

提案募集方式を通じた自治立法権の拡充

日本都市センター研究員 釘持 麻衣

地方の発意に根ざした分権改革を推進するため、2014年より「提案募集方式」が導入された。同方式の導入から昨年までの6年間で、自治体等からは2,521件の提案が出され、このうち1,171件が実現・対応されたと整理されている。

自治立法権の観点からは、提案募集方式を通じて、12事項で条例制定範囲が、2事項で条例制定裁量が、それぞれ拡大された。提案募集検討専門部会での審議などを経て、提案内容の実現に至っている点や、条例制定の有無が自治体の自己決定に委ねられた点、現行法のもとでの条例制定の可能性が示された点において、提案募集方式は自治立法権の拡充に寄与していると考えられる。

1 第2次分権改革と提案募集方式

(1) 第2次分権改革の位置づけ

国と地方の関係を「上下・主従」から「対等・協力」へと転換させた、第1次分権改革は、地方分権の理念・基礎を形成するという、いわば基本ソフト（OS）を入れ替えるものだった¹。これに対して、現在進められている第2次分権改革では、都道府県・市町村への事務権限の移譲、および、法令による義務付け・枠付けの見直し等に重点が置かれている。その意味で、第2次分権改革は、それぞれの自治体が地域の実情に応じた施策を展開できるようにするための、個別法令という応

用ソフト（アプリ）を見直す取り組みであるといえる。

(2) 一括法等による個別法令の見直し

関係する法規定の改正は、主に、「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」、いわゆる「一括法」の制定を通じて行われてきた。2011年の第1次一括法から2020年6月10日に成立した第10次一括法までで、のべ448法律が改正されている。さらに、一括法の制定とは別に、個別法あるいは政省令等の一部改正によっても、自治体への権限移譲

1 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）1頁。

や義務付け・枠付けの見直し等が進められている。

(3) 提案募集方式の導入

第2次分権改革における個別法令の見直しは、地方分権改革推進委員会²が4度にわたって行った勧告で挙げられた事項を中心に、当初は進められてきた。しかし、第4次一括法までで、一通りの検討が終えられたことから、2014年より「提案募集方式」が導入されている。提案募集方式とは、現行制度のもとで生じている地域の課題や支障事例等を解消するため、見直しを要すると考えられる事項を自治体等の側から国に提案し、内閣府が関係府省と調整を行ったうえで、その実現を図っていく仕組みである。従前は、国主導で検討項目の選定などが行われていたところ、提案募集方式は、地方の発意に根ざして、検討項目が選定されるため、ボトムアップで分権改革を推し進めるツールとして期待される³。

(4) 本稿の目的

各自治体が、地域の抱える課題や特性を踏まえて、施策を展開していくにあたっては、所要の事務権限をみずから有するとともに、当該事務権限の実施につき、自己決定の余地が確保されているのが望ましい。そこで本稿では、法定自治体事務（法定受託事務＋（法定）自治事務）⁴に係る自治立法権に焦点を当て、今年で7年目を迎える提案募集方式が、その拡充にどのように寄与してきたかを考察する。

2 7年目を迎えた提案募集方式⁵

(1) 導入経緯⁶

第186回国会への第4次一括法案の上程等に向けた作業が進められるなか、地方分権改革有識者会議⁷は、2013年12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（中間取りまとめ）～』を公表した。この『中間取りまとめ』は、改革の推進手法につき、「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

2 地方分権改革推進法に基づいて、2007年4月から2010年3月まで設置された、有識者で構成される会議体。

3 内閣府地方分権改革推進室『地方分権改革・提案募集方式ハンドブック（令和2年版）』（以下「ハンドブック」と引用。）6頁。分権改革のイニシアティブを持つ主体が、国から地方に移ったという点において、2014年以降の分権改革は、「提案募集型地方分権改革」と位置づけることができる（伊藤正次「提案募集型地方分権改革の構造と課題」総務省編『自治論文集 地方自治法施行70周年記念』（2018年）421頁以下・423頁）。

4 北村喜宣「自治体政策法務の今日的意義」同『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018年）115頁以下・116頁。

5 提案募集方式に関する論考として、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5次一括法～（平成27年6月26日法律50号）」自治総研444号（2015年）45頁以下・46-50頁、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）303頁以下、同「環境規制における国と自治体の関係―提案募集方式にみる争点―」大塚直先生還暦記念論文集『環境規制の現代的展開』（法律文化社、2019年）129頁以下、岩崎忠「地方分権改革と提案募集方式―地方分権改革有識者会議での審議過程を中心に―」北村・前掲書324頁以下、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）2頁以下、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（3）書161頁以下、伊藤・前掲註（3）論文423-430頁、田村達久「これまでの地方分権改革の動向と今後の展望」都市とガバナンス32号（2019年）20頁以下を参照。

6 以下、田林信哉「地方分権改革に関する提案募集について」自治実務セミナー636号（2015年）5頁以下・5-6頁を参照。

7 「地方分権改革有識者会議の開催について」（平成25年4月5日内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定）に基づき設置されている、有識者で構成される会議体。

全国町村会)、および関係府省へのヒアリング等が実施され、集中的な審議が行われる。重点事項に該当する提案は、次の4つのメルクマールに基づき、選定されている¹⁵。

- ①地方創生、一億総活躍社会の実現に資するもの
- ②これまでの分権改革の取組みを加速・強化するもの
- ③住民サービスの向上や適切な実施に直結するもので、部会での法的な視点からの専門的な調査・審議に馴染むもの
- ④前年までの対応方針において今後の検討事項とされているもののうち、これまでに専門部会で重点事項として審議した事項等、重点的に議論を深める必要がある

もの

提案事項に係る検討結果は、関係府省との調整を踏まえ、「地方からの提案等に関する対応方針」として取りまとめられ、例年12月に閣議決定がなされる。同方針において、法律改正で措置すると定められた事項は、翌年の通常国会に一括法案等が提出されるのが基本的な流れとなっている。

(3) 6年間の成果

提案募集方式が導入されてから昨年までの6年間で、自治体等から出てきた提案の総数は、2,521件である(表1)。そして、内閣府と関係府省との調整の結果、実現・対応することとなった件数の割合は約76.4%にのぼ

表1 提案募集の状況

	提案総数	関係府省と調整が行われた件数	実現・対応する件数	実現・対応の割合*
2014年	953	535	341	63.7%
2015年	334	228	166	72.8%
2016年	303	196	150	76.5%
2017年	311	207	186	89.9%
2018年	319	188	168	89.4%
2019年	301	178	160	89.9%
2020年	259	170		

※ 「実現・対応する件数」が「関係府省と調整が行われた件数」に占める割合。

出典：第36回地方分権改革有識者会議・第89回提案募集検討専門部会合同会議(平成31年2月20日)資料3-2、第40回地方分権改革有識者会議・第105回提案募集検討専門部会合同会議(令和2年2月19日)資料1、第41回地方分権改革有識者会議・第106回提案募集検討専門部会合同会議(令和2年6月29日)資料3をもとに筆者作成。

11 提案は、都道府県や市町村のほかに、一部事務組合・広域連合、全国的連合組織(地方自治法263条の3第1項に規定する全国的連合組織で同項に規定する届出をしたもの)、地方公共団体を構成員とする組織が行う。

12 なお、2015年からは、提案内容の補強・充実を図るため、提案に先立ち、内閣府と事前相談を行うことが必須とされている。

13 事務局は、地方分権改革推進室が担っている。

14 提案募集検討専門部会は、地方分権改革有識者会議のもとに設置され、行政法および行政学の学識者から構成される。同部会が果たす役割について、高橋滋「提案募集検討専門部会の活動と今後の展望」自治実務セミナー636号(2015年)2頁以下・3頁を参照。

15 第41回地方分権改革有識者会議・第106回提案募集検討専門部会合同会議(令和2年6月29日)資料6。文言に若干の変更はあるものの、この4つのメルクマールは、2015年から維持されている。

るとされ¹⁶、提案募集方式の成果がしばしば喧伝される¹⁷。ただし、この割合は、すべての提案に対するものではなく、事務局である内閣府地方分権改革推進室が精査した結果、内閣府と関係府省との間で調整を行うとした提案の件数を分母としている¹⁸。2020年は、259件の提案が寄せられ、内閣府と関係府省との間で調整を行うのは、170件とされた。このうち52件は、提案募集検討専門部会が調査・審議を行う対象となる重点事項に位置づけられている¹⁹。

提案募集方式の導入後に成立した、第5次一括法から第10次一括法までで改正された法律は、のべ82本である(表2)²⁰。「実現・対応する件数」の6年間の総数が1,171件である点に鑑みると、この数字は少ない印象を受ける。一括法による法律改正の件数が少ない要因としては、①同一事項に係る提案が複数の自治体等から出されていた、②一括法とは別に個別法や政省令の一部改正が行われた、あるいは、③告示・通知・事務連絡の見直しによって対応がなされた²¹、といった点が考えられる。③告示・通知・事務連絡の見

表2 一括法による法律改正の状況

	事務権限の移譲	義務付け・枠付けの見直し等
第1次		41 法律
第2次	47 法律	160 法律
第3次		74 法律
第4次	63 法律	
提案募集方式導入後		
第5次	12 法律	8 法律
第6次	11 法律	4 法律
第7次	4 法律	6 法律
第8次	3 法律	14 法律
第9次	1 法律	12 法律
第10次	1 法律	9 法律

出典：内閣府地方分権改革推進室 HP をもとに筆者作成。

直しについては、地域で生じていた課題や支障事例が、これらに起因するものならば、その見直しの意義は大きいだろう²²。一方で、提案内容に関して、関係府省が、現行規定で対応可能である旨の通知等を行うと回答し、コストのかかる法令改正を回避しようとする傾向もあると指摘される²³。

提案募集方式が導入された当初、自治体等からの提案に対し、内閣府が十分な成果をもって応えられなければ、同方式への信頼が低下すると懸念された²⁴。その後、6年間の

16 ハンドブック 12 頁。

17 大村慎一「地方の提案で国の制度が変わる～提案募集方式による地方分権改革～」市政 67 号(2018 年) 30 頁以下・30-31 頁、高橋滋「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) 6 頁以下・8 頁を参照。

18 関係府省との調整の対象から除外された提案には、関係府省における予算編成過程での検討を求めるものや、提案募集の対象外であるもののほかに、最近の閣議決定で見直しの方向性が決定されており、その後の新たな情勢変化等の記述がないもの、および、支障事例・制度改正による効果が具体的に示されていないものも含まれる。

19 第 41 回地方分権改革有識者会議・第 106 回提案募集検討専門部会合同会議(令和 2 年 6 月 29 日)資料 3。

20 表 2 では、事務権限の移譲と義務付け・枠付けの見直し等の双方に関連する法律を、重複して計上している(第 5 次一括法：1 法律、第 8 次一括法：2 法律)。

21 2017 年の提案募集では、実現・対応するとされた 186 件のうち、告示・通知・事務連絡を行うものが約 53%、自治体に情報提供や周知を行うもの等が約 20% を占めた(大村・前掲註(5)論文 9 頁)。

22 特に、法定自治事務に対する国の技術的助言等が、支障の原因になっている割合が高いと指摘される(大村・前掲註(5)論文 9-11 頁)。

23 伊藤・前掲註(3)論文 432 頁、大村・前掲註(5)論文 11 頁。提案募集検討専門部会の構成員からも、法令改正を回避するため、「アクロバティックな」法解釈が行われていると、関係省庁の対応に疑問が呈されている(第 27 回地方分権改革有識者会議・第 51 回提案募集検討専門部会合同会議(平成 28 年 11 月 17 日)議事録 20 頁[小早川光郎発言]、22 頁[大橋洋一発言])。

実践が積み重ねられるなかで、法令改正ではなく、告示・通知・事務連絡の見直しによって、実現・対応がされたことに対し、当該提案を行った自治体等がどのように受け止めたかは明らかでない。しかし、日本都市センターが2018年に実施した、全国の市区長に対するアンケート調査において、提案募集方式に対する姿勢を尋ねる設問では、「積極的に提案を行うべきである」との回答が24.5%（78市区）、「各部門において必要があれば、提案を行うべきである」との回答が73.6%（234市区）あった²⁵。この結果からは、少なくとも都市自治体の長は、提案募集方式への信頼を失っておらず、必要に応じて活用したいと考えているといえる。ただし、提案の内容については、「徐々に提案の『ネタ切れ』感が強まっている」²⁶、「地方分権改革の落穂拾いと化している」²⁷といった指摘も見受けられるところである。

3 自治立法権の拡充に関する提案

提案募集方式を通じて、事務権限の移譲や、法令が定める基準等の見直し、国・都道府県の関与の縮小など、さまざまな提案が実現されてきたが、以下では、自治立法権の拡充に着目する。

(1) 提案状況

自治立法権の拡充には、2つの側面があ

る。ひとつは、自治体が独自に条例で定める事項（条例制定範囲）の拡大である。もうひとつは、条例制定にあたって、自治体が有する裁量（条例制定裁量）の拡大である。

自治体等が、地域で生じている課題や支障事例等を解決するため、条例制定範囲あるいは条例制定裁量の明示的な拡大を含めた提案を行った件数は、表3のとおりである。初年の2014年は、条例制定範囲の拡大が54件、条例制定裁量の拡大が56件と、提案総数の6%弱ずつを占めていた。しかし、翌年からは、自治立法権の拡充に関する提案の件数が、それぞれで10件にも満たない年が多く、

表3 自治立法権の拡充に関する提案状況

	条例制定範囲の拡大	条例制定裁量の拡大
2014年	54件 5.7%	56件 5.9%
2015年	15(2)件 4.5(0.6)%	6(0)件 1.8(0.0)%
2016年	6(3)件 2.0(1.0)%	2(0)件 0.7(0.0)%
2017年	3(3)件 1.0(1.0)%	5(1)件 1.6(0.3)%
2018年	6(5)件 1.8(1.5)%	14(2)件 4.4(0.6)%
2019年	3(2)件 1.0(0.7)%	0(0)件 0.0(0.0)%
2020年	4(3)件 1.5(1.2)%	4(1)件 1.5(0.4)%

※上段は提案件数、下段は提案総数に占める割合。カッコ内の数字は、前年までに同様の趣旨の提案が行われていない新規のもので内数。

出典：筆者作成。

24 北村・前掲註(5)論文313頁。

25 日本都市センター『都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究—第6次市役所事務機構研究会中間報告書—』(2019年)11頁。

26 伊藤・前掲註(3)論文431頁。

27 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66号)」自治総研481号(2018年)20頁以下・49頁。

提案総数に占める割合も1～2%前後となっている²⁸。2020年も、条例制定範囲または裁量の拡大に関して出された提案は、各4件(1.5%)にとどまった。

なお、2015年以降の提案件数には、前年までに提出された提案と同様の趣旨とみられるものが含まれる。こうした「再提案」は、条例制定裁量の拡大に関する提案に、特に多く見受けられる。その背景には、第1次一括法から第3次一括法にかけて、施設・公物設置管理の基準が条例に委任(分任)されたが、その際に、条例制定に係る自治体の裁量が最も小さい「従うべき基準」²⁹が法令で規定された点につき、その見直しを求める提案が出されていることが挙げられるだろう。

(2) 実現に至った例

自治体等からの提案を受けて、一括法の制定あるいは個別法令の改正が行われ、条例制定範囲が拡大されたのは12事項、条例制定裁量が拡大されたのは2事項である(表4)。なお、条例制定範囲の拡大については、法令が全国一律に定めていた内容を、各自治体の条例に委任する方法と、法令とは別段の内容を条例で規定することを(明示的に)許容する方法がある。

ア 条例制定範囲の拡大：①条例委任

従前は法令で全国一律に定められていた内

容が、条例に委任された例として、建築審査会の委員の任期、都市公園における運動施設の敷地面積の割合の上限、災害援護資金の貸付利率がある。

例えば、都市公園における運動施設の敷地面積の割合の上限は、改正前の都市公園法施行令8条1項が、「当該都市公園の敷地面積の100分の50をこえてはならない」と定めていた。2015年の提案募集で、岐阜県等から³⁰、同基準の参酌基準化を求める提案が出され、重点事項として審議された。所管する国土交通省は、第1次回答・第2次回答のいずれにおいても、都市公園の公共オープンスペースとしての基本的性格を理由に、敷地面積の割合の上限を参酌基準化するのは困難であると回答していたが、結局、「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」では、「政令を改正し、基準を弾力化する」と結論づけられた。その後、都市公園における運動施設の設置状況や自治体の意向等の調査が行われ、都市公園法施行令の平成29年改正で、「100分の50を参酌して当該都市公園を設置する地方公共団体の条例で定める割合…を超えてはならない」(新8条1項)と規定されるに至った。

条例委任の場合には、全国一律の定めを置いていた関係法令を改正する法令の施行日までに、あるいは、施行日から一定期間内に、自治体は条例を制定する必要がある。前述の

28 2018年は、条例制定裁量の拡大に関する提案が14件(4.4%)と急増しているが、このうち、12件は、鳥取県から出されており、各種福祉施設等の人員配置および設備に関する基準の参酌基準化を求めるものであった。

29 施設・公物設置管理等の基準を条例に委任するにあたって、国が設定する基準は、①参酌すべき基準、②標準、③従うべき基準の3つに類型化された(地方分権改革推進委員会『第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～』(平成21年10月7日)7-9頁)。「従うべき基準」については、当該基準に従う範囲内でのみ、条例で地域の実情に応じた内容を定めることが許容される。

30 草津市、京都府、高松市、小城市、延岡市も追加共同提案団体となっている。

表4 提案募集方式を通じて自治立法権が拡充された例

【条例制定範囲が拡大された例】

改正年	事項	根拠法令	改正前	改正後
2015 (第5次一括法)	精神医療審査会の委員の任期	精神保健福祉法 13条2項	一律2年	条例で2年を超え3年以下の期間を定めることが可能
2015 (第5次一括法)	建築審査会の委員の任期	建築基準法83条	一律2年	省令で定める基準(2年)を参酌して、条例で定める
2015	介護認定審査会の委員の任期	介護保険法施行令6条	一律2年	条例で2年を超え3年以下の期間を定めることが可能
2015	障害支援区分認定審査会の委員の任期	障害者総合支援法施行令5条	一律2年	条例で2年を超え3年以下の期間を定めることが可能
2016 (第6次一括法)	工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定権限	工場立地法4条の2	市区まで移譲	町村まで移譲
2016	公園等の設置が義務づけられる開発区域の面積の最低限度	都市計画法施行令29条の2第2項3号	0.3ha	条例で1haを超えない範囲で緩和することが可能
2017	都市公園における運動施設の敷地面積の割合の上限	都市公園法施行令8条1項	一律50%	50%を参酌して、条例で定める
2017 (第7次一括法)	公営住宅の明渡し請求に係る収入基準	公営住宅法29条2項	一律31万3千円	政令で定める基準(25万9千円以上31万3千円未満)に従い、条例で定めることが可能
2017	生産緑地地区の面積要件	生産緑地法3条	一律500㎡	条例で300㎡まで引き下げることが可能
2018 (第8次一括法)	災害援護資金の貸付利率	災害弔慰金の支給等に関する法律10条4項	一律年3%	年3%以内で、条例により設定
2019 (第9次一括法)	都道府県建築士審査会の委員の任期	建築士法30条	一律2年	条例で2年を超え3年以下の期間を定めることが可能
2020 (第10次一括法)	公害審査委員候補者の委嘱期間	公害紛争処理法18条	一律1年	条例で1年を超え3年以下の期間を定めることが可能

【条例制定裁量が拡大された例】

改正年	事項	根拠法令	改正前	改正後
2018 (第8次一括法)	幼保連携型認定こども園の居室の床面積基準 ※大都市圏を中心とした一部地域のみ	認定こども園法 附則2項	従うべき基準	標準
2019 (第9次一括法)	放課後児童健全育成事業に従事する者およびその員数の基準	児童福祉法34条の8の2第2項	従うべき基準	参酌基準

出典：筆者作成。

都市公園法施行令の改正については、施行日（2017年6月15日）から1年以内で、条例が制定施行されるまでの間は、「条例で定める割合として100分の50が定められているものとみなす」との経過措置が設けられた（附則2条）。

イ 条例制定範囲の拡大：②条例による補正
法令による全国一律の定めを存置したまま、各自治体が必要に応じて、条例で別段の内容を定められると明示的に規定するのも、条例制定範囲の拡大の一種である。この方法により、提案内容が実現された例として、精神医療審査会、介護認定審査会、障害支援区分認定審査会および都道府県建築士審査会の委員の任期、公害審査委員候補者の委嘱期間、公園等の設置が義務づけられる開発区域の面積の最低限度、公営住宅の明渡し請求に係る収入基準、生産緑地地区の面積要件が挙げられる。

例えば、公営住宅法29条1項に基づき、事業主体が明渡しを請求できる入居者の収入基準は、全国一律に31万3千円と規定されている（同法施行令9条1項）。2014年の提案募集で、豊田市が同基準の条例委任を求めたものの、所管する国土交通省は、明渡し請求に係る収入基準は、「高額所得者の自由意思でほぼ全国どこにでも新たな居住先を求めるのに困難のない基準」であり、全国一律に定める必要があると回答し、「平成26年の地方か

らの提案等に関する対応方針」には、措置内容が盛り込まれなかった。しかし、翌年も、豊田市および松山市等から同様の提案が出され³¹、提案募集検討専門部会での審議も経て³²、「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」では、「条例に委任するなど地域の実情を反映する方向で検討し、平成28年中に結論を得る」との、見直しに向けた動きがみられた。そして、第7次一括法において、「事業主体は、区域内の住宅事情その他の事情を勘案し、低額所得者の居住の安定を図るため特に必要があると認めるときは、…政令で定める基準に従い、条例で、公営住宅の明渡しの請求に係る収入の基準を別に定めることができる」との規定が新設された（法29条2項）。「従うべき基準」は、25万9千円以上31万3千円未満に設定されている（同法施行令10条）。

また、法令が定める内容を条例で補正する権限が、都道府県から町村に移譲された例として、工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定権限がある（工場立地法4条の2）。同権限は、工場立地法の平成9年改正で、都道府県および政令指定都市のみに付与されたが、第2次一括法で、政令指定都市以外の市区にも都道府県から移譲された。その結果、町村区域についてのみ、引き続き都道府県が、地域準則の制定権限を有していたが、2014年に広島県や聖籠町、中国地方知事会から、2015年に全国町村会および栃木県から、それぞれ

31 横手市、天童市、長野県、高知県も追加共同提案団体となっている。

32 なお、再提案に先立って、地方六団体地方分権改革推進本部事務局が、公営住宅の入居者や入居待機者について、都道府県および市区に照会を行っている（第22回提案募集検討専門部会（平成27年8月4日）参考資料1 58-68頁を参照）。また、国土交通省も、公営住宅の事業主体に対し、明渡し請求に係る収入基準を条例委任した場合の意向調査を実施している（第22回提案募集検討専門部会（平成27年8月4日）資料4 26頁を参照）。

提案があり、第6次一括法において、町村への制定権限の移譲が実現した。

このタイプの条例制定範囲の拡大では、すべての自治体が条例を制定する必要はない。法令により全国一律に定められている内容で、特に支障等が出ていないと考える自治体にまで、条例制定作業の負担を負わせない点に、条例による補正の許容という方法の利点が見出せる³³。

ウ 条例制定裁量の拡大

提案募集方式を通じ、条例制定裁量が拡大された例として、幼保連携型認定こども園の居室の床面積基準³⁴と、放課後児童健全育成事業に従事する者およびその員数の基準が挙げられる。いずれも、法改正前は「従うべき基準」が設定されており、その参酌基準化または廃止が、2014年から複数年にわたって自治体等から提案されてきた。

例えば、放課後児童健全育成事業に従事する者およびその員数の基準を、市町村が条例で定める際の「従うべき基準」として、厚生労働省令は、放課後児童支援員の配置基準および資格要件を定めていた。しかし、特に郡

部や離島等では、当該資格要件を充たす放課後児童支援員を十分に確保できず、放課後児童健全育成事業の実施に支障が生じている場合があった。2017年の提案募集では、全国知事会、全国市長会、全国町村会の地方三団体が共同して、その枠付けの緩和を求める提案を行い³⁵、「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」に、「子どもの安全性の確保等一定の質の担保をしつつ地域の実情等を踏まえた柔軟な対応ができるよう、参酌化することについて、地方分権の議論の場において検討し、平成30年度中に結論を得る」との措置内容が盛り込まれた。その後、厚生労働省と内閣府地方分権改革推進室が共同して実施したアンケート調査³⁶や提案募集検討専門部会での審議等を経て、第9次一括法により、参酌基準化が実現された³⁷。

エ その他の対応

① 条例制定が可能である旨の通知

自治体等からの提案を受けて、法令改正による自治立法権の拡充ではなく、現行法令のもとで条例制定が可能である点が確認される場合もある。2017年の提案募集において、静

33 「平成30年の地方からの提案等に関する対応方針」で、「一律に条例委任又は条例で法定任期以外の任期を設定可能とする」とされた、都道府県建築士審査会の委員の任期につき、条例による補正を可能とする法改正が選択された理由として、現状の2年という任期で特段の支障が生じていない都道府県から、条例制定作業による負担の増加、その他の業務への支障といった強い懸念が示された点が挙げられた（第198回国会参議院内閣委員会会議録第20号（令和元年5月30日）8頁〔眞鍋純政府参考人答弁〕）。

34 ただし、主務大臣が指定する、大都市圏を中心とした一部地域で、政令で定める日（2023年3月31日）までという、地理的・時期的制限が付されている。

35 地方六団体地方分権改革推進本部事務局が2016年12月に実施した調査では、217自治体から、「従うべき基準」により、放課後児童健全育成事業に支障が生じているとの回答が寄せられた（地方六団体地方分権改革推進本部事務局「義務付け・枠付けに関する支障事例の調査結果概要」）。この結果を受けて、同事務局は2017年7月にも、「放課後児童クラブに関する実態調査」を実施している。

36 提案内容を実現・対応しない根拠として、関係府省が独自にアンケート調査を実施し、提案団体以外では支障事例が確認されないなどの主張がなされる場合があるため、2016年からは、関係府省と内閣府地方分権改革推進室が共同で行うという運用がなされている（伊藤・前掲註（3）論文432頁）。

37 詳細な経過は、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9次一括法～（令和元年6月7日法律26号）」自治総研496号（2020年）43頁以下・51-54頁を参照。

岡山が³⁸、自動車運転代行業につき、都道府県が条例で、損害賠償責任保険の保険料の支払い状況の報告を義務化する、また、最低利用料金の設定を可能にする規定を、「自動車運転代行業の業務の適正化に関する法律」に新設する提案を行った。この提案を受けて、所管する国土交通省は2018年に、損害賠償責任保険の保険料の支払い状況に係る定期的な報告の義務化、および、地域の実情に応じた最低利用料金の設定が、都道府県の条例で行う旨の技術的助言を出している³⁹。

②法令の見直し

地域における支障事例等を解消するため、提案団体が自治立法権の拡充も含めた提案を行ったところ、関係法令の定める内容そのものを改正するとの対応がなされた事例もいくつか見受けられた。例えば、2014年の提案募集で、九州地方知事会が、採石法および砂利採取法に基づいて登録する事業者から、暴力団を排除するため、登録に係る要件等につき、条例委任または法改正による暴力団排除条項の追加を提案した。この提案を受けて、第5次一括法は、採石法および砂利採取法を改正し、登録の拒否および取消し等の要件に暴力団排除条項が盛り込まれるに至った⁴⁰。

(3) 提案募集方式の意義

自治立法権の拡充という観点では、自治体等から出された提案の数が、決して多いとはいえない。そうしたなかでも、6年間の提案募集方式を通じて、12事項で条例制定範囲の拡大、2事項で条例制定裁量の拡大が実現された。しかも、提案に係る内閣府からの検討要請に対し、関係府省が当初は難色を示していたにもかかわらず、提案募集検討専門部会での審議や、アンケート調査による実態等の把握、粘り強い再提案などによって、実現に結びついている点は、同方式の成果として評価すべきだろう。

また、第1次一括法から第3次一括法にかけて、施設・公物設置管理の基準を中心に、条例への委任が進められたが、この手法については、条例制定範囲を拡大させた反面、条例制定作業という新たな事務を自治体に課したとの批判もある⁴¹。一方、提案募集方式が導入されてからの第5次一括法以降は、条例制定範囲を拡大する方法として、条例委任ではなく、条例による補正の許容が選択される事例が増えている。その意味では、同時期に導入された「手挙げ方式」にもみられるように、自治体の意向あるいは規模や執行体制等を一律に捉えるのではなく、その多様性を尊重し、拡充される自治立法権を実際に行わせるか否かも含めて、自治体の自己決定に委ね

38 茨城県、静岡県も追加共同提案団体となっている。

39 国土交通省自動車局旅客課長通知「『平成29年の地方からの提案等に関する対応方針』を受けた自動車運転代行業の業務の適正化に関する法律に関する措置について（技術的助言）」（平成30年12月14日国自旅第202号の1）。

40 採石法32条の4第1項4号・7号、砂利採取法6条第1項4号・7号を参照。この提案に係る支障事例については、日野稔邦「提案募集方式の活用に向けた実務的提案—初年度の経験を踏まえて」自治実務セミナー636号（2015年）17頁以下・17-18頁を参照。

41 岡田博史「自治体から見た地方分権改革—自治立法権に焦点を当てて」ジュリスト1413号（2010年）22頁以下・24頁、小泉祐一郎「第2期分権改革の一括法における条例と規則の役割分担」自治実務セミナー50巻8号（2011年）58頁以下・59頁、北村喜宣「2つの一括法による作業の意義と今後の方向性」同・前掲註（4）書142頁以下・157頁などを参照。

る方向で、分権改革が推し進められていると考えられる⁴²。

提案募集方式を通じた自治立法権の拡充に関しては、個別法に明文規定がないかぎり、自治体は条例を制定できないとの印象を与えることが懸念される⁴³。しかし、自動車運転代行業に係る条例制定の根拠となる規定の創設を求める提案につき、現行法令のもとで制定できると解されるとして、法令が改正されず、その旨の通知が発出されるにとどまったのは、注目すべき対応だろう。結果的には、提案募集方式を経るまでもなく、提案団体が自治的法解釈に基づいて、最初から条例を制定すれば良かったとも捉えられるが、条例を制定しうる事項が明確にされたという点において、実務上の意義は小さくないと指摘される⁴⁴。したがって、自治立法権のさらなる拡充には、自治的法解釈による条例制定の実践と提案募集方式の活用という2つのアプローチを組み合わせていくことが考えられる⁴⁵。

4 今後の展望 一提案の充実に向けて

今年もすでに、自治体等からの提案が募集され、関係府省への検討要請や、提案募集検討専門部会における審議などが行われている。「息の長い」取組みとして提案募集方式が導入された以上、基本的には来年以降も継続して実施されると考えられるが、同方式を

通じた自治立法権の拡充には、提案の充実が不可欠である。

(1) 義務付け・枠付けに関する情報の整理等

提案の充実に寄与しうる動きとしては、地方分権改革推進室による、法令に基づく義務付け・枠付けおよびそれに類似した条項に関する情報の整理、ならびに、ホームページ上での公表が挙げられる。初回は、①計画の策定およびその手続の自治体への義務付けに関するもの、②施設・公物に対する設置管理基準に関するもの、が整理の対象とされている⁴⁶。いずれも、これまでに自治体等からの提案が多く出され、さらに、全国知事会の研究会等でも議論になっている事項である⁴⁷。地方分権改革推進室は、整理された情報をもって、関係府省への検討要請やその見直しに向けた審議等を行うのではなく、定期的な更新等を行うにとどまる。しかし、このように集約された情報は、自治体等が提案を検討する際に、有益な情報源となりうるだろう。

(2) 課題発見力・政策法務能力の強化

提案募集方式は、地域における支障事例などに精通した自治体等が、その原因となっている国の法令等の見直しを働きかける点に大きな特徴がある。そのため、自治体職員には、支障事例とその原因である法令等の問題

42 北村喜宣「枠付け見直しの動きと条例による決定」同・前掲註(4)書200頁以下・208頁も参照。

43 北村・前掲註(42)論文213頁を参照。

44 大村・前掲註(5)論文12頁。法律と独立条例の抵触性を確認する仕組みとしても、提案募集方式の活用可能性を見出さう(大橋・前掲註(5)論文164-165頁を参照)。

45 北村・前掲註(5)論文318頁。

46 第41回地方分権改革有識者会議・第106回提案募集検討専門部会合同会議(令和2年6月29日)資料10を参照。なお、この場合の「類似した条項」は、自治事務に関する法律の条項であって、努力義務を課す条項、任意の取組みを促す条項、および、施設・公物設置管理の基準について「標準」あるいは「参酌すべき基準」を定める条項を指す。

47 全国知事会第2回地方分権改革の推進に向けた研究会(令和2年2月19日)資料1を参照。

点を特定できるだけの、課題発見力と政策法務能力が求められる⁴⁸。一方で、提案のプロセスを通じて、職員の能力向上が図られるとの期待もある⁴⁹。茅ヶ崎市では、提案募集方式の活用と職員研修とを連動させる取組みを行っており⁵⁰、この取組みにより、好循環が生まれ、提案の充実につながっていくものと期待される。

48 大橋・前掲註（5）論文173頁。

49 大村・前掲註（5）論文13-14頁、田村・前掲註（5）論文29頁。

50 詳細は、伊藤正次「地方分権改革の評価と展望」日本都市センター編『人口減少時代の都市行政機構』（2020年）38頁以下・44-46頁を参照。