

あいち 分権通信

平成 29 年 3 月
愛知県政策企画局企画課

- 平成 29 年 2 月 21 日から、国において平成 29 年「地方分権改革に関する提案募集」の事前相談・提案受付が始まりました。
- そこで今号では、平成 29 年 2 月 17 日に豊橋商工会議所で開催した「地方分権・道州制セミナー（平成 28 年度第 2 回）」での内閣府地方分権改革推進室次長 横田信孝氏による提案募集方式に関する国の対応及び地方分権の究極の姿である道州制等をテーマにしたご講演の概要をお伝えします。
- また、あわせて提案募集方式の柱の一つである義務付け・枠付けの緩和に関する事例を紹介しています。

§ 目次 §

- ✓ 地方分権・道州制セミナー（平成 28 年度第 2 回）結果概要（その 1）
「地方分権改革をめぐる最新の動向と道州制への取組について」…………… P 1
- ✓ 事例紹介：道路構造の技術的基準を定める条例…………… P 4
コラム：義務付け・枠付けの見直しの今後
- ✓ トピックス：地方分権改革を巡る最近の動向…………… P 6

地方分権・道州制セミナー（平成 28 年度第 2 回）結果概要（その 1）

今年度 2 回目となるセミナーには、自治体の職員や議員の皆様始め約 150 名の方にご参加いただきました。講師の内閣府地方分権改革推進室次長 横田信孝氏からは、「地方分権改革をめぐる最新の動向と道州制への取組について」を演題として、提案募集方式に関する国の対応及び今後の方針などについて、当地域からの提案状況も踏まえて具体的にお話しいただきました。また、関西学院大学総合政策学部教授 北原鉄也氏から「地方分権改革の成果と展望—都市計画を事例として—」を演題として、都市計画制度の変遷を歴史的な経緯を交えお話しいただくとともに、地方分権改革が都市計画制度にもたらした成果や課題などについて、お話しいただきました。その模様を今号と次号の 2 回に分けてお伝えします。

「地方分権改革をめぐる最新の動向と道州制への取組について」（内閣府地方分権改革推進室次長 横田信孝氏）

地方創生の基盤となる地方分権改革

今、分権改革は、地方創生の中にも位置づけられています。具体的には、国の「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」において、地方分権改革によって、地方の自主性・自立性を高め、分権型社会を確立することが基盤になるという表現をしています。

これは、言い換えますと、地方分権とは、地方創

生を進めていく上での基盤であり、さらに言えば地方分権を使って地方創生をしていくのだということです。地方創生を進めていく上で、政府の縛りなどの障害があってもいけない時には、地方分権によって



横田氏の講演

ブレイクスルーして進めていくということです。

ここで、これまでの地方分権改革の考え方と今後の分権改革を整理してみます。

これまで（平成25年まで）の地方分権改革は、委員会を設け、そこで議論した結果を政府に勧告し、法律化するという流れで行ってまいりました。このような国主導による集中的な取組は、機関委任事務を廃止するなどの大きな制度の枠組を変えていくためには、有効な手法であったといえます。



セミナー当日の配布資料より抜粋

提案募集方式の導入

一方で、このような手法によって進めてきた権限移譲について、市町村によっては、受けきれないという声もあるようです。自治体の意見を聴きながら進めてきたつもりですが、それは副次的なものでしかなかったのかもしれないという反省もあります。そこで、今後は地方の発意に根ざして息の長い取組を行っていかねばいけないとの考えから、平成26年から提案募集方式を導入しました。

この、提案募集方式では、自治体からの提案があって初めて動くという仕組みにいたしました。それぞれの自治体での問題、困ったこと、支障事例を提案として出していただきそれを契機に地方分権改革を進めていくようにしたのです。これまでの改革では、地方全体の共通の基盤、いわば全国レベルでの大きな枠組を作ってきましたが、今後はより地方の多様性を重んじた取組として進めていくこととなります。このような考え方が提案募集方式という形で具体化されています。

物事が前に進むプロセスが確立している提案募集方式

提案募集方式では、各自治体から提案を出していただくということが、まずは出発点になります。

それを内閣府が受け付けて、各省との間で折衝を始めます。さらに、専門的な議論が必要な場合や、相当力を入れなければ各省を説得できない場合などには有識者会議、専門部会というところで議論をしていきます。自治体で課題を感じた場合に、陳情や要望書を各省に提出する従来の方法だと、そこから先、なかなか具体化しないのが実状だと思います。しかし、提案募集方式の場合には、提案を受け取ったからの処理のプロセスというのが確立しています。各省からのヒアリングでは局長など責任ある立場の人に、とにかく出てきてもらうことができるというところからして違うのです。さらに、最終的に有識者会議にもかけて対応方針案を練った上で、対応方針を閣議で決め、法律の改正による処置が必要なものについては、一括法として国会に提出する流れが確立されております。

平成28年の地方からの提案の特徴

今年で提案募集方式は3年目となりますが、前年と比べると、全体の提案数としてはあまり変化はありません（H27:334件、H28:303件）。提案の内訳をみますと、市町村からの提案数が増えてきております（H27:112件、H28:164件）、それでもまだまだ市町村からの提案が少ないと思っています。提案の出てきた市町村を日本地図に落として見ますと、多くの提案を出していただいている市町村もある一方、提案のない市町村もあることが分かります。また、これまでの提案団体を、都道府県や指定都市などの規模の面から見ますと、規模が小さくなるに当たって提案件数の全体に占める割合が小さくなっております。提案募集方式の基本である地域の身近なところにある支障を、どのようにして提案に結びつけていくかがこれからの課題です。

当地域の提案からも成果が

平成28年に提案された中から内閣府と関係府省との間で調整対象となった提案のうち、最終的には76.5%について前向きな結果になりました。その成果を具体的に見ていただきます。例えば、子ども・子育て支援の観点からは、認定子ども園の認定権限について、現在、幼保連携型の場合には指定都市、中核市まで移譲されていますが、その他のものは都道府県に留まっており、少なくとも認定子ども園と

いうくりで見ただけの場合には、認定者が異なる状態があります。これを、やはり認定は身近なところでやってもらいたいというので今回は、指定都市まで権限移譲が行われます。

また、公営住宅において明け渡し請求の出来る収入の基準が、法令上、全国一律になっていますが、地方によって家賃水準が違うため、相対的に家賃や収入の低い地域において、その地域の中では賃金が高い人が居座ってしまい、住宅困窮者が入居できないという不都合が生じております。これを改善するため、豊田市などから提案があり、明け渡し請求の出来る収入の基準を、それぞれの自治体の条例に委任することができるようにしました。

愛知県などからの提案を受けて、森林計画の関係で法律改正するものもごございます。森林計画は、農林水産大臣に対して協議を要するのですが、国に協議をするにも手間がかかります。そこで、変更する事項が相対的に問題の少ない事項については届出で良いこととしました。

それから、指定小規模多機能型居宅介護事業用の居間及び食堂を他事業でも共用できる場合を明確化いたしました。これは、島牧村という北海道の村から出てきた提案であり、村からの提案が実現された全国初の事例であります。簡単に説明すると、建物を作って、複数の介護関係の事業を行おうとした場合、厚生労働省の通知により別々の建物で事業を行わなくてはならないが、そんなに多くの建物を作ることができないため、建物を共用したいという話がありました。そこで、厚生労働省とも折衝して基準の解釈を見直したことによって、無事に島牧村でも建物を作る話を進めることができました。

提案の裾野を広げるための内閣府の取組

提案募集方式について、各自治体の分権担当窓口では話が分かっても個々の事業担当課まで話が浸透していないということもあるようです。このため、今年、本日の講演のような地方研修会を精力的に行っています。また、全国をブロックに分け、それぞれのブロックごとに主に分権の担当者を対象に、具体的な支障事例をどのようにブラッシュアップして提案という形に結びつけていくかを説明する全国ブロック説明会も開催しています。

さらに、新しい試みとして、提案募集方式のハンドブックを作成いたしました。ハンドブックには、分権の担当者がどのように提案の検討を進めていけばいいのか、事例を含めて掲載しています。先ほどご紹介した北海道の島牧村がどのように提案するにいたったかといった体験なども紹介していますので、参考にいただければと思います。

与党と連携して進める道州制への取組

最後に道州制について触れたいと思います。現在は、与党において色々な議論をしているところであろうかと思えます。道州制について市町村からは、市町村合併につながるのではないかという意見もあり、抵抗感が非常に強くありました。そこで、与党の公約においても道州制の導入に向けて合意を得るということを第一にしているということをごさいます。

総理からも、「道州制の導入については、現在、与党において、道州制の議論を前に進めるべく、検討が重ねられているところ」との答弁がありました。まずは与党において検討してもらい、政府としても与党と連携をとりながら進めていくこととしております。

住民が実感できる地方分権改革を

地方分権については自治体側に分権疲れが起こっているのではないかという声を聞くこともあります。また、世論の後押しが低調になっているという指摘もあります。やはり分権の成果をしっかりと住民の皆さんに受け止めていただくことが必要なのだと思います。また、分権が進む中では、大きな自治体と小さな自治体で意見が異なるといったことも生じてきます。一方で、北と南に離れていても困っていることは一緒だというように新たな連携の可能性を見出していくことも可能だと思います。

地方分権はあくまでプロセスであって、目的ではありません。分権改革を通して地方の自主性・自立性が高まったという結果をしっかりと出していくことが大事だと思います。何のために地方分権改革を進めていくのか我々内閣府も心して取組んでいきたいと考えているところです。(文責事務局)

事例紹介

道路構造の技術的基準を定める条例（平成 24 年 4 月 1 日施行）

これまでの 6 次にわたる一括法による義務付け・枠付けの見直しに伴い、法令によって全国一律とされてきた県の施設や公物の設置管理基準、職員の資格・定数などが条例委任されています。これを受け、本県においても、当地域にふさわしい条例の制定等に向けて、市町村や有識者等の意見も聴きながら、本県の地域特性や、利用者である県民の皆様の利便性、安全確保の面などから多角的に検討し、独自基準を制定するといった取組を進めてきました。その一例が、「道路構造の技術的基準を定める条例」です。この取組は、内閣府が取りまとめた「地方分権改革事例 30—個性を活かし自立した地方をつくる—（平成 26 年版）」においても紹介されるなど、全国的にも分権改革の先駆けとなる取組でした。

条例制定の背景

愛知県は、東京、神奈川、大阪に次ぐ、全国 4 番目の人口を擁する県である一方、自動車保有台数では、全国一の、まさに車社会といえる県であり、交通渋滞の解消や交通事故の防止が喫緊の課題となっています。しかし、これまでの国の基準では、都市部以外では交差点の車線幅の縮小が認められないため、県内では、右折レーンを設置する十分な用地を確保できない交差点において自動車交通の増加に伴い渋滞が発生している箇所がありました。また、本線上で停車している車両の後ろから停車帯を通過してすり抜ける車両と軽車両やバイクとの接触事故が多く起きているとの指摘がありましたが、国の基準により停車帯の標準の幅員は 2.5m を確保する必要がありました。

道路構造の技術的基準を定める条例ができるまで

道路構造令について県独自基準を定めることが可能に

従来、全国一律で規定されていた地方道の構造に関する基準について、自治体が地域の実情に応じた条例を制定できるようにするための道路法改正案を含む、第 1 次一括法案が平成 22 年 3 月に国会に提出されました。

課を跨いだ P T による素案の作成

本県では、平成 22 年 4 月に、建設部内で道路事業に関わっている、都市計画課、都市整備課、道路維持課、道路建設課の関係 4 課から成る条例化プロジェクトチームを設置し、①条例と政令・省令との関係をどうするのか、②独自基準をどのように選定するのか、③市町村への支援をどのように行っていくのか、について計 7 回の会議を重ねながら検討を行いました。このように、横断的にプロジェクトチームを編成した理由は、条例化作業の情報共有を図るとともに、課題解決の迅速化を図るためです。また、プロジェクトチームが素案を作成する際には、愛知県建設部の建設事務所並びに市町村への意見聴取を行い運用上の問題点の把握に努めました。

学識委員を交えて独自基準を検証

プロジェクトチームが作成した独自基準の素案について、政策面並びに技術面から検討を行うため、平成 23 年 6 月には、これまでのプロジェクトチームのメンバーに、道路計画並びに道路構造を専門とする学識委員 2 名を加えた「あいちの新たな道路構造基準のあり方検討会議」を設置しました。学識委員の選考にあたっては、地元で活躍され、愛知県の道路事情をよくご理解いただいていることを重視しました。学識委員からは、今後の高齢社会到来を踏まえた対応など幅広い視点からご指摘をいただくことができました。

独自基準について関係機関と協議

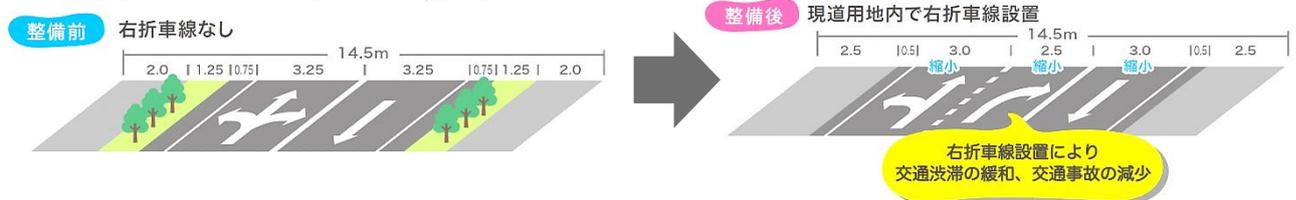
検討会議での検討後、公安委員会や国土交通省などの関係機関と協議を行う中で、危険性の指摘を受け、採用を見送った基準も一部ありましたが、さまざまな調整を経て、平成 24 年 2 月議会に「道路構造の技術的基準を定める条例」を提出し、同年 3 月に可決されました。

条例による独自基準とその活用

県が管理する県道の交差点の幅員について、やむを得ない場合には 2.75m を 2.5m まで縮小することができるなどの独自基準を設けました。この独自基準を活用して現在までに県内 4 箇所（箇所）の交差点において、車線幅を縮小の上、右折車線の整備を進めています。

また、停車帯の標準の幅員を 1.5m と決めました。車両が停車帯を走行することを防止するため、県内 2 箇所（箇所）でこの独自基準を活用した整備を進めています。

〈車線幅を縮小し右折車線を新たに設置する例〉



（コラム：義務付け・枠付けの見直しの今後）

国は今後も提案募集方式を活用

国の「地方分権改革に関する提案募集」は、地方に対する規制緩和や権限移譲を提案の対象としています。法令による義務付け・枠付けの見直しも規制緩和の一つの形として、分権改革の大きな柱になっています。一方、これまでの義務付け・枠付けの見直しは、法令により全国一律に定められてきた基準を、主に法令にガイドラインを定めた上で条例に委任する方法で進められてきました。その際、定められる法令のガイドラインには、通常よるべき基準となる「標準」と十分に参照した結果としてならば地域の実情に応じて、異なる内容を定めることが許容される「参酌すべき基準」、法令の基準と異なる内容を定めることが許容されない「従うべき基準」の3つの類型があります。このうちこれまでの義務付け・枠付けの見直しでは、「従うべき基準」という類型が多用されていることも否めません。

従うべき基準の廃止を求めている全国知事会

全国知事会は、平成 28 年 12 月 20 日に、「来年以降の提案募集方式の取組に関しては、依然として残された課題である『従うべき基準』について、速やかに廃止又は参酌すべき基準化を進めるとともに、引き続き、地方分権改革推進委員会の第 2 次・第 3 次勧告に従って義務付け・枠付けについて見直しを行うべき」であるとの声明を発表しています。また、平成 29 年 3 月 1 日に、「福祉等の分野における『従うべき基準』や地域交通など、全国知事会が従前より参酌すべき基準化や事務・権限の移譲を求めているものについて重点的に議論する」よう内閣府に申入れを行っています。

義務付け・枠付けの見直しに関する有識者の意見

これまでの国の義務付け・枠付けの見直しでは、個別法を改正することで条例を制定する余地を拡大するという手法がとられてきました。これは条例制定可能なポジティブ・リストを作成する作業であるということができます。この点について、条例制定できない事項を明示するネガティブ・リスト方式が、国と地方の役割分担を踏まえればより適当であるとする意見もあります。これは、原理的あるいは政策的に全国一律的に対応すべき事務については、自治体の事務ではあるが条例制定の対象にはできないものの、その他の事務は基本的に条例制定が可能であるという考え方によるものです。*

今後を見据えた取組

このように、今後も引き続き地方分権改革の重要なテーマの一つである法令による義務付け・枠付けの見直しについては、自治体の現場における成果が積み重ねられていく中で、その方法や見直しの内容も含めて、さらに議論が深められていくものと考えられます。

※ 北村喜宣教授（上智大学法科大学院）へのヒアリングによる。

参考文献 「第 2 次分権改革の検証－義務付け・枠付けの見直しを中心に－」（2016.2 敬文堂）

トピックス：地方分権改革を巡る最近の動向

○本県提案の「総合特区推進調整費の支援期間の延長」が実現

平成 29 年 2 月 20 日に開催された地方分権改革有識者会議で平成 28 年の本県提案のうち、「予算編成後に内閣府から回答する」とされていた「総合特区推進調整費の支援期間の延長」に係る提案について回答が示されました。これによると、支援期間が「最初の総合特区計画の認定から 5 年以内」に限られていたところ、「アジア No. 1 航空宇宙産業クラスター形成特区」計画の目標年度が延長されたことを踏まえた本県の提案に沿い、「平成 32 年度末まで」に変更することとされ、特区事業への機動的支援が継続されることとなりました。

○平成 29 年「地方分権改革に関する提案募集」の受付が始まる

平成 29 年 2 月 21 日から、平成 29 年「地方分権改革に関する提案募集」の事前相談・提案受付が始まりました。幅広く提案を求めるため、昨年に比べ事前相談・提案受付開始が 1 か月程度前倒しされています。

国の平成 29 年「地方分権改革に関する提案募集」スケジュール

2 月 21 日～6 月 6 日	提案募集受付
6 月下旬～7 月上旬	地方分権改革有識者会議等で議論
7 月～10 月	提案団体、関係府省、地方三団体からのヒアリング
10 月～11 月	関係府省との調整
11 月中下旬	地方分権改革有識者会議（対応方針案の了承）
12 月中下旬	地方分権改革推進本部・閣議（対応方針の決定）

○「第 7 次地方分権一括法案」が国会に提出

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など 10 法律を改正する「第 7 次地方分権一括法案」が、平成 29 年 3 月 3 日に閣議決定され、国会に提出されました。この法律には、平成 26 年の本県の提案を踏まえ、地域森林計画における森林施業の合理化に関する事項の変更等に係る国への協議の届出への見直しを図るための森林法改正案が盛り込まれています。

（編集後記）

平成 29 年「地方分権改革に関する提案募集」の受付が始まりました。愛知県でも、庁内から提案を募り、検討を始めているところです。

平成 28 年の提案募集の結果をしてみると、日々の事務改善の提案が、国の制度の見直しに繋がるなど、日々の業務で感じた小さな気づきが提案として実を結んでいる例が見受けられます。

仕事を進める中でこれまで当たり前だと思っていた事務の手续や手順を違う角度から見直すことで事務を改善していく糸口が見つかるかもしれません。分権を進めるためには、そのような成果を一つずつ積み重ねることが大切だと改めて感じています。

○ ホームページ 分権型社会に向けて

地方分権や道州制について、愛知県の主張・取組など最新の動向を紹介するとともに、Q&A 形式でわかりやすく解説しています。

URL <http://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/index.html>

○ 出前分権教室を実施しています！

地方分権・道州制に対する理解を深めていただくために、県民の皆様や大学・各種団体からの依頼に基づき、職員が出向いて説明しています。応募方法につきましては、上記ホームページをご覧ください。

愛知県政策企画局企画課 平成 29 年 3 月発行

名古屋市中区三の丸三丁目 1 番 2 号

TEL (052) 961-2111 (代表)

(052) 954-6473 (ダイヤルイン)

FAX (052) 971-4723

E-mail kikaku@pref.aichi.lg.jp