

## マジックワードとしての地方分権改革 「提案募集方式の導入以後10年の総括と展望」を読む

上 林 陽 治

### ＜要 旨＞

2023年12月15日、内閣府の地方分権改革有識者会議は「地方分権改革の今後の方向性について ― 提案募集方式の導入以後10年の総括と展望 ―」を取りまとめ、公表した。提案募集方式に基づく取り組みが、2023年で10年目を迎えたことから、直近10年の取り組みを総括し、今後の方向性を展望することを目的として取りまとめられたものである。

提案募集方式は、総括文書の内容とは裏腹に、提案数は減少し、提案内容も当初の目的にあった「事務権限の移譲」「義務付け・枠付けの緩和」から「事務カイゼン」提案に変節してしまった。なぜなら、地方分権改革の時代は終わり、分権改革を標榜する諸会議は、事業系省庁の権限を縮小するためのアリーナとなり、地方分権という用語は、国の規制緩和のためのマジックワードと化してしまったからである。

本稿は、上記報告書の批判的検討を踏まえて、地方分権改革の現時点の地平を展望することを目的とする。

### はじめに

2023年12月15日、内閣府の地方分権改革有識者会議（座長・市川晃住友林業株式会社代表取締役会長。以下「有識者会議」という）は「地方分権改革の今後の方向性について ― 提案募集方式の導入以後10年の総括と展望 ―」<sup>(1)</sup>（以下「10年の総括と展望」という）を取りまとめ、公表した<sup>(2)</sup>。

10年の総括と展望は、提案募集方式に基づく取り組みが、2023年で10年目を迎えることから、直近10年の取り組みを総括し、今後の方向性を展望することを目的として取りまとめられたものである。

筆者は提案募集方式の意義について、当初は分権改革のエンジンとしての機能を十分に備えたものとして評価されるべきであるとしていた<sup>(3)</sup>。しかし早くも2015年の2回目の提案募集において、提案件数の激減という事態（2014年度は全47都道府県を含む126団体から953件の提案、2015年度は、87団体（39都道府県、39市町村、その他9団体）334件の提案）に至り、評価を一部留保し、次のように指摘した。

「問題は、エンジンを動かす燃料が枯渇し、せっかくの高性能エンジンがその能力を発揮できないことである。内閣府や地方分権改革有識者会議は、エンジン（提案募集）に燃料（新たな提案）をくべろ

（1） 有識者会議「地方分権改革の今後の方向性について ― 提案募集方式の導入以後10年の総括と展望 ―」 [https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/kaisai56\\_shi\\_6.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/kaisai56_shi_6.pdf) 2025年5月9日最終閲覧。

（2） 田中昇治「地方分権有識者会議「地方分権改革の今後の方向性について ― 提案募集方式の導入以後一〇年の総括と展望 ―」について」『地方自治』921号（2024年8月号）、2頁以下も参照のこと。

（3） 拙稿「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』通巻444号（2015年10月号）、60頁。

と地方に迫る。だが燃料ランプの目盛りはエンプティに近づきつつある。この状態の中で新たな提案を求めることは、むしろ、地方自治の侵害につながりかねない。（中略）いまは徒に、事務・権限の移譲を求めるという『量の分権改革』ではなく、移譲された事務・権限が健全に執行されているのか、健全でないとすればどこに問題があるのかを分析し、人的・財政的手当をするという『質の分権改革』を推進すべきではないだろうか<sup>(4)</sup>。

残念ながら、見立てはあたってしまった。

提案団体・提案数の減少傾向は改善することなく、提案内容も事務権限移譲から現行制度の見直しという事務カイゼンに陥り、結論の先延ばしが「実現」したものとして盛られていった。

10年の総括と展望は、こうした事態には目もくれず、彩よくこの10年を振り返っている。

以下、当該文書に関して批判的検討を進めていきたい。なお、肩書き等は当時のものを記載している。

## 1. 「地方分権改革の今後の方向性について——提案募集方式の導入以後10年の総括と展望——」概要

### 1-1 提案募集方式とはなにか

提案募集方式とは、2013年3月8日に発足した地方分権改革推進本部（以下「推進本部」という）に淵源をもつ。

推進本部は、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚で構成されるものであるが、同年4月5日には、有識者会議（発足時座長・神野直彦東京大学名誉教授）を設置している。この背景には、2014年6月に成立することになる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、いわゆる第4次一括法（以下、法律名は記載せず、第○次一括法と表記する）により、義務付け・枠付けの緩和を主要課題としてきた地方分権改革推進委員会の勧告等について一通り検討を行ったことを受け、引き続き、地方分権改革を推進してい

く必要から、あらたに設置されたものである。

有識者会議の審議方式は、1995年の地方分権推進委員会発足以来進められてきた政府の委員会からの勧告等を踏まえて法改正を進めるという方式を改め、地方公共団体等からの提案等を踏まえ、各府省をはじめとする関係者間で協議し、合意が整ったものから、順次、法改正を進めるというものであった。

有識者会議は、第3回会議（2013年5月15日）において、テーマ別の専門部会を設置することとし、①雇用対策部会（検討対象：無料職業紹介に関する事務・権限）、②地域交通部会（検討対象：自家用有償旅客運送の事務・権限）、③農地・農村部会（検討対象：農地転用等に係る事務・権限の移譲とこれに係る規制緩和）の3部会を設置した。

これに続き、2014年4月2日の有識者会議（第12回）では「提案募集方式」の方法についての議論を進め、4月30日の推進本部会合（第5回）において、「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」を決定し、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現にむけた検討を行う方法として、「提案募集方式」や「手挙げ方式」（全国一律の事務・権限の移譲が困難な場合に、個々の地方公共団体の発意に応じた選択的な移譲を求めるもの）を導入することとした。そして、2014年8月1日、提案募集方式による地方分権改革に関する提案の検討・整理を行うため、提案募集検討専門部会（部会長・高橋滋一橋大学大学院法学研究科教授、以下「提案部会」という）が設置され、活動を開始した。

1回目の提案募集は、2014年5月から7月までの間、地方公共団体への事務・権限の移譲、規制緩和等を対象とする提案を募集し、全47都道府県を含む126団体・953件の提案のいくつかは各府省との協議を経て、19法律を一括して改正する第5次一括法として結実した<sup>(5)</sup>。

提案募集方式の源流は、パイロット自治体制度や規制緩和手法として活用された構造改革特区法の特別区域制度における提案募集制度にあると考えられ

(4) 拙稿「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6次一括法～（平成28年5月20日法律47号）」『自治総研』通巻457号（2016年11月号）、90－91頁。

(5) 詳細は拙稿・前掲註(3)を参照。

るが、これらの制度は提案団体のみの当面の規制緩和等が対象になっているのに対し、地方分権改革における提案募集方式は、当初から提案しなかった自治体を含めて全国的な制度改革を行うことを目指すものとして創設されたと評されている<sup>(6)</sup>。

## 1-2 10年の総括と展望：概要

全体構成は、序論、10年の総括、今後の対応の方向性という3つのパートからなっている。

序論では、これまでの地方分権改革の取り組みの意義や位置づけが提示されている。

第2部の10年の総括は、提案募集方式の10年の成果等として概要、以下のようにまとめられている。

### A 提案募集方式について

- ① 提案件数は、10年間で3,521件の提案が寄せられ、毎年、概ね200～300件で堅調に推移。
- ② 提案団体数は、令和元年まで増加傾向で推移した後、220～270団体で毎年推移している。2023年に711の団体（市区町村全体の約4割）となっているが、町村に限定すると、全体の3割弱にとどまっている。
- ③ 提案内容は、提案類型別（目的別）にみると、事務・権限の移譲については、総じて減少傾向。規制緩和は、2015年以降、概ね、250件前後で堅調に推移。
- ④ 令和2年以降の「重点募集テーマ」に該当する提案についてみると、「計画策定等」に関するものが令和3年及び令和4年の合計で101件、「デジタル化関係」に関するものが令和2年及び令和4年の合計で82件となっており、毎年、一定の割合。
- ⑤ 対応状況は、2014年から2022年までの間に、地方から寄せられた3,291件の提案のうち、関係府省と調整を行った2,095件について、提案が実現するなど対応できるものの割合は約8割（1,688件）にのぼる。

上記の総括の上で、提案募集方式の成果と課題に

ついては次のようにまとめられている。

- ① 引き続き、「提案募集方式」による取組を推進し、地方を取り巻く社会情勢の変化に応じて生じる地域課題や全国的な制度に関する支障に適切に対応していくことが求められる。
- ② 一方で、本方式に関しては、以下のような課題が挙げられる。
  - 提案を行ったことのある町村の割合は全体の3割弱にとどまっているなど、提案のすそ野が必ずしも十分に拡大していない。
  - 地方が提案により求める措置の内容が、複数の提案において共通し、又は類似する場合は、「重点募集テーマ」以外の事項において見受けられる。
  - 提案の内容は、近年、現行制度の見直しにとどまるものが少なくない。地方分権改革を進める上で重要となる権限移譲に係る提案等も本方式の対象としていることを、あらためて周知し、当該提案を契機とした議論も行われることが求められる。
  - 地方分権改革に対する国民の関心が高まっているとはいえない状況。「提案募集方式」について、住民参加の視点からの充実を図り、地方分権改革の取組の理解を深めていく必要。
  - 地方からの具体的な提案に対する措置の具体的な方向性が国において決定されるまで、複数年度にわたり、提案時の具体的な支障の前提となっていた社会情勢が大きく変化してしまっている場合が見受けられる。

### B 計画策定等

- ① 内閣府において、2021年の「提案募集方式」に係る「重点募集テーマ」として、「計画策定等」を設定。その上で、地方からの関連する提案に基づき、有識者会議の提案部会において、各提案の具体的な対応の方向性等につき審議を重ねる過程で、計画策定等に係る諸問題は一年間の議論では不十分であるとの問題意識を有することとなり、「計画策定等における地方の自主性・自立性の確保について」をとりまとめた。地方の自主性・自立性を確保する観点から、計画等の策定及びその

(6) 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して～」『自治総研』通巻439号（2015年5月号）、36頁。

手続に係る一般通則的ルールを明確化し、計画の策定等に係る国の働きかけを最小限にすべき旨、指摘した。

- ② 有識者会議の下に、「計画策定等に関するワーキンググループ」を設置。2022年2月、同WGとして報告書を取りまとめ、本有識者会議として了承した報告書において、計画策定等に係る諸課題を整理、見直しの対象につき、計画策定に係る義務規定のみから、努力義務規定や「できる」規定などにまで拡大することや、計画策定等における基本原則などを提言している。

「経済財政運営と改革の基本方針（以下「骨太の方針」）2022」の中で、「国が地方自治体に対し、法令上新たな計画等の策定の義務付け・枠付けを定める場合には、累次の勧告等に基づき、必要最小限のものとするに加え、努力義務やできる規定、通知等によるものについても、地方の自主性及び自立性を確保する観点から、できる限り新設しないようにするとともに、真に必要な場合でも、計画等の内容や手続は、各団体の判断にできる限り委ねることを原則とする。」などの基本原則が盛り込まれることとなった。さらに、上述のWGとして、計画策定等に係る見直しの検討に資する国・地方を通じた効率的・効果的な計画行政の進め方を示した「ナビゲーション・ガイド」に関する報告書等を取りまとめ、2023年3月、「計画策定等における地方分権改革の推進について～効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド～」が閣議決定された。

- C 上記の総括の上で、今後の対応の方向性として、以下の対応方針が提示された。

- ① 「従うべき基準」の見直し 国が設定する「従うべき基準」は、義務付け・枠付けの一つであり、条例の内容を直接的に拘束する、必ず適合しなければならない基準で、地方公共団体において、当該基準と異なる内容を定めることは許されないものである。地方公共団体が持続可能な行政サービスの提供を行うためには、地域の実情に応じて自らの判断により創意工夫を行いながら地域住民のニーズに応じたサービス提供ができるよう、「従うべき基準」は、真に必要なものに限るべきであ

り、地方の実情に即した対応ができるよう可能な限り参酌基準化するなどの見直しを行っていくべきである。

- ② 計画策定等 国においては、引き続き、「提案募集方式」による地方からの提案に基づき、個別具体的な計画策定等の見直しを行うのみならず、内閣府においては、各府省に対し、ナビゲーション・ガイド等に基づいた適切な検討を求め、その実効性を確保するために働きかけていく必要がある。

- ③ 補助金に関する事務手続等の見直し 補助要件に関しては、地方公共団体が、地域の実情を踏まえながら、創意工夫を活かし、事業を実施できるようにすることが適当である。また、地方公共団体や事業者の負担軽減や効果的な事業遂行の観点から、進展するデジタル技術の活用等を十分に踏まえつつ、事務手続の簡素化（必要書類や記載事項の簡略化等）、早期交付等に努めることも重要である。

- ④ デジタル化への対応 「提案募集方式」における「重点募集テーマ」として「デジタル化関係」を設定した上で、地方の提案に即した措置のあり方を集中的かつ具体的に模索して制度改正につなげることなどを通じて、住民視点でデジタル技術を活用していくといった観点から地方分権改革の推進を図っていくことも考えられる。

- ⑤ 「住民参加」の視点の重視 様々な住民参画の機会のなかで、地方分権改革の成果へとつなげるまでの方策と、改革の成果を住民に分かりやすく還元するための方策を、地域の実情に応じて、工夫しながら並行して拡充させていくことが考えられる。そのための主な方策としては、それぞれ、以下のものを挙げることができる。

- 提案募集に関する住民参加型ワークショップの充実等の「場」づくり
- 「住民参加」の視点からの提案方法の改善
- 住民サービスの向上につながった取組・成果のとりまとめ

最後に、以下のように結ばれている。

「地方は、住民に身近で総合的な行政主体として、幅広い役割を担っており、『個性を活かし自立した

地方をつくる』ためには、その基盤となる地方税財源の充実確保が必要不可欠であり、地方税財政の充実強化に向けた不断の取組も推進されるべきである。地方分権改革は究極的には住民生活の向上のための取組であり、その目指すべきミッションは『個性を活かし自立した地方をつくる』ことである。国・地方の双方が、この10年の成果をしっかりと継承し、更なる進展に向けて地道でたゆまぬ努力を積み重ねていかねばならない。地方分権改革の更なる推進に当たり、引き続き、地方分権改革有識者会議において、その方策等について議論・検討を行っていく」。

## 2. 10年の総括と展望：批判的検討

### 2-1 成果を盛る体質 実現件数の半数程度は「引き続き検討」

#### (1) 目減りする提案件数、水増しされる成果

10年の総括と展望は、提案件数は10年間で3,521件、毎年、概ね200～300件で堅調に推移し、対応状況は、2014年から2022年までの間に、地方から寄せられた3,291件の提案のうち、関係府省と調整を行った2,095件について、提案が実現するなど対応できるものの割合は約8割（1,688件）にのぼるとその成果を強調する。

だが、10年間の推移をみると、様相は異なっている（表1、図1）。

提案件数は、提案募集開始初年度である2014年の953件が最多件数で、翌2015年度には約3分の1の334件に激減する。その後、2019年度までの5年間は300件台で推移するものの、2020年度以降は200件台まで減少し、一時的に提案件数が増えた2022年を除き、件数減少トレンドを止めるに至っていない。

提案部会が提案募集方式の成果として重視してきた指標が、対応件数に対する実現割合である。「対応」とは、具体的に府省との協議に付した提案のことで、「実現」とは、提案を受けた府省から、「提案の趣旨を踏まえて対応」「現行規定で対応可能」というような何らかの反応があったものの数である。どのような「実現」だったかについては後述するが、

提案部会では対応件数に対する実現割合を重視し、「打率」<sup>(7)</sup>とまで評してきた。

この「打率」は、初年度こそ6割3分7厘だったものの、徐々に上昇し、2020年には9割を超えるに至り、対応した提案のほとんどが実現されたということになる。ところが10年目を迎えた2023年になると、提案の趣旨を踏まえて対応146件、現行規定で対応可能9件、実現できなかったもの21件で、実現・対応の割合は88.1%（2022年：90.6%）で、4年ぶりに9割を割り込んだ。

#### (2) 「通知」「周知」は成果なのか

だが、「実現」の内実を見ると、首を傾げる事態が進行していた。

たとえば2015年の第2回提案募集の実現件数は166件で「打率」は前年度の63.7%から72.8%に上昇しているが、2015年12月22日の推進本部決定「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」（以下「〇〇年対応方針」という）に掲げられた事項を詳細にみると、第6次一括法（平成28年5月20日法律47号）として15法律が改正、政令改正は法律ベースで6法律（中小企業等協同組合法、中小企業団体の組織に関する法律、医療法、農村地域工業等導入促進法、都市公園法、駐車場法）、省令改正が同じく法律ベースで7法律（食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律、旅館業法、漁業法、水産資源保護法、農地中間管理事業の推進に関する法律、地方住宅供給公社法、都市計画法）、告示改正が3法律であり（漁業法、水産資源保護法、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律）、合計31法令に過ぎない。つまり「打率が上がった」と評される提案の実現・対応の内実は、そのほとんどが「（調査結果の活用について）周知する」（資源の有効な利用の促進に関する法律など）、「情報等を当該地方公共団体に平成28年中に通知する」（特定家庭用機器再商品化法）、「抜本的な見直しも視野に入れて検討し、平成28年中に結論を得る」（国際観光ホテル整備法）という措置内容で、周知、通知等の類が大半なのである。

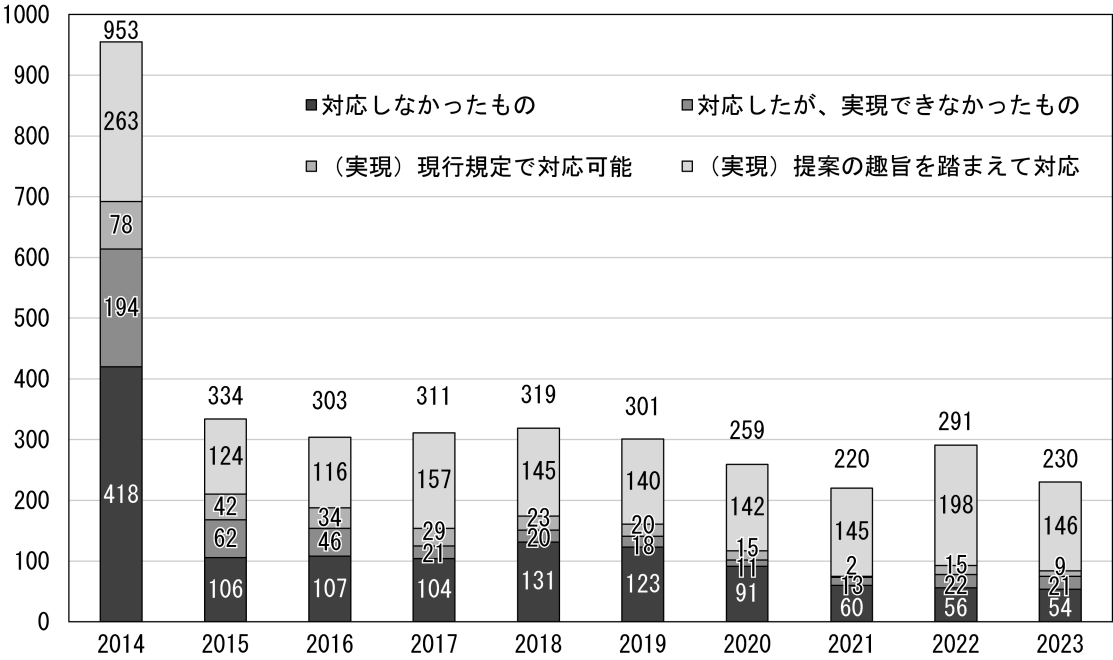
(7) 第23回有識者会議・第36回提案部会合同会議（2015年11月26日）議事概要を参照。

表 1 提案件数等の推移

年 \ 分類	提案数 A	対応数 B	実 現 数			実現でき なかった もの	提案数に 対 する 対応割合 B/A	提案数に 対 する 実現割合 C/A	対応数に 対 する 実現割合 C/B
			C	提案の趣 旨を踏ま えて対応	現行規定 で対応可 能				
2014	953	535	341	263	78	194	56.1%	35.8%	63.7%
2015	334	228	166	124	42	62	68.3%	49.7%	72.8%
2016	303	196	150	116	34	46	64.7%	49.5%	76.5%
2017	311	207	186	157	29	21	66.6%	59.8%	89.9%
2018	319	188	168	145	23	20	58.9%	52.7%	89.4%
2019	301	178	160	140	20	18	59.1%	53.2%	89.9%
2020	259	170	157	142(57)	15	11	65.6%	60.6%	92.4%
2021	220	160	147	145(56)	2	13	72.7%	66.8%	91.9%
2022	291	235	213	198(102)	15	22	80.8%	73.2%	90.6%
2023	230	176	155	146(82)	9	21	76.5%	67.4%	88.1%

※ 提案の趣旨を踏まえて対応のうち（ ）内は、引き続き検討することとしたものの件数  
出所）有識者会議「10年の総括と展望」参考資料より筆者作成

図 1 対応別提案件数



出所）表 1 より筆者作成

周知、通知等の行政的関与は、第 1 次分権改革により後景に退けられたはずであった。また、第 2 次分権改革では、「国の法令等（法律・政令・省令・告示）による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けの緩和については、ほとんど全く手付かずで終わっている」という地方分権推進委員会の総括文書に基づき、これら立法上の法令等の義務付け・枠付けの緩和をターゲットとしてき

たはずである。だが法令等の改正を伴う事項はわずかで、あってはならない周知や通知による対応が並ぶ。

提案募集方式が始まって以来の政府の「地方からの提案等に関する対応方針」で掲げられた対応・実現項目を見る限り、府省の側の対応は、「周知」「通知」ばかりか「検討」という対応が大半を占める。

ましてや2015年の「地方分権改革に関する提案募集要項」では、「現行制度でも対応可能であることが明らかな事項のような提案は、権限移譲又は地方に対する規制緩和に当たらない」と地方の側に説明している。それにもかかわらず、通知・周知という対応を提案募集方式の成果にカウントしていることは問題である。

たとえば、都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲（4法律）や地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等（6法律）に関係する10法律が改正された第7次一括法に連なった2016年対応方針を見ると、記載事項のうち、第7次一括法案に盛り込まれていない事項の対応方法については、概ね、表2のように分類しうる。多くは、通知又は周知、その他措置、検討に分類され、政省令等の改正を伴って実施されるものは、対応事項の4分の1に満たない。

この点につき、有識者会議の小早川光郎座長代理（成蹊大学教授）は、第27回有識者会議・第51回提案部会（2016年11月17日）において、「（府省側が——筆者注）アクロバティックな読み方をして、（中略）何とか省令改正なしに済ませようということをやっている部分もあるのではないかと発言し、また、大橋洋一部会構成員（学習院大学教授）も、「アクロバティックな解釈で、『こういうふうにできるのです』と言われ（中略）現行法の改正にはならず、通知を出して明確化します。こういうパ

ターンが非常に多かったという気がいたしました」として、府省側の対応を批判している<sup>(8)</sup>のだが、高橋滋部会長は、「提案募集方式には、法令の改正につながらなくとも、運用のレベルにおいて改善提案を取り上げることでできる柔軟さがある」「規定の解釈を変え、運用を変更する方式によって多くの改善提案が実現されてきた」と評し、暗に、通知による対応を認めていた<sup>(9)</sup>ことを指摘しておきたい。

残念ながら、提案部会が掲げる「対応」や「実現」は成果の水増しだったのであり、それを許容する体質が提案部会にはあったのである。

### （3）成果の盛りすぎ体質 「実現」とされる「引き続き検討」

さらに問題なのは、「引き続き検討」という対応を、実現したものとしてカウントしてきたことである。当然ながら、10年の総括と展望は、この点を指摘していない。

「令和2年の地方からの提案等に関する対応方針」（令和2年12月18日閣議決定）ではじめて「引き続き検討」の数値が公開されたのだが、有識者会議が示す「提案の趣旨を踏まえて対応」件数142事項（2020年）の中には、引き続き検討することとしたもの57件が含まれ、これを「実現」したものとして実現／対応割合を算出していたのである。「提案の趣旨を踏まえて対応」したもののうち実に4割が、次年度以降への先送りなのであった。

表2 2016年対応方針のうち第7次一括法以外の事項の対応分類

（単位：事項）

		実 施 す る も の					通知又は周知	その他措置	検 討
		政 令	省 令	要 綱 その他	告 示	措 置 措 置			
1. 国から地方公共団体への事務権限の移譲	1			1			3	2	4
2. 都道府県から市町村への事務権限の移譲	2	2					1	0	3
3. 義務付け・枠付けの見直し	32	5	3	14	1	8	50	19	37

出所）2016年対応方針より筆者作成

（8） 「第27回有識者会議・第51回提案部会合同会議議事録」（2016年11月17日）20・22頁。

（9） 高橋滋「提案募集検討専門部会の活動の現況」『自治日報』2016年7月29日。

「次年度以降に結論を得るべき検討」とした事項数は、2019年は48件で「提案の趣旨を踏まえて対応」件数の34%から増えていた。その後の推移を辿ってみると、2021年は56件39%、2022年は大幅に増加し102件52%、そして2023年は82件で、提案の趣旨を踏まえて対応146件の56%に上る事項が次年度以降への先送りなのである。2022年以来、「引き続き検討」の割合は5割を超え、2023年には6割に迫ろうとしている。結局、2023年で実現できたものは、実質上、64件に過ぎない。さらに検討の後、本当に対応したことになれば、2重計上になる。

このような結論を先送りしたに過ぎないものを「対応」したものとしてカウントするのは「成果の盛りすぎ」以外の何ものでもない。

これが提案募集方式10年目の実情なのであり、提案募集方式では対応できないことを露呈したといわざるを得ない。

## 2-2 定見なく変遷する提案対象

### (1) 規制緩和との親和性

2014年に提案募集方式が始まった当初の提案の対象は、ア地方公共団体への事務・権限の移譲、イ義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直しとするものの、その範囲については、地方分権改革推進委員会の勧告では対象としてこなかった事項も含むものとし、たとえば、国からの事務・権限移譲に関しては、出先機関の事務に限定せず本府省の事務・権限も対象とし、また、義務付け・枠づけの見直しに関しても、地方分権改革推進委員会では自治事務に限定していたが、これを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などについても提案を行うことができるとした。

一方で、国・地方の税財源配分や税制改正、予算事業の新設提案、国が直接執行する事業の運用改善、個別の公共用物に係る管理主体の変更、現行制度でも対応可能であることが明らかな事項のような提案

は、提案対象に当たらないとされてきた<sup>(10)</sup>。

上記の通り、国・地方の税財源配分や予算事業の新設等については提案できないため、たとえばナショナルミニマムとしての配置基準等を強化すべしとするような提案は、それに見合った予算措置や人員増を求めることができないことから提案できなかった。

提案募集では、義務付け・枠付けの緩和という名の国の地方に対する規制緩和に資するものが重視されるようになっていった所以である。

地方分権改革と規制緩和には親和性があることについては、つとに指摘されてきた<sup>(11)</sup>。

この点が如実に表れたのが、2017年対応方針にあらわれた「放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数に係る『従うべき基準』の廃止又は参酌化」という提案（提案団体：全国知事会、全国市長会、全国町村会）であった。

地方からの提案の趣旨は、全国知事会では、「『従うべき基準』については、条例の内容を直接的に拘束するもので」「真に必要な場合に限定されるべきもの」「『従うべき基準』の見直しは、サービス水準の切下げや国の政策目的を阻害する地方自治体の施策の許容ではなく、国が全国一律に決定している基準等を地方自治体自らが決定し、その地域の実情に合った最適・最善なサービス・施策が講じられることを達成させるもの」という一般的なものであった。

だが、ここで注意しなければならないのは、待機児童が発生する要因の一つとして、この「従うべき基準」が挙げられていることである。たとえば、地方分権改革推進室の職員は、「厚生労働省が平成27年度から『従うべき基準』として実施要件等を定めたことが、待機児童の増加とあいまって、地域の人材不足を増加させている」と記し、基準を参酌化させることにより、地域の実情に応じた放課後児童健全育成事業の実施が可能となり、待機児童問題の改

(10) 内閣府地方分権改革推進室「平成28年地方分権改革に関する提案募集要項」記載事項。

(11) たとえば、笠木映里「地方分権改革の位相（第7回・完） 地方分権と社会保障政策の今後 ― 今次分権改革の動向と論点整理 ―」『ジュリスト』1361号（2008年8月1日）、岡崎祐司「保育の準市場化 ― その問題点と保育政策の展望 ―」『（佛教大学）社会福祉学部論集』5号（2009年3月）など。



善に大きな効果をもたらすとしている<sup>(12)</sup>。

厚生労働省の放課後児童健全育成事業の設置及び運営に関する基準（平成26年厚生労働省令第63号）では、2015年度から、「従事する者及びその員数」が「従うべき基準」とされており、①支援の1単位（児童40人）につき、支援員2人以上配置、②支援員は、保育士や社会福祉士等の資格を有する者で、都道府県知事が行う研修を修了したものでなければならぬと定めていた。

だが、保育事業や放課後児童健全育成事業における待機児童問題が発生した原因は、一義的には、これら事業の従事者（保育士や放課後児童支援員等）の処遇が、従事業務の責任や過重さに比して低いことから、「従事する者及びその員数」の要件を満たせるほどの従事者を集めることができなかったためと考えられる。みずほリサーチ&テクノロジーズ「令和4年度子ども・子育て支援推進調査研究事業放課後児童クラブの運営状況及び職員の処遇に関する調査」によると、常勤の放課後児童支援員への年間支給額は、平均約289万円<sup>(13)</sup>で、同年の日本の給与所得者の平均年収の約7割程度である。

つまり「従うべき基準」として実施要件等を定めたことが人員不足を惹起させてきたのではなく、仕事の責任や過重さに見合わない低処遇が原因なのである。したがって、劣悪な処遇を放置したままで要件や基準を引き下げても、やはり人は集まらず、一人一人の従事者の過重労働を放置するか、かえって増大させることになりかねなかったのである。

なお、放課後児童健全育成事業に係る基準の従うべき基準から参酌すべき基準への変更は、2019年の第9次一括法で実現されることになった<sup>(14)</sup>。その際、国会における担当省庁の答弁では共通した言語

が使われていて、すなわち「従うべき基準があることで人材確保が困難になっているという地方からの要望を踏まえ」（厚生労働省）というものだった。これは見方を変えれば、ナショナルミニマム維持に関する国の責任放棄とともとられかねないものとなっていた。

高橋滋部会長は、「地方分権改革がこれらの分野における国の方針と異なる施策を実施できる余地を地方公共団体に与え、国が定めたものよりも緩和された基準を設定することを地方公共団体に認めることとなる点是否定できない」という認識を示した上で、「国の機関が定めた標準、参酌すべき基準よりレベルを引き下げようとする場合には、地方公共団体は地域の住民、サービス利用者等に対して、説明責任を十分に果たすことが求められることとなる点にも留意が必要」であるとした。また、「施設・人員のそれぞれを画一的・一律に縛る方式のみに依拠するのではなく、施設基準と人員基準との組合せに加え、その他の補助的な指標との組合せ（職員の研修、連携施設の確保、利用者との連携）のあり方を探求するほか、人員基準についても、保育士のみならず、補助人員との組合せ等、画一的・硬直的でない水準確保のあり方を補充しつつ追究することは可能」としている<sup>(15)</sup>。要は、法律の規制が全国レベルで最低限のものである以上、自治体の条例による例外措置につき、国が適正さを確保する必要があるという発想を改め、「住民及び利害関係者の権利を勘案し、（中略）最適規制を設計する責任と権限を自治体に帰属させる発想への転換が肝要」<sup>(16)</sup>なのであり、そのために住民の合意を取り付ける装置（説明責任）と施設運営の安全基準に関する代替指標の確保が必要なのである。

(12) 小西敦「地方分権改革 平成29年の地方からの提案等に関する対応方針 Ⅲ子ども子育て分野」『地方財務』766号（2018年4月）、100－101頁。

(13) [https://www.mizuho-rt.co.jp/archive/case/pdf/r04kosodate2022\\_02.pdf](https://www.mizuho-rt.co.jp/archive/case/pdf/r04kosodate2022_02.pdf) 2025年10月6日閲覧。

(14) 参酌基準化への経過については、拙稿「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2月）、51頁以下参照。

(15) 高橋滋「地方分権改革の引続きの推進に向けて」総務省編『自治論文集 地方自治法施行七十周年記念』2018年、149頁以下。

(16) 斎藤誠『現代地方自治の法的基礎』有斐閣、2012年、340頁（初出は同「自治体立法の将来」『都市問題研究』61巻5号（2009年5月）、97頁）。

放課後児童健全育成事業の運営において、職員の確保が最大の課題であることは各種調査で明らかになっている<sup>(17)</sup>が、地方自治体の側がこのような装置と代替指標を用意できていなければ、質の確保は覚束ず、参酌基準になったことを機会に質を蔑ろにし、量の確保に邁進しかねないという疑念は払しょくできないものと思われる。

## (2) 提案募集の事務カイゼン化

都合5回目となる2018年の提案募集では、以下の方針で臨むとした<sup>(18)</sup>。(下線は筆者)

### ○ 支障事例の取扱いについて

- ・ 今後起こり得る問題の防止や、事務の改善・新事業の実施等に制度の見直しが必要であることも、支障事例として記載可能である旨を募集要項等で明確化し、募集時に地方に示していく。あわせて、より具体的な支障事例の記載例を作成し、地方に示していく。
- ・ ただし、抽象的な「べき論」だけでは提案の実現は難しく、最終的に実現するためには制度の見直しの必要性等を明らかにする必要があることから、事前相談を通じ、現行規制・制度の問題点や見直しによる効果を具体化していくなど、提案内容の充実を支援していく。

下線部については、「平成30年地方分権改革に関する提案募集要項」においては、具体的な記述は見られず、前年の2017年のそれと比較すると、「募集する提案の対象」に関する記載事項に変更はない<sup>(19)</sup>。ところが地方からの提案の中に事務改善に関する

事例が多く見られ、これを地方分権改革推進室では「重点事項に並んで重要なテーマ」として汲み上げ、「行政事務の効率化・迅速化に資する提案」として実務レベルで府省との調整・協議を進めることとなった<sup>(20)</sup>。

ここに至って、提案募集方式は、いよいよ分権改革に資するものなのか、それとも単なる事務カイゼンなのか、不明瞭になった。

2019年の第9次一括法で改正された「建設業の許可申請等に係る都道府県経由事務の廃止（建設業法）」に関して神奈川県が示した支障事例は、「都道府県経由で提出される国土交通大臣の経営事項審査申請書及び再申請書が毎月数十件（年間数百件）にも及び、書類管理や整理、発送事務の負担が生じている」であった<sup>(21)</sup>。また、第10次一括法における「都道府県建築士審査会の委員任期について、都道府県が条例で設定できるよう見直し（建築士法）」に関して、群馬県が示した支障事例は、「職員の人材不足で他業務に圧迫されているなか、短期的に改選手続が発生し、事務負担となっている」であった<sup>(22)</sup>。

はたして「事務負担」の解消は、分権改革なのだろうか。

2018年の対応方針の中では、多くの「事務負担」を支障事例とする項目が並んでいる。これは、提案部会自身が、事務・権限の移譲、義務付け・枠付け及び必置規制の見直しというこれまでの提案募集対象を拡大し、重点事項に並んで重要なテーマとして「行政事務の効率化・迅速化に資する提案について」を位置づけたからである。

行政事務の効率化・迅速化は、はたして、分権改革だろうか。

このように分権改革の新たな方式として導入され

(17) 「学童保育、自治体が定員増に力」『日経グローバル』368号（2019年7月15日）、30頁では、職員の確保を課題に挙げる自治体が9割に上ったことを紹介している。

(18) 第32回有識者会議・第69回提案部会合同会議（2018年2月19日）資料6 <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/kaigi32shiryoku06.pdf>

(19) 内閣府地方分権改革推進室「平成30年地方分権改革に関する提案募集要項」ならびに「平成29年地方分権改革に関する提案募集要項」を参照。

(20) 第33回有識者会議・第72回提案部会合同会議（2018年6月29日）資料8 参照。

(21) 第30回有識者会議・第61回提案部会合同会議（2017年9月8日）参考資料「内閣府と関係府省で調整を行う提案についての関係府省からの第1次回答及び提案団体からの見解等一覧」。

(22) 第34回有識者会議・第79回提案部会合同会議（2018年9月5日）参考資料「内閣府と関係府省との間で調整を行う提案についての関係府省からの第1次回答及び提案団体からの見解等一覧」。

た提案募集方式の行き着く先は、事務カイゼン運動となって、なんのための分権改革なのかの目的が希薄になってしまった。

予兆はあった。

たとえば、2018年の第8次一括法に係る論評で、関口龍海地方分権改革室参事官補佐は、「第二次地方分権改革が従来目指してきた、地方への権限移譲や国の関与の縮減を目的とするものから、地方側の志向が変化してきているようだ。これは、地方が現下直面している厳しい財政状況や職員の定員管理の状況等を踏まえ、権限が移譲されることや義務付け・枠付けの見直しによる条例制定権の拡大といった改革の成果を、地域で必ずしも消化し切れていない切実な事情がある。……（その一方で）国に義務付けられている必要度の低い事務をそもそも無くし行政能力の余剰を捻出しようとする（に）……提案募集方式を活用しようとする動きが大きくなっている……この流れを、最近の地方分権改革が垂流化していると捉えるべきなのか、又は地方公共団体が求める地方分権改革がそもそも変化し（たのか）……明快に評価することは容易ではない」<sup>(23)</sup>と記していた。

当初対象としていた「事務権限の移譲」や「義務付け・枠付けの緩和」に関する提案が少なくなり、全体として提案数も目減りしていたのであり、この打開策として取り上げられたのが、事務カイゼン提案だったのである。

今後も「行政事務の効率化・迅速化に資する提案」を募集するのであれば、分権改革の枠組みから切り離して、別の国地方間の協議機関を設けることが必要なのではないだろうか<sup>(24)</sup>。

### （3） 経由事務の廃止 — 分権改革の落穂拾い

事務カイゼン提案が端緒となって、一括法の法改正で廃止につながった提案もあった。先に指摘した「建設業の許可申請等に係る都道府県経由事務の廃止（建設業法）」のような、経由事務の廃止に係る提案である。

経由事務とは、機関委任事務制度の名残で、第一次分権改革の折の法定受託事務とするメルクマールにおいて、「国が直接執行する事務の前提となる手続の一部のみを地方公共団体が処理することとされている事務で、当該事務のみでは行政目的を達成し得ないもの」として法定受託事務として残されたものである。都道府県経由事務である第1号法定受託事務は、2021年段階で123法律あった。

数次の一括法により廃止された経由事務は以下の通りである。

#### 第9次一括法（2019年）

- ・食品の特別用途表示の許可申請に係る都道府県経由事務の廃止（健康増進法）
- ・建設業の許可申請等に係る都道府県経由事務の廃止（建設業法）

#### 第10次一括法（2020年）

- ・不動産鑑定士の登録申請等に係る都道府県経由事務の廃止（不動産の鑑定評価に関する法律）

#### 第11次一括法（2021年）

- ・一級建築士の免許申請等に係る都道府県経由事務の廃止（建築士法）
- ・宅地建物取引業の免許申請等に係る都道府県経由事務の廃止（宅地建物取引業法）
- ・不動産鑑定業の登録申請等に係る都道府県経由事務等の廃止（不動産の鑑定評価に関する法律）
- ・積立式宅地建物販売業の許可申請等に係る都道府県経由事務の廃止（積立式宅地建物販売業法）

#### 第12次一括法（2022年）

- ・オンラインによる医師の届出に係る都道府県経由

(23) 関口龍海「地方分権改革提案募集方式の傾向・課題と「平成29年の地方からの提案等に関する対応方針」について（上）」『地方自治』845号（2018年4月号）、44頁。

(24) 谷隆徳・日本経済新聞編集委員も「最近の取り組みは「改革」と呼ぶよりも「事務運営の改善」と呼ぶ方がしっくりとくるような内容だ。…現在の提案募集方式の枠を超えた新たな改革に改めて踏み出すのか。それとも「分権」などと言う大げさな表現はやめて淡々と毎年「事務改善」を続けるのか」と指摘していた。谷隆徳「岐路に立つ地方分権改革」『日経グローバル』379号（2020年1月6日）、47頁。

事務の廃止（医師法）

- ・オンラインによる歯科医師の届出に係る都道府県  
經由事務の廃止（歯科医師法）
- ・オンラインによる薬剤師の届出に係る都道府県  
經由事務の廃止（薬剤師法）

第14次一括法（2024年）

- ・オンラインによる獣医師の届出に係る都道府県  
經由事務の廃止（獣医師法）

第15次一括法（2025年）

- ・建築基準適合判定資格者等の登録申請等に係る都  
道府県經由事務の廃止（建築基準法）

上記の通り、たとえば第11次一括法で改正された  
8 事項 9 法律のうち、4 事項 4 法律が都道府県經由  
事務の廃止に係るものであり、事務カイゼン提案に  
おいて主要な位置取りを占めるようになった。

廃止に至ることになったのは、デジタル技術の発  
展により、電子申請の活用が容易になったためであ  
る。たとえば、第12次一括法で廃止となった医師法、  
歯科医師法及び薬剤師法に基づく届出の都道府県  
經由事務の見直しに関しては、従前は、医師法、歯  
科医師法及び薬剤師法（以下「医師法等」という。）  
においては、それぞれ医師、歯科医師及び薬剤師は、  
厚生労働省令で定める2年ごとに、その年の12月31  
日現在における氏名、住所、従事先その他厚生労働  
省令で定める事項を、その年の翌年の1月15日まで  
に、その住所地の都道府県知事を経由して厚生労働  
大臣に届け出なければならないとしていたところ、  
第12次一括法では、医師法等に基づく当該届出につ  
いて、オンラインで行うことを可能とするとともに、  
オンラインで届出を行う場合には、都道府県知事を  
經由することを不要とすることとした。

機関委任事務制度の名残である都道府県經由事務  
で、第1号法定受託事務であるものは、2021年時点  
でも最大で123法律あるが、その改革は、提案部会  
ではなく、デジタル庁に設置されたデジタル行財政  
改革会議を中心に進められている。2024年8月30日

に開催された第7回国・地方デジタル共通基盤の整備・運用に向けた検討体制構築準備会合ワーキング  
チームの資料では、地方公共団体を經由して処理し  
ている經由事務は478手続あることが報告されてい  
る<sup>(25)</sup>。

經由事務は、確かに法定受託事務に分類されてい  
る。だが、あくまでもその性格は、「国が直接執行  
する事務の前提となる手続の一部」に過ぎない。法  
定受託事務が廃止となるのだから分権改革に資する  
といえなくもないが、デジタル化の進展の結果で  
あって、分権改革によるものではない。

また、これら都道府県經由事務の廃止は、その一  
方で、国の出先機関の存在を前提とするものであり、  
その限りにおいて、出先機関改革による事務権限の  
移譲という地方分権改革の流れに逆行するとも考え  
られる。

## 2-3 新たな集権手法としての計画策定

2021年・2022年の提案募集の重点募集テーマには  
計画策定等が挙がっていた。

計画策定等が提案部会の議論の中心に浮上してきた経過について、ここで触れておく。

### (1) 背景

計画等の策定については、地方分権改革において  
一定の見直しが行われてきたものの、2010年から  
2020年の10年間で法律により地方公共団体が策定主  
体とされる計画等の策定に関する条項数が約1.5倍  
に増加しており、地方公共団体においては、増加し  
続ける計画等に係る事務への対応に多大な労力を要  
している。

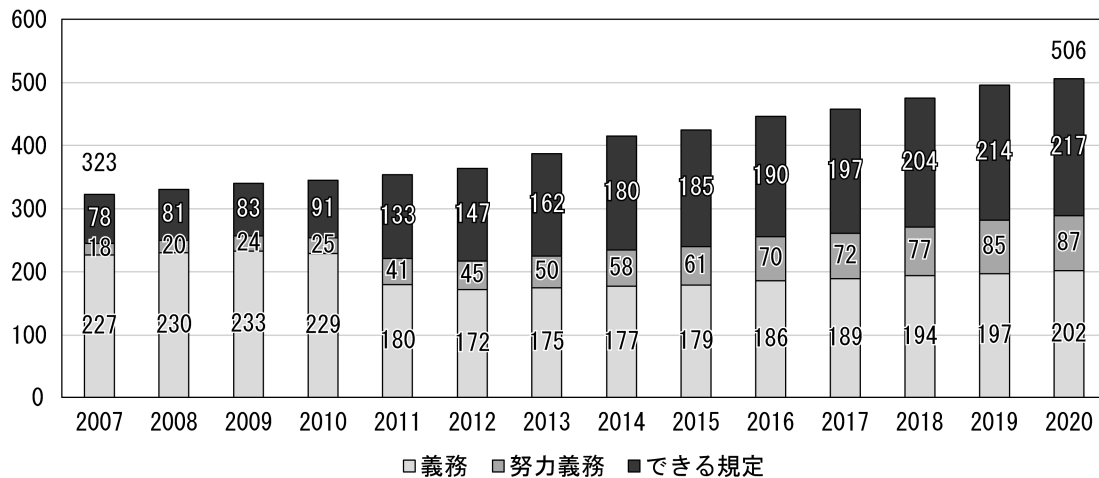
また、計画の策定を努力義務や任意としながら財  
政支援等を要件とするケースも増加傾向にある（図  
2）。

計画等の策定に係る規定の2021年12月末時点の条  
項数は、全体：514条項（義務：204条項、努力：88  
条項、できる：223条項）であった<sup>(26)</sup>。

(25) 「令和6年度 共通化の対象候補案について 2024年8月30日 第7回 国・地方デジタル共通基盤の整備・運用  
に向けた検討体制構築準備会合 ワーキングチーム」 [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital\\_gyozakaikaku/kyotsu2/1\\_kouhoannnituite.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozakaikaku/kyotsu2/1_kouhoannnituite.pdf)（2025年9月8日最終閲覧）

(26) 内閣府資料。

図2 策定に関する条項数の推移（全体）



出所）有識者会議・第1回計画策定等に関するワーキンググループ（2021年11月26日）資料3 参考資料より一部改訂

2022年6月7日に閣議決定された骨太の方針2022においては、国の地方自治体に対する新たな計画等の策定について、「地方の自主性及び自立性を確保する観点から、できる限り新設しないようにするとともに、真に必要な場合でも、計画等の内容や手続は、各団体の判断にできる限り委ねること」、「計画等は、特段の支障がない限り、策定済みの計画等との統合や他団体との共同策定を可能とすること」を原則とすると明記されていた。

## （2）2022年の地方からの提案等に関する対応方針

2022年の対応方針では、「国・地方を通じた効率的・効果的な計画行政の進め方を示したナビゲーション・ガイドの作成を行う」ことのほか、「計画策定等を含む法律案等に関する内閣府への事前相談に加え、地方公共団体の全国的連合組織へ早期に情報提供を行う」ことが記載され、2023年3月31日、「計画策定等における地方分権改革の推進について～効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド～」(以下「ナビゲーション・ガイド」という。)が閣議決定された。

ナビゲーション・ガイドには、骨太の方針2022に明記された基本原則に沿った対応となるよう、各府省の制度の検討等に当たっての効率的・効果的な計画行政の進め方が示されており、「Ⅰ制度の検討に当たっての進め方」、「Ⅱ計画行政の在り方」、「Ⅲ計画行政の推進に当たっての重要事項」からな

る指針が記載されている。

さらに、骨太の方針2023（2023年6月16日閣議決定）においても、「国・地方を通じた効率的・効果的な計画行政を推進するため、各府省は、地方に係る制度の検討に当たっては、まず、計画以外の形式を検討する。その上で、計画によらざるを得ないと考える場合には、あらかじめ地方六団体に説明を行い、理解を得るよう努めることとする。既存計画については、統廃合や事務負担の軽減を行うとともに、毎年、見直しの進捗状況を公表する。内閣府は、各府省の六団体への説明に先立ち、各府省からの事前相談に応じ必要な支援を行う。進捗状況や新たに生じる課題を踏まえ、各府省に必要な対応を促す」と記載された。

## （3）「計画策定等における地方分権改革の推進について」（閣議決定）後も増加する計画策定条項

上述のナビゲーション・ガイドが閣議決定された2023年3月31日、内閣府地方分権改革推進室から、「効率的・効果的な計画行政の推進に向けて（依頼）」が各府省に発出され、計画策定に係る次の事項について、各府省に調査依頼した。

- （1）地方公共団体の計画等に係る国の基本方針等の期間及びその根拠
- （2）法律に基づく計画等と他の計画等との一体的策定の可否

- (3) 計画等の策定等に関する条項の一覧の更新  
 (4) 計画策定等における見直しの検討状況の更新

調査結果は、2023年6月26日に報告された<sup>(27)</sup>。同調査では、2022年中の計画策定の条項の増減について調査が行われたが、結果は、2021年12月時点からの策定に関する条項数は、全体で+10条項（義務+2条項、努力+2条項、できる+6条項）、計画の内容に関する条項数は、全体で+41条項（義務+28条項、努力+2条項、できる+13条項）、計画手続に関する条項数は、全体で+66条項（義務+53条項、努力+4条項、できる+13条項）なのであり、閣議決定にかかわらずむしろ増えているというものだった（表3）。

- (4) 計画策定の義務付けは、なぜ減らないのか。

計画策定の義務付けは、なぜ減らないのか。

今井照の研究によると、市町村に策定が求められている計画数は、法律上、2018年4月時点で229計画あり、これを分野別年代別に見ると、かつては建設、都市計画の分野がほとんどを占めていたものの、2000年以降は、環境保全、教育、経済、福祉等あらゆる政策分野に及んでいるという。これに加え、国からの通知、要綱、補助金等申請に伴う計画を含めれば相当数に及ぶと指摘する<sup>(28)</sup>。

今井は、計画による地方の統制の背景に、地方分権改革があったとみる。すなわち、「機関委任事務が廃止され法定受託事務と自治事務に整理された。言い方を変えると、国と自治体との関係は行政統制から立法統制に変化した。（中略）国が望む政策を自治体に執行させるためには、法律によって、それが自治体の仕事（責務）であることを定めた上で、たとえば補助金の申請と決定など、国と自治体との行政組織間の関係を作り出す必要が生じたのである。

表3 計画策定等に関する調査結果について（1年間の増減）

策定に関する条項数の増減(R3.12時点⇒R4.12.1時点)			
	①増加	②減少	①－②(R3.12末時点からの増減)
義務規定	5	3	2
努力義務規定	3	1	2
できる	7	1	6
策定に関する条項全体	13	3	10

計画の内容に関する条項数の増減(R3.12時点⇒R4.12.1時点)			
	①増加	②減少	①－②(R3.12末時点からの増減)
義務規定	36	8	28
努力義務規定	8	6	2
できる	15	2	13
計画の内容に関する条項全体	55	14	41

計画手続に関する条項数の増減(R3.12時点⇒R4.12.1時点)			
	①増加	②減少	①－②(R3.12末時点からの増減)
義務規定	61	8	53
努力義務規定	2	6	-4
できる	15	2	13
計画手続に関する条項全体	76	10	66

※ 1つの条項において、「義務付ける」とともに「できる」とする規定等があるため、「全体」と「義務/努力/できる」の内訳の合計は一致しない。

出所) 有識者会議・第10回計画策定等に関するワーキンググループ（2023年6月26日）資料4

(27) 有識者会議・第10回計画策定等に関するワーキンググループ（2023年6月26日）資料4。

(28) 今井照「『分権改革』の高次化に向けて ― 国法による自治体への計画策定要請から考える」『都市問題』113巻5号、2022年5月。

計画策定はその触媒として多用されている」のである<sup>(29)</sup>。

そしてこのように至った要因として、「分権改革によって法規範化された国と自治体との役割分担に対応するべきはずの国と自治体の行政組織相互における自立性の欠如」を挙げ、「国自身の行政組織の自立性が乏しいゆえに、自治体の行政組織に依存せざるを得ず、その手段が自治体に対する計画統制になっている」とする<sup>(30)</sup>。

このように、2000年以降の分権改革の時代にあつて、計画統制という手法を使つての法令による仕事（責務）の義務付けはむしろ拡大している。ところが公務員数は減少し、職員一人当たり課される業務の負荷が増大することから、義務付けられた計画づくりはコンサルタントに委託されていくということに結果した。

第1次分権改革の中心的舞台であつた地方分権推進委員会の委員を務めていた故長洲一二神奈川県知事は、地方分権の具体化には、地方の権限、財源、人間の「三ゲン」を充実させなければならないと提唱していた<sup>(31)</sup>。権限だけ移譲されても改革の成果は期待できず、財源・人間（職員）と一体となった充実方策を要するというものであつた。

つまり財政的・人的資源の拡大を伴わず、仕事（責務）を義務付けた結果、せつかくの提案募集という仕組みが活かされず、権限移譲や条例制定・改正を伴う義務付け・枠付けの緩和に係る提案は影を潜めてしまった。

提案募集方式を一層効果的なものとするには、提案の対象を財政的・人的資源の拡大にも広げ、分権改革の討議の俎上にのせる必要があるのである。

## おわりに — マジックワード化する分権改革

この間、筆者は、提案募集方式は地方分権改革の落穂拾い化しているのではないかと指摘してきた。第11次一括法の国会審議でも、委員会委員より「ネタ切れ」との発言もある。

小早川光郎・有識者会議顧問は、提案募集方式について、次のように評価する。

「あの提案募集というやり方は、それはそれで大変に意味のあることなのです。ただ、あれが分権改革なのかというと、地方分権改革有識者会議のもとでやっている形ではありますが、分権改革そのものではありません。むしろ、分権改革の結果、あのような国と地方のすり合わせが可能になった、それを、これからも続けていこうという話なのです。（中略）提案募集みたいなどころでは、こんなものが分権改革かと言われながらも、コツコツと現場の改善は進んでいるわけです。だからそういう動きをしっかりと総括し維持強化していかないといけないと思っています」<sup>(32)</sup>。

小早川の言を借りれば、提案募集方式は、分権改革ではなく事務カイゼンを目的としたものだった。

分権改革は、実は2014年に提案募集方式にシフトした時点で終わっていたのである。

ゆえに、国の指示権を創設した2024年改正地方自治法が、地方分権一括法の地方自治法の基本スキーム<sup>(33)</sup>を改変しているにもかかわらず、地方団体等は分権改革に逆行すると対応することもなかったのである。

(29) 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』通巻477号（2018年7月）、55—57頁。

(30) 前掲註(28)、72—76頁。

(31) 長洲一二監修『地方分権——たしかな道筋へ——』（ぎょうせい、1995年）、5頁。

(32) 小早川光郎（インタビュー）「危機対応を、なぜ地方自治法とするのか 分権改革の原則が軽んじられている」坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研企画・編集『「転回」する地方自治《2024年地方自治法改正（下）》』（公人の友社、2024年）、45頁。

(33) 前掲註(32)、41—44頁。

では地方分権改革は、どのようなものへと変質したのか。

この点を考える材料を与えてくれているのが、先に紹介した放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数に係る従うべき基準の参酌化の過程である<sup>(34)</sup>。

放課後児童健全育成事業の設置及び運営に関する基準は、2015年度から、「従事する者及びその員数」が「従うべき基準」とされていたところ、2017年の提案募集で、全国知事会、全国市長会、全国町村会の行政側3団体から同基準の廃止又は参酌化が提案され、同年の対応方針において、「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」とした。

2018年、提案部会において、放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数に係る基準について集中して審議が行われ、同年11月19日の第87回提案部会において、厚生労働省が、「放課後児童クラブの質の確保と、地域の実情に応じた放課後児童クラブの安全的・継続的な運営を両立する限界の案として、放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数に係る『従うべき基準』については、現行の基準の内容を『参酌すべき基準』とする。

施行後3年を目途として、その施行状況を勘案し、放課後児童健全育成事業の質の確保の観点から検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」との方針転換がなされ、2018年対応方針では、「放課後児童健全育成事業（児童福祉法6条の3第2項及び子ども・子育て支援法（平24法65）59条5号）に従事する者及びその員数（34条の8の2第2項）に係る『従うべき基準』については、現行の基準の内容を『参酌すべき基準』とする。

なお、施行後3年を目途として、その施行の状況を勘案し、放課後児童健全育成事業の質の確保の観

点から検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」とした。さらに2019年の第9次一括法で2018年対応方針を踏まえた児童福祉法の改正が行われたのである。

この一連の過程について、鈴木洋昌は、放課後児童健全育成事業の基準の緩和に係る政策過程において、対応方針で「地方分権の場、つまり提案部会において検討を行うとされ、子ども・子育ての当事者等（厚生労働省などの事業官庁——筆者注）が議論に入る余地はなかった。（中略）府省、自治体、当事者が関わりつつも、課題のフレーミング（質の確保対分権——筆者注）、そして検討を主導する組織などが影響を与えたといえる」とする<sup>(35)</sup>。つまり提案部会のアリーナに引き込むことによって、基準の規制緩和が実現できたのである。

さらに提案部会の委員の一人である伊藤正次は、「自治体の立場からすれば、児童福祉政策の質を高めるためには、地域のニーズに即して迅速かつ柔軟なサービスの展開を可能にすることこそ重要である。したがって、国による義務付け・枠付けによってサービスの質が確保されるという前提自体が問い直されなければならない。ところが、『質の担保』がいわばマジックワードとなって、自治・分権に対する制約要因として機能する可能性がある」としている<sup>(36)</sup>。

だが、国の制約を緩和し、地方自治体の自由度を高めれば、政策の質が自ずと高まるわけではない。保育士や放課後児童支援員等の福祉労働者をワーキングプアの状態にし、人手不足を惹起させてきたのは地方自治体自身だからである。この観点からすれば、待機児童問題は地方自治体の政策選択の結果である。この点を見直すことなく自治体の自由度を高めても、待機児童解消も質の確保も期待できない。

分権改革は、提案募集方式の導入とともにすでに

(34) この過程に関しては、鈴木洋昌「規制緩和と提案募集方式」『提案募集方式における地方分権改革の政策過程』（公職研、2024年）、106—123頁を参照。

(35) 鈴木・前掲註(34)、122—123頁。

(36) 伊藤正次「自治体における政策の質の担保と人材戦略」『地方自治職員研修』715号（2018年10月号）14頁。同旨、伊藤「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70周年記念自治論文集』（2017年）421—435頁。（[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/chiho/02gyosei01\\_04000320.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/02gyosei01_04000320.html)）



- 本文脚注記載の文献のほか、以下を参照している。
- 大橋洋一「分権改革としての提案募集制度の発展可能性」総務省編『自治論文集 地方自治法施行七十周年記念』（総務省、2018年）
- 上林陽治「地方分権改革推進委員会『国の出先機関の見直しに関する中間報告』について」『自治総研』通巻359号（2008年9月）
- 上林陽治「義務付け・枠付けの見直しとはなにか～見直し条項数の量的分析～」『自治総研』通巻375号（2010年1月）
- 上林陽治「第30次地方制度調査会『地方自治法改正案に関する意見』の読み方～ポピュリスト型首長と地方制度改革をめぐる構図～」『自治総研』通巻401号（2012年3月）
- 上林陽治「経済財政諮問会議的分権改革と『条例による上書き権』」『自治総研』通巻442号（2015年8月）
- 鈿持麻衣「提案募集方式を通じた自治立法権の拡充」『都市とガバナンス』Vol. 34、2020年
- 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』Vol. 32、2019年
- 西尾勝「分権改革は「ナショナル・ミニマム」の全面的な見直しを要求する」『都市問題』96巻5号（2005年5月）