

地方分権をめぐる学術研究と政策実践の動向と課題

後藤 玲子（茨城大学人文社会科学部、reiko.gotoh.az@vc.ibaraki.ac.jp）

1. 問題の所在

代議制民主主義に基づく政府は、ひと固まりの圧力集団の特殊利益と票の交換によって権力を保持しようとする傾向をもつ¹。その権力を効果的に制限しながら地域特有の課題を解決するためには、中央政府が画一的な政策を押し付けるのではなく、権力の濫用を禁じる長期的ルールの下で権限と財源を地方へ移譲し、人々が自分の知る環境を自分の知識と意見を活用して形成できるようにすることが必要だと考えられる。

近年における日本政府による地方分権の取組みは、①機関委任事務制度の全面廃止を実現した第一次分権改革期（1993年～2000年頃）、②歳入の自治拡大を謳った三位一体改革期（2001年～2005年頃）、③法令の規律密度の緩和及び事務・権限の移譲を図った第二次分権改革期（2006年～2013年頃）、そして、④提案募集方式期（2014年～）に分けることができる²。

提案募集方式に移行した2014年度は、同年1月に民間団体の日本創生会議から消滅可能都市に関する報告書が出されて政府に「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、「まち・ひと・しごと創生法」が成立した年であった。それから10年余りが経過する中で、中央政府が先導する「地方創生」に関する関心が高まる一方で、「地方分権」への関心は薄れ、地方分権に関する議論や取組みは低調になったように思われる。

本稿では、地方自治体から中央政府への地方分権に関する提案件数の推移や、その提案の取扱い態様の分析を通じて、中央政府の地方分権改革への積極度合いや、中央政府が地方分権改革に消極的になる提案の特徴について検討する。

2. 中央政府の地方分権改革への態度の変化

提案募集方式による地方分権改革とは、地方分権改革推進委員会勧告に基づく地方分権改革に替えて、地方自治体等から改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行う方式のことである³。地方自治体への事務・権限の移譲と、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）が提案の対象とされている。本節では、地方自治体からの提案件数と、その提案をどのくらい調整・検討の俎上に上げているかという観点で、中央政府の地方分権改革への積極度合いを推し量る。

提案募集方式による地方分権改革において、地方自治体からの提案は、事務局である内閣府地方分権改革推進室（以下「分権室」）により仕分けされ、①「内閣府と関係府省との間で調整を行う提案」、②「関係府省における予算編成過程での検討を求める提案」、③「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」、④「提案募集の対象外である提案」に分けられる。本稿では、①及び②を「調整・検討の対象とされた提案」、③及び④を「調整・検討の対象外とされた提案」と称する（表1）⁴。

「調整・検討の対象とされた提案」の全てについて、地方自治体の提案に沿った地方分権改革が実現するわけではない。しかし、「調整・検討の対象とされた提案」のうち、①については、提案団体や関係省庁、地方六団体等へのヒアリングや、有識者会議での議論等を経て対応方針が閣議決定される。また、②について

¹ フリードリッヒ・ハイエク（渡部茂訳）（1988）『ハイエク全集10 法と立法と自由Ⅲ：自由人の政治的秩序』（春秋社）；斎藤淳（2010）『自民党長期政権の政治経済学：利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房を参照。

² 内閣府地方分権改革有識者会議（2014）「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～」(https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/260624_soukatsutotenbou-honbun.pdf) 参照。

³ 内閣府地方分権改革推進室（2014）「提案募集方式の概要」及び同「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」参照（<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/teianbosyu-index.html> より入手）。

⁴ なお、2023年度までは③及び④が「その他」の提案と整理されていたが、2024年度から②、③及び④が「その他」の提案と整理されるようになり、2025年からは、「その他」の提案に③及び④の提案が含まれていることが、政府資料から読み取りにくくなった。

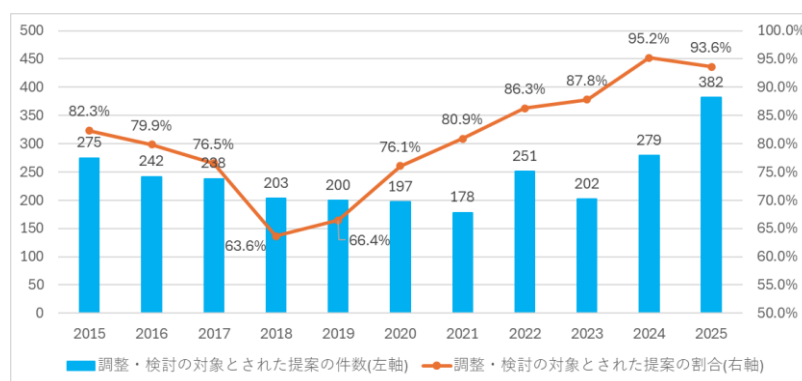
は、分権室から予算編成過程で地方からの提案を反映するよう要請される。他方で、「調整・検討の対象外とされた提案」は、基本的には提案の内容、及び調整・検討の対象外となった理由が記録に残されるだけである。したがって、各年度の提案の質等が一定であるとすれば、地方自治体からの提案総数のうち「調整・検討の対象とされた提案」の割合が大きいほど中央政府は提案募集方式による地方分権改革に積極的で、逆に、同割合が小さいほど消極的であると評価できる。

(表 1) 地方自治体から内閣府への地方分権提案件数の推移

年度	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
提案総数	1013	334	303	311	319	301	259	220	291	230	293	408
(1)調整・検討の対象とされた提案	-	275	242	238	203	200	197	178	251	202	279	382
①内閣府と関係府省との間で調整を行う提案	953 (※1)	241	209	210	188	182	170	160	235	177	258	355
②関係府省における予算編成過程での検討を 求める提案		34	33	28	15	18	27	18	16	25	21	27
(2)調整・検討の対象外とされた提案		59	61	73	116	101	62	42	40	28	14	26
③提案団体から改めて支障事例等が具体的に 示された場合等に調整の対象とする提案		50	45	57	101	86	55	39	31	25	6 (※2)	12 (※2)
④提案募集の対象外である提案	60	9	16	16	15	15	7	3	9	3	8 (※2)	14 (※2)

(※1) 2014年度は、①・②・③合計で953件と示されていた。
(※2) 2024年度以降、③・④の区分は明記されなくなったため、内閣府資料から判断して分類した。

図 1 に、2015 年度から 2025 年度における「調整・検討の対象とされた提案の件数」と、提案総数に占める「調整・検討の対象とされた提案の割合」を示した。「調整・検討の対象とされた提案の割合」は、2015 年度から 2018 年度まで低下していたが、その後盛り返し、2024 年度と 2025 年度には 9 割を超える水準に達している。2024 年度と 2025 年度は、「調整・検討の対象とされた提案の件数」も 2015 年度以降で最も多い水準だったから、地方からの提案件数が少なかったために、より多くの提案を調整・検討できたわけではない。偶然の可能性や提案の質の影響を否定はできないものの、地方自治体からの提案件数とその提案をどのくらい調整・検討の対象にしたかという観点で中央政府の地方分権改革への積極度合いを測ると、近年、その積極度合いは強まっていると評価できるだろう。



(図 1) 地方分権に関する提案の件数と割合の推移⁵

3. 提案自治体の説明不足等が原因で対象外とされた提案の特徴

「調整・検討の対象外とされた提案」は、③「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」と、④「提案募集の対象外である提案」に分けられるのだった。恣意的分類を排除する明確な規則は筆者が調べた限り公表されていないが、地方からの提案は全て内閣府のウェブサイトで検索しやすいデータ形式で公開されているので、政府による恣意的な分類を抑制する運用がなされていると評価できる。したがって、④が調整・検討の対象外になるのは止むを得ない場合が多いと考えてよいだろう⁶。

⁵ 内閣府地方分権改革推進室「提案募集方式における地方からの提案状況」(平成 26～令和 7 年度の各年度版) から作成。

⁶ なお、前掲脚注 2 のレポートは、第一次・第二次地方分権改革は財政的な自主自立性等の分野で踏み込み不足だったと

他方で③の分類は、地方自治体に支障事例等の説明責任を過剰に課すことで、地方分権を妨げる機能を持ちうる。提案総数に占める「調整・検討の対象とされた提案」の割合が最も大きかった 2024 年度は、地方からの提案を精力的に調整・検討した年度だったから、その 2024 年度において③に分類された提案の特徴を調べることで、中央政府が提案募集方式による地方分権改革に積極的であっても、調整・検討に消極的になる提案はどのような特徴を持つかを明らかにできると考えられる。かかる想定に基づき、2024 年度に③に分類された提案について詳しくみてもみる。

2024 年度に「調整・検討の対象外とされた提案」は 14 件で、そのうち、③は 6 件、④は 8 件であった。③の 6 件のうち、2 件は過去に調整・検討されたことがある提案で、3 件は確かに説明が少なく、提案理由が不明瞭とも思われる提案であった。しかし、残る 1 件の「宗教法人法への暴力団排除規定の追加」に関する提案は、極めて詳細に支障事例の説明がなされていた。しかも、計 6 回も③の理由で却下されていた。

しかし、表 2 に示した 1 回目の提案と、表 3 に示した 6 回目の提案を比べると明らかなように、提案団体は求める措置や支障事例等を別添資料まで添付して具体的かつ詳細に説明している。地方自治体がこれほど丁寧に説明しているのに、分権室が提案を調整・検討の対象外とし続けてきたのは、なぜだろうか。

本提案が 6 回目に却下された 2024 年度は、地方からの提案を分権室が精力的に調整・検討した年度だったと考えられるから、事務局の力量や熱意の不足が理由だとは考えにくい。他の理由としては、所管省庁（本件では宗教法人法を所管する文化庁）が調整・検討を頑なに拒否したという「所管省庁の抵抗」、政治的な圧力で調整・検討できなかったという「政治圧力」、本来は④に属する提案だったのに最初の提案時に③と誤分類してしまい、それを是正しないまま提案団体に期待を持たせ続けたという「無謬性への固執」等の理由が考えられる。本提案の場合には、「反社会的な勢力の脅威」という特殊事情が背景にある可能性も考えられる。

もし本提案のような事例が他になければ、「反社会的な勢力の脅威」という特殊事情が本提案を調整・検討の対象外とした主因である可能性が高い。他方で、もし本提案のような事例が他に存在し、その事例では「反社会的な勢力からの圧力」という原因仮説が否定されるなら、その他の要因が原因であると考えられる。本研究ではそこまでの特定には至っていないが、地方分権改革に関する地方からの提案件数やその取扱い態様の分析によって、中央政府の地方分権改革への姿勢を推し量ることができる可能性を示すことはできたのではないと思う。地方分権をめぐる学術研究の動向や政策実践の課題については、学会大会で報告する。

（表 2）「宗教法人法への暴力団排除規定の追加」に関する最初の提案内容（「2018 年度提案」）⁷

提案事項	求める措置の具体的内容	具体的な支障事例
宗教法人の役員から暴力団員等を排除するための宗教法人法の改正	宗教法人法第 22 条に定める「役員の欠格」条項に、「暴力団員等」（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律第二条第六号に規定する暴力団員又は暴力団員でなくなった日から五年を経過しない者をいう。）についての規定を設けること。	<p>法定受託事務として都道府県知事は宗教法人法の規定に基づく宗教法人の設立認証や規則変更認証等を行っている。設立認証を行う際、役員が宗教法人法第 22 条の欠格要件に該当しないことを確認しているが、暴力団員等については、欠格要件に含まれていないため排除することが出来ない。</p> <p>【支障事例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・宗教法人は、宗教活動のほか同法第 6 条において公益事業を行うことができるとされ、同事業に関し、税制優遇が認められている。役員に暴力団員等が含まれる宗教法人や暴力団員等がその事業活動を支配している宗教法人は、その税制優遇措置を利用することで、その税優遇の趣旨に反し、暴力団その他の活動のための資金とする蓋然性がある。 ・宗教法人の公益事業と同様の公益目的事業を行うことを目的とする法人として、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」により認定される公益財団法人及び公益社団法人があるが、同法においては、上記理由等により、役員に暴力団員等が含まれること及び暴力団員等がその事業活動を支配している法人を公益財団法人等の欠格事由と規定しており、暴力団等の関与を排除出来ることとなっているが、宗教法人においては、それが出来ない。 <p>【共同提案団体の支障事例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・当団体では、「暴力団排除条例」の施行のもと、事務事業から暴力団を排除する方針を打ち立てているなど、全庁をあげて暴力団対策に取り組んでいる。宗教法人の組織運営において、特に事業活動を展開するうえで、反社会的勢力である暴力団を排除することは、宗教活動の適正な運営に資することから、制度改正が望ましいものと考えている。

総括しているが、国・地方の税財源配分や税制改正に係る提案は「提案募集の対象外である提案」とされている。

⁷ 内閣府地方分権改革推進室「平成 30 年の提案募集方式における地方からの提案（全体版）」の「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」（<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/2018/teianbos>

(表3)「宗教法人法への暴力団排除規定の追加」に関する最新の提案内容（「2024 年度提案」）⁸

提案事項	求める措置の具体的内容	具体的な支障事例
宗教法人法への暴力団排除規定を追加すること	<p>宗教法人から暴力団員等（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律第二条第六号に規定する暴力団員又は暴力団員でなくなった日から五年を経過しない者をいう。（以下同じ。））を排除することができるよう、宗教法人法を以下のように改正し、暴力団排除規定の追加を行うこと。</p> <p>【改正案1】</p> <p>宗教法人の欠格事由として</p> <p>（1）役員のうちに暴力団員等に該当する者があるもの</p> <p>（2）暴力団員等がその事業活動を支配するものを規定すること。（※「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」第6条と同内容）</p> <p>【改正案2】</p> <p>（1）宗教法人法第22条の役員の欠格事由に「暴力団員等」を追加すること</p> <p>（2）宗教法人法第81条の解散命令事由に「暴力団員等がその事業活動を支配するもの」を追加すること</p>	<p>【現状】</p> <p>法定受託事務として、各都道府県知事は宗教法人の設立認証や規則変更認証などを所管している。暴力団員等が実質的に支配する宗教団体には、適切な法人運営を期待することは困難であるが、宗教法人法には、法人設立の欠格事由として暴力団排除規定がないため、暴力団員等の関与を防止することができない。</p> <p>国が示すとおり、現行制度上でも解散請求や認証拒否を行うことができる規定は存在するが、暴力団等が関与した結果生じた反社会的事由に対しての対応や脱税等の行為に悪用される恐れのある不活動法人に対しての対応は一定程度所轄庁の権限で行うことができる一方で、「単に暴力団等が関与しているという事実」のみをもって、所轄庁の権限で規則の認証を拒否するなど、その関与を未然に防ぐ措置をとることは法令上困難である。</p> <p>【具体的な支障事例】</p> <p>（1）宗教法人は、宗教法人法第6条に基づき、公益事業等を行うことができ、税制優遇が認められている一方で、暴力団員等の強い関与を受けている宗教法人がこれを利用して、暴力団の資金とする事案が過去に発生している（別添1、2、3、4）。</p> <p>（2）宗教法人設立時、設立後において、暴力団は直接的には関与せず、実効支配している場合など規則の変更認証手続きなどが外形的に適切になされた場合は、仮に調査の結果、暴力団等の関与が分かったとしても、認証拒否等の対応が困難である。</p> <p>別添5に示すとおり、過去に福岡県内の宗教法人に暴力団関係者が関与している疑いがあると県民から情報提供があったが、認証拒否することができなかった。このため、認証後の現在も宗教活動を行っている限りは、特段の対応ができない状況である。</p> <p>別添6の事例によると、県警察から代表役員が暴力団との関与が疑われる等の情報提供があったが、直接的な反社会的行為がなく、規則の変更認証手続きなども適切になされていたため、認証拒否の対応ができなかった。</p> <p>なお、当県では、文化庁の「不活動宗教法人対策推進事業」を活用するなどして、不活動法人の解散命令申立や不活動疑い法人の調査を行うなど、不活動法人対策を進めているところ、不活動法人と反社会的団体との関連の疑いがあった場合には、宗教法人法上、不活動を事由に解散命令請求は行うことができるものの、事務所備え付け書類等を毎年所轄庁に提出するなど宗教活動を継続して行っている団体の場合には、公共の福祉に反する行為を行う等しい限り対処することができず、上述のとおり、予防的措置を講ずることができない状況。</p> <p>また、令和5年12月に文化庁宗務課から示された不活動宗教法人対策マニュアルで、「特に役員については、反社会的勢力関係者との関係には留意が必要であり、（略）必要に応じて反社会的勢力関係者でないか警察の照会を行う等の対応をとることが必要である。」と記載がある。同マニュアルを踏まえ、令和6年1月23日付けで福岡県警察に役員の情報提供（暴力団照会）を依頼したところ、暴力団員を排除する規定がないことから、受理できないと回答があり、暴力団員が含まれるのか把握することができない状況。（同マニュアルを根拠規定にすることは不可）（別添7、8）</p> <p>その他、別添4の事例の宗教法人は、近年不活動状態に陥ったが、法人関係者から活動再開の意向が示されたことから、所轄庁において、暴力団照会を行ったが、同様の理由で受理できないと回答があり、事務の支障に直面している。</p> <p>（3）法人設立後において規則の変更申請が無い場合についても、所轄庁において行使する権限が無く暴力団等の関与を防ぐ措置をとることが困難である。</p> <p>【類似法人の状況】</p> <p>なお、宗教法人と同様に公益事業を行うことを目的とする法人のうち、社会福祉法人、NPO法人、公益財団法人及び公益社団法人については、既に所管法等に暴力団排除規定があるため警察への照会や認定の取消し等が可能となっている。</p> <p>【新たな社会情勢の変化等】</p> <p>当該事案がマスコミ、国会及び福岡県議会にて取り上げられた。</p> <p>（1）令和5年2月6日の産経新聞・朝刊（2面及び22面）において、「本県など9県が、宗教法人法への暴力団排除規定を設けるよう要望しているが、国が認めていない」旨の記事が掲載される（別添9）</p> <p>（2）同年2月8日、衆議院予算委員会において、宗教法人の役員が暴力団関係者であることをチェックし、排除することは現行法上可能であるかとの立憲民主党・渡辺創議員の質問に対し、永岡文部科学大臣が答弁を行ったことにより、本提案に対する所管府省の考え方が明らかになった。この答弁を受けて同議員が、「暴力団の関与により、脱税やマネーロンダリング等の犯罪に宗教法人が使われているとの疑いがある」旨を指摘した上で、上記（1）の件を取り上げて、国はきちんと受け止めて検討すべきだ、と発言（別添10）</p> <p>（3）同年12月7日、第4回福岡県議会定例会の代表質問において、民主県政クラブ県議員・中嶋玲子議員から暴力団が絡む宗教法人、または、宗教団体の目的を逸脱した行為に対し国への要望など、今後どのように対応するのか質問があり、服部誠太郎福岡県知事から同提案募集などにおいて、平成30年度から暴力団員等を排除する規程の追加について要望しており、今後も継続して要望したいと答弁があった。（別添11）</p>

謝辞とお詫び

本稿の主題から離れますが、『社会・経済システム』第44号掲載の拙稿において、謝辞を追記し損ねてしまいました。非礼を心よりお詫び申し上げます。論文の質を高める数多くの有益なコメントを寄せて下さった匿名査読者の先生方、2023年開催の第42大会における、当該論文の基となった研究発表に対して有益な助言をして下さった先生方、そして第44号編集長の千葉工業大学・小山勇也先生に、心より感謝申し上げます。また、本研究の着想は、内閣府地方分権改革有識者会議議員としての業務を行う中で得ました。貴重な機会をいただいたことに深謝いたします。

yu30_bosyukekka.html) より引用。

⁸ 内閣府地方分権改革推進室「令和6年の提案募集方式における地方からの提案（全体版）」の「その他の提案※」（https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/teianbosyu/2024/teianbosyu_r6_bosyukekka.html）より引用。