

# 提案募集方式による地方分権改革の特徴と課題

平成31年2月14日(火)

伊藤 正次

## 提案募集方式による地方分権改革の特徴と課題

伊藤 正次（首都大学東京）

### 1 提案募集方式の特徴

#### (1) 推進手法

○地方分権改革有識者会議「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～」（平成26年6月24日）

「改革の推進手法については、これまでの国が主導する短期集中型の改革スタイルから、地域における実情や課題に精通した地方の発意に根ざした息の長い取組を行う改革スタイルへの転換が望まれる。このため、従来からの課題への取組に加え、地方から制度改革に関する提案を求める『提案募集方式』は是非導入すべきである。また、政府としても、こうした地方からの提案を正面から受け止め、スピード感を持って検討を進めていくため、恒常的な推進体制を整備する必要がある。」

→地方分権改革有識者会議に提案募集検討専門部会を設置

○第1次・第2次地方分権改革：委員会勧告方式

委員会による勧告等→計画等の閣議決定→関係法案等の立案・閣議決定→法令等の改正

○委員会勧告方式の特色

- ・体系的な制度改革の実現
- ・地方6団体等が同意した制度改革を「最大公約数」的に検討
- ・勧告等の決定に際して委員会での合意形成が必要

○提案募集方式の特色

- ・改革のスピード、柔軟性、個別自治体のニーズのくみ上げ
- ・「申請認定主義」と全国的な制度改正対応（北村 2016: 311） cf. 特区方式

○年間スケジュール

- ・2月下旬に有識者会議・専門部会合同会議を開催
- 2月下旬から6月上旬まで自治体等からの提案募集（この間、5月下旬まで地方分権改革推進室（分権室）が事前相談受付）
- 分権室で提案内容の精査、重点事項の抽出、自治体に対して共同提案の以降や支障事例等の補強に関する照会
- 7月上旬の合同会議で重点事項（50項目強）の決定
- 分権室から関係府省への検討要請

- 8月上旬に専門部会が重点事項に関する第1次関係府省ヒアリング
- 8月下旬に地方3団体ヒアリング
- 10月に第2次関係府省ヒアリング
- 分権室と関係府省の調整、11月下旬に合同会議で「平成〇年の地方からの提案等に関する対応方針（案）」を決定
- 12月下旬に「対応方針」を地方分権改革本部で決定、閣議決定
- 翌年の通常国会に一括法案を提出、審議、一括法の制定

#### ○関係府省ヒアリング

- ・行政法・行政学の研究者が関係府省の担当者と対峙、交渉による合意形成
- ・地方分権推進委員会のグループ・ヒアリングとの相違：公開性、府省側の対応方策には幅＝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
- ・重点事項について、集中的な審議・検討（関係府省ヒアリング、自治体ヒアリング（平成26年のみ）＋事前の構成員勉強会）  
平成26年：14回・計約85時間、平成27年：14回・計約62時間、平成28年：11回・計約52時間、平成29年：14回・計約40時間、平成30年：13回・計約31時間  
（いずれも事前勉強会は含まず）
- ・分権室の精力的・献身的な準備・調整が調査審議活動支えている

## (2) 推進体制

#### ○地方分権改革有識者会議

- ・内閣府特命担当大臣決定によって設置された組織：設置根拠の相対的「軽さ」
- ・内閣府特命担当大臣決定には有識者会議の権限や設置期限の定めなし

#### ○従来の地方分権改革等との連続性

- ・地方分権改革推進委員会ワーキンググループ（行政法の専門研究者10名で構成、小早川光郎主査）
- ・地域主権戦略会議「義務付け・枠付けの見直しに係るワーキンググループ」（小早川光郎主査）

→義務付け・枠付けに関する法制的な知識をもつ行政法学者を中心に提案募集検討専門部会を構成

- ・ただし、提案募集方式では、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

#### ○事務局体制

- ・次長（2人）—参事官—参事官補佐—調査員：次長、参事官、参事官補佐は各府省からの出向、調査員は自治体等からの出向
- ・専門部会：参事官（総括）の下、参事官と参事官補佐・調査員が5班を編成して各分野

を担当

○各種審議機関の併存：アベノミクス、地方創生

【表 各種審議機関と地方分権改革有識者会議の比較】

|                   | 期間                 | 設置根拠  | 設置組織                            | 構成              |
|-------------------|--------------------|---|---------------------------------|-----------------|
| 地方分権推進委員会         | 1995.7～<br>2001.6  | 地方分権推進法                                     | 総理府                             | 有識者             |
| 地方分権改革推進会議        | 2001.7～<br>2004.5  | 内閣府本府組織<br>令・地方分権改革<br>推進会議令（政令）            | 内閣府                             | 有識者             |
| 地方分権改革推進委員会       | 2007.4～<br>2009.12 | 地方分権改革推進<br>法                               | 内閣府                             | 有識者             |
| 地域主権戦略会議          | 2009.11<br>～2013.3 | 閣議決定  | 内閣府                             | 首相・関係大<br>臣＋有識者 |
| 地方分権改革有識者会議       | 2013.4～            | 内閣府特命担当大<br>臣（地方分権改革）<br>決定                 | 内閣府                             | 有識者             |
| 行政改革推進会議          | 2013.1～            | 行政改革推進本部<br>決定                              | 行政改革推進<br>本部（内閣官<br>房）          | 首相・関係大<br>臣＋有識者 |
| 社会保障制度改革推進会<br>議  | 2014.6～            | 持続可能な社会保<br>障制度の確立を図<br>るための改革の推<br>進に関する法律 | 内閣（内閣官<br>房）                    | 首相・関係大<br>臣＋有識者 |
| まち・ひと・しごと創生<br>会議 | 2014.9～            | まち・ひと・しご<br>と創生本部決定                         | まち・ひと・<br>しごと創生本<br>部（内閣官<br>房） | 首相・関係大<br>臣＋有識者 |
| 未来投資会議            | 2016.9～            | 日本経済再生本部<br>決定                              | 日本経済再生<br>本部（内閣官<br>房）          | 首相・関係大<br>臣＋有識者 |
| 規制改革推進会議          | 2019.10<br>～       | 内閣府本府組織<br>令・規制改革推進<br>会議令（政令）              | 内閣府                             | 有識者             |

## 2 提案募集方式の成果

### (1) 提案の状況

#### ○提案件数

H26年 953件→H27年 334件→H28年 303件→H29年 311件→H30年 319件

#### ○提案団体数

- ・H27年から増加傾向

#### ○提案内容

- ・「医療・福祉」関係（厚生労働省関係）の多さ
- ・権限移譲を求める提案よりも義務付け・枠付けの緩和を求める提案の割合が増える傾向

#### ○実現・対応率

H26年 63.7%→H27年 72.8%→H28年 76.5%→H29年 89.9%→H30年 89.4%

### (2) 具体的な成果

#### ○参考資料を参照

#### ○平成30年の成果

町村の都市計画決定に関する都道府県同意の廃止、放課後児童クラブに係る「従うべき基準」の参酌基準化等

## 3 提案募集方式の課題

### (1) 提案募集方式に関する私見

#### ○個人的な感想

- ・行政法学者の能力：初見の法令等を解釈できる瞬発力→制度理解
- ・さまざまな分野の制度や実務への「土地勘」の形成

#### ○専門部会構成員としての対応が難しい提案

- ・市町村への権限移譲を求める都道府県の提案（当初）
- ・制度設計自体の不備 ex. 育児休業等の期間延長に係る手続の見直し（平成30年提案）

#### ○各府省の対応

- ・各府省の「学習」：当初は第2次ヒアリングの段階でも各府省が抵抗する案件が多々存在、年を経るにつれてあからさまな抵抗は減るが、各種対応戦術を展開  
「事務処理特例で対応可能」、自治体へのアンケートで主張を補強、法令改正ではなく通知でも対応可能、等
- ・府省ごとの対応・能力の差

## (2) 課題と展望

### ○課題

- ・低い注目度：行政学者にはほとんど知られていない？
- ・高いコスト：事前勉強会＋部会、事務局の活動
- ・研究者からの低い評価：わざわざ国にお伺いを立てて自治体の自由度を奪っている？
- ・マンネリ化、「ネタ切れ」感→自治体対象の説明会等の開催
- ・自治体による意識・意欲の差→職員の能力開発・人材育成に向けた提案募集方式の活用（豊田市等）

### ○展望

- ・終期が見えない「地味」な改革：永続改革としての意義？
- ・個別行政分野の「質の確保」の要請とどう折り合いをつけるか
- ・「手挙げ方式」の位置づけ  
ex. 療育手帳の交付決定権限の都道府県から児童相談所設置中核市への移譲（平成 30 年・明石市提案）：現行は、知的障害児の療育手帳の判定は児相、交付決定は都道府県・指定都市、横須賀市・金沢市は権限移譲に消極的
- ・規制改革との関係整理
- ・地方制度改革との関係整理  
ex. 町村の都市計画決定に係る都道府県同意の廃止（平成 26 年からのフォローアップ案件）：町村の自主性尊重か、コンパクトシティか

## 参考文献

- 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 3 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、2017 年。
- 伊藤正次「提案募集型地方分権改革の構造と課題」総務省『地方自治法施行七十周年記念自治論文集』ぎょうせい、2018 年。
- 大村慎一「提案募集方式の成果と今後の課題」『地方財務』2018 年 3 月号。
- 北村喜宣「『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』を読む——枠付け見直しの観点から」北村喜宣編著『第 2 次分権改革の検証——義務付け・枠付けの見直しを中心に』敬文堂、2016 年。