

地方自治関連立法動向研究 7

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5次一括法～（平成27年6月26日法律50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」（以下、「第5次一括法」という）は、2014年から導入した「提案募集方式」における地方公共団体等からの提案等を踏まえて策定された「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」（2015年1月30日閣議決定）に基づき、国から地方公共団体又は都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲等に関する19法律を一括して改正するものである。その内容は、事務権限の移譲等が12法律（国から地方公共団体7法律、都道府県から指定都市等12法律）、義務付け・枠付けの見直し等が8法律となっている。

第5次一括法案は、2015年3月20日に閣議決定（閣法51号）、同日衆議院に提出され、「地域再生法一部改正法案」「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法一部改正法案」とともに「地方創生に関する特別委員会」に付託された。同委員会では5月29日に可決、6月2日には衆議院本会議において日本共産党を除く各会派の賛成多数により可決され、参議院に送付された。参議院では、6月3日、「地域再生法一部改正法案」とともに、地方・消費者問題に関する特別委員会に付託され、同委員会は6月17日に可決、参議院本会議では6月19日に可決・成立し、6月26日に法律50号として公布された。

第5次一括法には、長年の懸案であった農地転用許可の権限を都道府県及び一定の市町村に移譲するなどの内容が含まれるが、その特徴は法案形成過程における「提案募集方式」にあるといえよう。

1. 提案募集方式の概要

(1) 「提案募集方式」とは

地方分権推進委員会等の政府の委員会からの勧告等を踏まえて法改正を進めるという従来方式を改め、地方公共団体等からの提案等を踏まえ、各府省をはじめとする関係者間で協議し、合意が整ったものから、順次、法改正を進めるというものである。

2012年12月に発足した第2次安倍内閣は、2013年3月8日に、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚で構成される地方分権改革推進本部（以下「推進本部」という）を設置し、4月5日には、地方分権改革の推進に関する施策についての調査及び審議に資するための地方分権改革有識者会議（以下「有識者会議」という。）を設置した。

有識者会議は第3回会議（2013年5月15日）において、テーマ別の専門部会を設置することとし、①雇用対策部会（検討対象：無料職業紹介に関する事務・権限）、②地域交通部会（検討対象：自家用有償旅客運送の事務・権限）、③農地・農村部会（検討対象：農地転用等に係る事務・権限の移譲とこれに係る規制緩和）の3部会を設置した。

同年12月20日の推進本部第4回会合では、地方からの「提案募集方式」の導入と、それを受け止める政府の恒常的な推進体制の整備が必要であるとした「総括と展望」の中間とりまとめ（2013年12月10日）についての報告があり、その後、2014年4月2日の有識者会議（第12回）における「提案募集方式」の方法についての議論を経て、4月30日の推進本部（第5回会合）において、「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」（以下「実施方針」という）を決定し、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現にむけた検討を行う方法として、「提案募集方式」や「手挙げ方式」（全国一律の事務・権限の移譲が困難な場合に、個々の地方公共団体の発意に応じた選択的な移譲を求めるもの）を導入することとした。

① 提案の対象

提案の対象は、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するものの、その範囲については、地方分権改革推進委員会の勧告では対象としてこなかった事項も含むものとし、たとえば、国からの事務・権限移譲に関しては、出先機関の事務に限定せず本府省の事務・権限も対象

とし、また、義務付け・枠付けの見直しに関しても、地方分権改革推進委員会では自治事務に限定していたが、これを法定受託事務に関するものや政省令、補助要綱等に基づくものなどについても提案を行うことができるものとした。

② 提案主体

提案主体は、ア都道府県、市区町村、一部事務組合、広域連合、イ地方六団体、地方公共団体を構成員とする任意組織（例：ブロック単位の知事会、共通課題を有する複数の地方公共団体など）とし、提案にあたっては、庁内関係部局等からの意見を幅広く集約するとともに、経済団体、各種関係団体、NPO、職員グループなどからの意見を提案に反映するよう求めるものとした。

③ 募集、調整、法改正の過程

提案は、内閣府が受け付け、募集は毎年少なくとも1回実施することとした。

届けられた提案については、内閣府が中心となって調整を行い、関係府省の回答、それに対する提案団体からの見解の提出というやり取りを重ね、その際、地方六団体からも意見を聴取するとした。また、特に重要と考えられる提案については、有識者会議又は専門部会で、集中的に調査・審議を行い、実現に向けた検討を進めて対応方針を固め、年末までに、有識者会議の調査審議を経て、推進本部決定及び閣議決定を行い、法改正が必要な事項は所要の法律案を国会に提出するとした。

(2) 平成26年度の提案募集の状況と対応方針

内閣府は2014年5月から7月までの間、地方公共団体への事務・権限の移譲、規制緩和等を対象とする提案を募集し、その結果、全47都道府県を含む126の団体から953件の提案が行われた。7月31日の有識者会議（持ち回り開催）において、提案募集検討専門部会（部会長：高橋滋・一橋大学大学院法学研究科教授、構成員：小早川光郎・有識者会議座長代理、磯部哲・慶応義塾大学法科大学院教授、伊藤正次・首都大学東京大学院社会科学部研究科教授、勢一智子・西南学院大学法学部教授、山本隆司・東京大学大学院法学政治学研究科教授）の設置・開催が了承され、その後、同専門部会、提案団体、内閣府及び関係府省の間で提案の実現に向けた検討と調整が行われてきた。

7月25日、内閣府から関係府省に対して各団体からの提案についての検討の要請を行い、8月29日に内閣府において第1次回答を取りまとめて公表した。第1次回答では、8割弱が「対応不可」とされた。

その後、提案団体と地方六団体に対する意見照会が行われ、9月26日に関係府省に対し再検討要請を行った。

これらの調整と並行して、有識者会議は8月1日に提案募集検討専門部会との合同会議を開催し、同専門部会において、地方からの提案のうち、土地利用に関する提案（農地については、農地・農村部会で検討）、地方創生と人口減少の克服に関連する提案等を重点事項として取り上げることを決定した。

その後、8月から10月にかけて、提案募集検討専門部会において、重点事項に関する提案団体、地方三団体、関係府省からのヒアリング等を行った。

関係府省からの第2次回答を経て、10月29日の第18回有識者会議・第17回提案募集検討専門部会合同会議において、「平成26年の地方からの提案に関する当面の方針」（以下、「当面の方針」という）が中間とりまとめとして決定された。

当面の方針では、地方からの提案を以下のように分類・整理した（表1参照）。

- ① 提案を実現することを前提に実務面の調整を行う。その際、国等の関与、財源措置等所要の措置、移譲の方法（全国一律の移譲又は個々の地方公共団体の発意に応じた選択的な移譲（「手挙げ方式」）等）等を含め、具体的な調整を進める。33件
- ② 提案の実現に向けて、実施の具体的手法や時期等について更なる検討が必要なものであり、引き続き調整の上、結論を得る事項。96件
- ③ 提案内容は現行規定により対応可能であるとされているが、地方において円滑な対応が可能となるよう、関係府省が通知等により具体的に周知するとともに、丁寧な情報提供に努めることを求めていく事項。89件
- ④ 検討の方向性は合致していないが論点の共通認識は得た事項、検討の方向性の合致や論点の共通認識も得られていない事項で、さらに論点の整理等を行い、可能な限り提案の実現に向け努力する事項。602件
- ⑤ 農地・農村部会において引き続き議論し、結論を得る事項。61件

当面の方針が取りまとめられた後、2014年11月から2015年1月にかけて、内閣府において関係府省や提案団体との間で、最終的な調整が行われ、2015年1月15日の第19回有識者会議・第18回提案募集検討専門部会合同会議で「平成26年の地方からの提案に関する対応方針」（以下、「対応方針」という）が了承され、1月30日の推進本部第7回会合および閣議において、対応方針が決定された。

対応方針では、法律改正事項については、所要の一括法案を2015年の通常国会に提出することを基本とするとし、これを踏まえ19法律を一括して改正する第5次一括法

＜表1＞ 平成26年の地方からの提案に関する当面の方針に係る対応方針別の分類状況

平成26年10月29日

区分※1	対応方針			小計	[別紙4] さらに論点の整理等を行い、可能な限り実現に向け努力する提案	[別紙5] 実現について農地・農村部会において引き続き議論する提案	[別紙6] 提案団体から再検討を求める意見がなかった提案	合計
	[別紙1] 実現することを前提に実務面の調整を行う提案	[別紙2] 実現に向けて、実施の具体的手法や時期等を引き続き調整する提案	[別紙3] 現行規定により対応可能である提案					
重点事項(A-①及びB-①)	14	41	16	71	92	0	2	165
重点事項以外の新規事項等(A-②及びB-②)	15	39	51	105	206	0	26	337
小計	29	80	67	176	298	0	28	502
うち、補助要綱等に係る規制緩和以外	28	65	54	147	223	0	18	388
うち、補助要綱等に係る規制緩和	1	15	13	29	75	0	10	114
これまでに議論されてきており、その後の情勢の変化等のない事項(C)	4	13	21	38	301	0	13	352
農地・農村部会で議論する事項	0	3	1	4	3	61	13	81
合計	33	96	89	218	602	61	54	935
うち、補助要綱等に係る規制緩和	1	15	13	29	75	0	10	114

※1 参考「提案募集検討専門部会で取り上げる重点事項の考え方」における区分を参照。

※2 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割して計上している。

(参考)

提案募集検討専門部会で取り上げる重点事項の考え方

提案募集検討専門部会で検討・整理を行う重点事項	事務局中心に検討・整理を行う事項
<p>A-① 76件(40項目)</p> <p>これまでに議論されていなかった事項であって、特に重要なもの ※</p>	<p>A-② 292件(220項目)</p> <p>これまでに議論されていなかった事項であって、A-①以外のもの</p>
<p>B-① 76件(18項目)</p> <p>これまでに議論されてきているが、その後の情勢変化等のある事項であって、特に重要なもの ※</p>	<p>B-② 26件(23項目)</p> <p>これまでに議論されてきているが、その後の情勢変化等のある事項であって、B-①以外のもの</p>
<p>※特に重要なものについての基本的な考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> ○土地利用分野など「地方分権改革の総括と展望」で「重要な政策分野に関する改革」として位置づけられているもの ○「地方の創生と人口減少の克服」に関連するもの ○多数の団体から提案されているもの <p>等</p>	<p>C 344件(176項目)</p> <p>A・B以外のもの(これまでに議論されてきており、その後の情勢の変化等のない事項)</p>

注1 上表以外に、農地・農村部会で議論する事項が79件(11項目)ある。

注2 A-②、B-②、Cの中でも、検討の経過によって、提案募集検討専門部会で取り上げる事項とすることがある。

出典) 第18回有識者会議・第17回提案募集検討専門部会合同会議提出資料

が策定された。また、現行規定で対応可能な提案については、その明確化が重要であるとの有識者会議での議論を踏まえ、地方公共団体に対する通知等を行うとともに、「調査を行うなど引き続き検討を進めることとしたものについては、関係府省とも連携しつつ、内閣府において適切にフォローアップを行い、検討結果について、逐次、地方分権有識者会議に報告する」こととされた。

提案に関する各府省との最終的な調整結果は、重点事項では84.0%、重点事項以外も含めた新規事項等では60.9%について実現・対応するとされている（表2参照）。

なお「手挙げ方式」については、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等の国から都道府県への移譲や消費者安全法に基づく事業者に対する報告徴収・立入調査等の対象区域の拡大等において活用されることになった。

＜表2＞ 地方からの提案に関する対応方針別の分類状況

平成27年1月30日

区分	対応方針			小計 (A)	実現でき なかった もの (B)	合計 (C) =A+B	実現・対応の割合 (A)/(C)			(参考)			
	提案の 趣旨を 踏まえ 対応	うち手挙げ 方式に より実現	現行規定 で対応可 能				現時点 a	H26.10時点 b	割合の向上 a - b (ポイント)	集計除外	提案団体 から再検 討を求め る意見が なかった もの	事業その ものが廃 止となっ たもの	
類型① 新規事項等	重点事項(有識者会議で ヒアリング等を行った事項)	121	7	16	137	26	163	84.0%	43.6%	+40.4	2	2	0
	重点事項以外	87	0	61	148	157	305	48.5%	33.8%	+14.7	32	26	6
	小計	208	7	77	285	183	468	60.9%	37.1%	+23.8	34	28	6
	うち、補助要綱等に係る規制緩和	28	0	17	45	53	98	45.9%	27.9%	+18.0	16	10	6
類型②	農地・農村部会で 議論する事項	55	0	1	56	11	67	83.6%	5.9%	+77.7	13	13	0
①+② 合計		263	7	78	341	194	535	63.7%	33.2%	+30.5	47	41	6
類型③	これまでに議論されてきて おり、その後の情勢の変化 等のない事項	129	2	25	154	177	331	46.5%	11.2%	+35.3	22	13	9
(参考)①+②+③		392	9	103	495	371	866	57.2%	24.7%	+32.5	69	54	15
うち、補助要綱等に係る規制緩和		28	0	17	45	53	98	45.9%	27.9%	+18.0	16	10	6

出典) 第20回地方分権改革有識者会議・第19回提案募集検討専門部会合同会議 資料1

2. 第5次一括法の概要

第5次一括法は、国から地方公共団体又は都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲等に関する19法律を一括して改正するものである。その内容は、①事務権限の移譲等が12法律（国から地方公共団体7法律、都道府県から指定都市等12法律）、②義務付け・枠付けの見直し等が8法律となっている。（麻薬及び向精神薬取締法は、両方に分類される）。

（1）第5次一括法の概要

① 地方公共団体への事務・権限の移譲等（12法律）

A 国から地方公共団体への事務・権限の移譲

- ・麻薬及び向精神薬取締法 麻薬小売業者間の麻薬の譲渡に係る許可を都道府県に移譲
- ・農地法 2～4 haの農地転用に係る国との協議は廃止
4 ha超の農地転用に係る事務・権限は、国との協議を付した上で、都道府県（下記の指定市町村にあつては、当該指定市町村）に移譲
農地等の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に関する施策の実施状況を考慮して農林水産大臣が指定する市町村（指定市町村）に都道府県と同様の権限を移譲
- ・農業振興地域の整備に関する法律 国と地方が政策目標を共有し、相互に協力して実効性のある目標管理の仕組みを構築。
地域における農地の実情を反映（市町村の参画）→市町村の意見聴取手続きの創設など
- ・中小企業新事業活動促進法 特定新規中小企業者に投資が行われたことの確認を都道府県に移譲
- ・中小企業経営承継円滑化法 } 事業承継の支援措置に係る認定等を
・租税特別措置法 } 都道府県に移譲
- ・特定特殊自動車排出ガス規制法 使用者に対する技術基準適合命令等を都道府県に移譲

B 都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲

- ・学校教育法 指定都市立特別支援学校の設置等認可を指定都市に移譲
- ・毒物及び劇物取締法 特定毒物研究者の許可等を指定都市に移譲
- ・医薬品医療機器法 高度管理医療機器等営業所管理者の兼務許可を保健所設置市・特別区に移譲
- ・火薬類取締法 火薬類の製造許可等を指定都市に移譲
- ・高圧ガス保安法 高圧ガスの製造許可等を指定都市に移譲

② 義務付け・枠付けの見直し等（8法律）

- ・精神保健福祉法 精神医療審査会委員の任期を、法令上は2年とした上で、3年を上限として条例で定められるようにする。
- ・麻薬及び向精神薬取締法 麻薬取扱者免許の有効期間を最長2年から3年に延長する。
- ・認定子ども園法 認定の有効期間について、都道府県が5年以内で定めるという規定を廃止
- ・特定農山村法 基盤整備計画に係る知事同意協議（一部）の協議への見直し
- ・採石法 事業者の登録拒否等の要件等に暴力団員等を追加
- ・砂利採取法 同上
- ・建築基準法 市町村の建築主事の設置に係る知事の同意つき協議を協議に見直し、建築審査会委員の任期の条例委任
- ・都市計画法 区域区分に関する都市計画決定に係る農林水産大臣協議の対象範囲の見直し

（2）農地転用許可に係る権限移譲等について

① 農地転用に係る事務・権限の移譲等をめぐる経緯

農地転用許可に係る事務・権限の移譲や国の関与のあり方については、1998年農地法改正前においては、許可権者は、2ha以下の農地転用が都道府県知事（機関委任事務）、2haを超える農地転用は、国が直接実施するとしていた。

地方分権推進委員会の第1次勧告（1996年12月20日）において、「2haを超え4ha以下の農地転用の許可は、都道府県に委譲する」とされたことを踏まえ、1998年農地法改正（1998年11月1日施行）以後の許可権者に関しては、2ha以下の農地転用は、都道府県知事（法定受託事務、2001年3月1日から自治事務化）、2haを超え4haまでの農地転用は、都道府県知事（法定受託事務で、国に協議）、4haを超

える農地転用は国が直接実施となった。

その後、2008年5月28日の地方分権改革推進委員会第1次勧告では、農地転用の事務・権限の委譲に関し、次のように記載した。

「将来にわたって国民の食料を安定的に供給するため、平成20年度内に予定されている農業振興地域制度及び農地制度の改革において、農地及び優良農地の総量を確保する新たな仕組みを構築したうえで、次のとおり見直すこととする。

- ・農地転用に係る国の許可権限を都道府県に移譲するとともに、国との協議を廃止する。
- ・都道府県の許可権限（権利移動及び2ha以下の転用）を市に移譲する。
- ・都道府県が定める農業振興地域整備基本方針に係る国との同意を要する協議については、同意を廃止する」

同様の勧告内容は、地方分権改革推進委員会第2次勧告（2008年12月8日）にも記載され、政府が策定してきた地方分権改革推進要綱等にも盛り込まれたものの、事務・権限移譲や関与の見直しについては行われてこなかった。

一方、2009年の改正農地法附則では、地方分権改革推進委員会の動向等を踏まえ、同法施行後5年（2014年）を目途として、「地方分権の観点及び農地確保の観点から、農地確保の施策の在り方等とともに、農地転用事務の実施主体や国の関与等の在り方について検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」と定めていた。

農地転用に関わっては、地方の側から、都市計画やまちづくり事業に関して、支障となっているとの意見が寄せられてきていた。それは、土地利用関係や開発行為等に関する国の関与について、表3・4に示すように、農林水産大臣の関与が他省庁大臣のそれに比して、一段と度合いが強いものとなっていたためである。

② 農地・農村部会の審議過程

有識者会議では、2013年10月に「農地・農村部会」を設置し、集中的な検討を進めてきた。

第2回農地・農村部会（2013年11月5日）では、「権限移譲等を検討するに当たっては、マクロ的な課題とミクロ的な課題に整理して考えるべき」と、課題解決の方向性を明らかにし、それぞれの課題を次のように整理することとした。

<マクロ的な課題> 農地の総量確保の仕組み など

<ミクロ的な課題> 個々の農地転用、農振除外

地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書（2013年11月28日）では、見直しの方向性として、「国は、食料自給率の向上の観点から、農地の総量確保の仕組みをしっかりと構築することなどに責任を持つ一方、地方はその具体の執行や管理を担うこととし、個別の農地転用等に係る事務・権限についても、地方への権限移譲等を進めていくことが望ましい」とし、かつ、「平成21年の農地法等の一部を改正する法律附則第19条第4項に基づき、同法施行後5年（平成26年）を目途として、地方分権の観点及び農地の確保の観点から、農地の確保のための施策の在り方等とともに、農地転用事務の実施主体や国の関与等の在り方について検討を行うべきである」と提言した。これを受け、政府においても、2013年12月の「事務・権限の移譲等に関する方針について」（2013年12月20日閣議決定）に、同提言を盛り込み、所要の見直しを行うこととなった。

＜表3＞ 土地利用の区域等の決定に関する国の関与の例

区 分	都市計画法					農業振興法	森林法			自然公園法	自然環境 保全本法	
	都市計画区域の指定・変更 （§5①）	都市計画地域の整備・開発及び保全の方針 （§6の2①）	区域区分 （§7①）	地域地区 （§8①）	地区計画等 （§12の4①）	都道府県農振地域整備基本方針の策定 （§4①）	地域森林計画の策定・変更 （§5）	保安林の指定・解除等			都道府県立自然公園特別地域の指定等 （§60①）	都道府県自然環境保全地域特別地域の指定等 （§46①）
内 容				都市計画区域から除外 地域地区等 （§15①）				1～3号保安林 重要流域 （§25.26）	4号以下 保安林 （§25の2.2 6の2）			
決 定 権	都道府県	都道府県	都道府県	都道府県	市町村	都道府県	都道府県	農林水産大臣 都道府県知事 （1 § 5 等）	都道府県知事	都道府県	都道府県	都道府県
国 の 関 与 等 の 態 様	協議+同意	国土交通大臣 （§5③）	国土交通大臣 （§18③）	国土交通大臣 （§18③）	国土交通大臣 （§18③）	国土交通大臣 （§22①）	農林水産大臣 （農用地確保、位置・規模） （§4⑤）	農林水産大臣 （保安林整備 造林面積等） （§6⑤）	農林水産大臣 （§26の2解除）	農林水産大臣 （§26の2解除）		
	大臣が同意するに際し協議		農林水産大臣 （§23①）	農林水産大臣 （§23①）								
	協議を受けた大臣が意見聴取		経産、環境、厚労大臣 （§23②③）	経産、環境、厚労大臣 （§23②③）								
	協 議		農林水産大臣 （国交大臣同意のときを除く） （§23①）	農林水産大臣 （国交大臣同意のときを除く） （§23①）			農林水産大臣 （§4⑤）	農林水産大臣 （§6⑤）			関係地方行政機関の長 （§66①）	環境大臣 （§49①）
	協議を受けた大臣が協議						関係行政機関の長 （§4⑥）					関係行政機関の長 （§49②）
	助言・勸告						農林水産大臣 （§4④勸告）					
報 告							農林水産大臣 （§6⑥）					

※ 都市地域／都市計画法については都市施設（道路、公園、下水道等）を除く。

※ 国の全ての関与を記載しているものではない。

出典）第41回地方分権改革推進委員会（平成20年4月8日）資料4

＜表 4＞ 農地転用や開発行為の許可等（個別の土地に関する制限）に関する国の関与の例

区 分	都市計画法	農業振興法	農地法	森林法	自然公園法	自然環境保全法
内 容	都市計画区域内の開発行為の許可 （§ 29①）	農用地区域内の開発行為の許可 （§ 15の2①）	農地転用の許可 （§ 4①）	民有林内の開発行為の許可 （§ 10の2①）	都道府県立自然公園地域内の行為規制 （§ 60①）	都道府県自然環境保全地域内の行為規制 （§ 46①）
決 定 権 者	都道府県知事 市町村長*1	都道府県知事	都道府県知事 農林水産大臣	都道府県知事	都道府県	都道府県
国の関与等の態様	許 可		農林水産大臣 （4 ha 超） （§ 4①）			
	協議+同意					
	大臣が同意するに際し協議					
	協 議		農林水産大臣 （2 ha 超） （附則 § 2）			
	協議を受けた大臣が協議					
	助言・勧告					
	報 告					

* 1：政令指定都市、中核市、特例市は全ての許可。特例条例で権限委譲した市町村については §34⑩を除く。

※ 国の全ての関与を記載しているものではない。

出典）第41回地方分権改革推進委員会（平成20年4月8日）資料4

2014年度においては、農地農村部会は、5月の第4回会議から、精力的に関係者等のヒアリングや現地視察と議論を進めてきた。

その結果、2015年3月19日にまとめられた「地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書」において、農地の総量確保（マクロ管理）の見直しに関しては、地方6団体提言において「真に守るべき農地を確保する必要性は国・地方共通の認識」とし、また農林水産省も「農地の総量確保を図る上で、市町村・都道府県の役割は重要」としていることから、両者の考えに大きな隔たりはなく、部会の共通認識としては、実効性のある農地の総量確保の仕組みを構築するため、食料の安定供給等の観点から国が必要と考える面積目標と、農地の実情を踏まえ地方が考える面積目標を調和させ、国・都道府県・市町村が政策目標と責任を共有できるよう現行の仕組みを充実させるべきとの認識を示した。

一方、農地転用許可の実施主体（マイクロ管理）については、国は農地確保のために許可基準等を設定する役割を引き続き担う一方、人口減少社会を迎え、各地域に

おける総合的なまちづくりを推進する観点から、農地転用許可の具体の執行は地方が担うべきとする意見が、部会においては多数であったとの認識を示しつつ、「ただし、権限移譲先として、都道府県とするか、直ちに市町村とするか等については、構成員間で様々な意見があったほか、国が権限を有していることによる転用抑止効果について慎重に議論すべきなどとの意見があった」と付記した。

③ 制度改正内容

これらの経過を踏まえ、政府の対応方針においては、農地転用や農地の総量確保について、以下の内容で改正することとした。

ア 農用地区域内農地の総量確保の仕組みについて

- ・農林水産大臣が農用地等の確保等に関する基本指針（農振法3条の2第1項）を定めるに当たっては、現行の都道府県の目標面積の設定基準案に加え、国の目標面積案について、都道府県知事の意見を聴くこととする。
- ・都道府県知事は、農林水産大臣から示された国の目標面積案及び都道府県の目標面積の設定基準案について、市町村長の意見を聴くこととする。
- ・農林水産大臣は、国の目標面積及び都道府県の目標面積の設定基準を設定するため、都道府県知事、市長及び町村長の代表者と協議する場（協議の場）を設けることとする。協議の場の議事等については、公表するものとする。
- ・協議の場においては、農林水産大臣が提示した国の目標面積案及び都道府県の目標面積の設定基準案と地方の意見との間に相違がある場合には、その要因分析等を行い、施策効果の見込み方等について協議する。これらの過程を通じて、国と地方が十分な議論を行った上で、農林水産大臣は、国の目標面積及び都道府県の目標面積の設定基準を設定する。
- ・上記と並行して、「農地制度のあり方について」（平成26年8月5日地方六団体）において提案されている「農地の総量確保の目標管理」の仕組みに係る実効性を検証することとし、今後の制度設計の議論に反映するものとする。

イ 農地転用許可（農地法4条及び5条）の権限移譲等について

事務の区分、個別法に規定する国の関与等の移譲後の措置については、別紙の農地法の項を基本とする。

- ・2ha超4ha以下の農地転用に係る農林水産大臣との協議（農地法附則2項）については、廃止する。
- ・4haを超える農地転用に係る事務・権限については、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（次項に定める指定市町村にあつては、当該指定市町村の長）に移譲する。

- ・農地転用許可制度等を基準に従って適正に運用し、優良農地を確保する目標を立てるなどの要件を満たしているとして、農林水産大臣が指定する市町村（指定市町村）の長については、都道府県知事と同様の権限を有するものとして、農地転用に係る事務・権限を移譲する。あわせて、農用地区域内における開発許可（農振法15条の2）に係る事務・権限について、指定市町村に移譲する。
- ・都道府県農業会議への意見聴取に係る義務付け（農地法4条3項及び5条3項）の在り方については、農業委員会改革の議論と併せて検討を行う。
- ・上記の権限移譲に当たっては、国と地方の意見交換等の結果も踏まえ、必要に応じ農地転用許可に係る基準の明確化等を図るとともに、農地転用許可等に係る事例集を作成するなど地方公共団体における農地転用許可制度等の適正な運用の確保に資するよう必要な支援を行うものとする。

3. 国会での議論

第5次一括法案は、「地域再生法一部改正法案」「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法一部改正法案」とともに審議に付されたこともあつてか、第5次一括法に係る国会での質疑は、総じて、低調であつた。

以下では、同法の質疑が行われた衆議院・地方創生に関する特別委員会、参議院・地方・消費者問題に関する特別委員会での審議内容を項目ごとにまとめて報告する。

問1. 今回の第5次一括法案は、地方の発意に根差した息の長い地方分権改革を、地方からの提案一つ一つをやりましょうということで、今回の提案方式の募集に至つたと理解。

2014年4月30日に地方分権改革に関する提案募集の実施方針を決定し、5月20日から7月15日まで提案募集を受け付けた。

8月29日には、政府から第一次回答として、手挙げ方式を含めて実施するが10件しかない。これを踏まえて、提案元の自治体関係などに打ち返して再度説明を求め、さらなる実施の必要性を各省庁に対して再検討させた。その後、第2次回

答（10月29日）には「実施」が40件にふえた一方で、「対応不可」が依然741件あった。同日、地方分権改革有識者会議は、「対応不可」はなしにしようということで、すべて「再検討方針」という決定した。そして最終的な調整を経て、2015年1月30日の閣議決定時には、「提案の趣旨を踏まえて対応」が392件、「現行の規定で対応可」が103件、そして「実現できなかったもの」が371件となった。なぜこのように対応方針が大きく変わってきたのか。（第189衆議院・地方創生に関する特別委員会 平27.5.26 篠原（豪）委員（維新の党））

満田政府参考人：第1次回答のときは各省にとっても検討時間が少なかったという事情。それ以後、政府を挙げて検討してきた。平成26年度の特徴は、提案の実現に向けて、地方分権改革有識者会議の提案募集検討専門部会において合計85時間に及んで、重点項目一つ一つについて、地方団体及び所管省庁を招き、一件ごとにヒアリングを行ってきた。この中で、どのような対応をしていくかを詰め、このような結果につながった。

最終的に「提案の趣旨を踏まえて対応」となっている392件の内訳は、義務付け・枠付けを見直したものが207件、事務や権限を移譲したというものが185件である。

さらに通知や周知することを明示しているものが、392件中101件。内訳は、義務付け系統で40件、事務権限移譲系統で61件、合計101件。

最後に、検討の文字が入っているものは201件で、義務付け系統のところでは96件、事務権限移譲系統のところでは105件。

問2. 引き続き検討という項目に関して、これをどのように検討していくのか。（第189衆議院・地方創生に関する特別委員会 平27.5.26 篠原（豪）委員（維新の党））

満田政府参考人：2015年1月30日の閣議決定において、「引き続き検討を進めることとしたものについては、関係府省とも連携しつつ、内閣府において適切にフォローアップを行い、検討結果について、逐次、地方分権改革有識者会議に報告する。」と明記。

したがって、内閣府が、有識者会議の御議論もいただきながら、定期的に各省に連絡をとり、調整を行って、成案を得るまで粘り強く頑張っていきたい。

問3. 手挙げ方式で実施する内容はなにか。また手挙げ方式の提案自体が、約1,700

基礎自治体のうち67団体のみで少ないのではないか。（第189衆議院・地方創生に関する特別委員会 平27. 5. 26 篠原（豪）委員（維新の党））

満田政府参考人：手挙げ方式により、2014年の対応方針で移譲することになった具体的な事務・権限は、農地転用権限あるいは市町村の水道事業の許可、監督の権限。

農地転用の権限では、農水大臣が指定する市町村に都道府県と同様な権限を移譲する。市町村の水道事業の認可、監督の権限では、広域化の計画などを策定して、業務の監督体制を十分に整えている都道府県の指定されたところに権限を移譲するというもの。

これらは、全国一律で行おうとした場合には困難であろうということから、手挙げ方式により、地方公共団体において懸案となっていたことが初めて実現するに至ったもの。

平成26年は、制度がスタートして間がないところなので（実現は）9件だが、この方式による分権が、実績を積み重ねて、関係者に定着していくことにより、全国の多様な需要に今後応えていく、そのための選択肢となると考えている。

問4. 今回の5次一括法案について高く評価される点として、農地転用許可を例に挙げているが、具体的にこれからのあり方をどのようにお考えか。（第189衆議院・地方創生に関する特別委員会 平27. 5. 29 参考人質疑 奥野総一郎（民主党））

宮城県東松島市長阿部参考人：企業誘致も含め、農地転用については、時間もかかるし、難しいと実感していた。今回、注目したいのは、4ヘクタール以上について、大臣と知事が協議という形が残ったことで、地方としては、速やかに、スピード感を持って、動き出していきたい。

問5. 権限移譲もあるが、大きいのは税財源である。これまでの分権改革は、税財源の移譲について十分ではなかったと思っている。今後の分権改革の視点の中で、力強く踏み込んでいただきたいが、お考えは。（参議院 地方・消費者問題に関する特別委員会 平27. 6. 17 森本真治（民主党）、福島みずほ（社民党））

石破茂国務大臣：第5次地方分権一括法案に先立ち閣議決定した2014年の地方からの提案等に関する対応方針において、「地方公共団体において、移譲された事務・権限を円滑

に執行することができるよう、地方税、地方交付税や国庫補助負担金等により、確実な財源措置を講ずるとともに、マニュアルの整備や技術的助言、研修や職員の派遣などの必要な支援を実施する。」とした。

地方分権については多くの手が挙がっている。（財源不足という）懸念はないだろうと思っているが、内閣府として、確実な財源措置が講じられるよう所管する関係府省に働きかけ、検証も実施していきたい。

おわりに

第5次一括法による事務・権限移譲後の措置は、別紙の通りである。42事項のうち、4事務が法定受託事務に区分された（「麻薬及び向精神薬取締法」24条11項 麻薬小売業間での麻薬の譲渡しの許可、「農地法」4条1項 4ヘクタール超の農地の転用の許可、「農地法」5条1項 農地又は採草放牧地の転用のための権利の設定又は移転の許可、「租税特別措置法」70条の3第31項等 非上場株式等についての贈与税、相続税又は贈与者が死亡した場合の相続税の納税猶予にかかる国税庁長官等への通知）。

国会審議でも見られるように、第5次一括法の最大の特徴は、分権改革の新しい手法として取り上げられた提案募集方式を大幅に採用したことにある。

提案募集方式の源流は、パイロット自治体制度や規制緩和手法として活用された構造改革特区法の特別区域制度における提案募集制度にあると考えられるが、これらの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のに対し、地方分権改革における提案募集方式は、当初から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ことを目指すものとして創設されたものと評されている⁽¹⁾。

提案募集方式は、第5次一括法に結実したように、分権改革のエンジンとしての機能を十分に備えたものとして評価されよう。だが、これに加えて重要な機能を果たしてきたのは、部会・専門部会方式ではないだろうか。

有識者会議では、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（設置日：平成26年8月1日）の4つの部会・専門部会を設置している。それぞれの部

(1) 岩崎忠「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～」『自治総研』（439）2015年5月号、36頁。

会では、地方からの要望も強く、重要課題に設定されながら、隘路に入り込み国との間で合意に至らなかったテーマについて、有識者で構成される部会・専門部会メンバーのもとに、所管官庁、地方代表者等とのヒアリングを通じ、何回もの会合を重ね、関係者間の相違を明らかにしつつ、合意点を探っていった。いわば「協議の場」である。

このように対象とする課題を絞り込み、部会・専門部会を設置して集中して審議を重ねるという手法は、これまでの地方分権改革にはなく、たとえば地方分権推進委員会において設定されてきた部会・専門部会は、「くらしづくり部会」「地域づくり部会」「行政関係検討グループ」などのように省庁横断的な課題を中心としてきたものであった。

部会・専門部会設置の成果はすでに現われていて、一つは、地域交通部会で取り上げ、第4次一括法で実現した「自家用有償旅客運送」であり、もう一つは、「農地・農村部会」で取り上げ、第5次一括法で実現した「農地の総量確保」「農地転用許可」である。

今後、有識者会議において、どのような課題を取り上げ、部会を設置し、専門的・集中的に審議を進めていくのかが注目される。

なお、農地転用に関しては、以下の課題を指摘しておきたい。

すなわち、分権改革論議の俎上に農地転用という課題がはじめて上った1990年代半ばの状況と、現在の日本の農業をめぐる環境は大きく異なり、今日、農政上の課題は、住宅などへの転用需要が減る一方、耕作放棄地が拡大する中であって自給力を維持するために、どのように農地を公的に守るかが喫緊の課題となっているということである。つまり、農地転用ではなく農地集約が課題なのである。

すでに2009年の農地法改正で企業が農地を借りることは自由になっている。また、改正農業委員会法が2015年8月28日に成立したが、今次改正の最大の特徴は、農業委員の公選制を廃止し、市町村長が議会の同意を得て農業委員を任命するという制度にしたことである。さらに第5次一括法により、知事ならびに市町村長も、食料の安定供給等の観点から農地の総量確保の仕組みを構築する責任を分有することになった。

このように、せっかく実現した農地転用の事務・権限の移譲なのだが、誰を農業に参画させ、いかに農地保全し、農業を振興していくのかについて地方自治体の責任はむしろ高まっているのである。

(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／提案募集方式／
手挙げ方式／地方分権改革有識者会議

(別紙)

移譲後の措置

【厚生労働省】

(6) 麻薬及び向精神薬取締法(昭28法14)

条項	事務・権限	移譲後の措置		
		事務の区分	個別法に規定する 国の関与	大臣の並行権限
24①	麻薬小売業者間での麻薬の譲渡しの許可	法定受託事務		

(7) 水道法(昭32法177)

条項	事務・権限	移譲後の措置		
		事務の区分	個別法に規定する 国の関与	大臣の並行権限
6①	水道事業の認可	自治事務		
9①	水道事業の認可に係る附款	自治事務		
10①～ ③、〈9①〉	水道事業の変更に係る認可、附款及び届出 ※10②において準用する場合を含む	自治事務		
11	水道事業の休止又は廃止に係る許可及び届出	自治事務		
〈11〉	水道用水供給事業の休止又は廃止に係る許可及び届出 ※31条において準用	自治事務		
13①	水道事業に係る給水開始前の届出	自治事務		
〈13①〉	水道用水供給事業に係る給水開始前の届出 ※31条において準用	自治事務		
14⑤⑥	水道事業に係る料金変更の届出及び供給条件の変更の 認可	自治事務		
24の3②	水道事業に係る業務委託の届出	自治事務		
〈24の3 ②〉	水道用水供給事業に係る業務委託の届出 ※31条において準用	自治事務		
26	水道用水供給事業の認可	自治事務		
29①	水道用水供給事業の認可に係る附款	自治事務		
30①～ ③、〈29 ①〉	水道用水供給事業の変更に係る認可、附款及び届出 ※30②において準用する場合を含む	自治事務		
35	水道事業及び水道用水供給事業に係る認可の取消し	自治事務		

36①②	水道事業及び水道用水供給事業に係る改善の指示等	自治事務		
37	水道事業及び水道用水供給事業に係る給水停止命令	自治事務		
38	水道事業に係る供給条件の変更の認可の申請命令	自治事務		
39①	水道事業及び水道用水供給事業に係る報告徴収及び立入検査	自治事務		
41	二以上の水道事業者間若しくは二以上の水道用水供給事業者間又は水道事業者と水道用水供給事業者との間における合理化の勧告（当該水道事業者又は水道用水供給事業者に係る管轄都道府県知事が二以上である場合を除く。）	自治事務		
42①③	水道事業に係る地方公共団体（都道府県が当事者である場合を除く。）による買収の認可及び裁定	自治事務		

【農林水産省】

(4) 農地法(昭27法229)

条項	事務・権限	移譲後の措置		
		事務の区分	個別法に規定する国の関与	大臣の並行権限
4①	農地の転用の許可(2ha超4ha以下)	自治事務		
4①	農地の転用の許可(4ha超)	法定受託事務	協議 (当分の間)	
5①	農地又は採草放牧地の転用のための権利の設定又は移転の許可(2ha超4ha以下)	自治事務		
5①	農地又は採草放牧地の転用のための権利の設定又は移転の許可(4ha超)	法定受託事務	協議 (当分の間)	

(9) 特定特殊自動車排出ガスの規制等に関する法律(平17法51)

条項	事務・権限	移譲後の措置		
		事務の区分	個別法に規定する国の関与	大臣の並行権限
18	特定特殊自動車の使用者に対する技術基準適合命令	自治事務	事後報告	
28②	特定特殊自動車を業として使用する者に対する指導及び助言	自治事務	事後報告	
29①②	特定特殊自動車の使用者に対する報告徴収及び立入検査	自治事務	事後報告	有 ※国民の利益を保護する緊急の必要がある場合に加え、国が担う製造に係る規制に関する事務に必要な場合に限る

【経済産業省】

(10) 中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律(平11法18)

条項	事務・権限	移譲後の措置		
		事務の区分	個別法に規定する 国の関与	大臣の並行権限
8	個人が、租税特別措置法(昭32法26)に規定する課税の特例の適用に係る特定新規中小企業者により発行される株式を取得したことの確認	自治事務		

(13) 特定特殊自動車排出ガスの規制等に関する法律(平17法51)

条項	事務・権限	移譲後の措置		
		事務の区分	個別法に規定する 国の関与	大臣の並行権限
18	特定特殊自動車の使用者に対する技術基準適合命令	自治事務	事後報告	
28②	特定特殊自動車を業として使用する者に対する指導及び助言	自治事務	事後報告	
29①②	特定特殊自動車の使用者に対する報告徴収及び立入検査	自治事務	事後報告	有 ※国民の利益を保護する緊急の必要がある場合に加え、国が担う製造に係る規制に関する事務に必要な場合に限る

(17) 中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律(平20法33)及び租税特別措置法(昭32法26)

条項	事務・権限	移譲後の措置		
		事務の区分	個別法に規定する 国の関与	大臣の並行権限
中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律12①	課税の特例及び金融支援に係る経済産業大臣の認定	自治事務		
中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律15	中小企業の経営者等に対する指導及び助言	自治事務		
租税特別措置法70の7③、70の7の2③(70の7の4⑥において準用する場合を含む。)	非上場株式会社等についての贈与税、相続税又は贈与者が死亡した場合の相続税の納税猶予に係る国税庁長官等への通知	法定受託事務		
租税特別措置法70の7③、70の7の2③(70の7の4⑦において準用する場合を含む。)	非上場株式会社等についての贈与税、相続税又は贈与者が死亡した場合の相続税の納税猶予に係る税務署長からの通知の受理	自治事務		

【国土交通省】

(6) 特定特殊自動車排出ガスの規制等に関する法律(平17法51)

条項	事務・権限	移譲後の措置		
		事務の区分	個別法に規定する 国の関与	大臣の並行権限
18	特定特殊自動車の使用者に対する技術基準適合命令	自治事務	事後報告	
28②	特定特殊自動車を業として使用する者に対する指導及び助言	自治事務	事後報告	
29①②	特定特殊自動車の使用者に対する報告徴収及び立入検査	自治事務	事後報告	有 ※国民の利益を保護する緊急の必要がある場合に加え、国が担う製造に係る規制に関する事務に必要な場合に限る

【環境省】

(7) 特定特殊自動車排出ガスの規制等に関する法律(平17法51)

条項	事務・権限	移譲後の措置		
		事務の区分	個別法に規定する 国の関与	大臣の並行権限
18	特定特殊自動車の使用者に対する技術基準適合命令	自治事務	事後報告	
28②	特定特殊自動車を業として使用する者に対する指導及び助言	自治事務	事後報告	
29①②	特定特殊自動車の使用者に対する報告徴収及び立入検査	自治事務	事後報告	有 ※国民の利益を保護する緊急の必要がある場合に加え、国が担う製造に係る規制に関する事務に必要な場合に限る