

地方自治関連立法動向研究 4

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3次一括法～（平成25年6月14日法律44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」（平成25年6月14日法律44号）（以下「第3次一括法」という）は、2013年4月12日に閣議決定、同日国会に提出され、参議院先議の審議の後、6月7日に成立、14日に公布された。

第3次一括法は、「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」（2011年11月29日閣議決定）及び「義務付け・枠付けの第4次見直しについて」（2013年3月12日閣議決定）に基づき、地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し及び基礎自治体への権限移譲について関係74法律を一括して改正するものであった。

1. 法案提出までの経過

（1）義務付け・枠付けの第1次・第2次見直し

2009年9月の政権交代を経て、11月17日の閣議決定で、内閣総理大臣を議長とし、関係閣僚及び有識者で構成する「地域主権戦略会議」が設置され、地方分権改革推進法に基づく「地方分権改革推進計画」は、12月14日の地域主権戦略会議の初会合の議を経て、翌12月15日に閣議決定した。同推進計画の策定過程では、地方分権改革推進委員会（以下、「委員会」という）第3次勧告（2009年10月7日）で具体的に講ずべ

き措置として示された義務付け・枠付けを緩和すべき889条項のうち、地方側からの提言等に係る事項（70条項）を中心とした106条項の見直しが盛り込まれた（以下、「第1次見直し」という）。

同推進計画の内容を法案化した「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」は174国会（2010年通常国会）に提出され、177国会（2011年通常国会）において成立した（国会での法律名修正により「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」（平成23年5月2日法律第37号。以下「第1次一括法」という。）として成立）。

また、第3次勧告で具体的に講ずべき措置が示された条項のうち、第1次見直しで見直されたもの以外については、地域主権改革を総合的かつ計画的に推進するため、当面講ずべき必要な法制上の措置その他の措置を定めた「地域主権戦略大綱」（2010年6月22日閣議決定）に盛り込まれ、530条項について具体的な見直し措置を講じることとされ（以下、「第2次見直し」という）、これについては、177国会で成立した「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」（平成23年8月30日法律第105号。以下「第2次一括法」という）等により措置された⁽¹⁾。

（2） 義務付け・枠付けの第3次見直し

第1次・第2次見直しに続く第3次の見直し作業については、第7回地域主権戦略会議（2010年10月7日）で設置が了承された「義務付け・枠付けの見直しに係るワーキンググループ」⁽²⁾において進められた。

ワーキンググループは、今後の義務付け・枠付けの見直し方針について検討作業を進め、委員会第2次勧告（2010年12月8日）で見直すべきとされた条項のうち、着手されていなかった2,860条項から、①地方からの提言等に係る事項、②通知・届出・報告、公示・公告等、③職員等の資格・定数の3分野を対象に整理、検討を進めて1,212条項を抽出し、このうち一定の結論が得られた363条項について各府省へ見直し

（1） 第1次一括法、第2次一括法の制定経過については、岩崎忠「義務付け・枠付けの見直しと権限移譲～第1次一括法と第2次一括法の制定経過を踏まえて～」『自治総研』（397）2011年11月を参照。

（2） ワーキンググループ構成員は、小早川光郎（成蹊大学法科大学院教授）、高橋滋（一橋大学大学院法学研究科教授）、斎藤誠（東京大学大学院法学政治学研究科教授）

を求め、その回答の検討等を行った結果、第14回地域主権戦略会議（2011年11月25日）において、「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」（以下、「第3次見直し」という）が決定され、2011年11月29日に閣議決定された。第3次見直しでは、上記①～③の3分野に係る1,212条項のうち、69法律291条項について見直すこととした。

2012年3月9日、政府は「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」（180通常国会閣法第59号）を閣議決定し、同日国会に提出したが、同法律案は、継続審査となった後、181臨時国会において、衆議院の解散により廃案となった。

（3） 基礎自治体への権限移譲

① 地方分権改革推進委員会第1次勧告

委員会の第1次勧告（2008年5月28日）は、基礎自治体への権限移譲を推進すべきとした。

基礎自治体への権限移譲の課題については、委員会は当初、第1次勧告までのスケジュールとして予定していなかったが、2008年4月17日の第42回委員会において、西尾委員長代理（当時）から、「予定では第2次勧告となっているようだが、第1次勧告に前倒ししたい。福祉、医療・保健、教育、まちづくり、事業活動の規制に関し、広域的な事務を除き、基本的に市町村に事務を移譲すべき」との問題意識が述べられてから、急ぎ、第1次勧告に盛り込むべく作業が進められた。

第1次勧告では、(a)市町村合併の進展により基礎自治体の行政体制整備が大幅に進んでいること、(b)事務処理特例制度（地方自治法第252条の17の2等）の活用が進んでいることを踏まえ、(c)基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における行政の総合的な実施の役割を担わせるという基本原則の下、改めて都道府県と市町村の事務配分を行政分野横断的に見直す必要があるとした。

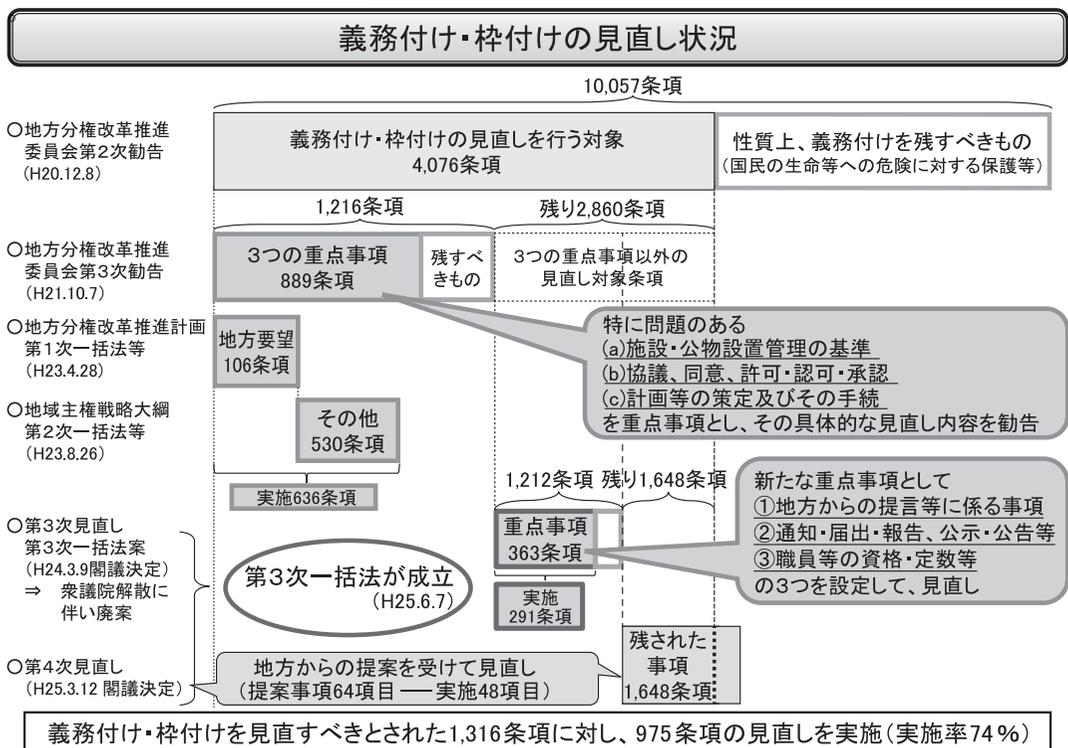
実際に移譲すべしとされた事務は、第1次勧告では64法律359事務である。第43回委員会（2008年4月23日）に示された原案では、88法律499事務であった。勧告に結実しなかった事務は24法律140事務で、このうち市段階まで移譲することを予定していて取り上げられなかったものは、景観法、屋外広告物法、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法、自然公園法等に係る事務等、老人福祉法の居宅生活支援事業に係る事務、身体障害者福祉法の生活訓練等事業に係る事務等であった。

② 第2次一括法

第1次勧告に掲げられた事務のうち、68項目、251条項について法制上のその他の措置を講じることとして、第2次一括法等により措置された。

(4) 義務付け・枠付けの第4次見直しと第3次一括法の提出

第3次見直し後においても義務付け・枠付け見直し作業が進められた。再度の政権交代をはさみつつも政府では今後の義務付け・枠付けの見直しについて、委員会第2次勧告で見直しの検討対象とされた条項(4,076条項)のうち、これまでの見直しで対象とならなかった条項(1,648条項)に加え、これまで検討したものの見直しに至らなかった事項、新たに設けられた規定など地方分権改革推進委員会の勧告の対象とならなかった事項について、基礎自治体への権限移譲とあわせ、地方からの具体的



出典：内閣府

な提案を受け⁽³⁾て検討がなされ、2013年3月12日、「義務付け・枠付けの第4次見直しについて」（以下、「第4次見直し」という）を閣議決定した。

しかし、第4次見直しで義務付け・枠付けの見直しがなされたのは地方からの64項目の提案のうち48項目に過ぎなかった。

第3次一括法は、上記の第3次見直し、第4次見直しに基づき、地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し及び基礎自治体への権限移譲について、廃案となった「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180通常国会閣法第59号）に第4次見直し分を付加する形で、関係74法律を一括して改正するというものであった。

2. 第3次一括法の国会審議

(1) 審議過程

第3次一括法は、参議院先議で審議され、総務委員会に付託された。2013年4月25日、参議院総務委員会で法案の提案趣旨説明が行われ、同委員会で約4時間の審議が行われたのち、5月16日に採決が行われ、賛成多数で原案通り可決、5月17日に参議院本会議で賛成多数で可決し、衆議院に送付された。

衆議院では、6月4日に総務委員会に付託され、6日に約3時間の審議が行われたのち、7日に可決され、同日、衆議院本会議でも賛成多数で可決・成立した。

(2) 主な審議内容

① 義務付け・枠付け緩和と条例制定の内容

第1次から第3次までの一括法で、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大により、これまで国が地方公共団体に義務付けてきた基準や施策等を、法令が定める「従うべき基準」「標準」「参酌基準」という委任形式の密度に応じ、地方自治体が条例を制定して自ら決定し実施することとなった。

しかしながら、これまでの地方自治体の義務付け・枠付けの緩和にともなう条例

(3) 「今後の義務付け・枠付けの見直し（第4次見直し）に向けた提案事項」（2012年7月12日全国知事会）、「さらなる『基礎自治体への権限委譲』及び『義務付け・枠付けの見直し』について【提案】」（2012年7月24日全国市長会）

制定の対応は、①省令の基準をそのまま条例に書き写すコピー方式、②「法第〇条第〇項の基準については、令〇による」といった規定を置き、省令の基準を引用する方法をとるリンク方式と呼ばれるものが多用されている。

このような条例制定方式に関する見解を問われ、政府側は次のように回答している。

○政府参考人（新井豊君） 既に制定された条例の中には、委員御指摘のような政令名だけを、政省令の名前だけを引用するような形で規定されているものがございます。

このような書きぶりでありますと、国の基準と読み合わせてみないとその内容が分からないという点や、また、委員も御指摘ございましたが、国の示す政省令の基準が改正された場合にその改正内容が地方議会の審議を経ずに自動的に当該団体に適用されると、こういった問題が指摘されてございます。

いずれにせよ、この法律案の目的であります地域の自主性、自立性を高めると、こういう趣旨を踏まえていただいて、条例制定に当たっては地域の実情に応じて十分に議論していただきたいと考えておるところでございます（183通常国会、参議院・総務委員会、2013年5月16日）。

② 今後の義務付け・枠付けの見直し

第1～3次一括法までで、地方分権改革推進委員会による義務付け・枠付けに係る勧告内容のうち、政府として法制的な措置をとることを了解されたものについては、ほぼ終了した。このため、今後の義務付け・枠付けの見直しをどのように進めていくのかにつき質疑があった。

この問題に関する政府側の回答は以下の通り。

○国務大臣（新藤義孝君） この義務付け・枠付けの見直しを行う対象、1万条項チェックいたしまして、そこから4,000条項をピックアップしたわけですね。そこを順次切り分けていって、3次にわたるいろんな作業をやってまいったわけでありまして、我々とすれば、この分権改革推進委員会の勧告にもございますが、国の規制は必要最小限にすると、これを前提としての取組みをやってまいりました。

そして、今後の洗い出しにつきましては、まずは今回のことで一段落付くわけでありまして、しかし、委員が御指摘のように、新たなそういった法律、規制などもございますから、そういったものも含めて総合的にまたしっかりと、

まずは状況を踏まえ、そして有識者会議の議論もあります、地方の声もいただきます、そういう中から対応してまいりたいと、このように考えます。（183通常国会、参議院・総務委員会、2013年5月16日）

○新井政府参考人 御指摘のとおり、義務づけ・枠づけのチェック機能、いわゆる新設の審査でございますが、これにつきましては、推進大綱の方針を踏まえながら、各府省において大臣官房等の総合調整機能を有する部局において審査をすることとするほか、地方分権改革推進室といたしましても、必要に応じて所管府省に対して意見を述べてまいりたいというふうに考えてございます。

（183通常国会、衆議院・総務委員会、2013年6月6日）

○国務大臣（新藤義孝君） 私は、そういうことに関して専門部会を設けようと思っています、また実際設けます。それで、懸案になっていたものに関してなぜ進まないのか、それは、地方の御意見、それからそれに対する国の主張、これをそれぞれ専門の委員さんたちともう少し掘り込んだ議論をしようと思っています。その上で、最終的には国と地方と専門委員と三者が一つの場になって、どうするんだと、こういうことを決めようじゃないかと。その上で、総理を長とする全閣僚がメンバーとなっております分権会議で意思決定をすると、決めたことには従ってもらおうという形をつくらうと思っているんです。（183通常国会、参議院・総務委員会、2013年5月16日）

③ 権限移譲等に伴う財政措置

第1次及び第2次一括法の付帯決議において権限移譲等に伴う財政措置等を求めているが、政府はこれにどのように対応してきたかの質問があった。

これに対して新藤総務大臣は、「事務の移譲を受けた市町村に対しまして、地方交付税や国庫補助金による所要の財源措置を行っている」と回答するに留めた。

（183通常国会、参議院・総務委員会、2013年5月16日）

④ 計画策定と議会の議決要件

第3次一括法では、国土利用計画の策定に際する都道府県議会・市町村議会の議決の義務付け（国土利用計画法7条3項、8条3項関係）について廃止されることとなった。この点については、全国知事会側からの強い要望があった事項である。

計画策定について個別法律で議会の議決を要することとしているものは、このほか土地改良法に基づく土地改良事業計画など6項目があり、今後の見直しの対象となるものである。国会質疑は以下の通り。

○政府参考人（二見吉彦君） 国土利用計画の策定に関します地方議会の議決の
手続については、地方議会の権限にかかわることでもあり、当該規定の見直し
について慎重に対応することとしていた。その後、地方からの強い要請がある
ことも踏まえまして、また、地方の自主性、自立性の拡大を図るという観点か
ら、法律で規定するのではなく、個々の団体の判断に委ねることが適切である
と考え、地方議会の議決に係る規定を廃止する改正を行おうとしている。
（183通常国会、参議院・総務委員会、2013年5月16日）

○二見政府参考人 国土利用計画の策定に関します地方議会の議決の手続につ
きましては、地方議会の権限にかかわることでもございますので、当該規定の見
直しについて慎重に検討してきたところでございますが、全国知事会から再三
の御提案がなされ、強い要請がありましたこと、また、地方自治法第96条第2
項におきまして、地方公共団体は条例で議会の議決を経るべきものを定めるこ
とができるとされていること、このようなことを踏まえまして、地方の自主性、
自立性の拡大を図る観点から、計画の策定手続として議会の議決を経ること
につきましては、法律で規定するのではなく、個々の団体の判断に委ねることが
適切である、そのように考えまして、地方議会の議決に係る規定を廃止する改
正を行うこととしたところでございます。（183通常国会、衆議院・総務委員
会、2013年6月6日）

○新井政府参考人 計画策定につきまして個別に法律で議会の議決を要すること
としているものは、当方で調べた限りでは、土地改良法に基づく土地改良事業
計画など6項目あると承知しております。今回、第4次見直しにおきましては、
地方からの見直しの提案があったのがこの国土利用計画法ということでありま
したので、これを検討の対象としたものでございます。

今後、これらのものについてどうするかということにつきましては、さらに
地方の意見などを聞きながら検討してまいりたいというふうに考えております。

第3次一括法が付託された参議院・総務委員会ならびに衆議院・総務員委員会では、
それぞれ、付帯決議を全会一致で議決した。

<2013年5月16日 参議院総務委員会>

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、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一、義務付け・枠付けの見直しに伴い地方公共団体の条例制定が必要となる事項のうち、国が条例制定基準を定めるものについては、地方公共団体が議会での審議や住民の意見反映のために十分な時間を確保できるよう、条例制定基準を早期に定めること。
- 二、地方分権改革推進委員会第二次勧告で見直しの対象とならなかった義務付け・枠付けについても地方の声を聞きつつ、見直しを検討するとともに、義務付け・枠付けの新設について、累次の勧告等に基づき、必要最小限とするよう、政府内のチェック体制を確立すること。
- 三、基礎自治体への権限移譲については、これに伴い必要となる財政措置を的確に講ずるとともに、都道府県による市町村に対する情報提供や人材育成等を支援すること。また、これまでの基礎自治体への権限移譲において、移譲先が指定都市等にとどまっている項目については、地方の声を聞きつつ、移譲先の更なる拡大を検討すること。
- 四、特定地方独立行政法人から一般地方独立行政法人への移行及び地方独立行政法人の合併に当たっては、関係労働組合等と当該法人との間において労働条件について十分な交渉・協議が行われるよう、必要な助言等を行うこと。
- 五、義務付け・枠付けの見直し、都道府県から基礎自治体への権限移譲、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実確保等の諸課題については、国と地方の協議の場の積極的な活用等による国と地方の合意形成に努め、引き続き強力な推進を図ること。

<2013年6月17日 衆議院総務委員会>

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、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一 義務付け・枠付けの見直しに伴い地方公共団体の条例制定が必要となる事項のうち、国が条例制定基準を定めるものについては、地方公共団体が議会での審議や住民の意見反映のために十分な時間を確保できるよう、条例制定基準を早期に定めること。
- 二 地方分権改革推進委員会第二次勧告で見直しの対象とならなかった義務付け・枠付けについても地方の声を聞きつつ、見直しを検討するとともに、義務付け・枠付けの新設について、累次の勧告等に基づき、必要最小限とするよう、政府内のチェック体制を確立すること。
- 三 基礎自治体への権限移譲については、これに伴い必要となる財政措置を的確に講ずるとともに、都道府県による市町村に対する情報提供や人材育成等を支援すること。また、これまでの基礎自治体への権限移譲において、移譲先が指定都市等にとどまっている項目については、地方の声を聞きつつ、移譲先の更なる拡大を検討すること。
- 四 公表、公告に係る義務付けの緩和は、法律による地方公共団体への義務付けの緩和を図るためのものであることを踏まえ、これにより地方公共団体の住民に対する情報の提供の後退を招くようなことがないよう、改正趣旨の周知徹底を図ること。
- 五 特定地方独立行政法人から一般地方独立行政法人への移行及び地方独立行政法人の合併に当たっては、関係労働組合等と当該法人との間において労働条件について十分な交渉・協議が行われるよう、必要な助言等を行うこと。
- 六 義務付け・枠付けの見直し、都道府県から基礎自治体への権限移譲、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実確保等の諸課題については、国と地方の協議の場の積極的な活用等による国と地方の合意形成に努め、引き続き強力な推進を図ること。

3. 第3次一括法の内容

第3次一括法は、「地方からの提言等に係る事項」、「通知・届出・報告、公示・公告等」及び「職員の資格・定数等」の3分野について見直しを行った第3次見直しに係る事項と、地方からの提案等に基づき、積み残し項目や勧告外の新たな項目について見直しを行った第4次見直しに係る事項からなる。

一括法において改正する法律は、74法律に及ぶものであった。その概要は以下の通り。

(1) 第3次見直しに係る事項

① 通知・届出・報告の見直し 15項目40法律

- 地方自治法 都道府県知事が広域連合を設けるべきことを勧告した場合における総務大臣への報告義務に係る規定（285条の2第2項）の廃止
- 消防組織法 広域化対象市町村の都道府県知事からの勧告に基づいて講じた措置についての都道府県知事への報告義務に係る規定（33条5項）の廃止
- 辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律 都道府県計画を定めた場合における総務大臣への提出義務に係る規定（3条7項）の廃止
- 建築物における衛生的環境の確保に関する法律 都道府県知事、保健所を設置する市の市長又は特別区の区長が特定建築物のうち政令で定めるものに係る届出を受理した場合における都道府県労働局長への通知義務に係る規定（5条4項）の廃止
- 国土調査法 市町村長が標識等について滅失、破損その他異状があることを発見した場合における当該標識等を設置した者への通知義務に係る規定（31条2項）の努力義務化
- 宅地造成等規制法 都道府県知事が宅地造成工事規制区域の指定をする場合における国土交通大臣への報告義務に係る規定（3条3項）の廃止
- 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律 建築主事を置かない市町村の市町村長の建築物特定事業計画の都道府県知事への送付義務に係る規定（35条5項）の廃止
- 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 市町村が防災街区整備

権利移転等促進計画を定めた旨の公告をしようとする場合における都道府県知事への通知義務に係る規定（36条2項）の廃止 等

② 公示・公告等の見直し 9項目9法律

- 地方自治法 関係普通地方公共団体の長の相互救済事業の経営状況の公表義務の廃止
- 地方教育行政の組織及び運営に関する法律 都道府県及び市町村の教育委員会の事務局の職員のうち所掌事務に係る教育行政に関する相談に関する事務を行う職員の公表義務（19条8項）の廃止 等

③ 職員等の資格・定数等 24項目23法律

- 消防組織法 消防長及び消防署長の資格に関する基準（15条2項）は、条例（制定主体は市町村）に委任する。条例制定の基準については、「参酌すべき基準」
- 地方税法 道府県固定資産評価審議会の委員の定数（401条の2第4項）の廃止
- 私立学校法 私立学校審議会の委員の定数（10条1項）の廃止
- 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律 教科用図書選定審議会の委員の定数（11条3項）の廃止
- 民生委員法 民生委員の定数（4条）の条例（制定主体は都道府県）委任。条例制定の基準については「参酌すべき基準」
- 民生委員法 民生委員推薦会の委員の資格及び資格ごとの定数（8条2項）の廃止
- 介護保険法 要介護認定又は要支援認定に関する処分に対する審査請求の事件を取り扱う合議体の定数（189条2項）の条例（制定主体は都道府県）委任。条例制定の基準については「参酌すべき基準」 等

④ その他 9項目7法律

- 地方独立行政法人法 地方独立行政法人を非公務員型に移行する定款変更を可能とする 等

(2) 第4次見直しに係る事項

① 義務付け・枠付けの見直し 7項目7法律

- 地方青少年問題協議会法 地方青少年問題協議会の会長及び委員の要件に係る規定（3条2項、3項）の廃止
- 地方独立行政法人法 地方独立行政法人の合併に関する手続の円滑化等

- 森林法 都道府県知事の地域森林計画に係る農林水産大臣への協議（6条5項）
に関し、当該計画の内容のうち、森林の整備及び保全のために必要な事項（任意
記載事項。5条3項）に係る協議を届出に変更
- 農業協同組合法 地区が重複する農協の設立等に係る都道府県知事の関係市町村
及び関係農業協同組合中央会への協議義務（60条2項）の廃止
- 国土利用計画法 都道府県計画を定める場合における当該都道府県議会の議決に
係る規定（7条3項）の廃止／市町村計画を定める場合における当該市町村議会
の議決に係る規定（8条3項）の廃止 等

② 基礎自治体への権限移譲 2項目2法律

- 薬事法 高度管理医療機器又は特定保守管理医療機器の販売業及び賃貸業の許可、
管理医療機器の販売業及び賃貸業の届出、医療機器の販売業等の許可等（39条2
項、39条の3第1項、69条2項、70条1項、72条4項、72条の4、73条、75条1
項）は、都道府県から保健所設置市及び特別区へ移譲 等
- 都市再開発法 都道府県知事が処理している個人施行者又は再開発会社による第
一種市街地再開発事業の施行の認可、市街地再開発組合の設立及び事業計画の認
可、個人施行者、市街地再開発組合又は再開発会社による第一種市街地再開発事
業の権利変換計画の認可並びに同事業に対する措置命令及び監督（7条の9第1
項、11条1項から3項、50条の2第1項、72条1項、124条3項、124条の2、
125条、125条の2）の指定都市への移譲

おわりに～今後の課題～

（1）義務付け・枠付けの見直し

地方分権改革推進委員会をアリーナにしてはじまった第2次地方分権改革の主要
テーマは、義務付け・枠付けの見直しであった。この課題は第3次一括法をもって、
一定の区切りが付けられたといわれる。

委員会では、自治事務における法令による義務付け・枠付けの見直しについて作業
をすすめ、2008年12月8日の第2次勧告において、10,057条項という数字を示し、こ
のうち性質上、義務付けを存置すべきものを除き、義務付け・枠付けの見直しを行う
対象を4,076条項であるとした。

引き続き第3次勧告（2009年10月7日）では、4,076条項の中から施設等の設置基準など1,216条項の重点事項を定め、889条項を対象に法制上の措置が必要であるとした。

2011年4月28日に成立した第1次一括法は、上記重点889条項をさらに絞込み、地方要望のあった106条項について見直しをはかり、続く第2次一括法では、残りの重点事項のうち、530条項が見直された。

このように1次・2次の一括法では、889の重点事項のうち、あわせて636条項しか措置されておらず、第2次勧告で示された義務付け・枠付けの見直しを行う対象4,076条項のうち、84%は手付かずの状態に残されていた。

第3次一括法につながる第3次見直しでは、重点事項以外の2,860条項のうち、1,212条項を抽出し、府省協議を経て363条項を見直すべき対象としたものの、第3次一括法で措置された条項は291条項に過ぎなかった。また、さらに残された1,648条項（＝2,860条項－1,212条項）のうち地方からの提案を受けて64項目を見直すとしたが、第4次見直しでは、48項目が実施されたにすぎない。したがって、第1～3次の一括法であわせて975条項を見直したわけだが、第2次勧告からすでにこの時点で5年を経過し、実施率は4,076条項分の975条項で、24%でしかなかった。残りの76%は、委員会が見直しの対象としたにもかかわらず、「無罪放免」されたのである。

政府は、義務付け・枠付け見直しの作業を、地方分権改革有識者会議において、地方からの提案を受けて見直していくとしているが、これは従前の、個別の法律ごとに府省との協議をへて見直していくという方法を改め、対象を重点化していくことを明らかにしたものである。その最初の成果が、この後、第4次一括法に結実していく。

第3次見直し、第4次見直しでは、地方分権改革推進本部からの見直しの検討に対する府省からの回答が記されるが、その多くは、次のようなものであった。

[文部科学省]

○学校教育法

- ・幼保一体化については、現在検討中の「子ども・子育て新システム」において、学校教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供する総合施設（仮称）を創設し、総合施設（仮称）における指導・援助の要領として「総合施設保育要領（仮称）」を定めることを検討している。

[厚生労働省]

○保健師助産師看護師法

- ・都道府県知事が行う准看護師試験の事務（18条）については、地方自治法（昭22法67）に規定する事務委託の制度の対象であり、他の都道府県に試験の事務を委託することができる旨を周知する。

○農業振興地域の整備に関する法律

- ・市町村の農用地利用計画に係る都道府県知事への協議（8条4項、13条4項）については、当該協議の迅速化を図るため、事前調整を含めた標準的な処理期間の設定に関して、都道府県知事に通知する。

法制的な措置の求めに対し、「検討する」「周知する」「通知する」との対応が並び、この一事をとっても、個別法をひとつひとつ取り上げ、府省と協議を進め、見直しを進めていくという方法の限界が露呈しているといわざるをえない。

こうした事態が、地方分権を推進するためには条例による上書き権を地方に一般的に付与する通則法を制定し、義務付け・枠付け存置の挙証責任を国の側に負わすべきとする考え方に根拠を与えているものと思われる⁽⁴⁾。

（2）基礎自治体への権限移譲

義務付け・枠付けの見直しが、国・地方間の事務権限の争いなのに対し、基礎自治体への権限移譲は、地方内の都道府県と基礎自治体間関係に係るものである。

この課題は、第1次分権改革では、まったく動かなかった課題であった。

委員会の第1次勧告においても、その「はじめに」で、次のように記す。

「この勧告をめぐっては、都道府県関係者の内部でも市町村関係者の内部でも賛否が分かれるのではないかと推察している。しかしながら、この勧告は、先の第1次地方分権改革において地方六団体の総意形成の調整を重んじたために不十分に終わった都道府県から市町村への権限移譲を今回実現しようとしているもの」

この辺りの事情について、西尾委員長代理は、第49回委員会（2008年5月28日）で、「第1次分権改革の折は、地方六団体として要望を一本化して提出してきたため、都道府県側で容認できないものは要望から落とされた。今回は地方六団体として調整は行われず、市長会の要望が直接委員会に届けられたため、第1次分権改革でできな

(4) 金井利之「震災復興と分権を加速させる『上書き権』創設を」『公明』（72）2011.12、38頁以下参照。

かったものができたと認識している」と説明している。

すなわち、第2次分権改革は、第1次分権改革と異なり、地方団体が要望をまとめることなく、各々の利害に関わるることについて、地方分権改革というステージに持ち出してきたものなのである。

第1次分権改革を経て、府省は都道府県を通さず、直接、市町村と協議する場面が多くなった。補助金も「空とぶ補助金」と揶揄されるように、府省から市町村へ直接補助する事例が多くなってきており、同時に、都道府県の存在が薄れてきているといわれる。

基礎自治体への権限移譲は、この潮流を一気に加速するものと思われる。

(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：義務付け・枠付け／権限移譲／地方分権改革推進委員会／
第2次勧告／第1次勧告