

提案募集型地方分権改革の構造と課題

伊藤 正次

一 地方分権改革有識者会議の設置と提案募集方式

我が国の地方分権改革は、一九九三年の国会衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」を端緒とし、一九九五年の地方分権推進法の制定によって本格的な検討が開始されてから、二〇年以上にわたって継続的に進められている。機関委任事務制度の廃止や国の関与のルール化、必置規制の見直し、国地方係争処理制度の創設等の成果を生んだ第一次地方分権改革に続き、二〇〇六年一二月の地方分権改革推進法の成立を受けて始まった第二次地方分権改革では、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲や、国による義務付け・枠付けの見直しが検討された。

その後、「地域主権改革」を掲げた民主党政権の下では、出先機関の整理統合や地方政府基本法の制定といった野心的な改革は頓挫したものの、第二次地方分権改革の課題であった権限移譲や義務付け・枠付けの見直しを

実現するための地方分権一括法が逐次制定され、国と地方の協議の場も設置された。

そして、二〇一二年二月二六日に発足した第二次安倍内閣は、二〇一三年三月八日の閣議決定に基づき、民主党政権が設置した地域主権戦略会議を廃止するとともに、内閣総理大臣（首相）を本部長、内閣官房長官および内閣府特命担当大臣（地方分権改革）を副本部長、その他の国務大臣を本部員とする地方分権改革推進本部（以下、「推進本部」という。）を設置した。その上で、同年四月五日の内閣府特命担当大臣（地方分権改革）の決定に基づき、同大臣の下に地方分権改革有識者会議（以下、「有識者会議」という。）が設置された。

この有識者会議は、従来の地方分権改革で課題として積み残されてきた特定の事項に関する客観的な評価・検討に資するため、専門部会を設置することを決定した。これを受けて、二〇一三年五月に雇用対策部会、同年七月に地域交通部会、そして同年一〇月に農地・農村部会が設置され、それぞれ無料職業紹介、自家用有償旅客運送、農地転用等にかかる権限移譲や規制緩和について検討し、報告書を提出した。

こうした個別分野における改革に加え、推進本部および有識者会議は、新たな手法によって地方分権改革を進める方針を打ち出した。推進本部は、二〇一四年四月三〇日に決定した「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」において、従来の地方分権改革の成果を強調した上で、「新たな局面を迎える地方分権改革においては、従来からの課題への取組に加え、委員会勧告方式に替えて、地方の発意に根ざした新たな取組を推進することとし、個々の地方公共団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『提案募集方式』を導入する」ことを決定したのである。

また、有識者会議は、二〇一四年六月二日に決定した「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」において、地方の「発意」と「多様性」を重視した改革を推進するため、自治体等から権限移譲・規制緩和にかかる改革提案を募る「提案募集方式」と、一律の権限移譲が難しい場合に希望する自治体を選択的に移譲する「手挙げ方式」を導入し、「新たなステージにおける地方分権改革」を追求することとした。これらを踏まえ、提案募集方式に関する整理・検討を行うため、二〇一四年八月一日に有識者会議の下に提案募集検討専門部会（以下、「専門部会」という。）が設置され、以後、自治体等からの提案募集を踏まえた権限移譲や義務付け・枠付けの見直しが進められている。

このように、二〇一四年以降、提案募集方式に基づく地方分権改革が実施されている。こうした改革を「提案募集型地方分権改革」と呼ぶとすれば、それにはどのような特徴が見られるのだろうか。筆者は、これまでの地方分権改革について、推進手法と審議体制の構造に着目して考察を加えてきた。⁽¹⁾ 本稿では、同様の視点から、提案募集型地方分権改革の特徴を従来の改革と比較しながら明らかにするとともに、その課題について考察を加えることにしたい。⁽²⁾

二 推進手法

提案募集型地方分権改革の推進手法は、これまでの地方分権改革と比較して、次のような特徴をもつ。

第一に、提案募集方式は、自治体の権限が制約されていることや国による義務付け・枠付けが厳しいことによって生じる支障を個別の自治体等が指摘し、その解決策を国に対して提案するという手法を採用している。こ

れは、「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」に示されているように、従来の委員会勧告方式とは大きく異なっている。

地方分権推進委員会や地方分権改革推進会議、地方分権改革推進委員会が採用した委員会勧告方式は、調査審議機関の構成員や関係者の合意に基づき、内閣に対して勧告や意見等を提出する方式である。委員会勧告方式には、勧告や意見等に従って法令等を改正することに成功すれば、体系的・包括的な制度改革を実現できるというメリットがある。しかしその反面、勧告案や意見案の作成過程では、関係者に加え調査審議機関の構成員の合意を前提とするため、そのための調整コストがかかるという特徴をもつ。個々の自治体等の提案を受けて、実現可能な改革を全国展開し、いわば五月雨式に改革を進めていく提案募集方式は、迅速性と柔軟性という面では、委員会勧告方式より優れた改革推進手法であるといえよう。

第二に、提案募集型地方分権改革では、提案のうちの重点事項について、専門部会の構成員が関係府省に対するヒアリングを行い、各府省の対応を引き出していく方式がとられている。

具体的に二〇一七年のスケジュールを見ると、有識者会議・専門部会の事務局を務める内閣府地方分権改革推進室（以下、「分権室」という。）は、二月二〇日の有識者会議・専門部会合同会議（以下、「合同会議」という。）を経て翌二一日から六月六日までの期間を設定し、自治体等からの提案を募集した。この間、分権室は、五月一九日までは自治体等からの事前相談を受け付けている。その後、分権室で提案内容の精査、重点事項の抽出が行われ、自治体に対して共同提案の意向や支障事例等の補強に関する照会が行われた後、七月七日の合同会議で重点事項の決定等が行われた。以後、分権室から関係府省への検討要請を経て、専門部会は八月上旬に第一次関係

府省ヒアリング、八月下旬に地方三団体ヒアリング、一〇月上旬から下旬にかけて第二次関係府省ヒアリングを集中的に実施した。⁽³⁾

こうした調査審議の方法は、行政法や行政学を専門とする研究者が関係府省の担当者と対峙し、「膝詰め交渉」で合意形成を図っていくという点において、外形的には、地方分権推進委員会が採用したグループ・ヒアリングと類似している。ただし、グループ・ヒアリングが、機関委任事務制度の廃止に伴う事務の分類をめぐって各省庁と非公開の場で折衝する方式をとったのに対し、提案募集方式における関係府省ヒアリングでは、提案団体等に公開された場で個々の自治体の提案をめぐって議論が交わされるという違いがある。そのため、提案募集方式では、折衝過程の透明性が一定程度確保されているものの、関係府省が取り得る対応策には幅があり、提案がどのような形で実現するかという点に関する不確実性が高いことに留意する必要があるだろう。

第三に、提案募集方式では、閣議決定によって改革の方向性を確定した後、一括法を制定して改革を実現する手法がとられている。具体的には、専門部会による関係府省ヒアリング等の結果を受けて開催される合同会議を経て、推進本部が原則として毎年一二月中旬に「平成〇年の地方からの提案等に関する対応方針」（以下、「対応方針」という。）を決定し、閣議決定を経て、法律改正が必要な事項については地方分権一括法案として翌年の通常国会に提出するという手続を踏んでいる。

こうした改革実現手法は、調査審議機関が勧告や意見を発し、これを内閣の側が受け止めて改革推進計画を閣議決定した上で一括法案を国会に提出するという従来の委員会勧告方式で採用された手続と共通しているように見える。だが、仔細に見ると委員会勧告方式と提案募集方式には違いがある。

一九九五年に成立した地方分権推進法には、地方分権推進委員会の勧告等を首相が尊重して地方分権推進計画を策定しなければならないという規定があったが（第一条第一項）、二〇〇七年に施行された地方分権改革推進法には、こうした規定は盛り込まれなかった。この点について西尾勝は、「地方分権推進委員会はこの首相の勧告尊重義務を定めた規定に拘束され、各省庁の同意を得るためにグループ・ヒアリングに膨大な時間とエネルギーを費消させられ、あげくのはてに各省庁の同意を得た事項しか勧告に書かせてもらえないという、情けないはめに追い込まれた」として、地方分権改革推進法に首相の勧告尊重義務規定が盛り込まれなかったことは「それで良かった」と評価していた。この尊重義務規定が存在しないことによって、調査審議機関は勧告等の作成作業に集中し、「関係省庁を承服させて改革案を実現に移す作業は内閣の責任に属す」という役割分担が機能すると考えられたからである。⁴⁾

これに対し、後述のように有識者会議は法律に基づいて設置されたわけではなく、その権限も法定されていない。そのため、提案募集方式では、関係府省ヒアリング等の結果を受けて、事務局である分権室が閣議決定の原案となる対応方針案を実質的にとりまとめ、合同会議で了承するにとどまっている。このことは、内閣が閣議決定できるだけの実現可能性のある内容を備えた対応方針案を作成するためには、提案事項に関し、専門部会と関係府省との間でできる限りの合意形成を行う必要があることを意味する。この点では、「各省庁の同意を得た事項しか勧告に書かせてもらえない」かった地方分権推進委員会型の委員会勧告方式と機能的には類似しているといえるだろう。

しかし他方において、提案募集方式では、最終的には全閣僚をメンバーとする推進本部の決定を経て内閣の責

任で改革案の制度化を行うことが担保されている。この点では、内閣の主導性を前提としていた地方分権改革推進委員会型の委員会勧告方式に近い。有識者会議による提案募集方式の改革実現手法は、その機能面に限って言えば、地方分権推進委員会型と地方分権改革推進委員会型の中間に位置づけられるといえるのではないか。

以上のように、提案募集型地方分権改革は、従来の委員会勧告方式に基づく改革とは異なり、自治体側の発意に基づいて迅速かつ柔軟に改革を推進することができる一方、調査審議の方法や改革実現手法という面では、第一次地方分権改革のグループ・ヒアリングに類似した関係府省ヒアリングを実施して合意点を探り、これを改革案の閣議決定と制度化につなげていくという特徴をもっている。では、こうした手法に基づいて改革案を審議する組織体制には、どのような特徴がみられるのであろうか。

三 審議体制

提案募集型地方分権改革の審議体制には、次のような特徴が観察される。

第一に、有識者会議は、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定に基づいて設置された調査審議機関である。この点では、法律に設置根拠をもつ地方分権推進委員会や地方分権改革推進委員会、政令に基づいて設置された地方分権改革推進会議、さらには閣議決定に基づいて設置された地域主権戦略会議といったこれまでの調査審議機関と比べ、有識者会議の設置根拠は相対的に「軽い」といえるかもしれない。また、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定には、有識者会議の具体的な権限や設置期限が規定されていない。改革の終期が定められてい

ないという点は、民主党政権が設置した地域主権戦略会議と同様であり、提案募集型地方分権改革の「永続可能性」を示しているといえよう。

第二に、先述の通り、有識者会議には改革課題ごとに専門部会が設けられるとともに、分権室が事務局として設置されている。分野別の雇用対策部会、地域交通部会および農地・農村部会については、有識者会議の議員が部会長を務め、各分野の専門家が構成員として参加している。これに対し、分野横断的な提案募集検討専門部会では、行政法学者が部会長を務め、行政法学者である有識者会議議員のほか、行政法・行政学の研究者が構成員として参加している。

提案募集方式では、第二次地方分権改革以来進められてきた義務付け・枠付けの見直しを前提としつつ、新たに法定受託事務や政省令、補助要綱等にかかる義務付け・枠付けについても提案の対象としている。第二次地方分権改革を主導した地方分権改革推進委員会では、小早川光郎委員が主査を務め、行政法の専門研究者一〇名で構成するワーキンググループが設置された。このワーキンググループは、各府省ヒアリングを行い、義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマールを設定し、その該当性に従って事務の条項の振り分けを行った。⁽⁵⁾また、地域主権改革においても、地域主権戦略会議の小早川構成員の下に「義務付け・枠付けの見直しに係るワーキンググループ」が設置されていた。⁽⁶⁾

専門部会の高橋滋部会長は、これらのワーキンググループのメンバーを務め、有識者会議の小早川議員も構成員として専門部会に参加している。義務付け・枠付けの見直しを含む改革提案の要点を理解し、各府省と渡り合うためには、こうした義務付け・枠付けにかかる法制的な知識が不可欠である。この点に関する専門知識をもつ

行政法学者を中心に専門部会を編成することによって、有識者会議は、第二次地方分権改革や地域主権改革の課題認識を受け継ぎながら、提案の実現に向けた検討体制を整備しているといえるだろう。

また、こうした専門部会の検討作業を支える分権室は、二人の次長の下、各省から出向している参事官や参事官補佐、自治体等から出向している調査員等で構成されている。専門部会では、総括の参事官の下、総務省から出向している五名の参事官が参事官補佐・調査員とチームを構成して各分野を担当し、提案団体や各府省との調整を行っている。

第三に、第二次地方分権改革や地域主権改革と同様に、提案募集型地方分権改革においても、調査審議機関の多元的並立という傾向が観察される。第二次地方分権改革においては、地方分権改革推進委員会のほか、経済財政諮問会議や道州制ビジョン懇談会、地方制度調査会等、自治・分権に関わる制度改革を議論する場が多元的に併存していた。同様に、地域主権改革においては、地域主権戦略会議のほか、地方自治法の抜本的な見直しを審議する地方行政検討会議が総務省に設置されていた。

提案募集型地方分権改革においても、有識者会議と並行して設置されていた第三〇次地方制度調査会の答申を踏まえて二〇一四年六月に第四次一括法が制定され、国から自治体への権限移譲や、県費負担教職員の給与等の負担や定数の決定等を含む権限の都道府県から政令指定都市への移譲が行われた。また、第二次以降の安倍内閣が掲げるアベノミクスや地方創生との関係でも、国家戦略特別区域諮問会議や規制改革推進会議（二〇一六年七月までは規制改革会議）等、さまざまな調査審議機関が設立され、関連施策と地方分権改革の調整が必要になっている。

とくに地方創生との関係では、二〇一四年の提案募集の実施に際して、「『地方の創生と人口減少の克服』に関連するもの」が専門部会で検討・整理を行う重点事項の一つに取り上げられ、以後、地方創生の実現に資する提案が重点事項に関するメルクマールの一つを構成している。また、二〇一五年一〇月に成立した第三次安倍第一次改造内閣以降は、内閣府特命担当大臣（地方創生）が地方分権改革を担当することになった。

以上のように、提案募集型地方分権改革は、設置期限をもたない有識者会議が主導するために「永続可能性」をもち、義務付け・枠付けの見直し等に関する専門知識の動員という点においては、第二次地方分権改革や地域主権改革との連続性をもつ。また、有識者会議は、これまでの地方分権改革に関する調査審議機関と同様に、各種機関が併存する状況の中で改革を実現していくという使命を負っている。これらの点を踏まえつつ、最後に、提案募集型地方分権改革の成果と課題を明らかにすることにした。

四 成果と課題

提案募集型地方分権改革は、着実な成果を上げている。自治体等からの提案のうち、「実現できなかったものを除いた件数、すなわち「提案の趣旨を踏まえ対応」と「現行規定で対応可能」の合計の割合（以下、「実現・対応率」という。）は、二〇一四年は六三・七%であったのに対し、二〇一五年は七二・八%、二〇一六年は七六・五%、二〇一七年は八九・九%と上昇傾向を示している。⁽⁸⁾

また、各年の対応方針に基づき、二〇一七年までに第五次～第七次の一括法が制定され、権限移譲や義務付け・

粹付けの見直しが進展している。具体的には、各次の一括法に基づき、麻薬小売業者（薬局）間の医療用麻薬の譲渡にかかる許可権限等の国から都道府県への移譲（麻薬及び向精神薬取締法改正）や、都道府県による一定の保安林の解除にかかる協議における農林水産大臣の同意の廃止（森林法改正）、公営住宅を集約化する場合の現地に近接する土地への建替えの公営住宅建替事業への追加（公営住宅法改正）等が実現している。介護認定審査会委員の任期の条例委任や、公営住宅の明渡請求の対象となる高所得者の収入基準の条例化等は、政令改正によって自治体の自由度を拡大した例である。さらに、通知等の発出や改正によって現行規定でも対応可能なことを示した例としては、都市公園の廃止が可能である「公益上特別の必要がある場合」の明確化（都市公園法）や、指定小規模多機能型居宅介護の居間・食堂の共用可能な場合の明確化（指定地域密着型サービスに関する基準（厚生労働省令））等がある。

こうした成果を上げている一方で、提案募集型地方分権改革は、さまざまな課題を抱えている。ここでは、改革の推進手法と審議体制に関連する課題に限って検討してみたい。

第一に、改革の推進手法としての提案募集方式は、関係者間では四年間の取り組みを経て定着しつつあるが、それに伴う課題がある。まず、自治体の側からすると、年々具体的な提案を行うことが難しくなっているという問題がある。提案募集方式の初年である二〇一四年は九五三件の提案があったのに対し、二〇一五年は三三四件、二〇一六年は三〇三件、二〇一七年は三一一件と二年目以降の提案件数は三〇〇件程度となっている。これは、初年に第二次地方分権改革以来の懸案を踏まえた提案が多数寄せられた結果であるが、徐々に提案の「ネタ切れ」感が強まっているともいえる。分権室では、自治体に対する事前相談の充実やハンドブックの作成、過去の提案

のデータベース化、各種研修の実施等の対応を行っているが、提案の実現・対応率が上昇傾向にある中で、新たな提案の掘り起こしは今後さらに難しくなることも予想されるのである。

他方、提案を受け止める関係府省の側を見ると、提案募集方式が定着するにつれて、当初観察されたようなからさまな抵抗を示すことは少なくなっている。このことが実現・対応率の上昇に寄与している反面、関係府省は提案に対する対応を「学習」してきている側面がある。

たとえば、関係府省は、提案に対して真正面から抵抗するのではなく、コストのかかる法令改正を回避するために現行規定で対応可能であると主張し、通知等を発出・改正するにとどめるという対応策を模索する場合がある。また、関係府省が自治体の関係部局に独自にアンケートを行い、提案団体以外では当該提案の根拠となる支障事例が観察されない等と主張して、当該提案は受け入れられないという態度を示す場合がある。後者については、二〇一六年から、関係府省が自治体にアンケートを行う場合には分権室と共同で行うことで対応が図られているが、前者について、提案団体も通知等による対応で満足する場合には、法制度上の抜本的な解決策を引き出せない結果となり、専門部会の構成員としては悩ましい立場に置かれることになる。

第二に、有識者会議が大臣決定に設置根拠をもち、その設置期限が定められていないことの帰結として、審議体制に関わる課題がある。有識者会議の設置期限が定められていないことは、内閣が提案募集型地方分権改革の行く末に関するフリーハンドを保持していることを意味している。裏を返せば、内閣が提案募集方式の使命が完了したと判断した場合、あるいは政権交代が起こった場合には、提案募集型地方分権改革は終了してしまうという脆弱性を抱えているのである。

同時に、例年、専門部会は関係府省ヒアリング等に五〇時間以上を費やし、分権室も関係府省ヒアリングの準備や関係府省・提案団体等との調整等に膨大な時間と労力を費やしているが、提案募集型地方分権改革の期限が見通せない中では、専門部会や分権室の負担感が蓄積する可能性もある。審議体制という面でも、提案募集方式の持続可能性が課題となり得るのである。

第三に、提案募集方式を実施する中で浮かび上がってきた制度改革上の課題が存在する。たとえば、福祉分野に関しては、義務付け・枠付けのうちでも「従うべき基準」が規定されている例が多いが、近年、サービスの「質の確保」を図ることを理由として、放課後児童支援員や介護福祉士等、サービスの提供を担う専門人材の資格要件や人員配置基準を画一的に「従うべき基準」としたまま、さらに厳格化しようとする動きがある。しかし、こうした専門人材を一朝一夕に育成・確保することは困難であり、自治体等からは、「従うべき基準」の参酌基準化を含む多数の提案が寄せられることになった。

そのため、全国知事会は、「地方分権改革の推進について」新たな地方自治を目指して」（二〇一七年七月二十八日）において、「地方分権改革推進委員会の第二次・第三次勧告において示された『義務付け・枠付けに関する立法の原則』の法制化、政府における『チェックのための仕組み』の確立を図ること」を要望している。個別分野における制度改革に際して、「従うべき基準」の濫設を未然に防止するためのチェック・システムの整備が求められているのである。

これらの課題を根本的に解決するためには、施行七〇年を迎えた地方自治法をはじめとする地方自治法制の抜本改革を検討する場を設定し、さらに新たな地方分権改革のステージへと移行することが必要であるという意見

もある。⁽⁹⁾しかし、そうした道筋を展望するにしても、個々の自治体が直面する支障事例の解決につながる制度設計を伴わなければ、新たな改革の内実は空疎なものになるだろう。

これまでの地方分権改革の残された課題を引き継ぎながら、いわば各個撃破の形で権限移譲や義務付け・枠付けの見直しを進めてきた提案募集型地方分権改革は、確かに地味な改革であり、一般的な関心や認知度はそれほど高くないといえる。だが、自治体が直面する支障事例に向き合って改革提案を実現してきた成果を踏まえつつ、提案募集型地方分権改革の推進手法や審議体制をあらためて検証することは、新たな地方分権改革のステージを構想する上でも必要不可欠な作業である。本稿は、そうした作業の一助になることを願って執筆された。

- (1) 伊藤正次「今次分権改革の位置づけと課題―行政学の観点から」『ジュリスト』一三五五号（二〇〇八年四月一五号）、伊藤正次「国による『上から』の分権改革―コア・エグゼクティブの変動と『併発型』改革の展開」（森田朗・田口一博・金井利之編『分権改革の動態』東京大学出版会、二〇〇八年、所収）、伊藤正次「地域主権改革」の構造と課題」『地方自治』二〇一一年八月号。

- (2) 筆者は、二〇一四年八月以来、提案募集検討専門部会の構成員を務めているが、本稿の内容はあくまで個人的な意見に基づくものであり、有識者会議および提案募集検討専門部会の公式の見解を示すものではない。本稿の内容に関する一切の責任は筆者個人が負うものである。

- (3) 「平成二九年の地方分権改革に関する提案募集方式の進行経過」第三一回地方分権改革有識者会議・第六八回提案募集検討専門部会合同会議（二〇一七年十一月一日）資料（<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/kaigi31shiryou01.pdf>）。
- (4) 西尾勝『地方分権改革』（東京大学出版会、二〇〇七年）、二〇九頁。
- (5) 『第五八回地方分権改革推進委員会議事録』（二〇〇八年九月二二日）、二頁（<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8418775/www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/inkai/kaesai/dai58/58gijirokupdf>）。地方分権改革推進委員会における義務付け・枠付けの検

討体制については、以下も参照。地方自治制度研究会編集『地方分権二〇年のあゆみ』（ぎょうせい、二〇一五年）、二二六～二二三頁。

(6) 「義務付け・枠付けに係るワーキンググループの設置について（案）」第七回地域主権戦略会議（二〇一〇年一〇月七日）資料（<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiki-shuken/doc/7shiryou4.pdf>）。

(7) 「提案募集検討専門部会で取り上げる重点事項の考え方（案）」第一六回地方分権改革有識者会議・第一回提案募集検討専門部会合同会議（二〇一四年八月一日）資料（<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/kaigi16shiryou03.pdf>）。

(8) 「平成二九年の地方からの提案等に関する対応方針（案）【概要】」第三二回地方分権改革有識者会議・第六八回提案募集検討専門部会合同会議（二〇一七年十一月一日）資料（http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/kaigi31shiryou03_1.pdf）。

(9) 参照、磯崎初仁「法令の過剰過密と立法分権の可能性―分権改革・第三ステージに向けて」（北村喜宣ほか編集『自治体政策法務の理論と課題別実践』第一法規、二〇一七年、所収）。

（首都大学東京大学院社会科学部研究科教授）