

地方分権改革と提案募集方式 ～地方分権改革有識者会議での審議過程を中心にして～

岩 崎 忠

はじめに

これまでの地方分権改革は、地方分権推進委員会など国の諮問機関を中心に検討を行い、勧告をできるだけ尊重して、法を制定し、全国一律的な国から地方への分権改革を委員会勧告方式で推進してきた。

民主党政権が進めた「地域主権」改革⁽¹⁾は、地域（自治体）からの提案・意見が泉のように湧き出てくることを期待し、基礎自治体への権限移譲、出先機関改革、緑の分権改革などで、提案型の分権手法を一部取り入れた。しかしながら、提案型の分権手法は一般化されることなく、地域主権戦略会議を中心に審議を行った。

第2次安倍政権は、地方分権改革有識者会議（以下「有識者会議」とする。）を中心に分権改革を進めようとしており、そこでは、地方からの提案を募り、中央省庁との協議の中で提案された内容を審議し実現していく地方から国への提案を中心にした分権スタイルをとっているといえよう。

こうした取組みの中で、2015年1月30日に「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」（以下「対応方針」とする。）が閣議決定されたことを踏まえ、本稿では、これまでの分権改革の中での取組みと比較し、対応方針を分析することで、今後の分権改革手法について検討することとしたい。

(1) 岩崎忠『「地域主権」改革』学陽書房、2012年

1. 地方分権改革の推進手法

1993年の衆議院・参議院の「地方分権の推進に関する決議」に始まった地方分権改革は、明治維新、戦後改革に続く第三の改革と言われる地方制度改革であった。

この改革が目指したのは、従来の中央省庁主導の縦割りの画一行政システムを住民主導の個性的で総合的な行政システムに切り替えること、すなわち、「画一から多様へ」「依存から自立へ」という時代の大きな流れに的確に対応することであった。そして、国、都道府県及び市区町村相互の関係を従来の上下・主従の関係から新たな対等・協力の関係に変え、地域社会の自己決定・自己責任の自由の領域を拡大することであったといえる⁽²⁾。

地域社会における自己決定・自己責任の領域の拡大は、現在の地方創生にとっても不可欠である。つまり、全国一律の行政システムはかえって非効率・非能率を生み、国の法律と地域の政策ニーズとの間の大きな乖離を生じているとも指摘されている⁽³⁾。

こうした分権改革については、従来は地方分権委員会などの委員会が勧告し、それに基づいて政府が計画を策定して、法律により、全国一律に一方向的に改革を推進してきた⁽⁴⁾。

第2次安倍政権は、有識者会議を中心に、地方分権改革を推進している。この有識者会議は、「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26（2014）年6月24日）」（以下「最終取りまとめ」とする。）を決定し、神野直彦座長から地方分権改革担当大臣に手交した⁽⁵⁾。

この有識者会議は、内閣総理大臣を本部長とする地方分権改革推進本部のメンバーの一人である地方分権改革担当大臣のもとに置かれている。事務局は、内閣府地方分権改革推進室が務めている。この有識者会議の目的は、「地方分権改革の推進を目的として、地方分権改革の推進に関する施策について調査及び審議に資する」ことである。これまで、4

(2) 地方分権推進委員会最終報告「第1章 第1次分権改革を回顧して、I分権改革の理念・目的」。

(3) 山口次郎「一国多制度」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸『岩波講座 自治体の構想 1 課題』岩波書店、2002年、131～132頁。

(4) 第2次分権改革の総括としては、嶋田暁文「『第2次分権改革』の総括と自治体に求められる工夫～地域の実情に合った基準の設定および運用を目指して～」『行政管理研究（No.142）』行政管理研究センター・2013年6月、北村亘「『地域主権』改革」伊藤光利・宮本太郎編『民主党政権の挑戦と挫折』日本評論社、岩崎忠「民主党政権『地域主権』改革の評価と検証」『自治総研（第418号）』地方自治総合研究所、2013年8月などがある。

(5) 北村喜宣「『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』を読む 枠付け見直しの観点から」『自治総研（第430号）』地方自治総合研究所、2014年8月、1～20頁。

つの専門部会（雇用対策部会、地域交通部会、農地・農村部会、提案募集検討専門部会）を設けて事務・権限の移譲を検討する一方で、「地方分権改革の総括と展望」に関するヒアリングと意見交換を中心に行ってきた。2013年12月10日には「地方分権改革の総括と展望（中間取りまとめ）」⁽⁶⁾を行い、その後、パブリックコメント、地方懇談会、地方六団体からのヒアリングなどの議論を踏まえて、最終取りまとめを決定した。この最終取りまとめは、これまでの改革を総括したうえで、従来からの課題への取組みに加え、地方の発意に根ざした息の長い取組み、地方の多様性を重んじた取組みに軸足を置いて取り組むことが必要であるとする。その重要な手法として、「地方からの発意」としての提案募集方式と「地方の多様性」のための手挙げ方式の2本を中心的な柱としておき、それを支える推進体制と（優れた取組み等）効果的な情報提供という構図で改革を推進することとしている。有識者会議の地方分権改革手法である「提案募集方式」と「手挙げ方式」は、提案し、手挙げをした自治体のみならず権限移譲されるため、一国多制度型の分権手法といえよう⁽⁷⁾。現在の安倍政権が目指す、まち・ひと・しごと創生法による地方創生を推進する意味でも、一国多制度型の分権手法は望まれる。

そこで、本稿では、我が国における一国多制度の地方自治制度改革⁽⁸⁾のこれまでの経緯を概観し、現在、有識者会議が進められている提案募集方式を中心に分析することにした。

2. これまでの提案方式・手挙げ方式

第2次分権改革⁽⁹⁾以降の分権改革の中で、これまで第2次から第4次にわたる一括法（「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

(6) 谷史郎「『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））』について」『地方自治796号』ぎょうせい、2014年3月、36～55頁参照。

(7) 岩崎忠「分権改革『提案募集方式』への移行」『地方自治職員研修（No.666）』公職研、2014年、21～23頁。

(8) 勢一智子「地方イニシアティブの機能条件～地方による地方のための地方制度改革に向けて」『地方自治808号』ぎょうせい、2015年3月、2～15頁参照。

(9) 第1次分権改革で積み残しになった課題（地方分権推進委員会「最終報告」）を解決するため、2007～2009年に自公政権のもとで地方分権改革推進委員会を中心として更なる地方分権改革の方策が検討され、2009～2011年に民主党政権のもとで地域主権戦略会議を中心として分権改革が具体化した。この一連の改革を「第2次分権改革」とする。

する法律」の略)で行われた国から自治体、都道府県から市町村への権限移譲のほとんどは、個々の自治体の事情を個別に考慮しない、法による全国一律の権限移譲方式であった。

このような法律による一方的な権限移譲により、権限移譲された自治体の中で、単独では対応できない市町村は、必要に応じて市町村間の広域連携の仕組み(水平的連携)や都道府県からの補完(垂直的連携)により対応してきた⁽¹⁰⁾。

そのような中で、今回の提案募集方式と同様に自治体から提案し、全国一律であるが対応されたものとして、第3次一括法における、高度管理医療機器(コンタクトレンズ等)販売業等の許可など、都道府県から基礎自治体への権限移譲に関する、地方からの提案等に係る事項があった。

一方、手挙げ方式については、希望する自治体に権限移譲するものであり、個々の自治体の事情を考慮した方式であるが、第4次一括法において、国から自治体への権限移譲が行われた「自家用有償旅客運送の登録・監査等」⁽¹¹⁾について、手挙げ方式が行われた。具体的には、希望する市町村に移譲し、希望しない市町村の区域については、希望する都道府県が移譲する内容になっている。このような手挙げ方式は、自治体の要望に応じて権限移譲することが可能になるため、権限移譲が進むかどうかは、自治体のやる気次第となる。自治体ごとに権限・事務が異なるという点から「一国多制度型分権手法」であるといえよう。

3. わが国における一国多制度型の分権改革

(1) 一国多制度とは何か

一国多制度とは、本来は、一つの主権国家の中で、異なった政治・行政制度を採用し、それに基づいて多様な政策展開を許容することである。一国多制度の典型例は、連邦制国家であり、連邦制の国家のもとでは、州が主権を持ち、その一部を連邦政府に付与することである。一国多制度として現実的な課題となるのは、単一主権国家の場合である。この場合、英国におけるスコットランド・ウェールズのような新しい地

(10) 岩崎忠「連載：分権改革の成果を活かす市民のための公共政策(第2回)政策実施のための自治体間連携」『ガバナンス(No.157)』ぎょうせい、2014年、100～101頁。

(11) 嶋田暁文「自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲をめぐる一考察～地域のニーズと自治体の実態の狭間で分権改革を考える～(上)(下)」『自治総研(第425号・第426号)』地方自治総合研究所、2014年3・4月参照。

域政府を創設して、主権を付与する場合⁽¹²⁾とスウェーデンをはじめとする北欧諸国のフリー・コミューンのように既存の基礎自治体に中央政府の規制を大幅に緩和して自治体の裁量を拡大する場合の2通りがある。両者は、大幅な自治権を持つ地域と従来の地方制度が継続される地域が併存するので、一国多制度に帰着する。本稿では、地方独自の施策展開を許容する法体制を一国多制度とする。

この一国多制度の特徴としては、ある地域で制度を試行してみて、うまくいけば広げることができるし、問題があれば制度の見直しを行うことができるという実験的な機能と住民の意思や地域の実情に合わせて無限の組み合わせを創出できるといった多様な機能といった特徴を挙げることができる⁽¹³⁾。

(2) 地方分権特例制度（パイロット自治体）構想の創設と挫折

わが国でも、かつて、ふるさと創生事業（1988年、89年度）が展開される中で、広域連合・中核市制度とともに、パイロット自治体制度が創設された。これは、第3次臨時行政改革審議会の「豊かな暮らし部会」が1991年創設したものである⁽¹⁴⁾。これは、①国家的な利害や国民の権利関係などに影響しない権限と②地方が自主的に行うことが望ましい事業などの補助金を一般財源化した財源を与えることで、新たな基礎自治体を作り出すことを目標とした。

パイロット自治体制度の審議の場を「豊かな暮らし部会」小委員会（以下「小委員会」とする。）に移して具体的検討が行われることになった。小委員会は、まず、①対象となる自治体を人口10万人または20万人以上の単独の市または市町村の集まりとし、当面は全国10～20か所とし、次第に増やす。②まず5年間程度実施し、必要に応じて5年程度延長する。③パイロット自治体に移管した権限は人口要件等を満たす一般自治体への移管を目指す。④パイロット自治体の指定にあたっては、自治体側の申請に基づき、自治省・大蔵省、全国知事会で構成する「地方分権特例制度推進本部」が審査・決定する。⑤移管される権限については、生活に身近な行政分野ごとに予め

(12) 岩崎忠「英国における契約による権限移譲・規制緩和～シティー・ディール（都市協定）の挑戦～」『自治総研（第425号）』地方自治総合研究所、2014年3月参照。

(13) 前掲注(3)132～143頁。

(14) パイロット自治体案導入の端緒になったのは、叶芳和専門委員（国民経済研究協会理事長）が提出した、中国広東省の「経済特別区」が想源とされる提案である。（内田和夫「パイロット自治体（地方分権特例制度）についての第3次行革審豊かな暮らし部会審議過程」自治総研第159号、1992年1月、2頁）

提示し、自治体側が選択できるようにするという内容の報告書をまとめた。この報告書では、農地転用許可などの国・都道府県の権限の移管、公有水面埋め立て免許の運輸相認可、市町村教育長任命に関する国・都道府県教育委員会の承認の廃止などが盛り込まれていたため、関係省庁は反発した。その結果、小委員会では、①許認可では、国の権限を移譲する当初の方針を断念し、許認可の申請手続きの簡素化・迅速化を図るなど審査の実体面ではなく手続面の見直しのみ、都道府県に委ねられた国の機関委任事務に限って移管の可否を検討することになった。また、補助金の一般財源化については法律に定められた補助金を外し、各省庁が予算の範囲内で要綱に基づいて実施している補助金だけを一般財源化することになった。その上、パイロット自治体制度は、法律ではなく、閣議決定によるものへと矮小化された。

さらに、市町村への分権に対する都道府県の反発もあり、申請は低調に終わった。

1993年度（第1次指定）、94年度（第2次指定）は合計15団体（19市町村）のみで、95年度（第3次指定）は3市にとどまることになった。また、認定された内容も大半が手続の簡素化で枝葉末節なものが多かった。こうしたパイロット自治体の考え方は、構造改革特別区域法に引き継がれた⁽¹⁵⁾。

4. 特区制度と提案募集方式

「構造改革なくして景気回復なし」というスローガンを掲げる小泉内閣は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」を閣議決定し、その中で、「大都市が国際競争力を持ち、地方では個性ある発展を遂げるよう、各地域の潜在的な経済力を最大限に発揮させ、知恵と工夫の競争により地域経済を活性化する。このため、国と地方の役割分担を見直し、地域でできることは地域に任せることが重要」であるとして、「構造改革特区制度」を導入した。この構造改革特区制度は、①構造改革の成功事例を示すことにより、全国的な構造改革へと波及させ、我が国全体の経済の活性化を実現すること、②地域の特性に応じた産業の集積や新規産業の創出等により、地域の活性化につなげることを目標とし、自治体が構造改革特別区域計画を策定し、内閣総理大臣の認定を受ける「認定申請方式」である。その後制定された総合特別区域法（2011年）、国家戦略特別区域法（2014年）は

(15) 村上順『日本の地方分権』弘文堂、2003年、51～56頁。

この方式を踏襲している。

このような構造改革特別区域制度などの特別区域制度による提案募集制度は、提案団体のみの当面の規制緩和等が対象になっているが、提案しなかった自治体を含めて全国的な制度改正を行うために、今回の有識者会議による提案募集制度が創設されたといえよう。

2002年に法施行された構造改革特区は、自治体や地域企業が申請して国が認定する仕組みである。内閣府によると累計で1,207件が認定されて特区でなくなったものを除いても、362件の特区が残っている。このうち農家が自前のコメでどぶろくを製造できる「どぶろく特区」だけで約140件に上るなど内容が重なるものが多いのが特徴である。株式会社に

(図表) 特区制度の比較

	国家戦略特区	総合特区	構造改革特区
目的・趣旨	経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、産業の国際競争力の強化、国際的な経済活動の拠点の形成を促進。規制改革を総合的・集中的に推進。	地域の先駆的な取り組みに対し、規制の特例措置を加え、税制・財政・金融上の支援措置により総合的に支援。	現場ニーズに基づく構造改革の推進及び地域の活性化。
国・地方・民間の関係	国が区域や区域方針を決定。特区ごとの国家戦略特区会議に、国・地方公共団体・民間事業者が対等の立場で参画し、国家戦略特区計画を密接な連携の下に作成・合意。国が認定。	地方公共団体からの申請に基づき、国が特区を指定、総合特区計画を認定。	規制の特例措置を活用する地方公共団体からの申請に基づき、国が構造改革特区計画を策定。
対象区域	政策テーマ・プロジェクトに応じ、国が決定した。	指定地方公共団体が計画認定を受けた区域に限定して、適用。	特区計画の認定について、全ての地方公共団体が申請可能。
指定区画数 認定区画数	—	48区域（国際7、地域41）（*）	362特区（これまで1,207件の特区計画を認定）
支援措置	規制の特例、税制、金融上の措置	規制の特例、税制・財政・金融上の措置	規制の特例措置
規制改革の実現手法	関係省庁との協議の上、規制の特例措置。その後、計画認定を通じ規制改革を実現。	特区の指定後、関係省庁と協議を行い、協議が整ったものを措置。	関係省庁との協議の上、規制の特例措置。その後、計画認定を通じ規制改革を実現。

(*) 総合特区は、我が国経済の成長エンジンとなる集積拠点となる「国際戦略総合特区（国際）」と、地域資源を最大限活用した地域活性化の取組による地域力の向上を図る「地域活性化総合特区（地域）」がある。

(出典) 内閣官房地域活性化統合事務局資料一部修正

よる農業参入の拡大など成功事例もあるが、その一方で、規制緩和中心で減税などの支援策がないため企業へのアピール材料に欠け、関係省庁も全国展開を警戒して規制緩和に慎重だったといえよう。

次に、2011年に導入した総合特区は、指定された48の特区が存続している。規制緩和に加え減税や予算措置も実施したが運営の中心である国と地方の協議会に多くの関係者が参加したため、意思決定が遅くなったといえよう。

さらに、安倍政権が導入した国家戦略特区は、国が主導して制度設計し、特区ごとの区域会議も参加者を絞って判断を迅速化した。しかしながら、対象エリアは大幅に絞り込まれ、東京など大都市中心で、自治体の取り組み姿勢に温度差がある。

5. 特区制度と上書き権

2011年に制定された東日本大震災復興特別区域法（以下「復興特区法」とする。）は、構造改革特別区域法と同様に、「新たな規制の特例措置等」を提案することができるとしたが、この復興特区法は、国会に対する「法改正の提案」を規定する点で構造改革特別区域法とは異なる。すなわち、国会に対して意見書（復興特別意見書）を提出することができる（11条8項）としており、復興特別意見書の提出を受けた国会は、「当該復興特別意見書に係る措置の円滑かつ確実な実施のために必要があると認めるときは、所要の法制上の措置を講ずるものとする。」（11条9項）としている。このように復興特区法は、非常時であることを勘案し、「内閣に対する提案」に加え、国会に対する「法改正の提案」を設けた。この国会に対する「法改正の提案」は、法律規制事項に係る規制について条例で特別な措置を定め、その申請に条例を添付し、内閣総理大臣を経由して国会に提出する。そして国会は法解釈をして、法律の趣旨目的を阻害しないと認めるときは、その旨を議決する。一方、法律の趣旨目的を阻害すると認めるときは、条例を適用するために必要な限度で当該法律の規定を適用しない旨を定める法律を制定するという内容である。このような復興特区法は、実質的な法律の上書き権を確保した制度といえる⁽¹⁶⁾。

このような上書き権を保障した制度は、総合特区法（25条、53条、54条）及び国家戦略

(16) 岩崎忠「連載：実務で斬る！ 地方自治制度改革（第14回）東日本大震災復興特別区域法と上書き権」『地方自治職員研修（通巻627号）』公職研、2012年2月、54～55頁。

特区法（26条、27条）にもある。

また、今回の提案募集方式は、復興特区法の上書き権のような、地方が選ぶ分権手法になったかどうか、今回の提案の審査段階で国の強い関与を残したかどうか、検証する必要がある。

6. 今回の提案募集方式の特徴

有識者会議が行っている提案募集方式のポイントについては、①提案主体、②提案対象、③提案の受け止め体制の点を挙げることができる⁽¹⁷⁾。

（1）提案主体

提案募集方式は、一自治体の事情ではなく、全国的な制度改革につながる提案を募るため、提案主体を「都道府県、市区町村、一部事務組合、広域連合、地方六団体、地方公共団体を構成員とする任意組織」としている。

中間取りまとめでは、「地方公共団体の職員の任意の組織からの提言」が明記されていたが、最終取りまとめでは、欠落されている。その代わりに、「経済団体、各種関係団体、NPO、職員グループなどからの意見も提案に反映できるよう努める。」としていた。

内閣府地方分権改革推進室が作成した「平成26年度 地方分権改革に関する提案募集要項」によると、提案の主体は、「本件の重要性に鑑み、首長の了解を得た上で、提案してください。」と記載されている。これは、地方自治法第148条の「長は、団体を統括し、これを代表する」を反映して、責任ある提案を確保するため、「首長の了解を得た上」と記載したものと考えられる。つまり、「全国的な制度改革につながる」提案が期待されることから、しっかり議論ができる提案であることが必要なため、自治体の長にフィルターをかけてもらい責任ある提案を確保したかったと考えられる。

（2）提案対象

提案対象を「権限移譲及び規制緩和に関するものであれば、これまでの地方分権改

(17) 前掲注(7)。

革推進委員会の勧告事項にとらわれず、可能な限り広く対象とする」としている。

地方分権改革推進委員会の勧告（＝「勧告」とする）以外に係る事項も提案の対象となる。すなわち、勧告では、権限移譲について、出先機関の事務・権限を対象としてきたが、本府省の事務・権限を対象とした提案を行うことも可能である。また、義務付け・枠付けの見直しについて、勧告では、自治事務に関して法律に基づくものを対象としてきたが、法定受託事務に関するものや政省令等に基づくものなどについて提案を行うことを可能として、自治体全体の事務を対象にした。

（３） 提案を受け止める体制

提案の検討・調整は、内閣府が中心になり、所管府省の回答、それに対する提案団体からの意見の提出というやり取りを重ねる。また、所管府省の回答及び提案団体の見解については、地方六団体からも意見聴取する。そして、特に重要な事項については、専門部会や有識者会議の中で、集中的に調査・審議する。さらに、対応方針について、年末まで、有識者会議の審議を経て、地方分権改革推進本部の決定及び閣議決定を行うとし、さらに法律改正が必要な事項については、所要の法律案を国会に提出するとした。

以上のような調整は内閣府が中心に行うことになったが、出された提案をどのように扱うかは、出された所管府省が中心になって行われることになるため、内閣府が単なるホチキス機関に終わらないように自らの考えを打ち出し、できるだけ提案者である自治体の立場を支援すべきという姿勢は重要になる。また、提案された内容について、提案団体と所管府省とのやりとり、提案に対する採否の決定について、ホームページに掲載するなど公平性・公正性・透明性の確保に努めることが期待された。そして、2014（平成26）年の想定スケジュールによると検討時間が短く（2か月程度）、検討できる時間として十分かどうか、今後の課題であろう。さらに、提案が採用されなかった場合、提案に対する論点を公表されることは、自治体が次回の提案に向けて参考にすることができるので、自治体の改革へのインセンティブが維持できると考えられる。

（４） 自治体の提案の在り方

提案募集方式は、国ではない自治体が提案をするための制度である。このため、それぞれの地域性を反映し、市民の意見を反映することが求められる（住民自治の視点）

とともに、国の各省庁の縦割りではない、2つ以上の政策分野が統合した総合的な取り組み（総合性の視点）が加味されることが期待された。

最終報告では、「提案主体である地方公共団体は、首長を含め関係部局間で十分な議論を重ね、制度改正による効果や現行制度の具体的な支障事例を明示して提案することになる。その際、提案主体は、経済団体、各種関係団体、NPO、職員グループなどからの意見も提案に反映するよう努める。」とされた。

自治体は提案を行う場合には、市民の意見を反映するためにアンケートを実施することや、専門家に加え、市民、施設利用者などを審議会委員に登用し、会議の場に市民の意見を反映することなどが求められる。一方で、意見が求められる市民は、公共サービスの消費者としての市民ではなく、地方自治に参加する生活者としての市民として、積極的な意見交換がなされることが期待された。

7. 「地方からの提案に対する対応方針」の概要と評価

2014（平成26）年に実施した提案募集については、有識者会議が、募集を締め切った後は、有識者会議の専門部会（提案募集検討専門部会、農地・農村専門部会）が中心となって検討してきた。

（1）応募状況

今回は、2014（平成26）年5月20日から2014（平成26）年7月15日までの間、募集を行い、126団体提案団体から953件の提案があった⁽¹⁸⁾。

提案内容は、権限移譲関係が366件（国から地方：285件、都道府県から市町村：81件）、規制緩和関係が525件（補助要綱関係103件を含む）、権限移譲、規制緩和に関連するものが2件である。また、現行制度でも対応が可能なものなど60件は対象外となった。

提案分野は、農地を除いた土地利用関係で95件、農地・農業関係で147件、医療・福祉で202件、産業振興で109件が主な分野になっている。

関係省庁は、厚生労働省294件、農林水産省204件、経済産業省125件、国土交通省

(18) 第16回地方分権改革有識者会議、第1回提案募集検討専門部会合同会議資料2。

211件となっていた。

提案主体は、都道府県は全47団体から650件の提案、市区町村では67団体で196件、一部事務組合等が2団体13件、そのうち1つは関西広域連合で、もう一つは、全国的連合組織である全国知事会、全国市長会、全国町村会の3団体から10件であった。また、地方公共団体を構成員とする組織が7団体（九州知事会、中国知事会、指定都市市長会、中核市市長会等）84件の提案が出された。「首長の了解を得た上で提案して下さい」という募集要項の記載内容を反映した提案主体になったといえよう。

（2） 検討の対象

この提案のあった953件は、提案募集検討専門部会及び農地・農村部会で検討することになった。提案募集検討専門部会では、重点事項を絞って行うこととした。土地利用分野や地方創生と人口減少の克服に関連するものなど、これまで議論されてこなかった76件40項目を対象にし、さらに、これまで議論はしているが、その後の情勢変化等により、特に重要事項として、76件18項目を挙げた。

（3） 検討の結果

今回の提案募集の成果として、各省庁からの第1次回答（平成26年8月29日）、第2次回答（平成26年10月29日）では2割程度の実現可という経過を経ながら、最終的には自治体からの提案866件⁽¹⁹⁾に対して、実現できないと判断したものは371件、実現・対応の方向で整理された事項は495件、実現・対応率は約6割になり、内閣府、有識者会議の存在意義を示せたといえよう。

これらは、義務付け・枠付けの見直し、自治体への事務・権限移譲などを内容とするものである。今後の国の対応として、法律改正事項については、一括法案等を平成27年通常国会に提出することとし、現行規定で対応可能な提案については、自治体に対する通知等により明確化することとした。さらに、引き続き検討を進めるものについては、適切にフォローアップを行い、逐次、有識者会議に報告することにした。

① これまでの懸案が実現したもの

今回の見直しの中で、これまでの懸案事項で実現したものがある。例えば、農地

(19) 提案された953件のうち、検討対象外である60件を除いた893件を基礎とし、1つの提案に複数の異なる内容が含まれる場合や、関係府省により対応が異なる場合には分別して計上している。（第18回地方分権改革有識者会議、第17回提案募集検討専門部会合同会議資料2）

の総量確保のための仕組みの充実及び農地転用許可の権限移譲である。特に、2～4ヘクタールの農地転用に係る国協議が廃止されるとともに、4ヘクタールを超える農地転用に係る権限は当分の間、農林水産大臣との協議を付した上で、都道府県知事に移譲することとされた。指定市町村の長には都道府県と同様の権限を移譲するとした。地方六団体の長年の要望が実ったものとして高く評価できる。自治体が企業誘致などをしようとしても、国が農地転用許可の審査に時間がかかってしまい、問題になるケースもあったが、今後は、土地利用調整を総合的に行うことができるようになるので、まちづくりを行う点でもメリットが大きい。

また、県費負担教職員の人事権等が、第4次一括法で平成29年から移譲予定になることから、中核市等についても移譲の提案が出てきたことから、移譲を希望する中核市等については、関係する都道府県や市町村との協議の場を設けるなど合意形成に向けた支援を行うこととした。

すでに建設業許可、宅地建物取引業免許については、暴力団排除条項を盛り込んだことから、採石業者と砂利採取業者については暴力団であることを理由に拒否することが可能となるように法改正する予定である。一方、旅館業法については、憲法第22条第1項の職業選択の自由への制約であることから、制約を行うための具体的な立法事実に基づく規制の必要性・合理性の説明が必要である。そして、この具体的な立法事実には、単に、暴力団が反社会的勢力であるという事実だけでは足りず、旅館業の健全な発達に支障が生じていることが必要であるとした。

水道事業等の許可権限については、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」に基づく道州制特別区域により北海道については現在でも給水人口250万人以下、最大給水量125万立法メートル以下の水道用水供給事業は移譲している。都道府県内で水利調整が完結する水道事業等の認可権限等の一定の条件を満たす都道府県への権限移譲をすること、老朽化施設の更新・耐震化、広域化の推進等による水道事業の基盤強化について都道府県の主導権を促すことで、持続可能な水道事業運営の推進を図ることが期待されている。

また、事務処理特例制度を活用して開発許可に関する事務を処理する市町村が都道府県開発審査会を経る場合、当該市町村が運用見直しを行うことにより地域の実情に応じたより主体的かつ円滑な事務執行を可能とした。

② 地域の具体的事例に基づくもの

自治体が都市の集約化等の地域の実情に応じ、都市公園を廃止することが公益上

より重要であること、客観性を確保しつつ慎重に判断した場合、都市公園の廃止に係る「公益上特別の必要がある場合」に該当し、廃止が可能であることが通知等により明確化され、地域の自主的なまちづくりが可能になる。

また、小規模な備蓄倉庫については、建築基準法上の建築物に当たらず、建築確認が不要であることが通知等により明確化され、自治会等による防災用の備蓄倉庫の設置が進み、地域の防止力強化につながることを期待できる。

③ 地域創生、人口減少対策に資するもの

保育所等の児童福祉施設に係る「従うべき基準」の見直しについては、当初対応不可であったが、三大都市圏の一部に限り、待機児童解消のため、保育所の居室面積に関する基準に係る規定を「標準」にしている措置を政令改正により平成31年度末まで5年間延長することにした。待機児童が多く、地価が高く保育所の整備が困難な地域において、地域の実情に応じた児童の柔軟な受け入れが可能になる。

また、町村の都市計画の決定又は変更に係る都道府県知事への同意を要する協議について、制度の運用実態等を調査の上検討するとしたことで、今後、町村の都市計画決定に係る事務の円滑化が期待できる。

④ 委員会勧告方式が対象としていなかった事項

水道事業等の認可等の権限を国から都道府県に移譲（水道法）することについては、国が河川行政や水資源行政と連携しつつ、広域的調整により水資源の合理的配分を実現するため、公正・中立な立場から水利調整と水道事業を一体的に運用する必要があるとして対応不可にしていたが、都道府県内で水利調整が完結する水道事業等の許可権限を手挙げ方式により都道府県に権限移譲することは、老朽化施設の更新・耐震化・広域化の推進等による水道事業の基盤強化について都道府県の主導権発揮を促すことで持続可能な水道事業を促進することになる。また、希望する都道府県等に並行権限として付与している事業者に対する報告徴収・立入調査等について、対象を当該都道府県等の区域外に所在する事業者にも拡大することで、より迅速に行うことが可能になり、消費者被害の発生又は拡大の防止につながる。

また、介護認定審査会委員の任期は、審査判定の客観性を確保する観点から、全国一律2年と設定しているものであり、各市町村の裁量に委ねることは適当ではないとして第1次回答では対応不可とした。第2次回答では、「地域によっては審査会委員として任命できる専門家が限られるなど、委員の確保に難渋している自治体があることも承知しており、実質的に同じ委員が連続して再任されている場合もあ

ると認識し、このような地域の実情も踏まえ、法令上の任期を原則2年としつつ、一定の年数の範囲内で条例等を定めた自治体は、柔軟に期間を設定できるよう、必要な見直しを行う。」とした。最終的には、既に第3次一括法で地方社会福祉審議会等の資格、定数、任期は条例で委任していることから、同様に、政省令・通知等に基づく義務付け・枠付けの見直しをし、介護認定審査会委員の任期の条例委任のための政令改正や要綱改正することで認知症地域支援推進委員等の要件緩和を行うことなどが盛り込まれた。

(4) 評 価

今回の提案募集方式において、地方から提案されたものの中には、既に自治体によって事務処理特例条例により権限移譲されている分野・事務や、特区制度により規制緩和が行われている事務がある。また、暴力団排除条項など、関係法令との整合性により、法改正を自治体が要望したケースもある。実際に自治体は事務を総合的に実施しているからこそ、気づき提案したものと考えられる。政策立案するはずの国に任せては気が付かなかった点ともいえよう。このように考えると提案募集方式は「国の政策立案を補完する分権手法」ということができる。

また、今回の提案募集方式は、これまでの第1次一括法～第4次一括法による義務付け・枠付けの見直し、権限移譲のように「法による見直し」が中心となっているのではなく、政令・省令・告示による改正、通知などによる解釈の明確化がなされる可能性、文書による改正が多く含まれているのが特徴である。国からの通知等は、あくまでも技術的助言であり、自主解释权は自治体にある。法や制度の運用・解釈を国に何でも頼ろうとしてはならない。

一方、これまでの地方分権改革の最重要課題であった農地転用許可権限について、4ヘクタール超の大臣協議が残ったものの、全ての権限を都道府県及び大臣の指定する市町村に移譲するとされたことは、地方創生のため、農地の再生、自主的・主体的なまちづくりが求められることを考慮すれば、評価すべきであろう⁽²⁰⁾。

また、今回の提案募集方式では、第1次回答、第2次回答の2回では、2割程度しか提案を受け入れできなかったものを閣議決定段階では、実現・対応の方向で6割程度達成することができたことは評価することができる。これは、第1次・第2次回答

(20) 『「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」の閣議決定を受けて』地方六団体。

では国が対応不可・対応困難と回答した項目を有識者会議が中心になって、調査・再検討するようにさせたといえよう。例えば、都市計画法の開発許可の技術細目にかかる条例委任については、第1次・第2次回答ともに対応不可・対応困難であったが、最終的には公園等の設置基準については、調査結果を踏まえ、公園等の設置を義務付ける下限面積を条例委任することを含めて、見直しを検討し、平成27年度中に結論を得ることとした。また、児童福祉法の保健所等の施設に係る「従うべき基準」（児童福祉施設の設備及び運営に関する基準【昭和23年厚生省令63】）の見直しについては、当初対応不可であったが、保育所における食事の提供に関し、3歳未満に対する給食の外部搬入については、平成28年度の構造改革特別区域調査委員会の評価を踏まえて検討することにした。

これらの点は、有識者会議の存在がなければ、提案を受け入れるように調査・検討すらしなかったといえよう。各省庁に調査・検討をさせ、問題点を可視化させた点は評価したい。

今後は、公共職業安定所（ハローワーク）業務全般の移管、市町村長等の選挙に係る都道府県選挙管理委員会の裁定的関与などのさらなる見直し等が期待される⁽²¹⁾。

最後に

パイロット自治体制度が創設されたのは、ふるさと創生事業（1988年、89年度）が展開される中であった。現在の提案募集制度も、地方創生が叫ばれる中で制度化された。かつて制度化されたパイロット自治体制度は、市町村に対する権限移譲に都道府県が反対し、法律ではなく、閣議決定によるものへと矮小化され、認定された内容も大半が実体面ではなく、手続面の簡素化であった。このようなことを踏まえると、今回の有識者会議は、条例による事務処理特例制度の運用により都道府県から市町村へ権限移譲が行われつつあることや、第2次から第4次一括法において法律に基づいて都道府県から市町村に権限移譲がされたこと等を背景にして、農地転用許可権限の移譲をはじめとする地方六団体等自治体の長年の懸案事項を実現できた点で評価できる。

(21) 山本博史・出石稔「連載：地方分権改革と自治体法務 第59回新たなステージの地方分権改革 — 『平成26年の地方からの提案等に関する対応方針』の閣議決定」『ガバナンス (No.168)』ぎょうせい、110～111頁、2015年4月。

今回の有識者会議による地方分権改革に関する提案募集方式は、従来の委員会勧告方式を変更して行った新たな分権改革手法である。

この関連法律として第5次一括法案は平成27年3月20日に閣議決定され、同日、第189回通常国会に提出された。現在、審議中である。

今後は、国から地方への権限移譲に期待するのではなく、地方から国への提案が期待される時代なので、今回見直されなかった課題を含め、さらに、積極的な国への提案がねばり強くなされることを期待したい。

(いwasaki ただし 高崎経済大学地域政策学部准教授)

キーワード：地方分権／一国多制度型分権手法／パイロット自治体／特区制度／提案募集方式／手挙げ方式／地方分権改革有識者会議