

あいち 分権通信

2025年12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 §

- ✓ 2025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



2025年度 愛知県地方分権セミナー結果概要

2025年10月24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ド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、地方自治論を御専門とされている大阪大学大学院法学研究科 教授 北村亘 氏を講師としてお招きしました。講演では、分権改革の視点から、地方自治が直面する課題と今後のあり方についてお話しいただき、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。



大阪大学 大学院法学研究科 北村 亘 教授



セミナー会場の様子

地方分権改革—地方自治が直面する課題と再構築—

大阪大学 大学院法学研究科 教授 北村 亘 氏

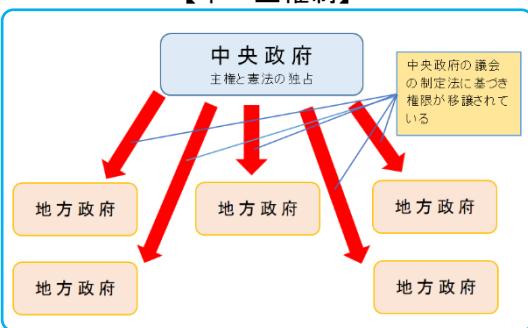
単一主権制と連邦制

地方分権改革を理解するため、まず政府の基本的なあり方を整理します。

国家の統治構造は大きく分けて、中央政府が強い権限を持つ仕組みと、複数の地域政府が権限を留保している仕組みに分けられます。

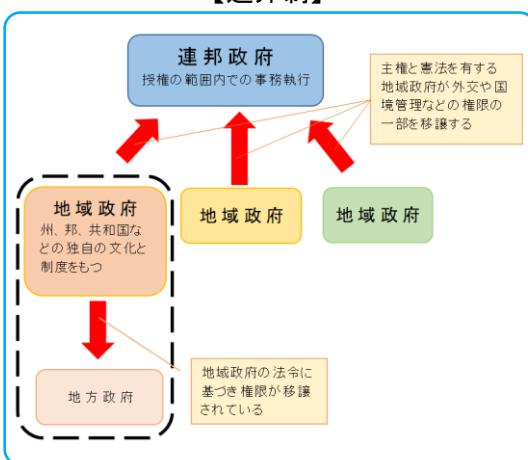
「単一主権制」とは、中央政府が主権と憲法を持ち、府県や市町村などの地方政府の設置や廃止を決定できるという政府システムを指します。

【単一主権制】



一方、「連邦制」とは、もともと主権と憲法を有する州や邦といった地域単位が、その主権の一部を移譲して連邦政府を設立する政府システムを指します。

【連邦制】



ただし、連邦制の国でも、地域政府の内部は単一主権制に近い仕組みをとることが一般的で、地域政府が法令に基づいて地方政府に権限を与える仕組みになっています。このため、連邦制を「分権の最終目標」とみなすのは正確ではありません。単一主権制と連邦制の違いを理解し、分権や集権の議論と混同しないことが重要です。

権力分立と地方分権の意義

権力が一か所に集中すると、強権的な指導者が現れ、財産や権利、場合によっては生命まで脅かされる危険があります。

こうした事態を防ぎ、人権を保障するために、権力を分ける仕組みが必要とされてきました。

権力を分ける方法は二つあります。一つは機能による分割で、立法・行政・司法に分ける「三権分立」です。立法府は強い権限を持つことが多く、二院制を採用するなど、国ごとに工夫があります。もう一つは空間による分割で、中央政府と地方政府の間で権限をどのように配分するのかという議論です。地方分権はこの文脈で理解することができます。

1 地方分権改革とは

(1) 地方自治の理論的根拠

民主的政府の制度設計

地方分権改革の目的には、人権保障に加え、政策実験を通じたリスク回避も含まれています。つまり、新しい政策を全国一律で導入するのではなく、まず地方で試行し、成果が確認できたものだけを全国に広げる仕組みです。

例えば、税関の24時間運用は特区制度で試験的に導入され、成功を確認した上で全国展開されました。

また、地方分権を進める国家では、中央政府は防衛・外交・マクロ経済運営など国

全体の利益に関わる分野に専念し、地域に密着した課題は地方が主体的に決定します。

民主的政府の運用

地方自治は「民主主義の学校」とも呼ばれ、住民は身近な課題を通じて民主主義の運用を学ぶことができます。

地域行政への参加を通じて、サービスの充実には税負担や手数料の増加が伴うことや、水道料金の維持にはコストがかかることなど、現実的な判断を体験できます。

公共セクターの効率性

さらに、経済学の観点からは、地方分権によって公共セクターの効率性を高める効果が期待されます。チャールズ・ティボーの「足による投票」の理論によれば、自治体間の競争によって税率の引き下げやサービス向上が促され、結果として公共サービスの質が改善されます。

例えば名古屋市が新しい政策を打ち出せば、隣接する自治体も対抗策を講じる必要があり、疑似的な市場メカニズムが働くのです。

こうして地方分権は単なる権限移譲にとどまらず、公共セクターのパフォーマンス改善にもつながる仕組みだと考えられます。

（2）「分権」に関する2つの説明モデル

天川モデル：集権軸と融合軸の世界

行政学では、分権の度合いを理解するためのモデルとして、天川晃氏が提唱した「天川モデル」が広く知られています。このモデルでは、分権を二つの軸で捉えます。

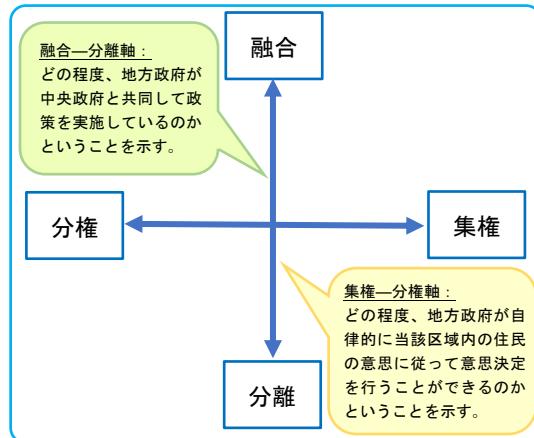
まず「集権一分権軸」は、地方に関する意思決定が中央政府に集中している状態を集権、地方政府や住民が主体的に意思決定を行う状態を分権としています。

次に「融合一分離軸」は、中央政府の所掌事務であっても地方政府がその区域内で共同して事務執行に携わる状態を融合、中央政府の所掌事務に地方政府が全く関

与しない状態を分離と定義します。

例えばパスポート業務は外務省が所掌しますが、窓口業務は都道府県や関係団体が担っており、これは融合の例にあたります。

【天川モデル】



西尾モデル：集中軸と統合軸の世界

さらに西尾勝氏は、政策実施を空間的かつ多元的に捉えるために、天川モデルに二つの軸を加えた説明モデルを提唱しました。

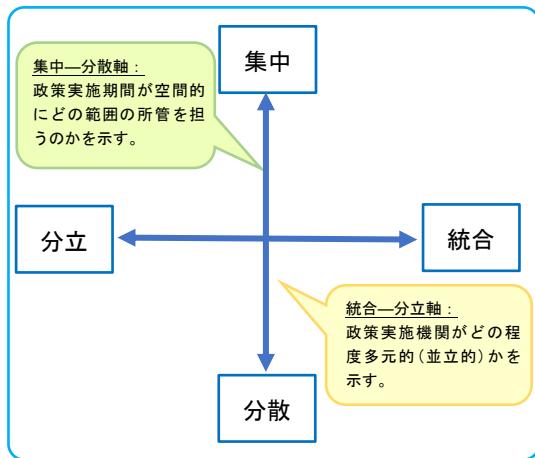
西尾モデルでは「集中一分散軸」により、政策実施機関が地方政府の境界を越えて広範囲を管轄する状態を集中、できるだけ小さな範囲を管轄する状態を分散としています。

また「統合一分立軸」により、管轄地域の各政策領域を単一の実施機関が担う場合を統合、機能ごとに複数の実施機関が分担する場合を分立としています。

例えば都道府県は教育や警察など幅広い分野を扱うため統合型の機関にあたり、財務局や農政局は特定分野のみを担当するため分立型にあたります。

西尾モデルは、分権が成熟した段階において、政策をどの単位でどのように実施するかを検討する際の有効な視点として位置づけることができるでしょう。

【西尾モデル】



2 日本の地方分権改革 上下関係から対等な関係への転換

日本の地方分権改革の大きな転機は1993年に訪れました。衆議院と参議院で地方分権推進の決議が全会一致で採択され、その後、1995年には地方分権推進法が成立しました。

さらに2000年には地方分権一括法が施行され、国と地方の関係は従来の上下関係から対等な関係へと大きく変化します。

それまでの「機関委任事務制度」では、首長に裁量はなく、国が地方に委任した業務を国の指示通りに実施する仕組みであり、国と地方は明確な上下関係にありました。しかし、地方分権一括法の施行によってこの制度は廃止され、国と地方が対等な関係のもとで協力し合う体制が整えられました。

また、税制面でも変化が生じ、法定外税の範囲が拡大し、従来の許可制から事前協議による同意制に移行しました。形式的な変化に過ぎない部分もありますが、地方の自主性を高める重要な一步と言えます。

自律性の向上と活動量の低下

地方分権改革によって基礎自治体の自律性は向上しましたが、その一方で活動量は低下しました。これは、移譲された事務

権限に対応できるだけの規模を基礎自治体が備えていなかったことが背景にあります。

この課題を解決するため、市町村合併が進められ、市町村数は3,232団体から約1,700団体へと大幅に減少しました。

さらに三位一体の改革により、地方交付税の縮減や国庫補助負担金の削減、国税の基幹税目の税源移譲が実施され、一定の自主財源は確保されましたが、地方交付税や補助負担金の削減の影響は大きく、十分な財源確保には至りませんでした。

同時に、集中改革プランによって自治体の定数削減や給与水準の適正化、民間委託の導入なども進められ、結果として自治体の負担が増大し、「改革疲れ」と呼ばれる現象が生じました。

改革疲れと実質的な停滞

改革疲れの影響で自治体の動きは実質的に停滞し、都道府県と国との対立が深まり、地方6団体(全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会)の結束も弱りました。

このような状況の下で、地方分権改革推進委員会が設置され、出先機関改革などが提案されました。実現には至らず、停滞が続きました。

その後、民主党政権下では「地域主権改革」が掲げられましたが、地域主権の単位が道州なのか都道府県なのか市町村なのかが明確でなく、研究者から批判を受けます。

それでも、2009年に民主党のマニフェストで示された「国と地方の協議の場の法定化」や「補助金の一般交付金化」の一部は実現し、これらの制度は後に見直しが行われたものの、地方創生の枠組みとして継続され、一定の成果を残しました。

義務付け・枠付けの見直しと権限移譲

地方分権改革は、国と地方の関係が成熟する過程で、義務付けや枠付けの見直し、権限移譲へと進みます。

国による地方自治体の行動規制は緩和され、2014年には「提案募集方式」が導入されました。

この方式では、地方が主体となって必要な規制緩和や制度改正を国に提案できる仕組みが設けられ、地方主導の制度運用を重視する段階に入ったことを示しています。

地方創生と止血戦

地方分権改革が進展する一方、少子高齢化や人口減少といった社会経済環境の変化は自治体の行政能力を低下させ、対応すべき行政需要は増大・複雑化し、自治体に大きな負担をもたらしています。

さらに、公共施設の老朽化や大規模災害の頻発も深刻な課題です。下水道や橋梁などのインフラも事故が発生し、その維持管理の難しさが明らかになりました。

こうした状況に対応するためには、従来の仕組みに頼るだけでなく、AIやRPA(ロボットによる業務自動化：Robotics Process Automation)、ICTなどの新技術を活用し、知恵と工夫を凝らした行政運営が求められます。

まとめ

総じて、日本の地方分権は委員会方式による国主導の「分権・融合」の改革から始まり、改革疲れを引き起こした「統合・分散」の時代を経て、現在は地方が主体となる成熟の段階にあります。

この段階では、派手な制度改革ではなく、提案募集方式を基盤に地方が資源の活用や制度運用で競い合う仕組みが重視されています。

地方分権改革は、細かな調整を積み重ねながら、今も着実に前進しているのです。

3 中央省庁の地方分権観

中央省庁の方自治体への態度比較

中央省庁が地方分権にどのような態度を示しているのかを把握するため、2019年と2023年に官僚意識調査を行いました。対象は、制度設計を担う総務省、財務省、経済産業省と、事業実施を担う国土交通省、厚生労働省、文部科学省の計6省です。

調査は、地方分権や地方自治に関する設問に対し、4段階評価で回答する形式で実施しました。

質問内容には、財源移譲や権限移譲の是非、地方自治体の仕事ぶりの総合評価、地方自治体との将来の関係性の見通しなどが含まれています。

なお、エリート調査では偶数尺度を用いることで、回答が中央寄りに偏ることを防ぎ、分析の精度を高めています。

省別単純比較

調査結果を各省ごとに比較すると、地方分権への姿勢や地方自治体の評価には明確な差が見られました。

まず、地方分権への積極性は総務省が最も高く、財務省は分権に否定的であり、他省と比べて大きく隔たっています。

地方自治体の評価についても、総務省は高評価を示す一方、財務省の評価は非常に低く、1970年代から続く「地方は非効率」という見方が根強く残っていることが伺えます。

将来の関係性については、厚生労働省や国土交通省は地方自治体との関係が「密接になっていく」と予想しているのに対し、経済産業省や財務省は「疎遠になっていく」と予想しています。

地方自治体への認識

さらに、中央省庁の地方自治体に対する認識をより詳細に理解するため、地方自治体評価、権限移譲、財源移譲、地方との将来の関係性、地方自治体重視の五つの質問を主成分分析にかけました。

主成分分析とは、情報をできるだけ失わずに統計学的に圧縮する方法です。その結果、二つの主要な成分が抽出されました。

第一成分は権限移譲や財源移譲と正の相関を持ち、地方に権限や財源を渡す志向を示すため「分離志向」と名付けました。

第二成分は地方自治体評価や将来の関係性、地方自治体重視と正の相関を持ち、地方への依存度を示すため「地方依存度」と名付けました。

こうして五つの質問は、地方自治に関する認識を説明する二つの軸に整理することができました。

4 タイプ分類

この二つの軸に基づき、各省の地方自治体に対する認識を四つの類型に分類しました。

第一は「パートナーとしての地方自治観」で、地方自治体への実施依存度が高く、信頼して権限移譲を行えると考え、政策実現におけるパートナーと見なします。厚生労働省と総務省がこのタイプにあたります。

第二は「規制対象としての地方自治観」で、地方への実施依存度は高いものの、権限移譲には否定的で、地方自治体を自らの影響下に置くべきと考え、政策過程で規制対象としてしか見ません。文部科学省と国土交通省が該当します。

第三は「分離型地方自治観」で、地方への実施依存度は低いものの、権限移譲には肯定的な態度を示します。2019年調査では経済産業省と総務省がこのタイプでした。

第四は「代理人としての地方自治観」で、地方自治に対して敵対的であり、中央の指示通りに政策実施を行うことが効率的だと考えるタイプで、財務省と経済産業省が該当します。

地方分権志向を決める要因

中央省庁の地方分権志向を決める要因については、現在所属する省庁は統計的に

影響を与えないことが分かりました。

一方で、採用された省庁は大きな影響を持っており、旧建設省や旧文部省出身の官僚、さらに再編後の国土交通省で採用された官僚は、地方分権に否定的である可能性が統計的に確認されています。

また、地方自治体を高く評価する官僚や、政策実施段階で地方自治体を重視する官僚、将来の関係が密接になると考える官僚は、統計的に地方分権志向が高いことも明らかになりました。

4 少子高齢化・人口減少時代の地方自治 市町村のデジタル化

現代の日本は、少子高齢化と人口減少が進行する中で、行政需要は増加するとともに、行政サービスの提供には従来以上に高度な専門性が求められています。

こうした状況に対応するため、地方自治体、とりわけ市町村におけるデジタル化は不可欠な課題となっています。

しかし、単に技術を導入すれば成功するわけではなく、自治体の財政力や人的リソースに応じた慎重な取り組みが求められています。

市町村のデジタル化の意思

市町村のデジタル化に対する意思を分析した結果、一般行政職員数が多く、財政力指数が高い自治体ほど「デジタル化の全体方針」を策定し、AIチャットボット導入方針や府内ペーパーレス化方針を明記しており、デジタル化に積極的であることが明らかになりました。

当初は、職員数が少なく財政力指数が低い自治体ほど危機感や切迫感が強まり、積極的にデジタル化を進めると予想していましたが、結果はその逆でした。

むしろ、財政力や職員数に余裕のない自治体ほど、必要性は高くても取り組みが遅れている傾向が見られました。

日本の市区町村のデジタル化の現状

次に、デジタル技術の導入状況について分析したところ、AI チャットボットや文書管理システムの電子決裁を導入していない自治体でも、財政力指数や一般行政職員数が高いほど導入を目指す傾向があることが確認されました。

一方で、首長の当選回数が多い自治体では、新しいテクノロジーへの順応性の問題から導入を控える傾向が一部見られました。

特に AI チャットボット導入を検討中の自治体では、財政力の差が導入の成否を分ける重要な要素となっています。

AI チャットボットの導入による市民対応（奈良県 5 市町）

実際の事例として、奈良県の市町村における AI チャットボット導入について紹介します。奈良県は当初、県内 39 市町村すべてに対して県費全額負担を条件に導入を呼びかけました。

しかし、小規模自治体では情報担当課がなく、業務負担の増加を懸念して消極的な対応が見られました。

最終的には、知事から市町村長への直接の働きかけにより、大和郡山市、宇陀市、田原本町、王寺町、広陵町の 5 市町が導入に至りましたが、興味深いことに、すべての導入自治体で財政力指数が低く、地理的にも隣接していました。

導入結果

AI チャットボット導入の結果、電話での問い合わせの多くを占めていたゴミ回収日や分別方法、給食メニューなどに関する質問への対応が自動化され、窓口や電話対応の負担は大幅に軽減されました。また、担当者ごとの対応の「くせ」がなくなったことで、市民からの評価も高まりました。

その後、1,600 件近く初期登録していた Q&A は不要な項目を削除することで簡潔になり、運用がスムーズになりました。

導入の成功要因としては、複数自治体が同時に導入したことでのコスト抑えられたことや、県による初期投資支援を行ったこと、ベンダー選定や専門分野における技術支援・質問対応など市町村単独では難しい部分を県がサポートしたことなどが挙げられます。

5 行政全体のあり方の変容

地方分権に対する考え方は大きく変化しており、かつてのように「国から権限を奪う」という視点ではなく、自治体がすでに持っている仕組みや資源をいかに活用するかが重要視される時代に入っています。

この変化に対応するため、行政は従来通りのやり方に頼るのではなく、業務の見える化や標準化を進め、効率的な運営を実現することが求められます。

具体的には、所属単位で業務フローチャートを統一し、業務の可視化をした上で、標準作業手続の整備を行う必要があります。現状の業務をそのまま AI や RPA に置き換えること自体は可能ですが、所属ごとに異なるシステムを動かすのではかえって非効率になるため、事前の整理が欠かせません。

こうしたプロセスを徹底することは、自治体間の水平的な連携や、国や都道府県との垂直的補完関係をスムーズに機能させる上でも重要なポイントです。

人口減少・少子高齢化時代における県の役割と留意点

人口減少と少子高齢化が進む時代においては、都道府県の役割も単なる人員や資金の補完にとどまらず、より高度な支援機能へと変化していきます。市町村では職員の確保が困難であり、従来のように U ターン人材に頼ることも現実的ではありません。

そのため、ICT や AI、公衆衛生や防災など、高度な専門分野の人材を各自治体が

個別に抱えることは難しく、都道府県が専門人材をプールして必要に応じて市町村に派遣する仕組みが重要になります。

奈良県の事例では、初年度のみ県が専門技術に関する支援を行ったことで、自治体

側の導入ハードルを大きく下げることができました。このことは、今後の都道府県の役割として、市町村の「シンクタンク」としての機能を強化する必要があることを示唆しているのだと考えます。

トピックス

提案募集研修を実施しました

愛知県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、自治体職員及び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、活発な議論が行われ、グループごとに提案を実際に形にすることを体験しました。

また、各グループの発表を通して、一つの課題に対して様々な角度から提案が可能であることなど、提案募集方式の理解をさらに深めることができました。

○ホームページ 分権型社会に向けて

<https://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunkan/>

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12月発行

Mail : kikaku@pref.aichi.lg.jp

TEL : (052)954-6091 (ダイヤルイン)