

第2章

地方分権改革の評価と展望

首都大学東京大学院法学政治学研究科教授 **伊藤 正次**

1 地方分権改革の展開

1995年の地方分権推進法の制定から2000年の地方分権一括法の施行に至る第1次地方分権改革によって、機関委任事務制度の廃止や国による関与のルール化、国地方係争処理制度の創設等が実現した。その後、三位一体改革や平成の市町村合併を経て、2007年に制定された地方分権改革推進法の下で、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・枠付けの見直しを主眼とする第2次地方分権改革が行われた。2009年から2012年までの民主党政権が追求した地域主権改革は頓挫したが、権限移譲と義務付け・枠付けの見直しについては、第2次以降の安倍内閣においても進められている。

この第2次以降の安倍内閣における地方分権改革では、提案募集方式という新たな手法が用いられている。従来の地方分権改革では、地方分権推進委員会（1995年～2001年）や地方分権改革推進委員会（2007年～2009年）といった調査審議機関が内閣に対して勧告等を行い、それに基づいて一括法を制定して改革を進める方式、いわゆる委員会勧告方式を採用していた。

これに対し、2013年に設置された地方分権改革有識者会議は、2014年6月に「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～」をとりまとめ、新たに提案募集検討専門部会を設置し、提案募集方式による地方分権改革を推進する方針を明らかにした。この提案募集方式は、個別の自治体等から権限移譲や義務付け・枠付けの見直しに関する提案を内閣府が受け付け、重要な提案については有識者で構成される専門部会が各府省とヒアリングを行って実現に向けた協議を行い、対応方針を閣議決定した上で必要に応じて一括法を制定し、制度改革の実現を図るという方式である。¹

この提案募集方式は、自治体の個別の支障事例を解決するために、毎年提案を受け付け、制度改革の横展開を図っていくという意味において、従来の委員会勧告方式に比べ、自主性と迅速性を重視した改革手法であるといえることができる。2019年12月現在、提案募集方式は、第5次一括法から第9次一括法の制定という形で着実な成果を上げているが、地方分権改革自体、安倍内閣が掲げる地方創生に比べて改革課題としての注目度が低く、必ずしもその成果が各界に十分認識されていないと考えられる。

では、2010年代における地方分権改革の動向について、提案募集方式を活用する首長の側では、どのような認識をもっているのだろうか。本章では、第6次調査（首長アンケート）に基づき、地方分権改革に対する首長の評価を明らかにした上で、今後を展望することにした。

2 首長の評価

(1) 地方分権改革に対する評価

まず、これまでの地方分権改革に対する評価に関する回答を見てみよう。これまでに進められてきた地方分権改革によって、行政運営の理念が制度上どの程度可能になったと認識しているかを首長に尋ねたところ、「政策に対する住民の意向の反映」、「地域の総合的な行政サービスの提供」、「地域ごとの個性ある行政サービスの提供」のいずれについても、6割以上の首長が「実現が可能になった」

1 提案募集方式については、伊藤正次「提案募集型地方分権改革の構造と展望」総務省『地方自治法施行七十周年記念・自治論集』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』765号、2018年、を参照。なお、筆者は内閣府地方分権改革有識者会議提案募集検討専門部会構成員を務めているが、本章の記述はあくまで筆者個人の見解に基づくものである。

または「やや実現が可能になった」と答えていることが明らかとなった。これまでの地方分権改革に対しては、概ね肯定的な回答が多かったが、いずれの項目についても「変化していない」という回答も3割程度存在している（Q3-1）。

ただし、2007年に行われた第5次調査（首長アンケート）では、これまでの地方分権改革に対する評価について、「政策に対する住民の意向の反映」については55.9%、「地域の総合的な行政サービスの提供」については60.1%、「地域ごとの個性ある行政サービスの提供」については47.0%の首長が「変化していない」と回答しており、肯定的な回答は4割程度にとどまっていた。また、第5次調査では、地方分権改革によって「むしろ実現が困難になった」と回答した首長が、「政策に対する住民の意向の反映」については4.5%、「地域の総合的な行政サービスの提供」については5.4%、「地域ごとの個性ある行政サービスの提供」については5.7%存在し、少数とはいえ地方分権改革に否定的な評価を下していた首長がいたのに対し、第6次調査ではこうした回答はほとんど見られない。第2次地方分権改革が進められた2010年代以降、地方分権改革の成果を肯定的に評価する首長が増加していることを見て取ることができよう。

では、地方分権改革に対する首長の評価は、都市自治体の人口規模によって変化が見られるのだろうか。

図表2-1から図表2-3は、この質問に対する回答を、人口規模別にクロス集計したものである。これらの図表からは、人口「3万未満の市」では、いずれの項目に対しても「変化していない」という回答が5割を超えている一方、人口規模が大きくなるにつれて、肯定的な回答の比率が高くなる傾向があることがわかる。

こうした傾向は、過去の調査でも確認されている。第5次調査（首長アンケート）では、それまでの地方分権改革に対する評価を首長に1～10点の点数で評価してもらう質問を行ったが、その結果を分析

図表 2-1 地方分権改革の評価①：
政策に対する住民の意向の反映（人口規模別）

	全体	3万未満の 市	3～5万未満 の市	5～10万未 満の市	10～20万 未満の市	20～30万 未満の市	30万以上の 市
1 実現が可能になった	7.5	6.9	5.9	8.1	6.6	5.0	12.2
2 やや実現が可能になった	56.9	41.4	57.4	56.6	63.9	65.0	53.7
3 変化していない	34.3	51.7	36.8	33.3	27.9	30.0	31.7
4 むしろ実現が困難になった	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5 無回答	1.3	0.0	0.0	2.0	1.6	0.0	2.4
合計（％）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：第6次調査（首長アンケート Q3-1）を基に筆者作成

図表 2-2 地方分権改革の評価②：
地域の総合的な行政サービスの提供（人口規模別）

	全体	3万未満の 市	3～5万未満 の市	5～10万未 満の市	10～20万 未満の市	20～30万 未満の市	30万以上の 市
1 実現が可能になった	4.4	0.0	0.0	3.0	4.9	10.0	14.6
2 やや実現が可能になった	59.4	48.3	58.8	58.6	62.3	65.0	63.4
3 変化していない	33.6	51.7	38.2	35.4	29.5	25.0	19.5
4 むしろ実現が困難になった	1.3	0.0	2.9	1.0	1.6	0.0	0.0
5 無回答	1.3	0.0	0.0	2.0	1.6	0.0	0.0
合計（％）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：第6次調査（首長アンケート Q3-1）を基に筆者作成

図表 2-3 地方分権改革の評価③：
地域ごとの個性ある行政サービスの提供（人口規模別）

	全体	3万未満の 市	3～5万未満 の市	5～10万未 満の市	10～20万 未満の市	20～30万 未満の市	30万以上の 市
1 実現が可能になった	5.3	6.9	1.5	3.0	3.3	5.0	19.5
2 やや実現が可能になった	56.3	37.9	55.9	49.5	65.6	75.0	63.4
3 変化していない	37.1	55.2	42.6	45.5	29.5	20.0	14.6
4 むしろ実現が困難になった	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5 無回答	1.3	0.0	0.0	2.0	1.6	0.0	2.4
合計（％）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：第6次調査（首長アンケート Q3-1）を基に筆者作成

した村松岐夫は、都市自治体の人口規模が大きくなると地方分権改革に対する肯定的評価が高くなる傾向を見出し、「地方分権における『勝ち組』は、大規模都市であるということもできる」と述べていた。²先に述べたように、2010年代以降、地方分権改革に対する首

図表 2-4 提案募集方式に対する評価（人口規模別）

	全体	3万未満の市	3～5万未満の市	5～10万未満の市	10～20万未満の市	20～30万未満の市	30万以上の市
1 積極的に提案を行うべきである	24.5	17.2	28.4	26.3	21.3	10.0	31.7
2 各部門において必要があれば、提案を行うべきである	73.6	82.8	70.1	72.7	75.4	80.0	68.3
3 その他	1.3	0.0	1.5	0.0	1.6	10.0	0.0
4 提案を行う必要はない	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5 無回答	0.6	0.0	0.0	1.0	1.6	0.0	0.0
合計（％）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：第6次調査（首長アンケート Q3-3）を基に筆者作成

長の肯定的評価は全体として増加しているものの、都道府県からの権限移譲が進められている政令指定都市や中核市では、これまでの地方分権改革の具体的な成果を実感する機会に相対的に恵まれているのに対し、人口規模の小さな都市自治体の首長は、地方分権改革の意義を実感しづらいと捉える傾向にあるといえよう。

次に、提案募集方式については、「積極的に提案を行うべきである」という回答が24.5％、「各部門において必要があれば、提案募集を行うべきである」という回答が73.6％に上り、ほとんどの首長が提案募集方式を積極的に捉えていることが明らかになった（Q3-3）。ただし、人口規模別に見ると、「30万以上の市」のほか、「3～5万未満の市」、「5～10万未満の市」で「積極的に提案を行うべきである」という回答が比較的高いという結果が得られた（図表2-4）。大都市のほか、比較的人口規模の小さな都市自治体においても、提案募集方式を積極的に活用して地域課題の解決に取り組む姿勢を示していることが明らかになった。

2 村松岐夫「市長の諸改革評価における対立軸」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規、2009年、10～11頁。ただし、同時に村松は、人口規模が大・中・小いずれのグループでも肯定的評価と否定的評価が見られることにも注意を促している。

(2) 今後の地方分権改革の推進とそれに伴う行政体制の整備

地方分権改革に対応した行政体制の整備を図っていく上で、どのような課題に直面しているか、上位3つまで選択して回答してもらったところ、全体では「税財源の不足」という回答が75.2%に達し、以下、「業務に必要となる専門性の不足」、「職員数（マンパワー）の不足」（57.2%）、「職員の意識改革の遅れ」（33.6%）、「庁内の部局間の連携不足」（21.1%）と続いた（Q3-2）。1番目の回答としても「税財源の不足」（45.3%）が最多で、以下、「職員数（マンパワー）の不足」、「業務に必要となる専門性の不足」（16.0%）の順となった。

また、地方分権改革を実現するために今後重要となる改革に関する質問では、「税財政改革」を「特に重要である」と認識している首長が57.9%に上った（Q3-4）。Q3-2の設問に対する回答とあわせて考えると、首長の多くは、地方分権改革を進めていく上で直面する課題、さらに今後の改革によって実現すべき課題として、税財政改革を最も重視していることが明らかになった。

こうした首長の姿勢は、自由記述においても率直に表明されている。たとえば、「地域の実情に即した行政運営を実現するため、権限移譲や法令の規律密度の緩和は重要であるが、あわせて必要な税財源も地方に移譲することが不可欠である」、「国または都道府県からの権限移譲とあわせて、市が担う事務と責任に見合う財源の配分を行うことが必要である」、「権限移譲の際の財政的裏付けが不足している現状がある」といった意見が寄せられている。

ただし、Q3-4の設問に対する回答では、提案募集方式によって自治体が提案できる「権限移譲」や「法令の規律密度の緩和」、「国の関与の仕組みの見直し」について、「重要である」という回答が6割を超えていることから、首長が権限移譲や義務付け・枠付けの見直しを軽視しているというわけではない。では、首長は、具体的にどのような政策分野について、権限移譲や義務付け・枠付けの見直

しが必要であると考えているのだろうか。

市に対してのより一層の権限移譲や法令の規律密度の緩和等が必要と考える政策分野を尋ねたところ、「とても必要である」と「必要である」という回答をあわせた中では、「まちづくり・コンパクトシティ・住宅（空き家、所有者不明土地等の対策を含む）」（83.0 %）、「都市基盤の整備・維持管理」（82.0 %）、「公共交通」（79.9 %）、「経済・産業・雇用（商工農林水産業等）」（78.9 %）、「児童福祉・子育て」（78.0 %）、の順になった。首長は、人口減少社会で特に課題となっているコンパクトシティや地域公共交通、産業振興、子育て施策等、幅広い政策分野にわたって権限移譲や義務付け・枠付けの見直しが必要であると考えていることがわかる。

3 地方分権改革の展望

(1) 提案募集方式の可能性

これまで明らかにしてきたように、第6次調査（首長アンケート）の結果から、都市自治体の首長の多くは、提案募集方式に基づく地方分権改革を肯定的に評価し、人口減少社会に自主的・自律的に対応するためにさまざまな政策分野において権限移譲や法令の規律密度の緩和等が必要であると考えている。また、比較的人口規模の小さい都市自治体でも、積極的に提案を行うべきであると考えている。

ただし、図表2-4から明らかなように、人口「20～30万未満の市」では、「積極的に提案を行うべきである」という回答が10.0 %と、他の人口規模類型に比べて相対的に低い傾向がある。しかし、こうした人口規模類型に属していても、積極的に提案募集方式を活用する試みを行っている都市自治体はもちろん存在する。ここでは、先進的な取組みを行っている茅ヶ崎市の事例を紹介し、提案募集方

式の可能性を検討することにしたい。³

茅ヶ崎市では、2014年度に当時の市長が会長を務める全国施行時特例市市長会として提案を行ったことを契機に、市長から市としても提案を行うように指示があり、2015年度から5年連続で内閣府に対して本提案を行っている。茅ヶ崎市の取組みの特徴は、提案募集方式への対応を職員研修と連動させて行っている点にある。

すなわち、茅ヶ崎市では、提案募集方式を理解するとともに、他の自治体の取組み事例等を参考にするため、2016年度に企画部広域事業政策課が「地方分権改革の旗手」に登録し、内閣府地方分権改革推進室（以下、「分権室」という。）が主催する「地方分権改革の旗手会議」に参加した。⁴その上で、茅ヶ崎市では、庁内の職員を対象に、広域事業政策課が主催して提案募集方式に関する研修を実施している。

このうち、階層別研修として、提案募集方式の制度の周知を目的に行われているのが、係長級の職員を対象とした研修である。また、広域事業政策課は、各課の実務を担当する職員を対象として、支障事例の掘り起こしを行うことを目的とした研修会を開催している。これらの研修は、2016年度・2017年度は分権室に講師派遣を依頼したが、2019年度からは企画部広域事業政策課の職員が講師となって開催している。研修は、分権室の事前相談の受付が始まる前の1月末から2月上旬にかけて行われている。

さらに、茅ヶ崎市では、2019年度から各所管課に対する事前相談アンケートを実施している。これは、提案の掘り起こしにつなげるため、所管課の業務のうち、国が定めた制度への疑問点や、法令

3 以下の記述は、2019年10月21日に実施した茅ヶ崎市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げる。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（伊藤）が負う。

4 地方分権改革の旗手会議は、改革の最前線で活躍している関係者のネットワーク化を進め、さらなる改革の推進に向けて内閣府と関係者が普段の業務に活かせるアイデアを共有できる場として、2016年度から開催されている。

で定める基準等が不合理なため円滑な事務の執行ができない事例、補助金等の書類・申請様式が煩瑣なために事務負担が多い事例等があるかを調査したものである。

こうした取組みの結果、茅ヶ崎市では、2015年度以降、2019年度までの5年間で計42件の庁内提案が行われた。実際には広域事業政策課が窓口となって分権室と事前相談を行う過程で、提案募集方式の対象に含まれない提案であると判明する場合も多いことから、内閣府に本提案として提出されたのは6件にとどまっている。ただし、2019年度に防災対策課が行った提案（地方自治法232条の5に限定列挙されている普通地方公共団体の支出方法に災害時における立替払いを追加）は、提案募集検討専門部会が府省ヒアリングを行う重点事項として採用され、「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針」（2019年12月23日閣議決定）⁵において、通知等の発出という形で対応が行われることになった。

このように、茅ヶ崎市では、提案募集方式を職員研修と組み合わせ、各所管課が業務における支障事例をあらためて検討することを通じて、地方分権改革の実現に資する取組みを行っている。こうした研修は、自らが担当する業務の課題を発見する効果をもつという点で、職員の能力形成にも資する取組みであると評価することができるだろう。

(2) 今後の展望

茅ヶ崎市の取組みに見られるように、提案募集方式に基づく地方

5 この提案が実現すれば、災害時のやむを得ない場合において、自治体の職員が緊急的に現金払いを求められる場面等で、簡易な手続で必要な経費を速やかに支出でき、迅速かつ円滑な災害対応に資することになる。ただし、対応方針に基づく内閣府・総務省の対応は、茅ヶ崎市が当初求めた「立替払い」の追加ではなく、「必要な経費を簡易な手続で迅速に支出できる運用方法を、地方公共団体に令和元年度中に通知する」というものである。

分権改革は、地味ではあるが着実な成果を上げている。しかし、第6次調査の結果、首長の多くは、こうした地方分権改革を推進していくには財源面での裏付けが必要であると考えており、税源移譲や地方交付税の充実、国庫補助負担金の一般財源化といった税財政改革の実現を最も重視していることも明らかになった。

実際に、自治体の側では現行の地方分権改革の取組みをさらに充実・深化させ、税財政改革を含む抜本的な制度改革を国に求める姿勢を鮮明にしている。

全国市長会は、「真の分権型社会の実現に向けた都市自治の確立等に関する重要提言」（2019年11月14日理事・評議員合同会議決定）において、特に福祉施設等に関する「従うべき基準」の速やかな廃止または参酌基準化を求めるとともに、地方が担う事務と責任に見合う税財源配分の実現に向けて、当面は税源移譲により国・地方の税源配分を「5：5」とすること等を求めている。また、全国知事会は、2019年7月23日に決議した「地方分権の推進について」の中で、国と地方の役割分担の見直しを踏まえた地方税財源の充実・確保、分科会を活用した国と地方の協議の場の充実、立法プロセスへの地方の関与、「従うべき基準」をはじめとする義務付け・枠付けの見直し、提案対象の拡大を含む提案募集方式の見直し等を求めている。

さらに、全国町村会は、「令和元年地方分権改革に関する提案募集に係る全事項に共通して国に対処を求める意見」において、権限移譲に伴う財源の必要総枠の確保と国・都道府県からの税源移譲に加え、「国が制度の創設・拡充等を行うに当たっては、町村の行政需要の多寡や先行的な取組の有無等の実情を考慮せずに、新たな計画の策定や専任職員の配置等について全国一律に義務付けを求めることは避け、町村の裁量の確保に十分配慮すること」を要請している⁶。このうち、新たな計画策定を自治体に事実上義務付ける立法が増加している点への懸念は、第6次調査の自由記述でも、「全国一

律で新たな計画体系を作り(最近では、立地適正化計画など)、それに沿って地方自治体へ計画策定を促し、策定自治体へ国から交付金・補助金を出すような『計画先行』ではなく、各地域の実情や目的にあった独自の計画や取組みに対して地方自治体が中心となって判断し財源を配分できるような『目的先行』での地方分権推進をお願いしたい」という意見として表明されている⁷。

こうした意見や提言が求めるように、現行の提案募集方式を拡充することにとどまらず、いわゆる「立法分権」や税財政改革を含む抜本的な地方分権改革という新たなステージに進むことは可能だろうか。人口減少・超高齢化の進展に伴い、国の財政状況がますます厳しくなることが予想される中では、こうした抜本的な地方分権改革が国の最重要のアジェンダとして取り上げられる可能性は低いかもしれない。

それでも、人口減少・超高齢化に伴う行政課題を解決するための国と地方の新たな役割分担に関する理念と制度改革構想を提示することは重要であろう。これからの自治体には、こうした長期的な改革のビジョンを提示しつつ、当面は提案募集方式を活用しながら個別の課題解決を模索していくという現実的かつ戦略的な対応が求められているのではないだろうか。

6 全国町村会「令和元年地方分権改革に関する提案募集に係る全事項に共通して国に対処を求める意見」(第38回地方分権改革有識者会議・第98回提案募集検討専門部会合同会議(2019年9月2日)、全国町村会提出資料(<https://www.zck.or.jp/uploaded/attachment/3470.pdf>、2020年1月3日閲覧))。

7 こうした「計画先行」の動向については、今井照「『計画』による国-自治体間関係の変化—地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』44巻7号、2018年、松井望「分権改革以後の自治体計画策定—国の〈計画信仰〉と自治体の『付度・追従』」『都市問題』2019年9月号、を参照。

8 「立法分権」については、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、2017年。