

地方自治関連立法動向研究13

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）

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28年法律47号）（以下「第6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27年の地方からの提案等に関する対応方針」（2015年12月22日閣議決定）に基づき、個別法の改正により対応するものを除き、国から地方公共団体又は都道府県から市町村への事務・権限の移譲、地方公共団体等への権限の付与、義務付け・枠付けの見直し等に係る事項に係る15法律を一括して改正するものである。また改正内容には、地方分権改革で長年の懸案であった新たな雇用対策の仕組み、いわゆる「地方版ハローワーク」の創設も含まれている。

第6次一括法案は、2016年3月11日に閣議決定（閣法52号）、同日衆議院に提出され、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4月15日に趣旨説明が行われた後、4月18日及び20日に質疑が行われ、20日に賛成多数で原案通り可決すべきものと決定され、翌21日には衆議院本会議において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、5月11日に地方・消費者問題に関する特別委員会に付託され、同委員会は同日中に趣旨説明、質疑ならびに採決を行い、賛成多数で原案通り可決すべきものと決定された後、参議院本会議で5月13日に可決・成立し、5月20日に法律47号として公布された。施行期日は一部を除き2017年4月1日である。

なお、衆参とも附帯決議はなされていない。

1. 2015年の提案募集の取り組み

2013年4月に内閣府に設置された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）には、審議を円滑に進めるため、「雇用対策部会」（部会長・小早川光郎成蹊大学法科大学院教授、2013年6月設置）「地域交通部会」（部会長・後藤春彦早稲田大学創造理工学部長、2013年7月設置）「農地・農村部会」（部会長・柏木斉経済同友会地方分権道州制委員会委員長、2013年10月設置）「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、2014年8月設置）の4つの専門部会が置かれた（肩書きはすべて当時）。

このうち「地域交通部会」は、2013年8月に「地域交通部会報告書」を取りまとめ、同報告書の内容を含んで平成26年法律51号のいわゆる「第4次一括法」が制定され、自家用有償旅客運送の登録、監査等の事務・権限を、希望する市町村に移譲することを基本とする（希望しない市町村の区域については、希望する都道府県にも移譲する）という手挙げ方式を採用する形をもって結実した⁽¹⁾。

また「農地・農村部会」は、2015年3月19日に「地方分権改革有識者会議農地・農村部会報告書」を取りまとめ、同報告書の内容を含んで、平成27年法律50号のいわゆる「第5次一括法」が制定され、長年の懸案であった農地転用許可権限の都道府県及び一定の市町村への移譲について、結論を得ることとなった⁽²⁾。

第6次一括法の改正内容も、基本的には有識者会議の残り2つの専門部会での取りまとめを基礎として、成案となったものである。

(1) 提案募集の受付及び重点事項の決定

2014年4月30日の政府の地方分権改革推進本部第5回会合において決定された「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」では、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、

-
- (1) 第4次一括法制定経過等については、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』2015年4月号（438）73頁以下を参照。
 - (2) 第5次一括法制定経過等については、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5次一括法～（平成27年6月26日法律50号）」『自治総研』2015年10月号（444）45頁以下を参照。

「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。そして2014年度については、5月から7月までの期間で、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団体から953件の提案が行われた。

2015年の提案募集については、準備・検討期間を充実させるため、①提案募集時期を1ヵ月前倒しして募集期間を1.5倍ほどに拡大し、3月23日から6月10日までの期間とする、②提案団体と内閣府との事前相談を必須とするなどの見直しを進め、提案募集受付が行われた。その結果、87団体（39都道府県、39市町村、その他9団体）から334件の提案が寄せられた。ただし提案団体数は前年の約4分の3で、市区町村は1,741団体中39団体にとどまり、また都道府県も全都道府県からの提案とはならなかった。提案件数も前年の約3分の1で、提案募集が低調化しつつあることが窺われる。

6月30日の第21回有識者会議・第20回提案募集検討専門部会合同会議では、334件の提案のうち、内閣府と関係省庁との間で調整を行なう提案241件を選定するとともに、このうち提案募集検討専門部会で調査・審議する重点事項として52件を決定した。重点事項を決定するメルクマールは、①地方創生に資するもの、②これまでの地方分権改革の取組を加速・強化するもの、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、④2014年度、専門部会で重点事項として審議した事項のうち、同年の対応方針で2015年度の検討事項とされているもの、という4点であった。これらの結果、2015年の地方からの提案334件は、表1のように区分され、有識者会議等で検討が進められることとなった。

＜表 1＞ 2015年の地方からの提案と検討区分別の状況

○2015年の提案総数：334件	
内閣府と関係府省との間で調整を行う提案	241件
重点事項（提案募集検討専門部会で調査・審議を行う案件。2015年1月の閣議決定で2015年の検討事項とした11事項についても、併せて調査・審議）	52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	34件
その他	59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	50件
提案募集の対象外である提案	9件

出典）第21回有識者会議・第20回提案募集検討専門部会合同会議（6月30日）資料2を一部改変。

（2） 検討状況

2015年7月31日には内閣府と関係府省との間で調整を行なう提案241件についての関係府省からの第1次回答が公表された⁽³⁾が、「協議を廃止することは認められない。」（「一の市域内で都市計画区域が完結している指定都市の都市計画決定案件（国同意不要分）に係る都道府県協議の廃止」提案に対する国土交通省回答）、「こうした視点も含めて今後検討していきたい。」（「診療所の病床設置等に係る許可権限の都道府県から指定都市への移譲」提案に対する厚生労働省回答）などの文言が並び、ほぼゼロ回答という状況だった。

これに対し内閣府では、8月中旬にかけて提案団体・地方六団体への意見照会を行い、その後、9月3日～16日にかけて各府省へ再検討要請を行った。またこれと並行して提案募集検討専門部会では、8月から10月にかけて、計14回にわたり、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。

10月2日には、関係府省からの第2次回答が取りまとめられ、これを踏まえ提案募集検討専門部会では、10月中に8回に及ぶ関係府省等の第2次ヒアリングを実施、その後の関係府省との調整（事務折衝、政務折衝）を経て、11月26日の第23回有識者会議・第36回提案募集検討専門部会合同会議において、「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針（案）」が了承された。

「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針（案）」では、地方からの提案

(3) 各府省からの第1次回答の内容は、
http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/h27/teianbosyu_fushokaitou1.html

334件のうち、府省からの第1次回答への意見照会において、提案団体が再検討を求めなかったもの等を除く全228件のうち、166件（72.8%）について「実現・対応」するとなった（表2参照）。

なお、62件の「実現できなかったもの」の中には、公営住宅の明渡請求の対象となる高額所得者の収入基準の条例化（公営住宅法）【法律改正】など、条例制定権の拡大につながる案件も含まれていたが、これらは悉く関係府省との調整が整わなかった。

＜表2＞ 2015年の地方からの提案に関する対応状況

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%

（出典）地方創生に関する都道府県・指定都市担当課長説明会（2016年1月14日）資料

（3） 2015年の地方からの提案等に関する対応方針

2015年12月22日に閣議決定された「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」（以下「対応方針」という）は、地方公共団体への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し等を推進し、法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を2016年通常国会に提出することを基本とするとした。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、地方分権改革有識者会議に報告する」とされた。

また、事務・権限の移譲に伴う財源措置その他必要な支援として、「移譲された事務・権限が円滑に執行できるよう、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」することとされた。

有識者会議の議論は、政府が推進する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」と同時進行で進められ、提案募集検討専門部会の重点事項を決定するメルクマールにおいて

も、「①地方創生に資するもの」が設定された。このため「対応方針」においても、「地方創生、人口減少対策に資するもの」が「提案募集方式ならではの成果」として喧伝されている。具体的には、以下の項目である。

- ・空き家への短期居住等に旅館業法が適用されない場合の明確化（旅館業法、【通知】）
- ・病児保育事業に係る看護師等配置要件の趣旨の明確化（子ども・子育て支援法、【要綱改正】）
- ・医薬品製造販売の地方承認権限の範囲拡大（医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律、【告示改正】）
- ・特例居宅介護サービス費等の支給対象地域の見直し促進（介護保険法、【告示改正】）
- ・サービス付き高齢者向け住宅に係る計画策定権限等の市町村への移譲（高齢者の居住の安定確保に関する法律、【法律改正】）
- ・緑地面積率条例制定権限の町村への移譲（工場立地法、【法律改正】）
- ・山林・原野化した耕作放棄地の調査に係る農振除外に係る負担軽減（農業振興地域の整備に関する法律、【通知改正】）
- ・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（都市公園法、【政令改正】）

2. 地方版ハローワーク 有識者会議・雇用対策部会

(1) 再開された有識者会議・雇用対策部会での検討

2015年6月30日に開催された第21回有識者会議・第20回提案募集検討専門部会合同会議では、同年1月30日閣議決定「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」において「事務・権限の移譲等について、引き続き検討・調整を続ける」とされていた国の公共職業安定所（ハローワーク）の地方移管について、平井鳥取県知事から有識者会議で検討を再開するよう要請された。同日の合同会議には、2010年以来ハローワークの地方移管を提案してきた全国知事会が「ハローワーク特区等の成果と課題の検証について」という報告書を提出した。

これを受け有識者会議では、ハローワーク特区⁽⁴⁾等の取り組みの成果や課題を検証しながら地方におけるハローワークのあり方の方向について議論を進めていくこととした。

9月2日に開催された第22回有識者会議・第27回提案募集検討専門部会合同会議では、雇用対策部会を2年ぶりに再開し、同一施設内で国（ハローワーク）の無料職業紹介等と地方公共団体の福祉等の業務を一体的に実施する取り組みならびにハローワーク特区等の成果と課題について同部会で検証することとした。

9月28日に2年ぶりに再開⁽⁵⁾された第3回雇用対策部会では、地方団体（全国知事会、全国市長会）、厚生労働省、日本労働組合総連合会、日本経済団体連合会からヒアリングが行われた。全国知事会は、「①一体的実施やハローワーク特区等の国と地方公共団体の連携の取組については、成果がある一方で、ハローワークが持つ情報が地方側に提供されなかったり、繁忙期でも国の人員が柔軟に配置されなかったりするなど、利用者目線での対応が不十分といった課題がある。②ハローワークの地方移管が実現すれば、企業誘致等、産業政策と一体化した雇用政策の展開や、就職相談から職業紹介までの一貫した支援の提供や、職業紹介と併せた生活支援などのサービスをワンストップで提供することが可能となる。③ハローワークの地方移管のネックとされているILO第88号条約については、諸外国の状況等からも地方移管の支障とはなり得ない。また、職業紹介を行う国のハローワークと就職相談等を行う地方自治体の窓口とが別々にある二重行政が解消される」と主張。また全国市長会は、「①生活保護受給者向けの支援とハローワークの職業紹介の連携により、対象者の就職率が向上しており、成果が上がっている。②一方で、就職先への定着が困難な例もあり、生活保護行政と連携した継続的な支援の実施が課題である」とした。

これに対し厚生労働省は、「①雇用保険業務を自治体に移管した場合、財政責任を負わずに自治体が失業認定事務を実施することになり、失業給付の濫給の恐れがある。

- (4) 厚生労働大臣と知事が協定を結び、協定に定めた業務の範囲内で知事が労働局長に指示できる仕組み。同協定は、埼玉県知事ならびに佐賀県知事が締結し、ハローワーク浦和とハローワーク佐賀で2012年10月から進められた。
- (5) 雇用対策部会は、2013年6月21日と7月1日の2回開催され、同年8月29日には、1回目の雇用対策部会報告書を取りまとめていた。同報告書では、概要、「1. ハローワークの求人情報を地方公共団体に提供する取組を、地方分権の観点から、積極的に推進。2. 地方公共団体は、ハローワークの求人情報を適切に活用できるよう、職員の専門性向上に積極的に取り組むとともに、国はこれを支援。3. 上記を着実に推進するため、国と地方公共団体は早急に協議し、連携を図る」というものだった。

②求職・求人者は、都道府県を超えて、求職・募集活動を行うため、ハローワークを地方移管すると、広域的な職業紹介ができなくなる。③ハローワークを地方移管すると全国一斉・機動的な雇用対策ができなくなる。④日本政府が批准しているILO第88号条約（職業安定組織は、国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成される）を守れなくなる」ことを理由に、地方移管は困難とした。さらに労使関係団体（連合、経団連）も、「①雇用保障や労働者保護については、憲法27条の勤労権に基づき、国が責任を負うべき。②雇用保険制度は保険集団を大きくしてリスク分散をはかる必要から、国が一元的に運営すべき。③ハローワークを地方移管した場合、広域的な雇用移動を担保する全国的ネットワークでの職業紹介機能が損なわれる可能性が高く、就労支援の取り組みに地域間格差が生じかねない。④地方移管はILO第88号条約に抵触する可能性がある。⑤地方財政がひっ迫する中、労政事務所が減少するなど地方自治体における労政行政が大きく後退・衰退しており、地方移管した場合、同様の事態が生じる懸念がある。⑥雇用状況の急激な悪化、あるいは大型倒産に対して迅速・機動的な対応を進めるためにも、全国ネットワークで行うべき」の理由を挙げて、ハローワークの地方移管に関して反対との意見表明を行った。

（2）雇用対策部会報告書

このような情勢の下、第4回雇用対策部会（11月12日）終了後、全国知事会から平井鳥取県知事、広瀬大分県知事が石破内閣府特命担当大臣・地方創生担当大臣を訪問し、「ハローワークの地方移管について」次の要請を行った。

- 1 ハローワークの地方移管を強く求める。
- 2 具体的な地方移管の在り方については、国民・雇用主にとって利便性の高い制度を実現する選択肢として、以下も含め、速やかな検討を求める。
 - ① 都道府県が自らハローワークを設置できる「地方版ハローワーク」制度を創設すること。この場合、雇用保険・職業訓練受講指示を行えるようにするとともに、ハローワーク求人情報のオンライン提供について、国の職員用端末と同等の情報を提供すること。
 - ② ハローワーク特区制度の全国展開などにより、国のハローワークに対する都道府県知事の関与を全国制度化すること。

この要請は、ハローワーク地方移管要求の事実上の撤回であった。

これを受け、11月20日に開催された第5回雇用対策部会において、「地方分権改革有識者会議雇用対策部会報告書」が取りまとめられたが、地方移管については、厚生労働省や労使団体の主張に見られるような問題があるとの認識を示した上で、今後のあり方について、次のように結論づけ、これを11月26日開催の第23回有識者会議・第36回提案募集検討専門部会合同会議に報告した。

- ① 知事が国のハローワークを“實際上、都道府県の組織として活用”できる枠組を創設し、
- ② 地方版ハローワークの設置権限を移譲し、地方公共団体が国と同列の公的な立場で無料職業紹介事業を実施できることとし、
- ③ 国のハローワークと地方公共団体とが同一施設内で無料職業紹介及び相談業務等を行う「利用者の視点に立っての一体的サービス」の提供を全国かつ継続的に展開し、
- ④ 国による支援を拡充する

以上により、国と地方の連携を抜本的に拡充し、新たな雇用対策を法律に基づき全国かつ安定的な仕組みとして構築すべきである。

(3) 地方版ハローワークに関する対応方針

2015年12月22日に閣議決定された「対応方針」では、厚生労働省と地方団体の調整の結果として、概要、次のように進めるとした。

1. 「地方版ハローワーク」（地方公共団体が自ら実施する無料職業紹介）の創設。
地方公共団体が国と同列の公的な立場で無料職業紹介を実施できるよう、届出要件その他各種規制を緩和（職業安定法）
 - (1) 地方公共団体が無料職業紹介を行う際の届出を廃止し、民間事業者と同列に課されている規制や監督（職業紹介責任者の選任・帳簿の備え付け・事業停止命令等）を廃止
 - (2) 国が地方公共団体に求人情報をオンラインで提供する現行の仕組みを法定化
 - (3) 地方が行う無料職業紹介施設において、国による雇用保険の失業認定、職業訓練の受講指示、雇用関係助成金の支給手続についても、自治体の希望を踏まえ、利用者からの十分なニーズが見込まれる場合には、積極的に取り組む（例：国の職員の配置・巡回等）

2. 地方公共団体がハローワークを活用する新たな枠組みの創設。国と地方が連携して雇用対策を講じるための「雇用対策協定」の法定化により、雇用対策における首長の影響力を強化（雇用対策法）

都道府県知事・市町村長と都道府県労働局長との間で雇用対策に関する協定を締結。協定の内容について首長から法令に基づく要請を受けた都道府県労働局長は、合理的な理由がある場合を除き業務に反映させるよう必要な措置を講ずるものとする。

都道府県労働局長が首長の要請に従わないときは、更に厚生労働大臣に要請することができる。

なお、「雇用対策協定」は、雇用対策法上の協定と位置づけられ、職業安定行政を中心とした雇用対策全般について、都道府県・市町村と都道府県労働局とが一緒に考え、推進し、共通の成果目標の達成を図ることを趣旨とし、その内容は以下を基本とするとされている。

a 運営協議会の設置、b 事業計画の策定、c 若者、女性、高齢者、障害者、UIJ ターン等の個別政策、雇用創出、産業施策に係る協力・国の支援、d 国と地方による「一体的サービス」、e 地方版HWの支援等、である。

3. ハローワークの職業紹介と地方公共団体の相談業務等を一か所で行う「利用者の視点に立っての一体的実施」を継続的に展開

- (1) ハローワークの地方移管の検討のため2011年度から試行的に行ってきた「一体的実施」について、引き続き必要な経費を予算措置することで恒常化
- (2) 一体的実施施設において、国による雇用保険の失業認定、職業訓練の受講指示、雇用関係助成金の支給手続についても、自治体の希望を踏まえ、利用者からの十分なニーズが見込まれる場合には、積極的に取り組む（例：国の職員の配置・巡回等）

4. 国による支援の拡充

- (1) 地方の職員の研修に協力
- (2) 国と地方の間の人事交流を推進
- (3) 地方が取り組む雇用対策事業（雇用拡大、人材育成、無料職業紹介、一体的実施等）への支援
- (4) 生活困窮者、若者、女性、高齢者、障害者等の就職や、産業政策、企業誘致に当たり一層の利便性が高まるよう、国と地方の情報共有の一層の推進や

事例集の作成

なお、具体的な制度設計に当たっては、地方の代表も参画するなど、地方の意見も十分反映させて行うとともに、労働政策審議会の議論を踏まえ、雇用対策法及び職業安定法の改正案を地方分権一括法で次期通常国会に提出することとした。

3. 第6次一括法の概要

第6次一括法は、国から地方公共団体又は都道府県から市町村への事務・権限の移譲等に関係する15法律を一括して改正するものである。その内容は、(1)国から地方公共団体への事務・権限の移譲が2法律、(2)都道府県から市町村への事務・権限の移譲が2法律、(3)地方公共団体等への権限の付与が5法律、(4)新たな雇用対策の仕組みが2法律、(5)地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直しが4法律となっている。

なお第6次一括法の一括改正は地方自治法の改正を伴わない。

また移譲された事務はすべて自治事務である。さらに事務執行の基準設定に係る条例委任が伴わないことから、基準等を条例で規定する必要はない。

(1) 国から地方公共団体への事務・権限の移譲（2法律）

○食鳥検査に係る指定検査機関の指定・監督（食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律）

食鳥検査に係る指定検査機関の指定・監督権限を都道府県、保健所設置市及び特別区へ移譲し、これらの地方公共団体において指定検査機関の指定と食鳥検査の委任を一元的に行う。施行期日は2017年4月1日。

※ 2014年に徳島県、京都府、和歌山県、神奈川県より提案。

○法定上限を超える漁業近代化資金の貸付けに係る承認（漁業近代化資金融通法）

都道府県の利子補給に係る漁業近代化資金の法定上限を超過する場合の手続について、農林水産大臣の承認を得ることなく、農林水産大臣が定めた基準に基づき、都道府県知事が承認する仕組みとする。施行期日は2017年4月1日。

※ 九州地方知事会からの提案。「10^トから20^ト未満の漁船を建造する場合、1億円から2億円程度の資金が必要である場合が殆どであり、実際に宮崎県では約半

数の申請が法で定める貸付限度額（9千万円）を超え、国の承認が必要となっている。この場合、県単独で手続を進める場合と比べ、最低でも1ヶ月の期間が追加で必要となり、その他の融資機関、保証機関の審査、県の利子補給の審査期間も含めると融資までに長期間を要する状況となっている」との理由。

（2） 都道府県から市町村への事務・権限の移譲（2法律）

○工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定等（工場立地法）

現行、市まで移譲されている工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定権限及び事務処理権限を、都道府県から町村に移譲する。施行期日は2017年4月1日。

※ 全国町村会からの提案。「工場の立地等産業の振興に取り組む町村が、地域の実情に応じた企業支援施策を展開するため、また、地方分権を推進する観点から」との理由。

○高齢者居住安定確保計画の策定（高齢者の居住の安定確保に関する法律）

都道府県が策定することとなっている高齢者居住安定確保計画について、市町村でも策定できるようにする。施行期日は公布日から起算して3月を経過した日。

※ 福井市からの提案。「県でサ高住の供給目標を管理することは困難であるほか、地域のニーズとして供給数だけでなくサービスの質も管理することが求められている中、より地域に密着した市で供給目標の設定等を行うのが望ましい。サ高住は、地域包括ケアシステムの中心に位置づけられ、さらに整備が予想されることから、市のまちづくりの方針と合致した整備計画が必要である。権限移譲により、市独自の登録基準の設定も可能となることから、市内地域ごとの供給目標に応じた登録基準の設定や市内中心地に限って床面積要件を緩和する登録基準の設定を行い、サ高住の供給管理を実施できる効果がある」との理由。

（3） 地方公共団体等への権限の付与（5法律）

○港湾・漁港管理者による災害時における放置車両の移動等を可能に（災害対策基本法）

臨港道路の管理者（港湾管理者）及び漁港道路の管理者（漁港管理者）による放置車両の移動を可能とする。施行期日は公布日（2016年5月20日）。

※ 東京都の提案。「道路管理者に対して、緊急通行車両の通行の妨害となっている車両等の移動や、当該措置をとるためやむを得ない限度において車両その他物

件を破損できる権限を付与するため、平成26年11月に災害対策基本法の一部を改正する法律が施行された。しかし、本法によりこれらの権限が付与されるのは、道路法に規定する道路管理者等に限定されており、臨港道路（港湾法第2条第5項4号に規定する臨港交通施設の道路・橋梁）の管理者である港湾管理者は適用外となっている」との理由。

○義務教育諸学校の医療費援助事務におけるマイナンバー制度による情報連携の範囲拡大（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律）

学校保健安全法による医療費援助に係る事務処理について、マイナンバー制度による情報連携の範囲に生活保護関係情報及び地方税関係情報を追加することにより、援助申請時の添付書類を省略できる。施行期日は公布日（2016年5月20日）。

※ 豊田市、山都町の提案。「学校保健安全法第24条に記載する援助の対象者は、生活保護法第6条第2項に規定する要保護者及び生活保護法第6条第2項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮している者で政令で定めるものと規定されている。このことから、援助の対象となる者の認定には、生活保護関係情報が必要となる。また、要保護者に準ずる程度に困窮しているかの判断は、施行令第9条で地方公共団体の教育委員会の判断によるものとされており、その判断の主たる情報として所得情報を活用している。よって、所得情報を把握するために地方税関係情報も必要」との理由。

○公立大学法人による長期借入金等、出資及び大学附属の学校の設置を可能に（地方独立行政法人法、学校教育法及び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）

公立大学法人による設立団体以外の者からの長期借入金等、承認TLO⁽⁶⁾への出資及び大学附属の学校の設置を可能とする。施行期日は2017年4月1日。

※ 兵庫県、新潟県、滋賀県、京都府、徳島県、関西広域連合の提案。「大規模な施設整備にあたっては、公立大学法人が長期借り入れできないため、地方自治体の予算措置に委ねられることになり、地方自治体の負担となっている。県としては、県の資金調達、大学の施設整備、金融情勢等の状況によっては、県が直接整備し出資するのではなく、公立大学法人自らが資金調達を行い整備することが望ましいと考えているが、現行法上それができない」との理由。

(6) 大学等技術移転促進法に基づく承認を受けた技術移転機関

(4) 新たな雇用対策の仕組み（2法律）

○地方版ハローワークの創設（職業安定法）

地方公共団体が民間事業者とは明確に異なる公的な立場で無料職業紹介を実施する。

法律上、地方公共団体が行う無料職業紹介を独立した章に位置づける。

地方公共団体が無料職業紹介を行う際の国への届出を廃止する。

民間事業者と同列に課されている規制（職業紹介責任者の選任等）や監督（事業停止命令等）を廃止する。ただし、利用者保護の観点から、名義貸しをして他人に無料職業紹介事業を行わせることは引き続き禁止する。施行期日は公布日から起算して3月を経過した日。

○地方公共団体が国のハローワークを活用する枠組み（雇用対策法）

国と地方公共団体は、雇用に関する施策について、協定の締結や同一施設における一体的な実施などにより連携する。また、労働者の職業の安定に関する必要な措置の実施について、地方公共団体の長から厚生労働大臣に要請が可能。施行期日は公布日から起算して3月を経過した日。

(5) 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し（4法律）

○地方社会福祉審議会において調査審議できる事項に精神障害者福祉に関する事項を追加（社会福祉法）

都道府県、指定都市及び中核市に設置されている地方社会福祉審議会において、条例で規定することにより、精神障害者福祉に関する事項も調査審議できることとする。施行期日は公布日（2016年5月20日）。

※ 九州地方知事会から提案。「地方社会福祉審議会の調査審議事項（社会福祉法第7条第1項）については、『児童福祉及び精神障害者福祉に関する事項を除く』とされているが、そのうち児童福祉に関する事項については、『条例で定めるところにより、同審議会で調査審議できる』（同法第12条第1項）との特例規定がある。精神障害者福祉を含めた障害者福祉に関する事項全般を調査審議することを検討しているため、地域の実情に応じて調査審議事項を決定できるよう、社会福祉法第7条第1項の規定の見直しが必要」との理由。

○都道府県による一定の保安林の解除に係る協議における農林水産大臣の同意廃止
(森林法)

防風保安林、なだれ防止保安林等（法25条1項4号から11号に掲げる目的を達成するために指定される保安林）のうち、保安施設事業等の区域内にあるものの解除における国への同意協議について、同意を要しない協議に見直す。施行期日は公布日（2016年5月20日）。

※ 兵庫県、大阪府、鳥取県、徳島県の提案。「大臣権限の保安林の指定及び解除については、都道府県知事が国から委託を受けており、指定、解除に必要な専門的知識を有している。大臣権限と知事権限でこれらの手続きにあたっての基準に差異はない」との理由で権限移譲を求めたが、「同意を要しない協議」への変更に留まる。

○国、都道府県及び建築主事を置く市町村の公共建築物に対する定期点検の見直し
(建築基準法)

国、都道府県及び建築主事を置く市町村の倉庫等の公共建築物について、現行制度上は一律に定期点検の対象とされているところ、当該市町村等の判断により、安全、防火、衛生の観点から支障がないものについて、定期点検の対象から除外することを可能とする。施行期日は、公布日（2016年5月20日）又は建築基準法の一部を改正する法律附則1条3号に掲げる規定の施行日のいずれか遅い日。

※ 豊田市の提案。「法律上の定期点検の対象範囲について、『民間、建築主事を置かない市町村』よりも『国、都道府県、建築主事を置く市町村』の方が広がっている地域が現に存在する。この範囲区分に明確な根拠はなく、実質的に維持保全を確実に行うことが重要であり、不特定多数の者が利用する施設を対象とする等、整理を行う必要がある」との理由。

○都道府県による水質汚濁物質の総量削減計画策定に係る協議における環境大臣の同意廃止（水質汚濁防止法）

都道府県が水質汚濁物質の総量削減計画を策定する際、環境大臣との協議のみで策定できる。施行期日は公布日（2016年5月20日）。

※ 兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県、関西広域連合の提案。「本来総量削減計画は、国の総量削減基本方針の中で水域の特性等に応じて自治体が主体的に作成すべきものであり、各都府県においてはパブリックコメントや環境審議会の答申といった手続を経て作成しており、環境大臣への協議、同意手続をなくした場合

には概ね2ヶ月早く計画を策定することができる」との理由。

<表3> 第6次一括法による改正法律一覧

<p>I 地方公共団体への事務・権限の移譲等(11法律)</p>	
<p>A 国から地方公共団体への事務・権限の移譲 [食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律] ○食鳥検査に係る指定検査機関の指定・監督 [漁業近代化資金融通法] ○法定上限を超える漁業近代化資金の貸付けに係る承認</p>	<p>B 都道府県から市町村への事務・権限の移譲 [工場立地法] ○工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定等 [高齢者の居住の安定確保に関する法律] ○高齢者居住安定確保計画の策定</p>
<p>C 地方公共団体等への権限の付与 [災害対策基本法] ○港湾・漁港管理者による災害時における放置車両の移動等を可能に [行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律] ○義務教育諸学校の医療費援助事務におけるマイナンバー制度による情報連携の範囲拡大 [地方独立行政法人法、学校教育法及び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] ○公立大学法人による長期借入金等、出資及び大学附属の学校の設置を可能に</p>	<p>D 新たな雇用対策の仕組み [職業安定法] ○地方版ハローワークの創設 [雇用対策法] ○地方公共団体が国のハローワークを活用する仕組み</p>
<p>II 義務付け・枠付けの見直し(4法律)</p>	
<p>[社会福祉法] ○地方社会福祉審議会において調査審議できる事項に精神障害者福祉に関する事項を追加 [森林法] ○都道府県による一定の保安林の解除に係る協議における農林水産大臣の同意廃止 [建築基準法] ○国、都道府県及び建築主事を置く市町村の公共建築物に対する定期点検の見直し [水質汚濁防止法] ○都道府県による水質汚濁物質の総量削減計画策定に係る協議における環境大臣の同意廃止</p>	

4. 国会での議論

第6次一括法案は、衆議院は、地方創生に関する特別委員会において、4月18日及び20日の2日間で質疑が行われ、参議院では、地方・消費者問題に関する特別委員会において、5月11日の1日で、質疑が行なわれた。以下は、主な質疑である。

地方版ハローワークの意義について

- 自由民主党・大野敬太郎 地方が国と同列の公的な立場で職業紹介ができるようになった具体的な中身について。(衆・4月18日)
- 生田政府参考人 職業紹介責任者の選任義務、あるいは帳簿の備えつけ義務、あるいは事業報告書の提出義務などの規制が廃止され、地方公共団体はこれまでより簡易な手続で、みずからの創意工夫に基づく自由な公的無料職業紹介の実施が可能になる。

○大野委員 雇用保険の事務手続の実施の仕組みは。

→生田政府参考人 地方版ハローワークで雇用保険業務を実施する。近隣のハローワークの職員を配置、巡回させることにより対応する。そのための必要な人員の確保に努めたがい、退職後の再任用職員を活用することを考えている。

○大野委員 産業政策と連携した雇用対策を国に要請できるようになっている。

→生田政府参考人 厚生労働省としては、今回の法改正で、雇用対策法第32条に、法律上、地方公共団体からの要請が位置づけられたことについて重く受けとめている。地方公共団体からの要請に可能な限り応えてまいりたい。

○大野委員 ハローワークに係る国と地方の役割分担について如何。

→石破国務大臣 日本国憲法の国民は勤労する権利を有するとあるので、それを保障するのは政府の責任。実際の職を求める人、あるいは人を欲しい人にとっては決して満足できるような環境になっていない。したがって地方版ハローワークを創設し、それに対してオンラインも提供できる、国の監督権は廃止をする、地方は国に要請ができるという形で、職を求めている人あるいは人が欲しい企業に対する利便性が一番重んぜられるべきではないかということを御議論いただいた。

地方版ハローワークと二重行政問題

○公明党・角田秀穂 地方分権改革推進委員会の勧告では、地方自治体が行う公共無料職業紹介事業を拡大し、それに伴って、将来的には国のハローワークの縮小を図っていくべきである旨の勧告がなされている。（衆・4月18日）

→石破国務大臣 国は国民の権利を保障しなければいけない、地方に任せればよいとはならないので、セーフティーネットを果たす役割はいささかも減ずるものではない。

しかしながら、二重行政があってはならないのは当然で、国がセーフティーネットを果たすことができる範囲内において工夫の余地があれば、やっつけていかねばならない。

○民進党・緒方林太郎 地方版ハローワークを設けることによって、権限や予算に影響があるか。（衆・4月18日）

→生田政府参考人 地方版ハローワークの設置により、国のハローワークの持つ権限、職員数あるいは設置場所等の変更をする予定はない。

○緒方委員 全国知事会は、もともと、ハローワークを地方移管してほしいとしてきた。なぜ厚生労働省は、全国知事会が、自分たちに任せていただければしっかりやると言っているのに、はねつけるのか。

→生田政府参考人 ハローワークの職業紹介なりあるいは雇用保険制度の運営につきまし

て、労働政策審議会で労使の御意見を伺っている。両者ともハローワークの全国ネットワークの運営をすることは国で責任を持ってやるべきという強い主張で、これを尊重しないといけないという立場から対応をしてきた。

○緒方委員 ハローワークの地方移管が進まないから、福祉事務所の近くにハローワークを持ってきて、連携することをやってきた。二つの同じサービスが併存することを今回の制度は許容することになる。

→三ツ林大臣政務官 地方版ハローワークは、国と地方の適切な役割分担のもとで住民の利便性向上を図るものであって、国と地方公共団体が雇用に関する協定の締結を通じて十分に協議し、住民にとって利便性が高く効率的なサービスが提供されるようになると考えている。例えば、地方版ハローワークが地域の重点分野に応じた付加的なサービスを実施するなど、二重行政とならない工夫をして実施されるものと考えている。

地方版ハローワークの民間委託の禁止

○民進党・宮崎岳志 地方版ハローワークで、民間の人材紹介会社や求人広告会社に丸投げすると、結果的に、無料職業紹介なのに、会社はお金をもらい、さらにその情報を他のビジネスに転用する可能性もある。これは公共職業紹介制度の根幹にかかわる。

(衆・4月18日)

→生田政府参考人 今回制度化されます地方版ハローワークは、届け出制を廃止して、自由にできるという仕組み。職業紹介について民間委託はもちろんできない。

○民進党・武正公一 民間の職業紹介事業者から特定地方公共団体または地方公共団体に対して名義貸しを持ちかけ、万一名義貸しのような状態に至った場合、当該の民間企業及び特定地方公共団体にはどのような処分がなされるか。(衆・4月20日)

→太田大臣政務官 特定地方公共団体が改正後の職業安定法で禁じられている名義貸しを行っていることを把握した場合、厚生労働省は、地方自治法に基づく是正の要求を行う。なお、民間の職業紹介事業者に対しては、職業安定法第48条の2に基づき、必要な指導を行い、その業務の適正な運営を確保する。

○武正委員 特定地方公共団体がみずから収集し求職者に紹介した求人情報が実際の労働条件とは異なるものであった場合、職業紹介事業者に対して科せられる罰則は特定地方公共団体に対しても科せられるのか。

→太田大臣政務官 職業安定法第65条8号の罰則の規定は、改正後の地方版ハローワークが虚偽の広告をなした場合等においても同様に適用がなされる。

○日本共産党・田村貴昭 民間委託は認められるのか。また、指定管理者制度の導入はど

うか。（衆・4月20日）

→生田政府参考人 地方公共団体が職業安定法上の許可を受けた民間職業紹介事業者に委託して無料職業紹介サービスを実施すること自体は可能。ただ、委託を受けた職業紹介事業者が職業紹介事業の実施主体としての許可を受けていることが前提。この場合、あくまで民間職業紹介事業者の方が職業紹介事業の実施主体になるので、今回の法律に基づく地方版ハローワークの扱いにはならない。あくまで従前と同様に、民間の職業紹介事業者の方に対する規制が適用される。

指定管理者制度については、地方公共団体が指定する法人その他の団体が、施設の中で職業紹介事業をやるということ自体は禁止されない。ただ、指定管理者の方が職業紹介事業をやる以上、職業紹介事業をやる根拠が必要。先ほど民間委託で申したように、職業安定法に基づく民間事業者に対する規制が適用になる。

ブラック企業対策

○武正委員 若者雇用促進法の第11条で、ブラック企業対策ということから、労働法令に違反し、処分などがされた場合、当該事業者からの新規求人は不受理とすることができるとされている。この点、特定地方公共団体が無料職業紹介を行う場合にはこの規定は対象になるのか。（衆・4月20日）

○石破国務大臣 青少年の雇用の促進等に関する法律第11条は「公共職業安定所は、」という書き方をしており、地方版ハローワークはこの対象にならない。しかし、国のハローワークは地方版のハローワークに協力しなければならないことも義務づけられているので、いわゆるブラック企業からの求人は取り扱わないことが、協力することによって可能になると考えている。厚労省としても、地方版のハローワークが施行されるときに通知を発出すると聞き及んでいる。ブラック企業からの求人を取り扱わないということについては、国は責任を持って対応していく。

地方社会福祉審議会で調査審議できる事項に精神障害者福祉に関する事項の追加について

○大野委員 精神障害者福祉だけが地方社会福祉審議会で調査審議の除外になっていた、別扱いをされていた理由は何か。追加した効果は。（衆・4月18日）

→藤井政府参考人 地方社会福祉審議会において精神障害者の福祉に関する事項も調査審議ができるようになり、身体障害、知的障害、精神障害という三障害を一体とした議論や施策の実施に資するものと考えている。

なお、精神保健については、引き続き地方精神保健福祉審議会でも調査審議することとなっており、精神障害者の保健と福祉を統一的に議論するような必要がある場合には、

地方精神保健福祉審議会では調査審議をしていただくことになる。

建築基準法一部改正について

○角田委員 現行では一律に定期点検対象となっている特定建築物及びその建築設備等について、政令で定めるものや特定行政庁が指定するもの以外の特定建築物については、建築審査会の同意を得て点検の対象から除外できるようにする、具体的には、人の出入りが極端に少ない書庫や倉庫などが除外の対象として想定されている。

施設の老朽化などによる倒壊など周囲に危害が及ばないようになされる定期点検の除外対象が安易に拡大されることがないよう配慮が必要。建築審査会が同意するかどうか判断する基準等を示すお考えがあるのか。（衆・4月18日）

→杉藤政府参考人 対象外となる公共建築物の選定が、建築審査会において慎重に審議された上で適切に判断されるよう、国土交通省として、安全、防火、衛生のどの観点からも支障がないことの見安を示し、それを踏まえて同意を与えることが適切である旨周知する。

高齢者の居住の安定確保に関する法律の一部改正について

○角田委員 地域の実情を踏まえたサービスつき高齢者向け住宅の立地誘導等により市町村が主体的にまちづくりを推進できるよう、都道府県が策定することとされている高齢者居住安定確保計画を市町村も策定できるものだが、このような提案がなされた背景に、県の整備目標数と実際の整備数に大きな乖離が生じている、また、地域的にも偏在をしていること、サ高住が地価の安い郊外に集中し、コンパクトシティーなど目指すまちづくりと逆の方向に向かっていることなどが挙げられている。供給量の増加に伴って、サ高住の立地がまちづくりの方向と摩擦を生じている事例がふえてきているのではないか。（衆・4月18日）

→杉藤政府参考人 サービスつき高齢者向け住宅の立地が地域的にはばらつきが見られ、相対的に地価が安い地域、あるいは市街化区域以外の地域に多く立地する傾向がある。

今回の改正により、市町村の判断で市町村高齢者居住安定計画を定めて、高齢者向け住宅の登録基準の強化や緩和を行うことができるようになる。

市町村が高齢者居住安定確保計画を定める場合は、都道府県高齢者居住安定計画が定められている場合は当該計画に基づく、都道府県と事前に協議するという関係になっている。これを通じ、市町村と都道府県の高齢者居住安定計画の内容の調和が図られ、かつ市町村の実態に応じた登録住宅の普及促進が図られるものと考えている。

港湾・漁港管理者による災害時における放置車両の移動等

- 日本維新の会・和田政宗 災害時における放置車両の移動について。この方法により、権限の移譲を受けた者について、放置車両の移動はできるのか。（参・5月11日）
- 林俊行政府参考人 今回提案させていただいている災害対策基本法の改正により、自ら車両の移動等を行える権限を、従来の道路管理者に加え、港湾管理者や漁港管理者に対して付与するもの。これら管理者は、災害対策基本法76条の6第1項の規定により、車両の運転者や所有者等に対し車両の移動等の措置をとることを命令することができる。また、車両の運転者や所有者等が命令に従わない、命じられた措置をとらない場合は、道路管理者、港湾管理者、漁港管理者がそれぞれ自らその車両を移動することを可能とするもの。

提案募集方式について

- 角田委員 提案募集方式を採用して第2弾となるが、提案自体が大きく減った要因についてはどのように分析をしているのか。（衆・4月18日）
- 池田政府参考人 地方からの正式提案の前に事前相談を積極的に行い、提案内容の精査を行ったこと。そして、共同提案とあって、同じ内容の提案を複数の団体から一緒に提出いただくことを推奨したことで、実際にその割合が高くなっている。
- 民進党・篠原（豪） 地方からの提案そのものが大きく減少した感は否めない。これが続けば、早々に小規模な取り組みになっていってしまうことを危惧。（衆・4月20日）
- 池田政府参考人 提案団体数が、特に市町村において、昨年との比較で67から39になっていることも要素にある。39のうち町村は5つ。町が5つで、村からはない。今年、市町村説明会を行い、忌憚のない意見交換を行っている。
- 篠原（豪）委員 手挙げ方式について。一昨年は、手挙げ方式が9件あった。今年はない。手挙げ方式の導入は柱の一つ、目玉だった。これが2年目に入ってみてゼロ件では、先行き不安ということになる。
- 石破国務大臣 何で個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に権限移譲する手挙げ方式というものが活用されないのか、ここはもう一度よく分析をしなければいけない。

5. 第6次一括法の検討

(1) 早くも曲がり角の提案募集方式

従前の短期集中型の国主導の分権改革ではなく、地方公共団体からの権限移譲や義

務付け・枠付けの緩和の発意を重視して、2014年からはじまった提案募集方式ならびに手挙げ方式であるが、2年目にしてはやくも先行き不透明な状況に追い込まれている。

ひとつは提案件数の激減である。

2014年度については、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募集に対し、全47都道府県を含む126団体から953件の提案が行われた。

これに対し、2015年度は、87団体（39都道府県、39市町村、その他9団体）から334件の提案で前年の約3分の1、提案団体数は前年の約4分の3で、市区町村は1,741団体中39団体に過ぎず、また都道府県も全都道府県からの提案とはならなかった。

提案件数の激減の原因について、政府サイドは、①地方からの正式提案の前に事前相談を積極的に行い、提案内容の精査を行ったこと。②同じ内容の提案については、共同提案として複数の団体から一緒に提出することを推奨したことを挙げている（2016年4月18日、衆議院・地方創生に関する特別委員会における池田政府参考人説明）。

①②の理由もあるのだろうが、問題の焦点はおそらくその点ではない。そもそも提案があがってこないことである。とりわけ第2次分権改革（2007年～）以降においては「基礎自治体優先の原則」が掲げられ、都道府県から市町村への事務・権限移譲が積極的に推進される中であって、提案した市町村が39団体にとどまっている。

さらに特区制度を模した「手挙げ方式」に関してはゼロ件で、この方式は、規制緩和と親和性があり、地方分権改革の手法としてはなじまないものとみなさざるを得ない。

2016年度の地方分権改革有識者会議では、「平成27年の提案募集の取組の総括」において、地方公共団体に対して、①社会情勢の変化のなかで新たに提案対象とすることが可能なもの、②社会情勢の変化に応じ、従来は桎梏と感じられてこなかった制度が障害となっているもの、③業務効率の改善・合理化を達成する目的をもって事務事業を再点検した結果、改革の課題を見出すことが可能となったものという視点に留意し、提案案件を掘り起こすことを呼びかけた。また、2016年3～5月にかけて、内閣府主催の市町村説明会を各ブロックにて開催した⁽⁷⁾。

(7) 第24回地方分権改革有識者会議・第37回提案募集検討専門部会合同会議（2016年3月16日）資料4・5を参照。

これらの取り組みを行っても、2016年度の提案総数は303件⁽⁸⁾で、2015年度の提案件数334件に届かない。

おそらく地方公共団体にとって、事務権限の移譲や国の関与の緩和による自由度の拡大は、重点を置くべき課題ではなくなっていることの証左といえる。

(2) 成果の水増し

地方分権改革有識者会議では、2015年度において最終的に地方からの提案として組上に載った228件のうち、166件が「提案の趣旨を踏まえて対応」「現行規定で対応可能」であり、実現・対応の割合は72.8%で、「去年よりも打率が上がった」と評価されている⁽⁹⁾。

だが、その内実はどうであろうか。

2015年12月22日の地方分権改革推進本部決定「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」に掲げられた事項では、上記の通り、15法律が改正されることになり、また政令を改正するとなっているものが、法律ベースで、6法律（中小企業等協同組合法、中小企業団体の組織に関する法律、医療法、農村地域工業等導入促進法、都市公園法、駐車場法）、省令を改正するとなっているものが、同じく法律ベースで7法律（食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律、旅館業法、漁業法、水産資源保護法、農地中間管理事業の推進に関する法律、地方住宅供給公社法、都市計画法）、告示の改正が3法律である（漁業法、水産資源保護法、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律）。「打率が上がった」と評される提案の実現・対応の内実は、そのほとんどが「（調査結果の活用について）周知する」（資源の有効な利用の促進に関する法律など）、「情報等を当該地方公共団体に平成28年中に通知する」（特定家庭用機器再商品化法）、「抜本的な見直しも視野に入れて検討し、平成28年中に結論を得る」（国際観光ホテル整備法）という措置内容である。

周知、通知等の行政的関与は、第1次分権改革により後景に退けられたはずであった。また、第2次分権改革では、「国の法令等（法律・政令・省令・告示）による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けの緩和については、ほ

(8) 第25回地方分権改革有識者会議・第38回提案募集検討専門部会合同会議（2016年7月5日）資料2参照。

(9) 第23回地方分権改革有識者会議・第36回提案募集検討専門部会合同会議（2015年11月26日）議事概要を参照。

とんど全く手付かずに終わっている」という地方分権推進委員会の総括文書に基づき、これら立法上の法令等の義務付け・枠付けの緩和をターゲットとしてきたはずである。

だが、「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」で掲げられた対応・実現項目では、法令等の改正を伴う事項はわずかで、あってはならない周知や通知による対応が並ぶ。残念ながら、成果の水増しといわざるをえない。

(3) 地方分権改革の路線問題に翻弄されたハローワーク移管問題

地方分権改革におけるハローワーク問題は、行政改革の一環としての地方出先機関改革と、地方への事務権限の拡大路線としての地方移管問題との間で揺れ動いてきた。ところが第6次一括法の結論は、そのどちらでもなく、地方も国と同様に無料職業紹介事業を実施できるという「国と地方の二重行政」の是認に落ち着いた。

地方分権改革における地方出先機関改革としてのハローワーク問題は、地方分権改革推進委員会第2次勧告にその淵源がある。同勧告では、「総人件費改革などでも定められた約7,700人の人員削減を行うとともに、直轄国道や一級河川の地方への移管、農林統計等の農政関係の事務の見直しを中心に1万人程度を出先機関から地方に移す。さらに将来的には、国のハローワークや公共事業関係の職員の地方への移管を行うことなどにより、出先機関職員のうち、合計3万5,000人程度の削減を目指すべきであると考える」（下線—引用者）としていた⁽¹⁰⁾。

ただし、上記引用文は第2次勧告原案にはなく、勧告を委員会として承認した日に、急遽、委員の一人である猪瀬東京都副知事（当時）の仕切りによって挿入されたものであった⁽¹¹⁾。

同委員会勧告を受け、政府は「出先機関改革に係る工程表」（2009年3月24日地方分権改革推進本部決定）を策定するが、人員の削減等には具体的には触れず、ハロー

(10) 地方分権改革推進委員会「第2次勧告～『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」2008年12月8日、35頁。

(11) どのような修正が行われたのかという経過は、拙稿「地方分権改革推進委員会『第2次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」の取りまとめに係る経過について」『自治総研』2009年1月（363）82頁以下を参照。また地方分権改革推進委員会委員長代理であった西尾勝氏は、この日を述懐し次のように語っている「私は、ハローワークの全面移管に代えて段階的な部分移管、地方労働局の廃止とそのすべての事務の全面移管に代えて地方労働局の縮小とその事務の部分移管を主張したのである。しかし、私を除く6人の委員が全面移管に賛成したため、2008年12月の地方分権改革推進委員会の第2次勧告はこの多数意見にしたがってまとめられたのである」西尾勝『自治・分権再考』ぎょうせい、2013年、184—185頁。

ワークに関して、「地方公共団体が行う無料職業紹介事業については、民間とは明確に異なる公的性格を持つものであり、国に準ずるものとして法律上位置づける。また、同事業において必要となる国のシステム・端末を、地方の職員が利用できるようにする」とし、この時点で第6次一括法の結論を先取りしていた。

ところが、2010年7月に全国知事会が「国の出先機関の原則廃止に向けて」を決定し、ハローワークの地方移管を強く求めた。さらに2010年12月28日には、政府は「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」を閣議決定し、3年程度、一体的取り組みとハローワーク特区制度の取り組みを行い、地方自治体への権限移譲について検討するとした。これらがきっかけとなり、地方移管問題が浮上する。

3年後の検証作業は、地方分権改革有識者会議に設置された「雇用対策部会」で行われる。同部会は、2013年8月、部会報告を取りまとめるが、移管についての意見の隔たりを埋めることはできず、一体的取り組みとハローワーク特区制度をさらに推進としたにとどまり、同年末の12月20日に閣議決定された「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」でも、同報告を追認するにとどまった。

そしてようやく2015年末に一定の決着がはかれる。混乱のきっかけとなった地方分権改革推進委員会第2次勧告から、7年が経過していた。

ハローワーク問題にはもうひとつ系譜がある。規制緩和・民間開放問題である。2003年7月15日に政府の総合規制改革会議が公表した「規制改革推進のためのアクションプラン、12の重点検討事項に関する答申」には、「職業紹介事業の地方公共団体・民間事業者への開放促進」なる項目が挙げられていた。すなわち地方出先機関問題や地方移管問題としてのハローワーク問題は、さらにその源流を辿ると規制緩和・民間開放問題につきあたり、実はこれが本流であって、地方分権改革は規制緩和路線の隠れ蓑として使われてきた⁽¹²⁾。

(12) 地方分権をめぐる当時のさまざまな勢力が、どこに「分権の哲学」の重点を置いていたのかについて、森田朗氏は、次の3つに整理していた。第1は、地方分権を進めることはわが国の統治構造のあり方を変えることで、民主主義の理念にも適うというもの。第2は、地方分権は、国による地方統制のための巨大な官僚機構を不要にするがゆえに国・地方を通じたスリム化に貢献するという、行政改革重視というもの。第3は、自由放任論的な分権論で、国と地方を切り離し、発展も消滅も地方の自己責任に委ねるべきという考え方で、地方を市場原理の支配する競争に晒すべきとするもの。森田朗「地方分権改革の政治過程」『レヴェイアサン』2003年秋（33号）33-34頁。あわせて、拙稿「経済財政諮問会議的分権改革と『条例による上書き権』」『自治総研』2015年8月号（442）24頁以下参照。

(4) 国と地方の連携協定

地方版ハローワーク創設にあたり、雇用対策に係る国と地方の連携協定については、雇用対策法31条に「国及び地方公共団体は、国の行う職業指導及び職業紹介の事業等と地方公共団体の講ずる雇用に関する施策について、相互の連携協力の確保に関する協定の締結、同一の施設における一体的な実施その他の措置を講ずることにより、密接な関連の下に円滑かつ効果的に実施されるように相互に連絡し、及び協力するものとする」と規定した。

国の機関と地方公共団体が絡む連携協定は、雇用対策法のほか、①地方公務員法第8条、第18条の人事行政に関する技術的及び専門的な知識、資料その他の便宜の授受、採用試験のため、人事委員会又は公平委員会と国若しくは他の地方公共団体の機関等が締結する協定、②災害対策基本法49条の2の災害予防責任者（指定機関の長<行政組織法上の機関>並びに地方公共団体の長）による相互応援協定である。そしてこれらの連携協定は、当該法律に規定する相手方同士の間で、規定内容に関することのみ効力を有するもので、その趣旨は、国の機関による地方の機関への支援の約定であって、雇用対策法上の協定もこの域をでていない。

したがって連携協定の締結が、国と地方の関係性をどこまで対等なものとしていくのかが課題となっているといえる。

おわりに

衆参両院の地方分権決議から20年以上を経過し、当時の熱気は疾うに冷め、地方分権改革は曲がり角に来ているようだ。

曲がり角感は、前述の通り、2014年に導入された提案募集方式にも影をおとす。かつて筆者は、「提案募集方式」が「分権改革のエンジンとしての機能を十分に備えたもの」と評した⁽¹³⁾。その評価に変わりはない。問題は、エンジンを動かす燃料が枯渇し、せつかくの高性能エンジンがその能力を発揮できないことである。

内閣府や地方分権改革有識者会議は、エンジン（提案募集）に燃料（新たな提案）をくべると地方に迫る。だが燃料ランプの目盛りはエンプティーに近づきつつある。この状態

(13) 前掲注(2)、60頁。

の中で新たな提案を求めることは、むしろ、地方自治の侵害につながりかねない。

ドイツにおいても、事務・権限の押し付けによる地方自治の侵害という問題局面への移行が注目され、事務負担を生じさせたものがその財源を手当すべきであるとする牽連性原則の強化が進んでいる⁽¹⁴⁾。

日本でも、地方の側は、内閣府が実施した今後の地方分権改革の課題に関する調査に対し、47都道府県中28団体が地方税財源を挙げ、1,742市区町村のうち454団体が体制整備を挙げている⁽¹⁵⁾。

いまは徒に、事務・権限の移譲を求めるという「量の分権改革」ではなく、移譲された事務・権限が健全に執行されているのか、健全でないとするればどこに問題があるのかを分析し、人的・財政的手当をするという「質の分権改革」を推進すべきではないだろうか。

とりわけこのことは、第6次一括法で実現することとなった地方版ハローワークにおいて当てはまる。

先に指摘したように、地方版ハローワークでは、国のハローワークとの連携の下で、自らの責任で雇用対策を実施することになる。当該業務を民間業者に委託することは許されない。そうなると地方公共団体は、自ら就労相談員等を採用し求職相談にあたらせるほか、新規に求人企業を開拓する人員を採用することになる。一方、国に人員を割く余裕はない。国のハローワークでは非正規化が急速に進展し、職員5人のうち3人は期間業務職員といわれる非常勤職員だからである（図1参照）。

地方公共団体にも雇用対策に精通した職員が殆どいない中で、地方版ハローワークを国と同様に不安定雇用でワーキングプアの非常勤職員をして失業者の求職相談にあたらせるという、ブラックジョークのようなことが進行しかねない。

地方はせっかく実現した分権の果実を大きく実らせるために、「質の分権改革」を進めるべき時期にきているといえよう⁽¹⁶⁾。

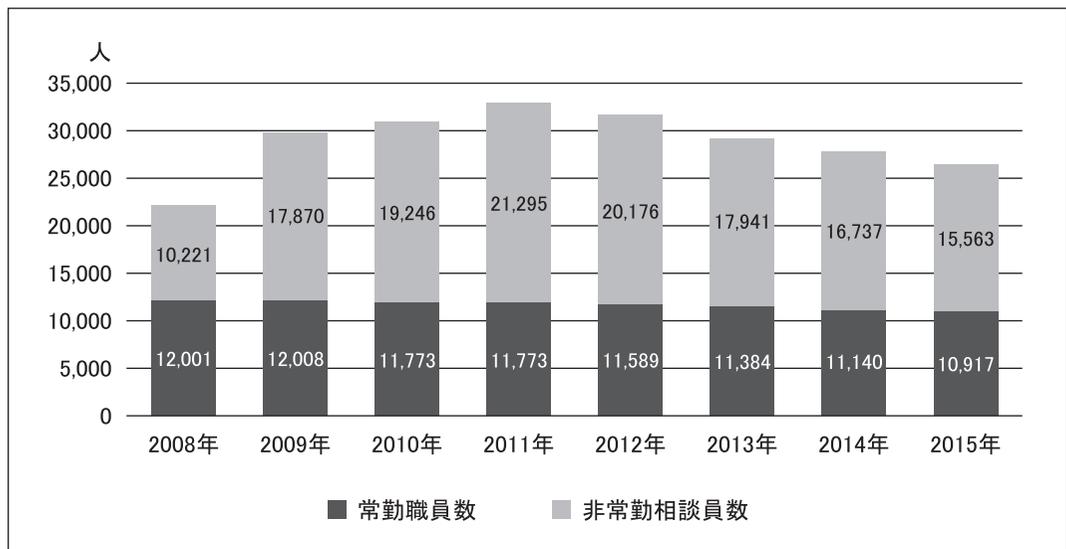
(14) 人見剛「関与の見直しと国地方関係の変化」『都市問題』107(5)、2016年5月、47頁。

(15) 内閣府地方分権推進室『地方分権改革の実態調査結果』2014年4月。2013年9月から10月にかけて内閣府地方分権改革推進室から地方公共団体に対して行った書面調査結果。

<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/kaigi12shiryou0502.pdf> 2016年10月4日閲覧。

(16) 「自治体職員は、こうした最近の分権改革論議の動向に一喜一憂し右往左往することをやめ、それよりもむしろ、地方分権改革の既往の成果を活用することにこそ専心してほしい。これが私の切実な願いである」西尾勝、前掲注(11)、95頁。

＜図1＞ ハローワークの常勤職員と非正規相談員数の推移



出典) 厚生労働省「公共職業安定所の主な取組と実績」の各年版より筆者作成

(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：出先機関改革／地方版ハローワーク／提案募集方式／
手挙げ方式／連携協定

【参考文献】

田邊樹「第6次地方分権一括法の解説」『自治体法務研究』2016・秋

関口龍海「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（第六次地方分権一括法）について」『地方自治』（825）2016年8月、33-69頁。

「第6次分権一括法成立 地方版ハローワーク創設が柱 改革は一巡、仕切り直しを」『日経グローカル』（294）2016年6月20日、44-47頁。