

# あいち 分権通信

2021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。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 §

- ✓ 2020年度地方分権・道州制セミナー結果概要「分権改革20年と『立法分権』の可能性－アフターコロナ時代の自治体戦略－」…………… P. 1
- ✓ トピックス…………… P. 6
  - ・「提案募集方式」における令和2(2020)年愛知県提案の結果
  - ・全国知事会地方分権推進特別委員会の動き（WT 調査協力をお願い）

## 2020年度 地方分権・道州制セミナー結果概要

2020年10月23日にAichi Sky Expo（アイチスカイエキスポ、愛知県国際展示場）会議室で開催した今年度のセミナーには、万全の新型コロナウイルス対策を実施する中で、自治体職員や県・市議会議員をはじめ、多くの方にご参加いただきました。講師として中央大学副学長で、全国知事会「地方分権改革の推進に向けた研究会」委員の磯崎 初仁氏をお招きし、ご講演いただきました。

## 「分権改革20年と『立法分権』の可能性－アフターコロナ時代の自治体戦略－」（中央大学副学長 磯崎 初仁氏）

### 新型コロナウイルス対策で見てきた地方分権の必要性

新型コロナウイルス感染症は世界的流行ですし、未知の感染症ですから、私は当初、「集権」で、国を挙げて専門的な知見を集約して、対応せざるをえないと思っていました。しかし実際には、国は省庁縦割りの行政体制で関係するリーダーが多いし、問題の現場から遠いことから、的確な対応が難しかったように思います。

これに対して、地方は首長制で、選挙で選ばれた首長1人が決断できるので、迅速に判断できます。また地域でどのように感染が広がっているのか、医療機関でどのように感染者の入院対応が行われているのか、軽症者が多いためホテルを転用して療養施設としたり、病院や医療従

事者を支援したりするなど、都道府県は重要な役割を果たしています。感染の第二波のときには、東京新宿の歌舞伎町でクラスターがあり、接待を伴う飲食から感染が広がりましたが、感染は最初はどこかの地域から始まるという当たり前のことを痛感し、その時点で封じ込めることが大切だと感じました。



セミナー当日の様子

また、地域産業の実情がそれぞれ違う中で、経済対策も地域ごとに判断すべきだと思います。市町村の役割も、福祉施設の感染予防や飲食店の支援をはじめとして、重要なものがあると思います。

もちろん緊急時の財政支援は、国の役割です。国は赤字国債の発行も可能ですし、金融政策も所管していますので、大災害の場合と同様に、全国的なリスク分散という意味で、財政面は国が責任を持つべきです。

しかし、感染症対策・緊急対応についても、自治体の主体的判断が大切であり、「分権」が必要だということです。集権と分権のどちらが欠いても、この感染症の封じ込めには対応できず、両方の「合わせ技」が重要だと思います。

#### **行政指導中心の仕組みは妥当か**

新型インフルエンザ等対策特別措置法（以下、特措法）上、国は基本的対処方針を定めたり、緊急事態宣言を発出するという大枠の措置をとり、具体的に事業者や住民に働きかけるのは都道府県の役割とされています。とくに緊急事態宣言が出された時には、住民に対しては外出自粛等の要請ができますし、事業者に対しては施設閉鎖等の要請を行い、それに応じなければ指示を行う二段階の仕組みになっています。要請は強制力がないし、指示は義務を負わせる行為ですが、罰則がありません。

日本人は、自粛要請でも従う国民性なので、こうした特措法の行政指導頼みの仕組みでよいという意見もありますが、私は、法的な観点から、強制的な措置も備えるよう、改正が必要ではないかと思っています。

次に、緊急事態宣言に基づいて都道府県が要請指示を行う時に、国に事前協議をしろという規定が定められました。東京都が実際に要請しようとしたとき、基本的対処方針に「国に協議の上」という文言が加えられました。これについて小池知事は「私は社長かと思ったら中間管理職だった、天の声を聞かなければならなかった」と揶揄

しましたが、実際に4月6日に要請案を出したところ、協議に3日間かかり10日に要請にいたりしました。例えば当初は居酒屋休業を要請する案でしたが、国との協議の中で夕方7時までに営業時間を短縮することになったり、理髪店は対象外にしたりする見直しが行われました。

地方自治法では、事前協議は、個別の法令の根拠がなければできない仕組みになっています<sup>1</sup>。今回は、対処方針という行政文書に書いたに過ぎませんので、地方自治法違反といわざるをえません。小池知事は、協議する義務はなかったと思います。

#### **自治体は独自条例（規制条例）をつくれるか**

名古屋市が3月に全市一丸となって感染拡大を防止する条例を策定し、愛知県も10月に条例を策定するなど、地方が条例を策定し、自立して対応する姿勢を示しています。重要な対応だと思います。

ただ、これらは理念や行政指導を定める条例にとどまっています。法律論としては、今後、飲食店などに施設閉鎖や営業時間短縮を「要請」するだけでなく、要請に従わない場合は「命令」を出すといった規制条例をつくることも可能だと思います。最高裁の徳島市公安条例事件判決の考え方は、特措法等は全国一律規制ではなく、地域の実情に応じてより厳しい規制を許容する趣旨と解されますので、こうした上乘せ条例も可能ではないかと思っています。

この点を全国知事会の分権研究会のメンバーである知事に提案したところ、「規制条例もつくれるとは思いますが、県民に対しては協力要請が妥当だろう」ということでした。法律論というより実態論として、苦勞されている県民に厳しい措置をとるのではなく、ともに頑張っていきましょうというスタイルで臨みたいとのこと、それも一つの選択かなと思いました。

#### **休業要請に損失補償は必要か**

吉村大阪府知事などは、休業要請と補償

<sup>1</sup> 地方分権一括法による地方自治法の改正により、国の関与等のあり方全体を抜本的に見直し、地方自治法において、その原則、基準、手続等について新たなルールを創設（平成12(2000)年4月施行）。法定主義の明文化（法§245-2）…関与は法律又はこれに基づく政令の根拠を要する。（総務省ウェブページより抜粋）

はセットだと指摘していますが、憲法 29 条 3 項<sup>2</sup>補償の規定は、公共の福祉のために「特別な犠牲」を強いる時に、補償を行うものです。例えば、道路をつくるため強制収用する時は、損失を全額補償します。今回の場合、飲食店などが営業により感染の場になるリスクがある、つまりその施設自体に規制すべき原因があるという内在的制約によって閉鎖や時短を求めるものですので、「特別な犠牲」とはいえず、私は法的な損失補償は必要ないと思います。

ただ、要請の実効性を高めるため、経済対策の意味も含めて、協力金を出すことは必要だと思いますが、法的補償とは区別すべきです。もし法的補償なら、損失を全額補てんすべきですし、1 事業者いくらなどと言わず、大企業もチェーン店も得られる見込みだった利益との差額を全額支払うべきです。そうした法的な補償は、不要ではないでしょうか。

### 分権改革 20 年をどう評価するか

1993 年に地方分権の推進に関する決議が、衆議院と参議院で議決<sup>3</sup>されました。東京一極集中の是正は、地方創生のテーマとしても大きく掲げられていますが、この地方分権改革も一極集中の是正というのが一つのきっかけでした。その後 1995 年に地方分権推進法が制定され、地方分権一括法が 1999 年制定、2000 年 4 月施行されましたので、今年で 20 年目になります。

2000 年の地方分権一括法施行により、機関委任事務の廃止など、地方自治法が大きく変わり、原理原則が変わりました。ところが、現場を差配している個別法が改正されていません。つまり地方自治法という一般法は、例えばコンピューターで言うと Windows 等の OS です。OS が変わり、画面タッチや指認証ができたりすると、その機能を生かしたアプリケーションソフトが開発されます。とくにゲームの世界は顕著

です。ところが、法律の世界では、OS の地方自治法は変わりましたが、そのうえで動かすアプリケーションソフトである都市計画法等の特別法が変わっていません。

それどころか、この 20 年間に作られた法律は、規定が細かくなり、「規律密度」が高くなっています。2000 年以前は通達で済ますことができましたが、分権改革以降は、法令で決めておかないと、国の方針を全国に施行できないと考えたために、細かく規定するようになったのだと推測していますが、分権改革のために集権化・画一化が進んだとすれば皮肉です。

この 20 年を振り返ると、2000 年施行の第 1 次分権改革は大きな成果がありました。このように個別法レベルはむしろ画一化が進んだ。また続く三位一体改革で、補助金の整理縮小、税源の移譲は進みましたが、地方交付税の見直し(大幅減額)で、全体としては地方財政の逼迫縮小を招きました。

2007 年からの第 2 次分権改革は、先ほどの個別法の拘束を問題視し、「義務付け枠付けの見直し」を進めましたが、細かい改正が多く、最近では、自治体から出てきた提案を各省庁と交渉して、合意できたものを順次、年 1 回の地方分権一括法として改正するという「提案募集方式」で進めています。悪いことではないですが、話が細かくなり過ぎて、メディアも取り上げず、国民も関心を持っていません。行政関係者にしか理解できないような「改革」になっていると思います。

自治体側の事情として、地方分権の受け皿をつくるという理由で「平成の合併」が行われましたし、財政危機で職員が削減されたため、分権の成果を生かして地域の実情に合った政策に取り組むという余裕がなかったことも、軽視できません。

この第 1 次改革を第 1 ステージ、第 2 次改革を第 2 ステージだとすると、20 年た

<sup>2</sup> 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

<sup>3</sup> 1993(平成 5)年 6 月 3 日衆議院「地方分権の推進に関する決議」

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくために、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おり、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。(以下略)

って、これから「第3ステージ」を切り拓く必要があります。そのテーマは「立法分権」にあると思います。

### 法令の「過剰過密」の実態と問題点

国会で定める法律の次に、内閣が定める政令があり、省庁が定める省令や大臣告示があります。この省令や告示で細かいことを定めていますし、その制定過程も開かれておりません。たとえば介護保険法では、事業者指定の基準は省令ですし、要介護認定や介護報酬の基準は大臣告示で決められています。自治事務ですから、これらは自治体に任せてもらえないかと思えます。

法令の「過剰過密」のどこがいけないのかというと、総合的な地域づくりの発想が失われることが大きいと思います。国の法令は縦割りですので、都道府県も市町村も縦割りの発想で問題を処理して、それで終わりになりやすい。地域の実情に合った解釈運用が必要です。

また、法令が細かすぎるために、実務の混乱と執行コストの増大を招いています。特に市町村では、1人の職員が多様な業務を担当するため、分厚い法令や通知を理解すること自体が大変です。まして現場の問題点を把握し、それに対応した解釈運用をと言っても、無理がある。逆に1人の職員が多様な業務に対応するということは総合的に対応できるというよさでもありますので、それを生かした行政システムを作った方がいいのではないかと。

特に人口減少によって2040年には職員数が半分になると言っている中<sup>4</sup>で、これほど法令が多く、かつ細かいままでは、やっていけないと思います。法令は細くなるのに、これを執行する職員は減らされるのですから、いずれ破綻する。いまでも自治体職員が法令ありきの受け身の姿勢になって、分権型の豊かな社会をつくるという発想を失っているわけですが、いずれ膨

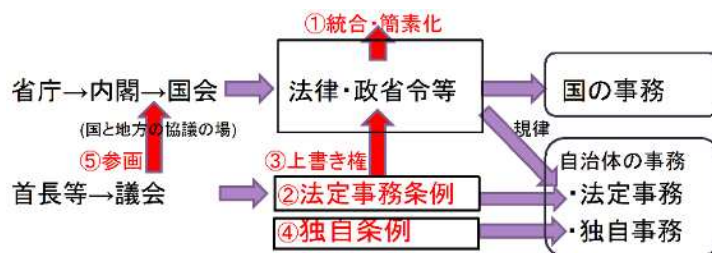
大な法令を担いきれない時代が来る。

そこで、法令を統合スリム化して、自治体が制度を作るという「立法分権」を進めるべきではないかと考えています。

### 「立法分権」は可能か

今までの分権改革では、法令を執行する権限を拡充しましたので、「行政分権」にとどまっていた。法令の執行権だと、法令が細かいので、地域の実情に合った解釈や主体的な運用ができませんでした。条例制定権も行使してきましたが、最近の「乾杯条例」のように奨励的条例や理念条例が多く、法令に対抗するような内容ではありませんでした。

今後は、自治体に「立法権」すなわち制度をつくる権能を付与する「立法分権」を進めるべきだと思います。もちろん国の法令の意味も大きいのですが、法令で書ききれない点を条例でカスタマイズして、地域に適用するという「法令と条例のベストミックス」が求められると思います。



「立法分権」戦略の相互関係（セミナー当日の配付資料より）

### 条例の「上書き権」<sup>5</sup>の制度化は可能か

従来、「上乗せ条例」といって、法令の規制より厳しい規制を定める条例が注目されてきましたが、いま問題になっているのは、法令の規定を書き換える「上書き条例」です。これは、条例で法令の規定と異なる規定を定めれば、当該地域では条例の規定が適用されるというもので、それを可能にする規定を地方自治法等に設けようという議論です。

<sup>4</sup> 総務省「自治体戦略2040構想研究会」報告書

<sup>5</sup> 条例の「上書き権」とは、一定の場合に条例で法令の規定を補正する権限を付与すること、すなわち一定の場合に条例が法令の規定と異なる内容を定めたときは、当該地域においては条例の規定が優先して適用されることを法律で容認すること。第2次分権改革で制度化が検討されたが、結局いたらなかった。

（儀崎初仁「自治体政策法務講義改訂版」（2018年3月30日発行）190頁より）

この制度ができると、法令が細かい規定を定めている場合に、それではまずいという自治体は上書き条例で地域に合った規定に変更（書き換え）できますし、それでよいという自治体はそのまま法令を適用することもできます。

この「上書き権」については、憲法上の国会の立法権（41条）<sup>6</sup>や条例は「法律の範囲内」という規定（94条）<sup>7</sup>に反するという意見もあります。全国知事会の「地方分権改革の推進に向けた研究会」（2020年11月報告書）では、私も盛り込むことを主張しましたが、提言に盛り込むことはできませんでした。

しかし、上書きの対象を「自治事務」に限定し、かつ法令の規定を地域的対応に必要な「対象」と「執行基準」に限定した上で、条例による上書き権を認めるべきだと考えています。これは「立法分権」の重要な手段だと思います。

#### 行政計画の法定化をどう考えるか

2000年施行の第1次分権改革以降、「義務」ではないものの、法定計画をつくるよう「努力義務」とか「できる規定」を定める法律が増えています。義務づけではないのですが、計画を策定した場合に補助金を支給するとか、規制を緩和することがセットになっていて、事実上、法定計画をつくらざるをえない点が問題です。

たとえば、まち・ひと・しごと創生法では、地方版総合戦略を策定することが努力義務になっていますが、地方創生交付金（補助金）をもらうためには、総合戦略が必要なため、ほとんどの自治体が総合戦略を策定しました。

計画をつくることは悪くないのですが、国の縦割りの法令ごとに計画をつくる必要はありません。総合計画にまとめてもよいはずです。

また計画をつくるとなると、5年たったから見直し・改訂が必要になるとか、PDCA（進行管理）が求められるなど、後年度の負担も大きくなります。私は、法定計画

の増大が自治体行政をゆがめる一つの原因になっていると思います。

#### 立法過程への自治体参画の制度化は可能か

このように法令が地方分権を妨げる場面が増えているため、法令のあり方を点検する仕組みをつくるべきだと思います。たとえば、自治体行政に影響を与えるおそれのある法律の制定・改正については、「国と地方の協議の場」で意見交換を行うとか、参議院等に「地方関係立法審査委員会」（仮称）を設けて、自治体代表や有識者の意見を踏まえて意見をまとめるなどの仕組みをつくるのが考えられると思います。

全国知事会の「地方分権改革の推進に向けた研究会」でも議論されました。「地方関係立法審査委員会」等の具体的な仕組みは盛り込まれませんでした。立法過程に対する自治体参画の必要性については提言されています。

#### 道州制をどう考えるか

道州制構想は、2006年頃に安倍内閣、自公政権の中で議論になり、担当大臣も置かれましたが、最近ほとんど注目されなくなりました。分権型国家をつくる、広域課題への対応など、いろいろなメリットがありますし、私は首都圏の広域連携なども限界があると思いますので、前向きに検討すべきだという立場です。ただ、国民の中には馴染みある都道府県を廃止するのは困るという意識が強いし、道州の区域分けや州都の問題など問題が多く、国民の賛同を得ることは難しいと思われます。

#### アフターコロナ時代の自治体行政を考える

人口減少時代の自治体行政のあり方に関して、デジタル化は基本的には進めるべきでしょうか。それ以外にも、様々な変化が生じてきます。私は、これからの行政スタイルはコンパクト（縮減）、リニューアル（再生）、コミュニティ（協働）、ボランタリー（自主）に変わっていくと考えています。

長いスパンで見ると、人口減少にはメリ

<sup>6</sup> 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。

<sup>7</sup> 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

ットもあります。地価が安くなることで良質な住宅ができますし、オフィスも分散型になる可能性がありますし、土地利用型の産業という意味で農業も、いろんなベンチャーの取組なども可能になりますし、公共施設の整備のコストも低くなる可能性があります。

また、少子化によって相続人が少なくな

りますので、役所やNPOに自分が築いた資産を公のために使って欲しいという遺贈等の相談も増えているようです。

このような人口減少のメリットを生かす施策をそれぞれの地域で考えてはどうでしょうか。人口減少時代には、地域の知恵が問われると思います。

## トピックス

### 「提案募集方式」における 2020 年愛知県提案の結果

- 「令和 2 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。  
2020 年 12 月 18 日（金）に、本年の提案 259 件のうち、提案の対象外であるもの等を除いた 168 件について調査・審議が重ねられ、157 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。  
本県が提案した以下の 4 件はすべて「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 長期継続契約を締結することができる契約の対象範囲の拡大
  - ② 消費生活協同組合（連合会）実態調査における都道府県による組合票送付事務の廃止及び都道府県票の調査項目の見直し
  - ③ 指定難病の医療受給者証への医療保険の所得区分の記載の廃止
  - ④ 土壤汚染対策法第 3 条第 1 項ただし書きによる調査義務の一時免除を受けた土地に係る土地の形質の変更の届出に関する事務手続きの見直し

### 全国知事会地方分権推進特別委員会の動き

- 全国知事会では地方分権推進特別委員会の下に、地方分権改革の推進に向けた研究会を 2019 年 12 月に設置しました。自治立法権の拡充・強化や国と地方の新たなパートナーシップの実現を主な検討テーマとして、2020 年 10 月までに 5 回開催した研究会には、2020 年度地方分権・道州制セミナー講師の磯崎氏も委員として参加されました。  
この報告書の中で、各地方自治体は、人口減少社会の本格的な到来等に伴う様々な課題の解決などに取り組むとともに、地域の実情に応じた施策を自らの責任で実践していく必要性が指摘されました。このため、11 月 5 日にオンラインで開催された全国知事会議で、細かく定められた「従うべき基準」や地方の負担となっている計画策定などに関し、各地方自治体における実情についての検討を進めるため、実務レベルのワーキングチーム（WT）を設置し、現状や課題を調査・分析することになりました。
- 愛知県も WT に参加し、実務上の負担となっている「従うべき基準」や計画策定規定などについて調査に取り組みます。県内の市町村において、調査にご協力いただける場合は、企画課地方分権グループへご連絡くださるようお願いいたします。

○ 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  
2021 年 1 月発行  
E-mail [kikaku@pref.aichi.lg.jp](mailto:kikaku@pref.aichi.lg.jp)  
TEL (052) 954-6473（ダイヤルイン）