

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29年4月26日法律25号)〔通称：第7次一括法〕

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29年法律25号)(以下、「第7次一括法」という)は、193通常国会において、2017年4月19日に参議院本会議で可決・成立し、4月26日に法律25号として公布された。

第7次一括法は、2014年から導入された「提案募集方式」に基づく地方からの提案を、内閣府の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)ならびに「提案募集検討専門部会」(部会長・高橋滋法政大学法学部教授)の審議・検討を経て、「平成28年の地方からの提案等に関する対応方針」(平成28年12月20日閣議決定。以下、各年の対応方針については年を示し「対応方針」という)として取りまとめられたもののうち、都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲(4法律)や地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等(6法律)に関する10法律を一括して改正するものである。

第7次一括法で改正される法律と改正内容は、次の通りである。

I 都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲(4法律)

- ・ 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等の事務・権限を指定都市へ移譲等(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/子ども・子育て支援法)
- ・ 指定障害児通所支援事業者の業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査

等の事務・権限を中核市へ移譲（児童福祉法）

- ・指定障害福祉サービス事業者等の業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査等の事務・権限を中核市へ移譲（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）

II 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（6法律）

- ・地方公共団体が審査請求を不適法却下する場合における議会への諮問手続を事後報告に見直し（地方自治法）
- ・農業共済事業を行う市町村等に対する家畜共済事業実施の義務付けの緩和等（農業災害補償法）
- ・都道府県による地域森林計画の一定の事項の変更等に係る国への協議を届出に見直し（森林法）
- ・都道府県による土地利用基本計画の策定・変更に係る国への協議を意見聴取に見直し（国土利用計画法）
- ・特別支援学校への就学のための経費支弁事務におけるマイナンバー制度による情報連携の項目追加（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）
- ・公営住宅建替事業における現地建替要件の緩和等（公営住宅法）

1. 2016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有識者会議には、「雇用対策部会」（2013年6月設置）「地域交通部会」（2013年7月設置）「農地・農村部会」（2013年10月設置）「提案募集検討専門部会」（2014年8月設置）の4つの専門部会が置かれたが、前三者の専門部会は、2015年までにその主たる活動を終え、2016年は「提案募集検討専門部会」のみが活動を継続した。

提案募集方式とは、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第5回会合（2014年4月30日）において、「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」として決定されたものである。毎年少なくとも1回、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、内閣府で提案を受け付け、届けられた提案を内閣府が中

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、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・審議を行った上で実現に向けた検討を進めて対応方針を固めるというものである。そして、年末までに推進本部ならびに閣議で対応方針を決定し、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いうものである。また、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）が導入されている⁽¹⁾。

2016年は、3回目の提案募集となる⁽²⁾。

(1) 2016年提案募集の受付及び重点事項の決定

① 2016年提案状況

2016年の提案募集にあたり、同年3月16日に開催された第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では、2015年の提案募集の取り組みの総括を行った。その中で、①市区町村の提案団体数が低調（2015年提案募集における提案団体数（市区町村）：39/1,741⇔都道府県：43/47）、②今後の持続的な提案のために、地方公共団体において、現場を再点検すること等を挙げていた。

その上で、2016年の提案募集については、提案団体には、引き続き、事前相談を必ず行うよう依頼するとともに、①募集を2015年よりもさらに前倒しして、「追加」支障事例・共同提案を早期に照会することとし、具体的には、3月17日募集開始（2015年は3月23日）、6月6日（同6月10日）募集受付終了後、直ちに、「追加」支障事例・共同提案を照会する。②市町村からの提案を掘り起すため、2016年3月から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する。③近隣自治体との連携を促進することとし、各種施策を連携して行っている近隣の自治体と、解決すべき地域の課題・制度の課題についてコミュニケーションを図り、提案につなげていただくよう依頼する、④事前相談・本提案の様式を地方の意見を踏まえて

-
- (1) 提案募集検討専門部会の設置経過ならびに1回目の提案募集の状況については、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』（444）2015・10、45頁以下を参照。
- (2) 2回目の提案募集の状況については、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6次一括法～（平成28年5月20日法律47号）」『自治総研』（457）2016・11、65頁以下を参照。

簡素化する等の方針を決定した。

2016年7月5日の第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では、2016年の地方からの提案件数やその傾向が報告されたが、提案件数は303件で、2015年の334件から減少したというものであった。ただし、これまで低調であった市町村からの提案は、2015年が39団体・112件だったものが、2016年は71団体・164件（事前相談は94団体）に増加していた。これは、内閣府・地方分権改革推進室が積極的な啓発活動（全国15か所で市町村向け説明会を実施等）を進めた成果であると報告されている。一方、都道府県の提案件数は、239件から195件へと、4分の3強に減少している。

また提案内容については、権限移譲に関する提案が81件から38件に減少する一方で、規制緩和等に関する提案が253件から265件に増加した。このうち、2016年の提案においては、子ども・子育て支援関係の提案が2015年の11件から48件へと増加していた。これは2015年4月に子ども・子育て関連3法が本格実施され、新制度の施行から1年が経過したことが、当該分野における提案の増加につながったものと考えられている。

なお「提案募集の対象外である提案」の件数は、2015年の9件から2016年は16件へと増加しており、提案の「質」が問われる状況となっていることをあわせて指摘しておく。

② 重点事項の決定

第25回有識者会議・第38回提案募集検討専門部会合同会議では、303件の提案のうち、内閣府と関係省庁との間で調整を行う提案209件を選定するとともに、提案募集検討専門部会で調査・審議する重点事項として31項目（提案件数50件）と前年（2015年）までの対応方針で2016年以降の検討事項とされていた11項目をあわせて42項目とすることを決定した。重点事項を決定するメルクマールは、前年と同様に、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り組みを加速・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、④2015年度までに専門部会で重点事項として審議した事項のうち、2015年までの対応方針で2016年以降の検討事項とされているもの、及び2016年の提案で内容が充実され、議論を深める必要があるものという4点であった。これらの結果、2016年の地方からの提案303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 2016年の地方からの提案と検討区分別の状況

| | |
|---|------|
| ○2016年の提案総数：303件 | |
| 内閣府と関係府省との間で調整を行う提案 | 209件 |
| 重点事項（地方分権改革有識者会議の提案募集検討専門部会で調査・審議を行う案件） | 50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 | 33件 |
| その他 | 61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 | 45件 |
| 提案募集の対象外である提案 | 16件 |

出典）第25回有識者会議・第38回提案募集検討専門部会合同会議（7月5日）資料2・資料6を一部改変して作成。

重点事項のメルクマール①地方創生に資するものは、（1）地方創生、（2）一億総活躍社会の実現、（3）子ども・子育て支援に細分されるが、（1）地方創生については、都市公園に設置できる施設に関する規制緩和（都市公園法）【政令改正】（提案団体：釧路市・八王子市）など4件、（2）一億総活躍社会の実現については、「特別養護老人ホーム」と「障害者向けのグループホーム」の合築に関する規制緩和（障害者総合支援法）【省令改正】（提案団体：特別区長会）など4件、（3）子ども・子育て支援については、幼保連携型認定こども園の設備に関する基準の緩和（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）【省令改正】（提案団体：兵庫県等）など10件であった。

また、重点事項に係る提案のうち、改正を求めるレベルで分類すると、法律改正を求めるものが23件、政令改正6件、省令改正7件、通知改正2件、その他4件である。

なお、第7次一括法による法改正につながった重点事項の提案（一部を含む）は、23件中中次の5件で、うち3件は前年度以前からの引継ぎ検討事項であることから、法改正の壁の厚さが窺われる結果となった。

- 大分市提案「指定障害児通所支援事業者の指定等の権限の都道府県から中核市への移譲」（児童福祉法、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）
- 関西広域連合、九州地方知事会等提案「マイナンバー法が定めるマイナンバー利用事務について、特別支援学校への就学奨励事務について生活保護関係情報を追加」

(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)

○2014年案件のフォローアップ「都道府県の地域森林計画に係る国の同意協議の廃止」
(森林法)

○2015年案件のフォローアップ「土地利用基本計画に係る国への事前協議の廃止等」
(国土利用計画法)

○2015年案件のフォローアップ「公営住宅建替事業における現地建替要件の緩和」
(公営住宅法)

(2) 検討状況

内閣府と関係省庁との間で調整を行う提案については、2016年7月6日に関係府省に対して検討要請が行われ、8月3日に第1次回答が取りまとめられた。この第1次回答に対する地方側の意見は厳しく、「対応困難や今後検討とされたものが多く、今後の検討過程で各都道府県の提案全般について、提案の実現に向けて、積極的な検討を求める。」(全国知事会「地方分権改革に関する提案募集に係る意見」2016.8.30)⁽³⁾ というものだった。

重点事項については、提案募集検討専門部会で、8月2～5日にかけて各府省、8月30日には地方三団体との間で集中ヒアリングが実施された。

地方三団体のヒアリングでは、義務付け・枠付けの見直しに係る「従うべき基準」について、全国知事会が速やかな廃止または参酌すべき基準化を進めるとともに、地方分権改革推進委員会の第2次・第3次勧告に従って見直すように求めた。全国市長会は、提案に対する積極検討を求め、具体例として幼保連携型認定こども園の設備に関する基準の緩和(都市部では園庭を整備することが困難なことから、その位置及び面積について、現在「従うべき基準」とされているものを「参酌すべき基準」に見直す)について、保育の質の確保を前提とすることなどを「意見」のなかで示した⁽⁴⁾。

一方、内閣府では、関係府省との間で調整を行う提案について、提案団体及び地方六団体に対する意見照会を行った後、9月7日には関係府省に対する再検討要請を行った。そしてこれに対する関係府省からの第2次回答は10月6日に取りまとめられ、提案募集検討委員会では、10月中に関係府省からの第2次集中ヒアリングを実施した。

(3) 第26回地方分権改革有識者会議・第45回提案募集検討専門部会合同会議(2016年9月6日)
資料3-1

(4) 注(3) 資料3-2 全国市長会「意見」

集中ヒアリングでは、たとえば「指定障害児通所支援事業者の指定等の権限の都道府県から中核市への移譲」提案に関し、厚生労働省はこれを是認する方向で検討すると回答する一方、「土地利用基本計画に係る国との協議」について、2015年の対応方針の閣議決定が廃止を含めた適切なあり方について検討となっているのに対し、国土交通省の回答はこの時点で「存置」とする姿勢を崩さなかったことから、同委員会審議で激しいやり取りとなった⁽⁵⁾。

(3) 2016年の地方からの提案等に関する対応方針

この後、内閣府と関係府省との調整を経て、2016年の地方からの提案等に関する対応方針は、11月17日に開催された第27回地方分権有識者会議・第51回提案募集検討専門合同会議において取りまとめられた。そして12月20日の地方分権改革推進本部第10回会議において同対応方針が決定され、同日、閣議決定された。

決定された対応方針では、法律の改正により措置すべき事項に係る所要の一括法案等を193通常国会に提出することを基本とした上で、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地方分権改革有識者会議での議論等を踏まえ、地方公共団体に対する通知等を行うこととし、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、内閣府においてフォローアップを行い、検討結果については、逐次、地方分権改革有識者会議に報告するとしている。そして、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。

なお対応方針の概要では、2016年の主な成果として表2の事項を列記し、地域資源の利活用等による地方創生や、認定こども園の整備促進、病児保育実施地域の拡大等の子ども・子育て支援に資する提案が多く実現するなど、地方の現場で困っている具体的な支障に対し、きめ細やかに対応することができたとしている。

また、2016年の対応方針では、地方からの提案303件のうち、府省からの第1次回答への意見照会に対し提案団体が再検討を求めなかったもの等を除く196件のうち、150件（76.5%）について「実現・対応」するとなったとしている（表3参照）。確

(5) 第50回地方分権改革有識者会議提案募集検討専門部会（2016年10月24日）議事概要

かに実現・対応の割合は、この3年間で最も高いが、絶対数は3年間で最も少ないことに留意したい。

表2 2016年の主な成果

| | |
|---|---|
| <p>1. 地方創生 — 地域資源の利活用 —</p> <ul style="list-style-type: none"> 既存の住宅を寄宿舎に活用する場合、一定の要件を満たすことによる寄宿舎の階段基準の合理化 空き家を活用して農林漁業体験民宿業を行う場合における旅館業に関する規制緩和 公有地の拡大の推進に関する法律に基づき取得した土地の活用の促進 都市公園に設置できる施設（児童館、地縁団体の会館施設）の明確化 公営住宅を集約化する場合の現地に近接する土地への建替えを公営住宅建替事業に追加等 | <p>3. 一億総活躍社会 — 高齢者・障害者支援 —</p> <ul style="list-style-type: none"> 障害児・障害者支援事業に係る権限移譲（都道府県→中核市）（指定都市は移譲済） 「特別養護老人ホーム」と「障害者向けグループホーム」の合築可能な場合の明確化 指定小規模多機能型居宅介護の居間及び食堂の共用可能な場合の明確化 |
| <p>2. 子ども・子育て支援 — 地域の実情に応じた支援 —</p> <ul style="list-style-type: none"> 幼保連携型認定こども園の施設に関する基準の見直し（園庭、遊戯室の設置基準） 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園に係る認定権限の移譲（都道府県→指定都市） 家庭的保育事業等の連携施設の確保に関する要件の明確化 病児保育事業の職員配置要件に係る特例措置 延長保育事業等と放課後児童クラブを合同で実施する場合の特例措置 子ども・子育て支援新制度における支給認定証の任意交付 | <p>4. 住民サービスの向上</p> <ul style="list-style-type: none"> 70歳から74歳の国民健康保険被保険者の高額療養費支給申請手続の簡素化 マイナンバー制度による情報連携の項目追加・明確化（特別支援学校への就学奨励事務等） |
| | <p>5. これまでの地方分権改革の取組強化等</p> <ul style="list-style-type: none"> 国定公園における大規模な工作物の新築等に係る国への協議の廃止 土地利用基本計画に係る国への協議を意見聴取に見直し 都道府県の地域森林計画に係る国への協議の一部廃止 農業災害補償法の規定により市町村が行う農業共済事業の義務付けの緩和 審査請求を不適法却下する場合における議会への諮問手続を廃止し、報告に見直し |

表3 2016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% |
| 2016年 | 116 | 34 | 150 | 46 | 196 | 76.5% |

出典）第10回地方分権改革推進本部（2016年12月20日）「平成28年の地方からの提案に関する対応状況（資料2）」

2. 第7次一括法の概要

2017年3月3日に閣議決定された第7次一括法は、幼保連携型認定こども園認可等の権限を持つ指定都市に、幼稚園型、保育所型及び地方裁量型認定こども園など幼保連携型以外の認定こども園の認定等の事務・権限を都道府県から移譲することなどの事務・権限移譲関係4法律や、地方公共団体が審査請求を不適法却下する場合における議会への諮問手続を事後報告に見直しすること並びに公営住宅を集約する場合の近接地への建て替えを公営住宅建て替え事業に追加するなど、地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等の6法律、あわせて10法律を一括して改正するものである。

I 都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲（4法律）

- 1 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等の事務・権限を指定都市へ移譲等（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3条関係）

- ① 指定都市の区域に所在する幼保連携型認定こども園以外の認定こども園（幼稚園型、保育所型及び地方裁量型）の認定に係る事務・権限を、指定都市の長が行う。

【提案団体等】当提案は、2015年の対応方針において、「指定都市に移譲する方向で検討し、平成28年中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とされていたものである。2015年の提案団体は、指定都市市長会である。

【内容】「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」（以下「認定こども園法」という。）は、国及び地方公共団体以外の者が、幼保連携型認定こども園を設置・廃止等を行おうとするときには、都道府県知事（指定都市等の区域内にあっては、当該指定都市等の長）の認可を受けなければならないと規定している（17条1項）が、幼保連携型認定こども園以外の認定こども園については、幼稚園又は保育所等の設置者はその設置する施設が都道府県の条例で定める要件に適合している旨の都道府県知事（一定の場合には、都道府県の教育委員会）の認定を受けることができるものとしていた（3条1項）。

第7次一括法は、指定都市における窓口の一本化による事業者の利便性の向上を図るとともに、指定都市による計画的な施設整備による子育て環境の充実に資する観点から、幼保連携型認定こども園以外の認定こども園（幼稚園型、保育所

図1 都道府県から指定都市への幼保連携型以外の認定こども園の認定権限の移譲

| 権 限 | 都道府県 | 指定都市 |
|--------------------|--|------|
| 幼保連携型認定こども園の認可等 | | ○ |
| 幼保連携型以外の認定こども園の認定等 | ○  | |

型及び地方裁量型の認定こども園) の認定等の事務・権限を、指定都市へ移譲することとした。

【施行日】2018年4月1日

- ② 指定都市又は中核市の区域に所在する認定こども園の変更の届出に係る事務・権限を、指定都市の長又は中核市の長が行う（認定こども園法29条、30条関係）

【提案団体】大阪府、滋賀県、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、堺市、関西広域連合

【内容】認定こども園法28条の規定により周知された申請事項等の変更に係る届出の受理、報告の徴収等の権限を、都道府県知事から認定等の権限を有する市（幼保連携型認定こども園は指定都市・中核市に移譲済み 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園は①により指定都市に移譲）へ移譲することにより、認定こども園の運営状況を一体的に把握した上で効果的な指導・監督を実施できる。

【施行日】2018年4月1日

- 2 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定基準等の事務・権限を指定都市へ移譲等（子ども・子育て支援法34条関係）

【提案団体等】当提案は、2015年対応方針において、「指定都市に移譲する方向で検討し、平成28年中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とされていたものである。2015年の提案団体は、指定都市市長会である。

【内容】先述の1の通り、指定都市の区域に所在する幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等に係る事務・権限が指定都市に移譲されることに伴い、指定都市の区域内に所在する同施設が遵守すべき基準を、当該指定都市が条例で定める基準に改めることとした。

【施行日】2018年4月1日

- 3 指定障害児通所支援事業者の業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査等

の事務・権限を中核市へ移譲（児童福祉法21条の5の25から21条の5の27関係）

【提案団体等】大分市。全国知事会・全国市長会からの意見では、手挙げ方式も含めた検討を求めるとしていた。

【内容】障害児通所支援を行う事業者の指定は、その者の申請により、障害児通所支援の種類及び障害児通所支援事業を行う事業所（以下「障害児通所支援事業所」という）ごとに、都道府県知事が行っている（21条の5の15第1項）⁽⁶⁾。また、障害児通所支援事業所等の指定通所支援の提供に関係のある場所に立ち入り、その設備若しくは帳簿書類その他の物件を検査させることができるものとしている（立入検査等。21条の5の26第1項）。

第7次一括法は、児童福祉法を改正し、指定障害児事業者等に係る業務管理体制の整備に関する事項の届出のうち、指定に係る障害児通所支援事業所のすべてが一の中核市の区域に所在する指定障害児通所支援事業者による届出については、これまでの都道府県知事に代えて、当該中核市の長に届け出なければならないものと改めることとした（21条の5の26第2項3号、同条3項）。また、中核市の長も、立入検査等、勧告・措置命令をすることができることとした。

【施行日】2019年4月1日

図2 都道府県から中核市への指定障害児通所支援事業者の業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査等の事務・権限の移譲

| 権 限 | 都道府県 | 中 核 市 |
|--------------------------|--|-------|
| 指定、立入検査等 | ○ | ※ |
| 業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査等 | ○  | |

※ 「指定、立入検査等」は政令改正により移譲。

(6) 指定都市及び児童相談所設置市（横須賀市及び金沢市に限る。）における障害児通所支援事業者の指定は、これらの市の長が行う（児童福祉法59条の4、児童福祉法施行令45条1項、45条の2及び45条の3第1項）。

4 指定障害福祉サービス事業者等の業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査等の事務・権限を中核市へ移譲（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律51条の2から51条の4、51条の31から51条の33関係）

【提案団体等】当提案は、2015年の対応方針において、「平成27年度に実施された指定都市への移譲の状況を踏まえ、地方公共団体からの意見聴取を行った上で、中核市に移譲する方向で検討し、平成28年中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とされていたものである。2015年の提案団体は宇都宮市。

【内容】「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」は、都道府県知事が指定した事業者（以下「指定障害福祉サービス事業者」という）及び指定障害者支援施設等の設置者（以下「指定事業者等」という）は、都道府県知事、指定都市の長、厚生労働大臣に対し、業務管理体制の整備に関する事項を届け出なければならないものとしている（同法51条の2第1項から3項）。また、指定事業者等の業務管理体制の整備に関して必要があると認めるときは、当該事業に関係のある場所に立ち入り、その設備若しくは帳簿書類その他の物件を検査させることができるものとしている（立入検査。51条の3第1項、51条の32第1項）。

第7次一括法では、指定事業者等に係る業務管理体制の整備に関する事項の届出のうち、指定に係る事業所又は施設のすべてが一の中核市の区域に所在する指定事業者等による届出については、当該中核市の長に届け出なければならないものと改めることとし、あわせて、立入検査権限も中核市に付与することとした。

【施行日】2019年4月1日

図3 指定障害福祉サービス事業者等の業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査等の事務・権限の中核市への移譲

| 権 限 | 都道府県 | 中核市 |
|--------------------------|------|-----|
| 指定、立入検査等 | ○ | → |
| 業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査等 | ○ | → |

Ⅱ 地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（6法律）

- 5 地方公共団体が審査請求を不適法却下する場合における議会への諮問手続を事後報告に見直し（地方自治法206条、229条、231条の3、238条の7、243条の2、244条の4関係）

【提案団体】松山市

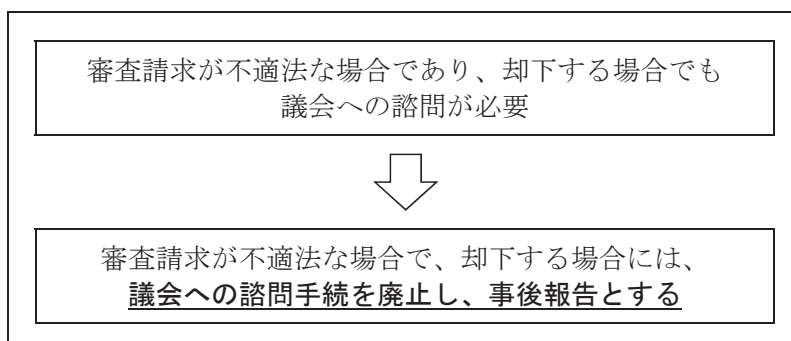
【内容】「地方自治法」は、①給与その他の給付に関する処分（206条）、②分担金、使用料、加入金又は手数料の徴収に関する処分（229条）、③督促、督促手数料及び延滞金の徴収、滞納処分、歳入の還付、徴収金の徴収又は還付に関する書類の送達及び公示送達（231条の3）、④行政財産を使用する権利に関する処分（238条の7）、⑤会計管理者、会計管理者の事務を補助する職員、資金前渡を受けた職員、占有動産を保管している職員又は物品を使用している職員等に対する賠償命令（243条の2）、⑥公の施設を利用する権利に関する処分（244条の4）について審査請求がなされたときは、普通地方公共団体の長は、議会に諮問して、却下裁決、棄却裁決又は認容裁決いずれかの決定をしなければならないものとし、議会は、いずれの場合においても、諮問があった日から20日以内に意見を述べなければならないものとしていた。

第7次一括法では、2014年の改正行政不服審査法が、審査請求を不適法として却下する場合に第三者機関への諮問等を省略できる旨の規定を置いていることに鑑み、また地方公共団体の事務処理の効率化や審査請求を行う住民等の早期の権利確定に資する観点から、普通地方公共団体の長に対してなされた前出①～⑥の処分等についての審査請求が不適法であり却下する場合には、議会への諮問を不要とする（206条2項、229条2項、231条の3第7項、238条の7第2項、243条の2第11項、244条の4第2項）とともに、議会への諮問をしないで審査請求を却下したときは、その旨を議会に報告しなければならないこととした（206条4項、229条4項、231条の3第9項、238条の7第4項、243条の2第13項、244条の4第4項）。

なお、改正規定は、地方公共団体の機関の処分についての審査請求であって施行日以後にされる地方公共団体の機関の処分に係るものについて適用される。

【施行日】2018年4月1日

図4 地方公共団体が審査請求を不適法却下する場合における議会への諮問手続の変更



6 農業共済事業を行う市町村等に対する家畜共済事業実施の義務付けの緩和等（農業災害補償法）

① 農業共済事業を行う市町村等に対する家畜共済事業実施の義務付けの緩和（農業災害補償法85条10項関係）

【提案団体】 兵庫県伊丹市

【内容】 農業共済事業は、「農業災害補償法」に基づき、不慮の事故（自然災害、病虫害、鳥獣害等）によって農業者が受ける損失（収穫量の減少等）を農業者（共済加入者）の掛金負担に基づく保険の仕組みにより補填し、農業者の経営安定を図るものである。農業共済組合は、農業共済事業のうち「農作物共済」及び「家畜共済」を行わなければならないものとしている（85条1項）が、農作物共済については、一定の場合、農作物の全部又は一部を共済目的の種類としないことができる（同条2項）としている。

第7次一括法では、農業共済組合及び市町村の事務負担の軽減に資する観点から、農作物共済のみに適用していた85条2項等の規定を家畜共済にも準用することとした（新10項及び85条の7）。これにより、農業共済組合及び農業共済事業を行う市町村は、対象となる畜産農家の状況を踏まえて、家畜共済の共済目的の全部又は一部の種類を共済目的から除外することができることとなり、現行法では必須事業であった家畜共済を行わないことも可能となる。

【施行日】 公布の日から起算して3月を経過した日

② 農業共済組合連合会がない都道府県における都道府県農業共済保険審査会の必置義務の見直し（農業災害補償法143条の2関係）

【提案団体】 石川県

【内容】農業災害補償法は、都道府県に都道府県農業共済保険審査会の設置を義務付けている（143条の2第1項）が、農業共済組合連合会が存しない都道府県が存する場合がありますことから、第7次一括法では、都道府県の区域をその区域とする農業共済組合連合会がない場合には、当該都道府県に都道府県農業共済保険審査会を置かないことができることとした。

【施行日】公布の日

- 7 都道府県による地域森林計画の一定の事項の変更等に係る国への協議を届出に見直し（森林法6条5項関係）

【提案団体等】当提案は、2014年の対応方針において、「都道府県知事の地域森林計画に係る農林水産大臣への同意を要しない協議（6条5項）に関し、当該計画の内容のうち、委託を受けて行う森林の施業又は経営の実施、森林施業の共同化その他森林施業の合理化に関する事項（5条2項5号の2）に係る協議については、見直す方向で検討し、森林・林業基本計画の変更（森林・林業基本法11条7項）に合わせて結論を得る」とされていたものである。2014年の提案団体は愛知県と福島県である。

【内容】「森林法」は森林計画制度を定め、農林水産大臣は全国森林計画を立て（4条1項）、また、都道府県知事は、全国森林計画に即して、民有林について森林計画区（全158計画区）別に、5年ごとに、10年を1期とする地域森林計画を立てなければならない（5条1項）。都道府県知事が、地域森林計画を立て、又はこれを変更しようとするときは、農林水産大臣に協議しなければならないものとし（6条5項前段）、さらに、地域森林計画に定める事項のうち、森林の整備及び保全の目標、伐採立木材積、造林面積、間伐立木材積及び保安林の整備については、農林水産大臣の同意を得なければならないものとしている（同項後段）。

第7次一括法では、地域森林計画において定める事項のうち、委託を受けて行う森林の施業又は経営の実施、森林施業の共同化その他森林施業の合理化に関する事項については、協議から届出に改めることとした。

【施行日】公布の日から起算して3月を経過した日

- 8 都道府県による土地利用基本計画の策定・変更に係る国への協議を意見聴取に見直し（国土利用計画法9条関係）

【提案団体等】当提案は、2015年対応方針において「土地利用基本計画の策定及び変更に係る国土交通大臣に対する協議（9条）については、今後の経済社会情勢に即

した土地利用基本計画制度の在り方の検討の状況及び都道府県の意向を踏まえ、廃止を含めた適切な在り方について検討し、平成28年中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とされていたものである。2015年度の提案内容は、①国土利用計画法に基づく土地利用基本計画策定の見直し、②都道府県の土地利用基本計画の変更に係る国土交通大臣への協議の事後報告への変更、③土地利用基本計画の策定・変更に係る国土交通大臣への協議の意見聴取への変更であり、提案団体は、それぞれ以下の通りである。

①関西広域連合、（共同提案）滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県、②栃木県、③広島県

【内容】国土利用計画法は、国土利用計画制度及び土地利用基本計画制度を定め、国は、国土の利用に関する基本的な事項について全国計画を定め（5条1項）、都道府県は、全国計画を基本に当該都道府県の区域における国土の利用に関し必要な事項について都道府県計画を定める（7条1項・2項）ものとするとともに、全国計画及び都道府県計画を基本として、当該都道府県の区域について、土地利用基本計画を定めるものとしている（9条1項・9項）。また都道府県は、土地利用基本計画を定める場合には、あらかじめ、同法38条1項の審議会その他の合議制の機関（以下「審議会等」という。）及び市町村長の意見を聴くとともに、国土交通大臣に協議しなければならないとする（同条10項）。また国土交通大臣は、この協議を受けたときは、関係行政機関の長に協議しなければならないものとしている（同条12項）。

第7次一括法では、都道府県による土地利用基本計画の策定手続に係る国土利用計画法9条を改正し、都道府県は、土地利用基本計画を定める場合には、あらかじめ、審議会等並びに国土交通大臣及び市町村長の意見を聴かなければならないと改め（同条10項）、国土交通大臣との協議は不要とし、意見を聴くのみで足りることとした。これに併せ、国土交通大臣は、意見を述べようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長の意見を聴かなければならないと改められた（同条11項）。

【施行日】公布の日

- 9 特別支援学校への就学のための経費支弁事務におけるマイナンバー制度による情報連携の項目追加（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別表第二関係）

【提案団体】京都府、滋賀県、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、

関西広域連合

【内容】「特別支援学校への就学奨励に関する法律」は、都道府県について、①当該都道府県が設置する特別支援学校、②当該都道府県内の市町村が設置する特別支援学校、③当該都道府県内の私立の特別支援学校への児童等の就学による保護者等の経済的な負担を軽減するため、その負担能力の程度に応じ、就学に必要な経費のうち全部又は一部を支弁しなければならないとしている（2条1項）。「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」（以下「マイナンバー法」という）は、19条において、何人も、同条各号のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報の提供をしてはならないと規定した上で、同条7号において、別表第二に限定列挙する情報提供を求めることができる者（情報照会者）が、所定の情報を提供することができる者（情報提供者）に対し、情報照会者の所定の事務を処理するために必要な特定個人情報の提供を求めた場合には、当該情報提供者が情報提供ネットワークシステムを使用して当該特定個人情報を提供すること（いわゆる情報連携）ができるものとしている。

第7次一括法では、文部科学大臣又は都道府県教育委員会が、「特別支援学校への就学奨励に関する法律」による特別支援学校への就学のため必要な経費の支弁に関する事務であって主務省令で定めるものを行うに際し、都道府県知事等に対し、生活保護関係情報であって主務省令で定める特定個人情報の提供を求めることができるよう、マイナンバー法別表第二の37の項について改正するものである。

【施行日】 公布の日

10 公営住宅建替事業における現地建替要件の緩和等（公営住宅法）

【提案団体等】 当提案は、2015年対応方針において、「①公営住宅の非現地における建替え・集約化の方策については、事業主体、有識者等の意見を踏まえつつ、明渡請求の在り方等を含めて総合的に検討し、平成28年中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。②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（施行令9条）については、現在、全国一律に政令で定めているが、これを改め条例に委任するなど地域の実情を反映する方向で検討し、平成28年中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。③公営住宅の家賃の決定に係る入居者からの毎年度の収入申告（16条1項）については、全事業主体に対する調査を含めて検討の上、認知症患者等に対し職権認定を認めるなど、その方法を拡大することとし、所要の改正法案を平成29年通常国会に提出する」とされていたものである。

なお2015年の提案団体は、それぞれ以下の通り。

①埼玉県/②豊田市、松山市/③京都府、関西広域連合、滋賀県、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県

【内容】

① 公営住宅建替事業における現地建替要件の緩和（公営住宅法2条、37条関係）
公営住宅法は、公営住宅又は公営住宅及び共同施設（以下「公営住宅等」という。）を除却して建て替える場合には、現に建っている土地（又はその一部の区域）に建設しなければならない旨規定している（いわゆる「現地建替要件」（2条15号））。

また、地方公共団体は、公営住宅建替事業を施行しようとするときは、あらかじめ、公営住宅建替事業に関する計画（以下「建替計画」という。）を作成し、当該公営住宅建替事業により除却すべき公営住宅又は共同施設の用途の廃止について国土交通大臣の承認を得なければならないものとしている（37条1項）。

第7次一括法では、公営住宅建替事業の定義に係る公営住宅法2条15号に、公営住宅を集約する場合において、「公営住宅等の存していた土地に近接する土地に、新たに当該除却する公営住宅に代わるべき公営住宅を建設し、若しくは新たに当該除却する公営住宅及び共同施設に代わるべき公営住宅及び共同施設を建設する事業（複数の公営住宅の機能を集約するために行うものに限る。）」を新たな定義として追加した。これにより、現行制度では、公営住宅等は基本的に同じ土地（又はその一部の区域）での建替えのみが認められていたのに対し、この改正を通じ、既存の公営住宅等が建っている土地に近接する土地での建替えも認められるよう現地建替要件を緩和するものである。なお、括弧内に記しているように、近接する土地における建替えは、複数の公営住宅の機能を集約するために行うものに限るものとしており、単に一つの公営住宅を近接する土地に建て替えることは認められない。また、建替計画における規定事項に係る37条を改正し、公営事業建替事業により公営住宅等の存していた土地に近接する土地に新たに公営住宅又は公営住宅及び共同施設を建設する場合には、建替計画において、当該建設をする土地の区域を定めなければならないこととする（同条2項3号）ほか、建替計画は、当該公営住宅等が入居者の生活環境に著しい変化を及ぼさない地域内において確保されることについて適切な考慮が払われたものでなければならないこととした（同条4項2号）。

② 公営住宅入居者である認知症患者等の収入申告義務の緩和（公営住宅法16条、28条関係）

公営住宅法において、公営住宅の毎月の家賃は、毎年度、入居者からの収入の申告に基づき、当該入居者の収入等に応じ、かつ、近傍同種の住宅の家賃以下で、公営住宅を供給する事業主体である地方公共団体が定める（16条1項）。

公営住宅法において、公営住宅に引き続き3年以上入居し、政令で定める基準を超える収入のある入居者であって、明け渡さず、引き続き入居している者（収入超過者）の毎月の家賃は、入居者からの収入の申告に基づき、当該入居者の収入を勘案し、かつ、近傍同種の住宅の家賃以下で、地方公共団体が定めるものとしている。

第7次一括法では、家賃の決定に係る公営住宅法16条を改正し、地方公共団体は、公営住宅の入居者が、認知症である者、知的障害者その他の国土交通省令で定める者である場合であって、同条1項に規定する収入の申告をすること及び同法34条の規定による報告の請求に応じることが困難な事情にあると認めるときは、地方公共団体が、同条の規定による書類の閲覧の請求等の方法により把握した当該入居者の収入及び当該公営住宅の立地条件等に応じ、かつ、近傍同種の住宅の家賃以下で定めることができることとした（16条4項）。

また、収入超過者に対する措置等を規定する28条においても、報告の請求に応じることが困難な事情にあると認めるときは、（改正後の）16条4項及び28条2項の規定にかかわらず、当該入居者の公営住宅の毎月の家賃を、16条4項の国土交通省令で定める方法により把握した当該入居者の収入を勘案し、かつ、近傍同種の住宅の家賃以下で定めることができることとした（28条4項）。

これらの改正により、認知症である者等の入居者が収入の申告を行えない場合には、地方公共団体が当該入居者の収入を自ら把握し、毎月の家賃を近傍同種の住宅の家賃以下に定めることができることから、収入申告義務が緩和される。

③ 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を条例で定めることを可能とする（公営住宅法29条関係）

公営住宅法において、地方公共団体は、公営住宅の入居者が当該公営住宅に引き続き5年以上入居している場合において、最近2年間引き続き政令で定める基準を超える高額の収入のあるときは、当該公営住宅の明渡しを請求することができるものとしている（29条1項）。その上で、高額所得者に該当する公営住宅入

居者が当該公営住宅に引き続き入居しているときは、その毎月の家賃は、同法16条1項及び28条2項の規定にかかわらず、近傍同種の住宅の家賃とするものとしている。第7次一括法は、高額所得者に対する明渡し請求等に係る公営住宅法29条を改正し、同条1項の規定にかかわらず、条例で、公営住宅の明渡しの請求に係る収入の基準を別に定めることができることとした（新2項）。これにより、地方公共団体は、同法施行令で定められていた額（31万3千円）に拘束されることなく、公営住宅の管理運営を行うことができることとなる。

【施行日】 公布の日から起算して3月を経過した日

3. 国会での議論

第7次一括法は、2017年3月3日に閣議決定（閣法36号）され、同月28日、衆議院地方創生に関する特別委員会に付託、同委員会では同月30日に趣旨説明が行われた後、4月6日に質疑が行われ、賛成多数で原案通り可決すべきものと決定され、同月11日に衆議院本会議において賛成多数により可決、参議院に送付された。参議院では、翌12日に、内閣委員会に付託され、同委員会は同月18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、翌19日に、参議院本会議において、賛成多数により可決・成立した。なお、衆参とも付帯決議はない。

両院の委員会における主な質疑は以下の通りである（政党名・肩書はすべて当時）。

提案募集方式のあり方

○小川淳也（衆・民進党・無所属クラブ） 要望件数は初年度に比べると半分以下、分権に対する熱が冷めているのではないか。

→山本幸三国務大臣 全市町村の中で、昨年度は4%ぐらいの市町村しか提案していない。過去3年の累計を見てもまだ8%程度。まだまだ市町村の理解が十分に進んでいない。

地方からの提案の掘り起こしのため、提案募集の実践的ノウハウを掲載した地方分権改革・提案募集方式ハンドブック、過去の提案状況を検索できる提案募集方式データベース、地方分権改革の経緯や各自治体における取り組みの成果を取りまとめた地方分権改革事例集を作成するとともに、今年に入ってから20回以上、地方に出向いて研修を行うなど、研修、説明会を充実強化した。

○小川淳也（衆・民進党・無所属クラブ） 初年度は953件の提案、昨年は303件、3分の1。303件の提案があったが、実現の運びになりそうなのが116件で、3分の1しか採用されていない。提案したところでいい答えは返ってこないという諦めムードが広がれば、手法そのものが、この先、十分機能しない。要望をどう実現するかに注力すべき。

→山本幸三国務大臣 提案は実現しなかったものもあるが、いくつか理由がある。たとえば、知事会は反対している、一方で市町村はやってもらいたいという意見の相違があって、結論が得られなかったこともある。

○坂本祐之輔（衆・民進党・無所属クラブ） 提案募集要項で、国、地方の税財源配分や税制改正に関する提案及び国が直接執行する事業の運用改善に関する提案等は、権限移譲または地方に対する規制緩和に当たらないとして、募集の対象外としている。この点を排除すると、地方分権改革は今後も進まないのではないか。

→山本幸三国務大臣 税財源配分や税制改正等の財源措置は、国、地方を通じた税財政制度全体を視野に入れ、専門的に検討すべき事項。地方の多様性を生かして個別に制度改正の提案を検討する提案募集方式にはなじまないため対象外としている。また予算事業の新設や国が直接執行する事業の運用改善は、地方公共団体に対する権限移譲や規制緩和に当たらないことから対象外としている。国、地方の税財源配分や税制改正問題は、重要な問題であるが、総務省等の所管省庁で別途検討されるべきもの。

○坂本祐之輔（衆・民進党・無所属クラブ） 今回の分権一括法では、国から地方への権限移譲は行われておらず、地方分権を大胆に進めるようになってはいない。

→境勉政府参考人（内閣府地方分権改革推進室次長） 今回の第7次一括法は、国から地方への権限移譲に係るものはないが、認定こども園の認定の指定都市への移譲など、政府が重要施策として掲げる地方創生あるいは子ども・子育て支援の分野で、地方の現場で困っている具体的な支障に対しきめ細やかな対応を図るなど、成果が含まれている。

国が選ぶのではなく、地方が選ぶことができる地方分権改革を目指し2014年から導入している提案募集方式は、地方の現場の支障を解決し、地方創生や住民サービスの向上に資する重要な意義がある。

○坂本祐之輔（衆・民進党・無所属クラブ） 今回の権限移譲は、大規模な財政措置を要する権限移譲はないものの、新たな事務負担が発生する。事務、権限の移譲に伴う地方への必要な財政措置または財源の移譲は行われているのか、また、時限的なものでなく恒久的なものとして行われているのか。

→境勉政府参考人（内閣府地方分権改革推進室次長） 提案募集方式により移譲された事

務、権限に伴う財源措置は、地方財政計画を所掌する総務省などとも連携を図り、時限的なものではなく、地方税、地方交付税や国庫補助負担金などにより、確実な財源措置を講ずることとしている。

○坂本祐之輔（衆・民進党・無所属クラブ） 地域のあり方を考える上で、住民の意見は重要。地方分権改革に関する提案募集でも、市町村を通じて住民から提案募集することも大切。

→境勉政府参考人（内閣府地方分権改革推進室次長） 住民を初めとする各種団体あるいはNPOなども含め、さまざまな意見を提案に反映していただくよう、2017年の提案においては、提案募集要項によって地方公共団体に明示的に知らせた。2017年2月から3月にかけて全国8ブロックで開催した説明会でも、市町村等に対し、今申し上げた趣旨を要請。

○森本真治（参・民進党・新緑風会） 権限・事務移譲されているが、専門知識や人材面で課題があるという意見もある。このような実態について国は把握しているのか。

→境勉政府参考人（内閣府地方分権改革推進室次長） 権限移譲の実施に当たり、移譲元である国あるいは都道府県にノウハウの蓄積があり、これを移譲先に引き継いでいくことが重要。提案募集方式の実施に際し、毎年閣議決定で対応方針を定めるが、地方公共団体に移譲された事務、権限が円滑に執行されるよう確実な財源措置の実施、マニュアルの整備や技術的助言、研修や職員の派遣という人的支援も含めた必要な支援を実施することを定めている。

○西田実仁（参・公明） 提案募集方式は、事務処理特例制度と異なり法的な根拠がない。地方分権改革推進本部で決定された提案募集の実施方針に基づいている。法的な担保がないため提案に対する対応方針の効力や制度の継続性の担保が十分とは言い難いとの指摘もある。提案募集方式の理念、国、地方の責務、提案に係る手続や国の回答期限等を法令での制度化を検討すべき。

→山本幸三国務大臣 提案募集方式の進め方は、この3年間の取り組みの中で、地方公共団体の意見も踏まえ、募集期間の延長等の運用改善を柔軟に図りながら、各府省及び地方公共団体の間に定着しているものと認識。

○西田実仁（参・公明） 提案募集方式は、限られた時間の中で国と提案団体との対話が十分になされないという不満も出ている。また、国の対応方針に対して提案団体が異議を唱えて国に対して再考を促すプロセスも必ずしも十分ではないという指摘も聞かれる。再提案は、新たな情勢変化等が顕著ではない場合であっても、国の対応が不十分である

ことが明らかな場合は関係府省との調整の対象とすべきではないか。

→山本幸三国務大臣 提案募集の取り組みの中で実現しなかったものに関する再提案は、新たな情勢変化等がない状況で関係府省と再度調整を行っても提案の実現は困難。提案団体から改めて情勢変化や支障事例等が具体的に示された場合に調整の対象としている。

過去の提案募集で実現しなかったものが、地方から新たな支障事例に基づき再提案があり実現したものとしては、病児保育事業における保育士配置基準の緩和を求める提案がある。実現しなかった提案も、制度を取り巻く情勢変化や、新たな支障事例があれば改めて地方から提案いただき、それを踏まえ、内閣府も、地方が直面する課題を解決し、自主的、主体的に施策展開を図ることができるよう、地方からの提案をいかに実現するかという基本姿勢に立って対応してまいりたい。

幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等の事務・権限を指定都市へ移譲等

○和田政宗（参・自由民主党・こころ） 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等の事務、権限を指定都市へ移譲する狙いは。

→境勉政府参考人（内閣府地方分権改革推進室次長） 指定都市が認定こども園の認定などの事務、権限を包括的に有することとなり、指定都市が計画に応じた機動的な施設整備を行うことができる。行政窓口一本化により、事業者の利便性を向上させることも期待できる。

○和田政宗（参・自由民主党・こころ） 認定こども園の開設や移行認定のための施設整備に当たり、土地の取得や建物の整備に係る補助制度や国、都道府県、市町村、それぞれの補助割合は。

→白間竜一郎政府参考人（文部科学大臣官房審議官） 文部科学省では、認定こども園施設整備交付金で市町村に補助。具体的には、幼保連携型認定こども園の教育部分、幼稚園型認定こども園の幼稚園部分、保育所型認定こども園の幼稚園機能部分に係る整備について、国が事業費の2分の1、市町村、事業者がそれぞれ4分の1を負担。なお本交付金は、土地の取得に係る経費、地方裁量型認定こども園の施設整備に係る事業整備への支援はない。

→吉本明子政府参考人（厚生労働大臣官房審議官） 厚生労働省は、認定こども園の保育実施部分に交付金を交付。具体的には、幼保連携型、保育所型、幼稚園型の3類型の認定こども園の建物・設備の整備費用に充てるため市町村に交付金を交付、負担割合は国2分の1、市町村4分の1、事業者4分の1。また、待機児童解消加速化プランに参加

する市町村は、幼保連携型と保育所型の認定こども園の国の負担割合を2分の1から3分の2に引き上げている。

- 田村智子（参・共産） 認定こども園の地方裁量型は参酌基準で、都道府県が条例で基準を定める。今回の権限移譲で、今度は指定都市も条例で独自の職員配置や施設の基準を定めることが可能となる。

地方裁量型認定こども園の兵庫県姫路市のわんずまぎ一保育園は、保育士の架空配置、私的契約で22人もの定員超過、70人分の給食を35から45人分の量で賄うなど、次々と問題が発覚し、4月1日付けで認定取消しとなった。地方裁量型は昨年4月時点で全国で60か所にとどまるが、うち1割の6施設が兵庫県姫路市に集中。兵庫県の条例を見ると、地域事情の特例があり、遊戯室は事情があれば設置しなくてよい、ゼロから二歳児の給食も外部搬入でよいという基準。ミルクや離乳食まで外部搬入を認めているのは驚くような緩い基準だから、姫路市は認可外保育施設をいきなり認定こども園にして受皿づくりを進めた。地方裁量型は参酌基準しかない。どうやって保育の質を担保するのか。

- 西崎文平政府参考人（内閣府子ども・子育て本部統括官） 地方裁量型の施設設備及び運営に関する認定基準は、国が告示で定める基準を各都道府県が参酌して条例で定めることとしている。都道府県が条例で認定基準を定めるということは、地方の議会に諮って定めるわけで、都道府県議会のチェックも受ける。条例で定められた基準に従うことで、教育、保育の一定の質が確保され、地方の多様なニーズにも対応できる仕組みと認識。

- 田村智子（参・共産） 認可外保育施設がいきなり認定こども園になり、施設型給付の支給対象となる。この仕組み自体が問題で、地方裁量型は抜本的な見直しが必要。認定基準が緩いのであれば、認定後、立入調査を含む監査は、認可施設よりも頻度や内容が厳密に行われるべき。わんずまぎ一保育園は2015年3月に認定されてから、最初の定期監査は約2年後の今年の2月。認定こども園の監査は、1年に1回の立入調査という規定もない。認定こども園への少なくとも1年1回の立入調査、特に地方裁量型での保育の質のチェック、これは早急に手だてを取るべきではないか。

- 西崎文平政府参考人（内閣府子ども・子育て本部統括官） 参酌であるか否かにかかわらず、条例が適切に守られているかを各都道府県で確認することは大変重要。なお、監査の在り方は、今回の姫路市の認定こども園の事案の実態や、県、市の対応等を国としても把握することとしており、その結果を踏まえ、必要な対応を検討したい。

- 田村智子（参・共産） 指定都市が地方裁量型認定こども園の基準を条例で定めること

ができるようになる。同じ県内の裁量型認定こども園で基準が違うことが今後起こり得る。待機児童対策を迫られれば、認可外保育施設をいきなり認定こども園にできるような緩い基準の条例が作られてしまうことを懸念。法令上の従うべき基準がないことや、待機児童を増やしたくない思惑から、問題のある施設に監査に入っても毅然とした是正指導ができるかどうか疑問。

→山本幸三国務大臣 地方分権一括法案による改正は、認定の基準や監査に関する規定を見直すのではなく、認定権限を都道府県から指定都市へ移譲しようとするもので、御指摘のような懸念は当たらない。なお、姫路市のような中核市や一般市は、引き続き都道府県が認定し、認定主体である都道府県と確認主体である市町村が監査を行う。

認定権限を指定都市へ移譲することにより、指定都市は認定基準を条例で定めることになるが、地方分権の観点からは地方が自らの判断と責任において定めるべきものと認識。

○清水貴之（参・維新） 幼保連携型の施設監査は、国は定期的かつ計画的に監査をするよう通知。何年に1回という基準が示されているわけではない。自治体によって扱い方が変わる。兵庫県内では、兵庫県は、立入調査は4年に1回、ただ毎年チェックリストを配って提出してもらっている。姫路市は2年に1回、神戸市や西宮市は1年に1回。尼崎市は一度も実施していない。自治体によって回数が違い、人手が足りないなか、様々な福祉施設などの監査もする。

→西崎文平政府参考人（内閣府子ども・子育て本部統括官） 幼保連携型認定こども園の施設監査は、認定こども園法19条に基づく指導監査についての通知により、児童福祉施設が1年に1度以上実施することに留意して、定期的かつ計画的に実施するとなっている。子ども・子育て新制度の本格施行後2年が経過し、監査の実績も蓄積されてきているので、実態につき調査を検討したい。

公営住宅建替事業における現地建替要件の緩和等

○和田政宗（参・自由民主党・こころ） 公営住宅建て替え事業は現地での建て替えに限定されていたが、公営住宅を集約化する場合に近接地への建て替えが可能となる。この現地建て替え要件の緩和においてどのような効果が期待されるか。

→伊藤明子政府参考人（国土交通大臣官房審議官） 公営住宅建て替え事業において選択肢を増やすことで、公営住宅の効率的な維持管理や老朽化の改善、耐震性の確保など、入居者の居住環境の向上が図られる効果。

○田村貴昭（衆・共産） 近隣地への建て替えを可能にするとし、移転先は、居住者の生活環境に著しい変化を及ぼさない地域内に確保されることと配慮義務が定められている。居住者の生活環境に著しい変化を及ぼさない地域内とは具体的にどういう地域か。

→伊藤明子政府参考人（国土交通大臣官房審議官） たとえば同一駅利用圏や同一小学校区など、地域の交通状況、教育や福祉などの公共サービスの状況、地域的状況などの諸条件を総合的に勘案して地方公共団体において判断される。

○田村貴昭（衆・共産） 整備すべき公営住宅の戸数は当該事業により除却すべき公営住宅の戸数以上であることとされている。あわせて、当該土地の区域内で新たに社会福祉施設等を整備する場合は、建て替え計画の申請をする日において入居者の存する公営住宅の戸数以上であれば足りる、つまり入居者の数ということ。

入居者の戸数以上となれば、コンパクトシティを目指すまちづくりの中で公営住宅の集約を行う場合は提供戸数が減ってしまう可能性がある。

集約を図りたいという自治体側の目標はいろいろで、財政上の理由を挙げているところもある。ある県では、2025年次までに十団地を用途廃止し、中・大規模団地へ集約する目標値を設定し、厳しい財政状況の中で再編整備を効果的かつ効率よく推進するためには、非現地での建て替えを法定建て替えとして実施できるよう現地要件を緩和することが必要と、財政上の理由を立てている。こういう理由で公営住宅を集約していけば、おのずと提供戸数が減っていくのではないか。

→伊藤明子政府参考人（国土交通大臣官房審議官） 近接地における建て替えを可能とするもので、現行の戸数要件に関しては変更を加えていない。改正により公営住宅を減少させていくという趣旨のものではない。公営住宅団地を集約する場合で、基本的に、従前の各団地の戸数の合計を確保することが法定建て替えの要件。したがって、現地建て替えと同様に、社会福祉施設を整備する場合等特別の事情がある場合を除き、今回の改正で戸数が減少するという性格のものではない。

○田村貴昭（衆・共産） 今度の改正案では、政令で上限額と下限額を定めた範囲内で、収入基準を条例委任するとしている。入居収入基準を超えた超過収入者の対象はどのぐらいの世帯か、退去を求められる入居者が増えていくのではないか。

→伊藤明子政府参考人（国土交通大臣官房審議官） 地方公共団体が条例で決定する高額所得者の収入基準の範囲は、月収25万9,000円、要は収入分位50%、年収では600万弱以上を超えて、収入分位60%以下、31万3,000円以下の範囲内を政令で定め、条例で委任するということを検討。この範囲内の収入に該当する入居者の割合は、2014年度末時点

で、全国で約1.6%。全国の公営住宅の入居者の数は約200万世帯なので、機械的に1.6%を掛けると約3万世帯となる。

今回は手挙げ方式で条例をつくる格好なので、1,676団体の公営住宅事業主体のうち、今のところ、条例によって場合によっては措置したいという意向があるのは40団体程度、約2%程度。また今回改正の提案団体は、豊田市等6団体だが、これら6団体のこの範囲の収入に該当する世帯は約339世帯。

- 田村貴昭（衆・共産） 明け渡しを強制することにはならないという法律上の根拠は。
- 伊藤明子政府参考人（国土交通大臣官房審議官） 現行の公営住宅法では、事業主体が高額所得者に明け渡しを求める場合には、入居者の居住に対する必要な配慮が規定されている。それらの規定は今回の改正において何ら変更されることなく、同様に適用される。具体的には、入居者やその家族が病気にかかっている等の特別な事情がある場合には明け渡し期限を延長できる、ほかの公的住宅等へのあっせんに努める、他の公的住宅への入居を容易にするよう特別の配慮をする等、明け渡しに当たって、丁寧に対応することになっている。
- 田村貴昭（衆・共産） 今国会には住宅セーフティーネット法の改正案が提出。背景には、住宅セーフティーネットであるはずの公営住宅の応募倍率が高い状況にありながら、地方自治体財政の状況から新增設ができない、老朽化ストックの改修や建て替えを優先せざるを得ないという状況があり、空き家や民間賃貸活用を進めていこうとするもの。しかし、住宅政策の根本に据えるべきは公営住宅で、自治体が増設していけるだけの財政措置を行うべき。住宅セーフティーネット法の改正はもちろんだが、一番のセーフティーネットは、公営住宅そのものを必要分確保すること。
- 藤井国土交通省大臣政務官 公営住宅は、住宅に困窮する低額所得者の居住の安定を確保する住宅セーフティーネットの根幹をなす政策で、その供給は極めて重要。地方公共団体は、人口減少など地域の今後の人口動向や厳しい行財政事情を踏まえつつ、公営住宅のストックの状況等を勘案し、改修や建て替えを含め、適切に公営住宅の整備、管理を行っている。国は、引き続き社会資本整備総合交付金等により、支援を行っていく。

都道府県による地域森林計画の一定の事項の変更等に係る国への協議を届出に見直し

- 坂本祐之輔（衆・民進党・無所属クラブ） 都道府県知事による地域森林計画に係る農林水産大臣への協議、同意について、委託を受けて行う森林の施業または経営の実施、森林施業の共同化その他森林施業の合理化に関する事項の部分のみ、協議から届け出と

いうことに改めた。提案団体は、この協議、同意の廃止を求めている。このように改正をしたのはなぜなのか。地方の意見を反映したものと言えるのか。

→織田政府参考人（林野庁森林整備部長） 今般届け出に移行する森林施業の合理化に関する事項は、森林所有者等が作成する森林経営計画制度という制度が創設された2011年の森林法改正で計画事項となったもの。森林経営計画制度の創設から5年が経過し、森林施業の合理化の考え方がすべての地域森林計画に記載され、協議において国が意見を出すことがなくなったこと、また、持続的な森林経営を確保する森林経営計画の作成も進んで制度が定着していることを踏まえ、協議を行わなくても計画達成に支障が生ずる蓋然性が低いと判断。地方の意見を踏まえ、森林施業の合理化に関する事項は、地域森林計画に係る国への協議の見直しを行うことで、情勢変化に対応した必要な手続の簡素化が図られるもの。

○西田実仁（参・公明） 委託を受けて行う森林の施業又は経営の実施、森林施業の共同化その他森林施業の合理化に関する年間協議件数はどのくらいか。

→織田政府参考人（林野庁森林整備部長） 地域森林計画の森林施業の合理化に関する事項の年間協議件数は、2014年度は34件、2015年度は35件、2016年度は59件。

県費負担教職員の人事権等の都道府県から中核市への権限移譲

○西田実仁（参・公明） 2014年の提案募集方式で提案された県費負担教職員の人事権等の都道府県から中核市への権限移譲について、事務処理特例制度による対応が可能であることをもって法令改正の提案を退けるのであれば、全都道府県で、少なくとも当該権限等の移譲を希望する市町村との積極的な協議に応じることを担保するため、実効性ある措置を講じるべきではないか。また、2014年の対応方針では、2015年度以降、関係する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を関係団体に速やかに通知するとしている。この通知並びにその後の協議にフォローされているか。

→山本幸三国务大臣 2015年2月5日に文部科学省から都道府県及び指定都市の教育委員会に対して、県費負担教職員の人事権の中核市等への移譲についての通知を発出済み。当該通知では、人事権の移譲を希望する中核市等が、関係する都道府県や市町村と協議の場を設けようとする場合は、関係者への協力の依頼や会議への出席、情報提供など必要な支援を行っていくとし、事務処理特例の活用のための合意形成に向けた支援を行うこととした。ただ、中核市から文部科学省に対して相談は来ていない。この制度以前に大阪府の豊能地区で事務処理特例の活用状況があった。

一括法として提案することの有り方

○田村貴昭（衆・共産） 公営住宅法の改正は、この間、地方分権改革関連の一括法の中で行われてきた。2011年の第1次分権一括法では、入居収入基準の条例委任が行われた。また、同年の第2次一括法では、建て替え事業を施行する土地の面積、整備すべき公営住宅の構造といった公営住宅建て替え計画の記載事項を義務から努力義務にした。

公営住宅の建て替え事業制度にかかる重要な改正があるが、この国土交通省所管の法改正を審議するのが地方創生特別委員会。今申した改正質疑に立ったのは、議員で一人。第2次一括法では誰もされなかった。第1次は41本の法律、第2次では、188本の法律が一括して出されたため、取り上げたくても取り上げられなかった。

公営住宅入居の収入基準や建て替え事業について、重要な案件にもかかわらず審議で国土交通大臣は答弁されない。これでは立法府の役割を十分果たせないと考えられる。重要法案を束となって一括提案するというやり方は見直さなければいけない。

→山本幸三国務大臣 本法案は、提案募集方式という共通の枠組みに基づき措置する改正事項を盛り込んでいる。関係する法律を個別に改正するよりも、一括して改正案を取りまとめることにより、改正の趣旨、全体像がわかりやすくなる。

公営住宅法の改正についても、提案募集方式による地方からの提案に基づき検討が行われたもの。現地建て替え要件の緩和で、円滑な公営住宅の建て替え、集約の実施が可能となることで、地域の住宅事情を踏まえたより適切な公営住宅の管理運営に資する等、地域の自主性及び自立性を高めるものである。

4. 第7次一括法等の検討

2016年11月2日に初会合が開かれた全国知事会（会長・山田啓二京都府知事）の「地方分権に関する研究会」で、山田会長は次のように発言した。「最近、地方分権が低調であるというご意見があった。実際に方向性を見出せていない」「権限移譲については、もう細かい話ばかりになってしまって、どちらかというところ、都道府県から政令市への移譲とかになっている。小規模な自治体はもうこれ以上権限は要らない。これ以上、権限移譲されても困ってしまう状況になってしまって、権限移譲に対するインセンティブが働かない。内輪もめになっているのが今現状である」「国の出先機関移譲のときに反対に回ったのが市町村である。特に都道府県と仲の悪い市町村長が必死になって反対した」「大変厳しい地方

分権時代に入ってきて、こうした中で地方間の競争が激化して、弱肉強食で地方がそれぞれを蹴落とし合いかねないような状況に実はなってきてしまっている」「まさに、今、地方分権は旗を失ってしまい、どちらに進んでいいかわからない」という心情を吐露した⁽⁷⁾。

また、地方分権改革の理論的支柱であり続けた西尾勝氏も、提案募集方式の現況について、「最近、問題になっているのは、自治体側からの提案が先細りであまり出てこないことです。『もっと一生懸命、提案して』と国は小冊子（「地方分権改革・提案募集方式ハンドブック」）をつくったりするのですが、自治体側にそんな問題意識や熱意があまりないのです。それで分権改革は非常に低調になっているという論評が新聞などに出てくる。そうすると六団体も、『そういわれちゃっているんだよな、どうする』と言っている、そんな状況ですね。それが大きな流れだと思うのです。決して止まっているわけではなく、ちょこちょここと進んでいるのですけれども、だんだんとチマチマしてきた感じがあります。」⁽⁸⁾と述べた。

まさに地方分権は、旗を失い、進路も見定められないでいる。このような状況感覚が、分権改革のエンジンとして期待される提案募集方式にも影を落とす。

（１） 打席にも立てない提案募集方式

2014年からはじまった提案募集方式ならびに手挙げ方式は、2016年に3年目を迎えた。内閣府を中心とする啓蒙活動にもかかわらず、提案件数の減少に歯止めはかからない。

内閣府地方分権改革推進室は、2015年と2016年の提案団体を比較し、提案した市町村が格段に増えたことをこの間の取り組みの成果として喧伝する。しかし、提案件数を見ると、むしろ減っている。市町村からの提案件数は、2014年度196件、2015年度112件に対し2016年度は90件である。市町村の提案団体は2014年度と2016年度で大差はないが、提案件数は半分以下である。2015年度から2016年度にかけては、提案団体は増えたにもかかわらず、提案件数はさらに減少した。

また提案件数の減少は都道府県でさらに著しく、2014年度650件だったものが、2016年度166件と4分の1までに縮小した。

せっかく提案しても府省との協議（＝対応）にかけられるとは限らない。提案件数に対する対応件数は、2014年度が提案件数953件に対し対応件数535件で、割合は56%、

(7) 全国知事会「第1回地方分権に関する研究会」（2016年11月2日）議事概要より抜粋。

(8) 「西尾勝インタビュー 自治・分権・憲法（後篇）」『都市問題』108(6)、2017・6、51頁

2015年度が提案件数334件・対応件数228件で68%、そして2016年度が提案件数304件に対し対応件数196件で、割合は64%である。すなわち「打席」に立てるのは6割程度で、残りの4割は提案としての要件を満たさず、門前払いなのである。

「打席」に立てない理由は明確である。

第1に、提案の対象が、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に限定され、○国・地方の税財源配分や税制改正、○予算事業の新設提案、○国が直接執行する事業の運用改善、○個別の公共用物に係る管理主体の変更、○現行制度でも対応可能であることが明らかな事項のような提案は、権限移譲又は地方に対する規制緩和に当たらないとしているからである⁽⁹⁾。

第2に、とりわけ権限移譲に関し、府省の抵抗が激しいからである。2016年度に関しては、第7次一括法に結びついた国から地方への権限移譲は皆無であった。

2017年2月20日に開催された第28回地方分権改革有識者会議・第52回提案募集検討専門部会合同会議では、これまでの課題を踏まえた2017年の提案募集への対応の改善事項として、市町村からの提案の一層の掘り起こしのため、研修会・説明会の充実・強化、ハンドブックの作成。募集開始を前倒しし（3月中旬→2月下旬）、事前相談の期間を昨年よりも延長するなどの手続的な事項を並べる一方、①国・地方の税財源配分や税制改正、国が直接執行する事業の運用改善に係る提案は、従前通り対象外とし、②事務・権限の移譲に関する提案については、「規制緩和に関する提案に比べて、具体的な支障事例に基づき提案するのが難しいとの意見も踏まえ、研修会・説明会の

表4 提案件数等の推移

| | 提案件数 | 提案団体数 | 提案団体数 | | |
|--------|------|-------|-----------|-----------|-----------|
| | | | 都道府県 | 市町村 | その他 |
| 2014年度 | 953件 | 126団体 | 650件・47団体 | 196件・67団体 | 107件・12団体 |
| 2015年度 | 334件 | 87団体 | 239件・39団体 | 112件・39団体 | 9団体 |
| 2016年度 | 304件 | 116団体 | 166件・39団体 | 90件・71団体 | 47件・6団体 |

出典) 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(2014年8月1日)

資料4ならびに議事次第・配布資料第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3・4より筆者作成。

注) 2015年度の件数は、都道府県と市町村の共同提案は、重複計上しているため、合計は一致しない。また2015年度のその他団体の提案件数は不明。

(9) 内閣府地方分権改革推進室「平成28年地方分権改革に関する提案募集要項」記載事項。

充実・強化、ハンドブックの作成等により、地方公共団体に分かりやすく検討の進め方等を説明⁽¹⁰⁾として、地方側の一層の努力を促すというもので、国の府省側の対応の改善を迫るものとなっておらず、改善方策とはいえない。

ただし、「これまでの課題を踏まえた平成29年の提案募集への対応（案）」では、全国知事会等から、福祉等の分野における「従うべき基準」に関する見直しを求める意見があった⁽¹¹⁾ことから、当該「従うべき基準」の緩和を見直し対象のターゲットとして明確にしたことは特記すべきことであるかもしれない。

(2) 成果の水増し

地方分権改革有識者会議では、2016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196件のうち、150件が「提案の趣旨を踏まえて対応」「現行規定で対応可能」となり、「提案の実現・対応の割合は、4分の3以上となり、これまでの3年間で最高（76.5%）」と自己評価している⁽¹²⁾。

だが、その内容は、やはり点検されなければならない。

2016年12月20日の対応方針に掲げられた事項では、上記の通り、10法律が改正されることになった。

一方、対応方針記載事項のうち、第7次一括法に盛り込まれていない事項の対応方法については、概ね、表5のように分類しうる。多くは、通知又は周知、その他措置、検討に分類され、政省令等の改正を伴って実施されるものは、対応事項の4分の1に満たない。

第6次一括法に係る論評で、筆者は、「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」との考えをベースに置き、通知や周知による対応を提案募集方式による成果にカウントすることは「水増しといわざるをえない」

(10) 第28回地方分権改革有識者会議・第52回提案募集検討専門部会合同会議（2017年2月20日）
資料6「これまでの課題を踏まえた平成29年の提案募集への対応（案）」

(11) 全国知事会「地方分権改革に関する提案募集に係る意見」（平成28年8月30日）

(12) 前掲注(10) 資料5「平成28年の提案募集の取組状況」

表5 2016対応方針のうち第7次一括法以外の事項の対応分類

単位：事項

| | 実施するもの | 実施するもの | | | | | 通知又は周知 | その他措置 | 検討 |
|-----------------------|--------|--------|----|-------|----|----|--------|-------|----|
| | | 政令 | 省令 | 要綱その他 | 告示 | 措置 | | | |
| 1. 国から地方公共団体に事務権限の移譲 | 1 | | | 1 | | | 3 | 2 | 4 |
| 2. 都道府県から市町村への事務権限の移譲 | 2 | 2 | | | | | 1 | 0 | 3 |
| 3. 義務付け・枠付けの見直し | 32 | 5 | 3 | 14 | 1 | 8 | 50 | 19 | 37 |
| 合計 | 35 | | | | | | 52 | 20 | 42 |

注) 2016対応方針より筆者作成。

と評した⁽¹³⁾。

2016年の対応方針でも同様の評価をせざるをえないことは残念である。

先に記したように、「平成27年地方分権改革に関する提案募集要項」では、「現行制度でも対応可能であることが明らかな事項のような提案は、権限移譲又は地方に対する規制緩和に当たらない」と地方の側に説明している。それにもかかわらず、通知・周知という対応を提案募集方式の成果にカウントしていることは問題である。

なおこの点につき、地方分権改革有識者会議の小早川光郎座長代理（成蹊大学教授）は、第27回地方分権改革有識者会議・第51回提案募集検討専門部会（2016年11月17日）において、「アクロバティックな読み方をして、（中略）何とか省令改正なしに済ませようということをやっている部分もあるのではないかと発言し、また、大橋洋一部会構成員（学習院大学教授）も、「アクロバティックな解釈で、『こういうふうにできるのです』と言われ（中略）現行法の改正にはならず、通知を出して明確化します。こういうパターンが非常に多かったという気がいたしました」として、府省側の対応を批判している⁽¹⁴⁾のだが、高橋滋部会長は、「提案募集方式には、法令の改正につながらなくとも、運用のレベルにおいて改善提案を取り上げることで柔軟性がある」「規定の解釈を変え、運用を変更する方式によって多くの改善提案が実

(13) 拙稿前掲注(2)、88頁。

(14) 「第27回地方分権改革有識者会議・第51回提案募集検討専門部会合同会議議事録」（平成28年11月17日）20・22頁

現されてきた」と評し、暗に、通知による対応を認めている⁽¹⁵⁾。

(3) 規制緩和との親和性

地方分権改革と規制緩和には親和性があることについては、つとに指摘されてきたことである⁽¹⁶⁾。

このことは、第7次一括法の国会論議の中では、幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等の事務・権限を指定都市へ移譲等（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3条関係、子ども・子育て支援法34条関係）をめぐって如実に表れた。

認定こども園には、①幼保連携型（幼稚園的機能と保育所的機能の両方の機能をあわせ持つ単一の施設）②幼稚園型（認可幼稚園が、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たす）③保育所型（認可保育所が、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たす）、④地方裁量型（幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定こども園として必要な機能を果たす）の4タイプがある。

第7次一括法は、上記②～④の認定に関する事務・権限ならびに同施設が遵守すべき基準を条例で定めることについて、都道府県から指定都市に移譲することにしたものである。

認定こども園の認定基準は、法令に定められた基準を参酌し、都道府県等が条例で定めるが、地方裁量型は、上記4タイプのなかで最も基準が緩やかなタイプといわれる。国会質疑で取り上げられた兵庫県姫路市の私立認定こども園「わんずまざー保育園」も「地方裁量型（特定認可外保育施設型）」で、認可外の保育施設から直接移行したものであった。兵庫県の条例では、職員の資格や配置などは国の参酌基準に添うものの、0～2歳児の給食も外部搬入が可能とし、調理室がない「わんずまざー保育園」も移行可能だったのである。

認定こども園へ移行した施設の内訳は、2015年が幼稚園639か所、保育所1,047か所、認可外施設38か所、認定こども園として新規開園したものが16か所である。また、

(15) 高橋滋「提案募集検討専門部会の活動の現況」『自治日報』2016年7月29日。

(16) たとえば、笠木映里「地方分権改革の位相（第7回・完） 地方分権と社会保障政策の今後——今次分権改革の動向と論点整理——」『ジュリスト』（1361）、2008・8・1。岡崎祐司「保育の準市場化——その問題点と保育政策の展望——」『（佛教大学）社会福祉学部論集』（5）2009・3など。

2016年は幼稚園438か所、認可保育所786か所、認可外保育施設47か所、認定こども園として新規開園したものが37か所である。すなわち、この2年間で、85か所の認可外保育所が認定こども園に移行している⁽¹⁷⁾。

自治体によっては、待機児童の解消のため、認可外保育所の認定こども園への移行を積極的に推進しているところもある。たとえば横浜市は、横浜保育室（横浜保育室事業実施要綱（平成9年4月1日福保推第18号）第2条第1号に定める施設）を運営する者が、既存の建築物の改修等により認可移行するために、改修等に必要経費の一部を補助する事業を実施し、東京都の認可外保育所である認証保育所でも同様の手続きが進められている。認定こども園になれば、事業費等について国からの補助があるためである。

地方裁量型は国からの補助はなく、その分、基準を緩やかにすることが可能で、待機児童数の多い自治体は、手っ取り早く、地方裁量型を用いて、認可外保育所を地方裁量型の認定こども園に移行させる動機が働いてきた。姫路市がこの典型例で、2016年4月1日現在、全国60か所の地方裁量型認定こども園のうち兵庫県内には7園あり、さらに姫路市には6園が集中していた。

このように地方分権とあいまって進められた保育行政の規制緩和は、量の確保に邁進したため質の確保が置き去りにされてきたきらいがある。

規制緩和とは事前の規制の見直しであり、事後の監督の強化を伴うものでなければならぬ。ところが国も地方自治体も、事後の監督体制が整っていない。したがって、規制を緩和し量を拡大しても、事後の監督がなしえないので質が確保できない。

地方分権の成果を住民の利益に結び付けていくためには、質の確保にむけ自治体がどのような施策を進め、体制を整えるのかが問われているといえる⁽¹⁸⁾。

(17) 内閣府子ども・子育て本部「認定こども園の数について」平成27年4月1日現在ならびに平成28年4月1日現在。

(18) 前掲注(10)の資料には、地方分権改革と規制改革・国家戦略特区との役割分担について、次のように記されている。

「次のような基本的な役割分担に基づき、対応。

- ・規制改革…民間に対する規制緩和を、全国的に実施
- ・国家戦略特区…官民に対する規制緩和を、特定の区域に限定して実施
- ・地方分権改革…地方に対する規制緩和及び事務・権限の移譲を全国的な制度として実施

平成28年においては、提案募集方式の対象外の提案のうち、内閣府規制改革推進室による規制改革ホットラインで受け付けられるものについて、対応を依頼。（例：伝統的工芸品の指定に係る要件の緩和を求める提案、レンタカー使用場所変更手続等の緩和を求める提案）」提案主体の地方からすると、地方分権と規制改革の境界線は不明なようである。

5. 地方自治法への影響

第7次一括法では、地方公共団体が審査請求を不適法却下する場合における議会への諮問手続を事後報告にするとの見直しが行われた。

地方自治法の改正条項は、以下の通り。

| | |
|-------------|----------------------------|
| 地方自治法206条2項 | 給与その他の給付に関する処分についての審査請求 |
| 同229条2項 | 分担金等の徴収に関する処分についての審査請求 |
| 同231条の3第7項 | 督促、滞納処分等 |
| 同238条の7第2項 | 行政財産を使用する権利に関する処分についての審査請求 |
| 同243条の2第11項 | 職員の賠償責任 |
| 同244条の4第2項 | 公の施設を利用する権利に関する処分についての審査請求 |

(1) 地方自治法上の処分についての審査請求の趣旨

地方自治法上の処分その他公権力の行使に当たる行為について不服があるときは、当該処分庁のなんたるかを問わず、すべて当該普通地方公共団体の長に対して審査請求を行うこと、そして議会へ諮問するという審査請求手続を規定しており、行政不服審査法（以下、「行審法」という）の特例を定めたものである。

行審法では、裁決がより公正かつ慎重に行われるよう、国の場合は行政不服審査会、地方の場合は条例で定める機関へ諮問を義務付ける旨規定されている（行審法43条、81条）が、地方自治法上、行審法の特例として議会への諮問を要することとされているため、条例で定める機関への諮問は不要とされている（行審法43条1項2号）。

一方、現行規定の仕立ては、たとえば地方自治法206条2項の場合、「普通地方公共団体の長は、（中略）審査請求があつたときは、議会に諮問してこれを決定しなければならない」となっており、審査請求が不適法で、却下する場合であっても、議会への諮問を経て、却下、棄却または認容といった決定ないし裁決を行わなければならないことになっている。

(2) 議会への諮問制度の経緯

議会による諮問を要することは、地方自治法制定時に規定されたものだが、この規定は、市町村制、府県制、東京都制から引き継がれたものであった。たとえば、給与

その他の給付に関する処分については、1911（明治44）年の市制107条（町村制87条）では、「意義アルトキハ之ヲ市長（町村長）ニ申立ツルコトヲ得」、2項で「前項ノ意義ハ市参事会（町村会）ノ決定ニ付スヘシ関係者其ノ決定ニ不服アルトキハ府県参事会ニ訴願シ其ノ採決又ハ第三項ノ採決ニ不服アルトキハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得」としていた。1933（昭和18）年改正では市長・町村長等が決定する枠組みとなり、1946（昭和21）年改正では、市長等は市参事会等に諮ってから決定し、市参事会等は諮問された日から20日以内に意見を答申する制度に変わった。

1947（昭和22）年制定地方自治法において、給与その他の給付に関する異議申立ての規定は次のように定められた。

206条 前3条の規定による給与に関し、異議のある関係人は、これを普通公共団体の長に申し立てることができる。

2 前項の規定による異議の申立があつたときは、普通公共団体の長は、議会に諮ってこれを決定しなければならない。

3 議会は、前項の規定による諮問があつた日から二十日以内に意見を述べなければならない⁽¹⁹⁾。

また、議会への諮問制度が設けられた趣旨は、「異議申立てに対する判断権限があるのは普通地方公共団体の長であるが、その判断にあたり議会の諮問を経ることで、重要な権利に関して、判断の正確性、公平性、客観性を担保することを目的としたものと解される」といわれる⁽²⁰⁾。

（3） 第7次一括法での改正理由

① 2014年行審法改正

2014年の改正行審法は、「審査庁は、審理員意見書の提出を受けたときは、次の各号のいずれかに該当する場合を除き」、審査庁が国の場合は行政不服審査会に、審査庁が地方公共団体の長等である場合は行審法81条1項又は2項の機関に、諮問しなければならないと定め（行審法43条）、諮問しなくてもよい場合として、同条6号で「審査請求が不適法であり、却下する場合」と規定した。

(19) 以上の記述は、今村都南雄、辻山幸宣編、地方自治総合研究所監修『逐条研究地方自治法Ⅲ』敬文堂、2004年、1146頁以下参照。

(20) 細川敬太「第7次地方分権一括法による地方自治法の一部改正」『地方自治』（837）2017・8、79頁。なお、当該解釈の出处は内務省『改正地方制度資料第1部』1947年。

この改正に伴い、地方自治法上の特例規定も必要な見直しが行われたが、審査請求に係る議会への諮問手続については、制度が設けられた経緯等に鑑み、「存置」されることとなった⁽²¹⁾。

② 地方からの提案と実態調査

2016年の提案募集において、松山市から「審査請求があった際の地方自治法に基づく議会への諮問手続の簡素化」として、「新行政不服審査法で規定された審理員による審理手続及び第三者機関への諮問が省略できる旨の規定に倣って、『ただし、審査請求が不適法であり、却下するときは、議会への諮問を要しないものとする』を追加する」との提案があった。

この提案に対して所管省である総務省の第1次回答は、「審査請求にかかる採決については能率的見地に立って処理することが求められるところであるが、給与に関する事務等に係る審査請求に対する裁決については、可能な限り慎重に判断される必要があることから、地方自治法独自の制度として、本来的に執行機関に対する監視機能を有する議会への諮問が設けられているもの」「仮に議会への諮問手続を省略した場合には、裁決までの手続において第三者の視点が全く入らないこととなり、手続きの正確性、公平性、客観性を担保すると言う地方自治法上の目的が達成されない」「したがって、審査請求が不適法であり請求を却下する場合においても、議会への諮問手続きを省略することは適当でない」というものであった。

この第1次回答に対し、提案団体は、「裁決までの手続きにおいて第三者の視点が全く入らないという点は、他の審査請求についても同じ」「（行審法が）行政訴訟という道が残されていることを前提に不服審査の迅速化、簡素化を図った」「明らかに実質的な価値判断が入る余地のない審査請求についてまで依然として議会への諮問手続を必須とすることは（中略）制度的な均衡や取扱いが異なることの疑問を払拭しきれない」との意見を提出した。

これに対する総務省の第2次回答は、運用実態を踏まえ、見直しも含めて検討というもので、この後、総務省は執行側・議会側の両方を対象に全都道府県・全市区町村に実態調査を実施して、約8割から現行規定の改正を希望していることが判明したことから、手続を簡素化する見直しを進めることとした⁽²²⁾。

(21) 細川敬太、前掲注(20)、80頁。

(22) 細川敬太、前掲注(20)、81頁。

(4) 改正内容

改正条文中に、①不適法却下の場合における議会への諮問手続きの廃止、②不適法却下の場合における議会への報告の規定を設けた。

たとえば、地方自治法206条の改正規定は、次の通りである（各行上段が改正規定）。

地方自治法206条

② 普通地方公共団体の長は、第二百三条から第二百四条まで又は前条の規定による前項の

給与その他の給付に関する処分についての審査請求がされた場合には、当該審査請求があつたときは

求が不適法であり、却下するときを除き、議会に諮問した上、当該審査請求に対す
諮問してこれを決定しなければ

る裁決をしなければならない。

③ 議会は、前項の規定による諮問を受けた日から二十日以内に意見を述べなければ
があつた

ならない。

④ 普通地方公共団体の長は、第二項の規定による諮問をしないで同項の審査請求を
(新規)

却下したときは、その旨を議会に報告しなければならない。

おわりに

国会質疑でも取り上げられていたが、はたして一括法という法案形式を取り続けていいものなのか、この点も、再考が必要かもしれない。

その理由は第1に、第2次分権改革における一括法の改正法律数が、第1次が42本、第2次が188本、第3次が74本、第4次が63本、第5次が19本、第6次が15本、そして今次第7次が10本と、第2次をピークとして一貫して減少しているからである。

先にも記したように、地方分権は、旗を失い、進路も見定められないでいる。その一方で、「地方総合戦略」のように、「もともと国が立てた政策であるにもかかわらず、成果が上がらなければ自治体側の責任に転嫁される。こうして、計画と評価を組み込んだポス

ト『分権』の新たな自治体統制手法が多用されることになった」⁽²³⁾とも指摘されている。したがって、今後とも提案募集方式を進めるとしても、権限移譲に関する提案が増え、改正すべき法律本数が増加するとの見通しは立ちにくい⁽²⁴⁾。そうすると、地方分権改革を大義として、法律を一括に束ねる必要性は薄い。

第2に、同じ法律の改正にもかかわらず、国会での委員会を跨ぎ、日程も異なって審議が行われる例があるためである。たとえば193通常国会では、地方自治法の一部改正については、3つの改正法案が準備されていた。第1に第7次一括法に包含された地方自治法の一部を改正する法律案で、衆議院では2017年3月28日に地方創生に関する特別委員会に付託されている。第2に地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律案で、衆議院では、2017年4月19日に総務委員会に付託された。第3に、内部統制および監査制度に係る地方自治法等の一部を改正する法律案で、衆議院では、2017年5月10日に総務委員会に付託された。このように地方自治法の一部を改正する法律案は、衆議院では、3つの日程で、2つの委員会で審議されたことになる。

束ねるとしても、大義を失いつつある地方分権ではなく、法律ごとに一括化の方が集中的に審議できるのではないだろうか。

(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)

【参考文献】

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（第七次地方分権一括法）について」『地方自治』（837）2017・8、52頁以下
田邊 樹「第7次地方分権一括法の解説」『自治体法務研究』（50）2017・秋、63頁以下

(23) 今井照「縮小社会における自治体のミッション」『ガバナンス』（197）2017・9、16頁。

(24) 地方分権有識者会議では、すでに、4回目となる2017年の提案募集を進めている。

2017年7月7日に開催された第29回地方分権改革有識者会議・第53回提案募集検討専門部会合同会議では、2017年の提案総数は311件（2016年は303件）で、若干ながら、増加したことが報告された。