

あいち

# 分権通信

2024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 §

- ✓ 2023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.8
  - ・提案募集研修を実施しました



## 2023年度 愛知県地方分権セミナー結果概要

2023年11月17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、地方自治論、行政学を御専門とされている、北海道大学公共政策大学院教授 山崎幹根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

## 地方自治の理念と現実—近年の動向を手がかりに

北海道大学公共政策大学院 教授 山崎 幹根 氏

- 1 地方分権改革をふりかえる ..... P.2
- 2 「計画集権」は変わるか? ..... P.4
- 3 今後の自治の発展に向けて 残された諸課題 ..... P.6
- まとめ ..... P.7



## 1. 地方分権改革をふりかえる

地方分権改革は30年前の衆参両院の議決から、第一次分権改革、地方財政改革(三位一体の改革)、第二次分権改革を経て今日に至ります。大きな特徴として、国と地方との基本的な制度上の枠組みを維持しつつ漸進的な見直しが積み重ねられてきたといえます。

### 第1次地方分権改革

第1次改革では、国から地方自治体への関与を縮小し、自治体の自由度拡大を基本方針として位置づけ、国の自治体に対する統制・干渉を弱めることで、自治体の創意工夫を奨励しました。また、自治体関係者の総意として、地方六団体が共通して要望した事項を実現させました。

この改革を通じて「上下主従」から「対等協力」へと、国と地方の新たな関係が構築されました。この時、最も重視されたのは機関委任事務制度の廃止でした。

### 第2次地方分権改革

第2次改革では、国の自治体に対する規制緩和として、個別の法令による義務付け・枠付けを見直し、自治体の自主性を高めることを目指しました。第一次分権改革と改革の方向性は基本的に同じです。国から地方自治体への事務権限の移譲、都道府県から市町村への権限移譲、そして、国の政策形成に地方自治体の意見を反映させるための公式的な「国と地方の協議の場」の設置も法制化されました。

その後も地方分権改革は断続的に行われており、地方自治体からの提案を国が検討し、関係府省との調整を経て、全国の地方自治体を対象とした制度改正を図る提案募集方式を断続的に行っています。

### 地方分権改革の成果

第一次地方分権改革の成果を検証するために、地方分権推進本部が2002、2003年にアンケート調査を行いました。この結果、2年間で都道府県177件、市区町村

337件、合計延べ数で514件の実践があったことが明らかになり、割合で見ると都道府県の方が改革の成果を活かした取り組みに積極的であったことが伺えます。

また、2007年に日本都市センターが全市区を対象にアンケート調査を行いました。「地方分権改革は、市区町村にとって有益であったか」という問いへの回答は「特に変わらない」が45.8%と最も多く、「有益であった」33%、「有益でなかった」19.1%と続きました。

このように、第1次地方分権改革は、都道府県に対して一定の変化を及ぼしたと言えます。市町村に関しては、受け止めの差が大きく、積極的な対応をする市町村とそうでない市町村との姿勢の違いが明らかになりました。

2014年に内閣府地方分権改革推進室が行った調査で、「地方分権改革の今後の課題」を尋ねたところ、都道府県では、関連事務の一体的な権限移譲を求める要求、偏在性が少なく安定的な地方税体系の確立、課税自主権の拡大等が今後の課題であるという意見が見られました。これに対し、市町村では、現状少数の職員により各種事務を処理しており、地方分権による事務増加への対応、専門性が高く処理件数が少ない事務の移譲、事務権限の移譲に伴う財源措置、権限移譲についての意見交換が課題であるとの回答が多くありました。

このように、地方分権は業務増加のイメージが先行し、市町村から積極的な提案がされにくい要因も明らかになりました。

### 地方分権改革の評価

地方分権改革の評価には「拡大した自由をいかに活用するか」によるところが大きいといえます。自治体間で、政策内容や政策水準の差異が広がることは当然予想されますが、自治の原則に立つと、拡大した自由を活用しない選択も、それぞれの自治体に与えられているとも言えます。

一方、近年の地方分権改革一括法は、個別法令に関する細かい手続きの見直しが

主流であり、わかりやすく実感しやすい事例が少なくなっています。

私に言わせると、今日行われているのは、地方分権「改革」というより「カイゼン」運動に似ている面があります。「カイゼン」運動とは、工場などの生産現場で自主的な業務を見直す活動です。トヨタを始めとする日本企業で導入され、製造業の技術力、国際競争力を高める原動力の一つとして、職場や工場をあげて提案活動が行われました。地方分権改革も、全国各地の自治体による「カイゼン」の蓄積が、地方自治全体への貢献に寄与すると見るかどうかで、評価が分かれるのではないのでしょうか。

### 北海道の道州制改革・特区構想の顛末 戦後の北海道開発体制

ここで先の地方分権改革でなぜ道州制改革、出先機関改革が実現しなかったのかを考える手がかりとして、北海道の事例を紹介します。

北海道には本州の府県と異なる行政制度が導入されています。戦後直後の日本経済社会復興を目的に、北海道を国策として開発する仕組みができました。また、北海道は海に囲まれています。旧ソ連・ロシアとの国境隣接地域です。東西冷戦の時代には、非公式的に政治的・軍事的な特別な意味合いもありました。

具体的には、北海道総合開発計画が策定され、閣議決定されます。これを実行するために現在は、国土交通省北海道局、出先機関の北海道開発局が、一括計上権や公共事業の高率補助という予算制度の特例を用いながら事業を執行しています。

### 道州制特区法で明らかになった課題

こうした仕組みの下、約20年前に北海道で道州制改革の構想が浮上しましたが、議論は二転三転しました。最大の理由の一つは、当時の小泉純一郎政権の意図と地元北海道側の思惑の違いが色々な形で露呈したことです。当初、北海道が目された理由には、府県統合・合併をする必要がな

いため、他地域よりも改革が容易だろうとの期待もありました。

一方、議論が混迷した一番の原因は「道州制」と「道州制特区」について、明確な定義がないまま議論が始まったことです。国の役割や責任が不明確なまま、自治体である北海道に提案を委ねたことで、議論が迷走しました。

また、地方の側が国の出先機関を引き受けるかに関しても温度差があり、当時の小泉政権は北海道の側から国の出先機関の移管を提案することを期待していました。ところが、北海道は必ずしも積極的ではなく、公共事業の高率補助などの特例がなくなることへの懸念もありました。

その後、紆余曲折を経て2006年に道州制特区法が成立したものの北海道だけに特別な形で与えられた権限はほとんどありません。権限移譲に際して、どのように財源を移譲するのかが議論になります。当時、水道事業の監督権限の移譲がテーマになり、北海道と厚生労働省の間で議論が重ねられました。北海道は3名の職員の増員が必要と主張しましたが、厚生労働省は非常勤職員でよいとのことで、結局1か月分の給与と旅費に相当する73万円の配分で決着しました。北海道が執行に必要と考える業務量と、国が考える必要最低限の業務量のどちらに基づき経費を算定するのかが違いが明らかになりました。

このように、道州制特区法に基づいて権限移譲を進めるためには、関係府省の合意を得る高いハードルがあります。実行段階でも、権限移譲の必要性、業務内容・経費の算定などの調整のみならず、実際の移譲財源が少なく、財源も恒久的ではありません。そのため、特区法によって権限移譲を提案するのは大変だという認識が強まり、積極的に活用されない現状があります。

### イギリス・スコットランドとの比較から

イギリスでは様々なタイプの地方分権改革が行われてきましたが、日本との違いを明確にするために、ブリテン島北部のス

コットランドで1990年代末に独自の議会を創設し立法権と行政権が移譲された分権改革（devolution）について触れます。日本的に言えば「究極の道州制改革」です。

日本の地方分権改革は総じて、「公共政策の質の向上」に主眼があるといえます。具体的には、サービス水準の向上、地域経済の活性化、自治体運営の効率化などです。一方、国は国家公務員を減らし地方公務員にすることや、補助金削減など、分権よりも行革を志向する傾向があります。また、政策や制度の画一化への志向も強いです。

これに対し、スコットランドの分権改革の推進力は「自己決定権の確立」でした。スコットランドは保守党の勢力が弱い地域であるため、国会議員を選出しても中央の保守党政権に自分たちの声が届かない「民主主義の欠陥」状態が生まれました。そのため「イングランドの保守党に支配され、望まない政策を押し付けられることを拒否し、自分たちが決定権を持つ議会の設置」を目指しました。そのため、分権改革は超党派市民が主導する政治運動であり、市民運動が政党を動かす形で実現しました。

さらに両者の違いは、地域・領域に由来するアイデンティティの存在と、それが政治的意味合いを持っているかです。イギリスでは「あなたはイギリス人ですか？スコットランド人ですか？」というアイデンティティ調査が政治学や社会学でも主要な研究として行われています。それに対して「あなたは日本人ですか？愛知県人ですか？」とはまず聞かれません。そこに郷土意識や県民意識はあるかもしれませんが、政治的意味合いはほとんどないでしょう。

## 2. 「計画集権」は変わるか？

近年、国が法律で政策の基本的な方向性を示し、補助金を誘引にして自治体に自発的に計画を策定させる手法が増加しています。2021年時点で「義務」「努力義務」「できる」などの規定を持つ法律は514もありました。このように国が行政計画を自治体に作らせる手法が増加している背景

には国側に、政策形成のコスト・リスクの軽減、地方の提案から質の高いアイデアを選別できる、政策の成否を地方自治体の自己責任に帰することができるなどのメリットがあるからです。こうした手法の最大の問題は、地方分権の理念である「関与の縮小・廃止」と相反する点にあります。実際、自治体の現場では、多くの政策分野で計画策定を強いられることによる業務の負担増が問題となっています。

### 「地方創生」に現れた国と地方の関係

そこで先ず、こうした手法の典型と言える地方創生を事例にして、国と地方の関係の実態について見ていきたいと思えます。

同僚の教員を中心に2016・2017年に北海道内の市町村に対してアンケート調査とヒアリングを行いました。そこでは地方自治体の両義的な姿勢が明らかになりました。「地方創生に対する受け止め方」への問いに対しては、「地方創生のチャンス」が約37%、「学ぶところがあった」が約24%、「住民にとって有益」が約6%との肯定的な評価が多い一方、「事務作業に忙殺された」が約20%でした。「地方自治体から国に対して声や要望が届きやすくなっていると感じますか」という問いに対して、「届きやすくなってきている」が約52%、「届きにくくなってきている」が約42%と評価が二分しました。「国から地方へのコントロールは強化されているか」という問いには、「強化されている」が約65%、「強化されていない」が約30%でした。

このように、政策自体への肯定的な評価が多数を占める一方、地方の声の伝わり方について評価が分かるとともに、国から地方への統制に関しては、強まったとの回答が多数を占めるなど、政策手法に対しては厳しい見方が示されました。参考として愛媛県、香川県の市町村にも同様のアンケート調査を行いました。ほぼ近似の結果が現れました。

国はいろいろなタイプの交付金メニュー

ーを提示し、また内容をその時々に変えるなどして、自治体の意欲を誘導してきました。自治体の側も地方創生を地域活性化のチャンスと受け止め、自治体が積極的にコミットし、苦勞しながらも総合戦略を策定し、具体的な事業を提案して交付金を獲得しようとする自治体間競争の構図も見られました。

実際、自治体の中には人口が増加したり、域外の民間企業や団体との連携によって地域経済を活性化させた成功例も見られました。また、中央集権的な手法への批判をひとまず脇に置いて、地域独自の政策を総合戦略の中に盛り込み、国が示す文書の文言を上手く用いながら交付金を獲得している自治体もありました。地方創生をあくまでも自分たちが行いたい本来の政策の「手段」として客観的に割り切って対応するという、したたかさも見られました。

こうした自治体は普段から国の政策誘導の有無に関係なく、地域が目指すべき将来像を明確に持っており、自治体内外の関係者とのネットワーク形成に努力し、そして、自らが策定した総合計画を基本として実効的な自治体運営を行っているかという実績があります。ただし、全体の中では、ごく少数の部類に属します。

その一方、交付金申請の手続きの煩雑さ、採択基準が不明確さ、毎年のように補助要綱が変わるなどの要因もあり、交付金申請を諦めた自治体も一定数ありました。

地方創生は全体として人口の東京の一極集中問題を解決し、地域経済の活性化を目指していましたが、現在も東京一極集中現象は止まっておらず、そうした意味では目標は達成されていません。これは、地方の自助努力にゆだねるのではなく、国が第一義的に取り組むべき政策課題です。

また、地方創生のような政策手法は、自治体間競争によって全体の人口が減少する中、移住者、定住者、子育て世代、観光客、交流人口等の奪い合いを自治体間で行っている面があり、ふるさと納税にも同様の傾向があります。

## 国のナビゲーション・ガイドによる見直し

ここで話を現在の「計画集権」に戻します。地方の側も問題点を看過しているわけではなく、全国知事会、全国市長会、全国町村会も現状の見直しを要求しています。地方分権改革に関する提案募集でも、支障事例の指摘がしばしば行われていました。

これを受け国も地方分権改革有識者会議で「計画策定等に関するワーキンググループ」を設置し、現状、問題点、改善の方向性を整理し、「効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド案」を作成しました。その後、2023年3月に行政計画のあり方を改善するための閣議決定がされました。ナビゲーション・ガイドによれば、国が自治体に計画策定を求める場合には、①「できる」規定を優先、②既存計画等の統廃合や既存計画への内容追加、一体的な策定や上位計画への統合可能性、を検討するとしています。また、地方自治体の総合計画等に、計画等の一部または全部を記載できる旨を明確化する方針が示され、見直しが行われます。さらに、計画策定等に際しての事務負担の権限も検討されます。

今後、地方の側は見直し作業が実効性を伴うのかを注視しなければなりません。

## 「計画集権」型の手法が増加する背景

さらに、行政計画策定に関わる制度的・手続き的な見直しにとどまらない再検討も必要です。というのは、「計画集権」の増加の背景には、国が補助金を交付する際の条件として、自治体に個別計画を「自発的に」策定させているという実態があるからです。この点は全国知事会も指摘しています。こうした構図を全体として押さえた上で改革しなければ、抜本的な解決が期待できないおそれがあります。

さらにいえば、自治体の側が一斉に競争しながらアイデアを提案し、競い合いながら補助金を獲得するという、国と地方との関係には、国による地方への単純な利益の

バラマキだけではない性質があります。というのは、いわば「お祭り状態」の中に積極的に参入し、補助金・交付金獲得合戦という全員参加型の「イベント」の面白さを享受している面があるからです。補助金獲得という実績と、提案した事業によって政策の成果が出れば、達成感を得ることができるわけです。

これには、実は自民党政権による地方政策の典型的な手法と通じる共通点があります。戦後から行われてきた地域振興政策には、地方自治体からの提案や申請を奨励し、国がこれを選別して、限られた地域を指定したり、モデル事業を採択するなどの自治体間競争が展開されてきました。さらに、その時々政策はマスメディアを通じて世間の注目を集めることにより、国と地方がこうした政策に積極的に取り組むことを煽り、煽られている面も見られます。

このように考えれば、「計画集権」には、補助金・交付金の配分手法との関係、さらには国による自治体の「自発性」を前提とした「ゆるやかな動員」という要因も含まれており、制度的・手続き的な見直しだけでは、簡単に解消されないと見ています。

近年、地方創生は周知のとおり、「デジタル田園都市国家構想交付金」に衣替えし、従来の地域振興にデジタルの活用という要素を加えた形で、自治体の提案を奨励しています。また、ゼロカーボン政策も同様に、自治体の先進的な実践を促しています。

デジタル化やゼロカーボン政策になると、専門知識や人材も必要になるため、政策対応の難易度が高くなり、全ての市町村が同じように対応することが難しくなります。そのため、取り組める自治体とそうでない自治体との間の格差が拡大することが考えられます。

### 3. 今後の自治に関して残された諸課題 大都市と広域自治体の垂直的關係

これからの自治の発展に向けて、大都市と広域自治体との垂直的な関係をどのように見直すか、大都市にとって望ましい制

度は何かという課題があります。

まず、スケールの問題があります。もう一つは都道府県と大都市との関係で、広域的な政策課題は都道府県に任せるべきか、大都市が独自性を発揮して対応するべきかで意見が分かれます。

近年、両者の緊張関係が露呈したのが、コロナウイルスの感染対策です。政令指定都市市長会は、実施主体を都道府県ではなく政令指定都市に持たせるべきと要求しました。政令指定都市は、人口が多く、保健所や医療機関などの組織体制や資源を持っており、都道府県を介さずに独自の対応をしたり、国からの直接的な資源配分を受けて迅速かつ柔軟な対応が可能であるとの主張です。他の危機管理法制でも災害救助法、国民保護法が政令指定都市に権限移譲されてきた経緯もあります。

実際、地方分権改革に関する提案募集でも、コロナ対応に関して多くの政令指定都市による共同提案がありましたが、これに対しては現状、内閣官房・厚生労働省・全国知事会は消極的な反応です。

### 大都市制度の集権志向／分権志向

現在議論されている改革の方向性としては、一方では集権志向としての都制度、他方では分権志向としての特別自治構想に関心が向けられています。

都制度は、大都市の広域化とスケールアップにより、都市経営の戦略向上を図り、国際的な都市間競争に対応し、戦略的なインフラ投資と都市開発の誘導による都心機能の向上を図るものです。反対に、特別自治構想は、道府県から政令指定都市への権限移譲をさらに進め、道府県からの分離独立を図るべきという主張でした。

ただ、いずれの制度化も、改革コスト・新たな調整コストが発生します。「都構想」では、大阪市で既に2回の住民投票を行いました。仮に改革を実行するにしても、実現のための利害調整コストは非常に多大なものがあると考えられます。

さらに「都構想」は、あくまでも地方自

治制度の改革であり、都市の経済的発展が約束されるわけではありません。また、二重行政が本当にあるのか、抜本的な改革をするほどの差し迫る政策課題、障害要因があるのかも評価が分かれています。

それゆえ、課題の多い抜本的な制度改革を進めるよりも知事の政治姿勢として明確に政令指定都市長・市町村長との対等な関係構築を、県政の基本原則として位置づけ、密接な意思疎通を図ることが肝要です。具体的には、政策課題の共有、担当部局職員間の日常的な意思疎通をどれだけ図るかです。さらには連携協約・協定などを通じた多様かつ柔軟な連携手法が効果的といえます。

### 市町村間の水平的な連携 広域連携の課題

現在、国は連携中枢都市圏を奨励していますが、愛知県、三重県で実践している地域はなく、中京圏は広域連携をあまり進めない土地柄なのかなと思いました。

戦後から一貫して国は、広域連携を奨励してきました。現在の連携中枢都市圏の前も定住自立圏を、それ以外にも一部事務組合、広域連合等が導入されてきました。総じて、定住自立圏や、連携中枢都市圏という制度的根拠が設けられたことで、自治体間をこえる事業が円滑に行われるようになり、行政サービスの向上につながったという成果は評価されています。

ところが、こうした広域連携も、総論賛成、各論の合意形成が難しいという課題があります。例えば、定住自立圏でしか実現できない事業はほとんどない、真に必要な広域連携事業は以前から行っていた、特別交付税の交付以外にメリットが感じられない、協定締結や圏域ビジョンの策定が自己目的化している等の指摘もありました。

特に、広域連携するとき核となる中心市と、近隣の市町村との温度差が意外と大きい事情もあります。また、参加する市町村の満足度、効果、意欲の差も大きく、広域連携を上手く使いこなす積極性がある自治体と、名ばかりで参加する自治体の、

ばらつきも大きいところがあります。

ただ、周辺の市町村からの批判・指摘だけを介绍するのはフェアではなく、中心市の言い分もあります。広域連携では多くの場合、中心市が多くの人的、財政的資源を「持ち出し」ます。また、組織の規模が大きくなるにつれ、必然的に意思決定に時間を要します。こうした点の理解がなければ、広域連携はうまくいきません。

### 広域連携をうまく運用するために

広域連携を上手に運用するためには、連携コスト（参加コストと調整コスト）よりも連携の便益がどれだけ上回るか、また関係者がメリットを実感して共有することができるかにかかっています。最初の立ち上げ時期に重要なのが、中心市のリーダーシップです。これからの自治体のあり方、少子高齢化、あるいは専門職員の確保も含めて、単独の市町村だけでは完結できないことを解決するための可能性を持ったではあります。

ただし、この広域連携に何をどこまで求めるのかの「見極め」も必要になってきます。決して万能薬ではありませんので。

### まとめ

地方分権改革を振り返ると、色々な改革改善の事例が積み重なり、蓄積されています。ただし、その地方自治体が拡大した自由をいかに活用するのか否か、分権改革を受け止める意欲・能力・体力の有無が自治体によって分かれます。都道府県と市町村の間、また市町村の間でも大きな姿勢の違いもあります。また、近年の一括法を積み重ねていくやり方は、改革の成果の共有・実感が難しく、分かりやすく納得できるものが少ない現実があります。

「計画集権」によって、地方分権の原則に相反する状況が増えていくことで、自治体業務の負担増、自治体の自発性を前提とした動員による国の自治体統制が進んでいます。実際に地方の側からも指摘や見直



しの提案があり、国でも閣議決定を受け、行政計画のあり方を見直そうとはしています。法制度上や手続き上、こういった問題があるかを点検、整理し始めました。

注意を要するのは、計画策定に補助金・交付金が結合している点であり、国のメリットとともに地方の側も地域活性化のチャンスとして積極的に受容する傾向があり、そうした両面を合わせて考えないと、「計画集権」現象は、簡単にはなくなるのではないのでしょうか。

残された諸課題として、大都市と広域自

治体との関係があります。抜本的な制度改革の構想が次々と出てはいますが、市町村長と知事との対等な関係構築を県政の基本原則として位置づけていくことができるかがポイントで、または広域連携では、連携コストよりも連携の便益が上回るかどうか、関係者がメリットを共有できるかがポイントです。

(備考) 本講演に際して、国・地方自治体の各種資料、関係論文を参照しましたが、紙幅の関係上、出典を省略せざるを得ませんでした。ご理解を願えれば幸いです。

## トピックス

### 提案募集研修を実施しました

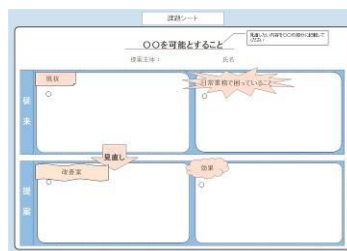
地方分権セミナーの第2部として、「地方分権改革に関する提案募集」方式の積極的な活用により、更なる地方分権の推進を図るため、県庁内各部局の地方分権担当者、県内市町村の地方分権担当者、今年度は新たに公務員志望の大学生を対象として、提案募集についての研修を開催しました。

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、普段の業務等の中で感じている課題を、提案募集方式によって解決できない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、「普段の業務の中で困っていることを提案にする」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  
2024年1月発行  
Mail [kikaku@pref.aichi.lg.jp](mailto:kikaku@pref.aichi.lg.jp)  
TEL(052)954-6089 (ダイヤルイン)