

分権改革としての提案募集制度の発展可能性

大橋 洋一

はじめに

地方分権改革が精力的に進められた二〇年余を経て現段階において、本稿では三つの課題を扱う。第一に、第一次分権改革及び第二次分権改革を振り返り、その到達点を確認する。第二に、現在進展している改革手法として、提案募集制度について、その内容、意義、機能を分析し、従前の改革手法に比較して何が新しいのかを解題する。その上で、第三に、地方分権を進めるにあたり地方公共団体ないし職員に求められるものは何かについても言及する。

一 地方分権改革の進展状況（概観）

(一) これまでの成果

きわめて概括的に整理するならば、これまでの分権改革は、地方公共団体を国の束縛から自由に解き放ち、自ら考えて施策を展開するための自由空間を作ることに重点を置いてきた。換言すれば、憲法でいう地方自治保障のうち団体自治を確立するための条件整備に力点があった（図1参照）。加えて、分権改革の原動力は国に設置された委員会にあり、委員会の勧告を中心として改革は実施された。この点も、特色として指摘することができよう。以下では、具体的特色として(a)から(d)の四点を挙げる。

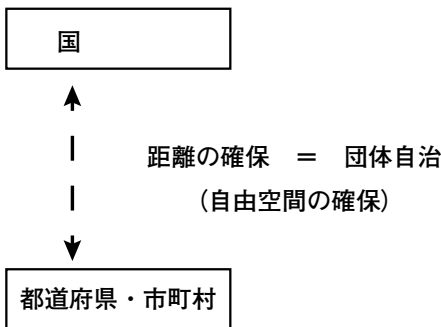
(a) 国からの関与を削減する改革

かつて見られた機関委任事務は、地方公共団体の長を国の下級機関と位置付け、結果として、地方公共団体全体を国の機構へと取り組むものである。ここでは、国と地方は一体化してしまっており、両者の間に距離などは存在しなかった。そこで、こうした従属型の仕組みが廃止された。

(b) 国と地方の関係を対等にする改革

次に、行政機関が市民の自由や財産を規制する場合には事前に議会同意

図1 従前の地方分権改革



を要するのと同様の発想で、国が地方公共団体に関与する際のルールについても法律で明確化することが求められた（地方自治法二四六条）。これも、地方公共団体を国と対等な主体と位置付けるための改革である。

(c) 国との係争を可能にする改革

もつとも、地方公共団体が国から違法な関与を受けた場合に救済制度がなければ、地方自治が制度的に保障されたことにはならない。そこで、例えば、国の関与をめぐる都道府県との紛争に関して国地方係争処理委員会が創設された（地方自治法二五〇条の七）。また、都道府県と市町村の紛争についても、自治紛争処理委員会の整備が行われた（地方自治法二五一条の二以下）。新制度の下では、当該委員会の勧告や当該委員の措置に不服であれば、地方公共団体は高等裁判所に提訴することが可能とされたのである（地方自治法二五一条の五）。

(d) 国からの義務づけを緩和する改革

以上述べた第一次分権改革の成果は、国の法律を中核として構想された仕組みであるということが出来る。したがって、法律自体が自治体を強度に拘束するような内容であれば、結局、この仕組みは機能しない。そこで、国の立法による義務付けを廃止・制限するための改革が、第二次改革として地道に進められてきた。

(二) 課題

これまで紹介したように、過去二〇年余に行われた改革は、明治期から続く伝統的行政システムを変革するうえで重要な条件整備であった。これを高く評価したうえで、現時点における課題を提示するとすれば、市民に分権改革の成果が見えにくいということに集約される。その成果が組織構成原理の見直しに止まる限りで、こうし

た限界は否定できないところである。とりわけ、改革の成果において、地方自治の憲法保障のもう一つの核である住民自治の進展がどこに確認できるのかといった問題が残された。

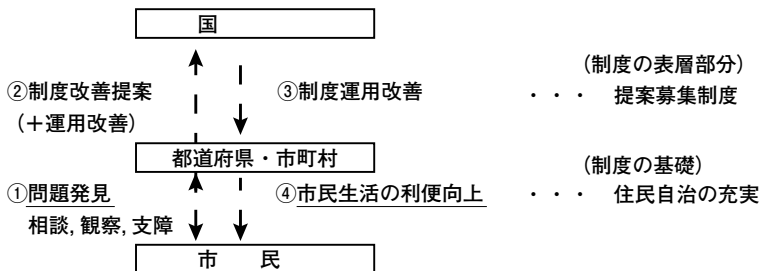
二 提案募集制度の進展

(一) 制度の概要

平成二六年度から開始され、今年で四年目を迎える新たな分権改革の手法として、提案募集制度が存在する。以下では、この仕組みの意義や内容、機能について分析することとしたい。

この制度で提案対象とされるものは、地方公共団体のレベルで日々の運営の中で支障と感ぜられる事務・事業、その仕組みに関してである。提案の主体は多岐にわたり、都道府県、市区町村のほか、一部事務組合や広域連合、さらには地方六団体など広範囲に及ぶ。具体例を挙げれば、ある市がイベントを開催していたところ、上空を無人航空機（ドローン）が飛行していて、集まった市民やイベント開催場所である文化財等に毀損が及ばないか、不安が生じる。ところが、主宰者である市にはドローンが誰のこういった機材で、何を目的とし

図2 提案募集制度（概要）



て飛行しているのか何ら情報がなかった。この場合に、地方公共団体がドローン規制を行おうとする際には、(許可制を定める)航空法との抵触が存在しないかなど不安も残る。そこで、ドローンに関する情報を国から発信してもらえないか、自治体独自の条例に基づく規制が法に抵触しないことを国により明確化してもらえないかといった提案が六月上旬くらいまでに寄せられることとなる。こうした提案は内閣府が中心となり、国の関係各省(本件では国土交通省)と折衝が行われる。こうした中で、影響の大きな案件や折衝が困難な案件については、重点事項として、提案募集検討専門部会で調査・審議の運びとなる。専門部会では行政法、行政学を専攻する研究者が構成員となり、二度にわたり関係各省の幹部に対してヒアリングを実施してきた。第一次ヒアリングは、八月上旬に行われ、その成果を踏まえて関係各省には改善に向けた要請(再検討の視点の提示)がなされる。これを受けた国の回答を基に、第二次ヒアリングが一〇月中旬に実施される。各提案について二〇分程度のヒアリングが集中的に繰り返されることとなる。こうした折衝を経て実現した提案は、一・二月中下旬に閣議決定がなされ、一括法案という形で通常国会に提出され、法律改正がなされるのである。この仕組みの基本的特徴として、三点を挙げる。

第一の特色として、提案の高い実現率を挙げることができる。平成二九年度では、実現率は八九・九%に上る。その原因としては、具体の支障事案を基に議論がなされること、折衝に当たる内閣府の精力的な取り組み、提案を受ける関係省庁の真摯な取り組み、透明な交渉過程の存在、交渉の困難な事例について最終的には、政務折衝が用意されていること、専門的な専門部会委員による切り込みなど、多様な理由を挙げることが可能である。

第二の特色として、実現スタイルの柔軟性を挙げることができる。実現の態様として、全国一律に法律や政省

令を改正するという方法もあれば、例えば、中核市への権限移譲について中核市相互で意見がまとまらない場合に、意欲のある中核市についてのみ実現を図る「手挙げ方式」と呼ばれる手法も確立している。

第三に、提案募集の交渉・実現過程が公開されるなど、プロセスの透明性が確保されている点をあげることができる。提案の内容や調整の結果は内閣府ホームページで公表されるほか、解決事例はデータベース化され、提案団体以外の地方公共団体に対しても参照に付される（提案募集方式データベース）。

(二) 提案の具体例

ここでは、提案募集の対象となり、実現に至った具体例をいくつか挙げることにしよう。提案でしばしば取り上げられてきたのが、都市公園である。都市の主要部分で様々な市民の需要に都市公園が応えていることの反映である。従前のように、単に空地を確保するといった役割から、様々な施設用地としての期待が高まってきた。その結果、都市公園に各種施設の占める割合が高まり、五割は空地を残さなければならぬといった法令の規定が自治体にとって障害となった。空地五割という原則は、国にとっては都市公園の基本哲学であり簡単に折衝がつかないことから、専門部会の扱う重点事項となった。交渉の結果、五割を厳格な基準としてではなく、柔軟に対応することが確認された。

このほか、公営住宅に関わる提案も数多く見られる。例えば、老朽化した公営住宅を複数抱える地方公共団体では、施設を統合して、施設の更新と現代化を図りたいと考えるところが少なくない。そうした場合に、公営住宅法は建て替えに関して「現地建て替え」を基本としていたため、同じ敷地か、敷地が必ず一部は重なる隣接地

に建て替えが可能となるにすぎなかった。そのため、居住者が少なくなつて空き室が大半を占めることになつても、自治体はじつと待つて、最後の一人が退去となつて初めて建て替えを行うなど非効率な管理運営が続けられてきた。この点では、居住者保護、とくに慣れ親しんだ居住空間から強制的に移すことへの配慮が強すぎたように考へる。もつとも、こうした運用は、都市空間をコンパクトにたたんでいくといったコンパクトシティ構想にも反するものである。この件については、提案募集制度のヒアリングでも解決がつかず、別途、内閣府と国土交通省が共同で、憲法、民法、行政法の研究者が集まる研究会を組織して報告書をまとめ、非現地建て替えに道筋を開くことができた。つまり、居住環境の同一性を担保するといった一定条件の下で、現地にこだわらずに建て替えを可能にする道が開かれたのである。

こうした街づくりに関わる案件の他にも、近年では子供子育てに関わる案件がきわめて多く寄せられている。福祉の領域は、各種行政分野の中でも、とりわけ基準行政、資格行政の縛りが強く、また拘束の目も細目にまで及ぶ点に特色がある。国としては、全国同一の基準で、強力に底上げを図り、高い水準の福祉行政を実現しようと制度設計を行っているのである。問題は、それを担えるだけの人員が必ずしも現場では足りていないことや、地方公共団体の置かれた状況が様々であつて、そうした画一基準では対応困難なところにある。例えば、保育園の園庭面積の基準は、「子供は自由に走り回つて初めて元気に育つ」といった基本哲学の下に設定されてきた。この命題自体は、一般には正しい内容である。しかし、例えば東京二三区のように地価が極めて高いエリアにあつては、この基準の充足が困難であり、新規施設整備の足かせになつていのである。関係者に実情を聞くと、この基準のせいで、新規整備が進まず、また整備がなされたとしても、保育園は、工場跡地であつたり、高速道路

の高架下など、決して子供が元気に育つとは思われない環境へと追いやられ、母親が社会へ共同参画するのに不利な場所での設置となってしまった。また、保育士の人員配置も厳格に決められているほか、保育に従事する者の資格についても、各種資格や資格取得のための受講科目・受講時間が詳細かつ過大に設定されてきた。これが実現すればすばらしいけれども、そうした人員や環境は存在せず、結果として、サービスクラから閉め出される待機児童を大量に生じさせることとなった。したがって、個々の自治体では、柔軟な対応を通じて、全体としての最適化を図ることが課題とされた。そこで、専門部会では猶予期間を認めてもらうとか、一定の条件の下で例外を認めてもらうとか、人員等のカウント方法を緩やかにしてもらうなど、思いつく提案を積み重ねて改善を模索してきた。

このほか、近年では、マイナンバーに係る提案も多く見られるところである。マイナンバーの連携先を広げれば、それだけ、市役所の窓口に来る市民の方の添付書類の範囲が減ることとなる。具体的には、法律の別表に新しい連携事務を加えてもらう必要がある、そうした交渉を重ねてきた。同時に、地方公共団体が従来要求してきた添付書類の中に、本来に必要な疑わしいものも散見されたことから、そうした書類のスリム化もお願いしてきた。行政事務における電子処理は、対象者の範囲が広ければ採算性に富む反面、対象者が少ない場合には、コストがかかりすぎるといった問題を抱える。例えば、難病や少数の障害者の場合、こうした情報連携の対象から外れざるをえない事例が見られた。一般市民は添付書類の劳から解放される一方で、少数の障害者がそうした恩恵から除外されるのは、正義の観念に反するところである。したがって、新制度から外れる方には、その分だけ手数をかけて、サポートする対策を別途とるよう要請を行ってきた。

最後に、公共交通についても、提案が昨年あたりから急増している。わが国では、地方部を中心にバス路線等の撤退が相次ぎ、買い物難民などが発生し、大きな社会問題となっている。こうした公共交通問題の解決のために、地方では地域公共交通会議を組織し、行政機関のほか交通事業者も入り協議に基づき地域交通の確保を図る施策が展開されてきた。しかし、運用面では、地方運輸局等が慎重を期す趣旨か、地方公共団体に当該会議の議に付すことをことごとく要請し、他方で、協議会では全会一致をもって決するといった理解が広まることとなった。この結果として、柔軟性と迅速性に支障が生じた。例えば、会議構成員であるバス事業者が自己の既存路線の保全を考えて主張すると、地方公共団体が補充の意味でコミュニティバスを導入しようとしても、合理的な計画からはほど遠い計画になってしまうことがある。そこで、本来必要となる協議事項の範囲を明確化するとともに、会議における議決も二分の一をもって決しているところがあることを示して、全員一致の制約からの解放を要請した。また、コミュニティバスの停留所の設置を従前のバス事業者の停留所と近接することを可能にしたり、地方公共団体が社会実験を行いやすくするように許可期間を長くとることを可能にしたり、公共交通について社会実験を柔軟に行うことを可能にする運用について、道路運送法の四条や二一条に関して具体的に国土交通省と詰めるといったことも行ってきた。

(三) どこが新しいのか

提案募集の例は枚挙にいとまがないが、簡単に挙げたものを見るだけでも、内容が多岐にわたること、それに細かな調整を要すること、他面で、市民生活に直結したものが多くことを理解いただけだと思う。こうした

提案募集という手法が従前の分権改革と比較して、「どこが新しいのか」という点に注目することとしたい。

提案制度は、第一線の現場（そこで働く担当職員）を主役と捉え、現場や地域の特性や要請に対応できる法制度とは何か、そのあり方を問うという特性を持つ。これは、換言すれば、近接性の原則や現場主義を尊重する仕組みである。地方からの改革の機運を明示するものであり、現場に近い位置から、実態・時流に即した制度改革提案を可能にする。ここには、その時々々の重点課題が明確に示されている。

次に、改革対象に関しては、従前の分権改革が法令改正に焦点を当てていたことと比較すると、法令の改革に止まらない点に特色を持つように考える。これは、提案制度の本質からすれば当然でもあり、出発点が市民や町村を抱える行政運営への支障の解決であり、その手段は何かを問うものであるから、その答えが法令改正に限定される必然性はそもそも存在しないのである。法令改正のほか、通達の改正、新規通達の発出、通達の書きぶりの修正、周知徹底のための説明会開催など、解決策は多岐にわたる。同時に、合法性を超えた要請に応える可能性をもつ。具体的には、経費がかかる、人手がかかる、わかりにくい、不親切、不便といった市民からの要請に対しても対応することが可能なのである。

第三に、提案募集を進めること自体が、地方公共団体の学びの場でもあるという点が重要である。提案を発掘し、提案にまでまとめ上げること自体、高い政策立案能力を要することである。したがって、提案の発出に従事する過程自身が、勉強の場となる。内閣府で提案募集を担う職員の働き方を見ると、本当に献身的に打ち込んでいる姿に接する。当初は、全てが国の職員かと思っていたところ、地方から出向の比較的若手職員が多いことに気付いた。国を相手に制度改革に挑戦し、眼前で制度が改革されていく現場に接した職員は、貴重な経験を積ん

でいるように考える。また、一般の出向とは異なり、内閣府の参事官などの指示を具体的に受けて働くといった機会も多く、能力開発の場として大きな意味を持つ。こうした若手は地元に戻って、将来、分権改革の中心的担い手となっていくことが期待される。

第四に提案募集制度自体が一種の社会実験としての特色を持つ点に着目すべきであろう。社会実験などと言うと、不穏な試みと思うかもしれない。たしかに、社会科学は自然科学とは違って人間社会を対象とすることから実験などは慎むべきであるという考え方は、長らく支配的であった。しかし、社会が成熟し、未解決の問題が山積する時代にあつては、積極的に施策を展開しては、その成果をフィードバックして、制度を修正・発展させていくことが不可欠である。事実、現在のわが国においても、特区の制度が活用されたり、時間を限定した時限立法や特別措置法も広く見られるところである。また、自治体が制定する自主条例も、多種多様である。これらは、見方を変えれば、こうした実験の一種である。実験主義に見られる動態的で問題発見に重点を置いた視点が、提案制度の基礎に存在する点は重要である。現在では、変えることのもたらすリスクよりも、現存する支障を変えないで放置するリスクの方が大きいように思われる。

以上のように見てくると、新たな地方分権改革は、住民自治の仕組みとしての発展可能性を秘めたものであり、地域からの発意を基礎とした改革である。国の硬直的な基準行政に対して、柔軟な取り組みを求める挑戦であるということもできよう。

三 地方自治体に求められる姿勢

以下では、提案募集に代表される今日の自治改革において、地方公共団体に求められることは何かを考えたい。具体的には、自治体の姿勢の改革、職員の専門性向上、そのための戦略的政策法務の必要性、責任を負う覚悟の四点にわたって課題を提示する。

第一は、分権改革が強調される時代にあっても、国の指示や基準に従っていた方が楽であるといった意識や風潮は、なお強いように感じている。提案募集にせよ、自主条例の制定にせよ、自ら改革を進めるうえでは、自分の頭で考えることが基本である。白地から制度設計できるわけではなく、現行法制を出発点にして改革を進めるのであるから、自治は勝ち取るものといった意識が不可欠である。提案募集に取り組む自治体の数が全体の約一割となお限定的であることや、提案団体に地域的偏在が見られること、さらには、問題がないか提案募集専門部会から国に伺いを立ててほしいといった提案が少なくない点も、改善点であろう。地方公共団体で自治の気運を高める場合に、地方公共団体には二つの顔が存在するのではないかという点が気になる。例えば、自治体の総意として提案が出てきて、省庁に改革を迫ると、省庁の側では決まって自治体アンケートを実施する。そうしたアンケート結果が、提案とは反対ということも生ずるのである。原因は複数あるが、一つには、知事部局や市長部の政策企画や総務セクションが自治を志向する一方で、事業を実施する原課は国の指示に従順に行動する点に認められる。したがって、総務部門から内閣に自治拡大の提案が上がってきても、国の省庁が原課レベルでアン

ケートを実施すると、現状を好むといった回答が出てくるのである。今後は、自治体の側でも、様々な実施部局を広く巻き込んで、全体で自治改革の機運を高めることが課題である。

第二に、自治を豊かにするうえで、市民と接点となる職員が、イノベーシヨンの気風に富むこと、とりわけ、市民生活に対する繊細な視点、観察力、感受性、当事者意識、サービスピ精神をもつことが不可欠となる。国と比較して、地方公共団体が優れており、分権改革として地方の自治にゆだねることが要請される最大の理由は、市民に近く、行政現場に近接しているという自治体の位置の特性にある。そうした特性を活用して、制度改善やフィードバックを迅速に実施することが期待されている点を、改めて認識すべきであろう。市民の提言に耳を傾けるための工夫は、行政相談の重視、市民意見の募集と丁寧な対応、説明会や意見交換会、ワークショップの重視、協議会の活用、窓口対応の強化、行政手続の充実など、様々なレベルで開拓が可能である。

第三に、こうした問題発見を制度や運用の改善につなげ、市民の利便性を確保するためには、それを可能にする技術的能力、自治体職員の専門性強化、政策法務への関心強化が不可欠である。この点で気がかりなのが、近時、例えば自治大学校などの研修で、「行政法規に明るくない職員が増加しているのではないか」、「かりに、行政法規についての理解が不足しているのであれば、そもそも法改正を求めようという考えに至らないのではないか」、「制度の運用や構築にあたり行政手続（デュープロセス）の考え方が根付いていないのではないか」という感想を持つことが少なくない。かりにこうした感想があたっているとすれば、戦略的法務を内容に含む研修制度の充実は急務であろう。

第四に、制度設計にあたっては、自治体側で責任を負う覚悟が必要である。先にも述べたように、白地に新規

設計を任されるといふ場面は少なく、国が制度設計を行っているところに、自治体側から制度の書き直しを迫る場面が多くなる。その際に、国が担うのか、自治体が移譲を受けて自由に担うのかといった、単純な二者択一は既に限界に達している。一例を挙げると、小規模な家庭的保育事業においては食事の提供に関して自園調理が原則とされているため、自治体の行政現場では、給食の外部搬入を認めてもらえれば、もっと大規模に施策展開可能であるといった声が聞かれる。そこで、上記基準を従うべき基準から参酌基準に変更してほしいという提案を自治体側から行う場合に、問題となるのは、児童の安全性問題である。食中毒はもちろんのこと、様々なアレルギーへの対応、その日の児童の体調への配慮がなければ、安心・安全といった要請に応えることはできない。したがって、自治体側でこの事業を自ら引き取って、施設の量的拡大を図りたいのであれば、的確な外部搬入業者の条件を具体的に提示して、それを事前に契約や覚え書き等で手続を踏んで確認し、実施にあたってはその遵守に目を光らせる責任を打ち出さなければ、権限や事務の移譲にはつながらない。このように、自ら具体的条件を提示し、その充足を行う覚悟、自ら責任を負う姿勢を示すことができるのが、技術問題以上に、分権改革進展の核心になっている。

これまでも述べたところから明らかなように、提案制度と自主条例を進めらうと、必要とされる前提事項としての「自治の基盤」には、共通性が多い。これらを実現するためには、市民を巻き込んで制度設計の経験について蓄積を図ることが必要である。それを通じて得た成果は、市民に見える形で示していくことがきわめて重要である。市民を味方につけ、立法実務の知見を高めることによって初めて、住民自治が実り豊かになるものと考ええる。