

あいち 分権通信

2022年3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。地方分権・道州制セミナーの講演概要などをお伝えします。

§ 目次 §

- ✓ 2021年度地方分権・道州制セミナー結果概要「地方分権改革の過去・現在・未来—地域社会の将来像を考える」…………… P. 1
- ✓ トピックス…………… P. 6
 - ・「提案募集方式」における令和3(2021)年愛知県提案の結果

2021年度 地方分権・道州制セミナー結果概要

2022年1月27日に、TKP名古屋ルーセントタワー16階会議室での聴講とYouTube Liveのオンライン視聴によるハイブリット形式での開催を予定しておりましたが、新型コロナウイルス感染症拡大の状況を鑑み、急遽オンライン視聴及び録画配信に変更しました。

講師として国の地方分権改革の取組を推進する「地方分権改革有識者会議」及び「提案募集検討部会」のメンバーである勢一 智子氏に御講演いただき、自治体職員や県・市議会議員をはじめ、多くの方に御参加いただきました。

「地方分権改革の過去・現在・未来—地域社会の将来像を考える」

(西南学院大学 法学部教授 勢一 智子氏)

地方分権とはなにか—1993年へ遡って

現在の地方分権は、これまでどのような経緯があって、現在如何なる状況にあるのか、過去、現在と見ながら、未来、地域社会の将来像を考えるきっかけにできればと思います。地方分権改革は、1993年の衆参両院の決議に始まります。当時、すでに東京への一極集中がいろいろな問題を発生させている状況の中で、一極集中を排除して、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会を作り上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられていました。

その期待を受けて、国と地方との役割を見直し、地方公共団体の自主性、自立性の

強化を図り、21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立するため抜本的な施策を、総力を挙げて断行していくべきであるとされました。

さらに、1994年の第24次地方制度調査会の地方分権の推進に関する答申では、中央集権型の行政システムが、今日において様々な弊害を生じさせており、分権型行政システムへの転換が求められていること、また、当面、現在の市町村、都道府県の2層制を



セミナー当日の様子

基礎とする地方自治制度のもとで地方分権を推進する方策を検討すべきであることが指摘されました。そして、地方分権推進の目指すべき方針として、画一性よりも、自立性や多様性がより尊重され、住民に身近な行政は、身近な地方公共団体が担っていくことを基本とすべきであると示されています。

なぜ地方分権を行う必要があるのか

社会が置かれている状況の中で、住民、国民が望んでいることが変わってきています。その社会全体の変化に応じて、課題を解決する方法（制度、システム）を適切に変えていこうというのが、地方分権を行うニーズです。

戦後復興期から高度成長期を経て、経済成熟期にある我が国においては、効率性、公平性を重視した中央集権型の行政システムから、地域の個性を重視した地方分権型の行政システムに変えていくことが必要であり、分権改革は、そのための大きな社会体制改革になります。このような理念と社会変化のもとで地方分権改革は進められてきました。

地方分権改革のこれまでの歩み

1993年の衆参両院の地方分権推進に関する決議から分権改革がスタートし、地方分権推進法のもとで地方分権推進委員会が発足し、第一次分権改革が力強く推進されました。

その結果、1999年に地方分権一括法が成立し、地方分権の一つの大きな道標になっています。

その後、国の設置した専門家を委員とする委員会のもとで、地方分権の方向性や国と地方の役割、関係性などを専門的に検討し、分権が進められていきます。第二次分権改革においても、その体制は継続し、委員会の勧告をもとに、第一次～第三次一括法が成立しました。

仕組みが大きく変わるのが2013年になります。分権改革推進本部と有識者会議が発足して、委員会方式ではなく、地方

からの提案に基づいて分権を進めていくべきとされました。

こうして新たなステージに変わり、2014年から提案募集方式が始まりました。

機関委任事務制度の廃止と事務の再編成

第一次分権改革による地方分権一括法のもとで、475本の法律を一括で改正するというダイナミックな制度改正がなされました。ここでの一番大きな変化が、機関委任事務制度の廃止です。

機関委任事務制度とは、都道府県知事や市町村長を国の下部組織として、国の事務を執行してもらう仕組みです。国の下部組織として事務を実施することになりますので、地方での条例制定はかならず、地方の事情に合わなくても、国の指示のもとで実施する体制になっていました。

これが第一次地方分権改革によって、制度が廃止され、法定受託事務と自治事務に整理をされました。成果として、条例制定権の拡大と法令解釈権の拡大が実現しました。

「義務付け・枠付け」の見直し

第二次分権改革では、地方に対する規制緩和、いわゆる「義務付け・枠付け」の見直しと事務権限の移譲が大きな動きです。あわせて国と地方の協議の場も設置されました。

義務付け・枠付けとは、地方自治体が行う事務であるにもかかわらず、国が法令等で方法を指定したり、基準に従うことを全国一律に定めることです。

全国一律の基準や方法では、地域の実情に合わない等の支障があっても臨機応変に対応できないという問題があります。これを分権改革のもとで見直し、地方に対する規制の緩和を行ってきました。具体的には、国が定める基準・手続きを廃止したり、地方自治体が独自の基準を条例で定められるよう法令を改正したりすることです。各地域が実情に応じて規律する、判断することができる制度枠組みに変える改革になります。

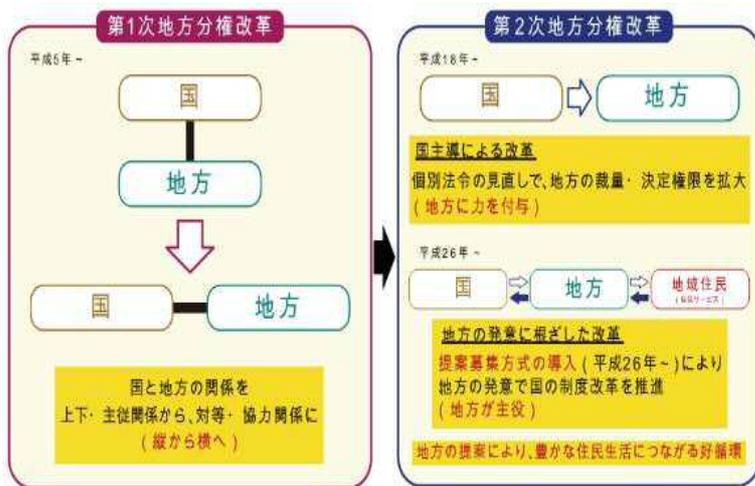
提案募集方式

第一次、第二次分権のこれまでの成果を踏まえ、さらにどこに手が届いていないのか議論される中で、これから先は、全国一律の対応では、手当ができなかった細やかな対応ができるように足りない部分を補うことが必要とされました。そして、地方からの提案を活用し、分権をさらに細やかにかつ丁寧に進めていくという方針のもと、提案募集方式が始まりました。

地方分権改革のイメージ

第一次分権改革では、国と地方が上下、主従の関係にあったものを、対等、協力関係にシフトさせたことが大きな変化です。第二次分権改革では、国主導による改革により個別法令の見直し、地方の裁量・決定権限を拡大することを行い、さらにその次のステップとして、地方の発意に根差した改革の提案募集方式に進んでいったという流れになります。

提案募集方式に、地域住民が登場しているところに注目してください（下図参照）。地方分権改革は、国と地方との関係の改革であり、今もまだそうあるわけですが、そのステークホルダーとして地域住民



が役割を担う、むしろ主役の1人を担っているというのが提案募集方式の鍵です。

個性を活かし自立した地方をつくる

地方分権有識者会議が提案募集方式の採用に先立って示した、「分権改革の総括と展望¹⁾」によると、地方分権改革の理念を構築するというステージから、「個性を活かし自立した地方をつくる」という新たなステージに発展させるとされています。

国主導による集中的な取組や委員会による勧告を実現する方式から、地方の発意に根差した息の長い取組を目指すこととなります。

その提案募集方式を使って、何を実現していくか。これまでの分権改革は、地方全体に共通の基盤制度を確立することが重要なミッションでした。

これからは地方の多様性を重んじた取組をしっかりと支えていくことが大切になります。真の住民自治の拡充、財政的な自立性の確立を実現するために、地方分権推進に向けた世論を喚起し、分権の意義を普及啓発するところに重点が置かれています。

そのためには、改革の成果を継続的かつ効果的に示していく必要があります。住民にその成果を知ってもらう、制度の運用を通じて感じてもらう、或いは住民に参加をしてもらうことで、さらに、分権改革の成果を生かして、地域を良くするための実践が求められます。

「提案募集方式」の特色

現在の分権改革を支えている提案募集方式は、地方公共団体側が地域で国の制度運用において問題があり改善すべきこと、或いは自治体に任せることで、よりよくできることや、義務づけ等を見直す

¹ 平成26年6月24日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～」

地方分権改革のミッションとして「個性を活かし自立した地方をつくる」を掲げ、従来からの課題への取組に加え、地方の「発意」と「多様性」を重視し、地方に対する権限移譲及び規制緩和に係る改革提案を地方公共団体等から募る「提案募集方式」を導入しています。(内閣府ウェブサイトより抜粋)

ことで、より現場がやりやすくなることなどを分権提案として国に具体的に提示します。そして国側は、内閣府の地方分権改革推進室を窓口として、提案を受けとめ、その提案に関し、関係府省と調整をして、実現をしていくというスキームになっています。

そして実現した提案の成果は、地域が改正された制度を使って、地域にとって望ましい行政を運営していくことで還元される形になっています。

法制度は、最初はピカピカの制度として誕生するわけですが、社会が変わり、ニーズが変わっていくうちに、「必ずしも社会にとって、最善のものではない」ということが起こります。これは最初の制度設計が悪いのではなく、経年変化による制度疲労です。時代に合わなくなった制度はきちんと改善、リノベーションしてよりよい制度にしていくことは必要な作業になります。分権という視点から行っていくのが、この提案募集の一つの役割でもあります。

その制度疲労は、使っている地方現場が最初に見つけることができるのです。その発見を的確に提案に結びつけることで、国はその問題状況を正しく把握し、地方と協力して、どのような制度に変えていくべきかを考えていくのです。

これまで1300件を超える改善が行われています。提案が、いつ、どのような理由で、どのような形に変わったのかに関心を持っていただき、何か制度に問題を感じたとき、次はあなたが提案することを前向きに考えてほしいと思います。

地方分権改革の未来

提案募集もこのくらい続いてくると、「何となく一通り気になっていることは提案で出たよね」という声が地域から聞こえてきます。確かにこれまで気になっていた部分はすでに提案され、何らかの形で解消されたかもしれません。ただ、地域社会は、これからも続いていきます。人口減少が全国的に進行をし、日本全体の傾向とし

て、止めることができない状況にあります。こうした社会の変化の中でも、地域社会は持続可能でなければならない。また、まさに今、新型コロナウイルスにより我々は、厳しい状況に置かれています。このように社会、地域の環境が刻々と変わる中で地域のニーズにしっかり応えていくために、今の制度や体制は本当に大丈夫なのかということは常に意識をしなければいけないと思います。5年後、10年後、50年後に地域社会がしっかり立っているためには、先を見据えた議論がとても大切です。

提案募集方式の意義と価値

提案募集方式の意義と価値について再度確認したいと思います。分権改革の中に、地域住民が重要な主体として登場してきているというのが、提案募集方式の鍵だとお伝えしました。自治体の中には、分権提案について「一体何を提案していいのかわからない」という声も聞こえてきています。

しかし、地域住民の皆さんは、今の行政運営、制度運用に満足していますか。満足していないのだとしたら、どこに問題を感じているのでしょうか。或いは困っていてもそれを制度で解消することができないという事例があるとしたら、なぜ、その人には制度の助けが及ばないのでしょうか。

それを寄り添って考えることができるのは、自治体の職員です。地域の現状と制度の両方を理解していないと、どの制度をどう変えていいのかというところに意識も知見も及びません。ぜひ地域住民と向き合って、現状から問題点を受けとめていただきたいと思います。そしてそれが国の制度を変えることで解決できるのであれば、分権提案をお寄せいただきたい。これが提案募集方式の特色であり強みであろうと思います。

確かに、特に小規模の市町村ですと一緒に議論する仲間がないという悩みもあるでしょう。その時の支援としては事前相談があります。提案で何とかならないかと考えたものの、どうしていいかわからないというときには、提案募集のかなり早い段

階で、内閣府の分権室に相談ができる仕組みになっています。ここの売りは事前相談の最初の受けとめを自治体から派遣されている職員が行っていることです。つまり自治体の現状がわかる方が、一緒に提案を考えてくれます。これは国の組織としては極めて珍しい体制です。

他にも共同提案という仕組みもあります。自分で提案が思いつかない場合であっても、他の団体の提案で、賛同できるものがあれば、共同提案という形で相乗りできます。いきなりの提案はハードルが高いと感じるのであれば、ここからスタートする方法もあります。こうした経験は、制度の考え方や問題点に対して、こういうパターンで改善すると良くなりそうだということ学ぶチャンスにもなります。

地域活性化に向けた三政策

提案募集方式を使って、どのように地域社会の将来を考えていくか、少し紹介します。

まず、地域の活性化に地域はどのように取り組まれているのでしょうか。地方分権以外に、「地方創生」や「広域連携」を各地域で進めているかと思えます。

例えば、地方創生では、国の総合戦略の枠組みを意識し、各地域で戦略が作られていると思います。この戦略は、まちのこと、人のこと、仕事のこと、ほぼすべての政策分野に関わっています。そういう政策、施策を展開することが求められているのが地方創生です。自治体には、SDGsの理念を推進する中、持続可能なまちづくりと、地域の活性化を実現するために何が必要かという観点から政策を検討することが求められます。

次に広域連携は、人口減少を背景として、各地で取組が進んできています。自治体間で連携し、広域で取組むという動きです。広域連携による変化が政策の展開にどのように結びつくのかということもしっかり考える必要があります。

そのように見ていくと、この3つそれぞれが、しっかりタグを組んで同じ方向に舵を切っていくことで、もっと効果的に政策展開できないでしょうか。

例えば、地方創生で新しいことを地域で始めようとする、制度が支障になって、上手くいかないことがあるかもしれません。その時には、提案募集方式で制度自体を変えることもできるでしょう。或いは、手挙げ方式(一律に同じ権限を移譲するのではなく、移譲して欲しい地域が手を挙げて、その地域にだけ権限や事務を移譲すること)もできます。それらを活用して、地域の特性に応じた制度設計で地方創生の新しい取組を支援することが可能になります。

また、広域連携についても、これまで単独自治体で行っていた政策施策を、広域で連携して複数自治体で展開することで、経済規模が大きくなり、もっとアグレッシブなことができるかもしれません。そのためにも、提案募集で制度を改善しようという議論もできます。

そして、地方創生は基本的には各団体で進めています。広域の方が、効果的なものがあるのであれば、広域で展開することもできます。

このように、3つを各地域の実情とニーズに応じて、各地域が戦略的に活用していくという視点から、これからの地域づくりでは、制度を味方につけることも一つの方法ではないでしょうか。

今年度の重点募集テーマについて

ここ最近、個々の法律において、国が自治体に対して、計画策定やその手続き、内容を義務付けることが問題視されてきました。これまでの約15年間で都道府県については、努力義務が4.7倍、できる規定が2.6倍に増えています。市町村についても、努力義務が3.8倍に増えています。努力義務やできる規定は、義務づけているわけではないので、分権に反しないという建前論もありますが、財政措置の条件となったり、各自自治体の策定状況が国のホームページで公表されるなど、各自自治体が、その自治体の本当のニーズで判断して策定するという環境には必ずしもなっていません。こうした計画策定が自治体の負担になっていたり、自治運営の支障になったりし

ていることが問題視され、今年度提案募集の重点テーマとなりました。

総括

地方分権の過去、現在、未来というテーマでしたが、過去を知って、現在を考え、そして未来につなげるということで「地方分権とは何か」を今まさに現在地として考えてみるのは大事なステップだと思います。1993年から始まった分権改革が、時を経て、当時の思いや理念が受け継がれている中で、我々はそれをどう受けとめて、新たな歩みにつなげるべきなのでしょう

冒頭の両院の決議にある問題状況が、今、必ずしも解決していないのではないかと、というジレンマはあります。しかし、当時から社会状況が大きく変わる中で、今私たちが、「地方分権とは何か」を、現在の社会の中で改めて考え、次のステップにつなげていくことが大切です。

地域がそれぞれの個性を大切に成り立つのが日本社会です。これからも地域の力が日本社会を変えていくと思いますし、期待もしています。皆様と個性豊かな地域で成り立つ日本社会を一緒に描いていくことができるのを楽しみにしています。

トピックス

「提案募集方式」における 2021 年愛知県提案の結果

- 「令和 3 年の地方からの提案等に関する対応方針」が閣議決定されました。
2021 年 12 月 21 日（火）に、本年の提案 220 件のうち、提案の対象外であるもの等を除いた 160 件について調査・審議が重ねられ、145 件について「実現・対応」（「提案の趣旨を踏まえ対応」あるいは「現行規定で対応可能」）とされました。
今後は、各提案内容の実現に向けて、各省庁による法改正や通知の発出などが行われるほか、内閣府によって各提案の対応状況がフォローアップされます。
本県が提案した 4 件のうち以下の 2 件は「実現・対応」とされ、関連の制度改正や通知等が行われる見込みです。
 - ① 下水道法に基づく下水道の事業計画策定に関して地方公共団体が作成する資料の見直し
 - ② 国土利用計画法に基づく土地売買等届出制度における提出書類の簡素化

○ ホームページ 分権型社会に向けて
URL <https://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/index.html>
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
2022 年 3 月発行
E-mail kikaku@pref.aichi.lg.jp
TEL (052)954-6089（ダイヤルイン）