例を農林水産省側がことさら強調したため、一部の委員らが農林水産省の主張に加担するといったありさまであった。

なお、かつて職務で転用許可を行ったことのある筆者もホームページで委員会資料を確認したが、グレーゾーンではあるものの、明らかに不適正とまでは言えないと思料する。特定分野の専門集団である中央省庁官僚側と、専門知識に乏しい委員側による分権改革の議論、というスタイルの陥穽というべき事例であった。

むしろ、2009年の農地法改正により、都道府県知事の行う事務処理が農地の確保に支障を生じさせている場合には、農林水産大臣は是正の内容を示して是正の要求をすることが可能となった⁽²³⁾。

このことについては、地方自治法第245条の5で、都道府県の自治事務に対して是正の要求を行える規定がもともとあったが、是正すべき内容は地方自治体が自ら決めることであった。「農林水産大臣が是正の内容を示して」というのは改正農地法独自の上乗せの関与であると言えよう。

筆者が行ったアンケート調査では、以上のような背景がある行政分野における事務処理の傾向を大まかに把握できたものとする。

それでは、技術的助言に法的には拘束されないはずの地方自治体が、なぜ技術的助言に「むしろ積極的に」従うのか。

この予備的な調査の結果をもとに、より深い分析をすべく筆者はインタビュー調査を行ったのである。

(2) 事務手続きが県・国と関わる場合の技術的助言の構造～福島県湯川村を例に～

既述したアンケート調査の結果を踏まえ、本調査では、具体的な個別分野における技術的な助言の運用についての構造を、インタビュー調査によって浮き彫りにすることを目的とした。

そこで、県と対立することとなった事例があった市町村の担当者へインタビュー調査をし、その際の質問に対する担当者の回答から技術的助言の運用構造を深く掘り下げ、考察することとした。

① 調査対象の概要

福島県湯川村は会津盆地の中央に位置し、東西南北4km四方の、福島県内で一番面積の小さな基礎自治体である。平坦な田園地帯が広がり、食味で優良な「湯川米」の産地として知られている。また、国宝の薬師如来像を有する勝常寺がある。

湯川村は2006年頃から2007年2月にかけて、村内南西部に位置する佐野目地区に大型ショッピングセンターを誘致して建設を実現すべく、各法令の事務手続きを進めた経緯がある。

ところが、当時、福島県が全国に先駆けて制定していた「福島県商業まちづくり

(23) 農地法第59条。

の推進に関する条例⁽²⁴⁾の施行と時期を同じくしていたため、当該条例による大型ショッピングセンター建設の抑制の対象になるかどうかで注目され、事実上、県と村が対立し、そのために事務手続き上必要であった国の農地転用許可の見込みが得られず、結果として村は誘致を断念したのであった。

そこで、筆者は県と村が対立し、さらには国が県の条例を理由に転用許可の見込みがないことを表明したという一連の事務手続きに焦点を当て、その経緯や背景について村の当時の事務担当者にインタビュー調査をすることにより、実務における技術的助言の意義と影響についての検証を行うこととした⁽²⁵⁾。

なお、あくまで技術的助言や自治体間の関係についての考察をするのが主たる目的であるため、当該まちづくり条例そのものや、ショッピングセンター（以下、S Cと表記）建設あるいはそれに伴う農地転用そのものの意義について論じることは、本調査では目的とはしない。

また、検証の精度をより高めるためには、県側にも広くインタビュー調査をすべきではあったが、現在の担当者（農地転用、及びまちづくり条例の各担当）は当時の事務の手続きに直接関与していないということもあり、今回の調査では県側の内部に踏み込んだ調査ができなかったという限界があることをあらかじめ断っておく。

② 湯川村における大型S C建設における事務手続きの流れの整理と調査の手法

調査の詳細に入る前に、湯川村の大型S C建設に伴う土地利用調整事務の手続きを整理し、その上で調査の手法を示しておく。

表1の通り、手続きは農地を非農地化して建設できるように法令手続きを進めることがメインとなっていく。村が大型S Cを誘致するためには、物理上、村の農業者が所有する農地を転用して建設することが不可避であった。

そしてその農地転用を可能にする前提として、土地利用における村の上位計画を大きく変更させる必要が生じ、村の国土利用計画の変更を2006年3月に行ったのである。

国土利用計画の変更後、村は農地の転用が可能となる方策として、当該転用予定地を、農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法という。）で規定されてい

(24) 2006年10月1日施行。

(25) 担当者は大型ショッピングセンター建設手続きを行っていた当時、農政部署の担当であり、その後途中で農業委員会に異動となって現在に至る。よって、当時の農地転用事務手続きの状況を知る一番の人物である。

表1 「湯川村のショッピングセンター（SC）建設手続きの年表」

※ インタビュー結果や新聞記事等をもとに筆者作成。丸カッコ付きの事項は同時期に同じくSC誘致をしていた福島県南相馬市の農地転用手続き事項。

時 期	事 項	備考(補足)
2004年頃	事業者側が村に大型SC出店計画の打診。農地12ヘクタールの転用計画。	既に事業者側と地主側との交渉が行われていた。
2005年10月	村、県にSC誘致の意思を伝える。	
2006年3月	村の国土利用計画における県の同意および県副知事名の通知	通知は優良農地確保・県まちづくり条例に配慮すべきとする技術的助言
同月	村担当者、「27号計画」の事案を県農林事務所に提出。「文書は不要」との回答により、「27号計画」の原案のみ県に提出。	この時の資料の提出は「正式な協議ではなかった」と県が後日主張したとのこと。
2006年5月	「農振除外の協議開始」の報道	「27号計画」の県との協議
2006年6月	近隣市町村の会津坂下町議会が反対意見書採択	
2006年8月	県、「27号計画」の内容におおむね了承。国に「27号計画」資料送付。	農地転用許可をする東北農政局に許可の見込みを確認。
同月	湯川村議会、出店決議採択。	
同月	(9月29日、南相馬市の開発事業者が都市計画法の開発許可を申請し、同日、市が申請を受理 ⁽²⁶⁾ 。)	経過措置規定により、県まちづくり条例の適用除外となる。
2006年10月	県が作成した転用事前協議の意見書では可否が判断できないとして、国が県に意見書を差し戻す。	そもそも法定の手続きではないため、「差し戻し」があり得た。
2006年11月	(国、南相馬市SCの農地転用認める内示。)	
2007年1月	県、あらためて意見書に「条例の趣旨に合わない出店計画」と記載して再提出。	差し戻しから2カ月以上経過。国の差し戻し自体に対する県のスタンスは不明。
同月	(南相馬市SC、農振除外)	
2007年2月	国、転用の事前協議に「転用不可」との回答。	
同月	湯川村、SC誘致断念。	規模縮小では事業者側が出店しないため。
2007年10月	(南相馬市のSC、農地転用許可・都市計画法の開発許可)	

(26) 福島県都市計画法施行条例第8条に基づき、南相馬市は2003年に知事から開発許可に関する権限の移譲を受けている。(地方自治法第252条の17の2の事務処理特例)

る「地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画」⁽²⁷⁾（通称：27号計画。以下、「27号計画」という。）に定める施設の用に供される農地にする意向を県にあらかじめ連絡している。なお、「27号計画」による農地転用手続きは県内の他の自治体で前例があり、村でもそれを参考にしたという⁽²⁸⁾。

というのも、S C建設予定地域の農地は、農業振興地域制度における農用地区域に含まれており、農用地区域のゾーンから外れなければ建設は不可能であった。そのためには農振法施行令第7条第4号に規定する「公益性が特に高いと認められる事業で農業振興地域整備計画の達成に著しい支障を及ぼすおそれが少ないと認められるものの用地」であり、それに該当するには前述した「27号計画」で定められて

表2 「『27号計画』策定による湯川村S C完成までの手続き（農地転用部分）」
（筆者作成）

	手 順	根拠となる規定等
1	「27号計画」の素案についての各機関（農業委員会・農協・商工会・土地改良区）への意見照会	農業委員会への意見照会は法施行規則による。それ以外の機関への意見照会は県の指導による任意のものと思われる。
2	県農林事務所（出先機関）との協議	「農業振興地域制度に関するガイドライン」（農水省作成）で「必要に応じて県との協議が望ましい」とされている。
3	「27号計画」案を県農林事務所が本庁へ送付	特に規定がないが、県内部でのやり取り。
4	「27号計画」案を県本庁が国（東北農政局）に送付	「農地等転用関係事務処理要領の制定について」（昭和46年策定：以後度々改正）による事前審査。農地転用許可事務を円滑に行うための任意によるもの。
5	国が転用許可の見込みについて回答を出す	上記「農地等転用関係事務処理要領の制定について」による。
6	（国・県の下承済みでの）「27号計画」の策定	「27号計画」は村が独自に策定できるはずであるが、事前に県と協議することが望ましいとされている。（「農業振興地域制度に関するガイドライン」に明示）
7	農振除外に関する県との同意付き協議及び農地転用許可の申請	実質審査は既に行われているため、形式的な申請となる。
8	農地法第5条許可・着工→S C完成へ。	（実際には頓挫する）

(27) 農業振興地域の整備に関する法律施行令第7条第4号及び同法施行規則第4条の4第1項第27号。

(28) インタビュー調査による担当者の回答より。

いる施設になることが唯一の道であった⁽²⁹⁾。

逆に言えば、村が「27号計画」を県と調整した上で策定すればS C建設の手続きが進むことを意味していた。

ところが、村が策定する「27号計画」は村が単独ですぐに策定すればよいという簡単な話ではなかった。農振法上の規定では、事業の施行に関しての行政庁の免許、許可、認可等の処分を必要とする場合において「これらの処分がされる見込み」であることが要件となっているからである⁽³⁰⁾。この見込みをどうやって確認するかについては法令に規定しているわけではないため、別途の、国が策定したルール・手順に沿って事務手続きをすることになるのである。そしてこの国が策定したルール・手順こそがまさに技術的助言なのである。

2000年に農林水産省が策定した「農業振興地域制度に関するガイドラインの制定について」⁽³¹⁾（以下、ガイドラインという。）の中に、「27号計画」についての取扱いが規定されており、あらかじめ農地転用許可権者と調整を行うことが重要であるとされている⁽³²⁾。また、それとは別に都道府県との事前の調整が望ましいとされている。

さらには、それをさらに具体化した技術的助言があり、協議文書の提出方法など、市町村の事務処理の流れが細かく規定されている⁽³³⁾。

上記のような事情を踏まえ、インタビューではあらかじめ用意した質問事項に沿って担当者から事務手続きについての実態や苦勞した話などを担当者から聴き、事務手続きをめぐっての県や国とのやり取りや技術的助言の運用について深く掘り下げることによって、技術的助言の役割を検証していくこととした。

(29) 農振法の農用地から除外（農振除外）をしても、農地法による農地転用許可が下りなければ建設できない。そして、当該地域の場合、農振除外後の農地の分類は1種農地（原則不許可）であり、1種農地の例外許可となる事項に該当しなければ許可が下りない。あえて該当させるためには、村が策定する「27号計画」に従って行われる転用であることが必須となる。

(30) （当時の）農振法施行規則第4条の4第1項第27号のチ。現在は27号のル。

(31) 平成12年4月1日12構改C第261号農林水産省構造改善局長通知。以後度々改正されている。本稿執筆時点での最終改正は平成21年12月11日21農振第1612号。

(32) （当時の）ガイドライン第5の2の(4)の⑥。なお、ガイドラインは度々改正され、さらに技術的助言が追加されて現在はガイドライン第13の3の(6)の⑤のオとなっている。

(33) 「市町村が定める農業振興地域整備計画の変更に係る農地転用許可権者との調整について」平成9年12月1日9構改C第592号農林水産省構造改善局長通知。最終改正は平成13年1月5日12構改A第961号。

③ インタビュー結果

筆者があらかじめ作成した質問事項をもとに、当時の事務担当者からSC建設における事務手続きについて状況を聴いた。

表3 インタビュー結果概要

(筆者の質問)	(村の当時の担当者の回答)
SC建設の発端は	2004年頃に事業者側から打診。12haの開発。
SC建設に対する村長のスタンスは	市町村合併断念にあたって地方交付税が減らされることが予想されていた。それへの対応（固定資産税の収入等）として支持。また、地方税の落ち込みだけでなく、農業従事者の就業機会の増大や雇用の場の確保、農産物の販路拡大の機会の増大を通して農業の振興を図り、ひいては地域の活性化につなげたいとの思いもあった。
建設はならなかったが、その後の村は	2008年度決算で11億の交付税。合併しなくても交付税は下がらなかった（ほぼ横ばい）。
農地転用事務手続きの流れは	同じ県内の大玉村で、「27号計画」の策定によるSC建設の事例があり、参考にした。この方策だと農振除外と農地転用が同時にできるはずだった。農林事務所にそのやり方で行く旨を伝えると、「他町村の事例を参考にしたらよい」との指導があった。よって、「27号計画」の策定と県の上承を経て国の転用許可見込みの回答があればSC開発が可能であった。しかし県が「福島県商業まちづくりの推進に関する条例の趣旨に合わない出店計画である」との意見を付したため、それを踏まえて国の回答が「見込みなし」となり、断念となった。
県の商業まちづくり条例との兼ね合いは	（条例施行前から事務手続きをしていたが）SC建設に対し県がOKを出していないからこの条例が適用されたのだと思う ⁽³⁴⁾ 。
事務手続きの際の県とのやり取りについて	「27号計画」を最終的に国まで提出することとなっており、その途中でトラブルがあった。2006年3月10日、「27号計画」の原案を県農林事務所に提出。3月14日、県農林事務所より「27号計画」の写しを関係機関に見せてよいかとの連絡あり。「よろしくお願ひします」と回答。3月23日、村担当者が今後の進め方を確認しに県農林事務所に出向く。「27号計画」の協議につき、「公文書は要らない」との県担当者の回答を受ける。しかし、県はその後、公文書をつけて提出した5月からが正式な協議だと主張。おかしい。3月の協議は何だったのか。何度も県に回答を督促したがなかなか進まなかった。

(34) 福島県商業まちづくりの推進に関する条例の附則2において経過措置が規定されており、条例施行の際、現に許可に係る申請その他の手続きが行われている場合には、適用しないこととされていたが、湯川村のケースでは適用となった。その詳細については今回の調査においてもなお不明であった。

なお、ほぼ同時期に同じ県内の南相馬市が同じくSC建設の手続きを進めていた。同市が都市計画法の開発許可の権限を県から移譲されていたため、事業者からの申請を同市自身で受理でき、同条例の適用対象外になったというケースと対照的であり、政策法務の観点からも興味深い。表1「湯川村のSC建設手続きの年表」を今一度参照されたい。

(筆者の質問)	(村の当時の担当者の回答)
村が断念した時について	全戸へSC建設断念の経過を説明したチラシを配布した。
SC建設問題以降、県との関係は	現在は、当時の農林事務所の担当者も異動等いでなくなり、特に問題はない。
(その他SCについての意見・感想)	地主からは見込んでいた収入が入らなくなったため、今後の開発について要望が上がった。
県の指導について	疑問は農林事務所に確認する。 また、県の指導を住民説得の根拠とする場合がある。 ※「国・県の指導によるものだから」という説明。 村が良いと思っても、県では駄目となれば、結局、住民のクレームは村に来る。
(SC建設以外の筆者からの質問) 「郵便局300メートル以内の農地転用について」	県の通知で一律、郵便局の3種農地適用は駄目となった。 最近、郵便局から300メートル以内での転用で過去に許可が下りていた農地につき、転用目的を変更するために事業計画の変更申請をしたが、郵便局の指標の基準が使えなくなったということで問題が起きた。県に相談したところ、結局、県農林事務所の担当者に別の許可基準を見つけてもらい、それを該当させることによって事なきを得た。
農地転用等について	農振除外・農地転用事務については村を信じて欲しい。優良農地の真ん中を転用することはない。また、転用規制よりもむしろ耕作放棄地対策が大事。

④ 考 察

インタビュー結果から読み取れる実態・問題と当時の背景を踏まえ、下記のような整理の仕方及び可能性が考えられる。

(注：○は技術的助言に従うことによるメリット ●はデメリット)

- SC建設手続きについて、「27号計画」の策定による方法を県側に確認し、「他町村の事例を参考にしたらよい」との指導があった。村における事務手続きの方策が確立されたと言える。
- 手続きのことあるごとに県農林事務所に事務手続きの確認をしており、県の担当者に確認できることが、独自に考えて手続きを行うよりもスムーズに行く可能性があった。
- 「27号計画」策定をめぐって「協議の開始」についてのタイムラグがある。インタビューによれば、県側はあくまで公文書(村から県へ協議しますという内容の添書)を受け取った5月が正式な協議であると主張する。村が正式な協議であると思っていた3月10日の「27号計画」資料の提出は、県にとっては正式ではない事前協議であったと「整理させられた」ことになる。
- 上記は、県が意図的にそうしたのかどうかは不明であるが、県出先機関の担当者が教示したのにもかかわらず、後日態度を一変させたということは、県組織内部

での状況の変化によるものと考えられる。

- その後、村の催促をやり過ごし、県は迅速な手続きを避けたことになる。当時の状況に即して考えれば、間近に迫っていた県の商業まちづくり推進条例の施行との兼ね合いをめぐって、県組織内部（県本庁と出先機関、あるいは本庁での農林サイドと商工サイド）での調整が難航したことによる可能性が高い。
- 日常の事務では、事務手続きで分からないことは県に聞くことが多い。その事実はそれによって問題解決が図られる場合が多いことを示している（郵便局の指標の例）。
- 県の指導・助言は住民説得に役立つ。「県の指導だから」という説明で住民もしぶしぶ了承する。逆に、村が独自に良いと思っても、県の指導で村のやり方が駄目ということになれば、事務が進まなくなり、結局、村が住民からの批判を受ける。

以上のように、技術的助言にはメリットとデメリットが併存することが個別行政分野の中で明らかとなった。

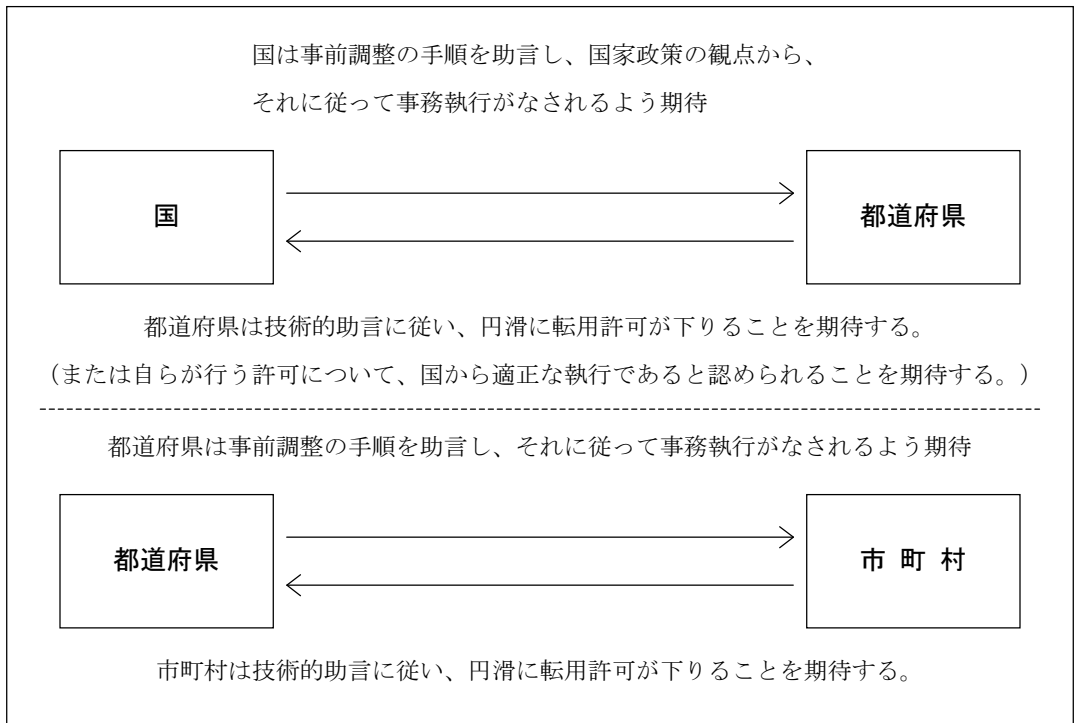
事務担当者が何よりも懸念するのは事務の停滞である。インタビュー調査の対象となった湯川村の担当者も、まさに大型SCの建設に至るまでの農地転用事務が進まないことが当時の村にとっての一番に回避すべき事項であったのである。

そして、事務が円滑に進むための方策として国や県の技術的助言を取り入れることがメリットとなる時、技術的助言はむしろ市町村側から要望されるものであると言えよう。

筆者が質問した、「国の技術的助言により、（民営化された）郵便局が農地転用許可可能の指標（3種農地）の対象外となった影響」に関して言えば、この技術的助言により村の農地転用事務に支障が生じた時に、県担当者が村担当者に対して別の転用許可可能の指標がある旨の助言をしたことにより、問題解決が図られた、というエピソードは象徴的である。村が県に技術的助言を要望して解決を図っていたことから、国や県の技術的助言に従った事務手続きにおけるメリットの側面は存在すると考えられる。

すなわち、農地転用許可事務の手続きにおいて、「技術的助言」と「国・都道府県・市町村の間での事務手続き」は国と地方自治体の双方向にgive-and-takeの関係（図1）であり、技術的助言が法的な拘束力を持つかどうかに関わらず、地方自治

図1 農地転用許可事務における技術的助言の関係（筆者作成）



体側はほとんどの場合において技術的助言に沿って事務を行うことが、日常においての自然であり、かつ当然であると考えられるのである。

これらの点を考えるにつき、湯川村の担当者へのインタビューによって、量的調査では得られない、技術的助言の運用構造の一端を浮き彫りにすることができたと言える。

(3) 小 括

本稿では、インタビュー調査によって、日常の行政事務における技術的助言の運用構造を深く掘り下げていった。

結果、「技術的助言に従うべきであるし、むしろ都道府県や国の指導は必要である」といった認識を持つ事務担当者の存在を踏まえ、それがなぜそうであるかという理由を、県側と対立せざるを得なくなった湯川村の事例から検証し、それが実のところは行政事務を進めるにあたって、行政主体間で互いにgive-and-takeの関係であるか

らという事実を明らかにした。

第一次地方分権改革において通達が技術的助言に変化したことが、ほとんどインパクトが無かったのは、実務では依然として国や都道府県の指導や助言が行政主体間で互いにgive-and-takeの関係であるからに他ならない。技術的助言に沿って事務を行うことで、市町村はその代わりに有益な方策や法令の運用方法を県や国から求めることができ、それによって、自らの自治体の政策実現に役立たせるといった相互作用が、日常では絶えず行われていると考えられよう。

ただし、それはあくまで国や都道府県が容認する法令の解釈の範囲内という限界があることも事実である。

よって問題は、互いにgive-and-takeの関係でない場合や、そうであったとしてもその関係が途中で崩れる場合において、基礎自治体は技術的助言にどう対応すべきか、ということに尽きるであろう。

それは、技術的助言に従う以上、国や都道府県による情報選別を認め、地方自治体の政策決定機能を間接的に支配されるという危惧は絶えず存在しているからである。ましてや、情報提供の範疇を越え、国や都道府県の法解釈の運用も技術的助言として整理された現在においては、そのまま追従することが地方自治体の実務の実態であったとしても、常に技術的助言の性格・影響を認識していなければならない必要があると考える。

3. 技術的助言の運用から見た自治体行政における課題

(1) 技術的助言が尊重される構造

本稿でのインタビュー調査を通して、技術的助言の運用の実態の一部を検証することができた。

よってここでは、それを踏まえて技術的助言の運用における性格を整理する。

技術的助言そのものは地方自治法上、法定には拘束力のないものとして整理されていることは既述の通りであるが、それに従う地方自治体職員が傾向として多いということが先行研究で明らかとなっていた。そして本稿でのインタビュー調査において、その原因の一つとして、国または都道府県と関わる事務を行う場合には、事務を円滑に進めることを目的として、事前調整としての技術的助言が存在するほうが都合がよ

いという実態が判明した。

また、市町村レベルの自治体職員にとっては、むしろ都道府県や国に事務の円滑な処理方策を確認する上で、技術的助言は市町村側から要望される場合があることも確認された。

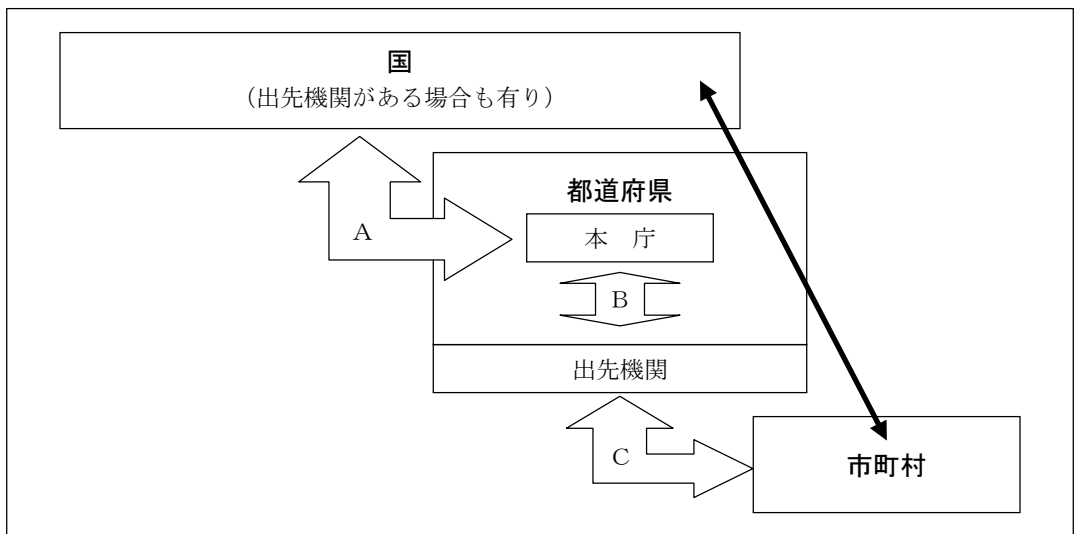
図2はそのような上記の関係をめぐる技術的助言について表したものである。

双方向矢印Aは国による技術的助言とその受容を、双方向矢印Bは国の助言を受けた都道府県本庁とそれに従う都道府県の出先機関の関係を示す。そして双方向矢印Cはさらに都道府県の出先機関から市町村に技術的助言が提供される関係を示す。

インタビュー調査においても確認されたように、市町村が事務を行うにあたり、法令の運用や事務処理の方策をめぐって、何らかの処理手順を国や都道府県から示されることを望んでいることが多いのである。

例えば、市町村が事務手続き上、国の許可や同意を得る必要がある場合、まずはCの流れで都道府県に処理方策を確認する。単純に黒棒線矢印のような最短ルートで許可を得ることは実際には不可能であり、国に受け入れてもらえないことが暗黙の了解

図2 国や都道府県と関わる事務における技術的助言の提供と受容（筆者作成）



なのである⁽³⁵⁾。

なぜならば、国は許可や同意の可否を判断する材料を直接持ち合わせていないために、市町村との直接のやり取りを回避するからである。国の事務執行上、許可や同意が適正になされることを目的とするならば、許可や同意の妥当性を確保するために、あらゆる立場から検討するための材料を提供し、かつ、市町村の事務手続きが国にとって望ましくない場合にはそれを修正するように仕向けるシステムが必要となる。そのツールとして技術的助言は最大限に機能すると言えよう。

また、国が望む事務執行を地域レベルで支える意味において都道府県の関わりが必須となるのであり、技術的助言による事前調整の余地が生じる。そして市町村側も、国や都道府県による事前調整の方策に従って処理すれば事務が進むのであるという認識の下、都道府県を経由した技術的助言を受け入れるのである。

湯川村の「27号計画」をめぐるの各行政機関とのやり取りは、まさにその実例である。法令では規定されていない詳細な事前調整ルートを経由してAによる技術的助言によってBを経由してCの技術的助言が生まれ、A～C間のやり取りにおける技術的助言の提供と受容は絶えず行われている。それが「27号計画」の策定における適否を総合的に判断するためのシステム、あるいは国が容認できる「27号計画」に修正するためのシステムとして一定程度機能していたと言えよう。実際のところ、湯川村が自治事務として策定する「27号計画」を検討・調整するにあたって、県が与えた影響は計り知れないほど大きい。

ところが、国や都道府県によって提供された技術的助言に沿って事務を行うことにより、そのこと自体が市町村にとってデメリットとして働き、市町村側のニーズ等が反映されない場合もある。

上記と同じ例である湯川村の「27号計画」の策定のプロセスについて言えば、福島県の政策にとって適当でない要素があったため、県の内部でその調整をするために事務の手続きがむしろ滞ってしまったと考えざるを得ない。そればかりか、「27号計画」による農地転用許可見込みに対する国の回答では、「福島県知事から提出のあつ

(35) ただし、都道府県が事務処理で動かない場合、市町村側が政治的ルート（首長が国の出先機関に出向くなど）で直接国から事務を進めるための技術的助言をもらう場合はある。筆者も県の出先機関の農業担当部署で勤務していた頃に、そのようなケースに遭遇したことがある。

(36) それが一連の手続きの流れを総合的に構成するような場合には、ガイドラインとなる。

た意見書に、（中略）福島県商業まちづくりの推進に関する条例の趣旨⁽³⁷⁾から望ましくない旨の記載があります。したがって、条例に基づく行政指導により貴村の振興計画で設置を予定する施設は、その種類、位置及び規模等の変更が予想されるところであり、確実性のある転用計画とは認められません（筆者注：下線追加）とするものであった⁽³⁸⁾。

上記のように、まちづくり条例に基づく県からの行政指導にSC開発事業者が従うことを前提にして、それにより、村の策定した「27号計画」通りの開発ができずに変更になる可能性を取り上げ、「確実性のある転用の見込みなし」と国が回答する、という流れをつくりだしたのも、県が村の意向に反して国への意見書を書き直し、当時制定されたばかりの県条例の存在を強調したことによる。

SC建設手続きを進めてきた村としては、それまで県の技術的助言に従って事務を進めてきた経緯からして、このような県の行動は本意であったと言えよう。

さらには、国から村への回答文には、「今後、同条例の適用を受ける施設の設置に係る協議については、条例で規定する手続きを了した後に行うようお願いします」という新たな技術的助言が申し添えられるというありさまであった。

このように、普段から技術的助言に従う流れが当たり前となっているために、行政主体間で互いにgive-and-takeの関係でないような場合においても、依然として技術的助言に従ったままであるという状態である地方自治体は多数存在する。それによってその地方自治体が望んでいる結果に到達しないで終わるということもままあるのであり、それを未然に防ぐためには、技術的助言を受容することの適否の判断が日常の事務で求められる。

（2） 技術的助言の持つ性格

技術的助言の効果は既に指摘したように、事務を円滑にする効果と、滞る効果の両側面を持っている。

ここでは技術的助言の持つ性格をさらに細かく区分し、検討することとしたい。

(37) 2006年6月策定の福島県商業まちづくり基本方針において、特定小売商業施設の立地地域を「誘導する地域」とし、それ以外の地域を「抑制する地域」としている。その中でも集団性の高い優良な農地は「厳に抑制する地域」としており、それに基づけば湯川村においては村内のほぼ全域が「厳に抑制する地域」となる。

(38) 平成19年2月6日付け18北計第283号（振）東北農政局長回答。

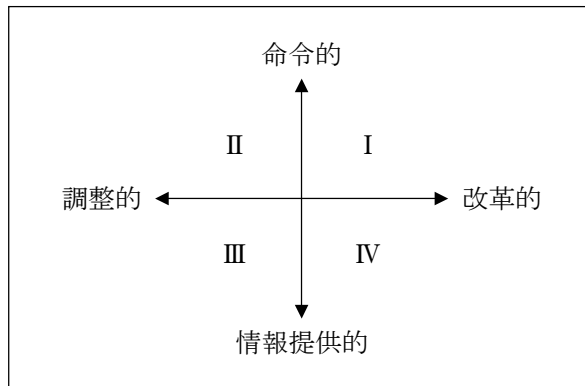
図3は技術的助言を四象限のマトリックスで区分したものである。技術的助言が助言を受ける主体にとって命令的か情報提供的であるか、という観点でその性格を区分し、また、助言の趣旨が手続き等の調整を図る目的なのか制度等の改革を図る目的なのか、という観点でその性格を区分することによって概念上4つのタイプを構成することができる。

なお、IからIVの区分はあくまで理想的かつ相対的なものであり、すべての技術的助言がこれによって明快に区分されるものではなく、あくまで技術的助言の性格を視覚的にモデル化するために便宜上構成したものであることに留意する必要がある。

図3におけるIは、改革を目的とした命令的な技術的助言である。技術的助言の具体例で言えば、人事院勧告に基づく、地方公務員の給与制度に関して助言した各都道府県知事や政令指定都市の市長に向けての総務省の通知や、公立病院改革ガイドラインがその例である。地方自治体に改革を要請する行政指導である以上、法的拘束力がないとはいえ、技術的助言に従うべきではないという住民からのニーズが無い限り、国や都道府県等からの助言に従わないことは政治的に回避されることが多い。従わなければ、なぜ国等の助言に地方自治体に従わないのか、という説明責任を首長が住民に負うことになるからである。

むしろ、技術的助言に基づく事務の遂行が、助言を受ける地方自治体側の内部にとって都合がよい場合、そのような技術的助言は切望される傾向にある。例えば、地方自治体の財政難に対応すべく、人件費抑制を図ろうとする当該地方自治体の人事担当部署は、人事院勧告に基づく総務省あるいは都道府県の通知を、職員の給与削減の

図3 技術的助言の分類（筆者作成）



根拠づけを与えるものとして好意的に捉えるであろう。ただしその根底には、第一次地方分権改革以降もなお、国や都道府県といった行政主体からの通知を権威的なものとして捉える、旧態依然の意識の存在があることは容易に推測できる。

図3におけるⅡは、主に、許認可の事務等の適正な執行を目的とした、調整的であつ命令的な技術的助言である。図1でモデル化した、湯川村のSC建設のための農地転用許可をめぐる事務手続きにおける技術的助言はこれに該当すると考えることができる。

既述した通り、許可や同意を与えるにあたっての事前調整的な役割を持ち、国や都道府県にとって極めて問題となるような要素がない限り、事務が円滑に進むルートを構築する。

通常、ガイドラインと称して存在することが多く、事務処理の方策を整理するものとして地方自治体側から要望される場合も多い。

図3のⅢやⅣはそれぞれ、情報提供的な性格を持つ、地方自治体側にとっては有益な面が比較的多い技術的助言である。

これらは法解釈において判断に迷う場合や、通常のルーティンワークとは違った特殊なケースへの対応方法などを考える場合に提供されることが多い。また、日常の事務を行うにあたって、都道府県職員と市町村職員の間で盛んに行われていることが多い。

ただし、地方自治体にとって比較的不利に働くことが少ない助言であっても、助言する行政主体の情報選別を得たものであることは否めないことに留意する必要がある。

例えば、新型インフルエンザへの対策に関する技術的助言が厚生労働省からあったとして、それが地方自治体Aにとっては有益な助言であったとしても、地方自治体Bにとっても有益であるとは必ずしも限らないであろう。その助言が地方自治体に適合するかどうかは別問題であり、地方自治体Bが自ら判断する必要があるからである。しかも、技術的助言である以上、助言に従うかどうかは建前にせよ任意であるから、従ったことによる不利益の責任を厚生労働省に転嫁することはほとんどできないであろう。そして、いずれにしても、助言の提供者にとって不利な助言は、絶対になされないのであるから、助言の提供者にとって不利であるけれども地方自治体にとっては有益な方策があった場合に、それを見落とすリスクの存在も否定できない。

そして最後に、都道府県の存在について言及したい。本稿では地方自治体という表現を用いて、技術的助言が市町村だけでなく、都道府県も助言の受け手としてなり得

ることを意識して論じてきた。しかしながら一方で、国のみならず、都道府県も技術的助言の提供者となる場合が多いことも事実である。

すなわち、都道府県という存在は、技術的助言の提供者と受け手の双方を兼ねるといって、極めて絶妙な立場にある。

さきほどの図2で言えば、技術的助言がAのルートで国から提供されたとしても、必ずCのルートで同じ技術的助言を市町村に提供する必要はない。Aのルートによる技術的助言に疑義があれば、それを検討した上で、その結果をCのルートで提供するか、そもそも提供しなくともよいという選択肢があるはずである。

しかも、内部での上下の関係であるとはいえ、Bのルートで都道府県の本庁から出先機関に技術的助言が流れてきたとしても、出先機関の職員の判断次第では、本庁職員に当該技術的助言に対する解釈の再考を促すことは可能であろう⁽³⁹⁾。

このように、技術的助言のあり方を変えることができる可能性の高い存在である、都道府県こそ、第一次地方分権改革の効果を発揮する鍵になるものと筆者は考える。

4. おわりに

本稿では、第一次地方分権改革の効果とされる、機関委任事務の廃止と通達の廃止について、技術的助言の運用実態の調査を通して、一部ではあるが地方自治体が技術的助言に従う構造に踏み込んで検討した。

そこでは、技術的助言を受け止める地方自治体のメリットとデメリットの存在を確認し、その上で事務が円滑に進むというメリットを得るべくして技術的助言に従う傾向が高いことを明らかにした。

結論から言えば、技術的助言の存在は、通達があったころの時代と機能的には同じであり、通達の廃止による「自治体の自由度の拡大」は、残念ながら第一次地方分権改革を経て10年経った現在においてもはっきりとは見えてこない。

もっとも、西尾勝はその著書で、「自由にすると、何もしないのも自由」「前のおり

(39) 実際の実務としての問題は、出先機関の職員が技術的助言を意識して事務を行うための方策をどのようにするかである。しかし、市町村の意見や要望について身近に接しているという、出先機関の役割を重視していく必要があるであろう。

なお、出先機関のあり方についての参考図書として、天野巡一編『自治体改革第6巻 職員・組織改革（第8章）』、ぎょうせい、2004年。

やるのも自由」であるとし、技術的助言の運用への危惧を指摘しているが、結局は分権改革の効果を上げるためには自治体職員の意識改革と能力向上であると結んでいる⁽⁴⁰⁾。

しかしながら自治体職員の実務においては、技術的助言の法的拘束力の有無が重要となることは少なく、法的拘束力がなくても従うことは多いということと同時に、むしろ技術的助言を要望する傾向さえある。

そうすると、第一次地方分権改革の制度設計そのものが問われてくるのであるが、調査で明らかになった通り、技術的助言という存在の陥穽は自治体職員個人の意識改革といったレベルでは対応できない範疇の問題である。

ゆえに、制度設計に問題があるのであれば、その問題に対応した新たな制度をつくるしかないのではないかと筆者は考える。技術的助言の性格と実態を把握し、地方自治に沿う制度として何を構築していくべきかという視点が必要となってくるであろう。

具体的な例を挙げるとするならば、近年話題となっている自治体ごとの「事業仕分け」を真似た「技術的助言仕分け」を各自治体で展開するといったことも一つの試みとしてあってもいいのではないだろうか。

あるいは、中央官庁からの大量の技術的助言を、必要最小限に抑制する制度設計をいかにして可能とさせるか、といった議論も重要となると筆者は考える。

なお、本稿のテーマとした技術的助言について分析する研究者は残念ながらほとんど存在していない⁽⁴¹⁾。通達の廃止による技術的助言は法的拘束力がない、という理論的整理により、通達行政の弊害というテーマが行政学者・行政法学者らの死角に入ったため、理論上は解決されたものとされているのではなかろうか。筆者にとってはそちらのほうが深刻な問題であると指摘せざるを得ない。

本稿により、地方自治体の政策法務によって独自の解釈運用を行い、地方分権改革の成果を発揮しようという行政法学等からの動きを支え、有効に機能させるための足がかりを提示できたものとする⁽⁴²⁾。本稿で取り上げた事例調査は、農政分野における一つの事

(40) 西尾勝、前掲書、2007年b、62～64頁。

(41) ただし今村都南雄は総務省からの依命通知の文書を取り上げて、「命により通知する」という結文がいかに時代錯誤的であるかを『自治総研』2007年6月のコラムで記しており、実に技術的助言の陥穽を指摘している。

(42) 自治体政策法務に対する動きは今後ますます活発になってくるものと思われる。最近では、法律実用雑誌であるJurist（ジュリスト）が自治体政策法務に関する話題を提供している。詳しくは『Jurist No.1380（2009.6.15）』、有斐閣、2009年、66～92頁参照。なお、1ヶ月に1回のペースで連載中である。

例であったが、このような国と自治体、自治体間におけるやり取りの事例は自治体行政の日常の実務において絶えず存在しているわけであり、今後様々な行政分野における分権改革の分析が各研究者によってなされることを期待したい。

最後に、2010年2月、第一次地方分権改革後初の自治紛争処理委員制度が活用されたことを紹介しておきたい。紛争の内容は、「農業振興地域の整備に関する法律」における農振農用地の指定除外をめぐる千葉県我孫子市と千葉県の対立であるが、その背景には、農林水産省の技術的助言をめぐる市と県の対応が重要なポイントであったということはあまり知られていない⁽⁴³⁾。

その点についての事例紹介と詳細な分析については別稿に譲ることとしたい。

(本稿は立岩信明が2010年1月に福島大学大学院地域政策科学研究科に提出した修士論文『第一次地方分権改革の検証 — 通達の廃止と技術的助言 —』の第4章「技術的助言の運用構造～農地転用事務からの検討～」、及び第5章「技術的助言の運用から見た自治体行政における課題」を中心に、新たに編集・加筆したものである。)

(たていわ のぶあき 福島県庁：福島大学大学院地域政策科学研究科修士)

(43) なお、この紛争の概要の紹介と、この紛争を通じての自治紛争処理委員制度の問題点を指摘した論考として、今井照「都道府県・市町村関係の制度と実態 — 自治紛争処理制度は機能したか」(連載自治体政策法務第12回)『Jurist No.1407 (2010.9.15)』、有斐閣、2010年、110～117頁を参照されたい。