

義務付け・枠付け見直し検証研究会10

『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

北 村 喜 宣

1. 「導きの星」

第1次地方分権改革および第2次地方分権改革においては、それぞれを進めるエンジンのような組織が存在していた。取り組むべき課題の大きさ、および、その当時の政治状況に応じて体制には違いがあるが、前者においては、地方分権推進委員会であったし、後者においては、地方分権改革推進委員会であった。そして、現在、同じく内閣府に設置された地方分権改革有識者会議（以下「有識者会議」という。）が、分権改革の作業を継承している。

2013年4月に発足した同会議は、組織的には、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1人である内閣府特命担当大臣（地方分権改革）のもとに置かれる。事務局は、内閣府地方分権改革推進室が務めている。同会議のミッションは、「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の調査及び審議に資する」⁽¹⁾ことにある。時限立法にもとづく設置であった前記2委員会⁽²⁾とは異なり、法律上の根拠のない有識者会議は、時限的設置とはなっていない点を確認しておきたい。

発足以来、有識者会議は、権限移譲に関する議論を進める一方で、「地方分権改革の総括と展望」に関するヒアリングと議論に時間をかけ、2013年12月10日に、『個性を活かし

(1) 内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定「地方分権改革有識者会議の開催について」（平成25年4月5日）参照。

(2) 地方分権推進委員会の法的設置根拠は地方分権推進法第4章であり、地方分権改革推進委員会のそれは地方分権改革推進法第4章である。

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）』（以下『中間取りまとめ』という。）を公表した⁽³⁾。その後、同会議は、地方六団体からのヒアリングや地方公聴会などを踏まえて議論を深め、2014年6月24日に、『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』（以下『最終取りまとめ』という。）を公表した⁽⁴⁾。同文書は、2013年4月以降に開催された14回の会議の集大成である。なお、閣議決定はされていない。

『最終取りまとめ』は、有識者会議の今後の議論の大きな方向性を確定することになる。そこで示された「総括と展望」とは、どのようなものなのだろうか。分権改革の推進にとって的確な認識が示されているのだろうか。本稿では、有識者会議が、異例なまでの力を込めて「地方分権改革の今後の進むべき方向を明らかにするもの」であり、「国、地方、何より改革の主役である住民の導きの星」と自称する本文24頁の文書について、枠付け見直しの観点から、若干の感想を述べる。思わぬ誤解があるかもしれないが、ご批判いただければ幸いである。

2. 「はじめに」

(1) 概要

『最終取りまとめ』は、次のように語り始める。

地方分権改革の起点となった衆議院及び参議院両院の「地方分権改革の推進に関する決議」から20年が経過し、第1次・第2次地方分権改革が進められてきた。その過程を振り返れば、改革は「1日にして成る」ような性格のものではなく、段階を追って積み上げていく、息の長い取組であることが改めて実感される。

筆者のように、中央政府の作業を外野席からながめているだけの観客であっても、

(3) 『中間取りまとめ』に至る背景および解説としては、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（2014年）36頁以下参照。

(4) 『最終取りまとめ』は、閣議決定ではなく、総務大臣への報告という形式をとっている。

1993年⁽⁵⁾以来の政治的・行政的動きについては、なるほどその通りだと感じる。担当者は異動すれども、一連の作業の事務方となってきた内閣府地方分権改革推進室（民主党政権時代は、地域主権戦略室）の組織としての想いはいかばかりかと推察する。

これまでの分権改革について、『最終取りまとめ』は、「機関委任事務制度の廃止や義務付け・枠付けの見直しなど数多くの具体的取組を行った結果、地方の法的な自主自立性が高まるなど、地方分権の基盤はおおむね構築された」とする。その一方で、「地域社会における諸課題は複雑化しており、それを画一的な方法で解くことはできず、それぞれの地域の実情に応じた柔軟な対応が求められている」とも認識する。ここでは、『中間取りまとめ』の記述が維持されている。

(2) コメント

(a) ある違和感

『最終取りまとめ』によれば、「地方分権の基盤がおおむね構築された」のは、機関委任事務制度の廃止および義務付け・枠付けの見直しによるところが大ききようである。たしかに、前者についてはそうであろう。この点に関しては、「第一次分権改革という、基本OSの転換にも喩えられるほどの法制度原理的な変換」と評されているところである⁽⁶⁾。このような評価は、広く一般化していると思われる。機関委任事務制度全廃の法的インパクトは、おそらくは、現在の私たちが認識している以上に大きなものであろう。たしかに、「地方分権の基盤を構築した」と評して過不足がない。『最終取りまとめ』が述べるように、現在は、「基盤となる基本ソフト（OS）の上で、応用ソフト（アプリ）を自在に動かし、改革の実を挙げていく段階」にあるのである。

(5) 一般に、1993年6月に行われた衆議院・参議院における地方分権推進の決議をもって転換点とされる。同決議については、西尾勝（編著）『分権型社会を創る：その歴史と理念と制度』（ぎょうせい、2001年）4～6頁〔西尾執筆〕、松本英昭『新地方自治制度 詳解』（ぎょうせい、2000年）23～24頁参照。

(6) 磯部力「分権改革と『自治体法文化』」北村喜宣＋山口道昭＋出石稔＋磯崎初仁（編）『自治体政策法務』（有斐閣、2011年）61頁以下・65頁。「OS」という比喩を最初に使ったのは、森田朗教授であったようである。磯部力＋大森彌＋小早川光郎＋神野直彦＋西尾勝＋松本英昭＋中川浩明＋西村清司＋山崎重孝＋小川康則「〔座談会〕地方分権の二〇年を振り返って①」地方自治795号（2014年）2頁以下・6頁〔磯部力発言〕参照。

一方、これと等置される形で「義務付け・枠付けの見直し」があることには、違和感を禁じえない。これは、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」という同名の法律（いわゆる、第1次一括法、第2次一括法、第3次一括法、第4次一括法）により実施された一連の措置を指しているのだろうが、枠付け緩和にかぎりでは、「地方の法的な自主自立性が高まる」というような手放しの評価は、少なくとも現在のところ、一般にはされていないように感じる⁽⁷⁾。たしかに、中央政府が政省令によって決定していた事項が条例決定に開放されたため、そのかぎりにおいては、自治体の自主自立性は高まったといえる。しかし、それは、きわめて限定された分野に関して形式的にみればそうなるということであって、およそ無条件に評価できるものではない。

(b) ついてこない意識

『最終取りまとめ』は、基盤はすでに構築されたと認識している。しかし、少なくとも枠付けの見直しにかぎり、作業は始まったばかりであるし、その枠組みについても、確定したとはとてもいえない。

先に引用したOSの比喻を受けて、「その転換の真義は法意識のレベルにおいては十分に理解されるところまでには至らず、新OSの性能も実力も十分発揮されるチャンスを与えられぬまま推移している」という現状評価がある⁽⁸⁾。これは、自治体職員の意識を前提にしたものであるが、中央政府においても妥当するよう思う。以下、『最終取りまとめ』の記述に即して考えてみよう。

-
- (7) 筆者の認識として、北村喜宣「2つの一括法による作業の意義と今後の方向性：『条例制定権の拡大』の観点から」自治総研413号（2013年）39頁以下参照。そのほかにも、出石稔「地方分権はどう進んだのか：“義務付け・枠付け見直し”を中心に」自治体法務研究24号（2011年）6頁以下、磯崎初仁『自治体政策法務講義』（第一法規、2012年）180頁以下、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」季刊行政管理研究142号（2013年）15頁以下、白藤博行『新しい時代の地方自治像の探求』（自治体研究社、2013年）182頁以下参照。自治体行政実務家も、それほどの評価はしていない。たとえば、津田啓次「自治体における義務付け・枠付けの見直しへの対応：大阪府松原市の取組から」自治総研422号（2013年）93頁以下、濱田律子「『義務付け・枠付けの見直し』への対応と今後の課題：兵庫県伊丹市の経験を踏まえて」自治総研423号（2014年）92頁以下参照。
- (8) 磯部・前註(6)論文65頁。自治体の対応の不十分さについて、いささかの苛立ちをもって評価するものとして、西尾勝「地方分権改革の流れと路線」『自治・分権再考：地方自治を志す人たちに』（ぎょうせい、2013年）59頁以下・75頁参照。

3. 「1 今求められる地方分権改革の全体像」

(1) 概要

(a) 改革推進のための2つの手法

この章で、『最終取りまとめ』は、「これまでの地方分権改革が積み上げてきた成果や残された課題について総括を行った上で、今求められる改革の全体像を明らかに」しようとする。義務付け・枠付け緩和に関しては、次のように述べる。

……機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る基本ルールの確立が行われるとともに、地方に対する事務・権限の移譲（以下「権限移譲」という。）や地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直しをいい、以下「規制緩和」という。）を網羅的に推進するなどにより、地方全体に共通する基盤となる制度を確立した。これにより、地方公共団体について、自治の担い手としての基礎固めが行われた。

『最終取りまとめ』は、分権改革が目指すべきミッションについて、「個性を活かし自立した地方をつくる」ことであるとする。義務付け・枠付け見直しは、そのための方策として位置づけられている。ミッションを追求するにあたってのビジョンのひとつとして、「まちの特色・独自性を活かす」ことが挙げられている。具体的には、次の通りである。

国による縛りや指図から脱して、自ら考え、地域にある可能性を最大限追い求めることにより、それぞれの地域に応じた最適な政策が練り広げられる。

- ・地域の個性や地域資源が最大限活かされる。
- ・地域課題の解決に向けた独自の対応が可能になる。
- ・枠にはまらない独自の発想による施策が展開される。
- ・各地域がそれぞれを意識して競い合うことで、魅力ある施策が展開され、住民の豊かさが向上する。 など

そのうえで、「改革の進め方」が語られる。『中間取りまとめ』は、やや唐突ながら、「提案募集方式」および「手挙げ方式」を挙げていたが、それが継承されている。これらは、「重要な手法」とされ、「政府として、こうした手法が有効に機能するための推進体制を整備する必要がある。」とされている。それぞれ

はどのようなものであろうか。『最終取りまとめ』も、提案募集方式および手挙げ方式という2つの方式を示している。以下では、枠付け緩和に関係のある提案募集方式を検討する。

(b) 提案募集方式

提案募集方式は、全国的な制度改正の提案を自治体から募るためのものである。提案の内容は、一自治体の事情によるものではなく、全国的に展開しうるものであることが想定される。地方六団体から提案されなければ取りあげないのではなく、それを尊重しつつも、提案主体を「都道府県、市区町村、一部事務組合、広域連合、……地方公共団体を構成員とする任意組織」としている⁽⁹⁾。『中間取りまとめ』では、「地方公共団体の職員の任意の組織」が明示されていたが、『最終取りまとめ』からは落とされている。その代わりに、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。」とした。『中間取りまとめ』は、「柔軟な形での提言が出てくるよう」にと提案主体を緩やかに考えていたのであるが、「地方公共団体の職員の任意の組織」からの直接提言ルートは明確に排除され、格下げされた。理由は必ずしも明らかではないが、方針転換がされている⁽¹⁰⁾。

対象とされるのは、権限移譲と規制緩和である。規制緩和に包含される枠付け緩和に関する提案もされることになる。導入は、「本年から」（＝2014年から）とされる。

提案募集方式に関する『最終取りまとめ』の記述は、『中間取りまとめ』よりも詳細になっている。その後の検討を踏まえて、議論が具体化したことをうかがわせる。

進め方について、『最終取りまとめ』は、次のように説明する。

-
- (9) 「6団体についても、結局現実的には、全国の自治体の総意として意見を取りまとめないと、なかなか国のほうは協議に応じてくれない」という実情があったとすれば（小幡純子＋曾和俊文「〔討論〕討議のまとめ」ジュリスト1413号（2010年）31頁以下・35頁〔岡田博史発言〕）、提案主体の範囲の緩和には意味がある。
- (10) 第1次一括法案の策定過程において、いわゆる支障事例が地方六団体を通して地方分権改革推進委員会に届けられたが、その際、中央府省は、「どの自治体がそんなことを言ったのか」という「犯人捜し」をしたという。何とも次元が低い話である。提案募集方式においては、提案者は明示されるだろう。関係府省が提案ゆえに不利益的取扱いを受ければそれは直ちに内閣府特命大臣のもとに連絡され、厳正な措置が講じられるよう期待したい。

提案を受けた政府の対応としては、内閣府が、受け付けた提案について、その実現に向けて関係府省と調整を行う。内閣府は、提案が出そろった段階で全体を整理し、特に重要と考えられる提案については、地方分権改革有識者会議又は専門部会で、集中的に審議を行い、実現に向けた検討を進める。その際、地方六団体からも意見を聴取する。提案に関する対応方式は、年末までに地方分権改革本部決定及び閣議決定を行い、所要の法律案を国会に提出する。

なお、提案募集に関しては、内閣府地方分権改革推進室が、「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」（平成26年4月30日地方分権改革推進本部決定）にもとづいて、2014年5月20日～7月15日の期間にかぎり、提案募集を受け付けていた（事前相談受付期間は5月1日～7月15日）。提案主体は、『最終取りまとめ』と同じであり、先取りして記述・実施されている。

（2） コメント

（a） 過大評価？

『最終取りまとめ』は、第1次分権改革によって、「地方全体に共通する基盤となる制度を確立した」という。それを踏まえて考えなければならないのは、確立したとされる制度のもとで、現実の法令状態をいかに地方自治の本旨に適合するように改変していくかである。あるいは、それが変わらなくても、自治体の自己決定によって、いかに地方自治の本旨に適合する状態が実現できるかである。

ビジョンのひとつとして掲げられる「まちの特色・独自性を活かす」は、そうした問題意識を持っているようにもみえる。ところで、ここでいう「国による縛りや指図から脱して」とは、どのような意味なのだろうか。「縛りや指図」といういささか情緒的な表現からは、義務付け・枠付けが想起される。「脱する」というのは、それらを撤廃・緩和するという趣旨だろうか。そうであるとすれば、このビジョンは、数次の一括法を通じて実施された内容を確認的に表現したようにも思われる。

しかし、冒頭にも記したように、自治体現場においては、とてもそのように積極的には受け止められていない。もちろん内閣府には、決定権が拡大したという

ような声は届けられているが⁽¹¹⁾、それだけを踏まえての認識であるのならば、いささか過大評価となっているといえる。

(b) 提案募集方式

(ア) 制度改正につなげる

提案募集方式の活用によって実現が期待されるのは、「全国的な制度改正」である。すなわち、『最終取りまとめ』が「所要の法案を国会に提出」というように、自治体の側から内閣提出法案のネタを提案するのである。それが中央政府において、府省調整を経て関係個別法の修正となる。その実現は、従来のように、一括法方式になるのかもしれないし、個別法一部改正方式になるのかもしれない⁽¹²⁾。いずれにせよ、国会の法律改正により実現する点では同じである。

上述のように、事前相談を経た提案募集は、2014年前半期に試行的に受け付けられていた。現在は、それが関係府省に転送され、対応が検討されている状況にある。

(イ) 先例としての特区方式

提案募集方式は、2002年に制定された構造改革特別区域法（構造改革特区法）で導入された方法である⁽¹³⁾。同法は、「地方公共団体は、単独で又は共同して、構造改革特別区域基本方針に即して、当該地方公共団体の区域について、内閣府令で定めるところにより、構造改革特別区域として、教育、物流、研究開発、農業、社会福祉その他の分野における当該区域の活性化を図るための計画（……「構造改革特別区域計画」……）を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる。」と規定している（4条1項）。申請を受けた内閣総理大臣は、①基本方針への適合、②適切な経済社会的効果の期待、③円滑・確実な実施の観点から審査し、関係行政機関の長の同意を得

(11) 義務枠見直し条例研究会（編著）『義務付け・枠付け見直し独自基準事例集』（ぎょうせい、2013年）（以下『事例集』として引用。）の105頁以下で紹介される事例は、そうした認識に立つものである。

(12) 法律の一部改正の場合には、改正を要するような重要事項が必要とされる。それほど重みはないけれども改正が必要であれば、一括法方式による改正となるのだろう。霞ヶ関では、一括法方式は「船に相乗りさせる」という比喻で認識されている。

(13) 恩地紀代子「構造改革特区法とNPM」関西大学大学院法学ジャーナル74号（2003年）141頁以下、高橋幸生「構造改革特区制度の創設」時の法令1693号（2003年）6頁以下参照。

て、申請を認定する（同条9項）。要は、「申請認定方式」である。

この方式は、その後、2011年に制定された総合特別区域法（総合特区法）で踏襲された⁽¹⁴⁾。同法は、指定地方公共団体等に対して、「内閣総理大臣に対して、新たな規制の特例措置その他の特別の措置（……「新たな規制の特例措置等」……）の整備その他の国際戦略総合特別区域における産業の国際競争力の強化の推進に関し政府が講ずべき新たな措置に関する提案……をすることができる。」と規定する（10条1項）。提案を受けた内閣総理大臣は、提案を踏まえた新たな措置を講ずる必要があると認めるときは閣議決定を求めなければならない（同条4項）。

同年に制定された東日本大震災復興特別区域法（復興特区法）は、より踏み込んでいる⁽¹⁵⁾。すなわち、認定公共団体等は「内閣総理大臣に対して、新たな規制の特例措置その他の特別の措置（……「新たな規制の特例措置等」という。）の整備その他の申請に係る復興推進計画の区域における復興推進事業の実施等による復興の円滑かつ迅速な推進に関し政府が講ずべき新たな措置に関する提案……をすることができる。」と規定する（11条1項）。提案を受けた内閣総理大臣は、「関係行政機関の長の意見を聴いて、当該提案を踏まえた新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、遅滞なく、復興特別区域基本方針の変更の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。」（同条4項）。ここまでは総合特区法と同じであるが、復興特区法は、国会に対する提案を規定する。「認定地方公共団体等は、新たな規制の特例措置等の整備その他の申請に係る復興推進計画の区域における復興推進事業の実施等による復興の円滑かつ迅速な推進に関する措置について、国会に対して意見書（……「復興特別意見書」という。）を提出することができる。」（同条8項）。そして、「国会は、復興特別意見書の提出を受けた場合において、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。」（同条9項）。非常時であるからか、内閣に対する「提案ルート」に加えて、国会に

(14) 大瀧洋「総合特区制度の創設：先駆的取組を行う実現可能性の高い区域に国と地域の政策資源を集中」時の法令1902号（2012年）32頁以下参照。

(15) 磯崎初仁「東日本大震災復興特別区域法の意義と課題（上）（下）：円滑・迅速な復興と地方分権」自治総研403号1頁以下・同405号26頁以下（2012年）参照。

対する「直訴ルート」も開いたのである。

(ウ) 特区方式との違い

『最終取りまとめ』にいう提案募集方式は、平時を前提とするから、全国的な制度改革に関しては、おそらく、総合特区法の規定ぶりのような内容を想定しているのだろう。そうなると、内閣に相当の裁量が留保されることになる。この点、有識者会議が主催した地方懇談会の場では、自治体側から、「実現率が低下していった構造改革特区を例に、国に最終決定権があるなら『望ましい方法になるのか若干心配だ』とし、大きな支障がない限り容認するなどの制度設計を求める意見が出ていた。」という⁽¹⁶⁾。

もちろん、自治体が提案すれば何でも認められるわけではない。全国的な制度改革であるから、相互に矛盾する提案がされれば調整は不可避である。2014年末までになされる地方分権改革推進本部決定および閣議決定で、具体的な方針が明示されるものと思われる。今後の改革推進にとって重要な意味を持つ文書であり、広くコメントを募集したうえでの決定とするべきである。

提案募集方式が特区方式と異なるのは、提案を受けた中央政府が提案をした自治体だけのために何かの決定をするのではなく、提案をしなかった自治体をも含めて全国的な制度改革対応をする点である。全国展開を期待せず、ただ自分の自治体のみに関する制度の修正的適用を考えるのであれば、構造改革特区なり総合特区なりの制度を用いればよい。提案募集方式は、個別的制度ではなく全体的制度である。

4. 「2 具体的な改革の目指すべき方向」

(1) 概要

この章で、『最終取りまとめ』は、「国と地方の役割分担の見直し（権限移譲等）」「地方に対する規制緩和の推進」「地方税財政の充実強化」「重要な政策分野に関する改革」「改革の成果を実感できる情報発信の展開」の5つについて、それぞれ方向性を示している。以下では、本稿の関心から、「地方に対する規制緩和の推進」につ

(16) 「『適切な仕組み』担保 分権会議『提案募集方式』で検討へ」自治日報2014年2月28日1面参照。

いてみておこう。『最終取りまとめ』は、次のように述べる。

義務付け・枠付けの見直しについては、メルクマールを設定し、各府省横断的に見直す方式により、相当程度の効果を挙げてきた。これまで見直しにより地方公共団体の独自の取組事例の実績が増えていることを踏まえ、当面の取組として、先進的な取組事例について地方公共団体に広く周知・PRを行うことを通じて、見直しの効果を広く地方公共団体に共有し、他の地方公共団体においても十分検討することにより、住民への制度改革の効果の還元を広げることが望まれる。もちろん、国民への周知・PRが重要であるのは言うまでもない。

今後の取組として、各府省横断的に見直す方式での義務付け・枠付けの見直しは一通り検討を終えたことから、「提案募集方式」等を活用し、例えば、課題となっている福祉施設の人員・設備・運営に関する従うべき基準については、その設定の根拠等を検証しつつ、見直しを行うなど、重点分野を明確にしなが、必要に応じて専門部会を活用し、検討を進めるべきである。

また、地方分権改革推進委員会第3次勧告で示された義務付け・枠付けに係る「立法の原則」の徹底を図るとともに、各府省が新たな制度を立案する場合、地方への義務付け・枠付けを必要最小限度にするという基本的な方針の下、引き続き関係府省により厳格なチェックを行うべきである。

(2) コメント

(a) 提案の対象

ここでは、府省横断的な義務付け・枠付け見直しは、「一通り検討を終えた」という認識が示されていることに注目したい。これは、限定した対象について作業を完了したという意味にすぎず、すべてに対応したわけではない。見直しの成果を踏まえて、未対応の分野、および、対応はしたけれどもさらなる対応が必要な分野について、提案募集方式を導入するというのである。要するに、抽象的にいえば、法定自治体事務に関するすべての分野が、提案募集方式の対象になる⁽¹⁷⁾。

そうすると、提案対象となる法制度には、特段の限定はなくなる。数次の一括法で対象となった法律に関しても、なお不十分と自治体が考えれば、さらなる提案がされ、対象とされなかった残余の法制度については、聖域なく対象となる。

『最終取りまとめ』には、「重点分野を明らかにしながら」という表現がある。詳細な制度設計はされていないけれども、2段階に分ける対応が想定されているようである。第1段階は、いわば「何でもあり」であって、とくに分野を限定せ

(17) 対応した部分と残された部分のイメージとしては、北村・前註(7)論文65頁〔図表2〕を参照。

ずに自治体からの提案を受け付ける。そして、それを整理して、政策的に優先順位が高いと判断される分野を提示し、第2段階において、その分野について提案を受け付けるのだらう。後述のように、そうした展開がされている。

地方六団体に限定しないというように、提案ルート拡大は適切である。ただ、せっかく提案しても十分に対応がされない状況が継続すると、提案もされなくなるのだらう。不適切な提案を受け入れないのは当然であるが、内閣府が関係府省の反対を乗り越えられないならば、制度に対する自治体の信頼は低下する。もちろんこれは、相手のある交渉ごとであって、提案通りには実現しないとしても、成果をもって「これで満足せよ」という姿勢が示されるならば、自治体側の熱も冷めてしまう。

(b) 条例と提案募集方式

総合特区法は、条例特例措置を規定する。同法25条によれば、「指定地方公共団体が、第12条第2項第1号に規定する特定国際戦略事業として、地方公共団体事務政令等規制事業（政令又は主務省令により規定された規制……）を定めた国際戦略総合特別区域計画について、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、当該地方公共団体事務政令等規制事業については、政令により規定された規制に係るものにあつては政令で定めるところにより条例で、主務省令により規定された規制に係るものにあつては内閣府令・主務省令で定めるところにより条例で、それぞれ定めるところにより、規制の特例措置を適用する。」のである。申請認定方式である。同様の仕組みは、同法54条、復興特区法36条、構造改革特区法35条にもある。

『最終取りまとめ』は、条例に関しても、提案募集方式を想定しているようにもみえる。すなわち、手続を規定する一般法を整備し、自治体に、具体的な法律およびそのもとでの条項を提案してもらおう。そして、重点分野が確定されれば、さらに提案を求め、それを踏まえて関係府省との折衝を行い、条例による決定を必要とするような個別法改正につなげる。そこにおいては、「従うべき基準」「標準とすべき基準」「参酌すべき基準」の3基準方式が維持されるのだろうか。そして、その作業は、「第n次一括法」⁽¹⁸⁾によって繰り返されるのであろうか。

『最終取りまとめ』には、明示的記述がないが、それを前提にしているようにも

(18) 北村・前註(7)論文66頁参照。

みえる。

(c) 対象事務の決定方式

憲法94条にあるように、法律の範囲内で条例を制定できるとすれば、自治体事務を規定する法律のすべてに包括的な条例授權規定を確認的に置いて、条例による機動的な対応を可能にするような措置が考えられないではない。事実、こうした発想は、総合特区法の制度設計の過程で議論されていた。しかし、これは、「行政府である内閣が立法府である国会に対し、国会の立法権を実質的に広汎に行政府に授權することを内容とする法律案を内閣提出法案として提出すること」⁽¹⁹⁾になるために断念された。当時政権党であった民主党は、その実現に相当の力をいれていたのであるが、内閣法制局の支持が得られなかったのである⁽²⁰⁾。法律のどの部分についてどのような条例特例措置が可能になるかは、国会が政省令の委任を通じて具体的に規定していなければならないという認識は、構造改革特区法改正により「条例委任特例」(35条)を規定する際にも示されていた⁽²¹⁾。

提案募集方式についてはどうなのだろうか。特区方式にならえば、まずは枠付け緩和のための一般法が制定され、そのもとで対象分野について提案が募集される。そして、それを踏まえて対象法律・対象条項についての再度の提案募集が行われて「条例制定権の範囲」が確定され、それについて、当該法定自治体事務を義務づけられる自治体が、必要な範囲で条例対応をすることになる。道をつけるのは中央政府であり、道を歩くのが自治体ということになる。

もっとも、『最終取りまとめ』は、そうしたシナリオを明確には示してはいない。対象事務の決定に関して、次のように述べる。

(19) 大瀧・前註(14)解説36頁。

(20) 内閣法制局の認識については、第179回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録8号(2011年11月24日)11頁〔梶田信一郎・内閣法制局長官答弁〕参照。復興特区法案の審議においてであるが、梶田長官は、「憲法41条……は、国会は国の唯一の立法機関であるというふうに定めておりまして、従来から、この憲法の趣旨を否定する、いわば国会の立法権を没却するような抽象的、包括的な規定により条例の定めゆだねるということは問題がある」と解している。こうした認識に対する批判として、嶋田・前註(7)論文27頁参照。

(21) 北口善教「構造改革特別区域制度の継続について：提案募集及び計画認定申請の期限並びに規制の特例措置の追加等」時の法令1930号(2013年)18頁以下・25～26頁参照。

これまでの地方分権改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。また、現行制度の見直しにとどまらず、制度の改廃を含めた抜本的な見直しに係る提案も対象とする。

これは、重大な判断である。第1次・第2次一括法方式においては、どの法令の枠付けを緩和するのかが中央政府が選んでおり、このため、自治的決定からはほど遠いと批判を招いていた⁽²²⁾ことを踏まえての判断だろうか。自治体の事務となった法定事務に関して、地域の特性を踏まえれば何が不十分なのかの課題を自治体側が発見して具体的提案をすることまでを自治体に期待したのは、団体自治の拡充の観点からは、適切な判断である。法定自治事務以外に、法定受託事務も対象になる⁽²³⁾。これが可能になり提案が実現すれば、自治体としては、分権改革の実感がそれなりに持てるだろう。

(d) 基準根拠の見直し

福祉施設の人員・設備・運営に関する従うべき基準については、「例えば」として、特記されている。おそらくは、それ以外の法令についても、同様であろう。「その設定の根拠等を検証しつつ、見直しを行う」というのであるが、自治体としては、「何を今更」という思いがあるのではないだろうか。一括法対応のための条例案作成過程において、自治体側は、中央政府に対して、再三にわたって、提示された3種類の基準の根拠を要求したが、ついに明らかにされなかったのである⁽²⁴⁾。この点で、自治体側は、中央政府に対して、相当の不信感を持っていることを忘れてはならない。

根拠を示せない基準に、正当性はない。そうした基準は、たとえ「従うべき基準」というラベルが貼られていたとしても、「標準」と解するほかはない。3基準は、「入れ物と中身」に分けて理解すべきである。とりわけ「従うべき基準」については、十分な根拠があってはじめてそれとして尊重されると考えるべきで

(22) 北村喜宣「『義務付け・枠付けの見直し』は自治を進めたか」月刊自治研643号(2013年)25頁以下参照。

(23) 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666号(2014年)21頁以下・23頁参照。

(24) 「地方分権改革推進委員会は関係府省に強く要請したが、ついに示されなかった」というのがより正確である。

ある⁽²⁵⁾。

(e) 立法の原則

11頁で引用した部分に記されている「立法の原則」とは、第3次勧告が述べたものである。それは、基本的には、現在の地方自治法2条13項が規定する。そのひとつの具体的な内容は、2008年12月に出された地方分権改革推進委員会の『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』第1章2(2)で述べられた「義務付け・枠付けの見直しの具体的な方針」を意味する。それは、「自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題を含めて自由度を拡大すべきとの観点から」、現行法令を見直すことである。また、新規立法にあたって、考慮すべきことである。その順序は、「①廃止（単なる省令にとどめるを含む。）>②手続、判断基準等の全部を条例に委任または条例による補正（「上書き」）を許容>③手続、判断基準等の一部を条例に委任または条例による補正（「上書き」）を許容」である⁽²⁶⁾。

内閣府は、当初からそうであったというのであろうが、「参酌すべき基準」を踏まえた条例の制定をもって「上書き」と整理したことに対しては、自治体や学界から、大きな失望感が示された⁽²⁷⁾。3基準方式が今後も維持されるとすれば、なるべく多くの基準を「参酌すべき基準」に振り分ける必要がある。また、「従うべき基準」とされたものについても、対応済みとするのではなく、「立法の原則」に照らして、より分権的なものになるよう、検討対象に含めるべきである。筆者は、基本的には、基準を示すとしてもこれを三分する必要はなく、すべてが「標準」でよいと考えている。

(25) 北村喜宣「基準の条例化と条例による追加・加重、上書き権」辻山幸宣＋菅原敏夫（編）『基準設定と地方自治：第25回自治総研セミナーの記録』（公人社、2011年）85頁以下・106頁参照。

(26) 田中聖也「義務付け・枠付けの見直しの到達点（下）：地方分権改革推進委員会第二次・第三次勧告」地方自治767号（2011年）33頁以下・49～50頁参照。

(27) 前註(7)参照。

5. 「3 改革の推進に当たり今後地方に期待すること」

(1) 概要

『最終とりまとめ』は、自治体に対して、いくつかのメッセージを発している。本稿との関係で抜き書きしておこう。

- ① 義務付け・枠付けの見直しが進んでも、自治体が改革前と変わらない行政運営を行っているのは、住民にとって成果がみえないので、わかりやすく情報発信をすべきである。
- ② 住民との対話機会を活用し、住民の意図が政策に反映されるようにすることで参加意識が高まり、将来の課題に対する問題意識が醸成されるという好循環を目指すべきである。
- ③ 義務付け・枠付け見直しを必要とする支障事例を国に示すことで、初めてさらなる分権推進が可能になる。

(2) コメント

(a) 政策法務の必要性

①および②は、なるほどもっともな認識である。③は、提案募集方式を前提にしているのであろう。さらなる分権改革は、法律改正を通じて進めるという方針が確認されている。内閣府としては、当然の方針である。今後は、すべてを国が決めて条例制定を義務づけた一括法対応とは異なるとすれば、自治体は、そのかぎりでは、歓迎するのだろう⁽²⁸⁾。

今後は、①や②を通じて、自治体ニーズを把握し、どのようにすればそれが可能になる法制度改正になるかを、自治体自らが考えなければならない。『最終とりまとめ』は、「各地方公共団体における専門性を有する人材の育成・任用、政策法務面での取組強化が重要になる」とするが、同感である。自治体は、法定自治体事務が自らの事務であることを十分に認識し、条例制定もしくは審査基準および処分基準の策定を通して、これを住民福祉増進のために活用する必要がある。「政策法務」という文言が用いられていることにも注目したい。

(28) ただ、前註(10)のような点に注意が必要である。

(b) 枠付け緩和の2つの方策

最後に、枠付け緩和のための方策について確認しておこう。有識者会議が進めている作業は、『最終取りまとめ』が「所要の法律案を国会に提出する」というように、立法論である。これまでの数次の一括法のように、法令改正をして条例による自己決定余地を創出するやり方（個別法撃破主義）⁽²⁹⁾である。

しかし、それだけが「枠付け見直し」という山頂に至るルートではない。自治体も、自らの創意工夫によって、その結果を得ることができる。すなわち、法律にそれを認める規定はないけれども、条例による修正が可能と解される現行法令部分について法律実施条例を制定することで、当該自治体に関するかぎりで枠付けの緩和を実現するのである。どのような条例が可能でどのような条例が違法になるかは、憲法94条の「法律の範囲内において」の解釈となる⁽³⁰⁾。中央政府の作業に期待するだけでなく、自治的解釈を踏まえて条例制定の実践をすることが重要である⁽³¹⁾。「判例の積み重ねに待つ」ではないが、中央政府には、「条例の積み重ねに待つ」という姿勢があってもよいのではないか。あるいは作業を通して、法律に根拠がないことの限界を自治体が実感したならば、それが新たな提案にあたっての説得力ある論拠を提供するだろう。

有識者会議は、枠付け緩和を進める組織のひとつである。しかし、そのすべてではない。もうひとつの柱は、自治的法解釈にもとづく自治体の実践である。提案募

(29) 小早川光郎＋北村喜宣「〔対談〕自治立法権の確立に向けた地方分権改革」都市問題100巻1号（2009年）27頁以下・34頁〔北村発言〕参照。磯崎初仁「義務付け・枠付け改革と条例制定の課題」都市問題103巻12号（2012年）40頁以下・48頁は、時間はかかっても個別法撃破主義をとらざるをえないとする。

(30) 個別法に明文の根拠なき法律実施条例の例としては、北村喜宣『自治力の達人』（慈学社出版、2008年）38頁以下〔横須賀市宅地造成に関する工事の許可の基準及び手続きに関する条例〕、41頁以下〔東京都動物の愛護及び管理に関する条例〕、44頁以下〔神戸市廃棄物の適正処理、再利用及び環境美化に関する条例〕、同『自治力の爽風』（慈学社出版、2012年）96頁以下〔鳥取県廃棄物処理施設の設置に係る手続の適正化及び紛争の予防、調整に関する条例〕、99頁以下〔浜松市廃棄物処理施設の設置等に係る紛争の予防と調整に関する条例〕、114頁〔安曇野市景観条例〕参照。福岡市屋台基本条例にも、法律実施条例と評しうる部分がある。北村喜宣「明文規定なき横出しリンク条例：福岡市屋台基本条例の発想」自治実務セミナー53巻4号（2014年）61頁参照。この論点に関する整理として、北村喜宣『環境法〔第2版〕』（弘文堂、2013年）88～95頁参照。

(31) 嶋田・前註(7)論文29頁、金井利之「条例による上書き権」ガバナンス93号（2009年）82頁以下・83頁参照。

集方式にもとづいて提案をしても、それが確実に実現できるとはかぎらない。自治体としては、それと並行して、リンク型の法律実施条例を制定することにより、法定自治体事務を地域特性適合的に実施するための措置を講ずるべきであろう。こうした対応について、総務省自治行政局は理解を示すものと推測されるが、おそらく内閣法制局は、憲法41条に反して違法と考えているのではないだろうか⁽³²⁾。しかし、それは、行政機関としての見解にすぎないのである。

自治体現場においては、これまでの一括法のように、明文で条例を認める規定がなければ条例は制定できないとする解釈が根強いように見える。『最終取りまとめ』は、この点については論じていない。明文規定に関する法律の沈黙は、必ずしも条例の否定ではない。法定自治体事務に関する法律実施条例については、憲法94条に立ち戻り、解釈により決せられるべきと整理したい⁽³³⁾。いくつかの自治体が先駆的に対応している実例⁽³⁴⁾は、広く認識されてよい。

6. 今後の展開

これまで中央政府が選択した対象に関する条例制定を求められていた自治体には、相当の「やらされ感」が鬱積している。提案募集方式においては、提案事項に制約は課されていないことから、この数年の不満が爆発して、あるいは、提案主体の多様化によって、多くの具体的提案が、相互の調整なく内閣府に寄せられるかもしれない。7頁に引用した『最終取りまとめ』にあるように、作業は、地方分権改革推進本部、より具体的には、有識者会議およびそのもとに設置される専門部会が担当する。「個々の制度改正の優先度や制度間・政策分野間の整合性等について十分な調査審議を行う」「特に重要と考えられる提案については……集中的に審議を行い実現に向けた検討を進める」のであるが、府省調整や政治的調整にかなりのエネルギーを必要とするのではないだろうか⁽³⁵⁾。事前相談を通じて、953件の提案がされている。有識者会議に設置された提案募集専門部会において

(32) 前註(20)参照。

(33) 「解釈による上書きの余地というのも、私はこの作業〔引用者註：個別法撃破主義による個別法改正作業〕と並行して、実は存続すると考えています」という小幡+曾和・前註(9)討論34頁〔斎藤誠発言〕は、同旨であろう。

(34) 前註(30)参照。

(35) 検討体制のあり方に関しては、嶋田・前註(7)論文24頁参照。

は、「土地利用に関連する提案」「地方の創生と人口減少の克服に関連する提案」が重点項目として例示されている。

分権改革に対する社会全体の関心が低くなり、「追い風」を期待できない「風状態」の現在において、上記諸組織がどのような戦略で「成果」を実現するのか。これまでの一括法で行ったような「個別法撃破主義」のみによるとすれば、団体自治を踏まえた自己決定の実現は相当に多難であることは論を俟たない。

新しい制度のもとでは、地域特性への対応を可能にする法改革提案が続々とされるのが、新たな追い風を起こすきっかけとなると期待されているのだろう。『最終取りまとめ』は、「地方の提案や発意を恒常的に受け止め、スピード感をもってその実現に向けて取り組む」という。ただ、自治体現場でできるかぎりの法実践をしたけれども限界があると感じられてなされた提案に対して芳しい成果が出せなければ、自治体側は中央政府に対する不信を一層募らせるだけである⁽³⁶⁾。有識者会議は、この文書によって、退路を断つての取組みを宣言したようにみえる。

『最終取りまとめ』が自称する「導きの星」の評価は、遠いところからでも見失うことのないように鮮明に輝いているかどうか、その光が自治体に勇気と希望を与えるかどうかによって決せられるものである。かつて地方分権推進委員会は、『地方分権推進委員会最終報告 分権型社会の創造：その道筋』（2001年）において、第1期分権改革の成果を、「ベース・キャンプを設営した段階」と総括し、「改革の前途の道筋は遼遠」と展望した。「導きの星」は、その道筋の先に煌々と輝いていなければならない。そして、それを評価するのは、中央政府ではなく自治体である。2014年6月に公表された『最終取りまとめ』が、「多くの課題を将来の改革に託した未完の改革」⁽³⁷⁾を少しでも完成に近づけるにあたって、どの程度の照度を備えているのか。正しい方向を示しているのか。筆者は、『最終取りまとめ』が明言するほどの確信を持ってないが、あるべき方向について、これ

(36) 第1次一括法・第2次一括法を踏まえての自治体の条例制定に関して、中央政府関係者は、「まず自治体自らが地域の実情にあった基準を条例化することが期待される。もしそうでなければ、今後の地方分権改革において、地方の声は真摯なものとして受け止められない可能性さえある」と指摘していた。大村慎一「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」『事例集』・前註(11)書31頁以下・39頁。この表現を借りるなら、「まず中央政府自らが地域の実情を踏まえた自治体からの提案に適切に対応して法制化することが期待される。もしそうでなければ、今後の地方分権改革において、中央政府の姿勢は真摯なものとして受け止められない可能性さえある」といえるだろう。

(37) 西尾勝『未完の分権改革』（岩波書店、1999年）v頁。

からも考えていきたい。

(きたむら よしのぶ 上智大学教授)

キーワード：地方分権改革有識者会議／枠付け緩和／
提案募集方式／政策法務／事例