HOKKAIDO UNIVERSITY

| | |
|---|---|
| Title | “手を挙げる”地方分権を目指して：パイロット自治体を手がかりに |
| Author(s) | 尾原, 淳之 |
| Citation | 北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 2, 47-73 |
| Issue Date | 1995-11 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/22265 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | 2_P47-73.pdf |

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

# 〝手を挙げる〞地方分権を目指して

## —パイロット自治体を手がかりに—

尾原淳之（おはらじゅんじ）

目　次

はじめに …… 48
第1章　パイロット自治体の理論 …… 48
　第1節　地方分権特例制度の特徴 …… 48
　第2節　「パイロット自治体構想」後退の要因 …… 49
　第3節　パイロット自治体制度をめぐる議論 …… 50
第2章　パイロット自治体の現状 …… 53
　第1節　パイロット自治体の構成 …… 53
　第2節　申請事業の内容と検討結果 …… 54
　第3節　事例検討 …… 56
第3章　「パイロット自治体に関するアンケート調査」分析 …… 60
　第1節　適用申請までの経緯 …… 60
　第2節　申請過程における都道府県・国との関わり …… 62
　第3節　パイロット制度に関する評価等 …… 64
第4章　都市制度と〝手を挙げる〞地方分権 …… 67
　第1節　都市制度改革の概略 …… 67
　第2節　中核市制度の問題点 …… 67
　第3節　弾力的な権限移譲の必要性 …… 68
　第4節　弾力的な権限移譲の仕組みの位置 …… 68

## はじめに

近年の地方分権論議では，地方の権限は地方に固有なものなのだから，「地方分権」ではなく「地方主権」というべきであるとか，「地方主権」とはいわないまでも，国の権限を都道府県，市町村に一律に一括移譲すべきであるとする議論をよく耳にする。たしかに，「地方主権」や一括移譲の考え方は将来の地方自治のイメージを描く上で魅力的なものであり，このようなスローガンは地方自治・地方分権に対する意識を高めるのに一定の役割を果すであろう。

しかし，現在，大幅な権限移譲に十分に対応できる行政能力と意欲をもつ市町村は果してどの位あるだろうか。権限を移譲されても結局は県に返上してしまう，現在の事務でさえ満足に処理しきれていない，それどころか，国や都道府県に悪印象をもたれたくないために地方分権に関して目立った行動はとらない，という市町村は決して少なくないのである。分権推進の阻害要因としてよくいわれる国側の「地方不信」にも，残念ながらやむをえない面があるといわねばならない。こうした状況における行政権限のドラスティックな変革は，国・都道府県・市町村を通じて大きな混乱を引き起こすであろうし，ひいては住民福祉に悪影響を及ぼしかねない。

そこで，〝手を挙げる〟形での分権を考えてみたい。〝手を挙げる〟とは，能力・意欲のある自治体が自律的な行政施策を展開するために必要と判断する権限・財源の移譲を国や都道府県に求める，という意味である。行財政能力の有無，地域の実情はその自治体自身が一番よく知っている。不必要あるいは処理できない権限を求めることは少ないであろうし，かりにうまく処理できない場合があっても，地方自治とは，まさに地方が誤りをおかす権利をどの程度認めるかということにあるのだから，一律に移譲されて処理できない場合とはその意味が異なる。このような移譲方式を採ると，国や都道府県は事務処理が煩雑になるかもしれないが，地域住民に対しては比較的円滑にサービスの向上を図ることができるであろう。また，権限を全市町村に一括移譲することに対する中央の「地方不信」はある程度やむをえないが，能力・意欲のある自治体への移譲に対しては，「地方不信」という理由付けは成り立たない。

〝手を挙げる〟地方分権の典型的な例は北欧諸国のフリー・コミューン制度などであるが，日本ではいまだこうした試みはなされていない。ただ，法的な権限委譲は伴わないが，市町村が行政運営改善のイニシアティヴをとるという意味において〝手を挙げる〟分権とその方向性を同じくしているものとして，地方分権特例制度（パイロット自治体制度）を挙げることができる。本稿では，制度成立過程での問題やパイロット事業の事例の検討，パイロット自治体担当者の意識調査などを通じて，日本における〝手を挙げる〟分権のさきがけともいえるパイロット制度の現状を明らかにしたい。また，補足的にではあるが，〝手を挙げる〟分権の必要性・可能性を都市制度との関連から論じることとしたい。

## 第1章　パイロット自治体の理論

### 第1節　地方分権特例制度の特徴

本制度の最大の特徴は，①個々の自治体が，②事業を行なう際の足枷となっている様々な規制に対し，③中央省庁や都道府県に対してオープンに注文を付けることができ，④理由を明らかにした回答を受けることができる，という点にある。

従来，地方自治体の「国政参加」関連の仕組みとしては，個別法令により「意見」・「協議」・「同意」・「申出」などの方式が採られてきた。しかし，これらについては，自治体の側から意見具申したり提案・発案を行う道を開いているものが少ないこと，自治体の意見を採用しない場合の理由の説明がなくてもよい制度になっていること，参加の機会が，国が地域を指定したり地方自治体に負担を求めたりする場合に限られていること，などが問題点として指摘されている(1)。地方自治法99条2項による地方議会の意見書提出権は，その発議権は地方議会の議員にあり，意見書は当該議会の

意見なので，自治体行政の現場の専門的・技術的な事柄に関わる意見の提出は困難であろう。また，1993年の地方自治法改正で地方六団体の国政に関する意見提出権が法制化されたことの意義は大きい(2)が，これは「地方公共団体全体の意向」の国政への反映を目的としているので，個々の自治体の意見を直接中央省庁に伝えることはできない。個々の意見は，独自に陳情を行なうなどインフォーマルな形で伝えられているが，制度で保障されていなければ，それらにはおのずから限界がある(3)。もちろん，これらの意見提出ルートはそれぞれ重要な機能をもつので，積極的かつ適切な運用が望まれるところである。ただ，意見提出を地方分権の推進，地方自治の充実の手段と捉えた場合，上記①②③④の条件が揃っている場合と揃っていない場合の差は大きい。地方分権について〝総論賛成，各論反対〞〝地方不信〞に陥っている中央省庁に，〝各論〞を納得させ自治体の実力を信じさせるためには，①②③④の前提の下に地方が事業の実績を積んでいくことが必要である。個々の自治体からの特例措置の要求は，それだけでは十分ではないにしても，まさに各論そのものである。そして，特例措置の申請内容，これに対する省庁の検討結果，特例措置を利用した事業の結果などがすべて公表されるので国民・住民にも伝わりやすく，とりわけ住民生活に密着した事業の申請があった場合には，省庁の検討結果をめぐって活発な議論が行なわれる可能性も大きい。中央省庁は，自治体が特例措置を利用して実績をあげたとしても分権に消極的であり続けるかもしれないが，その自治体の力量は証明されたのであり，ここで〝地方不信〞をもちだすことはできない。地方分権の各論の充実を図るという意味において，地方分権特例制度は（日本では）画期的な手法と言ってよいであろう。

その他に制度の概要として強調しておかなければならないのは，特例措置は「法律の制定または改正を要しない範囲」でしか認められないということと，財政的な支援措置がないということである。「地方分権」にとっては致命的なこの二つの弱点のために，本制度は「骨抜き」のレッテルを貼られている。実際，申請の検討はしてみたものの，「法律の改正を要しない範囲で」という条件がネックとなって申請を取り止めた自治体や，権限移譲や財源措置がないので具体的なメリットがわからないという自治体も少なくないようである(4)。

## 第2節　「パイロット自治体構想」後退の要因

地方分権特例制度は，当初は法律という形での制度化が目指されていたのであるが，最終的には，第三次行革審第三次答申を受けての閣議決定という形で落ち着いた。このことは，一般にパイロット自治体構想の後退として捉えられている。構想の提出から閣議決定に至るまでには紆余曲折があったのであるが，紙幅の都合上これを詳しく述べることはできない。ここでは，構想が後退することになった要因について若干の考察を行ってみたい(5)。

パイロット自治体の内容との関連からすると，行革審の「新たな基礎自治体」(6)構想への固執(7)が，パイロット構想後退の大きな要因と考えられる。現在の都道府県・市町村を見直して「新たな基礎自治体」を創設すること自体の是非はここでは検討しない。しかし，第二次行革審が地域中核都市制度，都道府県連合・市町村連合制度の導入を提言し，これを受けた第23次地方制度調査会がまさにその審議を開始しようとしたところに，これらを無意味にしかねない構想を打ち出したのは戦略的な誤りではなかっただろうか。また，かりに第一次答申でこの構想を打ち出したことは良しとしても，地方団体や自治省の反発(8)を考えた場合に，パイロット自治体を「新たな基礎自治体」実現への突破口と位置付けたのは果して妥当であっただろうか。「開放区」構想(9)のように，あくまで「政策課題の解決手段」という位置付けにしておけば，もう少し異なった展開が見られたように思われる。すなわち，まず第一に，そうすることで単なる地方分権という「制度改革論」を越えて，住民の生活がどのように改善されるかという具体的な「政策論」が強調されることになり，よ

り住民生活に身近な議論が行われる。そうすれば，国民の関心も高まり，世論の支持をより多く得られたであろう(10)。第二に，政策課題を解決しなければならないことについては小規模自治体も大規模自治体と同じであり，制度に人口要件を設ける必要はない。また，基礎自治体の再編を目標に据えなければ，パイロットの対象は単独の市町村で構わない。制度の仕組みをこのようにすれば，全国町村会からの反発はそれ程強いものとはならなかったであろう。第三に，パイロット自治体はあくまでも，既存の市町村の政策課題の解決に必要な行財政権限を一つ一つ見極めるための手段で，動態的な制度である。したがって，静態的な地域中核都市を補完する機能は持つが，必ずしもこれと競合するわけではない。この点を明確にしておけば，現行市町村の維持，地域中核市制度の創設を目指す自治省からも，より協力的な姿勢を引き出せたであろう。このように，「新たな基礎自治体」に結びつけられなければ，パイロット制度はより多くの支持を得られたと思われるのである。そうした状況の下では，官僚側もあまりに露骨な反対はできなかったであろう。

もう一つの大きな要因は，パイロット制度のように実験的要素を含む特例制度の法制化は技術的に困難とされたことである。しかし，その理由についての具体的な議論はほとんど見受けられない。法技術の分野はいわば中央官僚の専管事項であり，審議会の民間の委員はもちろんのこと，法学研究者の委員にとっても法技術的に実行可能であることを立証するのは困難であろう。それをできるようにするには，法技術的に何が困難であるかの情報公開，そしてそれを踏まえて，それでもパイロット自治体構想を制度化する必要があるという議論をするための十分な審議時間が必要であった。「開放区」構想の部会への提案から第三次答申まではおよそ9カ月であり，日本の地方制度が実質的に制度化されるまでに要した議論の時間としては，かなり短い事例に属する。その意味で，パイロット自治体は，「新しい基礎自治体」を一つの目玉にしようとした行革審の意図に引きずられ，未成熟のまま誕生した制度であるといえよう。

その他，審議機関における官僚OB委員の多さ(11)，首相の指導力・意欲の欠如(12)など，パイロット自治体審議が行われた環境の悪さも構想後退の要因として挙げられる。しかし，これらは特にパイロット自治体の審議に限った問題ではなく，別途論じられるべきものなので指摘するにとどめておく。

## 第3節　パイロット自治体制度をめぐる議論

運用され始めてからまだ日が浅く，具体的な成果があまり挙がっていないためか，これまでのところパイロット制度は地方分権論議の中で重要な位置を占めるには至っていない。また，制度創設前後の時期には比較的多くの意見が出されたが，それらは主に批判的なものであったし，現在もこの制度を積極的に評価する論者は少ない。ここでは，これらの批判的な意見およびそれに対する推進派からの反論をまとめながら，筆者の見解を述べてみたい。

### Ⅰ．パイロット制度への批判

#### (1)　パイロット制度構想は市町村合併の促進を狙ったもの

ここでの意見は，国主導による大規模な合併促進を批判する観点から，第二次答申，すなわちパイロット自治体「構想」になされた批判である。人口規模や地域的広がり・行政能力を条件にすれば，政令指定都市の指定を受けようとする競争と同じように，市町村が競争して合併をすることになるということが指摘されている(13)。これは大都市周辺の自治体についての懸念であるが，より一般的な基礎自治体の再編成への危惧も示されている(14)。第二次答申の段階では，権限配分や税財政制度上の特例など，パイロット自治体申請に強いインセンティヴが与えられる可能性があった。また，対象自治体には市町村が共同して申請する場合も含まれている。そこに，「特例制度は，第一次答申で指摘した時代の要請に対応し得る今後の望ましい基礎的自治体の在り方を示す」という言葉が加えられていれば，合併促進を狙っていると捉

えられても不思議ではなく，全国町村会も合併促進のおそれを理由にしてパイロット構想に批判的立場をとった。なお，パイロット構想が骨抜きになり権限移管などのインセンティヴが失われてからは，当然のことながらこうした批判は見られなくなった。

(2) 運用でどこまでできるか

第三次答申，あるいは閣議決定されたパイロット制度の根本的な問題に対する批判である。肝心の権限は渡さずに，ただ運用面で「国は改善するように努力しなさい」というだけで一体何が変わるのか(15)という疑問であり，分権に関する議論においてパイロット制度が議論の俎上に上りにくいのも，この一点によるところが大きいと思われる。特に，「真に対象自治体の自主性を尊重するといえる程度まで弾力的運用をすることが可能なのか疑問がある。なぜなら，法律上国に許認可等の権限が与えられている場合は，国は法律の趣旨に沿って適切にその権限を行使する義務があるのであって，これと対象自治体に対し弾力的運用をすることとは，ある面で衝突することにもなる」(16)とする自治官僚の発言は，運用で改善していくことの限界をあらためて認識させるものである。

(3) 手続きが厄介

パイロット制度の事務手続きとしては，

① 地域づくりの具体的計画に必要な各省庁の許認可や補助金を明らかにした書類の作成
② 都道府県との事前協議，知事の意見書の添付
③ 地方分権特例制度推進本部の審査
④ 指定にあたって，申請団体の人口規模，地域特性，計画の分野等を考慮
⑤ 必要に応じ，実施結果を本部に報告

がある。こうした手続きについて，「これでは，国による手とり足とりの監視つきの地方分権の実験ではないか」という批判が自治体関係者から出されたことが報告されている(17)。また，パイロット自治体になった自治体は，主管官庁の裁量権に対して，その弾力的運用を求める折衝におわれることになってしまうとの指摘もなされた(18)。

(4) 地方分権特例制度は集権的

批判の具体的な対象が(3)と同じ場合もあり，その主張に明確な区別はつけ難いが，批判をこえて否定に近いニュアンスをもつ。たとえば成田頼明教授は，「パイロット制度では，自治体に計画をつくらせて，それを国の本部に持ちこんで，国が審査して決定するという在来手法をとっているわけで，国が恩恵的に上から特別扱いをしてあげますよということになっているわけですね。このやり方は集権的制度だと思います」と述べている(19)。同様のものとして，「パイロットの考え方は，『地方の側に能力があるのであれば仕事はやってもらいましょう』ということであって……そこでつくりあげられる地方政府像は，割り当てられた仕事を効率よく処理する一般化された画一的な地方制度であって，自主的に自分のまちでやりたいことをやる地方政府像ではない」(20)という新川氏の見解もある。

また，「『特例措置』の中で，知事権限の市町村長への移譲を求めるものがあるとすると，……自治法153条第2項により知事から市町村長への委任を行う方式によって権限の移譲を行うものと思われる。この方式は，県と市町村の協議によって行う性格のものであるが，今回は，国が県を行政指導して行うこととなる。自治体の自主性を高めるための権限の移譲が行政指導によって行われるとすれば，それは本来の趣旨に反することにならないか」(21)として，制度そのものを否定するほどではないが，その集権的側面を指摘する見解もある。

2．推進派からの反論

細かい点を除けば，パイロット制度になされた批判的見解はおよそ以上のようにまとめられる。これらに対しては，主にパイロット自治体・総務庁・行革国民会議の関係者から，この制度を推進する観点で反論が試みられてきた。

まず，合併促進への疑問に対しては，制度の仕組み自体に合併促進の要素がなくなったのでもはや大きな問題ではないが，「市町村合併とパイロットを結びつけない方がいい」，また，「パイロット

は受け皿をどうするかという話ではなく，どのような自治体であろうとそこで力を発揮してもらおうというのが狙い……。共同の方がメリットが多ければ，共同でやって構わないですし，自主性を発揮するという点で，単独の自治体で行いたいのであれば，市町村の判断で進めていただいて結構」と述べられている(22)。

法制化が見送られて現行制度の運用改善に後退したことについては，その欠陥の大きさは認めながらも，逆に法律によらないがためのメリットを強調している。すなわち，第一に，パイロット制度ではその実施のプロセスが，全閣僚・地方関係団体の代表者からなる推進本部，あるいは総務庁という場に出てくるため，全政府的な取り組みとしてフォローアップしていけること，第二に，時代の流れが非常に早い中では，法律による固い制度よりも，必要に応じて変えることのできる運用による制度の方が有効ではないかということである(23)。しかし，第一の点については，二次申請までの検討結果を見た限りでは，必ずしも地方の試みが十分にフォローアップされているとはいえない(第2章参照)。第二点については，当初二回と予定されていたパイロット自治体の募集が継続されることになり，早くも効果を表している。

手続き面に関しては，地域づくりの計画は新しいものを作る必要はない，総合的な計画でも単独の施設に関するものでもいい，その計画の善し悪しを判断することはない，としている。また，関係省庁との調整には総務庁があたり，申請市町村に負担がかからないように心掛けると述べている(24)。実際の申請過程では，これらの配慮はかなり生かされてきたといってよい。批判意見が指摘した中で最も問題になっているのは，②の都道府県との事前協議である（第3章参照)。

「パイロット制度は集権的」という意見に対しては，正面から応えるものではないかもしれないが，「私はこの制度の中から，国から地方への権限移譲の大きなテーマを引き出すため，積極的に取り組んでいる」(25)という水戸市長の言葉が重要な意味をもつ。また，これを受けて，「申請自治体が地域づくりの実際的事業をすすめながら，国，都道府県，市町村がそれぞれ，どの権限をもつことが，地域づくりにとってベターかを具体的に点検していく過程がこの制度」(26)とする指摘は示唆的であろう。すなわち，パイロット制度を集権的とする批判は，制度の「仕組み」そのものの集権性をいっているにすぎず，それがもつ分権効果の可能性を閑却しているのである。

だがそれ以前に，批判そのものの不適切な点を挙げておく必要があろう。たとえば前述のように，国が自治体の計画を審査し指定された自治体を特別扱いすることを「集権的」とする見解があるが，それならば，北欧諸国で行われたフリーコミューンの実験をも「集権的」というのだろうか。かりに，フリーコミューンの手法を「集権的」といったとしても，それが分権推進に及ぼした効果を否定することはできない。また，そもそもこうした手法は，各種地域振興立法や政令指定都市，新たに創設される中核市，広域連合にも用いられているのであり，これらを全て「集権的」とするなら「分権的」な制度は日本には一つも存在しなくなる。ひとりパイロット制度のみを「集権的」とするのはおかしいといわざるをえない。また，「割り当てられた仕事を効率よく処理する一般化された画一的な地方制度」という見解は，パイロット制度のどの部分を読めば出てくるのであろうか。たしかに，この制度自体は地方分権を大きく進めるものではないかもしれないが，少なくとも自治体の側に行政運営改善のイニシアティヴがあるという意味において，決して一般化された画一化的な制度ではない。

以上，パイロット制度をめぐる議論の概略を見てきたが，評価の違いは，パイロット制度の方向性と分権推進効果の小ささをはかりにかけた場合に，前者に重きを置く者と後者に重きを置く者との間に生じている。前者は，分権効果の小ささを認識しながらも，全ての市町村にイニシアティヴ発揮の機会が与えられた唯一の制度であることを重視し，より積極的な運用を呼び掛けるとともに，制度自体の充実を求めている。後者は，権限移管

や税財源の特例がなされないことにパイロット制度の限界を見ており，これを育てていくという発想はない。

もともと，第二次答申におけるパイロット制度「構想」は，日本の法制度にとっては全く異質なものであり，中央省庁や自治体関係者の理解が得られにくいという指摘がなされていた(27)。実際その通りの結果となり，現在のパイロット制度は「構想」より大幅に後退したものとなった。それゆえに，再び第二次答申の内容に近づけていくことは困難であるという認識が強いのであろうか，パイロット制度の方向性を重視する声は，現段階では決して大きくはないといわざるをえない。

## 第2章　パイロット自治体の現状

### 第1節　パイロット自治体の構成

パイロット自治体は，二次指定が終わった段階で30，共同申請した自治体を個別に数えれば33市7町1村である(表1-(1))。一次指定自治体で三大都市圏にあるのは宇治市のみであるのに対し，二次指定には三大都市圏の自治体が多く，首都圏に8，名古屋圏に1ある。

パイロット自治体の内訳を規模で分けると表1-(2)のようになる。原則として人口が20万人以上であることがパイロット自治体の要件だが，ほぼ半数が20万人未満であることを見ても，この要件は事実上指定とは無関係になっているといえる。特に，10万人未満の自治体が8あることは，必ずしも大規模のエリート自治体でなくてもこの制度を十分に利用できることを示している。

さて，人口30万人以上の市が9あることに注目したい。人口30万人以上は，1994年6月に創設された中核市制度の要件の一つである。しかし，中核市にはこの他に面積100 km²以上と，人口50万人未満の場合は昼夜間人口比100以上という二つの要件がある。人口要件だけなら52市が該当するところ，この二要件のために25市が脱落することになった。パイロット自治体で中核市の要件を全て満たすのは宇都宮市と高松市のみで，人口30万人以上の残り7市は対象から外れている（9市の中核市三要件に関するデータは表1-(3))。しかし，中核市から外れたこれらの市の全てが中核市に移譲される事務を処理できないとは思えない。移譲される権限や事務に問題がないとはいえないが，中核市に指定されれば，現在よりはかなり自律性に富んだ地域づくりを展開できるはずである。

**表1-(1)　パイロット自治体**

| 一次指定（1993.11.16） | | 二次指定・追加申請（1994.11.8） | |
|---|---|---|---|
| 釧路市（北海道） | 下諏訪町 | 本宮町（福島県） | 奈良市（奈良県） |
| 岩見沢市（北海道） | 富士見町 | 今市市（栃木県） | 久留米市（福岡県） |
| 鶴岡市（山形県） | 原村 | 川越市（埼玉県） | 共同申請（福岡県） |
| 天童市（山形県） | 掛川市（静岡県） | 所沢市（埼玉県） | 田川市 |
| 水戸市（茨城県） | 宇治市（京都府） | 三鷹市（東京都） | 金田町 |
| 宇都宮市（栃木県） | 加古川市（兵庫県） | 調布市（東京都） | 糸田町 |
| 松本市（長野県） | 松江市（島根県） | 町田市（東京都） | 川崎町 |
| 共同申請（長野県） | 三原市（広島市） | 羽村市（東京都） | 赤池町 |
| 岡谷市 | 高松市（香川県） | 藤沢市（神奈川県） | 長崎県（佐世保市） |
| 諏訪市 | 那覇市（沖縄県） | 相模原市（神奈川県） | 〈追加申請〉 |
| 茅野市 | | 大垣市（岐阜県） | 掛川市，三原市 |

**表1-(2)　パイロット自治体の規模別内訳**

| | 30万人以上 | 20万人以上 | 10万人以上 | 10万人未満 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一次 | 3市 | 4市，1共同 | 2市 | 5市 | 14市，1共同 |
| 二次 | 6市 | 2市 | 3市，1共同 | 2市，1町 | 13市，1町，1共同 |
| 計 | 9市 | 6市，1共同 | 5市，1共同 | 7市，1町 | 27市，1町，2共同 |

**表 1-(3)　人口 30 万人以上のパイロット自治体**

| | 人口(人) | 面積(km²) | 昼夜間人口比(%) |
|---|---|---|---|
| 相模原市 | 531,542 | *90.39* | *85.2* |
| 宇都宮市 | 426,795 | 312.16 | 108.7 |
| 藤沢市 | 350,330 | *69.49* | *94.6* |
| 奈良市 | 349,349 | 211.61 | *89.6* |
| 町田市 | 349,050 | *71.64* | *85.7* |
| 高松市 | 329,684 | 194.03 | 112.1 |
| 川越市 | 304,854 | 109.18 | *92.6* |
| 那覇市 | 304,836 | *38.73* | 108.4 |
| 所沢市 | 303,040 | *72.00* | *79.1* |

人口，昼夜間人口比は 1990 年国勢調査。面積は国土地理院調査。
中核市の要件に外れる項目を斜体で表している。

また，中核市の三要件に関していえば，人口 20 万人以上 30 万人未満で，人口要件以外の要件は全て満たしているパイロット自治体が 5 ある。水戸市，佐世保市，久留米市，釧路市，松本市であり，いずれも地方の中核的な都市である。人口は財政基盤の裏付けにもなるので，この要件を欠くことは他の二要件の場合と同列には論ぜられないが，それでも中核市に移譲される権限・事務の中には，これらの 5 市が引き受けるべきものがあるだろう。

制度の趣旨も仕組みも異なるので，パイロット自治体になれば中核市の穴埋めができるということはないし，これらの自治体が「中核市になれないなら，せめてパイロット自治体に」と考えていたかどうかも定かではない。ただ，パイロット制度が，実力を持ちながらも権限移譲の法的保障を得られない自治体の分権への意思を，世間に広く知らしめる役割を果たしていることは事実である。

## 第 2 節　申請事業の内容と検討結果

### 1．申請の内容[28]

パイロット自治体による各省庁・都道府県への特例措置申請の合計は，表 2-(1)の通りである。一つの申請で複数の省庁に関わるものがあるので，総務庁公表の申請数より多くなっている。

一次，二次を通じて，建設省・厚生省・農水省・文部省に対する要求が多い。建設省は都市計画に関するもの，農水省は農地転用，厚生省は社会福祉施設，文部省は余裕教室の利用に関するものが目立つ。

パイロット自治体の事業は様々な分野に及んでいるので，これらをきれいに類型化することは難しいが，申請の多かった事業としては以下のものが挙げられる。上記 4 省庁への申請の多さと合わせて，自治体が現在直面している課題の傾向が表れているように思われる。

- 社会福祉施設等の整備に関するもの：10 団体
- 下水道事業，水質浄化に関するもの：5 団体
- 住宅，団地等の整備に関するもの：5 団体
- 清掃工場等の整備に関するもの：4 団体

### 2．申請の検討結果

(1)　関係省庁のかたくなな姿勢

表 2-(2)は，総務庁が公表した関係省庁による検討結果である。代替措置とは，申請通りの措置はできないけれども，申請の趣旨に沿うように他の措置を講じるというものである。代替措置によって，実質的に狙い通りの成果を上げられる場合もあれば，ほとんど意味をなさない場合もあろう。ただ，『検討結果』には「申請どおりの措置を講ずることが困難な理由」とともに代替措置が述べられているけれども，これを見る限りでは，代替措置の多くは申請の意図から大幅に後退しているといわざるをえない。

このことについて，表 2-(3)を見ながら考えてみ

**表 2-(1)　省庁・都道府県に対する申請の数**

| | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|
| 建設省 | 30 | 11 | 41 |
| 厚生省 | 15 | 13 | 28 |
| 農水省 | 12 | 16 | 28 |
| 文部省 | 7 | 15 | 22 |
| 大蔵 | 4 | 2 | 6 |
| 自治省 | 2 | 2 | 4 |
| 防衛庁 | | 3 | 3 |
| 郵政省 | 1 | 1 | 2 |
| 運輸省 | | 2 | 2 |
| 国土庁 | | 2 | 2 |
| 通産省 | 1 | | 1 |
| 科技庁 | 1 | | 1 |
| 法務省 | | 1 | 1 |
| 外務省 | | 1 | 1 |
| 警察庁 | | 1 | 1 |
| 都道府県 | 26 | 27 | 53 |

たい[29]。まず，権限の委任に関するものは明らかに認められない傾向にある。一次申請で認められなかった6件のうち3件（宇都宮市，共同申請，高松市）はほとんど同じ内容の申請であるので，例として見てみたい。宇都宮市の申請を引用すると，「……具体的には，単独公共下水道については，下水道法による事業認可を受けた処理区域面積が，都市の規模によって異なるため，それぞれの都市の事業認可面積の概ね10%程度の区域の拡大について，都道府県知事に（認可）権限を委任」することを要求している。申請書[30]ではさらに，「知事に下水道事業認可を委任することによって都市計画決定や都市計画事業認定との整合性が図れる」，「県は技術的に安全であることを確認するのに十分な能力をもっている」，「住民に直接影響を及ぼさないものなどについては，軽微な変更として処理して，事務の簡素化迅速化を図り，効率的な事務執行を行う必要がある」などの理由を付している。これに対して建設省は，「下水道事業認可については，下水道事業のもつ広域性等を判断の上，都道府県知事に委任する範囲を政令で定めているところであり，これの変更については体系的な検討が必要であるので，宇都宮市のみについて知事認可の範囲を拡大することは困難である」と述べ，建設省のヒアリングに代えて県の審査結果報告書を添付するという代替措置を示している。これは，宇都宮市の申請理由やパイロット制度の趣旨を全く無視した回答といえよう。まず実態面からいっても，住民に直接影響を及ぼさない程度の軽微な変更について建設大臣が「広域性」を判断する必要はないし，法的にみても，パイロット制度の限界は「法律の制定又は改正を要しない範囲」であり，政令以下については制約はないのである。また，「特例」とは「特別にもうけた例外」のことであるのに，「宇都宮市のみについて……」というのは矛盾している。

**表2-(2)　申請の検討結果の内訳**

| | 申請通り措置 | 代替措置 | 現行制度で可 | 不可 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|
| 一次 | 35 | 20 | 15 | 8 | 78 |
| 二次 | 23 | 10 | 17 | 17 | 67 |
| 計 | 58 | 30 | 32 | 25 | 145 |

総務庁公表

**表2-(3)　申請内容類型別の検討結果**

| | 評価 | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|---|
| 権限の委任に関するもの | ○ | 1 | 3 | 4 |
| | × | 6 | 6 | 12 |
| 基準の弾力的運用等<br>許認可事務に関するもの | ○ | 3 | 7 | 10 |
| | × | 13 | 7 | 20 |
| 補助金事務に関するもの | ○ | 1 | 1 | 2 |
| | × | 4 | 5 | 9 |
| 事務の簡素化，迅速化等<br>許認可事務に関するもの | ○ | 23 | 16 | 39 |
| | × | 4 | 2 | 6 |
| 補助金事務に関するもの | ○ | 8 | 5 | 13 |
| | × | 1 | 0 | 1 |
| 補助事業の地方単独事業化 | ○ | 2 | 0 | 2 |
| | × | 0 | 1 | 1 |

○は申請通りの措置が講じられるもの。
×は何らかの形で申請より後退した措置とされたもの。

関係省庁のかたくなな対応は，基準の弾力的運用，範囲の拡大を求める要求についても同様に表れている。許認可事務に関するものは10件が認められたとしているが，これらにも，「認める方向で検討をする」や「具体化された時点で，個々の事例について検討したい」と申請内容より後退しているケースがある。基準や範囲は政令や省令，通達などで定められているので，これを変えるのは困難あるいは時間が必要ということであろう。

これに対し，事務の簡素化・迅速化は概ね認められている。内容としては，提出書類の簡素化や，合同ヒアリングの実施による協議期間の大幅な短縮，審議会の弾力的な開催による事務手続きの迅速化などが多い。自治体の事業運営にとっては，これらの措置が重要な役割を果すこともあり，この意味ではパイロット制度の有効性は評価されうる。しかし，権限の委任，基準の緩和など省庁の決定権に関わる申請がほとんど認められていないことを見ると，ほかに事務の簡素化を要求する手

段がない，あるいはあっても要求が実現されにくいという状況において，それをもっぱら補完する手段としてこの制度が運用されていると考えざるをえない。

(2) 「現行制度で対応可能」と一般制度化

申請の検討結果には，「現行制度で対応可能」という回答がある。特例措置を講ずるまでもなく申請通りの対応は可能という意味であるが，一次，二次ともその数は決して少なくない。こうした結果が出るのは，自治体の側が国の規制を必要以上に厳格に解していたり，逆に国の規則が過度にあいまいであるか，行政指導などで実質的に規制を行ったりしていたためであろう。理由については，双方の主張が食い違うことがある。たとえば，小学校の余裕教室の老人福祉施設への転用について，文部省は，「余裕教室は教育的なものに利用してほしいが，福祉施設はだめとは従来もいっていない。国会でもそう答弁している」（施設助成課）とするのに対し，宇治市は，「文部省所管外の施設への転用は難しいと思っていた。この制度のせいでは」と考える。また加古川市が，「都市公園では，用地取得及び地盤整正等に要する費用のみ」という電源立地促進対策交付金の通達について，都市公園内の市民プールの改修にも使えるように緩和を求めた件では，「通達では改修よりも公園新設を念頭に置いているが，改修需要も出てきたので，パイロット自治体でなくても，通達の弾力的運用はできる」（資源エネルギー庁開発課）[31]とされている。どちらの主張が正しいのか，にわかには判断できないが，省庁はこれらの申請に対して，「現行制度で対応可能」とせずに「特例措置」と応えている[32]。上のように主張するのであれば，検討結果としては「現行制度で対応可能」とすべきである。この二つを「特例措置」とすると，「現行制度で対応可能」と「特例措置」の区別がほとんどつかなくなる。「特例」というからには，通常は認められないが，パイロット申請で地域の実情を考慮した場合に試行的に認められるというものであるべきで，パイロット自治体でなくても認められるのなら，この制度の存在意義が問われることになろう。各省庁が上記のような申請に「特例措置」といって応えたのは，相当数の特例措置を認めたという実績を示しつつ，本来の「特例措置」（権限委任や基準の拡大など）を拒否するために，一見「特例措置」に見えそうな事項を当てたものと見ることもできよう。

パイロット制度の運用方法の問題から離れ，現状を前提としてみた場合，「現行制度で対応可能」であることがわかったのは，本制度の一つのメリットであろう。正式に申請しなくても，本制度に見合う事業を探している段階で，現行でも可能であることがわかったケースもある。このケースには，都道府県や省庁がパイロット制度に申請されることを嫌って，以前より柔軟な対応をしたと思われるものもあった。このように本制度には，国の規制のあいまいな部分を明確にする機能，それも自治体にプラスに作用する機能を認めることができる。

また，もうひとつのメリットとして，一次・二次合わせて 12 の措置が一般制度化されたことが挙げられる。一般制度への移行は，もともと特例措置の実施結果の評価などをふまえて検討されるはずであったが，書類の簡素化など今すぐ実行可能なものについては移行が前倒しされたのである。それぞれの内容は軽微なものかもしれないが，自治体の発案が直接全国に適用されるという制度ができたことの意義は大きい。

## 第3節　事例検討

前節まではパイロット自治体全体の傾向を見てきたが，本節では，パイロット自治体の具体的な事業や直面している問題を明らかにするために，個々の自治体の取り組みを検討してみたい。申請事業は，それぞれ地域の実情を反映した工夫が凝らされており紹介すべきものは多いが，ここでは筆者がヒアリングを行った自治体の中から岩見沢市・三鷹市の事例を取り上げることとする。

### Ⅰ．岩見沢市[33]

(1) 申請事業名

東部丘陵地域（毛陽地区）振興事業に基づく農

産物加工施設の建設

(2) 申請目的

岩見沢市東部に「毛陽町」という集落があるが，近年過疎化が進み，地域社会としての機能を維持できなくなる直前の状況にある（申請書作成時で人口140人，46世帯)。そこで，市は毛陽町の生き残りをかけて，1993（平成5）年3月「辺地に係る公共的施設の総合整備計画」(辺地債を利用)を策定した。事業内容は，①市民が地元の人々と交流する「ふれあい交流拠点施設」，②地場産業の振興として「観光農園」「農産物加工施設」，③散策遊歩道となる「果樹並木道」等の整備であるが，これらは市が地元住民と相談しながら決定したもので，岩見沢市民のささやかな，いわば手づくりの都市と農村の交流・リゾート計画といえるものである。

計画の具体化を進めるには，農業振興地域整備計画の変更・除外と農地転用の手続きが必要となるが，特に農地転用については概ね一年半の期間を要する。北海道の場合，冬期の野外の施設建設は経費がかかり，また困難な場合もある。事務手続きのタイミングが悪いと，結果的に事業が大幅に遅れることになる。そこで，この手続きの簡素化・迅速化を求めてパイロット自治体に申請することとした。

申請の直接の動機は以上であるが，この他に，市長の地方分権に対する積極的な姿勢が申請に大きく影響したことも挙げられる。市長は，パイロット自治体に大きな期待を寄せ(34)，地方分権特例制度が閣議決定された1992(平成4)年12月に，パイロット自治体申請を検討するよう企画調整課に指示を出している。

(3) 申請までの過程

1993（平成5）年8月4日，パイロット自治体申請のために北海道空知支庁と事前協議を開始した。以後，北海道との協議は合計12回(本庁8回，支庁4回）行われる。

当初の申請内容は，「東部丘陵地域（毛陽地区）振興事業」を対象事業とし，総合整備計画の実施にあたって，①農業振興地域整備計画の変更・除外に係る事務の簡素化・迅速化を図ること，②農地転用手続きにおいて事前協議に係る時間の短縮化とこれに係る労力経費等の節減を図ることであった。特例措置を求める理由は，①毛陽町の実情は岩見沢市が一番理解していること，②事務手続きには岩見沢市も精通しており十分能力を有していること，③農地転用などは，豪雪寒冷地であるという地域の実情に即した制度運用を図る必要があることである。

しかし，北海道市町村課の対応は硬直的であり，岩見沢市が道農務課と接触できたのは8月15日(総務庁への申請期限は8月31日）であった。また，道との協議で，申請内容の②農地転用に関する要求は認められず，対象事業も「東部丘陵地域(毛陽地区)振興事業に基づく農産物加工施設の建設」として，リンゴジュースの加工実験施設用地に係る土地利用に限定されることになった。

申請内容は①のみとなったわけだが，これをもう少し具体的に述べておこう。農業振興地域整備計画の変更手続きとしては，「農産物加工施設」を「農用地区域」に建設するときは，その施設用地を「農用地区域」から除外しなくてはならない。この手続きは，市長と空知支庁長との事前協議（概ね半月）を経て，市長が公告（縦覧期間30日，意義申立期間15日)を行った後，市長が空知支庁長に変更認可申請書を提出して認可を受ける（概ね半月）という手順になっている。要する期間は概ね2.5カ月である。これが「農業用施設」であれば，「農用地区域」からの除外ではなく，「農地」から「農業用施設用地」への用途区分の変更ですみ，公告と変更認可申請が省略されるので50〜60日程度の期間が短縮される。ところで，この「農業用施設」は，農業振興地域の整備に関する法律（以下，農振法）第3条第4号(35)の規定に基づく同法施行規則第1条(36)で具体的に掲げられており，その取扱いについては「農業用施設用地の取扱い」(昭和63年6月29日農林水産省構造改善局農政部農政課）という通達により指導されている。この「取扱い」の中では，「果汁製造施設」や「加工施設」は同法第3条第4号に該当しないとされて

いる。これに対して岩見沢市は，建設予定の「農産物加工施設」を特例として「農業用施設」とみなすよう要望している。その理由は，①周辺農地から生産される農産物を原料として地元農家が加工すること，②農業用施設用地として農用地区域の設定を継続することにより，周辺の無秩序な農業外の土地利用によるスプロール化を阻止できること，③施設規模が1,000 m² を越えない小規模なもので，軽微な変更であること，そして何よりも④地元住民が施設建設を望んでいること，であった。

(4) 申請の検討結果

岩見沢市の要望は，端的にいえば，今回のケースは「農産物加工施設」を「農業用施設」とみなしても農振法の趣旨には反しないのだから，地域の実情を勘案して通達を弾力的に運用してほしい，具体的には，通達に「パイロット自治体に関してはこの限りではない」という一文を入れてほしい，というものであった。しかし，農水省の対応は固く，「農産物加工施設は，……農振法第3条第4号に規定される『耕作又は養畜の業務ために必要な農業用施設』とは認められないため，……市が求める特例措置を講ずることはできない」と回答したのである。そして，その代替措置として，道はパイロット申請時の市と道の協議の際に本件計画変更を認可し得ることを確認しているので，変更認可に係る市と道の事前協議を省略することで審査期間を半減するよう努めると述べた。

(5) 申請後の経過

申請の検討結果は正式には1993（平成5）年11月16日に公表されたのであるが，市・道にはあらかじめこの結果は知らされていた。9月26日，農水省構造改善局長は北海道知事に対し，市町村の農振地域整備計画の変更認可手続きについては迅速な対応をとること，という趣旨の通達を発した。これを受け，変更認可に係る事前協議は10月22日の一日だけで終了し（代替措置），翌23日から市は計画変更の公告をした。その後，12月7日に空知支庁長に変更認可申請書を提出，12月14日に認可され，翌15日に農産物加工施設の建設に着工することとなった。なお，この施設は1994（平成6）年4月1日に供用開始されている。

(6) 考察

岩見沢市の事例は，日本の地方自治がいかに中央で決められた画一的な法規則に束縛され，また，それを運用する中央省庁によっていかに制約されているかということを改めて認識させるものである。地域の生き残りをかけた事業であり，住民の強い要望がある（たとえば，施設用地は住民の一人が自分の農用地を無償で提供したものである），そして法的にも，施行規則の文言を弾力的に読めば問題がなく，あるいは通達に一文を書き加えればすむという岩見沢市の主張に対し，農振法第3条第4号に該当しないというだけの国の回答は著しく説得力に欠ける。農業の振興を目的とする農振法が，農業の振興を図ろうとする岩見沢市に不利になるように解釈されたといってもよい。また，国の省庁の立場にたった論理で一貫し，国以上に硬直的な対応をした北海道の姿勢も問われなければならない。

岩見沢市のパイロット自治体申請は，権限移譲にも財源配分にも関わるものではなく，地方分権論の中では些細な例に属する事柄かもしれないが，住民自治を保障するための団体自治の充実という基本的な課題を身近な形で示している。このことは，岩見沢市長の次の言葉に象徴的に表れている。「しかし，その程度のことであっても，それでも，なお，日本の地方自治の最前線の市町村行政，岩見沢市の毛陽町の生き残りをかける仕事にとっては，実に大きな意味をもつ有り難いことなのである。」[37]

2．三　鷹　市[38]

(1) 申請事業名

まちづくりプラン，第2次三鷹市基本計画及び緑と水の回遊ルート整備計画に基づく都市環境整備事業

(2) 申請目的

まちづくりプランは，第2次三鷹市基本構想（1990（平成2）年11月に市議会で議決）・第2次三鷹市基本計画（1992（平成4）年1月に策定）

作成の準備作業として，住民協議会を中心にした市民参加によりまとめられ，1987（昭和62）年から1989（平成元）年にかけて実施されたものである。緑と水の回遊ルート整備計画（1994（平成6）年度に策定）は，基本構想および基本計画において次のように体系化されている。基本構想における基本目標を支える2本の柱の一つとして「高環境」があり，基本計画において「高環境」に関する五つの重点目標の一つに「快適環境の実現」が掲げられ，「快適環境の実現」の根幹的な計画として整備計画が位置付けられている。このように，まちづくりプラン・基本計画・整備計画はそれぞれ密接に関連しているので，パイロット自治体申請の際には，この三つを合わせて「地域づくりに関する具体的な計画」として提出した。

さて，三鷹市が求めた特例措置は，端的にいうと，三鷹市内を流れる仙川上流域の二層河川化を認めてほしいというものである。仙川上流域は，フェンスや暗渠化により雨水排水路と化し，市民生活から隔離された空間となっている。この状況に対し，まちづくりプランにおいて，上流域を親水性のあるやすらぎとゆとりの空間にしたいという市民の要望があり，また付近住民からも現状改善の要望があった。そこで三鷹市は，仙川上流域（約200 m）を二層河川化し，上層はポンプで湧水を汲み上げて清流を復活させ，下層には仙川の本体を流すこととしたのである。

しかし，仙川は幅4 m弱の小さな川でありながら，一級河川の多摩川の水系であるために，その管理は東京都知事が建設大臣から機関委任を受けて行っている。そして，環境整備の観点からの河川の二層化は，法令でも通達でも禁止されているわけではないのだが，事実上建設省の認めないところとなっていた。それでも三鷹市は，上記のように住民の要望が強いこと，また，すでに東京都の協力を得ながら，仙川流域において湧水保全モデル事業や清流復活事業，修景事業など親水的な空間の創出に取り組んできていたこともあり，パイロット自治体申請事業として仙川上流域を二層化することの協力依頼を東京都に行ったのである。

(3) 申請の検討結果

結論から言えば，三鷹市の申請は全て認められた。しかしこの回答を得るためには，東京都との協議と，その結果としての申請内容の不明瞭な表現が必要であった。総務庁が公表した『検討結果』を見る限りでは，三鷹市の申請としては，「市中央部における公園用地及び隣接して流れる仙川（一級河川）を一体的な公園として整備」，「公園との一体性を考慮した工事内容」，「当該箇所を一体的に維持管理」などが述べられているだけで，「二層河川化」という言葉は全く出てこない。それどころか，『検討結果』に記載されている申請内容としては，一次・二次を通して三鷹市の申請ほど不明瞭な表現のものは他にない。しかし，三鷹市自身が当初からそうした表現を用いていたわけではなく，東京都との協議の過程でそうならざるをえなくなったのである。

この申請は，前例にないことを要求していた。「二層河川」自体は，建設省は全面的に禁止と（指導）しているわけではなく，洪水防止など治水の観点からのものは認められている。たとえば，宇都宮市の釜川はその一つであり，三鷹市もその視察を行っている。ただ，三鷹市のような環境整備を目的とするものは，事実上認められないとされていたのである。

ところが，建設省は1995（平成7）年度から「河川再生事業」（仮称）に着手する方針を打ち出した。これは，建設省が環境改善を目的にした初めての河川整備事業で，コンクリートで覆われた都市の河川を「自然の川」に改造し，清流を取り戻すことを目指している。そして，その手法の一つに二層河川化が採用される予定なのである。この事業に乗れば補助金および調査費3,000万円（予定）などが交付され，自治体の負担はかなり軽減される。

三鷹市の申請がこうした河川再生事業の直接の契機となったのかどうかはわからないが，三鷹市的な発想での河川改修の方途が一定程度開かれたということはできよう。

(4) 考察

建設省が河川再生事業を行い，環境整備の観点からの二層河川化という選択肢を設けることは評価できる。また，事業化にあたっては，関係自治体や河川管理者，住民代表による委員会で「河川管理計画」を策定するとして，市民参加の手法を用いることにしている点も注目される。しかし，それはあくまでも国が用意したメニューに乗って指定された場合であり，今後市町村が単独で環境整備を目指した二層河川化をスムーズに行えるかどうかは不明である。三鷹市の申請の文言が抽象的な表現にならざるをえなかったことをみると，建設省がそれを広く認めているとは考え難い。とすれば，建設省の河川再生事業は，一見市民参加の手法を採用して住民自治の側面を強調しておきながら，実質的には市町村の河川管理権の制約を追認して住民の意見反映の機会を限定するものにほかならない。

河川管理の広域性・一体性が治水上どの程度必要なのかはわからないが，三鷹市の事業のような小規模な河川の小規模な改修，しかも住民との協議を通して作成した計画を実施するのに，なぜ今回のように迂遠な折衝をしなければならないのか。パイロット制度そのものに多くを期待しているわけではない，「市が国や都に何を求めているかを明らかにすることで，国の下部機関のように扱われている今の市町村の実態を広く問題提起する」[39]という安田三鷹市長の言葉にあるように，ささやかな事業ではあるが，それだけにかえって河川管理に関して現在自治体が置かれている状況をあらためて問い直す申請であった。

## 第3章 「パイロット自治体に関するアンケート調査」分析

パイロット自治体は二次指定まで終わったものの，実際に申請した事業に着手しているところはそれ程多くはない[40]。したがって，パイロット自治体がいかなる事業を行い，いかなる成果を上げたか，また，住民の反応はどうであるかということについては後日の研究を待たざるをえない。しかし，申請の動機，申請の経緯・申請の検討結果に対する担当職員の考えなどの分析は現時点でも可能である。また，パイロット自治体の募集は当初2回の予定であったが，今年度も継続して行われることになった。今後さらにパイロット制度を継続していくにしても，あるいは制度内容の改善を考えるにしても，現在までのパイロット自治体の担当者レベルの考えを把握しておくことには意義があろう。

調査対象はパイロット自治体に指定された30団体である。共同申請団体はいわゆる「自治体」ではないが，以下の叙述では，便宜上この2団体も含めて「自治体」という言葉を用いる。

以下，アンケート調査の内容を三つに大別し，第1節では適用申請までの経緯，第2節では申請過程における都道府県・国との関わり，第3節では本制度に関する評価等についての分析を行う。

### 第1節 適用申請までの経緯

1．適用申請の際に意図したこと

(表Ⅰ-1-(1), (2))

適用申請の動機を問う設問では，複数の動機がある場合，強く意図した順に回答されるよう求めた。そして，最も強い動機（1位）を7点とし，順に6点，5点……としてそれぞれの回答を点数換算した。点数が高いほど申請の動機として強く作用したことを表す。やや主観的な要素が強まるかもしれないが，こうすることで，どのような動機をもっていたかだけでなく，その動機がどの程度の強さであったかを読み取ることができる。なお，表Ⅰ-1-(2)において，各順位の中の左側の数字は一次指定自治体の，右側のそれは二次指定自治体の回答数を表しており，二重線の右側がそれらを点数換算したものである。

回答数を見ると，「地方分権への意欲」と「手続きの簡素化，迅速化」がともに多く，ほとんどの自治体がこれを挙げている。前者は理念的な側面を，後者は制度を利用することによる現実的なメリットの側面を表しているといえよう。点数換算をしてみると，「意欲」が「簡素化」をかなり上回

表Ⅰ-1-(1)　適用申請の際に意図したこと

| | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|
| ①地方分権への意欲を示す | 15 | 12 | 27 |
| ②中央省庁の権限の壁を破る | 5 | 6 | 11 |
| ③地域事情，住民の意思の反映 | 10 | 10 | 20 |
| ④手続きの簡素化，迅速化 | 13 | 13 | 26 |
| ⑤財政的メリット | 2 | 7 | 9 |
| ⑥職員の研修効果，活性化 | 9 | 8 | 17 |
| ⑦その他 | 0 | 0 | 0 |

表Ⅰ-1-(2)　適用申請の際に意図したこと（点数換算）

| | 1位 | 2位 | 3位 | 4位 | 5位 | 6位 | 7位 | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ① | 7 | 5 | 3 | 2 | | | | 94 | 78 | 172 |
| ② | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | | 24 | 30 | 54 |
| ③ | 6 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | | 60 | 54 | 114 |
| ④ | 1 | 6 | 4 | 4 | 1 | 2 | 3 | 71 | 67 | 138 |
| ⑤ | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | | 9 | 37 | 46 |
| ⑥ | | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 40 | 38 | 78 |
| ⑦ | | | | | | | | 0 | 0 | 0 |

1位から順に7点，6点…として点数換算。空欄は該当する回答が無かった部分。

る。この制度を通じて具体的なメリットを得ることよりも，地方分権推進の流れを大きくすることの方に重要性を見出している自治体が多い。

「中央省庁の権限の壁を破る」は，「分権への意欲」を示すにとどまらないような申請をするという意味で設けた肢であるが，回答は「分権への意欲」の半数以下であった。「法改正を伴わない範囲で」というパイロット制度の限界を認識しての判断であろう。このことは，「手続きの簡素化」に比べて「財政的なメリット」を狙った自治体が極端に少ないことにもあてはまる。

「地域事情，住民の意思の反映」を挙げた自治体が3分の2あることも注目される。パイロット制度を単なる「受け皿」論的発想によるものとする見解もあるが，この制度を地域の政策課題の解決手段として捉える自治体は少なくないのである。

「研修効果，活性化」も半数以上が挙げている。地域において解決すべき課題を設定し，都道府県や国に対して何を注文していくか，そのためにはいかなる法令を調べなければならないかなど，パイロット自治体になるためになすべきことは多い。しかも，それらを日常の業務に加えて，決して長くはない期間のうちにこなさなければならないとすれば，関係する職場は否応無しに活性化されるであろう。ヒアリングにおいても，パイロット自治体に申請することで分権に対する職員の意識が確実に高まったという自治体があった。

2．役所内での議論

(1)　消極的意見など（表Ⅰ-2-(1)）

パイロット自治体に申請することに対する強い反対意見は，総じて少なかったようである。なんらかの消極的意見があった自治体は3分の2ほどであるが，メリットのわかりにくいことを新たに始める際に消極的な意見が出るのは当然であろう。

設問では，どの部局に消極的意見が多いかも尋ねた。これに対しては10自治体から回答があったが，そのうちの9自治体が関係事業課を挙げている。この傾向は，「事業職の関心は事業執行の機能性にあり，地方自治に正面から関心を持っているわけではない」という分析[41]が当てはまることを示している。

(2)　消極的意見の理由（表Ⅰ-2-(2)）

パイロット自治体申請に消極的な理由としては，「都道府県や国に悪印象を与え，あとで面倒なことが起こりかねない」が最も多い。なお，パイロット制度は「国の現行制度の問題点を指摘する内部告発的な面もあり，国にしても面白かろうはずはない」とか，「他の許認可などでしっぺ返しを食らっては……」という配慮から申請しなかった自治体も少なくないようである[42]。

次に多いのは，「仕事が増える割にメリットがない」「分権に対する効果があまり期待できない」で

表Ⅰ-2-(1)　消極的意見など

| | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|
| 多く，意思決定に時間を要した | 1 | 4 | 5 |
| ややあったが，比較的スムーズに決定 | 7 | 8 | 15 |
| ほとんどなかった | 7 | 3 | 10 |
| その他 | 0 | 0 | 0 |

表Ⅰ-2-(2) 消極的意見の理由

| | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|
| 仕事が増える割にメリットがない | 3 | 7 | 10 |
| 一次申請の動向を見るべき | 2 | 0 | 2 |
| 国や都道府県に悪印象を与える | 5 | 8 | 13 |
| 分権に対する効果が期待できない | 2 | 7 | 9 |
| その他 | 0 | 0 | 0 |
| NA | 1 | 0 | 1 |

ある。「金がつかないものはいらない」というのが自治体の本音といわれるように，メリットがないことでは，財政措置がないというのが最も大きい。分権の効果がないとするのは，現行法の範囲内での特例しか認められないことの限界を感じているからであろう。

3．第一次申請をしなかった理由（表Ⅰ-3）

第二次申請をした自治体に行った質問である。最も多かったのは，「制度の内容やメリットがよくわからなかったので様子を見ることにした」である。二次申請には，一次申請と似た内容のものも少なくない。

次いで，「計画作成につき，時間的な余裕がなかった」とする自治体が多い。計画は，企画部門が各課から事業を募集し，パイロット制度の趣旨に見合うものを選ぶという形が一般的と思われるが，前例もなく，現行法の範囲内というしばりがあって，かつ「具体的な内容を盛り込んだ」計画でなければならないとすれば容易にはまとめられないであろう。しかし，現在ではモデルもでき，制度創設からかなりの時間が経っているので，計画をまとめあげる条件は整ってきたといえる。昨年で終了のはずだった募集が今年も行われることになったのは，それだけ見込みのある申請の打診があったからであろう。

表Ⅰ-3 第一次申請をしなかった理由

| | |
|---|---|
| 時間的な余裕が無かった | 6 |
| 様子を見ることにした | 10 |
| 都道府県との調整が難航した | 1 |
| 関心が無かった | 1 |
| その他 | 1 |

4．共同申請の検討（表Ⅰ-4）

共同申請をしなかった自治体への設問である。共同申請の検討を行った自治体は少ない。共同申請には特にインセンティヴが与えられているわけではないので，日常的に近隣市町村と共同体制をとっているとか，共同申請にふさわしい事業が目下の問題として考えられていたという場合でもない限り，単独で申請するのが普通であろう。

なお，共同申請を検討したけれども結局単独で申請した自治体は，その理由として以下のことを挙げている。

- 近隣市町村が積極的でなかった。
- 実施要領における説明が不明確で，共同申請できなかった。
- 適当な共同事業が見つからなかった。
- 事業について県と協議したが，申請として不適格と判断された。

表Ⅰ-4 共同申請の検討

| | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|
| した | 3 | 3 | 6 |
| しなかった | 11 | 11 | 22 |

## 第2節 申請過程における都道府県・国との関わり

1．都道府県との関わり

(1) 協議の回数（表Ⅱ-1-(1)）

ここでの協議には，直接都道府県庁（以下，県庁）で行ったもののほかに，電話での話し合いも含めている。

3分の1以上の自治体が協議の回数を「多い」

表Ⅱ-1-(1) 都道府県との協議の回数

| | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|
| 必要以上に多い | 3 | 2 | 5 |
| 多いがやむをえない | 3 | 4 | 7 |
| 適当な回数 | 6 | 8 | 14 |
| 少なく済んだ | 2 | 1 | 3 |
| NA | 1 | 0 | 1 |

と考えている。県庁に行った回数で最も多いのは12回，電話での話し合いの最多は50回にも上る。全体としては，県庁への回数は5回，電話の回数は10回程度という回答が多い。最も少ないのは，県庁には行かずに電話4回で済んだケース，あるいは，両方とも2回ずつで済んだケースである。

もっとも，同じ回数でも，それを多いと見るかそうでもないと見るかは自治体によって異なる。たとえば，県庁へは5回，電話では10回を「必要以上に多い」とするところもあれば，「適当な回数」とするところもある。これには，都道府県の対応の仕方が影響している側面がある。たとえば，協議を「必要以上に多い」と感じている5自治体のうち4自治体は，(2)で見るように，都道府県を「非協力的」としているのである。

(2) 都道府県の対応（表II-1-(2)）

都道府県の市町村課関係と原課関係の対応が，それぞれ協力的であったかどうかを尋ねた。両者に対する評価は対照的である。まず，市町村課に対しては，3分の2近くの自治体が「協力的」としているだけでなく，「非協力的」とする自治体も一つにすぎない。市町村課が，一般的に地方分権，パイロット自治体に前向きに取り組んでいることをうかがわせる。協力的であった事例としては次のものが挙げられる。

- 市の意向を十分踏まえ，それを尊重した意見書が作成された。
- 総務庁との事前協議に同行してくれた。
- 県庁内の調整を積極的に行ってくれた。
- 申請内容に関して，行政内部の意思決定にかかる手法という視点から助言をしてくれた。
- 市原課と県原課との接触がないように配慮してくれた。

これに対し，原課については「特に協力的でも非協力的でもない」とする自治体が最も多いが，「非協力的」と見る自治体も3分の1ある。事業職は概して地方分権に積極的ではない，という前述の主張をあらためて裏付けるものとなっている。「非協力的」の事例としては次のものがある。

- 申請内容に色々とクレームをつけられた（国へ遠慮したものと思われる）。
- 国と同じ立場に立たれた感がある。
- 申請内容について，法的側面での「詰め」や事業手法の検討の段階で一貫して消極的だった。
- 今の仕組みを変更することに意欲がない。
- 要綱に至るまで，その枠をこえる要望を認めない。

**表II-1-(2)　都道府県の対応**

| | 市町村課 | 原　課 |
|---|---|---|
| 協力的 | 19（7，12） | 6（4，2） |
| どちらともいえない | 9（6，3） | 15（7，8） |
| 非協力的 | 1（1，0） | 9（4，5） |
| NA | 1（1，0） | 0 |

（ ）内は，左が一次指定団体，右が二次指定団体

都道府県原課のこうした対応に不満をもち，都道府県との事前協議の廃止を求める声も出ている(43)。

2．国との関わり

(1) 協議の回数（表II-2-(1)）

都道府県の場合と異なり，「多い」と感じたのは1自治体のみである。また，都道府県との協議の回数より「多い」と評価している自治体は一つもない。実際，回答のあった中では，直接省庁に行った回数（申請手続きに関する総務庁との連絡は除く）と電話での話し合いの回数は，それぞれ3回，30回が最多である。全体的には，前者は1回，後者は5回程度と答えているところが多い。関係省庁との直接の接触が少ないのは，調整が都道府県や総務庁を通して行われているからである。中には，県から，申請に際しての留意事項として，省庁との直接折衝を禁じられていたところもある。

**表II-2-(1)　国との協議の回数**

| | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|
| 必要以上に多い | 0 | 0 | 0 |
| 多いがやむをえない | 1 | 0 | 1 |
| 適当な回数 | 6 | 8 | 14 |
| 少なく済んだ | 6 | 4 | 10 |
| NA | 2 | 3 | 5 |

都道府県が各自治体の代弁者として省庁に接し，その意向を十分に反映させられるのならばこうした措置も無駄な労力を省くものとして評価できるが，現実がそうではないことは前に述べた通りである(44)。

(2) 国の対応（表II-2-(2)）

都道府県の市町村課・原課の場合と同じように，総務庁行政管理局と関係省庁に対する評価は対照的である。

行政管理局はパイロット自治体制度を所管しているので，申請しようとする自治体を支援するのは当然であろう。ましてや創設当初から〝骨抜き〟といわれ，その有用性を疑問視されていた制度だけに，幅広い活用を訴えかけ，意欲のある自治体に丁寧に説明を行うなど，運用実績を挙げるために相当の努力を払ったものと思われる。行政管理局の協力的な姿勢としては，以下のようなものが多く挙げられている。

- 研修会の講師として来庁し，制度をわかりやすく説明してくれた。
- 懇切丁寧にアドバイスや各種情報を提供してくれた。
- 他省庁との協議に迅速，精力的に取り組み，その協議状況を随時連絡してくれた。

なお，「特に協力的でも非協力的でもない」とする自治体が一つあるが，ここは行政管理局に対し，「市からの疑問点，不明点等の質問に対し，制度の趣旨を踏まえたうえでの明確な回答，指導がなかった。また，本制度を所管する事務局として，関係省庁を統制できていなかった」という批判を寄せている。特に後半の部分は，申請に対する各省庁の検討結果を見てもうなずけるところである。このことは，行政管理局にとって本制度の運営上最も重要な課題であろう。

一方，関係省庁については，直接の接触が少ないためか「特に協力的でも非協力的でもない」が最も多く，NAも都道府県の場合と比べるとかなり多い。「非協力的」とする自治体は必ずしも多くはないが，直接の接触がなくても，都道府県や総務庁を介しての情報で関係省庁を「非協力的」ととらえている自治体もある。「非協力的」とする感想には以下のものがある。

- 全く制度を活用させない姿勢がうかがわれた。既得権限への固執。特例を認めない理由が，全く制度を理解していない内容となっている。
- 現行法での対応を前提とした指導，協議となるため，斬新な提案内容になりにくく，また時間がかかった。
- 地方からの提起そのものに懐疑的な姿勢がある。
- 間接的に都道府県に指導，指示を徹底させているように見受けられ，結果として縦割り行政を温存し，総合的な施策展開を阻害している。

**表II-2-(2) 国の対応**

| | 総務庁行政管理局 | 関係省庁 |
|---|---|---|
| 協力的 | 27 (13, 14) | 4 (2, 2) |
| どちらともいえない | 2 (2, 0) | 13 (7, 6) |
| 非協力的 | 0 | 7 (4, 3) |
| NA | 1 (0, 1) | 6 (2, 4) |

( ) 内は，左が一次指定団体，右が二次指定団体

## 第3節 パイロット制度に関する評価等

### 1．パイロット自治体の数（表III-1）

パイロット自治体の数は現在30であるが，これを「少ない」と考える自治体が圧倒的に多い。しかも，全体の半数が「予想通り」としており，もともとこの制度はあまり利用されない，すなわち，市町村はメリットのあまり感じられないこの制度を利用するほどには分権に積極的ではない，と考えていたことがうかがえる。「予想外に少ない」とするところは，市町村のやる気をもう少し信じていたか，この制度の利用価値をやや高く見積もっていたのだろう。このような自治体が7あることは注目される。

「適当な数」を選ぶのは，この制度で30程度の自治体が手を挙げれば，制度の趣旨に沿う位の分権への意欲はそれなりに示しうる，と考えていた

**表Ⅲ-1　パイロット自治体の数**

| | 予想通り | 予想外に | 計 |
|---|---|---|---|
| 多い | 0 | 0 | 0 |
| 適当な数 | 6（0，6） | 1（1，0） | 7 |
| 少ない | 16（11，5） | 7（3，4） | 23 |

場合であろう。「少ない」という評価よりは現状肯定的である。

2．申請したことのメリット（表Ⅲ-2-(1),(2)）

パイロット自治体のほとんどが「分権への意欲を示せた」を挙げている一方で，「中央省庁の権限の壁に突破口を開けた」とするのは3自治体しかなく，「その他」を除けば最も少ない。しかも，申請の際の動機として11自治体がこれを選んでいた(動機については表Ⅰ-1-(1)，(2)を参照。以下同様）ことを考えると，本制度がもつ直接的な分権効果は思っていた以上に小さかったということが推測される。「意欲を示す」は動機の場合とほぼ同数であり，多くの自治体が，パイロットに申請することのアピール効果は高いと判断している。

二番目に多いのは「手続きの簡素化，迅速化の達成」である。権限委譲や補助金交付基準の緩和がほとんど認められないとなれば，現実的なメリットはこれだけというのも当然であろう。しかし，これを動機として考えていた自治体数26よりやや少ない。「なんらかの形での財政的なメリット」を見込んだ自治体にも，結果としてそれを得られなかったところがいくつかある。事業に直接関わる面でのメリットは予想を下回るものであったといえよう。ただし「簡素化」については，これを挙げた自治体の数は減ったものの，点数換算したものはそれほど変わっていない。最も強い動機ではなかったけれども，結果として一番のメリットであったと見る自治体があるからである。

「地域事情，住民の意思の反映」は，動機の場合に比べ大きく減っている。代替措置などで，見込んでいた通りの事業をできない自治体が多いからだろうか。

「職員に対する研修効果，活性化」を挙げた自治体の数は動機の場合とほぼ同じだが，点数換算では17ポイント増えている。事業に直接関わる面だけでなく，職員の資質の向上などの面にもこの制度活用の意義を見出だしたのだろう。

なお，「その他」のメリットとしては以下の二つが挙げられていた。

・国，県に対する制度化された形での政策的な意義申立ての機会が得られた。
・自市の行政的実力がわかる。

これらは，地方分権・地方自治に関する市町村の役割を強く認識した言葉として重要である。

全体としてみると，動機として選ばれたのはのべ110件であるのに対し，メリットは89件とかなり少なくなっている。NAが1自治体あることを考慮しても，自治体の多くが期待通りのメリットは得られなかったと判断していることがうかがわれる。

**表Ⅲ-2-(1)　申請したことのメリット**

| | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|
| ①地方分権への意欲を示せた | 13 | 13 | 26 |
| ②権限の壁に突破口を開いた | 2 | 1 | 3 |
| ③地域事情，住民の意思の反映 | 6 | 5 | 11 |
| ④手続きの簡素化，迅速化 | 11 | 11 | 22 |
| ⑤財政的メリット | 2 | 4 | 6 |
| ⑥職員の研修効果，活性化 | 8 | 10 | 18 |
| ⑦その他 | 2 | 0 | 2 |
| NA | 0 | 1 | 1 |

**表Ⅲ-2-(2)　申請したことのメリット（点数換算）**

| | 1位 | 2位 | 3位 | 4位 | 5位 | 6位 | 7位 | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ① | 9 8 | 1 4 | 2 1 | 1 | | | | 83 | 85 | 168 |
| ② | | 1 1 | | | | 1 | | 8 | 6 | 14 |
| ③ | 3 | 1 2 | 2 | 1 1 | 1 | | | 34 | 26 | 60 |
| ④ | 3 4 | 6 4 | 1 3 | 1 | | | | 66 | 67 | 133 |
| ⑤ | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6 | 16 | 22 |
| ⑥ | 1 | 4 2 | 3 5 | | 1 2 | | | 42 | 50 | 92 |
| ⑦ | | 1 | | | 1 | | | 9 | 0 | 9 |

一位から順に7点，6点……として点数換算。空欄は該当する回答が無かった部分。

3．追加申請の検討（表Ⅲ-3）

第三次募集は行われることになったので，「新たに募集が行われるならば検討する」という選択肢

**表III-3　追加申請の検討**

| | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|
| すでに検討している | 3 | 7 | 10 |
| 募集が行なわれるなら検討 | 2 | 4 | 6 |
| 当面追加申請は考えない | 1 | 0 | 1 |
| わからない | 8 | 3 | 11 |
| NA | 1 | 1 | 2 |

はややナンセンスであるが，これは，アンケート調査票を作成した時点では，第三次募集が行われるかどうかが未定だったことによる。

いずれにしても，半数が追加申請を前向きに考えており，さらにその内の10自治体はすでに検討を始めているということに着目すべきであろう。必ずしも期待通りのメリットが得られなかったと考えながらも，なお申請することに意義を見出だしているのである。

**4．本制度に対して今後望むこと（表III-4-(1), (2)）**

制度自体の改善も含め，パイロット制度に関してどのようなことを望むか尋ねた。

最も多いのは「パイロット自治体指定申請の募集を継続すべき」であり，全体の半数以上が挙げている。実は，募集が継続されなければ他の選択肢も意味をなさなくなるので，これは当然の結果ともいえる。しかし，あえて「募集の継続」を選ぶのは，パイロット制度の意義を評価し，さらにこれが幅広く活用されていくことを望んでいるからと考えてよいだろう。

「募集の継続」を除いて点数換算しても，それぞれの合計点の差が大きく変わることはないので，表III-4-(2)をそのまま用いたい。

「募集の継続」に次いで多いのは，①の「市町村はこの制度のもつ意義をより理解すべき」である。前の質問でパイロット自治体の数30を「少ない」と評した自治体もそうだが，①を選んだところも他の市町村の積極的な取り組みを期待しているのである。今後の希望としてこの声が最も大きいということを，あらためて確認しておくべきであろう。

**表III-4-(1)　本制度に対して今後望むこと**

| | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|
| ①本制度に対する市町村の理解 | 9 | 6 | 15 |
| ②より大きな問題を提起する申請 | 5 | 5 | 10 |
| ③都道府県の協力的な姿勢 | 6 | 5 | 11 |
| ④募集の継続 | 9 | 8 | 17 |
| ⑤都道府県を通さない申請手続 | 5 | 7 | 12 |
| ⑥都道府県のパイロット自治体 | 6 | 4 | 10 |
| ⑦その他 | 4 | 2 | 6 |
| NA | 0 | 1 | 1 |

**表III-4-(2)　本制度に対して今後望むこと（点数換算）**

| | 1位 | 2位 | 3位 | 4位 | 5位 | 6位 | 7位 | 一次 | 二次 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ① | 4 | 3 | 2 | | | | | 56 | 39 | 95 |
| ② | 4 | 1 | 3 | 1 | | 1 | | 21 | 34 | 55 |
| ③ | 1 | | 2 | 3 | 1 | | | 29 | 24 | 53 |
| ④ | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | | | 53 | 45 | 98 |
| ⑤ | 2 | 3 | 2 | 3 | | | | 32 | 41 | 73 |
| ⑥ | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 29 | 19 | 48 |
| ⑦ | 2 | 2 | | | | | | 26 | 14 | 40 |

1位から順に7点，6点……として点数換算。空欄は該当する回答が無かった部分。

次に，⑤の「都道府県を通さないで申請できるようにすべき」が，これを選んだ自治体の数の割には点数が高く，比較的重視されているようである。総務庁はこの提案には消極的なようだが[45]，今後の募集の際には，原課への対応は全て市町村課を通じて行うようにするなど，何らかの措置を講じるべきである。

②・③・⑥についてもそれぞれ全体の3分の1の自治体が挙げており，今後の重要な課題となる。特に，⑥の「都道府県を対象にしたパイロット制度を設けるべき」はユニークな発想であり，市町村の立場を理解してもらうには効果的であろう。

また，「その他」では以下のような希望が述べられていた。

- 各省庁は，この制度の持つ意義を理解すべき。
- 法律を改正しない範囲の足枷を外すなど，制度自体の改善充実をすべき。
- せめて政令委任事項の改正がスムーズに行われるようになることを望む。

・認められた申請事業が，できるだけ早く一般制度化されることを望む。

## 第4章　都市制度と〝手を挙げる〞地方分権

今日，国民の80%近くが都市に暮らしていること，しかも人口数十万以上の中規模都市に集中する傾向があることを考えると，豊かな生活の実現を目指す地方分権は都市を中心として展開されざるをえない(46)。それは，一般に都市の行財政能力が高まり，積極的に権限を受け入れる体制が整っているということからも裏付けられる。政令指定都市に加えて中核市を創設することは，その意味では多少なりともこの要請に応えるものと考えてよいが，これだけでは現在の都市の多様性には十分に対応できない。

前章までは，〝手を挙げる〞地方分権のさきがけともいえるパイロット自治体について様々な角度から検討を行ってきた。本章ではより一般的に，「〝手を挙げる〞地方分権」という形が，以上のような都市の状況においてどれだけの意義と可能性をもちうるのかを考えてみたい。

### 第1節　都市制度改革の概略

日本の都市制度は，東京都制を除けば，1994年に中核市制度が創設されるまでは政令指定都市制度が唯一のものであり，その問題点については従来から多くのことが指摘されてきた(47)。主な問題としては，指定要件が不明確である，住民自治の要素が希薄である，特例の多くが機関委任事務でかつ体系性に欠けており，総合的なまちづくりを推進できない，財源の特例も特例というには足りない，府県との二重行政がある，などが挙げられる。

政令指定都市の改革論議は，一般的な地方分権論と合流し，政令指定都市にとどまらない都市制度そのものの改革論(48)，さらには政令指定都市の廃止をも含んだ議論(49)までが行われている。住民の身の回りの事務は全て地方に移譲すべきという考えが一般的となり，事務配分・権限移譲論や財源対策についての大都市の主張は全都市に共通のものとなりつつあるのである(50)。

都市制度改革論で最も実現性の高いものとして主張されているのは，都市の規模・能力等を指標化して，それに基づいて都市を分類し，この都市分類に応じた事務・権限を移譲するというものである(51)。都市の規模・能力に応じた事務配分は第17次地方制度調査会でも答申され，これまでにも一定の基準を定めた個別の法令によって移譲されたものがある（保健所の設置，建築主事の設置など）。しかし，国の定める個別法令による移譲は遅々としており，能力ある都市の要求は満たされなかった。そこで全国市長会は1988年，人口30万程度の都市と，都市機能の集積度や圏域における拠点性が高い都市（例えば県庁所在都市及び圏域の中心都市）に，政令指定都市並みの権限を移譲すべきであるという提言（いわゆる第二政令指定都市構想）を行った。この構想は，規模・能力による権限移譲の一つのステップであり，内容的にはかなりの後退が見られるものの，1994年に中核市制度として実現化される。

### 第2節　中核市制度の問題点

中核市制度の創設は，1956年の政令指定都市以来，38年ぶりの都市制度改革であり，地方自治法の改正という形で制度化された。早ければ平成8年度には第一号が誕生する見通しとされているが，その制度内容に対しては，すでに多くの疑問が提出されている(52)。以下は，その主なものである。

① 対象要件が厳しい（人口30万人以上，面積100 km²以上，昼夜間人口比100以上）。
② 都道府県からの権限移譲にとどまる。
③ 中核市側には権限の選択の余地がない（一括移譲方式）。
④ 行政区を設置できない。
⑤ 一般財源の充実が望めない（税源の移譲がない）。

分権を自主選択の権利の拡大と捉えた場合，③④⑤という内容からして，中核市が分権を推進するものであるか疑問である(53)。この点について

は，自治省審議官が，「客観的に見れば，今回の改正は地方分権の推進という面からいえば，枝葉の部分であって幹ではないことは否定できない」[54]と述べていることに象徴的に表れている。②に関しても，かなりの権限が市に移行するので道府県が自身の空洞化に危機感をもつのは当然であるという見方[55]と，今回程度の移譲で都道府県機能の空洞化が生ずるとは思われないという見方[56]があるが，いずれにしても国から自治体への権限移譲が伴わなければ，都道府県の権限をめぐるゼロサムゲームの状況は免れない。

対象要件が厳しく定められたのも，都道府県の納得のいくところまで妥協したためであろう。この要件設定によって，東京，大阪，名古屋という大都市圏内の都市は，ほとんどが中核市に該当しないことになった。大都市圏内の周辺地域の都市は，これまで基礎的自治体を対象とするあらゆる制度改革の対象外とされてきたが，中核市制度もその例外ではなかった。

これらの他にも中核市制度には多くの問題点があるが，そのためか，まだ中核市が誕生していないにもかかわらず，この制度を過渡的なものとみなす論者が少なくない[57]。また，中核市導入で分権が進むというよりも，都市の格付けやステータスという意味の方が大きいのではないかという見解もある[58]。

### 第3節　弾力的な権限移譲の必要性

第23次地方制度調査会は，上記③の問題について，「対象都市がそれぞれの実情にあわせて移譲される事務を選択できる弾力的な仕組みとすることも考えられるが，制度として複雑になること，財政上の措置が難しいこと，恣意的な選択になるおそれがあることなど問題が多い」とし，一括移譲方式を採用している。しかしこれでは，地方自治法153条2項により，都道府県の事務をどれであれ移譲する道が開かれているのと理論的に整合しない[59]。

また，中核市対象都市が移譲項目を選択できないという問題とは別に，対象要件に該当しないために権限移譲を受けることのできない市の問題がある。特別区にしても一般市にしても，その規模と能力において，「大都市の特例」程度の事務執行には何ら支障がないと考えられている[60]状況の中で，中核市の三要件を満たしていないだけで考慮の枠外におかれるというのは不合理であろう。今日のような大都市の多様化の中で，なにか画一的な基準を作って，それに該当する市を抜き出して指定するという方法が現状に対応できなくなっていることは以前から指摘されていた[61]。指標を増やして細かな都市分類を行うという方法は，現実との適合性を高める上で一定の効果を発揮するであろうが，分類が細かくなれば，分類上隣接する都市群との差も小さくなり，現在以上にその事務・権限配分に対する不満が高まるのではないだろうか。

そこで，これからの都市制度を考える上では，地方自治の観点からみて，都市が自らの能力・役割に応じて事務権限や財源を自由に選択できる柔らかで弾力的な仕組みを取り入れる必要がある[62]。自治体の現場レベルにおいてもこうした意識は高く，企画部門職員に行われた意識調査によると，「自治体がその能力，地域性などに応じて，自らの判断と責任で権限・財源等を選択しうる弾力的な地方自治制度の創設が必要である」という回答は，都道府県・市及び特別区・町村の全てのレベルで8割を大きく超えている[63]。都市の多様化，地域の実情を反映した施策の必要性といった客観的条件に自治体職員の意識の高まりが加わったことで，弾力的な権限移譲の仕組みは，その実現に向けてさらに議論が深められなければならない状況にあるといえる。

### 第4節　弾力的な権限移譲の仕組みの位置

弾力的な権限移譲の仕組みを取り入れる必要があるとしても，それは現在の地方分権論の流れの中で具体化されていかなければならない。

現在，地方分権論としては，都道府県制度の維持を前提とし，当面は都道府県に対する国からの権限移譲を進め，次に都道府県から市町村へと移

譲を進めるという二段階論が主流になっていると思われる(64)。最も重要なのは基礎自治体たる市町村の自治権を強化することであるが，パイロット自治体や中核市の制度化の過程を見ればわかるように，国から都道府県への権限移譲を抜きにして市町村への十分な権限移譲は望めない状況にある。その意味で，この流れは本格的な地方分権を達成するための第一歩と捉えることができる。

国から都道府県への権限移譲については，弾力的な権限移譲という方法を採る必要性は高くない。都道府県はその規模・能力，求められる機能からみて市町村ほどの多様性はなく，国からの一律移譲が可能だからである。したがって，弾力的な権限移譲は，もっぱら市町村を対象にした手法として考えてみたい。

市町村への権限移譲は，都道府県への移譲と平行して進められるものもあろうが，本格的なものは次の段階に行われると思われる。都道府県への移譲が一段落するまでには相当の期間がかかるであろう。弾力的な権限移譲は，その来るべき第二段階の分権までに，市町村行政に必要なもの不必要なもの，あるいは処理可能なものと不可能なものを確認し，より実情にあった移譲が行われるようにするための実験的な制度としてまず位置付けられる。弾力的な移譲をいきなり全ての市町村が受けられるとなると，国から都道府県への移譲と重なることもあって混乱が起きかねないので，初めは実験的に規模・能力や地域的な広がりなどの多様性を配慮していくつかの市町村を選定し（この選定には当然自治体関係者が参加する)，その他の市町村に多くのモデルを提示することが望ましい。第二段階の分権では，このモデルを参考にしながら，全ての市町村が自主的に権限を選択できるようにする。そして，この段階に至ったとき，政令指定都市・中核市という現在の大都市制度はその存在意義を問われることになるであろう(65)。

なお，市町村への権限移譲については抜本的な一律移譲方式も考えられるが，能力・意欲に欠ける市町村が少なくない現実においてこの方法は望ましくない。一律に移譲したのち，処理できない部分はあとで都道府県や国に委ねればいいという考え方(66)もあるが，それは福祉事務の権限の返上の事例などに見られるように市町村の能力不足を際立たせかねないし，それ以前に一律に移譲される事務・権限の内容についてのコンセンサスが得られにくいであろう。また，基本的な考え方としても，一部の識者や代表が集まって決めた権限を全国一斉に移譲するよりも，個々の市町村が処理する事務に必要な権限は，それぞれがその意思に応じて選択していく方が「自治」の理念にかなっているといえよう。

## おわりに

各章を通して明らかにしてきたことは，次のようにまとめられる。

まず，「パイロット自治体」構想が骨抜きにされた主な理由は，それが他の制度（中核市など）との整合性を欠いていたこと，地方団体の足並みが揃っていなかったこと，国民に構想の利点が伝わりにくかったことなどであり，結局パイロット制度は未成熟な制度として創設された。

地方自治関連文献を見る限りでは，パイロット自治体は重視されているとはいえず，場合によってはその意義が閑却されたり，制度自体に対して誤った認識がなされたりしており，これを有効に利用しようという意見は多くない。

パイロット自治体の実際の運用状況をみても，中央省庁は制度の趣旨を無視しているいってよいほど非協力的なところが多い。また，都道府県が国の側の論理に立っている場合が少なくなく，国に行く前に市町村の申請の芽が摘まれてしまっている。特に，権益保持の観点からの関係省庁と都道府県原課の結びつきの強さが，一般的な傾向としてあらためて浮き彫りにされた。

しかし，パイロット自治体の中にはそうした状況を問題と考えつつも，この制度に意義を見出しており，より積極的にこの制度を活用しようとしている，あるいは他の市町村に活用を呼び掛けているところが多い。第三次募集が行われることに

なったのは，市町村レベルでこの制度の有効性を認識し始めたところが多いからである。市町村レベルでは，その数はまだ多くはないにしても，自発性に基づく分権への流れが大きくなりつつあるといえる。

最後に，この流れをさらに加速させる重要な論点をいくつか示して，本稿を終わることとしたい。

〝手を挙げる〟分権は自治体の能力と意欲に基づくものであるが，これに対しては，一定の基準もなく自治体ごとに異なった権限を配分することは法技術的に困難であり，さらに憲法で定める「法の下の平等」に反するという意見がある。パイロット自治体構想がこれにより後退せざるをえなかったのは，第1章で見た通りである。しかし，これらの意見に対しては次のような反論が考えられる。

まず，法技術的に困難とする意見については，具体的に何が困難なのかを明確にすることが求められる。〝手を挙げる〟分権を行って得られるであろうメリットと法技術的困難性を克服するための手間のどちらが重視されるべきかを比較できなければ，議論が先に進まないからである。パイロット自治体の審議過程においても困難性は明らかにされていない。困難性の情報公開を回避する中央省庁の姿勢が問われるところである。

次に，「法の下の平等」違反とする意見についてであるが，もし，〝手を挙げる〟分権が自治体に格差をつけるということをもって平等則違反というならば，すでに制度化されている政令指定都市や中核市もその意味では違反していることになる。では，格差をつけること自体は違反ではないとして，何の基準もなくその意欲だけで自治体に格差をつけるのが違反になるということであろうか。もしそうであるならば，それは，全ての基準の正当性は国にあるという考えに基づいている。しかし，国の定める基準は必ずしも合理的な根拠に基づいているわけではない。政令指定都市や中核市の指定基準に疑問が投げ掛けられていることは本稿でも見てきた通りであるし，指定都市以外の市についての個別法令上の事務の特例も，必ずしも統一的な基準で配分されているとも思われないのである(67)。とすれば，自治体がそれまでの独自の実績と他の自治体との比較から自らの行政能力を判断し，それに見合う権限移譲を求めることが格別合理性に欠けているとはいえないのではないか。また，かりに自治体が自ら選択した事務権限を適切に処理できないことがあったとしても，曖昧な基準を設定している国がいうところの平等の要請は，自治の要請に照らして後退しても差し支えないであろう。〝手を挙げる〟分権を目指すにあたっては，権限移譲の基準の正当性を市町村の意思に求めるような理論構成が試みられなければならない。

(1) 神奈川県自治総合センター『「国政参加」制度の構想』(1983) 12，13頁。

(2) 地方六団体の国政に関する意見提出権の意義，運用の実務に関する問題については，宮崎伸光「法制化された地方六団体の国政に関する意見提出権」自治総研177号（1993．7）参照。

(3) 神奈川県自治総合センター・前掲書（注1）9頁。

(4) 朝日新聞1993．6．13，8．21など。

(5) 行革審での本制度の審議過程とその問題点については，早房長治・並河信乃『「霞が関」がはばむ日本の改革』（ダイヤモンド社，1993）や内田和夫「パイロット自治体『地方分権特例制度』についての第3次行革審豊かなくらし部会審議過程」自治総研159号（1992．1）などが詳しい。

(6) 1991年6月10日に「豊かなくらし部会」の部会報告案として提出された構想。そこでは，「地方分権を進め，住民の生活に密着した行政が住民に身近な行政体で効率的に行えるようにするため，現在の市町村と都道府県の権限と財源をあわせもった，日常生活圏の広がりに対応した基礎自治体を新たにつくりあげる。新たな基礎自治体は，最終的には300～500程度になると予想される。新自治体の創設は，条件の整った自治体から自主的に推進していく」と述べられている。

(7) 「新たな基礎自治体」構想そのものは断念したのであるが，パイロット制度を「新たな基礎自治体」（答申での表現は「時代の要請にあった基礎的自治体」や「地域が自立できる総合的な調整能力，権限を持つ基礎的自治体」など）実現の突破口として位置付けている。

(8) たとえば，全国知事会は，市町村の強化は都道府県の弱体化を招くとし，全国町村会は国主導の合併のおそれがあるとして，この構想に拒否反応を示した。自治省は，地方制度調査会の審議に障るとして反対した（早房・並河・前掲書（注6）25頁）。

(9) 叶芳和「草の根型行革のすすめ――行政改革の『開放区』を創れ」週間東洋経済，1991.9.21参照。この構想は，1991年9月5日に部会に提出された。

(10) 同旨，早房・並河・前掲書（注6）80頁，並河信乃「新たな分権化の試み――地方分権特例制度をめぐって――」都市問題83－4号（1992.4）66頁。

(11) 『豊かなくらし部会』は27名中11名，地方分権特例制度等検討小委員会は7名中3名が官僚OBの委員。

(12) 朝日新聞1992.5.14，1993.2.20。

(13) 加茂利男「パイッロト自治体で『豊かな自治体』ができるか」住民と自治347号（1992.3）10頁。

(14) 内田・前掲論文（注5）8頁，保母武彦「都道府県は無用か」住民と自治348号（1992.4）8頁。

(15) 坂田期雄「『パイロット自治体』構想――答申と問題点――」地方議会人23－2号（1992.7）41頁。

(16) 佐藤文俊「臨時行政改革推進審議会・第三次答申の『地方分権特例制度』について」地方自治536号（1992.7）24頁。

(17) 坂田・前掲論文（注16）41頁。

(18) 内田和夫「地方分権特例制度（パイロット自治体）第一次指定申請一覧・解説」自治総研179号（1993.9）31頁。

(19) 成田頼明，並河信乃「広域連合・中核市制度導入と分権を考える」月刊自治研422号（1994.11）26頁。

(20) 新川達郎『広域行政と地方分権』（自治体研究社，1993）44頁。同旨，佐藤・前掲論文（注16）27頁。

(21) 内田・前掲論文（注18）32頁。

(22) しゃりばり＆アルコフォーラム「パイロット自治体制度と北海道」における並河信乃（行革国民会議理事）発言と，田部秀樹（総務庁行政管理局副管理官）発言（「しゃりばり」139号（1993.9）22頁）。

(23) 同上，田部発言13頁，並河発言21頁。

(24) 前掲（注22）田部発言16頁。

(25) 佐川一信「分権へ野道――運用面からの考察――」地方自治549号（1993.8）11頁。

(26) 内田・前掲論文（注18）32頁。

(27) 成田頼明「地方分権システム―都市自治体の自主性・自立性の強化を中心として」ジュリスト1000号（1992.5.1－15）74頁。

(28) 申請の内容とその検討結果については，関係省庁の回答をまとめた『地方分権特例制度の適用市町村に関する特例措置等の検討結果』（総務庁，平成5年11月，平成6年11月）（以下，本文中では『検討結果』）を参考にした。

(29) 表は，『検討結果』を参考にして筆者が類型化したものである。申請内容が多岐にわたるうえに，検討結果にも曖昧なものがあるので表の類型に全てが判然と区別されるわけではないが，概況を知るためにあえて単純化を試みた。

(30) 宇都宮市『地方分権特例制度適用市指定申請書』13頁。

(31) 以上の事例は朝日新聞，1994.8.29。

(32) 『検討結果』18頁，19頁。

(33) 岩見沢市についての記述は，岩見沢市「平成5年地方分権特例制度指定申請書」，岩見沢市「衆議院地方分権に関する特別委員会説明資料」および岩見沢市に対する筆者のヒアリングに基づく。

(34) 能勢邦之「パイロット自治体に寄せた期待と

現実」地方自治 557 号（1994．4） 3 頁以下。

(35) 第 3 条　この法律において「農用地等」とは，次に掲げる土地をいう。

4 号　耕作又は養畜の業務のために必要な農業用施設で農林水産省令で定めるものの用に供される土地。

(36) 第 1 条　農業振興地域の整備に関する法律第 3 条第 4 号の農林水産省令で定める農業用施設は，次に掲げるものとする。

1　畜舎，蚕室，……その他これらに類する農畜産物の生産，集荷，調整，貯蔵又は出荷の用に供する施設

2，3 略

岩見沢市は当初，リンゴジュース工場は第 1 号にいう集荷，調整，出荷の用に供する施設に該当すると主張していた。

(37) 能勢・前掲論文（注 34） 9 頁。

(38) 三鷹市についての記述は，三鷹市「地方分権特例制度適用申請書」，三鷹市「地方分権特例制度の申請経過について」，その他三鷹市より入手した資料，および三鷹市に対する筆者のヒヤリングによる。

(39) 日本経済新聞，1994．3．10。

(40) 総務庁資料によれば，平成 6 年度 8 月末の時点で，一次申請で認められた特例措置・代替措置 55 件のうち既に実施されたものは 17 件（9 団体）である。

(41) 宮本憲一編『補助金の政治経済学』(朝日選書，1990) 107 頁。

(42) 日本経済新聞社編『地方分権の虚実』（日本経済新聞社，1994)63 頁。他にも，「パイロット自治体で不用意に動くと，各省庁の反感を招きかねない」と判断して，地方拠点都市整備地域の指定に力を入れた例などもある（朝日新聞，1993．6．13)。

(43) 朝日新聞，1994.11．8。

(44) アンケートには「某省については，県経由の対応になり，理解が十分得られなかった」という記述もある。

(45) 朝日新聞，1994.11．8。

(46) 新川達郎「都市制度改革の展望」都市問題研究 46－1 号（1994．1） 76 頁。

(47) 遠藤博也「政令指定都市と行政区の問題」ジュリスト増刊総合特集 1 号 (1975)，成田頼明「大都市行政と法制度」ジュリスト増刊総合特集 1 号(1975)，大久保皓生「指定都市制度の問題点」都市問題研究 41－4 号(1989．4）などの他，後掲の文献など多数ある。

(48) 遠藤文夫「大都市制度論の新方向（I・II）――特別制度から普通制度へ――」都市問題研究 36－4，5 号（1984．4，5)，鹿児島重治「大都市制度の推移と展望」都市問題 77－8 号 (1986．8）などの他，後掲の文献にも多数ある。

(49) 新藤宗幸「大都市圏行政と地方自治」都市問題研究 34－4 号 (1982．4）25 頁，磯崎初仁「指定都市と県」季刊自治体学研究 48 号 (1991・春) 72 頁。

(50) 山田啓二「都市の特例制度」西尾勝編『自治の原点と制度』（ぎょうせい，1993)。

(51) たとえば，地方自治協会「市（町村）の規模・能力に応じた事務再配分のあり方に関する調査研究報告書（I，II)」(1984，1985)。

(52) たとえば，岩崎恭典「中核市を考える」月刊自治研 422 号(1994.11)。また，第 23 次地方制度調査会答申に対するものとして，内田和夫「第 23 次地方制度調査会『中核市』答申の検討――審議過程の検討から――」自治総研 184 号 (1994．2）が論点を詳細に解説している。

(53) 内田・前掲論文（注 52） 6 頁。

(54) 中川浩明「中核市，広域連合の創設にあたって」地方自治 561 号（1994．8） 18 頁。

(55) 辻山幸宣「地方分権の文脈を読む」島根自治体学会『論・地方分権』(1994) 49 頁。

(56) 遠藤文夫「広域連合・中核市と地方自治」月刊自治研 422 号（1994.11) 35 頁。

(57) たとえば，成田頼明・並河信乃「(対談) 広域連合・中核市制度導入と分権を考える」月刊自治研 422 号 (1994.11) 25 頁の成田発言「もっと大きな改革に至るまでの過渡的なものとして活用されることになるということでしょうか」，同

27頁並河発言「さらに飛躍的な話につなげていくステップ，一里塚ということになれば，この制度はそれなりの意味がある」。また，前掲(注52) 岩崎67頁「きたるべき『地方分権』の第二段階の際には，指定都市制度とともに大胆な見直しの対象とされなければならない」。

(58) 相場道也他「(座談会)中核市への意欲を語る」月刊自治研422号(1994.11)75頁，前掲(注57) 成田・並河25頁の並河発言，岩見沢市に対する筆者のヒアリング。

(59) 前掲（注52）内田31頁。

(60) 新川達郎「大都市制度の改革課題」都市問題81－1号（1990.1）36頁。

(61) たとえば，星野光男「政令指定都市制度と大都市問題」地方自治職員研修19－10号（1986.10）31頁。

(62) 吉田民雄「政令指定都市制度の問題点と改革構想」都市問題83－4（1992.4）33頁。

(63) 日本都市センター「21世紀地方政府像意識調査」(1991.3）69頁。

(64) このことは，1994年9月26日に国会および内閣に提出された地方六団体の「地方分権の推進に関する意見書――新時代の地方自治――」に表れている。なお，この提出は，1993年に地方自治法に規定された地方六団体の意見提出権を初めて行使したものである。その他に，岩崎・前掲論文（注52）64頁，大森彌「地方分権」島根自治体学会『論・地方分権』(1994) 107頁など。

(65) 岩崎・前掲論文（注52）67頁。

(66) 木村収「最近の地方分権論議と大都市」都市問題研究46－11号（1994.11）183頁。

(67) 新川達郎「分権化と大都市行政」地方自治職員研修19－10（1986.10）36頁。

（おはら　じゅんじ　総務庁行政監察局企画調整課）