

# 地方分権の現状と課題

## ～5年目を迎えた提案募集方式～

法政大学法学部教授  
地方分権改革有識者会議提案募集検討専門部会長 高橋 滋

### 2度のヤマ場を経験した 地方分権への取り組み

地方分権の取組は、平成が始まった頃からすてになされていますが、2つの大きな山場がありました。1つが、諸井委員会による第1次地方分権の改革です。機関委任事務とってこれまで地方公共団体を事務執行上、国の下級機関として位置づけ、国の法令所管官庁の指揮監督下に置く制度がありました。これを全面的に廃止し、その半分を自治事務に、その半分を法定受託事務にという形で改革しました。

これが非常に大きな改革です。現在では自治事務中心ということで、法令所管官庁の色々な通知がされますが、これは地方の実情に沿って、道理があれば別の取り扱いをしていいことになっています。前は拘束的な通知であったものを、現在は技術的な助言という形で位置づけ直したことになります。

次に行われた第2次改革が丹羽委員会の改革です。ここでは、議会の関係を変えて、議会の条例で基本的に地方の事務を動かせるようにする、義務づけ・枠づけの廃止が行われました。

この大きな2つの波を受け現在、私どもがやっている地方分権改革の内容、新しい時代における分権の意味合い、特に提案募集方式の意味は何か、ということにつき、お話をさせていただきたいと思ひます。

### 変わる地方分権を象徴する 提案募集方式

第2次分権からは私も本格的に有識者として参加しましたが、基本的には内閣府の担当局、さらには有識者、それから、地方公共団体の連合体が、いろいろと委員会の中で議論し、それを各省庁にぶつけ合う。ある意味では分権といいながらも、委員会の第三者勧告の形で上から集中的に分権の体制につくっていく経緯があったわけです。それで大きな課題が達成できたということで、現在は、それを受けて地域の実情に合わせ改革をしていく段階となっています。かつ、以前は時限の委員会で、5年の時限立法がなされたわけですが、息の長い取り組みとして、地方分権を続けていく段階に変わってきました。さらに、基本的に2次の分権は法令を変え、全国一律の改正を目指すことでしたが、現在は、地方の実情、多様性を重んじた取組、分権に取り組んでいこうと理念を変えてきています。

加えて、住民と協力・協働し合いながら現在の制度を変えていく提案をしていただいて、それを制度改革に結びつける意味で、住民自治、住民との協力・協働を重視した改革へと変えていこうというのが、現在の動きです。

併せて、世論の喚起を委員会方式で行なってきましたが、もう少し積極的に、効果的にしていく改革を現在、考えています。その中心が提案募集

## 高橋 滋 (たかはし しげる) .....

### 略歴

徳島大学教育学部専任講師  
徳島大学総合科学部助教授  
一橋大学法学部教授  
一橋大学大学院法学研究科教授  
一橋大学国際・公共政策大学院院長  
一橋大学副学長 などを経て現在に至る

### 主な著書

- ・現代型訴訟と行政裁量 (弘文堂)
- ・行政手続法 (ぎょうせい)
- ・先端技術の行政法理 (岩波書店)
- ・行政法事例演習教材 (第2版) (有斐閣、共著)
- ・行政法 (弘文堂)



方式で、現在、地方分権の改革はほぼこの提案募集方式で実施しています。

提案募集方式では、まさに地方自治の現場で起きている様々な声を提案の形に結びつけていただき、地域の実情に合わなくなったような制度、さらには新しい政策を行う上で、今までは問題になっていなかった法令上の規制、これが新しい取り組みの極限になっている点などについて、改革課題を見つけ出し、それを提案募集に結びつけていただくこと、それが作業の内容となります。

各省庁は、所管法令について責任を持っている立場から、制度を変えることについては、その改正の必要性や正当性を根拠づける事実を求めます。提案募集では、現場で具体的に生起している具体的な支障、もしくは新しい政策を実現していくときに、新たな制約となっている事象を具体的に踏まえていただき、それを理論的に整理して、各省に提案の形にしてぶつける作業となります。

各省の回答決定を受け、さらに議論を進める形で内閣府が各省庁と調整をします。非常に重要な事項と考えられる場合は、有識者会議で受け取り、2次にわたる各省とのヒアリングを通じ、実際の改革に結びつけていく形になります。

現場で直面する制度面の課題を、現実の支障を通じて解決することが特徴だと思います。さらには、毎年度の作業を通じて、1年ごとにきちんと成果を出し、1年で成果が出ない場合は、必要なフォローアップを行いながら改革を行っていくこ

とになります。

また、制度を所管する官庁も、現場の実情をよく知らないところがあります。現在は制度を所管する官庁も現場とのギャップを埋め、制度の改正をみずから考える場として、受けとめていただいています。

今回の改革は、現場に根差した支障を解消することが重点です。法律、政令、省令を変える必要がなくても、通知、要綱や要領という役所の取り扱いのレベルで、実際に支障が解消できる場合についても、柔軟に支障を変えていただくことを重点に行ってきています。

これまで高度成長を前提とした様々な法令がその解釈のままずっと運営されてきました。しかし、世の中の動きが変わっている中で、解釈が変わらないのでは、非常に大きな問題です。そういう意味では、具体的な解釈適用の変更といった形で提案を受けて変えるということがあります。

一方、まさに新しいことをやろうとしている時に、現場の担当者が新しい取り組みを躊躇するような場合について、その取り組みは問題ないことの確認をあらかじめ求める提案も、今回の有識者会議の提案募集では受けつけています。

体制は、本部長が安倍内閣総理大臣を中心に、副本部長として菅官房長官、内閣府特命担当大臣として地方分権担当、地方創生を兼ねている梶山大臣がおられます。本部長はその他の全閣僚となります。内閣に地方分権改革推進本部が置かれ、

その下に実際の作業を進める組織体として地方分権有識者会議が梶山大臣のもとで、開催されることとなります。

## 提案募集は わずかずつ増大傾向に

今年は2月から5月まで事前相談を受け付け、整理のうえ、重点事項、各省に投げかける事項を、6月29日に決めました。取り上げるべき提案を決めて、各省との調整をします。ここで調整できなければ、梶山大臣まで上げていただきます。最終的には、12月の地方分権改革推進本部及び閣議で、対応方針を決めることとなります。

実際の提案ですが、最初はたくさんの提案をいただきました。しかしながら、翌年度から少し減少しました。幸いなことに事務局、その他分権の関係者の努力もあり、徐々に上向きになっている状況です。平成30年に提案をしていただいた市区町村数が256で、これまでの5年間で提案をいただいた市区町村の累計は369となり、約2割の市区町村に提案をいただいている状況です。

最も強調したいこととしては地方からの提案に対する対応率です。当初は、各省が身構えていたのですが、法令改正に至らなくても、現実の障害を解決する柔軟な解決方策が可能であることを徐々に理解していただき、対応率が上がりました。昨年段階では、提案団体の皆様方の意向について、ほぼ9割は実現・対応する状況になっています。

具体例として、義務づけ・枠づけの緩和で保育所の運営基準が緩和されました。しかし、例外として保育所の設備運営基準でも、受け入れ乳幼児当たりの床面積の基準や保育士の配置基準が残っています。こちらは、保育の安全にかかわることとして厳格に省令で定める基準になっています。しかしながら、今、待機児童問題は非常に深刻で

す。主に三大都市圏の一部の床面積の基準に限っては、現在、標準という形で緩めることが例外的に認められています。厚生労働省としては、待機児童解消までの一時的措置として、平成26年度にやめることを予定していましたが、平成26年の東京都等からの提案により5年間延長され、さらに平成29年の大阪府等からの提案により3年間延長されることになりました。

## 具体化する 提案募集方式の成果

次が、新しい政策課題や対応ということになります。例えば地域公共交通会議の運営については、地方公共団体が主宰するのが基本ですが、法令で定まっている運営原則の解釈が曖昧なために、結局、全員合意で運営しなければならず、過半数の議決が必要である、また全員一致のような形でしか運用できないという制限がありました。

それを合意手続や協議手続を明確化することで、地域の実情に応じた交通体系の円滑化を進めることができました。自動車運送事業者が、旅客や貨物の運送に特化し、事業のかけ持ちはできない規制があることに対し、提案を受け、乗用タクシーにおける貨物の有償運送を可能にし、タクシーでも貨物を運送できるように、過疎地域における人や物流の流れを可能にする改革を実現することができました。

さらに、停留所については、基本的にはコミュニティバスの停留所にとめてはいけませんと、安全性の観点から厳格に運用していたのに対し、警察を含む会議で認められた停留所については、基本的にコミュニティバスと兼ねることができる柔軟な運用を可能としました。

次に新しい政策への課題ですが、先ほど申しましたように、法律は右肩上がりの時代にできています。膨張圧力があるときに、なるべく規制を

しっかりし、問題がないようにしようと法令ができています。例えば、地方創生で、空き家へJターンやUターンを進めたい時に、自治体が空き家を、Jターン・Uターン希望者に紹介する場合であっても旅館業法の許可を得なければならないと厚生労働省が解釈していました。そこで、Jターン・Uターンを進めるために地方公共団体が空き家を紹介したい場合には、一定の要件を満たせば旅館業法の適用がないことを明らかにしていく改革をすることができました。これなどは、象徴的だと思います。

また、さらなる行政の効率化や合理化に資する提案もいただいています。例えば予防接種の保護者同意要件です。児童福祉施設等に預けられていたお子さんについては、保護者と連絡がつかない場合があります。保護者の厳格な同意がとれないので受けさせられないということで、児童福祉施設等では色々と苦勞をされていました。これについて、同意要件を基本的に緩和できることを厚生労働省に認めていただきました。そういう意味で、提案募集には、新しい効率化や合理化にも資するという大きな意味があります。

平成29年度において、提案募集方式の主な成果としては、放課後児童クラブの従うべき基準の緩和の検討があります。厚生労働省は、放課後児童クラブの安定的な運営について、かなり厳格な人員基準を設けています。例えば放課後児童支援員を必ず国の基準に従って設置しなければ補助金をうけられないということでは、地方の実情に合わないこととなります。放課後児童支援員になるためには、実務経験者であっても、認定資格研修の受講が必要であり、また、先ほど申しましたように、かなり厳しい過疎地で小規模なものであっても、必ず放課後児童支援員を2人以上置かなければならない決まりになっていました。放課後児童クラブを中山間地で運営しようとする自治体に

とっては、非常に大きな制限になっています。最終的には、決まっていませんが、現在、厚生労働省に緩和を検討していただいている状況です。

さらには、今、災害で大変な自治体がたくさんあると思いますが、熊本地震の際、熊本県が区域内の市町村と一体として災害対策を進めようと思ったが、費用負担の問題や、連携がうまくいかない問題が生じました。この提案を受け、一体的な支援ができるよう都道府県知事が区域内の市町村に要請することにより、都道府県と市町村が緊密に連携して被災地支援をできる体制を構築する制度改正が、実現されました。

提案の特徴ですが、提案数が平成29年の311件から平成30年には319件に増加しています。事前相談の数においても497件から530件に増加しました。ただ、一番問題であったのが、やはり市区町村の皆様から改革の提案をしていただくというところであり、平成29年の段階で223であったものが現在、累積で369まで増加しましたが、まだ2割という状況です。

もう一つの特徴は、都道府県と都道府県内の市区町村で、共同提案をしていただく形が増加していることです。提案内容としては、現在、大きな政策の重点となっている子供・子育て関係が非常に多くなっています。その内容も都道府県が音頭をとるだけではなく、近場の市町村が連携して提案されるようになってきました。さらには、関西広域連合や町村会などの地方団体に共同提案をしていただいていることが、1つの大きな特徴となります。

## 受け身のままであると 地方自治空洞化の懸念も

再び遡りますが、2001年頃と、現在の2018年では地方自治制度が、大幅に変わったことを強調したいと思います。繰り返しますが、機関委任事務

のように、地方を下級機関とするような上下関係の制度が、基本的には根絶され、自治体職員の方は、地域の実情に沿って法令を、みずから運用できる体制ができました。

さらには、義務づけ・枠づけ条項についても、1万条項のうちの約1割に該当する項目については、枠づけ・義務づけが緩和されて、みずからの条例で地方公共団体がさまざまな重要な事項について定められるようになりました。これは、非常に大きな理念上の改革です。

しかし、それを実際に使いこなすことが極めて重要です。まさに、現在の地方分権は、この理念の改革を現実に移すという、極めて重要な段階だと私は受けとめています。法令所管官庁から出てきた全国一律の通知を、地域の実情に合わせたときに、問題点の有無を確認し、本当に国の通知どおりに執行することで、自分の自治体の現状に合っているかを再点検することが重要です。それが、まさに提案募集につながっていくことになります。

国の法令が問題ではなく、全国一律の通知が地域の実情に合わないときに、他の自治体ならば問題なくできるのに、みずからの自治体では支障が出る場所を捉え、それを提案に結びつけていただくことが、極めて重要です。提案募集方式は通知の改正もできる場所に、極めて大きな意味があります。

もう1つの重要な点は、提案をする段階で住民と話し合うことです。住民を巻き込み、幅広くワークショップや様々な討論会を開いて地域の実情、地域を活性化させるためには何を变えなければいけないかを、住民と一緒に職員が考え、提案に結びつけていただきます。そういう点では、住民自治の拡充にもつながり、その中核として、提案募集方式が意味を持ち得ると思います。

職員、住民を巻き込んで、どのように提案に結

びつけていくのかが次の問題です。高度成長期の余韻の残る時代は、分権についても国が決めていた時代でした。

しかしながら、現在は、今のような国主導の分権では、もう行い得ることはほぼできてしまっています。その中でどのように分権を進めていくかですが、やはり地方の側から積極的に行っていただくことが重要です。

そうすると、地域住民や職員の意識改革をする自治体と、そうでない自治体との対応の差が極めて大きくなります。市町村で2割、都道府県は全てですが、それでも熱心な都道府県と、そうでない都道府県との温度差は、大きいのです。分権もしくは、分権で得られた成果を生かすところの温度差が極めて大きい時代であると思います。

そして、提案がない自治体では、みずから地域を発展し解決することに、まだまだ受け身の状況にあるわけです。さらに申しますと、提案募集方式を、まだご存じではない自治体もあるようです。

自治大学校で地方分権について講義をしてきました。同校には、都道府県、政令指定都市、それから市町村の職員が派遣されて、必ず地方分権の前提として、この話をします。しかし、半数の方にはストレートには受け入れていただけない状況があります。

制度として地方分権をつくり上げたが、自治体職員の方に必ずしも根づいていないのではないかと思います。このままでは与えられた地方分権になり、結果的に空洞化してしまう懸念があります。今でも国の通知を拘束的なものだと思取り、それを機械的に執行していればよいと思っている自治体職員が、かなり多い現状にあります。

そこでまさに提案募集だと思います。自治体職員が行っている事務は、法定受託事務又は自治事務のどちらなのか。そこから始めて、国の通知は拘束的なものなのか、拘束的なものではないのか

を考えます。そして、運用で変えられる事務であれば変え、法令で定められ変えることが難しいのであれば、その法令改定の道を探ってみるのです。これを、多くの自治体職員の方に取り組んでいただくことが、1次、2次の分権の成果を今に生かすことではないかと私自身は思っています。

どのように変えるのかは、地域によって差があります。まだ認知していただけていない自治体で提案募集の内容をお話しすると、「このような提案でもよかったのか、このような提案であれば我々でもできる」という声が、多数ありました。

提案に積極的な自治体の特徴は、3つあると言われています。1つが、やはりトップマネジメントです。自治体の首長の方に、国の通知を変えることで、住民のニーズをよりよく捉えることができることはないか、職員の方に仕事をチェックしていただくことを提起していただきます。そういうことに積極的に取り組む市町村が、提案に結びついています。

国の通知は参考にし、法令の限度で地域の実情に応じてできることはないか常に探し、新しい政策と、実現可能性を探っていただきます。

さらにもう1つは、関係者の情報共有です。職員を孤立させるのではなく、組織内でさまざまに検討し、横のつながりも重視しつつ、提案まで結びつけていくことです。

内閣府も、戦略的な取り組みをしています。具体的に4つの支援ツールがあります。1つがハンドブックです。どのような提案があるのか、実際の例を細かく記したハンドブックがあり、また成果事例集を用意しています。

さらには、データベースを構築し、過去の提案を検索することができます。加えて、内閣府の地方創生のホームページにアクセスしていただくと、このようなお話や知識をeラーニングで閲覧することができます。

積極的に全国説明会も行っています。本日もそ

の一環となりますが、市町村長、地方職員のための研修会なども、どんどんやらせていただきます。さらに、ワークショップや個別意見交換を、希望する方には、こちらから出向いてお話をしています。

## 自治体みずからが 地方分権を変える

すでに平成30年の提案は、先ほど申し上げましたように終了しています。これからは平成31年度に向けて提案を募る状況になります。提案というのは直前になってできるわけではないので、ぜひ先を見据えた取り組みをしていただきたいと思います。それが重要だと考えています。提案募集方式は、具体的な地域の課題の解決手法として、市町村に開かれている制度です。どんどん提案をしていただきたいと思います。

本年も事前の論点整理を含め、8月6日までの約10日間をかけて内閣府が各省とヒアリングを行います。時間をかけ丁寧にやりますので、各省が応えてくれます。かつ、提案のプロセスは、住民や事業者の声を聞く場であり、職員の人材育成の絶好の場になります。

幹部職員が、地方分権の仕組みをまだ本当に理解していない状態では、地方分権は将来空洞化してしまいます。そういう意味では、提案募集を使いながら地方分権を充実させていきます。提案募集は地方分権の学びの場であるのです。

また、地域の実情に沿って地域づくりを進めていく自治体行政の1つの大きな武器になります。住民を巻き込む点では、この提案募集は住民自治の学びの場でもあります。この2つの学びの場であることを意識していただいて、リーダーシップを発揮していただき、皆さんの職員の意識を変える手段として、ぜひ、地方分権を推進してください。