

これまでの地方分権改革の動向と 今後の展望

早稲田大学法学学術院教授 田村 達久

地方分権改革を図るための提案募集方式が、着実に成果を上げ、かつ、2019年で6回（6年）目の実施となり、制度として定着している。その一方で、例えば、調整対象外となった案件など依然として高い割合を占めている等の指摘もなされており、その制度としての課題等もまた明らかとなり始めている。そこで、手挙げ方式を含め、新しいステージにおけるこれら2つの地方分権改革推進方式が採用されるに至るまでの第1次地方分権改革以来の地方分権改革の内容を含むその流れを整理、概観した後、提案募集方式・手挙げ方式の意義・特徴・課題等についての考察等を行う。提案募集方式には、募集に対する対応の柔軟性、迅速性が認められるとともに、住民自治の拡充や地方公共団体の政策立案・形成能力の向上の各可能性が潜在していると考えられることから、提案募集方式・手挙げ方式による地方分権改革の進展に今後も注視していくことが必要である。

はじめに

地方分権改革推進本部が2014年4月30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」に基づき始められた「提案募集方式」は、2019年の実施で6年（6回）目を迎えた。当該方式は、地方の発意に根ざし、かつ、地方の多様性を重んじた取組み等が必要であるとの認識のもと、新しいステージに

における地方分権改革推進方式として、「手挙げ方式」¹とともに、これら2つの導入を提言した地方分権有識者会議の「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（中間取りまとめ）～」(2013年12月10日)の当該提言を端緒として新たに導入された。提案募集方式に基づく5年目の対応を迎えた段階で、同会議提案募集検討専門部会

1 「提案募集方式」とは、委員会勧告方式に替えて、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案（全国的な制度改正の提案）を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行う、地方の発意に根ざした地方分権改革推進方式のことである。また、「手挙げ方式」は、権限移譲に関して、その全国一律の実施が難しい場合において希望する地方公共団体に選択的にそれを行う地方分権改革推進方式のことである。なお、内閣府の関係 Web サイト <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/soukatsutotenbou/soukatsutotenbou-index.html> 上では、「手挙げ方式」の名称・項目が掲げられているにとどまる。

長は、2017年の4年目の時点では提案の約9割について各府省が対応し、実現しているとのその対応率の高さを強調していた²。ただし、2019（令和元）年6月28日に開催された第37回地方分権改革有識者会議・第91回提案募集検討専門部会合同会議に提出された同会議議員（平井伸治・鳥取県知事）の意見書では、提案募集方式が着実に成果を上げてきたこと、及び、同方式が地方分権改革を推進する制度として定着しているとの評価がなされる一方で、具体的な支障事例がないため事前相談をしたものの提案に至らなかった案件や、調整対象外となった案件など依然として高い割合を占めていることに鑑みて、提案団体に対して支障事例や制度改正の効果等の立証責任を過度に負わせることないように、同会議において改めて検証するとともに、内閣府においても改善を検討してもらいたい旨が述べられている³。また、提案主体となる地方公共団体のうち、市区町村（以下、「自治体」という）⁴でこれまでに提案を行ったのは、その約2割にとどまっているとされる⁵。それ故、提案募集方式は、これからも地方分権改革を推進していくための重要なツールであり続けるものと考えられると同時に、改善の課

題も抱えているように思われる。

このような最近の動向を念頭に置きつつ、本稿は、これまでの地方分権改革の流れを整理し（1～3）⁶、その後、この地方分権改革の沿革との関係性等を意識しつつ、提案募集方式等の新しいステージにおける地方分権改革推進方式の意義・特徴・課題等についての若干の考察等を行う（4）。

1 第1次地方分権改革

国会衆参両議院それぞれにおいて1993年6月に行われた「地方分権の推進に関する決議」に始まり、地方分権推進法（平成7年法律第96号）に基づき設置された地方分権推進委員会（委員長：諸井虔）の「分権型社会の創造」と題する5次に及ぶ勧告と、これに基づき作成され、閣議決定された地方分権推進計画（第1次：1998年5月29日、第2次：1999年3月26日）、そして、とりわけ、地方分権推進委員会の第1次から第4次までの勧告を最大限尊重して地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために策定された第1次地方分権計画の内容を実現するための法制上又は財政上の措置等を講じる「地方分権の推進に関する関係法律の整備

2 高橋滋（法政大学教授）「地方分権の現状と課題～5年目を迎えた提案募集方式～」アカデミア127号（2018年）、8頁。同じことは、政府インターネットテレビにおける「私たちの声で仕組みが変わる！～地方分権改革～」をテーマとする放送（<https://nettv.gov-online.go.jp/prg/prg18088.html> 公開日：2018年12月10日）での山野謙（内閣府地方分権改革推進室次長（当時））の説明にも出てくる。2018年の対応・実現率も約9割（89.4%）になっている（内閣府『地方分権改革・提案募集方式ハンドブック（平成31年版）』2019年、12頁）。

3 <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/kaigi37sanko-shiryoku05.pdf>

4 本誌では、市区町村を表す場合に「自治体」の語を用いることが慣例であるため、本稿においても基本的にこれに倣い、本文を含めて、都道府県を含める場合には、「地方公共団体」の語を用いる。ただし、必要に応じて、「市町村」の語も用いる。

5 高橋・前掲註2）8頁、山野・前掲註2）の各説明。

6 本文における第1次地方分権改革、三位一体の改革、第2次地方分権改革の相互の時期区分は、内閣府・地方分権アーカイブのそれに依拠している。なお、本文で以下に概説する地方分権改革の2017年末までの流れを詳しく説明するものに、松本英昭『要説地方自治法〔第10次改訂版〕』ぎょうせい、2018年、48～102頁がある。

等に関する法律」(平成11年法律第87号。いわゆる地方分権一括法)の成立(施行は原則として2000年4月1日)、その後の、地方分権推進委員会の最終報告「分権型社会の創造：その道筋」が内閣総理大臣に提出されるまでの時期が、現在一般的に、第1次地方分権改革の時期と捉えられている。

地方分権一括法に結実している第1次地方分権改革の成果は、これを箇条書きすれば、①国と地方公共団体との間の役割分担原則の法定による明確化、②機関委任事務制度の廃止と地方公共団体の処理する事務の区分の再構成(自治事務・法定受託事務)、③地方公共団体の事務処理に対する国等の関与の抜本的な見直しと、国等の関与に関する(a)当該関与及びこれに係る新たな諸ルール of 法定化並びに(b)係争処理制度(国地方係争処理委員会等)の創設、④国等から地方公共団体への権限委譲と、都道府県ごとの条例に基づく都道府県から自治体への都道府県の処理する事務に係る当該処理権限の新たな委譲制度である条例による事務処理の特例制度の創設、⑤地方公共団体の自治組織権に対する国の法令等による規制である必置規制の見直し・緩和、等ということなる。そして、これらのうち、機関委任事務制度の廃止が最大の成果とされる⁷。これが第1次地方分権改革の中核に位置するものである。

一般的に、地方分権改革推進のための方針としては、大きくは次の2つのもの、すなわ

ち、①地方公共団体に権限を委譲・移譲することに重点を置いた、地方公共団体の「事務事業拡張路線」と、②地方公共団体の事務処理に対する国等の関与を縮小、廃止することなどに重点を置いた、地方公共団体の「自由度拡充路線」とがあるといわれる⁸。この区分を用いれば、第1次地方分権改革の主要な成果は、②の路線に属するものということになる⁹。

また、当該成果の意義は、主として次の2つにまとめることができ、かつ、そこに見出すことができる。すなわち、ひとつは、国・地方公共団体間の「上下・主従」関係の元となっていた機関委任事務制度の廃止にあわせて行われた国と地方公共団体との間の役割分担原則の法定による明確化、これによる、機関委任事務制度においてみられた事務の「企画・立案」の権限・「機能」と「管理執行」の権限・「機能」との分離・分属に端的に表されている「機能分担」論からのいわば決別、及び、国等の関与に係る係争処理制度の創設によって、国・地方公共団体間の役割分担による両者の新しい「対等・協力」関係の構築・強化を図ろうとしたことに見出すことができる。もうひとつは、国等の関与及びこれに係る新たな諸ルールの法定化並びに国等の関与に関する係争処理制度の創設に表れているように、事前の国会による立法的統制(法定化)と事後的な裁判所による司法的統制、その意味での法治主義の重視・拡充を国・地方公共

7 西尾勝「地方分権改革を目指す二つの路線」総務省編『自治論文集 地方自治法施行七十周年記念』総務省、2018年、3頁。

8 西尾・前掲註7)2頁。

9 西尾・前掲註7)2頁、5頁。

団体間関係において図ろうとしたことに見出すことができる。ただし、この2つ目のものうち、立法的統制（法定化）については、なるほど、その強化が国・地方公共団体間関係における法治主義の貫徹あるいは拡充となるという意味においては、基本的に肯定的、積極的に評価されるべきものである。しかし、それが広範あるいは高密度といった意味での過度のものとなることは、地方公共団体の自主性・自立性¹⁰の尊重、ひいては、団体自治・住民自治を内実とする地方自治の本旨の保障（日本国憲法92条）の観点及び国・地方公共団体間の「対等・協力」関係の構築の観点からすると、適切であるとは評価されえないことになる。

そして、第1次地方分権改革で成し遂げられなかった残された課題は、大きくは、①地方財政秩序の再構築、②地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和、③地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討、④事務事業の移譲、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、⑥「地方自治の本旨」の具体化、の6項目に整理される¹¹。このうち、①の課題については、次の三位一体の改革においてそれへの対応がとられることになる。

また、②の課題は、地方自治の本旨の保障に対する立法的統制（法定化）又はその強化に伴うものであり、それへの対応は第2次地方分権改革においてとられることになる。

2 三位一体の改革

地方分権推進委員会の最終報告が提出され、同委員会がその任期を満了して解散した（2001年7月2日）後から第2次地方分権改革が始まるまでの間の期間が、「地方にできることは地方に」という理念の下、国の関与を縮小し、地方公共団体の権限・責任を拡大して、地方分権を一層推進することを目指して行われた、国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直しの3つを一体として行う「三位一体の改革」の時期とされる¹²。この期間、なかんずくその始期は、地方分権改革の推進機関に着目してみれば、地方分権推進委員会の後継機関たる地方分権改革推進会議（議長：西室泰三）が、当該委員会の設置期限満了直後の2001年7月3日に、内閣府本府組織令（平成12年政令第245号）及び地方分権改革推進会議令（平成13年政令第232号）に基づき、内閣総理大臣の諮問機関¹³として設置された時点と捉えられている。

そこで、地方分権改革推進会議の活動に則

10 自主性とは、「地方公共団体が自らの意思と判断において行政事務を執行すること」を、自立性とは、地方公共団体が「自らの力で運営するだけの基盤・体制が確立されていること」を、それぞれ意味すると説明される。例えば、地方自治制度研究会編『Q&A改正地方自治法のポイント』ぎょうせい、1999年、9頁。

11 地方分権推進委員会『最終報告－分権型社会の創造：その道筋－』（2001年6月14日）の「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して」を参照のこと。ここでは、この第1次地方分権改革を自ら「未完の分権改革」と呼んだ。

12 三位一体の改革に係る一連の経緯等の詳細については、例えば、西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年、174～203頁を参照のこと。

13 地方分権改革推進会議は、地方分権推進計画に基づく施策等の実施状況の監視を含めて、地方分権方策のあり方を審議する機関として、地方分権の一層の推進を図る観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業のあり方並びに税財源の配分のあり方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項で緊急に検討すべきものを調査審議すること、及び、当該重要事項に関して内閣総理大臣に意見を述べることを、その所掌事務としていた。また、同会議の設置期限は2004年7月2日の3年間とされていた。

して地方分権改革の動向を概観すると、設置期間中に3回の意見提出が行われた。2002年10月30日に「事務・事業の在り方に関する意見」、2003年6月6日に「三位一体の改革についての意見」、そして、2004年5月12日に「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」がそれぞれである¹⁴。しかしながら、第1次地方分権改革の場合とは異なり、それら意見に基づく包括的な法制上の措置が講じられるまでには至らなかった¹⁵。

ところで、2004年度予算から2006年度予算にかけて取り組まれた三位一体の改革それ自体は、2002年6月25日閣議決定の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（骨太の方針2002）等によって本格的に始まることになる¹⁶。たしかに、内閣総理大臣から同日、地方分権改革推進会議に対し、骨太の方針2002を踏まえて、三位一体の改革につながる国と地方の事務事業のあり方、及び、国庫補助負担金の廃止等に関する原案を同年10月を目途に作成し、提出することの指示がなされた。しかし、当該改革の具体的方針は、経済財政諮問会議の意見の聴取と関係僚僚による検討によって取りまとめるものとされた¹⁷。したがって、経済財政諮問会議がその主要な推進の場とされたことにはなる

う。ただし、当該改革の過程において、国庫補助負担金改革に関しては、地方公共団体側（地方六団体）による具体案の作成・提示がなされたこと、また、当該地方案の2004年8月提出を契機として国と地方の協議の場が内閣官房長官を中心に設けられ、当該場において14回に及ぶ協議が積み重ねられたことは注目されるべきである¹⁸。

そして、三位一体の改革の成果とされるのが、約4.7兆円の国庫補助負担金の削減、所得税から個人住民税への約3兆円の税源移譲、そして、臨時財政対策債の減額を含む地方交付税の約5.1兆円の抑制である¹⁹。もともと、例えば、その国庫補助負担金改革にあっては補助負担率の引下げや交付金化が行われるなど、歳出における地方公共団体の自由度を高める改革は少なかったとの指摘²⁰もあるように、三位一体の改革は失敗に終わった改革であるとの評価もなされている²¹。かりに、地方分権推進委員会最終報告にある提言を受けた片山虎之助・総務大臣（当時）のいわゆる片山プランが現実のものとなっていれば、当該改革もまた、第1次地方分権改革と同様、地方公共団体の「自由度拡充路線」に属するものとなったと判断される²²。

14 これらのうち、「三位一体の改革についての意見」に関しては、1人の委員が記名を拒否し、さらに4人の委員が当該意見に反対の意思を表明し、これらのことが当該意見書に明記される事態が生じたことは周知のことである。

15 地方自治制度研究会編『逐条解説 地方分権改革推進法』ぎょうせい、2007年、19頁。

16 地方自治制度研究会・前掲註15) 21頁。

17 国と地方の事務事業のあり方、国庫補助負担金の廃止等に関する原案作成に係る総理指示（2002年6月25日）<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/category04/archive-20020625.html>

18 地方自治制度研究会・前掲註15) 22頁。

19 例えば、内閣府資料 https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st_06_sanmittai.pdf を参照のこと。

20 川村毅『自治体職員研修講座〔第2次改訂版〕』学陽書房、2015年、316頁。

21 西尾・前掲註7) 6頁。

22 西尾・前掲註7) 7頁。

3 第2次地方分権改革

第2次地方分権改革の始期は、地方分権をさらに進めるための制度・運用の改革の必要性を述べる第28次地方制度調査会の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（2005年12月9日）、そして、新たな地方分権改革を強力に推進するための法的根拠となる新地方分権推進法の制定等を地方公共団体側が明示的かつ積極的に求める内容となっていた地方六団体の「地方分権の推進に関する意見書」（2006年6月7日）の各提出に始まり、この地方六団体意見書が端緒となっている2006年12月の地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）の成立・公布及び同法に基づく地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎。以下、「分権改革委」という）の内閣府への設置の時点（2007年4月1日）と捉えられている。そして、その後

の現在に至るまでの期間は、推進主体・機関等に着目して、まずは次の3つの時期に区分しうる。すなわち、①分権改革委の設置時点（その翌月の2007年5月29日、地方分権改革の推進に関する施策の総合的な策定及び実施を進めるため、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚が参加する地方分権改革推進本部が閣議決定に基づき内閣に設置された）から民主党政権下での地域主権戦略会議を中心的主体²³とする地域主権改革²⁴期の前までの時期、次に、②地域主権改革期、最後に、その後の③自公政権下での地方分権改革推進本部（内閣）・地方分権改革有識者会議（内閣府）²⁵を主体とする時期である。そして、③の時期については、前述（はじめに）の「提案募集方式」の採用前後で、その段階を2つに分けうるものである。

分権改革委の活動は、地域主権改革期にま

23 地域主権戦略会議のほか、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるため、総務大臣を議長、総務大臣が指名する総務副大臣及び総務大臣政務官並びに内閣総理大臣補佐官、そして、総務大臣が指名する有識者を構成員とする地方行財政検討会議が、総務大臣決定（2010年1月1日。http://www.soumu.go.jp/main_content/000049993.pdf）に基づき総務省に設置された。

24 地域主権戦略大綱（2010年6月22日閣議決定）において、地域主権改革、地域主権の各意義が正式に示されている。すなわち、地域主権改革とは、「『日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革』である」と定義される。また、地域主権とは、「この改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める『地方自治の本旨』や、国と地方の役割分担に係る『補完性の原則』の考え方と相まって、『国民主権』の内容を豊かにする方向性を示すものである」と定義される。もっとも、地域主権改革の定義は、当初、内閣が第174回国会（常会）に2010年3月29日に提出し（参議院先議）、参議院で可決された後に、衆議院（本会議同年6月16日）で継続審査とされた「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」3条（内閣府設置法の一部改正）に定められており、法律上明定される予定ではあった。すなわち、同法案では、閣議決定（2009年11月17日）に基づき内閣府に設置されていた内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議を法律上の根拠を有する機関とすることが企図され、かつ、この関係で内閣府の所掌事務を定める条文（4条）中に、地域主権改革に関する規定がその意義とともに定められる予定であった。しかし、その後、第177回国会（常会）の衆議院総務委員会において、同法案題名中「地域主権改革」を「地域の自主性及び自立性を高めるための改革」に改めるとともに、同法案3条中にあった「地域主権改革」の語、地域戦略会議に係る関係規定等を削ること等を内容とする修正案が可決された（2011年4月22日）。その結果、地域主権改革の定義は、その後成立した「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第37号。いわゆる第1次一括法。以下、本文を含めて同名の法律を、「一括法」という）には盛り込まれないこととなった。

25 地方分権改革推進本部は、内閣総理大臣以下全国務大臣によって組織されるもので、地域主権戦略会議を廃止した上で新たな閣議決定（2013年3月8日）に基づき内閣に設置された。地方分権改革有識者会議は、地方分権改革に関する学識者及び実務経験者により構成され、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）の主催の下、地方分権改革の推進を目的として、地方分権改革の推進に関する施策についての調査及び審議を行う機関として、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定（2013年4月5日）に基づき内閣府に設置された。

で及ぶものである。その任期中に²⁶、「地方政府」の確立又は実現をそれぞれ謳う第1次から第4次の4つの勧告（「第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」(2008年5月28日)、「第2次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」(2008年12月8日)、「第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～」(2009年10月7日)、「第4次勧告～自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ～」(2009年11月9日)）と2つの意見（「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」(2008年9月16日)、「国直轄事業負担金に関する意見」(2009年4月24日)）が提出された。これらのうち、第3次と第4次の各勧告は、地域主権改革期に行われた。4次にわたる勧告事項は、①補助財産の財産運用の弾力化、②法令等による事務の義務付け・枠付けの見直し、③都道府県から自治体への事務権限の移譲、④国の各府省の出先機関の原則廃止、⑤「国と地方の協議の場」の法制化、⑥自治財政権の強化、の6点に整理しうる²⁷。そして、これらのうち、②と③に関する勧告内容が、地域主権改革期に入って以降に累次の一括法の制定によって着実に実現されるとともに、その次の時期においても②と③に関する課題が主要な改革内容となっていることは、後述するとおりである。それ故、これら2課題の改革（②は地方公共団体の「事務事業拡張路線」に係るもの、③は地方公共団体の「自

由度拡充路線」に係るもの²⁸が第2次地方分権改革の骨格を形成したと評される²⁹ことになる。そこで、以下では、紙幅の制約からそれら改革に焦点を絞った概観を行う。

地域主権改革期においては、分権改革委第3次勧告中の義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大に係る地方要望分に関して講ずべき必要な法制上の措置等を定める地方分権改革推進計画（地方分権改革推進法8条）の閣議決定（2009年12月15日）が行われ、これに基づき、当該改革案を含む「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（当時。成立時の第1次一括法（平成23年法律第37号）と「国と地方の協議の場に関する法律案」（これら2法案は当時、地域主権（改革）関連2法案と呼ばれる）、くわえて、当該計画に基づいて義務付けの廃止措置をはじめ地方公共団体の自由度の拡大を図るための措置を講じる等のための「地方自治法の一部を改正する法律案」（これを合わせて地域主権（改革）関連3法案）が2010年3月29日に国会に提出された（これら3法案は2011年4月28日可決成立、同年5月2日公布）。さらに、例えば第1次一括法には盛り込まれなかった自治体への権限移譲に関する具体的な措置等に関するものを含めた地域主権改革の主要課題全体にわたる内閣の対応方針を示す地域主権戦略大綱の閣議決定（2010年6月22日）が行われ、同大綱を踏まえた、都道府県から自治体への権限移譲（分

26 地方分権改革推進法は有効期間3年の限時法であり（同法附則4条）、それ故、地方分権改革推進委員会の設置期間も3年間（2010年3月31日まで）であった。

27 西尾・前掲註7）8頁。

28 西尾・前掲註7）14頁。

29 西尾・前掲註7）13頁。

権改革委第1次勧告関係)、及び、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大(分権改革委第3次勧告)を内容とする第2次一括法(平成23年法律第105号)が制定された。この後、「地方からの提言等に係る事項」、「通知・届出・報告」、「公示・公告等、職員等の資格・定数等」の3分野における義務付け・枠付けの見直し(第3次見直し)の閣議決定(2011年11月29日)に基づく旧第3次一括法案が国会に提出された(2012年3月9日)が、同法案は2012年11月の衆議院解散により廃案となり、また、前述の地域主権戦略大綱に基づく取組成果を踏まえた上で、今後おおむね2~3年を見据えた改革の諸課題に関する取組方針を明らかにするために閣議決定(2012年11月30日)された地域主権推進大綱も翌月の衆議院議員総選挙の結果、実施されるに至らなかった。

政権交代後の地方分権改革推進本部・地方分権改革有識者会議を主体とする時期のうち、提案募集方式が実施される前の時期においては、国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針等を明記した「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」の地方分権改革推進本部決定(2013年9月13日)が行われた後、当該決定等を踏まえての「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」の閣議決定(同年12月20日)が行われた。そして、一括法関係については、「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」(平成23年11月29日閣議決定。第3次見直し)に基づき旧第3次一括法案に具体化されていた事項に加えて、地方公共団体からの提案を受けた

「義務付け・枠付けの第4次見直しについて」(平成25年3月12日閣議決定)に係る事項をあわせて、義務付け・枠付けの見直し、都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲を行う第3次一括法(平成25年法律第44号)が、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」(平成25年12月20日閣議決定)を踏まえ、分権改革委勧告のうち、残された課題であった国から地方公共団体への事務・権限の移譲等、第30次地方制度調査会答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」(2013年6月25日)で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等を行う第4次一括法(平成26年法律第51号)が、それぞれ制定、公布された。

提案募集方式が安定的に実施されるようになった後の時期においては、毎年、当該方式により提示された地方公共団体等からの提案等に関する対応方針に係る閣議決定及び地方分権改革推進本部決定が行われた後、法律の改正により措置すべき事項については、当該措置を講じるための一括法が制定されるという流れとなっている。具体的には、当該方式の実施初年(2014年)に関するものは、第5次一括法(平成27年法律第50号)によって、国から地方公共団体又は都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲と、義務付け・枠付けの見直し等が行われた。以後、第6次一括法(平成28年法律第47号)による国から地方公共団体又は都道府県から自治体への事務・権限の移譲と、義務付け・枠付けの見直し等が、第7次一括法(平成29年法律第25号)による都道府県から指定都市等への事

務・権限の移譲と、義務付け・枠付けの見直し等が、第8次一括法（平成30年法律第66号）による国から都道府県又は都道府県から中核市への事務・権限の移譲と、義務付け・枠付けの見直し等が、第9次一括法（令和元年法律第26号）による都道府県から中核市への事務・権限の移譲と、義務付け・枠付けの見直し等が、それぞれ行われた。

4 提案募集方式・手上げ方式に関する考察

提案募集方式が採用される以前においても、例えば、三位一体の改革においても、地方公共団体側から具体案が提示され、地方公共団体側の主導性が発揮されることで、地方分権改革が実効的に推進されていったことは確認されるところである。もっとも、その時期においては、地方六団体による集団的提案方式ではあったが、その前提には各個の地方公共団体からの支障事例、すなわち、改革対象事項の提示、提案が当然ながら行われていた。

現在行われている提案募集方式は、一部事務組合・広域連合を含む地方公共団体、地方六団体その他地方公共団体を構成員とする組織を提案主体としており、そこからの地方公共団体への事務・権限の移譲及び地方公共団体に対する規制緩和（具体的には、義務付け・

枠付けの見直し及び必置規制の見直しのこと）に係る事項（関連事項を含む）を中心に、分権改革委勧告では対象としていない事項（例えば、義務付け・枠付けの見直しに関してであれば、法定受託事務に関するものや政省令、補助要綱等に基づくもの）や、制度改革を含む抜本的な見直しの提案を募るものである³⁰。

当該方式の新規性、特徴はいくつかあるが、各地方公共団体等からの提案ごとに柔軟かつ迅速に対応することのできる仕組みとなっていることを特に指摘しておく³¹。ただし、柔軟性については長短両面があり、法制の改革にとどまらない対応や合法性を超えた要請への対応が可能であるとの長所を認めうる³²一方で、どのような形で実現するかについての不確実性がそこには同時に内包されており³³、それ故、現行法制を前提としての通知等の改正・新規発出による対応にとどまって法制的改革までには至らないとの課題も指摘されている³⁴。

他方、事務・権限の移譲に係る手上げ方式は、全国一律の移譲が難しいなどの場合に、各地方公共団体の発意に応じた選択的な移譲を行う方式である。したがって、その対応、成果も常に生じるわけではない³⁵。しかしながら、一律的な移譲を可能とするための条件

30 「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」（平成26年4月30日地方分権改革推進本部決定）。また、例えば、内閣府『提案募集方式リーフレット』4頁には当該方式のプロセスが説明されている。

31 この点を含めた新規性、特徴についての指摘は、大橋洋一「分権改革としての提案募集制度の発展可能性」総務省・前掲註7）170～171頁、伊藤正次「提案募集型地方分権改革の構造と課題」総務省・前掲註7）423～427頁で行われている。

32 大橋・前掲註31）170頁。

33 伊藤・前掲註31）425頁。

34 伊藤・前掲註31）432頁。上林陽治「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律～第8次一括法～（平成30年6月27日法律第66号）」自治総研481号（2018年）、49頁は、「通知又は周知」という対応の中には決着済みのものを改めて通知するといったものも多く含まれているため、提案募集方式が地方分権改革の落ち穂拾いと化していると、その運用に係る問題を指摘する。

等を探るなどのいわばパイロット的、実証試験的な意義が当該方式には認められることに鑑みれば、地方分権改革を推進していく上で重要と考えられる地方公共団体側の積極性、進取性を基礎とする仕組みとなっているといえる。

おわりに

地方公共団体が提案募集方式を利用して提案を行うことについては、少なくとも次の2つの効用あるいは可能性が認められよう。ひとつは、住民自治の拡充である。もっとも、その前提として住民等との意見交換や議論の場の設定等を行い、住民等からの支障事例の聴取を行うこと³⁶が必要とはなる。しかしながら、このことを通じて住民等が当該地方公

共団体の行政過程に参画することができることになれば、提案募集方式は、地方分権改革をさらに一層推進するに当たり重要となる住民自治の拡充にも役立つことになろう³⁷。もうひとつは、地方公共団体の政策立案・形成能力の向上の可能性である。その向上もまた、地方分権改革のさらなる推進、そして、その成果の地域における具体化・実現にとって重要であり、必要不可欠なものである³⁸。政策立案・形成能力は、具体の支障事例に則して提案をまとめる過程を経ることで、よりよく鍛えられるものであるからだ。

課題・限界はあるものの、提案募集方式・手挙げ方式による地方分権改革の進展に今後とも注視していくことが必要である。

35 手挙げ方式によるこれまでの実現例には、第4次一括法による自家用有償旅客運送（過疎地等における地域住民の生活維持に必要な輸送がバス・タクシー事業によっては提供されない場合に、市町村・NPO等が自家用車を使用して有償で運送できる制度）に関する道路運送法（昭和26年法律第183号）上の事務・権限（登録・監査等）の地方公共団体への移譲（2018年4月現在で8県11市町村。http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20180704-13san-kou_shiryoul-1.pdf）、第5次一括法による農地法（昭和27年法律第229号）及び農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号。以下、「農振法」という）の一部改正に基づく、農林水産大臣が指定する市町村（指定市町村）への都道府県からの農地転用許可及び農振法に基づく開発許可の各権限の移譲（2019年3月27日現在で、59市町。<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/nouchi-chizu10.pdf>）がある。

36 内閣府は、地方公共団体におけるそのような仕組みづくりを推奨している。参照、内閣府地方分権改革推進室「地方分権の提案募集について」2016年、10頁（<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/28teianbosyu1-3.pdf>中の「提案募集を行っていただくために③」）。

37 大橋・前掲註31）171頁は、それ故、住民自治の仕組みとしての発展可能性を指摘する。

38 大橋・前掲註31）173～174頁にも同趣旨の指摘がなされている。