

あいち 分権通信

2025 年 1 月
愛知県政策企画局
企画調整部企画課

「あいち分権通信」は、地方分権改革・道州制に関する話題や愛知県の取組をお届けするものです。今回は、地方分権セミナーの講演概要などをお伝えします。

§ 目次 §

- ✓ 2024 年度愛知県地方分権セミナー結果概要 P.1
- ✓ トピックス P.7
 - ・提案募集研修を実施しました



2024 年度 愛知県地方分権セミナー結果概要

2024 年 11 月 15 日(金)に、名古屋国際センター別棟ホール
の会場及びオンライン配信によるハイブリット形式で愛知県
地方分権セミナーを開催しました。

今年度は、行政学、都市行政論を御専門とされている東京
都立大学大学院 法学政治学研究科 教授 伊藤 正次 氏を講
師としてお招きしました。講演では、近年の地方自治の動向
を踏まえ、その理念と現実という観点からお話いただき、
県民の皆様や自治体職員をはじめ、多くの方に御参加いた
だきました。



セミナー会場の様子

地方分権改革の現状と展望—人口減少・デジタル化を見据えて

東京都立大学大学院法学政治学研究科教授 伊藤 正次 氏

- I 地方分権改革の 30 年
- II 岐路に立つ地方分権
 - (1) サービスの質保証・専門性確保と地方分権
 - (2) 人口減少・デジタル化への対応
 - (3) 「非平時」を想定した制度改革



愛知県地方分権推進
キャラクター
「ぶんけん丸」

I 地方分権改革の歩み

地方分権の推進に関する決議（1993.6）

第一次地方分権改革（1995～2001）

地方分権推進委員会による勧告を経て、最終的に2000年に地方分権一括法による制度改正が行われました。この改革では、地方分権推進委員会の有識者で構成されるグループが担当省庁と折衝し、事務の振分けを行いました。その結果、機関委任事務制度の廃止、国から自治体への関与の縮小・ルール化、必置規制の見直し、係争処理制度の創設が実現しました。

なお、第一次地方分権改革は、自治体の自由度を拡大し、自分達で自分達のことを決めるためのルールづくりが主眼であり、国から地方に権限を移譲する形での地方分権ではなかったと捉えられています。

第二次地方分権改革（2007～）

地方分権改革推進委員会により、国から地方、都道府県から市町村への具体的な権限移譲が議論されました。また、その内のいくつかは実現し、義務付け・枠付けの見直しが検討されたことで、国と地方の役割分担が明確化され、自治体の自主性・自立性の強化が目指されました。

なお、民主党政権下の「地域主権改革」による出先機関改革や、自治体の統治構造の多様化等は、実現しませんでした。ただ、義務付け・枠付けの検討が継続していたのは、着目すべき点です。

提案募集方式の開始（2014～）

2014年6月に地方分権改革有識者会議は「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～」を公表し、同会議の下に提案募集専門部会を設け、そこで重点的な事項を検討し、各府省と折衝して分権を実現する提案募集方式の枠組みが始まりました。以後毎年提案募集が行われています。

提案募集方式では、自治体等が日々の行政運営の中での支障について、改革提案を

行います。これを内閣府地方分権改革推進室で調整し、年末に「対応方針」について閣議決定を行い、必要なものについては法改正を行います。

提案募集方式の特徴

自発性：第一次、第二次地方分権改革の当初に設けられた地方分権推進委員会と地方分権改革推進委員会では、審議機関で勧告案について合意形成し、内閣に勧告し、内閣が閣議決定する委員会勧告方式により、改革が進められていました。これに対し、提案募集方式は、あくまで自治体の提案について、国の府省と折衝する仕組みで、自治体の自発性にに基づきます。

迅速性：委員会での合意形成を必ずしも必要とせず、自治体の要望をできるだけ実現しようと各府省と折衝します。全ての提案が対応されるわけではありませんが、提案の実現を比較的早く体现し、迅速な対応ができます。

柔軟性：提案募集方式においては、法律改正を求める提案であっても、検討の結果、現行法で対応可という結論が得られることがあり、比較的柔軟に結論を決定できます。さらに、最終的な対応方針は、年末の閣議決定を経て、制度改正に繋がり、実現に向けた道筋が明確に示されています。

このように、提案募集方式は、地味ではありますが、地域の課題の着実な解決に寄与しています。

提案募集方式の課題

法律改正は非常にコストがかかるため、関係部署では法律改正は避けたいのが本音です。そこで、法律改正ではなく基準の見直し、通知等の発出等の方法で、提案を実現することがあります。

また、毎年提案募集を行うにあたって、事務局である地方分権改革推進室の負担が大きくなっています。最近は省力化されましたが、有識者についても、ある時期にヒアリングが集中してかなり負担が発生

するという課題もあります。

また、提案する自治体側からしても、毎年色々なところで提案を出しており、もう出し尽くしたという声もあります。これから提案募集方式を、どう持続可能な仕組みとして維持していくかは課題です。

事例 1

森林所有者の氏名等の固定資産税情報の内部利用を可能とすることにより、森林法及び森林経営管理法に基づく業務の円滑な実施に寄与（令和元年提案）

地域の課題

林地台帳の精度が低い
林地台帳の情報が明確でなく、山林の所有者が特定できない

解決策

固定資産税情報の内部利用が可能に

⇒課税のための所有者の情報を利用することが可能となり、森林所有者の情報把握が可能に

事例 2

小規模多機能型居宅住宅の定員に関する「従うべき基準」を「標準」とすることにより、必要な介護サービスの提供を可能に（令和 2 年提案）

地域の課題

必要な介護サービスが提供できない場合がある
定員を上回るニーズがあってもサービスを受けられない

解決策

利用定員に関する基準を「従うべき基準」「標準」へ

⇒国の基準を参考にしつつ、町や施設の状況に応じて利用定員を増やすことが可能に

計画の策定等における地方分権改革

国が新しい政策を推進する際に法律等を策定することがありますが、その際、都道府県や市町村に計画策定を実質的に義務付ける例が増加しています。

計画策定については、努力規定であって

も、実質的に計画を策定しないと補助金が出ない、計画の策定状況を公表し、プレッシャーをかけるということがあり、こうした仕組みを変えてほしいとの自治体からの要望がかなりありました。

最終的に計画を策定して政策を実施するのが、市町村の段階だとすると、規模の小さい自治体では、職員数も財源も足りず、計画の策定が非常に負担になります。国の担当部局には、それぞれの分野の専門人材もいますが、県、市町と規模が小さくなるに従って、分野を越えて人員を回す必要があります。そうした中で計画策定を求められても困るというのが自治体側の要望です。

これは国でも問題視をして、「経済財政運営と改革の基本方針 2022」で、新規の計画策定の抑制や、既存計画との統合について言及がありました。

これを受け、地方分権改革有識者会議で検討し、ナビゲーション・ガイドを発出し、新規の計画の抑制、既存の計画の統合や読み替え、自治体にいたずらに計画を作らせないことを求めました。

II 岐路に立つ地方分権

地方分権改革は、地域の自主性、自立性を高め、サービス向上に繋がりますが、現状では、地方分権改革を進めることで課題が生まれる部分があります。

(1) サービスの質保証・専門性確保と地方分権 専門性確保と人材不足

福祉、介護分野で顕著ですが、専門性確保、サービスの質保証のために、人員基準を設定したり、資格取得要件の厳格化をしたりすることがあります。しかし、現場の方々が研修や実習を受ける時間が取れなかったり、経過措置期間の期限が迫ってきても人材を確保できなかったりと、提案募集の場で、自治体から、経過措置期間の延長、資格要件の緩和等の提案が寄せられることがあります。

専門的な知識・能力を持った職員が対応

する体制を整えること自体は、政策目的として正しく思われますが、現場がついていないのが実態です。所管府省、有識者の方々は職員の質を高め、資格要件を明確化すべきと主張しますが、実際現場で担い手を育成し事業を展開する自治体の立場からすると難しく、そこに温度差が生まれます。

自治体の自主性、自立性を強化する地方分権の立場からすると、時間的猶予がほしい、サービスの質を高めたいが、国の示す方法では難しく、別の方法で代替できないかということがあり、その調整も地方分権改革の課題になっています。

さらに質保証や専門性確保の問題は、地方分権と折り合いがつけられないという論点もあります。

質保証・専門性確保と地方分権の相克

例1 保育所の面積・人員配置基準

認可保育所については、こども家庭庁が児童1人当たりの施設の面積、保育士の配置人数の基準を定めています。

これについて、提案募集開始当初から毎年のように、自治体側から基準の見直しを望む声があり、特例的な措置もいくつか取られていますが、本体部分は依然として「従うべき基準」として一律に決まっています。

自治体側の要望:待機児童が発生している場所では土地を確保できず、保育所の整備が進められないことや、必要な保育士の人員を揃えられないことがあり、地域の実情に応じて保育所の面積、人員配置をある程度自由に定めたいと要望しています。

こども家庭庁、保育の専門家、保護者の懸念:地域の実情に応じて基準が緩和されると、全国一律の質保証ができなくなり、保育サービスの質が下がるのではないかという懸念があります。

例2 都市計画の広域調整

第二次地方分権改革の最初に、地方分権

改革推進委員会が主導した制度改正により、市の都市計画決定に対する都道府県知事の同意が廃止されました。市はある程度規模が大きく、都市計画の専門的な知識を持つ職員がいるが、町村には少ないため、都道府県がフォローして、計画的にまちづくりを進めるべきとされました。

しかし、提案募集方式が始まると、町村から、町村の都市計画決定に対する都道府県の合意廃止が提案されました。この提案は単年度では解決できず、実態調査を行い折衝した結果、最終的に廃止されました。

国土交通省、都市計画の専門家の懸念:町村の自主性に基づき、大型ショッピングセンターを誘致して、開発が進められてしまうと、広域レベルの秩序あるまちづくりや、コンパクト化が困難になるのではないかの懸念が示されていました。

地方分権の理念を徹底するなら、全ての市町村が自主的にできる制度を整えるのが望ましいですが、他方で、広域レベルでの秩序感あるまちづくりが困難になる可能性があるという部分は、今後課題となると思います。

地方分権の効果

放課後児童クラブ職員に関する基準を地域の実情に沿ったものにするにより、柔軟なクラブ運営の実現に寄与（平成29年提案）

地域の課題

放課後児童クラブが少ない
利用ニーズは高いが、
職員の資格要件が厳しく、
職員の確保が難しい

解決策

資格や人数の「従うべき基準」
を「参酌すべき基準」に
⇒住民サービスの向上

内閣府の調査（令和2年9月末時点）
によると、この結果、自治体1,623箇所
の内、575箇所（約35%）が基準
を改正

自治体の提案が地域に反映

(2)人口減少・デジタル化

自治体間競争の激化

子ども子育て関係のサービスについては、国でも対策をしていますが、自治体でも様々な模索をしています。

東京都では、昨年度から「018 サポート」として、0歳から18歳の子供を対象に毎月5000円を支給しています。実際の効果は不明ですが、東京都がこういう取組をすると、ますます東京に子育て世代が集中するのではないかと懸念があります。人口が減少している中、子育て世帯の奪い合いが始まり、子供に対する政策に関して自治体間競争が激しくなっていることに注意が必要です。また、特に不足している技術系の自治体職員等、専門人材の奪い合いもあります。

地方分権の考え方からすると、自治体の創意工夫による政策競争自体は望ましいことです。切磋琢磨してサービスの質が上がればいいのですが、実態として力の強い自治体に資源が集中することになり、我々がそうした自治体間格差を許容できるのかが問われます。

デジタル化・DX化の影響

経済界等から、個人情報を始めとする様々な制度や、自治体の情報システムが、自治体ごとに多様であることが、デジタル化を阻害し、地域を超えたビジネスにとっての支障であるという指摘があり、現在、個人情報保護法の改正、自治体情報システム標準化法の制定により、標準化に向けた取組みが少しずつ進んでいます。

また、申請・交付手続きについても、標準化・デジタル化が進んでおり、恐らくオンライン上で様々なサービスが受けられる体制が実現していきだろうと言われてしています。

どこでもサービスを受けられるようになると、住所地の自治体でサービスを受ける必要がなくなり、自治体はヴァーチャル化し、リアルと切り離されたサービス主体

になるかもしれません。

住民は自治体の構成要素でもあります。デジタルの問題を突き詰めていくと、住所があることや、住民としてサービスを受けるとはどういうことかという問題が出てきます。政治的にも代表を選挙で選んでいるため、デジタル化によりサービスをどこでも受けられるようになることで、関係がどうなるのかは、実は非常に難しく、政治学、行政学、法律学の課題にもなりえます。ただ、今はそこまで究極のヴァーチャル化は、まだ進まないとされています。

デジタル化によって、自治体の壁が薄れていくときに、地方分権や地域の自主性はどういうことか、もう一度考え直す必要があります。

(3)非平時を想定した制度改革

2021年～2023年に第33次地方制度調査会が設置され、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点で、国と地方のあり方について考えてほしいという諮問がありました。

新型コロナウイルス感染症について、当時、感染症法や新型インフルエンザ特措法等、様々な法律で対応しましたが、これらの法律が想定していない事態が起き、緊急避難的に対応し、最終的に個別法の改正により現状を追認する形で対応された部分があります。

自治体間での患者の移送・人材確保、効率的な病床配分については、従来想定されていませんでした。そこで地方制度調査会で、特に危機管理に関する個別法が想定していない事態に対応するために、国と地方の関係を規定する一般ルールである地方自治法において、「非平時」における地方制度を整備しておく必要があるのではないかと議論になりました。

本来は、想定されていない事態が起こっても、個別法を改正し、事態に合わせた対応を整備するのが、法律に基づく行政の考え方です。しかし、個別法での対応までに、

法的根拠がない状態で危機に対応せざるをえない場面では、超法規的措置が取られることになります。

そこで、法治主義の観点から、個別法改正で対応できるまでの補充的な措置に関する規定を地方自治法に新設すべきであるという議論になりました。

非平時における役割分担、連携・協力

現行の危機管理法制では、必要に応じて自治体に対して**国の指示権**が定められていますが、個別法が想定していない場合が発生した場合、国から自治体に対する**一般法に基づく補充的な指示**を定めるかが論点になりました。

指示権の要件としては、全国規模の場合、局所的であっても被害が甚大である場合、迅速な対応に課題がある場合に限定すべきではないかと議論が行われました。

また、指示権は非常に強い権限で、一時的に自治体の自主性を制約するため、手続きは厳格に定める必要があり、適正な手続きが必要になります。

さらに都道府県の役割として、特に大都市と都道府県の関係において、都道府県の役割を強化することや、都道府県に調整を任せることも可能にすべきではないかという議論がありました。

大都市圏、特に東京圏で、コロナの時に調整が大変だったこともあり、これから一体で対応するため、平時から国も含めた協議や調整の枠組みが必要ではないかとの議論も行われたところです。

非平時における情報共有・コミュニケーション・リソース確保

現行の地方自治法では、地方に対する資料提出要求は、助言、勧告、情報提供に目的が限定されています。第一次地方分権改革で、無制限に情報収集することはおかしいとして類型を限定しましたが、非平時に限って、指示権を含めた国の関与、情報提供や意見表明を求めることを可能にする

かとも議論になりました。

また、危機管理法制では、国の役割として職員派遣のあっせんや応援の広域調整・指示等も規定されていますが、これも地方自治法に盛り込むのか、民間からのリソース確保の制度化についても議論になりました。

地方自治法改正による国の補充的指示権の創設等

第33次地方制度調査会の答申を踏まえ、令和6年に地方自治法が改正され、国の補充的指示権が創設されました。

国による地方公共団体への資料提出、意見提出の求めを可能にする、非平時に補充的な指示を国から地方に対して行うことができる規定、都道府県、指定市町村の事務等の調整を行えるようにする、自治体相互間の応援や職員派遣について国があっせん等を行うとして、全体としては国の権限を拡大する改正が行われました。

改正については、これまでの地方分権改革とは全く異なる、中央集権化への転換ではないかとの意見もあります。

非平時における地方制度の整備に関する私見

個人としては、地方自治法という一般ルールに、個別法が想定していない事態を設定してルールを定めること自体は、第一次地方分権改革でも考えられていて、むしろ改革の主眼でした。

国が、権限なく自治体の意思決定に対して裁量的に幅広く関与するのをなくするのが趣旨だとすると、今回、個別法が想定していない事態において、指示権という形ではありますが、補充的・臨時的なルールを事前に定めておくことは、必要だと思います。ただし、発動する際には、厳格に要件を決めることも必要であり、特に閣議決定等は当然必要だと考えます。

他方で、事後的に、本当に国の対応が正しかったのかを公開の場で検証することもあります。実際に、**国会修正で、国会へ**

の事後報告を義務付ける規定が創設されており、それが代替する機能かと思います。

非平時における都道府県の調整権限を認めるかは、大都市と都道府県の関係も関わるため難しいのですが、事務の性質によ

って、広域調整する必要があるものも出てきます。病床の調整、入院の調整については、ある程度広域調整を認める必要があると思います。

おわりに：地方分権改革の展望

- ・当面は、提案募集方式による地方分権改革が続けられると想定
- ・人口減少、超高齢化により、我が国の財源や人材等の利用可能性は制約を受けることは確実
⇒自治体には、地域の実情に合わせ、創意工夫の下、デジタル技術を生かしたサービス提供や、業務の執行方法の刷新、職員の働き方改革の見直しが求められる
- ・地方分権改革の理念自体は依然として重要だが、コンパクト化による国土の効率的な利用、広域調整、危機への対応、行政のデジタル化といった要請と齟齬が生じる側面もある
⇒多様性を必要しない制度、基盤については**共通化**を進めるとともに、**国と自治体間、自治体相互間の行動連携**を機能させる制度設計を図ることが重要



トピックス

提案募集研修を実施しました

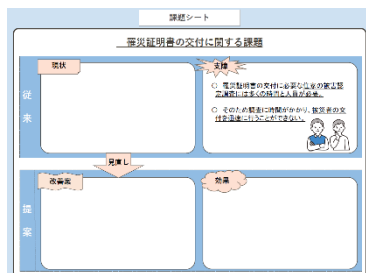
地方分権セミナーの第2部として、「地方分権改革に関する提案募集方式」の積極的な活用により、更なる地方分権の推進を図るため、昨年度に引き続き、県庁内各部局の地方分権担当者、県内市町村の地方分権担当者、公務員志望の大学生を対象として、提案募集についての研修を開催しました。

研修では、内閣府地方分権改革推進室職員を講師としてお招きし、ワークショップを行いました。ワークショップでは、過去の事例をもとにした課題を、提案募集方式によってどのように解決するかをグループごとに検討し、実際に提案を作成しました。

短い時間ではありましたが、グループごとに提案を実際に形にすることを体験することで、提案募集方式への理解を深めることができました。



研修の様子



研修資料（抜粋）

○ホームページ 分権型社会に向けて

<https://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/>
地方分権や道州制について、愛知県の主張・取組など最新の動向を紹介していますので、ご覧ください。

愛知県政策企画局企画調整部企画課
2025年1月発行
Mail kikaku@pref.aichi.lg.jp
TEL(052)954-6089（ダイヤルイン）