

【レポート】

地方分権一括法の施行により、国と地方自治体の関係は対等とされてきたが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大への対応において、地方分権の趣旨と矛盾した方法による自治事務が実施された。

これを機に、自治体職員の地方分権への理解を深め、地域の実情に応じた住民サービスや職員の負担軽減につながる手法の解説や地方分権改革への意識向上の活動についての報告である。

地方分権改革の在り方

— コロナ禍を契機として考える —

三重県本部／三重県地方自治研究センター・主任研究員 牧 祐介（伊勢市）

1. 地方分権改革のこれまでについて

（1） 地方分権改革の始まり

まず、地方分権改革とは、『地域が抱える実情に基づく政策課題のように住民に身近な行政課題は、住民に身近な地方自治体に自己決定権を委ねることで、地方自治体が地方の独自の判断や基準に基づいて、地域住民の利便性向上等を目的として地域ごとの政策課題に自主的に取り組めるようにすることで、国民がゆとりと豊かさを実感し、安心して暮らすことの出来る社会の実現をめざす改革』をいう。つまり、地方でできることは地方ができるようにしていこうという改革である。

次に、地方分権改革が始まった経緯である。日本は戦後、物資が不足し貧しい状況に陥っていたが、そこから復興するため、国土・経済の立て直しを最優先として、国が一定の基準・手続を定めインフラ整備等基盤づくりの取り組みを進める中央集権的な行政により、全国各地でインフラや産業が均衡的に発展することで高度経済成長期を迎え、社会的経済的にも成熟し、日本は豊かな国へと変貌を遂げた。

社会が成熟化することで、全国一律の対応ではなく地域の個性や多様化が求められるようになり、東京の一極集中状態、人口減少や高齢化といったこれまでにない新しい課題に対応していくことが求められるように社会が変化しはじめた。このような課題は、地域間で差がみられ、これまでのように国が主導して全国一律に基準・手続を定めて対応することが困難であった。その課題に対して、地域の抱える個別の事情に応じて、その地域の自治体が独自の判断やルールを作り、解決につなげることで、地域住民がより住みやすく個性豊かで活気がある地域社会をめざす動きが出てきた。これが地方分権改革の始まりである。

（2） 地方分権改革の経緯

これまで行われた地方分権改革は大きく分けると、第1次地方分権改革、三位一体の改革、第2次地方分権改革に分けることができる。

ここでは、自治体職員の業務と特に関係が深い改革内容を抜粋して紹介する。

① 機関委任事務の廃止と法定受託事務及び自治事務への事務区分の再編成

従来の機関委任事務制度は、国の通達をもって地方自治体に仕事をさせることができ、条例制定による地方の独自性を出すことが認められない中央集権型の行政システムであった。

しかし、第1次地方分権改革において、機関委任事務の廃止に伴い、新たに自治事務、法定受託事務という区分が誕生した。区分の誕生による変化として、地方自治体の業務の自由度が高まったことが挙げられる。具体的には、自治事務と法定受託事務に対して、地方自治体は、法令に反しない範囲内での条例を制定することが可能となったほか、事務の根拠となる法令等の解釈の自由度が広がった。

このことにより、同じ業務内容でも地域によって適用基準が異なるなど、地方自治体の独自の解釈で事務ができるようになっていく。

② 国の関与の法定化

2000年の地方分権一括法により国と地方の関係が対等とされたことに伴い、国の地方への関与についても法律に定められることとなった。関与については地方自治法第245条に規定され、同法第245条の2にその事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない。とする「関与の法定主義」、また、同法第245条の3に目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、自主性及び自立性に配慮しなければならない。とする「関与の基本原則」が規定された。

③ 義務付け・枠付けの見直し

義務付け・枠付けとは、地方自治体の自治事務について、国が法令で事務の実施やその方法を規定することにより、事務を縛ることをいう。その縛りを見直し、緩和することで、条例の制定が行いやすくなり地域の実情に合った行政サービスができるようになることを目的としている。第2次地方分権改革においては、自治事務に関する法律による義務付け・枠付けについて見直しが行われ、条例による独自基準を設定する余地の拡大を目的として、条例制定に関して国の定める基準が、「従うべき基準」、「標準」、「参酌すべき基準」の3つに類型化された。

④ 提案募集方式

提案募集方式は、地方公共団体から国（内閣府）へ事務・権限の移譲や地方に対する規制緩和について制度改革の提案を行うものである。

個性を活かして自立した地方を作っていくためには、地方の声を踏まえつつ、社会経済情勢の変化に対応していくことが必要であることから導入された制度である。

この制度は、現場での地域住民の声や日常業務を通して、全国一律の基準や国が行う事務・権限が、地域の実情と合わない場合や、新たな取り組みを行う上で支障がある場合、地方公共団体から、国（内閣府）に対して制度改革の提案を行う制度で、地方の発意に根ざした改革と言われている。やわらかく表現すると提案募集方式とは、「私たち地方自治体の側から国に対してこの制度、このしくみは使いにくいのでこのような形に変えませんか」と提案する制度である。

(3) コロナ禍で見える国と地方自治体の関係

これまでの地方分権改革によって、国と地方は対等な関係とされているが、新型コロナウイルス感染症への対応業務において、改革の成果とは異なる国と地方自治体の関係性が垣間見える。ここではその事例を紹介する。

① 特別定額給付金業務

新型コロナウイルス感染症対策の一環として、国民一人一人に10万円を支給した給付金事業である。

この給付金事業の実施にあたり、総務省の通知による技術的助言として、この給付金事業は補助金の形式で地方自治体の協力により実施が可能な事業であることや、この事業が自治事務であることなど事業の実施方法等が記載されている。

しかし、この通知に関して、地方分権改革の趣旨に反しているのではないかと指摘がある。

まず、通知の位置づけが技術的助言であることから、自治体はその事業を実施するかどうかや事業内容の程度など自治体の裁量が認められている。しかし、実態としては、実施しなければ市民からの批判が容易に想定できることから、実施しないという選択肢は実質存在せず、実施方法も記載がされていることから、地方のことは地方でできるようにするという地方分権改革の趣旨を逸脱している。

② 帰国者・接触者相談センター

帰国者・接触者相談センターは、新型コロナウイルス感染症が日本でも感染確認された当初、症状が出た人の相談の窓口として設けられたセンターである。当センターの設置については、2020年2月1日に厚生労働省から各都道府県衛生主官部局宛に出された事務連絡によって対応が進められた。保

健所は、都道府県や政令指定都市等一部の自治体が所管する組織であり、国がこのような通知をする際には、地方自治法第245条の4に基づく技術的助言である旨の記載が行われるケースが多いが、この事務連絡にはその技術的助言である旨の記載もなかった。このことから、厚生労働省の課名義の事務連絡により、地方自治体は帰国者・接触者相談センターという新しい組織を作り、新たな業務を作り出していたという状況となる。このことも、2000年の地方分権一括法で規定された、国が地方へ関与するためには法的根拠が必要であると定めたことと矛盾が生じるような事例である。

これらコロナ禍の影響により国と地方は「対等・協力」の関係から従前の「上下・主従」の関係に戻りつつある。地方分権改革を過去のものとしなないためには、地方自治体の改革意識の向上が不可欠であることから、県内自治体の協力を得て研究会を設立、職員へのアンケートなどを通じて地方自治体の現状・課題を把握し、地方分権確立のための研究を実施した。

2. 地方分権改革に対する地方自治体の現状・課題について

(1) 地方分権改革に対する自治体職員の認識

県内自治体職員へのアンケートでは、地方分権改革について、強い関心を持つ人が18人、ある程度関心を持つ人が151人、あまり関心がない人が110人、全く関心がない人が9人という結果となり、58.7%の回答者に関心があることが推察できるが、関心のある169人を経験年数別で見えていくと、経験年数10年未満が38人、10年から20年未満が31人、20年から30年未満が51人、30年以上は49人という結果で、それぞれ10年未満の44.1%、10年から20年未満の53.4%、20年から30年未満の59.3%、30年以上の84.5%であり、経験年数が多くなるにつれて関心が高く、経験年数が少ないほど関心が低くなる傾向があると推測できる。

また、地方分権改革の進展度については、あまり進んでいないと回答した人が116人、進んでいないと答えた人が20人おり全体の48.5%、約半数の人が地方分権は進んでいない認識を持っており、これまで地方分権改革の取り組みは行われてきたものの、実情は思うほど進んでいないことが推察できる。

そして、これまで行われてきた地方分権改革に対してどのように感じているかについて、権限移譲により仕事が増えた認識をもつ人が119人、地域の事情に応じて自治体独自の法令解釈や条例制定を行って業務を行えるようになってきていると感じている人が21人、変化を感じていない人が63人、わからないと回答する人が75人という結果であり、仕事が増えるというイメージを持つ人が全体の41.3%を占め、変化を感じていない、わからない人が47.9%を占めている。このことから、地方分権改革に対して良く思っている人がほとんどいないことが推察できる。

また現在の地方分権改革の手法である提案募集方式について、制度そのものを知らないと回答した人が142人と全体の9割という結果から、制度の認知度が低いことが活用率の低さに繋がっているのではないかと推察できる。

(2) 日常業務に追われている自治体職員

研究会内での意見交換では、「地方分権改革を活用すれば自分たちの仕事をよりやり易くできると認識する一方で、現状は日常業務に追われている現状がある」、「日常業務として処理期日が設定されている業務を優先するあまり、地方分権改革は後回しとなり、結果として手が回っていない」、といった声が上がった。また、自治体職員アンケート調査では、提案募集方式を活用して業務改善を行いたいかを質問したところ、120人が「したいが難しい」と答え、その理由として55人が、「日常業務が多く時間がない」と答えている。また、133人が「したいと思わない」と答え、その理由として42人が、「日常業務が多く時間がない」と答えている。このことから、時間に余裕の無い職場環境となっていることが地方分権改革の理解が進んでいない理由の一つであると捉えられる。

(3) 自治体での地方分権改革に対する優先度の低さ

自治体アンケートにおいて、過去3年間で地方分権改革に関する研修の実施の有無を確認したところ、回答のあった24自治体のうち19自治体が実施していないという回答で、その理由としては、他の研修を優先している旨の回答が14件であった。また、地方分権改革に関する研修を今後も実施する予定のない自治体は12自治体であった。

(4) 地方分権改革及び現在行われている提案募集方式の認知度に関する課題

現状を鑑みると、地方分権改革に対して一定の関心度は推察されるが、改革は進んでいない認識を持ち、仕事が増えるイメージを持つ人や変化を感じていない、わからない人が9割以上を占めたことから、分権改革の成果を活用できる土壌が整えられていないと考えられる。また、現在の地方分権改革の手法である提案募集方式について、制度内容まで知っているという回答者が288人中23人とどまっており、制度活用ができる段階まで知識や理解が習熟していないことが推察できる。

提案募集方式は、現在行われている地方分権改革の手法であり、理解し活用できる職員が一人でも多くなれば、活用の機会が増え、住民からの要望や日常業務での支障事例を改善していくことが出来るようになり、住民サービスの向上や仕事をやり易く改善することが出来るようになると思う。

そのため、本研究会では自治体職員に提案募集方式についての理解促進を目的とした啓発活動を行うこととして、こういった内容の啓発を実施すれば効果的な取り組みとなるか検討していくこととした。

3. 研究会での啓発活動

これまでの研究会での意見交換や自治体の職員研修担当部署及び自治体職員個人に対して実施したアンケート調査から地方分権改革に対する自治体及び職員の現状、また、市町へのヒアリング調査で得た知見を踏まえて、自治体職員に対して、現在の地方分権改革の手法である提案募集方式の理解促進を目的とした啓発を行うこととした。

(1) 啓発について

① 啓発内容

啓発内容として、既に内閣府のHPに動画形式やパンフレット形式での充実した内容の資料が存在しており、それら資料は中身も充実しているためしっかりと学ぶためには有効である。その反面、閲覧時間を一定程度確保しなければならない点がデメリットになると捉える。自治体職員は、日常業務に追われ時間に余裕がないことも踏まえて、本研究会では、時間に余裕がない状況でも見てもらえるようなコンパクトで地方分権改革の中でも事務をやり易くする側面を知ってもらえる内容を作成することとし、当センターの啓発で興味を持ち、より詳細な内容の内閣府の啓発資料を見ていただくとの流れが作れることを理想とする。さらに啓発資料への興味関心を引き付けることを目的とした啓発ポスターも作成する。

② 資料形式

啓発形式としては、動画視聴形式とする。動画視聴形式は、職員の都合の良いタイミングで視聴可能であり何度でも振り返りができ、内容を分割し複数の動画を作成することで負担の分散も可能である。

啓発ポスター

県内自治体に対し、提案募集方式の啓発を目的として、庁内への掲示を依頼した。

提案募集方式で改善しよう、職場の課題



こんな経験ありませんか？

住民の要望をお断りした経験



処理手続の負担が重くて困った経験

それ、**提案募集方式**によって
解決できるかもしれません！

提案募集方式とは

地方分権改革の一環の制度です。自治体から国（県庁）へ「この制度は使いたくないので、このやり方に変更できませんか」と提案することが出来ます。提案募集方式を利用することで自らの仕事をやり易くする、住民からの要望の実現、住民サービスの向上に繋がります。

New!

提案募集方式の理解促進を目的とした動画を制作しました。当のQRコードから動画視聴ページへ繋がります。



ぜひご視聴ください！

提案募集方式の流れ



⑩住民サービスの向上、事務の改善

作成元：三重県地方自治管理センター Tel：059-227-3298 E-mail：info@mie-jichiken.jp
 三重県地方自治管理センターとは…県内自治体より研修派遣された職員が地方自治に関する研究活動に取り組み、です。

啓発動画

啓発動画は、視聴しやすくなることを狙いとして動画再生時間は1本あたり約5～7分の時間で3本作成した。

なお、本動画は当センターホームページに掲載をしており、下記の二次元コードよりアクセスが可能のため、是非ご視聴いただきたい。



(2) 動画視聴啓発結果

動画視聴啓発の結果として、係長級職員307人に動画視聴以前及び動画視聴後アンケートの協力をいただくことができた。以下では、アンケート集計結果から動画視聴前後の意識の変化について示す。

① 動画視聴以前の状況

動画視聴者が元々地方分権改革に対して持っていたイメージの回答として、「地域の事情に応じて自治体独自の法令解釈や条例制定を行い業務を行うことができるようになりプラスのイメージがある」が50人、「権限移譲により仕事が増えマイナスのイメージがある」が150人、「地方分権改革による変化はあまり感じていない」が77人、「わからない」が25人、「その他（自由回答）」が5人という結果であり、地方分権改革に対してプラスのイメージは全体の16.3%に過ぎず、動画視聴者の48.9%の人が地方分権改革に対してマイナスの印象を持ち、25.1%が地方分権改革による変化を感じていな

いという状況で、合わせると約8割の人が良い印象を持っていないことが分かる。

また、提案募集方式については、動画視聴以前、「制度内容も含め把握していた」が20人、「制度の存在を知っていた」が83人、「知らなかった」が204人という結果であり、2014年に提案募集方式が開始されてから8年が経過しているが、全体の66.4%、3人に2人が制度の存在を知らない、制度内容という観点では、9割以上の人知らないという結果が確認できた。

② 動画視聴後の意識変化

動画視聴後、地方分権改革に対する心境の変化の回答としては、「地方分権改革には仕事をやり易くする側面があることを認識した」が244人、「変化はあまりなかった」が57人、「その他（自由回答）」が5人という結果となり、動画視聴前は約半数以上の人地方分権改革の仕事をやり易くする側面を知らなかったが、動画視聴後は全体の79.5%の人から理解を深めることが出来たとの回答があり、動画視聴による地方分権改革の理解促進の効果はあったと考えられる。

一方で、「変化はあまりなかった」と回答した人のうち、元々地方分権改革にマイナスのイメージを持っていると回答した23人の理由として、記載のあった13件中業務負担が多く余裕がない状況を理由とする人が6人、現在の仕事では効果がないことを理由とする人が3人であった。また、同様に元々地方分権改革による変化を感じていないと回答した22人の理由として、記載のあった9件中既に制度内容の理解があったことを理由とする人が2人、業務負担が多く余裕がない状況を理由とする人が3人、現在の仕事では活用できる発想がないことを理由とする人が3人であった。

提案募集方式に対する心境の変化の回答としては、「理解が深まったと共に、利用していきたいと思う」が83人、「理解が深まったが、利用は難しいと思う」が155人、「あまり変化はなかった」が67人、「その他（自由回答）」が2人という結果であり、全体の77.5%の人から理解が深まったとの回答を得ることができ、提案募集方式についても、理解促進の効果はあったと考えられる。

一方で、「理解が深まったが、利用は難しいと思う」や「あまり変化はなかった」と回答した155人の理由については、「日常業務が多く取り組む余裕がない」が119人、73%と割合で圧倒的である。他の理由としては、「職場の雰囲氣的に取り組むことが難しい」が23人、「その他（自由回答）」とした34人の中では、現在の業務内容により活用できないという旨の回答をした人が、11件だった。ここでも日常業務に加えて提案募集方式に取り組むことへの余裕の無さを感じる結果が出ている。

提案募集方式に取り組む上で、制度改善のきっかけを作るためには現行制度や手法に対して疑問を持つことが重要になることを動画で取り上げ、その感想を尋ねたところ、動画視聴により、疑問を持つことを「大切に感じ、今後意識していきたい」と回答した人が187人、全体の60.9%の人の理解促進及び意識向上に繋がる結果を得ることができた。

③ 動画視聴啓発の評価

動画視聴前後の意識の変化をアンケートで調査した結果、今回の動画視聴による地方分権改革及び提案募集方式の制度理解への促進効果を確認することができ、啓発活動として有意義な活動であったと考える。

一方で、自治体職員が日常業務に追われている現状の改善が提案募集方式の活用促進とセットとなるのではないかとこの状況が確認できた。

この課題の解決に向けては、日常業務の負担を少しでも減らす手段として、働き方改革のより一層の推進、デジタル化に伴う事務の簡素化、提案募集方式の業務改善の側面を最大限活用すること等が考えられる。いずれの手法も日常業務に加えての取り組みとして職員への周知や研修実施が必要なため、一時的には更なる業務量の増加になってしまうが、取り組み後は業務量削減の効果が期待できるように思う。

また、そのような大きな取り組みを推進する際には、首長の取り組みに対する理解や協力的な姿勢を得て、全庁的な取り組みとして実施できるかが重要になると考える。

4. まとめ

国と地方の関係性が大きく変わった2000年の地方分権改革一括法が施行されてから20年以上が経過し、現在は、地方からの発意による提案募集方式による地方分権改革が行われている。

しかし、新型コロナ対応として実施された特別定額給付金事業等の各種施策においては、地方分権改革の成果の一つである国と地方は対等の関係であることと矛盾する事例が起き、地方分権改革が過去のものになっているのではないかと感じられる。そこで、自治体職員の地方分権改革の理解を深めることを目標に研究会を立ち上げた。

研究員との意見交換や県内自治体の職員研修担当部署へのアンケート調査、自治体職員個人へのアンケート調査を行う中で、地方分権改革の理解が進んでいない職員が多く、研修テーマとしてもあまり扱われていないという現状を確認した。そのような状況の中、提案募集方式に積極的に取り組む自治体へのオンラインヒアリング調査等を通じて理解を深めつつ、提案募集方式に焦点を絞った動画視聴形式での啓発活動の実施や啓発ポスターの掲示などを通じて、自治体職員の理解度向上に繋げることができ、この研究活動が一定の成果を上げられたのではないかと思う。また、この今回の取り組み以降も、啓発活動を継続して行い、引き続き自治体職員間での地方分権改革への理解を深め続けていくことがより大切になると考える。