

地方分権時代の規制改革

— 地方自治体における行政手続と法治主義 —

田 中 良 弘^{*}

- I 本稿における問題意識
- II 地方分権改革と規制改革
- III 地方自治体と行政手続法
- IV 地方分権時代の規制改革

I 本稿における問題意識

本稿は、地方分権改革と規制改革との関係について分析した上で、地方分権時代の規制改革のあり方について検討するものである¹⁾。地方分権改革は、地域に密接に関わる施策に係る国主導の統治システムを改め、地域の実情に即した行政を志向するものである²⁾のに対し、規制改革は、既存の行政規制の緩和・撤廃や新たなルールの確立によって、主として経済の活性化を志向するものである³⁾。両者は、かつては「車の両輪」⁴⁾と呼ばれたように、国の権限のスリム化や国の関与の縮小といった点において共通するものの、必ずしも調和するものではな

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第18巻第2号 2019年7月 ISSN 1347-0388

※ 新潟大学法学部准教授

- 1) 本稿は、筆者が2019年2月1日に経団連ホールで行った講演「地方分権時代の規制改革」（日本経済団体連合会行政改革推進委員会規制改革推進部会主催）の内容に、大幅に加筆した上で必要な修正を加えたものである。なお、同講演の概要は週刊経団連タイムス3399号（2019年）5頁に掲載されている。
- 2) 高橋滋「地方分権改革の現状と課題——第二次地方分権改革後の動き——」法学志林115巻（2018年）4号46頁参照。
- 3) 行政改革推進本部規制改革委員会「規制改革についての第2次見解」（1999年12月14日）3頁参照（<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku-suishin/9912kenkai2.pdf>（2019年5月1日最終閲覧。以下、本稿において同じ））。

い⁵⁾。かえって、ICT（情報通信技術）の急速な発達による経済活動の広域化やデジタル化が進行した近年においては、地域ごとに異なる規制が広域的な経済活動の支障になることが経済界から指摘されている⁶⁾。

ところで、規制改革に関しては、かねてから、行政規制そのものの緩和・撤廃に加えて、規制に係る行政手続についても、その透明性の向上が課題とされており⁷⁾、1993年には、当時の規制緩和政策を背景に⁸⁾、行政運営における公正の確保及び透明性の向上を目的とする行政手続法が制定されている⁹⁾。これに対し、行政手続の簡素化については、当時、規制改革との関係において、行政規制の緩和・撤廃や行政手続の透明性の向上と比べ、さほど注目はされていなかったように思われる¹⁰⁾。しかしながら、2000年代以降、欧米諸国において、上述したICTの急速な発達を背景に、国民や民間事業者が行政規制に関する申請や届出（以下、合わせて「申請等」という）に要する事務作業コスト（行政手続コスト）を数値化した上で、行政手続の簡素化等による行政手続コストの削減のための取り組みが行われたことを受け¹¹⁾、わが国においても、ICT等を活用した行政手

-
- 4) 地方分権推進委員会中間報告「分権型社会の創造」（1996年3月29日）第1章（<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/01.html>）。
 - 5) 斎藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）177頁、森田朗＝田口一博＝金井利之『分権改革の動態』（東京大学出版会、2008年）9頁。
 - 6) 規制改革会議「規制改革に関する第4次答申——終わりなき挑戦——」（2016年5月19日）40頁（<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee4/160519/item1.pdf>）。高坂晶子「地域経済振興におけるローカル・ルールの可能性」JRIレビュー41号（2017年）94頁も参照。
 - 7) 古城誠「日本における規制緩和の理念と到達点」ジュリスト1161号（1999年）62頁。
 - 8) 阿部泰隆「行政手続法と規制緩和」ジュリスト1044号（1994年）49頁、高橋滋『行政手続法』（ぎょうせい、1996年）438頁、塩野宏「規制緩和と行政法」同『法治主義の諸相』（有斐閣、2001年）97頁（初出1999年）、南博方＝高橋滋『注釈行政手続法』（第一法規、2000年）18頁〔山田洋〕等。山田洋「行政手続法と規制改革」法律時報80巻10号（2008年）22頁以下も参照。
 - 9) 戦前の状況を含めた行政手続法制定の詳細な経緯については、高橋・前掲注8）25頁以下を参照されたい。
 - 10) 例えば、1980年代から1990年代にかけての規制緩和の動きについて整理・分析した古城・前掲注7）62頁以下は、規制緩和を補完する改革として、①競争政策の強化、②消費者保護のための私法上のルールの強化と司法システムの改善、③行政の透明性の向上と適正手続の整備を挙げるが、行政手続の簡素化そのものについては特に言及していない。

続コスト削減のための取り組みが求められるようになった¹²⁾。これを受け、2016年9月に設置された規制改革推進会議行政手続部会（部会長：高橋滋教授。以下、単に「行政手続部会」という。）は、①行政手続の電子化の徹底（デジタルファースト原則）、②同じ情報は一度だけの原則（ワンスオンリー原則）、③書式・様式の統一、の3原則を掲げ、各省庁に対して必要な措置の実施を求めるなど、行政手続コスト削減のための取り組みを行っている¹³⁾。

このように、近年においては、行政規制そのものの緩和・撤廃に加え、行政手続の簡素化についても、規制改革の重要な検討課題とされているが、簡素化の対象とされる行政手続の中には、地方自治体が所管するものも多く含まれていることから、これらの行政手続については、地方分権の精神を尊重しつつ、簡素化のための取り組みを進める必要がある¹⁴⁾。かかる現状に鑑みると、地方分権改革の趣旨を踏まえつつ、規制改革の観点から地方における行政手続のあり方について検討することには、一定の意義があると思われる。

本稿は、以上のような問題意識に基づき、地方分権改革と規制改革の関係について整理した上で、地方自治体における行政手続について分析し、そこから得られた結果をもとに、地方分権時代の規制改革のあり方について若干の考察をするものである。なお、筆者は、同様の問題意識に基づき、行政手続に関する地域独自のルール（ローカル・ルール）について、特に、書式や様式に関するローカル・ルールを中心に、行政手続コストの削減の観点から分析したことがある¹⁵⁾。本稿においては、前稿における作業を踏まえ、申請に対する処分や届出に関するローカル・ルールを中心に、法治主義の観点から分析を行うこととしたい。

11) 欧米諸国における行政手続コスト削減のための取組みについては、規制改革推進会議行政手続部会「行政手続部会取りまとめ——行政手続コストの削減について——」（2017年3月29日）3頁以下を参照されたい。なお、「行政手続コスト」は、本文記載のように国民や民間事業者が行政手続に関して負担するコストをいい、国や地方公共団体において発生する費用を意味する「行政コスト」とは区別される。

12) 高橋滋「地方における規制改革と地方分権」自治日報3913号（2017年）1頁参照。

13) 行政手続部会における行政手続コスト削減のための取組みの概要につき、田中良弘「地方分権と規制改革——ローカル・ルールと行政手続コストの削減——」公共政策研究18号（2019年）53頁以下参照。

14) 高橋・前掲注12）1頁。

15) 田中・前掲注13）53頁以下。

II 地方分権改革と規制改革

1980年代以降に本格的に推進され、1990年代に具体化した地方分権改革は、初期の段階において、規制緩和を推進するための手段としての側面を有していたことが指摘されている¹⁶⁾。しかしながら、上述したように、近年においては地方によって異なる規制が経済活動の支障となっているとの指摘がなされており、経済環境の変化を受けて、地方分権改革と規制改革との関係は大きく変容している。そこで、以下、地方分権時代の規制改革のあり方について考察する前提として、地方分権改革と規制改革との関係について整理することとしたい。

なお、地方分権改革は、第二次世界大戦直後の地方自治制度の整備に始まる戦後の地方自治に関する様々な制度改革を前提とするものであるが¹⁷⁾、本稿においては、地方分権改革に向けた動きが本格化した1980年代以降に焦点を絞り、規制改革の視点から両者の関係について分析することとする。

1. 1980年代（期待期）

既に述べたように、地方分権改革は、その初期の段階において、規制緩和を推進するための手段としての側面を有していた。例えば、1990年に提出された第2次臨時行政改革推進審議会最終答申（同年4月18日）は、地方分権の推進を主要課題の一つとして掲げているが¹⁸⁾、それに先立つ1989年に提出された同審議会中間答申「国と地方の関係等に関する答申」（同年12月20日）においては、①地方においても公的規制の緩和等を積極的に推進することが、地方への権限委譲や国の関与の見直しの前提であること、②地方における規制緩和のための条件整備として、国による関与等の改善を進めることなどが示されており、上記の最

16) 西尾勝『未完の分権改革』（岩波書店、1999年）5頁参照。

17) 第二次世界大戦直後から地方分権改革の作業が本格化する1990年代までの地方自治制度改革の沿革につき、渋谷秀樹＝高橋滋「地方自治——憲法との対話——」宇賀克也＝大橋洋一＝高橋滋編『対話で学ぶ行政法——行政法と隣接分野との対話——』（有斐閣、2003年）237頁以下参照。

18) 第2次臨時行政改革推進審議会最終答申においては、①国民負担の増大抑制、②公的規制の廃止・緩和と民間部門の活用、③地方分権の推進、④制度・施策の改革、⑤行政組織等の改革、⑥行政運営の公正及び透明性の確保、が主要課題として示されている。

終答申においても、中間答申に基づいて国と地方の関係等について見直しを行うことが明記されている。

このように、1980年代の第2次臨時行政改革推進審議会においては、規制緩和の推進が地方分権を推進する前提とされ、かつ、国の関与の縮小は地方における規制緩和を推進するための手段として位置付けられていた。その背景には、国の権限のスリム化によって規制緩和が推進されることを期待した当時の経済界の意向があり、かかる期待から、それまでは地方分権に関心を寄せてこなかった多元的な勢力が地方分権の推進を要請したことが、地方分権改革が実現した一つの要因になったと考えられている¹⁹⁾。

2. 1990年代～2000年代前半（転換期）

上述のような第2次臨時行政改革推進審議会の姿勢と異なり、1990年代に入ると、地方分権の推進は、規制緩和とは切り離された独自の行政改革上の課題として位置付けられるようになる。

一連の地方分権改革の端緒²⁰⁾と位置付けられる1993年6月の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」は、いずれも、①東京への一極集中の是正と②ゆとりと豊かさを実感できる社会の実現に対する期待とを、地方分権の推進の背景として掲げるにとどまり、規制緩和については言及していない。また、1990年7月に設置された第3次臨時行政改革推進審議会の最終答申（1993年10月27日）においても、地方分権の推進は、国民負担の増大抑制や規制緩和と並ぶ独自の課題と位置付けられている²¹⁾。

このような流れを受け²²⁾、1994年の閣議決定「地方分権の推進に関する大綱方針」（同年12月25日）は、国から地方公共団体への権限委譲等の基本的考え

19) 西尾勝『地方分権改革』（東京大学出版会、2007年）51頁、市川喜崇「分権改革はなぜ実現したか」年報政治学59巻2号（2008年）79頁以下。木佐茂男「日本における地方分権の理念と到達点」ジュリスト1161号（1999年）66頁は、「草の根からの自治」の充実という観点から地方分権が進められたヨーロッパ諸国（イギリスを除く）との違いを指摘する。

20) 一例として、内閣府地方分権改革推進室「1 地方分権改革について知りたい」同『地方分権改革・提案募集方式ハンドブック』（平成31年版）4頁（https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/01_chapter1.pdf）。

方として、「行政の簡素化及び規制緩和の観点から行政事務そのものの必要性を検討するとともに、……国から地方公共団体への権限委譲等を推進する」として、地方分権の推進を規制緩和と並ぶ独自の施策と位置付けた。そして、1995年に制定された地方分権推進法（2001年失効）も、国及び地方公共団体の責務として行政の簡素化及び効率化の推進（3条3項）を掲げる一方で、規制緩和を地方分権の目的や前提として掲げることはしなかった。

以上のように、1990年代以降、地方分権の推進は、従前のように規制緩和のための手段としてではなく、規制緩和と並ぶ独自の行政改革上の課題として位置付けられることとなった²³⁾。ちなみに、地方分権推進法に基づき1995年に設置された地方分権推進委員会は、1996年の中間報告において、「地方分権の推進は、『国から地方へ』の権限委譲であり関与の縮小である。その限りにおいてそれは、『官から民へ』の関与の縮小を求め『官主導から民自律へ』の転換を追求している規制緩和の推進と、軸を一にしている」とした上で、「規制緩和と地方分権は、中央集権型行政システムの変革を推進する車の両輪なのであって、この双方が並行して徹底して推進されたときに初めて、『第三の改革』が成就する」として、地方分権と規制緩和を、中央集権型行政システムの変革を推進する「車の両輪」

-
- 21) 第3次臨時行政改革推進審議会最終答申においては、行政改革の基本方向として「政府部門の役割の見直し」と「総合的・一体的な行政システムの構築」が提示され、「政府部門の役割の見直し」に向けた方策として、①国民負担の増大抑制、②規制緩和及び③地方分権の推進が提言されている。
 - 22) ただし、1994年11月に相次いで提出された行政改革推進本部地方分権部会「本部専門員の意見・要旨」（同月18日）及び第24次地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」（同月22日）は、いずれも、規制緩和は、国と地方公共団体の事務配分の見直しの前提であると位置付けている（前者につき、<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category03/archive-19941118.html>。後者につき、<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category04/archive-19941122.html>）。
 - 23) 高橋・前掲注2) 45頁以下は、1990年代において地方分権改革が求められるようになった独自の背景として、①高度成長期を経て地域の経済力・行財政能力が向上し、地域に係る施策の国主導による実施に対する期待が薄らいだこと、②地域に密接に関わる施策が国によって画一的に展開されることの弊害に対する認識が強まったこと、③社会の成熟化により行政と連携して街づくりを担う層が登場してきたことなどから、この時期において、地域に密接に関わる施策については、環境の変化に迅速に対応でき、かつ、地域の実情に即した施策を展開できる地方自治体が主導的役割を担うことができるシステムを構築することへの期待が強まったことを挙げる。なお、高橋滋「新しい地方行政と自治体の課題」季刊 TOMORROW 13巻4号（1999年）1頁参照。

であると位置付けている²⁴⁾。そして、このような地方分権を規制緩和とは切り離された独自の課題と位置付ける考え方は、1999年の地方分権一括法の制定に至るまでの第1次地方分権改革及び2006年の地方分権改革推進法制定(2007年施行)から2018年の第8次一括法の制定に至るまでの第2次地方分権改革においても引き継がれている²⁵⁾。

3. 2000年代後半～2010年代(反動期)

2000年代後半に入ると、経済活動においてICTの利活用が進行したこと²⁶⁾を受け、経済界を中心に、地域ごとに異なる手続や規制が広域的な経済活動やデジタル化による事業の効率化を妨げているという指摘がなされるようになる²⁷⁾。

例えば、2006年に提出された規制改革・民間開放推進会議第3次答申は、「地方公共団体の各種手続の様式等が各自治体で独自に定められているが故に、自治体の行政区域を超える事業活動を行う企業等にとって、非効率な事務を強いられている事例がある」と指摘している²⁸⁾。また、同会議の後進にあたる規制改革会議が2007年に提出した第1次答申も、食品衛生法に基づく営業許可に関し、「営業許可申請書の記載様式は地方公共団体ごとに異なっているところがみられ、

24) 地方分権推進委員会・前掲注4)第1章。木佐・前掲注19)66頁は、地方分権の視点から、地方分権推進委員会の中間報告において「規制緩和」という言葉が唐突に出てきた、と指摘する。同中間報告における「規制緩和」を国民の「官」に対する自己決定権の拡充として把握するものとして、斎藤・前掲注5)93頁。

25) 第1次地方分権改革及び第2次地方分権改革の概要については多くの先行研究が存在するが、さしあたり、高橋滋「法曹実務のための行政法入門(4)——行政組織法②：地方分権改革・民営化——」判例時報2332号126頁以下を参照されたい。第2次地方分権改革後の動きにつき、高橋・前掲注2)45頁以下参照。

26) 総務省『平成27年版情報通信白書』63頁以下(<http://www.soumu.go.jp/johotsusinto/kei/whitepaper/ja/h27/pdf/n2100000.pdf>)参照。例えば、事業所のパソコン保有率は2002年に90%を突破し、2010年代に導入が進んだ企業におけるクラウドコンピューティングの利用率は、2014年に38.7%となっている(同70-71頁)。

27) 田中・前掲注13)57頁以下参照。前稿校了後に公表されたものとして、日本経済団体連合会「規制改革の推進体制の在り方に関する提言——Society 5.0の実現に向けて政府一丸となった対応を求める——」(2019年3月19日)4頁(https://www.keidanren.or.jp/policy/2019/025_honbun.pdf)。

28) 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申——さらなる飛躍を目指して——」(2006年12月25日)22頁(https://www8.cao.go.jp/kisei-kai/kaku/old/minutes/meeting/2006/10/item_1225_04.pdf)。

特に全国展開する企業にとって事務効率化の阻害要因となっている」と指摘している²⁹⁾。その一方で、上記の各答申においては、「国の地方に対する関与・規制は真に必要なものに限るとともに、関与・規制をする合理的な理由を明らかにすることが必要である」(規制改革・民間開放推進会議第3次答申)³⁰⁾や「『国から地方へ』という構造改革の基本方針の下、地方公共団体などからの具体的なニーズに基づき検討を行った」(規制改革会議第1次答申)³¹⁾といったように、規制改革の一環として、地方分権の推進を要請する内容の記述もなされている。

その後、2010年代に入ると、手続よりも規制の内容に注目がなされるようになり、2014年の規制改革会議第2次答申においては、福祉施設における指定管理者の要件等が³²⁾、2015年の同第3次答申においては、臨時的な飲食店営業に関する許可要件等が³³⁾、それぞれ地域ごとに異なる規制の問題として指摘されている(ただし、これらの答申においては、規制の統一ではなく、規制の撤廃や明確化が要請されている)。そして、2016年に提出された規制改革会議第4次答申においては、「地方自治体における条例等に基づく規制について、地域の実情等に照らして必ずしもその理由が明確でないものもあるとの指摘や、条例等における具体的な規制内容が地方自治体によって異なる場合に、自治体を跨いだ広域的な活動を行っている企業等にとって、経済効率性の観点から阻害要因になっているものもあるとの指摘がある」³⁴⁾との記述がなされるに至った。この時期においては、1980年代のような地方分権の推進が規制緩和に繋がるとの見方は失わ

29) 規制改革会議「規制改革推進のための第1次答申——規制の集中改革プログラム——」(2007年5月30日)108頁 (https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/0530/item070530_02.pdf)。

30) 規制改革・民間開放推進会議・前掲注28)22頁。

31) 規制改革会議・前掲注29)92頁。

32) 規制改革会議「規制改革に関する第2次答申——加速する規制改革——」(2014年6月13日)13頁 (<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/140613/item1-1.pdf>)。

33) 規制改革会議「規制改革に関する第3次答申——多様で活力ある日本へ——」(2015年6月16日)68頁 (<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/150616/item1.pdf>)。

34) 規制改革会議「規制改革に関する第4次答申——終わりなき挑戦——」(2016年5月29日)44頁 (<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/committee4/160519/item1.pdf>)。

れ、かえって、規制改革の視点からは、地方によって異なる規制が広域的な経済活動の阻害要因であるとの認識が強まったということができよう。

他方、上述のような地方における規制そのものの統一化や見直しを求める動きに対しては、地方分権の趣旨に反するとの懸念が示された³⁵⁾。そのため、規制改革会議の後身である規制改革推進会議が2017年に提出した第1次答申においては、地方における規制の内容（基準や要件）の見直しについては取り上げられず、地域の実情に即して独自のルールを定めることの必要性が低いと考えられる行政手続上の書式・様式について³⁶⁾、地方自治体の理解と協力を得て統一を図ることとされた³⁷⁾。これを受け、2018年に規制改革推進会議に「地方における規制改革タスクフォース」が設置され、地方自治体によって異なる書式・様式について改善のための取り組みがなされている³⁸⁾。

4. 小括

以上のように、規制改革の視点からみた場合、地方分権改革と規制改革の関係は、1980年代における地方分権の推進によって規制緩和が推進されることへの期待から、1990年代から2000年代前半における規制緩和とは独立した形での地方分権改革の実現を経て、2000年代後半以降には、地域によって異なる規制や

35) 規制改革会議第4次答申に先立つ議論においては、地域ごとに異なる規制について、所管官庁の関与の下、これらの規制の統一ないし見直しを図ることの検討がなされたが、内閣府地方分権推進室や地方団体等から地方分権に反するとの強い懸念が示され、同答申に「地方分権を尊重しつつ、地方における規制改革を推進するための国としての対応について結論を得るべく、引き続き検討する」（同答申44頁）との一文が挿入されることとなった（田中・前掲注13）58頁参照）。

36) 規制改革・民間開放推進会議第3次答申・前掲注28）22頁も、「単なる書類の様式については、統一化を推し進めることによって地方自治の本旨が損なわれる懸念は小さく、むしろ国民生活の利便性の向上につながる」と指摘していた。

37) 規制改革推進会議「規制改革推進に関する第1次答申——明日への扉を開く——」（2017年5月23日）6頁（<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/committee/20170523/170523honkaigi01.pdf>）。一連の経緯につき、高橋滋「地方分権改革の引続きの推進に向けて」総務省『地方自治法施行70周年記念自治論文集』（2018年）153頁以下（http://www.soumu.go.jp/main_content/000562243.pdf）参照。

38) 地方における規制改革タスクフォースの取組みにつき、田中・前掲注13）55頁以下参照。

手続が経済活動の妨げとなっているとの指摘がなされるに至っている。

もとより、地方分権改革が地域の実情に即した行政を志向するものであることからすれば、地域によって規制が異なり得ることは当然であり、経済効率性を重視して地域独自の規制の存在を一律に否定することは、地方分権の精神に反するものである。他方、地方分権改革の前提には、地域の実情に即した行政需要について地域住民自らが決定するという地方自治の理念³⁹⁾があることからすれば、地域の実情に即して独自のルール（ローカル・ルール）を定めることの必要性が低いと考えられる行政上の手続については、ローカル・ルールを定めることが必ずしも合理性を有しない場合もあり得る。特に、ICTの利活用が進んだ現在において、申請等に当たって窓口に赴いて自治体独自の書式に手書きで記入することを事実上義務付けるようなローカル・ルールは、かえって住民の利益に反し、ひいては地方分権改革の精神に反するおそれがあるといえよう。

しかしながら、現実には、省令で様式が定められているにもかかわらず、自治体が独自に定めた様式を用いなければ申請等を受け付けないといった運用や、法令に基づく申請等について、要綱や内部規則によって事前相談や指導を受けることを義務付けるといったローカル・ルールが存在する（後記Ⅲ2参照）。このようなローカル・ルールは、住民の利益に反するのみならず、法治主義の観点からも疑問である。そこで、以下、法治主義の観点から行政手続上のローカル・ルールについて検討することとする。

Ⅲ 地方自治体と行政手続法

1. 行政手続法とローカル・ルール

1993年に制定された行政手続法が、当時の規制緩和政策を背景に制定されたことは既に述べた。同法は、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図ることを目的として（第1条）、第2章において申請に対する処分（第5-11条）、第3章において不利益処分（第12-31条）、第4章において行政指導（第32-36

39) 地方分権の意義として住民意思の反映を強調するものとして、薄井一成『分権時代の地方自治』（有斐閣、2006年）187頁以下。

条の2)、第4章の2において処分等の求め(第36条の3)、第5章において届出(第37条)、第6章において意見公募手続(第38-45条)を定めている。地方自治体の事務のうち、その根拠が条例又は規則に置かれている処分や届出に関しては第2章から第6章までの規定の適用が除外されるが(同法3条3項)⁴⁰⁾、国の法令に根拠を有するものについては適用されるため⁴¹⁾、国の法令に基づく申請等につき、地方自治体が手続を上乗せする内容のローカル・ルールを定めることができるかが問題となる⁴²⁾。

まず、手続上の権利義務についても、普通地方公共団体は、義務を課し又は権利を制限するには、原則として条例によらなければならないことから(地方自治法14条2項)、行政手続法の定める手続について、条例によることなく手続を上乗せすることは許されない⁴³⁾。

次に、条例によって手続を上乗せすることは、法令に違反しない限りにおいて許容される(憲法94条1項、地方自治法14条1項)。しかしながら、行政手続法が行政運営の公正の確保及び透明性の向上を目的として定められたものであることからすれば、同法の適用のある手続について条例で新たな手続を付加すること(例えば、法令が届出で足りると規定している場合に事前相談を義務付けることなど)については、個々の法令が当該手続を採用した趣旨(上記の例でいえば、届出制を採用した趣旨)を踏まえ、条例により新たな手続を付加することの必要性について慎重に検討することが求められよう⁴⁴⁾。

40) 行政手続法3条3項(制定当時は3条2項)の制定経緯及び趣旨につき、高橋・前掲注8)162頁以下参照。南=高橋・前掲注8)45頁[鈴木庸夫]は、地方自治の尊重の立場から同項が設けられたことを重視する。

41) 条例等に基づく処分や届出についても、行政手続条例が定められている場合は同条例に従う必要がある。高橋滋「地方自治と行政手続」都市問題88巻5号(1997年)57頁は、地方公共団体には、行政手続法の趣旨に沿って地方行政の運営における公正の確保及び透明性の向上を実現するとともに、法が未達成の課題について創意を発揮することが求められる、と指摘する。

42) 法令に基づく事務の基準や手続について定める「法定事務条例」の許容性について学説を整理した上で検討するものとして、磯崎初仁『自治体政策法務講義[改訂版]』(第一法規、2018年)226頁以下(ただし、主として規制の内容(要件や基準)について論じるものである)。

43) 磯崎初仁「分権改革と自治立法権の活用」日本都市センター編『分権型社会における自治体法務』(日本都市センター、2001年)79頁。

これに対し、行政手続法の適用のある手続自体に新たな手続を付加することはせず、個別法に定められた個々の手続の内容に上乘せをすること（例えば、省令の定める申請書の様式について、より詳細な様式を条例で定めること）は、直ちに行政手続法の趣旨に反するということとはできない。とはいえ、行政手続、特に申請等の様式については、規制の内容（要件や基準）と比べ、地域の実情に即して独自のルールを定めることの必要性が低いと考えられることから、法令によって手続が定められている場合に、ローカル・ルールによって住民に過度の手続上の負担を上乘せすることは、条例による場合であっても許されないと解すべきであろう⁴⁵⁾。

2. 地方自治体の現場における行政手続

地方自治体が行政手続法の規定に違反することは、法治主義の観点から許されない⁴⁶⁾。しかしながら、地方自治体の現場においては、実態として、行政手続法（または行政手続条例）が必ずしも徹底されていないことが指摘されており⁴⁷⁾、行政手続部会が実施した各省庁に対するヒアリングにおいても、以下のような行政手続法違反の疑いのある事例が報告されている。

44) 塩野・前掲注8) 99頁は、規制緩和との関係において、許認可制から届出制への移行は法令が目的達成の手段をより緩和的手法に転換することを意味することから、「許認可法制から届出制への移行に際しては、行政手続法の厳格な適用の徹底がはからなければならない」とする。これに対し、事前手続条例を広く認める見解として、北村喜宣『分権改革と条例』（弘文堂、2004年）76頁以下。

45) 磯崎・前掲注43) 79頁以下は、当該事務の手続について政省令等で詳細な規定が置かれた場合、これに抵触する規定を設けることができず、条例制定の余地も限られる、とする。

46) 塩野宏「情報公開法とその運用上の課題」同『法治主義の諸相』（有斐閣、2001年）294頁（初出1999年）は、情報公開法は民主主義を基底とするのに対し、行政手続法は法治主義、自由主義を基底とするものと位置付ける。高田敏「法治主義観と行政手続観（1）（2）」阪大法学144号（1987年）1頁以下及び同153・154号（1990年）1頁以下も参照。

47) 北村喜宣「行政ドックの発想と自治体政策法務における意義」自治実務セミナー676号（2018年）60頁、同「自治力トレーニング手法としての行政ドック」自治実務セミナー684号（2019年）2頁。

(1) 薬機法に関する許可についての審査基準

薬機法（医薬品、医療機器の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律）に関する許可については、主として都道府県知事の権限とされるどころ、厚生労働省において地方自治体（都道府県）にアンケートを行った結果、回答のあった43自治体のうち、2自治体において、審査基準を設定していないとの回答があった⁴⁸⁾。上記の許可は法律に基づく処分であり、行政手続法が適用されるどころ、同法7条1項は、申請に対する処分につき、審査庁に審査基準を設定することを原則として義務付けている。そして、かかる審査基準の設定義務の例外は、法令において許認可の要件が解釈の余地がないほど明確に定められているような極めて例外的な場合に限られると解されており⁴⁹⁾、薬機法に関する許可について審査基準を定めていないことは、同条に違反する蓋然性が高いと考えられる。

(2) 自動車保管場所証明書の申請

自動車の保管場所の確保等に関する法律施行規則1条は、自動車保管証明書の申請につき、申請書2通（同条1項）並びに①使用権原を疎明する書面（同条2項1号）、②申請に係る場所の所在図（同項2号）及び③周囲の配置図（同項3号）を添付して、申請に係る土地を管轄する警察署長に提出して行う旨を定めているが、従前は、各都道府県警察において、自庁の定める独自様式でない申請書や添付書面が用いられている場合や、申請者の住所と自動車の使用の本拠が異なる理由を確認するための書面（規則に定めのない書面）が添付されていない場合に、申請を受理しない運用が行われていたようである⁵⁰⁾。仮にそのような運用が行われていたのであれば、かかる運用は、行政庁の審査応答義務について定める行政手続法7条に違反するものであったといえよう。

48) 第16回行政手続部会（2019年4月16日）議事録参照（<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/bukai/20190416/gijiroku0416.pdf>）。

49) 高木光＝常岡孝好＝須田守『条解行政手続法〔第2版〕』（弘文堂、2017年）164頁以下〔須田守〕。本文に記載した場合のほか、先例がなく審査基準の作成が困難であり、かつ、申請すらなされていないような場合も、審査基準の設定義務の例外と考えられる。ただし、申請がなされ審査の必要性が生じた時点では審査基準が定められていなければならない（同書165頁参照）。

(3) 住宅宿泊事業法（民泊新法）に基づく届出

住宅宿泊事業法3条1項は、都道府県知事等⁵¹⁾に住宅宿泊事業を営む旨の届出をした者は、旅館業法3条1項の規定にかかわらず住宅宿泊事業を営むことができる旨を定めているが、観光庁が2018年に実施した調査によれば、住宅宿泊事業法事務を行う101の地方自治体のうち、2自治体において、住宅宿泊事業法3条1項に基づく届出について、要綱又は内部規則によって事前相談を義務付けていた⁵²⁾。詳細は不明であるが、行政手続法37条は「届出が……法令に定められた届出の形式上の要件に適合している場合は、……当該届出の提出先とされている機関の事務所に到達したときに、当該届出をすべき手続上の義務が履行されたものとする」と規定しており、条例によらず事前相談を義務付けることは、同条ないし地方自治法14条2項⁵³⁾に抵触する可能性があるといえよう。

3. 小括

上記1で述べたように、国の法令に基づく申請等については、行政手続法が適

-
- 50) 警察庁交通局交通規制課長「自動車の保管場所証明申請等の適正な取扱いについて」（警察庁丁規発第87号、2018年7月24日）参照。同通達においては、①自県様式以外の申請書等であっても、規則に定められた様式であれば、申請を受理しなければならないこと、②規則に定めのない添付書面の提出又は提示がないことを理由に不受理にしたり、そのような誤解を与えるような対応をしたりしないこと、③口頭での説明によっても自動車の使用の本拠の真正性に疑義がある場合、申請を受理した後、法に基づき報告又は資料の提出を求めることなどが求められている。なお、筆者が2019年2月に行政書士会において実施したヒアリングの範囲内であるが、同通達後、速やかに従前の運用が改善されたようである。
- 51) 保健所を設置する市又は特別区の長が住宅宿泊事業法68条1項の規定により住宅宿泊事業等関係行政事務を処理するものの区域にあっては、当該市又は特別区の長（同法3条1項かつこ書）。
- 52) 第12回行政手続部会（2019年3月11日）資料1-1（観光庁作成）及び同部会議事録参照（前者につき、<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/bukai/20190311/190311bukai01.pdf>。後者につき、<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/bukai/20190311/gijiroku0311.pdf>）。
- 53) 地方自治法14条2項を侵害留保説の趣旨を明確にしたものと位置付ける見解として、宇賀克也『行政法概説Ⅰ〔第6版〕』（有斐閣、2017年）34頁。これに対し、松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2017年）195頁は、同項につき、侵害留保原則を規定したものというより、「単純に、義務の賦課や権利の制限を行う……には法令に特別の定めがある場合を除き、条例の根拠が必要であることを規定したもの」と理解することが妥当であろうとする。

用されることから、地方自治体が手続を上乗せする内容のローカル・ルールを定めることは、条例による場合であって、かつ、事業者を含む住民にとって過度の負担とならない場合にのみ許されると解すべきである。そして、事業者のみならず個人についても ICT の利活用が進んだ現在においては、申請者等が窓口へ赴いて手書きで申請書や届出書に記入して提出することを前提とするようなローカル・ルールは、従前と異なり、それ自体が住民にとって過度の負担であると解すべきであろう。かかる観点からは、上記 2(2)のように、法令で定められた申請の様式についてローカル・ルールを定め、かかるローカル・ルールに適合しない場合、法令で定められた様式を用いる場合であっても申請を認めないことは、事実上、ICT の利活用による行政手続の負担軽減を妨げるものであるといえ、条例による場合であっても違法であると考えられる⁵⁴⁾。

このように、ICT の利活用による環境の変化は、従来は規制緩和との関係において間接的な効果を有するにとどまると考えられていた行政手続の見直しについて⁵⁵⁾、直接的な効果を有するものへと転換させる可能性がある⁵⁶⁾。このような状況において、地方自治体が、地方分権改革によって拡充された自治権を盾に法令に違反するローカル・ルールの見直しを怠るとすれば、上記 II 3 で述べたような経済効率性の観点から地域ごとに異なる規制の統一を要請する動きが強まり、一連の地方分権改革の成果が後退するおそれがある⁵⁷⁾。かかる観点からも、地方自治体においては、自らの責任において、行政手続法（または行政手続条例）

54) これに対し、法令で定められた様式による申請等を認めた上で、それとは異なる様式をローカル・ルールで定めることは、ローカル・ルールが法令の定める様式の必要最低限の事項すら満たさないような例外的な場合を除き、許容されると考えられる（田中・前掲注 13） 59 頁以下参照）。

55) 阿部・前掲注 8） 49 頁以下は、行政手続がスムーズに進まなければ、実際には厳しい規制を同じ結果を招くことを指摘した上で、手続のルールを定めることは一種の規制緩和であり、「直接ではないが、いわば漢方薬のようにじっくりと間接的に効いてくるであろう」と指摘する。

56) 例えば、規制改革推進会議は、行政手続部会による行政手続の簡素化のための取組みにより、2020 年までに事業者が負担している行政手続コストを年間約 2000 億円削減する見通しを公表している（規制改革推進会議「規制改革推進に関する第 3 次答申——来るべき新時代へ——」（2018 年 6 月 4 日） 6 頁（<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/publication/toshin/180604/toshin.pdf>）。

57) 高橋・前掲注 37） 153 頁以下参照。

を遵守し、かつ、住民に不合理な負担を課す手続上のローカル・ルールについて自ら見直しを図ることが重要であると思われる。

IV 地方分権時代の規制改革

繰り返し述べてきたように、現在においては、社会環境の変化により、規制緩和への期待から地方分権の推進が要請されることはなくなり、かえって、地域ごとに異なる規制は、それ自体が広域的な経済活動の妨げとなっているとの指摘がなされている。他方において、地域における従来の国主導の統治システムを改め、地域の実情に即した行政を志向する地方分権改革は、それ自体が規制改革とは独立して継続的に進めていくべき課題であり、地方における規制改革を実現するには、地方分権改革の精神を尊重しつつ、経済活動の妨げとなっているローカル・ルールをいかに解消するかが肝要となる。以下、かかる観点から、地方分権時代の規制改革のあり方について若干の考察をすることとしたい。

1. 行政手続に関するローカル・ルールの見直し

地域ごとに異なる規制は、地方分権改革が当然の前提とするものであり、それを解消して国レベルで規制の統一を図ることは、地方分権改革の精神に反し許されない。これに対し、規制の内容ではなく規制に係る手続については、地域の実情に即して手続上のルールを定めることの必要性が低いと考えられるため、その統一化を図ることが直ちに地方分権の精神に反することはないと思われる。そして、かつては規制緩和との関係において間接的な効果しかないとされていた行政手続の改善についても、ICTの利活用により、条件次第で規制そのものの廃止や緩和に近い効果を生じさせる可能性がある⁵⁸⁾。そこで、まずは地域ごとに異なる規制のうち、行政手続に関するローカル・ルールについて、地方分権の精神を尊重しつつ見直しを図ることが重要となる。

58) 例えば、API連携を使用した電子申請システムとAIを用いて機械的に届出をすることが可能になった場合、申請等に要する事業者の負担は極めて小さくなり、事実上、届出制が廃止されたのと近い効果が生じ得る。

この点に関し、2018年に地方における規制改革タスクフォースが設置され、地方自治体によって異なる書式・様式の標準化・共通化が図られたことは既に述べた。その一方で、書式・様式以外の行政手続に関するローカル・ルールについては、同タスクフォースのような集中的な取り組みは実施されておらず⁵⁹⁾、行政手続部会の取り組みの中で行政手続法違反の疑いが生じた場合にその都度指摘がなされるにとどまっている。しかしながら、上述のように、①行政手続の改善によって得られる効果は小さくないこと、②地域によって異なる行政手続の運用の中には行政手続法に違反するものも一定数存在すると考えられることからすれば、法令に基づく申請や届出について、地方自治体の運用を精査し、行政手続法違反の疑いがある場合にその是正を促すことは、法治主義の観点から必要であることはもちろん、規制改革の観点からも重要であると考えられる。なお、行政手続法に違反しないものや同法の適用がないものについても、書式・様式と同様に、地方自治体の協力を得て不合理なローカル・ルールを廃止し手続の統一を図ることが規制改革の観点から有益であろう。

2. 地方自治体の自主的な取り組みと好事例の横展開

上記1で述べた行政手続と異なり、地方における規制内容（要件や基準）の改革については、地方分権の尊重の観点から、原則として地方自治体の自主的な取り組みに委ねられるため⁶⁰⁾、規制改革に積極的な自治体とそうでない自治体との間で規制改革への取り組みに大きな格差が生じることとなる⁶¹⁾。そこで、自主的な取り組みを促すため、積極的な自治体に対し何らかのインセンティブを付与するとともに、優良事例を公表するなどして他の自治体に横展開することが有益であろう。例えば、鳥取県においては、産官学からなる「鳥取県規制改革会議」を設置し、県庁内のプロジェクトチームと連携して、地域活性化に繋がる規

59) このことを指摘するものとして、日本経済団体連合会・前掲注27) 4頁。

60) 地方自治体に対する国の関与等につき、宇賀克也『地方自治法概説〔第8版〕』（有斐閣、2019年）391頁以下参照。

61) 一例として、規制改革会議は2015年に地方自治体が規制改革に取り組むための「地方版規制改革会議」の設置を提案したが、徳島県、静岡県、茨城県、鳥取県、兵庫県、奈良県葛城市の6自治体が設置するにとどまっている。

制改革を推進することで、規制内容について規制緩和を実施するとともに、電子申請の導入や申請の際の添付書類の見直しなど行政手続の簡素化にも自主的に取り組み、1年間で住民や事業者の行政手続コストを30%以上削減した。また、これにより、申請書のチェックや手戻りが軽減され、他の業務改善の取り組みの結果と合わせ、2012年から2016年までの5年間で約2.6万時間の業務改善効果を達成している⁶²⁾。このような先進的な地方自治体の取り組みは、他の地方自治体にとって参考になるものと思われる。

また、上記のような地方自治体による規制改革の取り組みとは異なるアプローチとして、近時、地方自治体の事務執行の実態を当該自治体が自己診断する「行政ドック」が提唱され⁶³⁾、いくつかの地方自治体において実施されている⁶⁴⁾。これらの取り組みは、地方自治体が自らの事務執行が適法・適正に実施されているのかについて、行政手続法・行政手続条例の遵守を中心に確認し、自庁の行政運営にフィードバックするものであり、地方分権時代の地方自治のあり方として示唆に富むとともに、違法・不当な行政手続が改善されることを通じて事業者の行政手続コスト削減に繋がる点において、地方自治体による規制改革の観点からも注目される⁶⁵⁾。

62) 鳥取県の取り組みにつき、第3回行政手続部会(2017年10月27日)資料1(<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/bukai/20171027/171027bukai01.pdf>)及び週刊経団連タイムス・前掲注1)5頁を参照。

63) 北村喜宣「早期発見、早期治療!『行政ドック』のススめ」同『自治力の爽風—分権推進型政策法務の実践—』(慈学社出版、2012年)6頁以下(初出:2008年)、同「これからの自治体法務について—慣性、行政ドック、そして条例—」臨床法務研究22号(2019年)93頁以下。注47)に掲げた各論考も参照。

64) 地方自治体における具体的な取り組みについては、「特集:行政ドック」自治実務セミナー684号(2019年)5頁以下に掲載の自治体職員による各論考(加藤豊「静岡市のリーガルドック事業について」同5頁以下、帖佐直美「流山市における行政リーガル・ドックの実践」同11頁以下、蓮實憲太「那須塩原市における行政リーガルドックの取組み」同17頁以下)を参照されたい。

65) 高橋滋「法律・条例の執行と窓口法務」同編『自治体政策法務講座2 執行管理—法令の解釈・運用、行政評価、住民参加—』(ぎょうせい、2013年)308頁以下は、住民や事業者から見た行政事務の「窓口」となる職員の事務処理に関する法的問題点や留意点について行政法学の観点から考察する「窓口法務」を提唱する。かかる主張は、行政手続法、行政事件訴訟法、行政不服審査法などの行政に対する事前・事後の規制や、地方分権改革の趣旨等を踏まえて、適法・適正な行政事務の実現を目指すものであり、「行政ドック」と同様、法治主義の徹底の観点のみならず規制改革の観点からも注目される。

3. 産官学の協働による問題事例の収集・分析・提供

地方自治体の自主的な取り組みは、地方分権の趣旨に沿うものであるが、上述のように、規制改革に消極的な地方自治体においては、改革が進まないという問題がある。他方、地方自治体においては、かつての国主導による統治システムに対する抵抗感が強く残っており、このことが、国が主導する形での規制の統一化に向けた取り組みを困難なものとする一因となっている。また、一般論として、法令を所管する中央官庁は、法令の執行状況に対する関心や実態に即して制度を柔軟に見直す意欲に乏しいことが指摘されており⁶⁶⁾、このことも、所管省庁の発信による規制改革が進まない要因であるといえよう。さらに、違法な行政運用については司法による統制が期待されるが、行政手続法違反のような軽微な（しかし規制改革の観点からは重要な）問題については、現実には訴訟を提起するには難しい側面がある⁶⁷⁾。加えて、個々の自治体による取り組みだけでは、近年問題となっている地域ごとに異なる規制の問題が認識されにくく、その解消は困難である。

このような現状を鑑みれば、地方における規制改革を国の主導や司法統制によって行うことには限界があり、地方分権を尊重しつつ、さらなる規制改革を実現するには、規制改革に消極的な地方自治体に対しても、自主的にローカル・ルールの見直しを促すための仕組みを構築することが求められよう。そのためには、産官学が一体となって問題意識を共有し、地方における各種の規制や手続について地域を超えた情報の収集・分析を行い、違法の疑いがある運用や、他の自治体との関係において合理性を欠くローカル・ルールについては、その旨を当該自治体に通知して自主的な改善を促し、行政手続法をはじめとする各種法令の適正な

66) 北村喜宣「規制改革時代における行政執行過程の課題」法社会学 68号 (2008年) 80頁。

67) 行政手続法違反についても、公法上の当事者訴訟（行政事件訴訟法4条）等を利用することで司法統制を及ぼすことは可能であるが、行政手続法に違反する運用については、個々の事例について損なわれる利益は比較的小さいものの、それが積み重なることにより全体の行政手続コストが膨大なものとなるという特徴があることから、主観訴訟を原則とするわが国の司法制度において、司法判断によって違法な行政手続に係る運用を改善することは現実的ではないように思われる（宇佐見方宏「法制度による参入規制に対する対処法」宇佐見方宏＝鈴木庸夫＝田中良弘編『行政規制がわかる 企業法務担当者のための行政法ガイド』（第一法規、2017年）105頁注9は、県による病院中止勧告が違法であるとして取り消された事件につき、勝訴確定まで12年8か月を要したことに触れ、「法律による行政の原理は絵に描いた餅にすぎないのでしょうか」と指摘する）。

執行を確保することが、上記の1・2で取り上げた自治体自身による取り組みを補完し、地方における規制改革を実現するために有益であると思われる⁶⁸⁾。

4. まとめ

本稿においては、地方分権改革の趣旨を踏まえつつ、地方における行政手続のあり方について検討するという問題意識の下（前述Ⅰ）、地方分権改革と規制改革の関係について整理した上で（前述Ⅱ）、申請や届出に関するローカル・ルールを中心に、地方自治体における行政手続について法治主義の観点から分析し（前述Ⅲ）、その結果を踏まえ、地方分権時代の規制改革のあり方について若干の考察を行った（前述Ⅳ1～3）。

筆者の整理によると、規制改革の視点から見た地方分権改革は、1980年代の期待期に始まり、1990年代から2000年代前半にかけての転換期を経て、2000年代後半以降、地方分権がかえって規制改革を妨げているのではないかという懸念が示される反動期に至っている。このような流れを経て、この先、両者が調和に至るのか、対立の末に衝突に至るのかは、今後の両者の取り組みにかかっているといえよう。地方分権改革も規制改革もまだ道半ばであることに鑑みれば、地方分権改革の立場からは、国主導の統治システムを改めることに終始することなく、本来の目的である地域の実情に即した行政を志向するとともに、その事務の執行に際し、自らの責任において法治主義を徹底することが求められよう⁶⁹⁾。規制改革の立場からは、地方分権を尊重しつつ、地方自治体と密接に連携して、自治体が自らの責任において違法・不当なローカル・ルールの改善を図ることにより、地方における規制改革を実現させることが肝要である。地方分権改革と規制改革とが調和し、地域の需要に応じた行政と事業者による経済活動の活性化を両立させることこそが、地方分権時代の規制改革のあり方であると思われる。

68) 本章における提言のうち、地方自治体における好事例の横展開（本章2）及び地方ごとに異なる規制に関する情報の収集・分析・提供の仕組みづくり（本章3）については、日本経済団体連合会の「規制改革の推進体制の在り方に関する提言」（2019年3月19日）にも採用されている（日本経済団体連合会・前掲注27）12頁以下。

69) 荻原誠司「地方分権が自治体にもたらす法治主義」法律文化16巻8号（2004年）5頁は、自治体の長の立場から、地方における法治主義の徹底の重要性を指摘する。