

出國報告（出國類別：考察）

考察日本中央與地方權限劃分及自治監督制度與實務

服務機關：內政部民政司

姓名職稱：劉副司長立方、張科員浩榕

派赴國家/地區：日本

出國期間：113年11月25日至29日

報告日期：114年2月20日

摘要

探究日本中央與地方權限劃分的核心議題，在於財政分配與技術能力是否得以支持業務及服務提供。日本中央過交付稅及補助金衡平各地區差異，維持財政平衡與全國一致性，而地方公共團體認為中央掌握大部分財源，對地方的誘導所造成實質性影響依然強烈，而中央與地方的權限分配過程中，政治性考量使界限不明，並需注意 2024 年日本地方自治法的修正，將發生傳染病大流行或大規模災害等情況，特例允許中央可對地方公共團體下達必要指示，學者已提出可能為地方分權改革的反動情形。

對我國來說，地方分權改革仍處於初期階段，且由於國情不一，對於地方分權的討論、政策法規的檢討與修正等仍較為薄弱，雖然可參考引入「提案募集」制度，提供地方向中央反映需求的途徑，並促進法規的動態調整，但對我國權限調整和爭議解決仍有其限制，若要引入該制度，仍須審慎評估其適用性，可借鑒其核心價值，並輔以強化地方政府的政策提案機制、提升地方政府的政策倡議能力及建立法規檢討的制度化機制，以促進地方自治與國家治理效能的雙向提升。

目錄

壹、 考察目的	1
貳、 考察過程	2
參、 考察重點	4
一、 我國及日本的地方自治制度	4
二、 我國與日本權限劃分	6
三、 自治監督與權限爭議解決機制	9
四、 日本地方分權改革	13
肆、 考察內容	17
一、 內閣府地方分權改革推進室	17
二、 總務省自治行政局	19
三、 神奈川縣自治振興部廣域連攜課	23
四、 地方六團體地方分權推進本部	25
五、 財團法人地方自治總合研究所	27
伍、 考察心得及建議	31
一、 中央與地方權限劃分的重點在於財政與技術能力	31
二、 是否推行地方分權改革或鬆綁地方規制仍待凝聚共識	33
三、 提案募集制度對我國權限調整及爭議解決有其限制	35
陸、 附錄	37
附錄 1 訪談大綱	37
附錄 2 考察照片	41
附錄 3 總務省自治行政局提供資料.....	43
附錄 4 神奈川縣自治振興部廣域連攜課提供資料.....	61
附錄 5 財團法人地方自治總合研究所提供資料.....	64

壹、考察目的

內政部民政司主管地方制度、行政區劃、總統副總統及公職人員選舉罷免法制等業務，其中地方制度法及相關子法，係規範地方自治、自治組織及中央與地方及地方間之關係。

我國憲法與地方制度法係以列舉方式界定中央與地方權限、地方自治事項，各部會主管法律並更進一步規範中央與地方的權限劃分，但時有權限劃分不明確而產生爭議情形，加上近年來地方自治意識不斷提升，中央與地方權限應如何合理且明確劃分，已成為當前重要課題。又即使是認定屬於地方自治事項，中央對地方自治團體仍有自治監督權責，包括對地方自治法規的核定或備查，對地方違法行政作為之撤銷、變更、廢止或停止執行，以及對涉訟或判決確定之地方公職人員予以停職或解職處分等。

綜合上述我國就地方自治上面臨的困難，包括中央與地方權限劃分的模糊性、中央對地方自治監督權責以及地方分權的浪潮等，對於進行地方分權改革已逾 20 年的日本，其面臨的困難及因應方法對我國實務有相當大借鏡的價值。因此，本次考察主要的目的在於了解日本政府自推動地方分權改革以來，中央與地方權限劃分及爭議解決機制之實務運作與發展趨勢，以及地方分權改革的成效與所面臨的挑戰，以提供我國未來制度改革寶貴的經驗與指引。

貳、考察過程

為充分瞭解日本中央與地方權限劃分及自治監督制度與實務相關資訊，本次考察分別拜會日本總務省自治行政局、神奈川縣政府政策局自治振興部廣域連攜課，以及非政府組織公益財團法人地方自治總合研究所，以取得該國中央中央政府、地方自治團體以及非政府組織之平衡觀點。

此外，本考察行程原定的拜會單位內閣府地方分權改革推進室、地方六團體地方分權改革推進本部，因適逢日本國會於 113 年 10 月 27 日眾議員改選，且於同年 11 月 11 日眾議院將再舉行首相指名選舉，於本部考察期間日本政府各部會協調作業及相關會議將頻繁召開，不克接待本部訪談行程而另以書面回復研提問題，後續考察心得及建議將納入其書面回復內容，使考察內容更加完整，先予敘明。

本次行程於臺灣時間 113 年 11 月 25 日出發，並於 11 月 29 日搭機返國，考察行程合計 5 日，實際考察行程聯繫及確認透過我國駐日本經濟文化辦事處安排如下表：

表 1：考察行程表

日期	時間	任務
11/ 25 (一)		啟程、抵達日本東京
11/ 26 (二)	13：30 - 15：00	拜會日本總務省自治行政局 對象：總務省自治行政局行政課松田健司理事官 地點：日本台灣交流協會（東京都港區六本木 3-16-33 青葉六本木大樓 7 樓）
11/ 27 (三)	15：00 - 16：00	拜會神奈川縣政府自治振興部 對象：自治振興部廣域連攜課岸川亮課長等人 地點：神奈川縣政府（神奈川縣橫濱市中區日本大通 1）
11/ 28 (四)	14：30 - 16：30	拜會財團法人地方自治總合研究所 對象：北村喜宣所長（上智大學教授）、小原隆治研究理事（早稻田大學教授）及所內研究員等人 地點：財團法人地方自治總合研究所（東京都千代田區六番町 1 自治勞會館 4 樓）
11/ 29 (五)		返國

參、考察重點

一、我國及日本的地方自治制度

地方自治係指以國家一定區域範圍內為基礎的團體，其居民獨立於國家意志以外，並在國家授權或依據法令的規範下，由該團體自行組成機關，行使職權，而以其本身的意志和責任，來處理該團體內部公共事務的政治制度。以下就我國及日本的地方自治制度簡要說明之。

（一）我國地方自治制度現況

依據憲法的 11 章及憲法增修條文第 9 條規定，以及透過地方制度法對地方自治團體的定義，賦予直轄市、縣（市）、鄉（鎮、縣轄市）、直轄市山地原住民區的自治權限，就我國地方自治制度，可劃分為省及直轄市，省劃分為縣及市，縣之下又劃分為鄉、鎮及縣轄市，直轄市及市之下劃分為區。其中省為非地方自治團體，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、縣轄市）、直轄市山地原住民區均為地方自治團體。鄉、鎮、縣轄市、區以內之編組為村、里；村、里以內之編組為鄰。目前我國有臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市等 6 個直轄市。縣（市）則有宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣、基隆市、新竹市、嘉義市 13 縣 3 市。鄉（鎮、市、區）則有 146 鄉、38 鎮、14 縣轄市及 170 區。

（二）日本地方自治制度現況

日本的地方公共團體分為普通地方公共團體及特別的公共團體兩個類別，本次考察係針對前者一般性的研究，其主要層級包括都道府縣和市町村 2 類，這些地方公共團體各自擁有不同的職責和許可權，形成了完整的地方公共團體系。以下是日本地方公共團體的層級和結構說明：

1、都道府縣

都道府縣是日本地方公共團體的第一層級，相當於其他國家的省或州級行政

單位。日本共有 47 個都道府縣，具體分為以下幾類：

- (1) 都（東京都）：僅指東京，不僅管理城市事務，還負責類似都道府縣的廣泛區域治理。
- (2) 道（北海道）：日本的最北部地方，地方治理與其他都道府縣類似。
- (3) 府（大阪府、京都府）：僅指大阪府和京都府，因歷史悠久是日本傳統的政治、文化中心。
- (4) 縣（県）：其他 43 個縣屬於這一類別，涵蓋了日本大部分的地方區域。

2、市町村

市町村是地方公共團體的第二層級，直接面向居民提供日常服務。市町村根據規模和行政職能分為三類：

- (1) 市（市）：是指較大規模的城市行政單位。市又可以進一步分為：指定市（政令指定都市；人口超過 50 萬）、中核市（人口超過 30 萬）和一般市，這些市的許可權和行政服務能力各不相同。
- (2) 町（町）：鎮級行政單位，通常是人口較少、以農村或小型社區為主的地方，職責較為基本，主要提供基礎的日常服務。
- (3) 村（村）：村級行政單位，人口最少，通常位於偏遠的山區或農村地區，行政職能和許可權較少。

二、我國與日本權限劃分

基於權力制衡及職能分工的考量，避免國家主權集中於中央政府，可能對於民主體制的存續，以及人民權利的保障產生負面影響，單以中央政府一己之力難以完成複雜國家事務，必須透過不同事項在中央與地方的權限分配進行分工，中央政府與地方政府就國家事務垂直的分工已是現代國家運作的常態。

（一）我國中央與地方權限劃分

我國憲法第 10 章規範中央與地方之權限，其中第 107 條、第 108 條及第 110 條，分別列舉中央立法並執行、交由省縣執行及由縣立法並執行的業務分類，並在第 111 條對於未列舉事項明定有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣，此種以事務性質為區分的標準，此區分理論即為均權理論。

另外在規範我國地方事權的地方制度法，比照憲法的列舉方式，其中第 18 條規範直轄市自治事項、第 19 條規範縣（市）自治事項及第 20 條規範鄉（鎮、市）自治事項，可以從中判別各級地方自治團體執行業務的內容與性質。此外，地方制度法第 2 條規範地方自治團體的業務執行的兩種事務類型，除上述所提到的自治事項外，亦包括委辦事務，前者係由地方自治團體依憲法或地方制度法規定得自為立法並執行，或經由法律規定及授權應由其辦理，並應負政策規劃及行政執行的責任；而後者指地方自治團體依法律、上級法規命令或自治條例，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付之非屬該團體事務，僅負其行政執行之責任。

除了憲法與地方制度法的規定，我國大法官先後透過司法院釋字第 738 號解釋及 111 年憲判字第 6 號判決等憲法解釋，說明我國中央與地方權限劃分的標準，前者強調地方自治條例應符合憲法均權理論，並應符合法律保留及比例原則；後者則說明憲法中央與地方權限事項及範圍之規定，並非互相排斥，互不重疊，而是同心圓之規範架構，各個縣自治事項，均為其相對應之省自治事項及中央立

法權所包涵。

（二）日本的中央與地方權限劃分

日本國憲法的第 8 章為「地方自治」，在憲法上保障地方自治的同時，也明確了地方自治的基本模式，包括明確了包含團體自治和居民自治基本原則、各地方公共團體議會議員和執行機構的首長應通過直選產生以及在法律的範圍內賦予其自治立法權等，此外，1947 年制定「地方自治法」，對地方公共團體的類型、許可權、居民、議會、執行機構及財務等關乎地方公共團體組織機構及運營基本事項作出了具體規定，同時，也對中央政府與地方公共團體的關係及地方公共團體之間的關係作出了規定。

從地方自治法規定的國家與地方角色分工概述，地方公共團體被賦予在地域內自主且綜合實施行政的廣泛角色，負責處理地方事務及法律規定的其他事務，為實現上述目標，法律明確了國家與地方公共團體的角色分工原則，國家需適當承擔自身應負的責任。

然而日本在地方分權改革之前，中央與地方長期存在顯著的不平等關係。中央政府實行高度集權的行政官僚體制，掌控著立法、行政及財政資源，而地方僅被視為中央政府的派出機關，缺乏自主性與獨立性。這種體制下，地方政府的角色主要是執行中央政府的政策，難以根據地方需求制定獨立措施。

在日本歷史因素及文化脈絡影響下中，強調國家的一體性，將中央政府稱為「國家」，而地方的都道府縣及市町村則稱為「地方公共團體」（地方公共団体），這些團體更多承擔的是中央授權的職能，而非具有法人性質的自治團體，這反映出當時中央對地方的統轄關係，也揭示了地方政府缺乏自治權的制度性劣勢，因此，地方分權改革的推動成為提升地方自主性、改變中央與地方不平等結構的重要契機。

從地方自治法的規範目的以觀，揭示了在行政事務中，與居民生活密切相關

的行政事務應盡可能交由地方公共團體處理，國家在制定地方公共團體相關制度或實施政策時，應確保地方公共團體的自主性與自立性，當制度與運作涉及地方公共團體時，透過法律作為國家制定地方公共團體相關制度時的立法基準，並在後續分配事務時，可作為法律解釋與執行標準。因此國家承擔的主要職能應由以下 3 點來判斷：

- 1、 關乎國家在國際社會中存立的事務；
- 2、 全國統一規範的基本準則或地方自治相關事務；
- 3、 從全國視角或規模實施的政策及事業。

三、自治監督與權限爭議解決機制

自治監督係為維持國家統一，保障履行公共任務時必要的法律一致與平等，落實民眾最低生存權之保障、維持最低行政水準要求，對地方自治團體進行監視督促。目的在透過視察、考核、監視、糾正，檢視地方機關行為，避免違法濫權或消極怠惰，並透過督促、指導和扶助，促使地方機關發揮功能，帶動地方繁榮。

(一) 我國的自治監督與權限爭議解決機制

1、我國的中央政府對地方政府的自治監督機制，地方制度法內大致分類為對人的自治監督及對事的自治監督 2 類，說明如下：

- (1) 對人的自治監督包含對地方行政首長、村（里）長的暫時性停職，以及解除各級民選地方公職人員（包括行政首長、民意代表及村里長）職務，主要在避免此類人員的不法行為，影響政府運作及民意監督的正當性，除外有關辭職核准、派代及補選等事宜，皆於我國地方制度法規範。
- (2) 對事的自治監督：我國中央政府對地方政府最主要的監督手段，莫過於對地方法規的核定與備查，地方政府制定、修訂的自治條例與自治規則，雖已經過地方議會的議決，仍須報送各該中央主管機關，進行事前的核定或事後的備查，各中央主管機關就自治法規適法性的監督，審查該自治法規是否牴觸憲法、法律及法律授權之法規，並賦予中央主關機關函告無效、撤銷、變更、廢止、停止執行及代行處理之權責，對於地方自治法規仍有較高的審查密度。

惟現今行政事權繁雜，且隨著科技進步及社會變化，常有許多未能納入列舉事項的新興業務，或是一眼即知得以上述憲法解釋標準劃分的事權，而概括性的均權理論在運用上，每因中央與地方對於事權之性質認知不同，加之中央對地方自治法規的管控仍較為嚴謹，因此常衍生權限爭議。

2、我國中央與地方權限爭議處理機制，可分為政治途徑及司法途徑 2 類，說明如下：

- (1) 政治途徑：規範於憲法及地方制度法內，在中央與地方（包括直轄市與縣市間）權限遇有爭議時，由立法院解決之，而實際運作上遇有權限歸屬之爭議時，由立法院以立法方式分配，法律無規範時，則制定新法律；現行法律不周延或不明確，則修正現行法律。
- (2) 司法途徑：地方自治團體如認為其受憲法所保障之地方自治權有造成損害之虞者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，可提起情形分列於憲法訴訟法第 82 條及 83 條，包括地方立法或行政機關行使職權，就適用之中央法規如認牴觸憲法，或於地方自治團體受中央主關機關自治監督，如有函告自治法規無效或不予核定情形，依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，皆得聲請憲法法庭判決。

（二）日本的自治監督與權限爭議解決機制

日本中央政府對與地方自治監督在第一次地方分權改革後，廢除了為中央集權體制核心的委託行政體制，不再將地方公共團體視為國家政府下放機構，原有中央政府對地方公共團體強力介入的「關與」制度修正，僅在一定要件下賦予中央政府強制性的措施，其餘大多基於尊重地方公共團體的建議性質。以下就現今中央政府對地方自治法規的監督方式與種類，以及特殊的權限爭議解決機制「國地方係爭處理委員會」等內容說明之。

1、地方自治法規的監督

日本中央政府對地方自治法規僅進行合憲性與合法性審查，中央政府（尤其是總務大臣）可對地方公共團體制定的自治法規進行合法性審查，如果總務大臣認為地方自治法規與國家法律或憲法相抵觸，可根據「地方自治法」第 245 條之 7 向地方公共團體通報意見，要求其修正。該過程以「通知」或「建議」的形式進行，通常不具強制性，地方公共團體可回應並進行修改或維持原法規，如果地方公共團體拒絕修改可能違憲或違法的自治法規，中央政府可向法院提起訴訟，

要求確認該法規的無效性或不適用，法院將對法規是否符合憲法和法律進行裁定。

此外，如果地方自治法規被認為影響公民權利或公共利益，任何人（包括中央政府機構）都可以將該法規提交法院進行司法審查，法院主要判斷該法規是否與憲法、法律或地方自治法相抵觸。總而言之，在地方分權改革後，中央政府對地方自治的干預受到了嚴格限制。中央僅能在地方法規明顯違憲或違法的情況下介入，並且需要通過適當的法律程序或司法手段，避免對地方自主權的過度干預。

2、日本中央針對地方自治監督所進行方式，包括「助言與勸告」、「是正的要求」、「是正的勸告」及「是正的指示」以下 4 種方式，內容比較如下：

- (1) 助言與勸告（地方自治法第 245-4 條）：發動權限主體為國家（各大臣），針對自治事務及法定受託事務，如認為地方公共團體的事務運營或其他事項需要適當處理時，都可以提出尊重性的勸告，後續實際執行內容由地方公共團體自行決定。
- (2) 是正的要求（地方自治法第 245-5 條）：發動權限主體為國家（各大臣），針對自治事務，如認為地方公共團體的事務違反法律規定時，要求其須採取必要措施以改善違規或不當行為，後續實際執行內容由地方公共團體自行決定。
- (3) 是正的勸告（地方自治法第 245-6 條）：發動權限主體為國家（各大臣），針對自治事務及法定受託事務，如認為地方公共團體的事務處理被認為顯著缺乏適正性並明顯損害公益時得提出，雖無法律義務，但地方公共團體應尊重該勸告要求，後續實際執行內容由地方公共團體自行決定。
- (4) 是正的指示（地方自治法第 245-7 條）：發動權限主體為國家（各大臣），針對自治事務及法定受託事務，如認為地方公共團體的事務處理被認為顯著缺乏適正性並明顯損害公益時得提出，地方公共團體必須採取具體措施，該指示對地方公共團體具有約束力，如不遵從則可由國家代為執

行。

3、國家與地方紛爭處理委員會

國家與地方紛爭處理委員會（國地方係爭處理委員會）是為了處理中央政府與地方公共團體之間因法律或行政處分引發的紛爭問題，確保地方自治權的適當行使。主要處理地方公共團體對中央政府作出的處分或命令（如不予認可、指示等）提出的異議，並作為行政機關的一部分，對中央政府的行為是否合規進行審查。

地方公共團體若認為中央政府的行為違反了法律或損害了地方自治，可向國家與地方紛爭處理委員會申請審查，委員會由專家組成，其成員需具備中立性與專業性，避免受中央或地方公共團體的影響，並根據地方自治法第 250 條的規定進行調查，並在法定期限內作出裁定。

另為了解決地方自治機關之間或內部的行政紛爭，成立自治紛爭處理委員，處理例如市町村與都道府縣間的管轄權爭議等，以確保地方自治的正常運作。紛爭發生後，相關當事方可向自治紛爭處理委員，提出請求調查和處理地方公共團體之間（或其內部）關於權限劃分、資源分配等問題的紛爭，委員由地方自治的專家擔任，需保持公平與中立，並具有處理自治事務的專業知識，委員根據事實調查進行調解，若調解失敗，則作出裁定或建議。

四、日本地方分權改革

1993 年，日本國會通過「關於推進分權的決議」，回應地方公共團體對於分權改革的要求，經實際研議後於 1999 年發布「地方分權一括法」，以包裹式法案的方式一次性檢討有關於地方自治法以及中央機關權管法案，表示地方分權改革內容不僅為宣示性，而是實質性的推動政策及法規檢討，迄 2024 年已進行 14 次地方分權一括法的公布，更說明日本中央政府並未停止對於地方分權改革的推動。整理目前日本地方分權改革大致上可分為 1993 年起的第一階段地方分權改革，以及 1999 年至今的第二階段地方分權改革，而第二階段地方分權改革又大致可分為三位一體改革與市町村合併、內閣府的改革措施及提案募集制度等 4 個方面的改革。惟在本次訪談過程中，各個訪談單位基於其業務性質及立場，對於此兩階段改革起始點有不一致情形，但大致上仍舊可分為第一階段國家與地方公共團體權限分配的再確認，以及第二階段實質性的分權措施等，惟為求行文便利，仍以上述 1993 年及 1999 年兩節點的分類說明之。

（一）第一階段地方分權改革

自 1993 年日本國會通過「關於推進分權的決議」開始，是整體治理結構與哲學的改變，1995 年訂定地方分權推進法作為法制基礎並進行持續 6 年的第一階段地方分權改革，將國家與地方公共團體的關係從上下級關係轉變為平等合作關係，從尊重地方公共團體自行組織權的角度來看，廢除或放寬中央政府在地方公共團體設立機構和職位的強制規定，例如廢除了為中央集權體制核心的機關委任事務制度，不再將地方公共團體視為國家政府下放機構，原有中央政府對地方公共團體強力介入的「關與」制度修正，地方公共團體的業務僅區分為地方自治事務與法定受託業務，中央政府的介入必須確定符合法定、書面、公開及透明等原則。而在財政上重組及合理化國庫補助金，發展與建立地方公共團體行政系統，開始推動市町村合併和廣域管理等，由上述施行的各種政策，可以觀察原本強力的中央集權被打破，全國一致標準化的治理哲學逐漸轉變為因地制宜，更接近民

眾的各層級地方公共團體，有更多由當地民眾管理自己的機會，權限的天秤逐漸由完全偏向中央逐漸平衡。

（二）第二階段地方分權改革

1、三位一體改革

日本地方分權改革雖然初步確立了地方公共團體的自主權，但地方公共團體仍然依賴中央政府提供的大量財政補助，特別是國庫支出金和地方交付稅。這種依賴導致地方公共團體的自主性受到限制，並且中央集權式的財政管理方式也造成了地方財政狀況的不均衡。

為了解決這些問題，三位一體改革於 2000 年代初期被提出。改革內容主要集中在「國庫補助金削減」、「地方交付稅改革」和「地方稅權擴大」等三個面向，以下是簡述具體內容：

- (1) 國庫補助金削減：國庫補助金是指中央政府直接向地方公共團體提供的專項財政補助，通常用於特定的公共服務項目，如教育、社會保障、基礎設施建設等。地方公共團體在使用這些資金時必須遵守中央的具體指導，限制了地方的自主性。改革的目標是大幅削減國庫補助金，在減少地方對中央的依賴，並減輕地方在實施中央指定項目上的財政壓力。
- (2) 地方交付稅改革：地方交付稅是一種由中央政府收集後再分配給地方公共團體的稅收，旨在縮小地方之間的財政不平衡，改革目的在調整地方交付稅的分配方式，使其更加公平且能夠更好地反映地方的財政需求。
- (3) 地方稅權擴大：通過增加地方稅收來源，地方公共團體可以根據本地需求靈活運用財政資源，而不再過度依賴中央的轉移支付。具體措施包括將部分中央徵收的稅款（如個人住民稅）轉由地方徵收，並賦予地方更多的課稅權限，以加強地方財政自主性。

2、市町村合併

地方分權改革後的「市町村合併」主要指平成大合併（1999 年至 2010 年），將日本市町村數量從約 3,200 個減少到 1,700 個左右，其推動目的在於通過合併提升地方行政效率和財政自主性，以應對分權改革後地方公共團體所承擔的更多責任。

地方分權改革賦予了地方公共團體更多的職責與自主權，但許多小規模市町村的財政能力和行政效率難以支撐新的責任。因此，政府鼓勵鄰近的市、町、村進行合併，可減少重複的行政機構和公共設施，從而提升運營效率。合併後的市町村具備更大的財政基礎，有助於減少對中央補助的依賴，加強財政自主性，有更多資源投入教育、醫療等公共服務，滿足地方居民需求。但合併雖提升了部分地區的行政效率，但也帶來地區認同感降低、邊遠地區服務不足等問題。

3、內閣府的改革措施

日本中央政府為推動地方分權改革，依據歷次地方分權改革一括法分別設立「中央政府與地方公共團體協商機制」（國と地方の協議の場）與「地方分權改革推進本部」，前者是日本中央政府與地方公共團體之間的協商機制，促進中央與地方之間的廣泛的溝通和討論，確保地方公共團體能夠參與影響其管轄區域的國家政策的制定過程，參加者包括總理大臣、內閣成員、地方公共團體及地方六團體代表；後者則是由總理大臣召集的政策制定和執行機構，藉由內閣成員的討論，推進地方公共團體在多方面的權限下放和財政獨立性，並且促使政府部門在設計與執行政策時更加關注地方需求。

除此之外，地方分權改革有識者會議的召開，目的在於集結各界專家，根據地方分權改革的進展和挑戰，提出具體的改革建議，而隨著地方分權改革的深入，有識者會議在推動改革方案的調整與實施中起到了關鍵作用，其建議對於政府政策的調整具有積極影響。

4、「提案募集」制度

「提案募集」制度是在 2014 年後地方分權改革中的一項機制，旨在增強地方

公共團體的自主性和靈活性，通過該制度，地方公共團體可以向中央政府提交具體的政策建議或法律、制度改革提案，尤其是涉及限制地方自治或阻礙地方發展的問題。

此制度的核心是鼓勵地方公共團體主動提出對現行中央法規、制度或政策的改進建議，並可針對影響地方自主性的國家法律、政策或規制提出修改或廢除，以便減少不必要的中央干預，增加地方的政策制定權，通常這些提案與行政、財政等與地方運營密切相關的事務有關，地方公共團體提出的提案經過相關省廳審查，若認為合理，國家會與地方公共團體進一步協商並研究是否修改相關規定。通過制度化的提案機制，減少中央對地方事務的過度控制，增強地方的政策創新能力和責任意識，實現更高的地方自治自主性，並促進了中央和地方之間的對話，使得地方的需求能夠更直接地反映在國家政策中，成為中央與地方協調合作的重要工具之一。

肆、考察內容

一、內閣府地方分權改革推進室

(一) 訪談單位簡介

內閣府地方分權改革推進室的成立原因，係自「地方分權一括法」開始施行後推動地方分權改革的事務性需求，於內閣府內成立並負責制定與協調地方分權政策，旨在強化地方公共團體的自主性，減少中央政府對地方的直接干預。目的在協調中央與地方的關係，促進地方公共團體更具靈活性並有責管理地方事務。

該單位目前主要的工作內容包括「提案募集」相關業務處理、地方分權改革推進本部會議舉行、地方分權改革有識者會議召開及中央政府與地方公共團體協商機制的執行。

(二) 書面回復內容節錄

日本的地方分權改革分為兩個階段，第一次分權改革（1993 年至 1999 年）和第二次分權改革（2006 年至現在）。

在第一次地方分權改革中，根據地方分權推進委員會的建議，於 1999 年推行了「地方分權一括法」，該法廢除了機關委任事務制度（即將地方公共團體作為國家機關的組成部分，處理國家事務的制度），並創設了國家對地方干預的新規則（如國家干預的法定化等），實現了國家與地方公共團體之間從隸屬關係向對等合作關係的轉變。

在 2006 年後的第二次地方分權改革中，持續推進了權限下放和規制放寬等措施，以增強地方的自主性與自立性。自 2014 年以後，改革從以委員會建議為基礎推進制度改進的方式，轉變為基於地方公共團體提案的「提案募集方式」。每年，根據地方意見制定的制度改進內容被納入「地方分權一括法」中，實現法律的修正，進一步推進基於地方主導的改革。

在提案募集方式下，自 2014 年至 2024 年的 11 年間，共收到來自地方的約

3800 件提案。其中，截至 2023 年，經內閣府協調處理的約 2300 件提案中，有超過八成（約 1800 件）採取了符合提案主旨的相應措施。通過這些舉措，接受基於地方實際需求的具體提案推進了地方權限的下放及規制的放寬，包括將農地轉用權限等移交給地方，以及設立地方職業介紹所等。

二、總務省自治行政局

(一) 訪談單位簡介

總務省自治行政局負責地方自治的實際運行，包括地方公共團體的制度設計、財政運作、選舉制度管理，以及監督地方公共團體依法執行職責。它提供地方公共團體各種行政指導，協助地方公共團體運營，確保地方公共團體依法進行地方自治事務。其前身可追溯至 1947 年「地方自治法」制定時的自治廳，後來在 2001 年日本中央省廳再編時，整合進總務省並成立現今的自治行政局。

自治行政局權管「地方自治法」，是自治行政局運作的核心法令，規範了地方公共團體的組織、財政、選舉等事務，該法確立了地方公共團體的權力基礎與責任範圍，透過地方自治法的規範，自治行政局擁有監督地方公共團體的權力，但主要是通過「指導」、「協調」和「建議」等手段進行，國家無權直接干預地方公共團體的具體行政操作。該局監督地方公共團體是否依法辦理事務，並且通過預算撥款與財政支援來影響地方公共團體的行為。

(二) 訪談對象

主要訪談對象：松田健司理事官（行政課）；

列席人員：野村睦美總務事務官（國際室）。

(三) 訪談重點節錄

日本地方分權改革以「地方自治法」第 1 條之 2 為基礎，確立國家與地方權限分擔的三大原則：包括「國家存立相關事務」、「全國統一的規範與準則事務」、以及「全國規模的施策與事業」，這些原則以地方自治的角度出發，強調國家只負責其必須執行的事務，其餘事項盡量交由地方公共團體處理，以兼顧國民的方便與效率。不過，相關權責分擔並無明確法令規定，而是隨社會環境與技術條件進行調整。目前國家與地方公共團體的權限權責分擔情形，總務省自治行政局以表格舉例在醫療和保健衛生、福利和勞動以及相關領域的權限劃分，並無法以一致性的標準判斷，而是以體系性及個案來判斷各項業務適合由哪一層及來處理，且由於城市大小的差異，指定都市及核心市的全縣亦有差異，而東京都內的 23

區（如藍色部分）因業務複雜度、人口數及財政能力與一般市町村差異甚大，其權限劃分亦有特別規定。

表 2：國家和地方公共團體的主要職責分擔

	醫療和保健衛生	福利和勞動	教育	環境	城市建設	治安和防災等
國	<ul style="list-style-type: none"> 醫藥品製造銷售業許可 特定功能醫院等的批准 醫生、藥劑師、護士等的執照 檢疫 	<ul style="list-style-type: none"> 公共養老金 生活保護水準的決定 公共職業安定所的運營 確定各地區的最低工資 	<ul style="list-style-type: none"> 批准設置大學（大學的設置） 	<ul style="list-style-type: none"> 廢物的進口許可和出口確認 廢物的廣域處理的認定 	<ul style="list-style-type: none"> 高速車道的管理 指定區間的國道管理 指定區間外的一級河流的管理 	<ul style="list-style-type: none"> 發佈緊急事態等 要求緊急消防救援隊行動 【其他】 外交・防衛・貨幣
道府縣	<ul style="list-style-type: none"> 准護士、柔道整復師、廚師等的執照 醫療計畫的制定 精神科醫院的設置和指定 	<ul style="list-style-type: none"> 保育員、護理支援專員的註冊 設置身體、智力障礙者更生諮詢所 國民健康保險事業（財政運營等） 	<ul style="list-style-type: none"> 批准設置私立學校、市町村（指定城市除外）立高等學校 教育工作者的執照（高等學校的設置） 	<ul style="list-style-type: none"> 工業廢物處理業的許可 第一種氟利昂類回收商的註冊 公害健康損害的補償支付 	<ul style="list-style-type: none"> 指定城市規劃區域 指定區間的1級河流、2級河流管理 	<ul style="list-style-type: none"> 警員 災害應急措施（與管轄相關措施）
指定城市	<ul style="list-style-type: none"> 醫院的開設許可（都道府縣的同意協議） 精神障礙者的住院措施 動物營業的註冊 	<ul style="list-style-type: none"> 設置兒童諮詢所（政令指定的核心市、特別區） 	<ul style="list-style-type: none"> 中小學班級編制基準、教職員工人數的確定 市立中小學等的工作人員的任免、薪資的規定和負擔 	<ul style="list-style-type: none"> 批准採集建築物用地下水 	<ul style="list-style-type: none"> 城市規劃（區域劃分等） 市區再開發事業的批准 指定區間外的國道、縣道的管理 指定區間的1級河流、2級河流（一部分）的管理 	<ul style="list-style-type: none"> 災害救助（根據指定城市的申請內閣總理大臣指定救助實施城市）
核心市	<ul style="list-style-type: none"> 設置保健所 藥房開設許可 餐飲店經營等的許可 旅館業經營許可 感染症發生報告的受理、患者的住院措施等 	<ul style="list-style-type: none"> 批准、監督保育所、養老院的設置 指定護理服務經營者 分發殘疾人手冊 		<ul style="list-style-type: none"> 廢物處理設施的設置許可 工業廢物處理業的許可（僅區域內的處理業） 受理煙塵產生設施的設置申請 	<ul style="list-style-type: none"> 室外廣告物的管制 城市化區域和調整區域內的開發許可 土地區劃整理工會的设置許可 	
市町村	<ul style="list-style-type: none"> 健康增進事業的實施 定期和臨時（一部分）性的預防接種 與肺結核相關的健康檢查 火葬許可 	<ul style="list-style-type: none"> 設置保育所 生活保護（市及設置福利事務所町村） 設置養老院 支付殘疾人自立支援補貼 護理保險事業 國民健康保險事業（保險費分攤、徵收等） 	<ul style="list-style-type: none"> （設置中小學、幼稚園） 	<ul style="list-style-type: none"> 普通廢物的收集、處理 普通廢物處理業的許可 指定限制噪音、振動、惡臭的地區、制定限制基準（市） 	<ul style="list-style-type: none"> 上下水道的整備和管理 城市規劃（用途地區等） 城市規劃（用途地區等以外的地區等） 市町村道、橋樑的建設、管理 濇用河流的管理 	<ul style="list-style-type: none"> 消防・急救 避難指示、災害應急措施 【其他】 戶籍 居民基本台賬

舉例來說，在福利與勞動領域，例如年金與生活保護金由國家管理，而保育所或養老院的設置許可原則上屬於道府縣，但實務上多下放至人口規模較大的核心市，市町村作為最接近居民的基層政府，負責大量具即時性與效率的業務，例如，在災害防救、個人資料保護及 LGBTQ（女同性戀者 Lesbian、男同性戀者 Gay、雙性戀者 Bisexual、跨性別者 Transgende 及酷兒 Queer 的英文首字母縮略字）政策上，地方公共團體的政策往往先於中央，進一步影響國家政策的制定。

然而，過去 30 年來的地方分權改革近期面臨反動挑戰，例如，在數位化與個人資料保護領域，由於各地方條例內容差異大，企業遵循龐雜規範的困難增加，換句話說，在新興業務上各地方公共團體的規範密度，與國家相比可能有不足或更加嚴格，抑或有不同面向的政策推動或規制，總務省自治行政局以圖 1 舉例，為解決上述情形，國家應設置共通規定，以避免因地區差異造成人民及企業在遵循法規上無所適從。

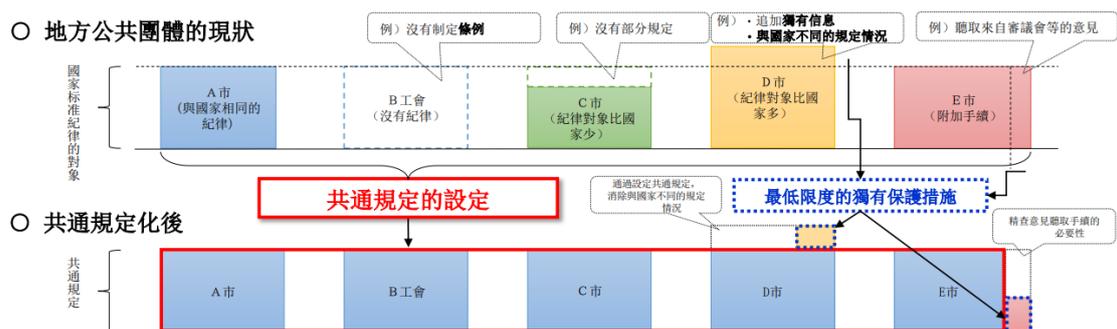


圖 1：地方公共團體條例規範密度示意圖

實際上為解決此問題，國家於 2021 年制定統一性法律，並在資訊系統與安全措施上設立統一標準，如共用規費收費的 QRCode 平台，以減少民眾繳費不便並提升效率，透過標準化及共通化的措施，減輕人力和財政的負擔，總務省更進一步修正地方自治法，新增有關資訊系統的規定。這些例子顯示，在具共通性或高度專業需求的事務上，中央仍有必要介入，以平衡效率與地方自治的特性。此外，市町村普遍面臨少子化及能力不足的挑戰，也是國家重新調整分權界限的重要原因。

在 1999 年的第一次地方分權改革，廢除由知事、市町村長與基層國家行政機關執行國家事務的機制即機關委任事務制度，並廢除了主管大臣的綜合性指揮監督權等，修訂各項國家干預規定，確立干預需要法令依據並控制在最低限度，並將國家許可權移交給都道府縣，都道府縣的許可權移交給市町村等權限的下放等。第二次地方分權改革更透過地方分權一括法的推動，放鬆對地方的管制並將事務及許可權進一步移交到地方公共團體。

地方分權改革後，地方公共團體的事務分為「自治事務」與「法定受託事務」。自治事務由地方自行處理，包括福利、補助金管理等；法定受託事務則為國家或都道府縣交辦的事務，如選舉、國道管理與戶籍業務，這類事務允許國家較強的干預。2000 年初期，自治事務在都道府縣占比約七成，在市町村則高達八成五，顯示中央對基層的市町村反而控管較少，主要的原因可能為都道府縣受國家的直接管轄，作為國家派出機關的權責及角色更為強烈。

在立法層面，地方公共團體可制定條例與規則，但不得違反法令，條例需經議會通過，規則則無需；違法條例可由法院裁決廢止，但國家不設事前或事後審查，這一制度自 2000 年地方分權改革起，完全取消二戰前的「許可制」及戰後的「報備制」，進一步保障地方立法的自主性。

針對國家與地方權限的爭端，2000 年設立的國家地方爭議處理委員會提供第三方審查機制，但實際運作並不活躍，20 多年來僅處理 11 件案件，其中 8 件涉及沖繩美軍基地事務，另為解決地方間權限爭議的自治紛爭解決委員會，也僅受理極少數案件，多數權限爭議仍以協調與討論方式解決，無法協調者則可訴諸司法程序，由法院做出最終裁定。

【審查機制】

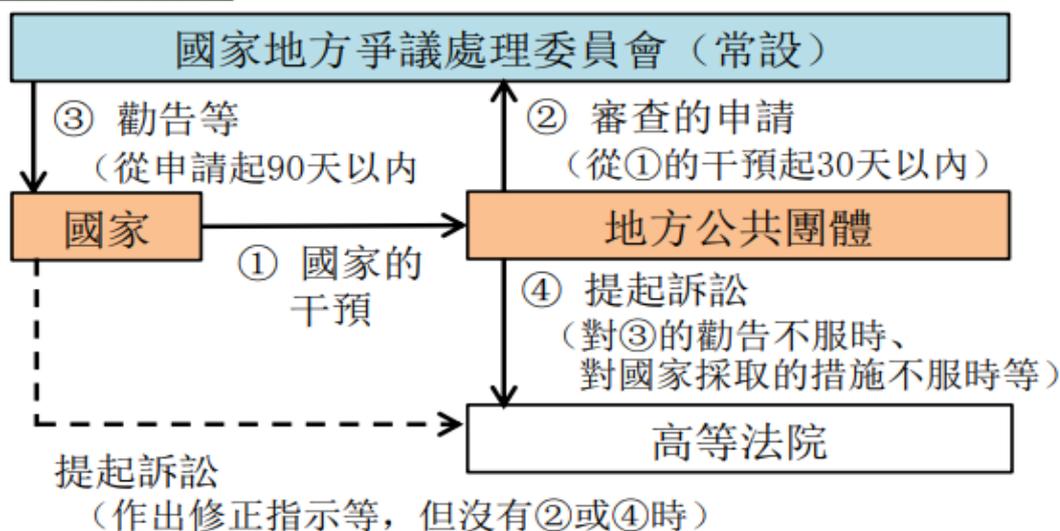


圖 2：國家與地方紛爭處理委員會審查機制

總結而言，日本地方分權改革在推動地方自主的同時，仍需在效率、共通性及地方特性之間尋求平衡，並透過國家與地方的協作，持續應對人口減少與地方能力不足的挑戰。

三、神奈川縣自治振興部廣域連攜課

(一) 訪談單位簡介

神奈川縣自治振興部廣域連攜課在地方分權方面的業務，主要圍繞推進中央與地方公共團體權限劃分的改革、提升地方公共團體的自主性和治理能力，並協助市町村應對分權化過程中的挑戰。主要工作內容在推進地方分權政策，包括中央權限下放的推動與接收，協助神奈川縣內市町村承接中央政府下放的權限，以及法律解讀、執行規範制定、資源分配支持等。另外其作為「提案募集」制度的參與者，提供法令及政策改革建議，促進中央制定符合地方特性的分權化政策。因此，對於「縣」一層級的政策利害關係人，同時作為中央地方分權改革的接收者與「提案募集」制度的參與者，由上至下轉變為由下至上的政策方向，其對於中央與地方權限劃分與自治監督有何種影響，有其探討的必要性。

(二) 訪談對象

主要訪談對象：岸川亮課長；

列席人員：清水潮音組長、杉崎雄太主任主事。

(三) 訪談重點節錄

日本的地方分權改革可分為兩個階段，第一階段始於 1993 年，第二階段則從 2000 年地方分權一括法實施開始，改革的重點在於改變都道府縣及市町村作為國家派出機關的主從關係，2006 年國家廢除機關委任事務，改以自治事務和法定受託事務分類地方事務，從而使國家與地方公共團體之間形成相對平等的合作關係。自 2014 年起，日本積極運用提案募集制度，表達將權限移轉至都道府縣甚至市町村層級的期望，例如，在神奈川縣，有兩個典型案例：一是農田使用目的許可權限由國家移轉至都道府縣層級；二是教師薪資結構原由都道府縣決定，現改由市町村因地制宜決定。

目前地方事務分為「自治事務」和「法定受託事務」兩類，「法定受託事務」指原本應由國家執行的事務，但法律授權地方公共團體負責，因此國家對地方公共團體的監督相對較強；「自治事務」則純屬地方性事務，國家干預僅限於「是

正」，即建議或勸告的方式，當國家與地方之間產生權限紛爭時，可向「國家與地方紛爭處理委員會」申請審查，由該委員會裁定，以防止國家對地方的不正當干涉，若雙方仍不服裁定，可訴諸高等行政法院進行司法裁決。整體而言，隨著地方分權改革的穩步推進，國家原則上僅能以最低限度干預地方行政，但部分領域仍需改進。

在財政方面，國家於 2004 年至 2007 年間推行稅源的「三位一體改革」，將約 3 兆日圓的稅源移轉至地方公共團體，但同時削減了 5.1 兆日圓的交付稅。以神奈川縣為例，特別是橫濱市這類大都市，因高齡化問題導致社會保障費用大幅增加，財政壓力極為嚴峻。雖然神奈川縣採取多項政策調整並努力擴大財源，效果仍顯不足。各都道府縣因財政狀況不同，服務水準也有所差異，若國家要求地方提供一致性的服務水準，則必須進一步移轉財源以縮小不平等，在國家對地方財政嚴格監督的情況下，例如要求地方每年公布財政指標（如財務健全化比率和資金不足比率），神奈川縣的財政仍面臨困難，現行確保財源的措施成效有限。

回到提案募集制度，神奈川縣歷年參與了 100 多件提案，對此制度持正面態度，認為其為地方公共團體提供了表達意見和需求的管道，例如，神奈川縣過去每年約有 1,400 件建築許可案件，需由申請人向市町村或都道府縣申請，再逐級送至總務大臣核可，流程冗長且耗費時間與成本，而通過提案募集制度審議後，權限移交地方公共團體處理，大幅提升效率。在條例和規則制定方面，地方公共團體須遵從中央法律，國家無須進一步監督，但在其他業務及權限上，國家仍對地方限制較多，針對這些限制，神奈川縣透過全國知事會向內閣或各部大臣表達異議，但並未通過國家與地方紛爭處理委員會處理相關爭議。

總結而言，從都道府縣的角度來看，雖然地方分權改革在推進，但國家掌握大部分財源，卻未能充分提供服務，例如，政府資訊系統數位化因需求一致性，應由國家負責，但國家將業務轉交地方反而造成不經濟的問題，應賦予地方更多財政支持並鬆綁法規，以便地方公共團體能更貼近民眾需求，提供更完善的服務。

四、地方六團體地方分權推進本部

(一) 訪談單位簡介

地方六團體（地方六團體）是指日本六個代表地方公共團體（地方政府）利益的主要組織，包括全國知事會、全國市長會、全國町村會、全國都道府縣議會議長會、全國市議會議長會及全國町村議會議長會。這些團體旨在通過共同的政策主張和協商活動，維護地方公共團體的權利，推動地方自治的發展。地方六團體在中央與地方的協商過程中扮演著重要的角色，代表地方公共團體的聲音，並對地方分權改革等重大政策提出意見。

地方六團體為解決地方財政困窘問題，於 1955 年 10 月 17 日成立「地方財政確立對策協議會」。之後，為了培養並強化作為民主政治基礎的地方自治，於 1963 年 8 月 23 日將該協議會改組為「地方自治確立對策協議會」。自此以來，主要針對各團體共同面臨的課題，強化地方稅財政對策、推動地方分權和行政改革等，並進行密切的信息交流，必要時共同向政府、國會等提出訴求。

隨著 1995 年 7 月「地方分權推進法」的施行及設置於總理府內的「地方分權推進委員會」成立，同年 8 月 10 日，該協議會內成立了「地方分權推進本部」，以彙整地方公共團體的意見及訴求，並支援與 2000 年 4 月施行的「地方分權一括法」相關的地方公共團體條例制定，推動新制度的妥善運行。

2006 年 6 月，再次行使意見提出權，向內閣總理大臣及眾參兩院議長提交了「關於推動地方分權的意見書－追求豐富的自治與新國家形象」。之後，根據 2006 年 12 月「地方分權改革推進法」的通過（並於 2007 年 4 月設置「地方分權改革推進委員會」於內閣府內），以及 2006 年 11 月「新地方分權構想檢討委員會」的最終建議，為推進第二期地方分權改革的具體方策、向中央積極提出建議等，於 2007 年 1 月 16 日，協議會內新設了「地方分權改革推進本部」，以進一步推動改革。

(二) 書面回復內容節錄

1999 年頒布的「地方分權一括法」使原本屬於上下與主從關係的國與地方轉變為對等合作的關係，廢除了機關委任事務制度，僅保留部分「法定受託事務」，其餘大多數事務轉為地方公共團體可自行裁量執行的「自治事務」，此舉成為地方分權的基礎，並確立了國家監督地方的基本規則，此後，以放寬對地方的限制及將權限下放至地方為核心，2014 年導入了由地方主動提議進行制度改正的「提案募集」制度，將地方公共團體的問題意識傳達到國家，諸如對於地方人力不足以因應法律所規定人員標準等困境，即透過提案募集制度促成多項法律的修訂和標準的放寬。

此外，由內閣會議決議通過「關於推進計劃制定等的地方分權改革：邁向高效且有效的計劃行政之導航指引」，明確規範了國家對地方公共團體新增計劃制定的限制，對現有計劃行政的重新檢討，以及在制定新計劃時應考慮的標準。然而國家對地方公共團體自主性形成重大限制的「義務性規範與框架」問題仍有待解決，仍需持續爭取進一步放寬相關限制。

五、財團法人地方自治總合研究所

(一) 訪談單位簡介

地方自治綜合研究所於 1974 年 3 月由全日本自治團體勞動組合設立，為地方自治領域的專業研究機構，於 2010 年 3 月 15 日轉型為公益財團法人，其設立目標在於透過分權時代地方自治研究，確立由自主公民主導的自治及創造具有特色的地方社會。因此對該研究所訪談以地方自治出發，探討地方分權改革之後的地方自治現狀，在學界的角度如何評價中央與地方權限與自治監督的變動。

(二) 訪談對象

主要訪談對象：北村喜宣所長（上智大學教授）、小原隆治研究理事（早稻田大學教授）、飛田博史副所長、坂本誠常任研究員、其田茂樹研究員、坪井結弦客座研究員；

列席人員：永田一郎事務局長。

(三) 訪談重點節錄

北村所長表示，日本地方分權改革自 20 世紀末啟動以來，取得了重要的階段性成果，尤其在落實「憲法」第 92 條「地方自治的本旨」方面具有顯著意義。然而，關於如何通過制度改革或結構性改革來實現其目標，並未達成共識，一方面有人認為改革「尚未完成」，另一方面也有人認為改革已經「過度」，改革的全面性與長期影響仍存在爭議，然而，關於如何通過制度改革或結構性改革來實現其目標，並未達成共識。一方面有人認為改革「尚未完成」，另一方面也有人認為改革已經「過度」，特別是在制度實施與地方治理層面面臨諸多挑戰。

1999 年通過的「地方分權一括法」廢除了機關委任事務，明確劃分了中央與地方的職責，2000 年的分權改革則規定了干預的法定化，限制中央隨意對地方下達指示的權力，但隨著時間的推移，地方公共團體與媒體對此的敏感度有所降低，即使是國家做出的可能侵害團體自治的決定（如個人信息保護法制的修正、補充性指示權的法定化），也未能引發熱烈討論。

小原研究理事進一步補充，從制度層面來看，這些制度改革雖未完全解決所

有問題，但可以說，日本的分權改革已經達到了一定的階段性成果。現在地方公共團體所面臨的困難，更大程度上是由地方（尤其是偏遠地區）急速進行的少子高齡化與過疏化等社會經濟因素造成的，而非單純的「未完成的分權改革」這一制度性因素所導致，且有必要指出目前的改革成果有退回原有狀態的趨勢，近期消費稅分配比例向中央傾斜，消費稅率在近年來從 5% 提高到 8%（2014 年 4 月），再提高到 10%（2019 年 10 月），但稅收分配比例卻被設計得對國家更為有利，而 2024 年 6 月的地方自治法修正中創設了國家對地方公共團體的補充性指示權，該指示權允許國家在沒有具體法律依據的情況下，在疫情或大規模自然災害等情況下發出指示，亦造成對其立法理由是否充分的質疑。

北村所長表示，對於國家對於地方公共團體制定條例及規則的監督權，日本中央政府幾乎僅有的監督權限，是根據「地方稅法」第 259 條和第 669 條，總務大臣對制定地方稅條例中非法定稅的同意權。而關於法律與條例的關係，「憲法」第 94 條規定「可在法律範圍內制定條例」，何為法律的範圍內便成為解釋的重點。然而，對於實際制定的條例，國家無權直接提起訴訟，在此基礎上實施的行政運作中，國家可以根據「地方自治法」第 245 條之 5 提出「是正要求」，或根據第 245 條之 7 發出「是正指示」，對此類干預感到不滿的地方公共團體，可以依據第 250 條之 13 向國家與地方紛爭處理委員會申請審查。但通常發生爭議的態樣，通常是受到拒絕處分或不利處分的人民或業者，主張該條例不在「法律的範圍內」而提起撤銷訴訟的情形，最近有關國家干預的具體案例是「泉佐野市故鄉納稅事件」。

飛田副所長表示，通過分權改革，地方政府的課稅權得以擴大，例如稅率設定、新稅創設，以及地方債發行從許可制轉為協議制等權限，地方公共團體未能充分發揮這些權限的潛力，特別是在向居民徵稅這一需要承擔負擔的領域表現消極，雖然透過三位一體改革，整合特定補助金、將補助金轉為稅收及地方交付稅的一般財源化等，在一定程度上改善了地方財政結構，但國家政策的誘導影響仍

然十分強烈，其田常任研究員進一步，補充地方財源移轉不足，地方公共團體財政依賴中央的狀況未能根本改變，甚至出現扭曲的財源獲取手段，如「故鄉納稅」制度，顯示財政自主仍是地方自治的主要障礙。

本文在此另外說明，故鄉納稅（ふるさと納税）是日本於 2008 年推出的特別制度，為因應都市化人口磁吸效應，產生嚴重城鄉人口不均，造成地方稅收崩解的稅收設計，帶有「納稅」一詞的「故鄉納稅」，實際上是對都道府縣、市區町村的「捐贈」，一般而言，若向地方公共團體捐贈款項，可透過辦理綜合所得稅申報，讓部分捐贈金額從所得稅及居民稅中扣除，此後在「故鄉納稅」制度下，原則上扣除自付額 2,000 日圓外，其餘全額均可獲得稅額扣除。然而原本立意良善的措施在近年的實行中產生了許多亂象，訪談的各位研究員均表示，各地方公共團體紛紛以和牛、帝王蟹等高價特產吸引民眾捐贈款項，變相造成地區的不公平現象，又如上述提到的「泉佐野市故鄉納稅事件」，泉佐野市以其關西機場所在地的物流基地優勢，成為故鄉納稅的大戶，而與國家在交付稅款上產生爭議。除此之外，故鄉納稅每年所收到的款項金額並不一定，無法作為長期施政計畫的基礎，地方公共團體也降低以吃力不討好的地方稅作為財源收入的研擬，使得財政狀況越來越不健全等，皆非該制度設計的原意。

北村所長表示，自 2014 年起推動的「提案募集」制度，旨在提升地方公共團體的自治權，但從擴大條例自決的觀點來看，其實際效果十分有限，多數提案多為通過法律自主解釋即可處理的輕微事項，並未真正改變中央對地方的掌控，公開募集提案以聽取地方公共團體意見更多是作為政府的政策合理性之象徵，而非實質支持地方自治。坂本常任研究員進一步表示，「提案募集」方式被評價為「補充國家政策立案的分權手段」，部分內容確實促成了制度改革，然而，提案枯竭與模式化的問題進一步凸顯地方公共團體在政策決策與執行能力上的不足，顯示需要針對提升地方公共團體政策創造力和實踐能力進行改革。

而各位研究員對於地方分權改革的建議，北村所長表示，不能將 2000 年的

分權改革神聖化，而應重新評估其成果，並以憲法第 92 條為基礎，不僅考量其「未完成」之處，也應檢視可能的「過度改革」，持續探究改革的理想樣貌，且由於各地市町村在規模、資源與能力上的巨大差異，日本地方公共團體在行政服務質量與責任履行方面存在不平衡，行政服務的質量差異應如何評估，未來應將其作為重要研究課題。小原研究理事表示，日本地方自治研究的一大不足，是缺乏從多層次民主視角分析政黨政治及選舉制度的研究，國家與地方層級選舉制度的不一致性阻礙了穩定政黨體系的建立，需要從分權與自治的視角出發，進一步深入研究選舉制度與政黨政治的適切模式，這是一項迫切的課題。坂本常任研究員表示，人口減少與高齡化等結構性問題加劇了地方財政與運營困難，一些地方公共團體呈現出消極的態度，如單純模仿其他地方公共團體的「橫向一致性」、缺乏積極性且以避免批評為主的「無事主義」、在政策決定及執行過程中過度依賴中央政府或顧問公司的「外部依賴」，未來，地方分權改革需要重新評估其成效，平衡權限與財源的移轉，並提升地方公共團體的決策能力和自主性，以實現真正意義上的地方自治。

伍、考察心得及建議

從本次三項主要的考察目的來看，包括日本中央與地方權限劃分、中央對地方公共團體自治監督措施，以及權限爭議的解決方法等，分別提出政策建議及可能窒礙之處。

一、中央與地方權限劃分的重點在於財政與技術能力

本次考察的所有受訪對象，對於中央與地方權限如何劃分是否能歸納或演繹出一套共通性的邏輯，皆語帶保留或認為並非問題重點，但在訪談過程成無可避免的皆提到「財源」的重要性，並占據了訪談過程的最主要部分，從地方公共團體的角度來看，神奈川縣政府自治振興部廣域連攜課表示，國家佔據了大部份預算使地方沒有足夠的能力擔負業務，才是發生問題的起因，對於國家在如此充足資源的情況下卻無法擔負責任的情形感到不以為然。

第三方研究機構財團法人地方自治總合研究所亦說明財源的重要性，提到雖然在 2000 年代前期的三位一體改革，曾整合特定補助金、將補助金轉為稅收及地方交付稅等稅制改革，以強化地方財源，但國家政策的誘導影響仍然十分強烈，雖自地方分權推進以來，國家向地方移轉的財源相較於權限移轉顯得不足，導致大多數地方公共團體在財政上仍高度依賴中央政府，但該研究所亦提及了地方公共團體似乎對於地方稅的制定及施行較為消極，並表示對於「故鄉納稅」制度的反對，地方公共團體更願意透過這種扭曲的制度增加稅收來源，而非積極發展產業或擴大稅基等正面方式。

作為國家方代表的總務省自治行政局提到，地方的財政來源包括地方稅、國家補助金以及交付稅，並提到國家有維持一體性的需求，尤其透過交付地方公共團體補助金及交付稅，達成平衡區域發展及縮小地方財政不平衡的情形，雖然國家在決策過程會先透過各項數據及資訊，來預想地方需要的經費及人力規模，並透過總務省及財務省彼此商議決定，然而國會、內閣各省、地方公共團體及各相關利益團體的加入，使這些商議成為參雜大量政治性考量的嚴峻討論。

總務省並表示地方公共團體無論如何都會向國家爭取經費，總務省就建置資訊系統舉例，由地方公共團體自行建置資訊系統產生系統可靠性及介接的問題，並額外產生資訊廠商的獨佔性藩籬問題，國家為解決此等問題建置的共通性平台，並透過前述國家補助金提供地方公共團體系統建置費用，確保各地方公共團體資訊系統的可使用性、可靠性並避免資源的浪費，後續則由地方公共團體負擔資訊系統維護管理費用，是現今財政政策也是較為可行的做法。

綜合前述受訪者的說法，日本中央與地方權限劃分的過程參雜大量政治性的介入，使兩者權限無法明確的劃分，端視國家與地方財政資源及技術能力，總務省雖提到地方公共團體對於個人資料保護及建置資訊系統能力的不足，但並不能說明地方公共團體建置的系統皆不堪使用，且若處財政寬裕的情形是否能提供更優質的系統尚未可知。而對地方公共團體來說，過度強調對於國家移轉財源的需求，而對於直接增加地方居民負擔並間接影響地方政治人物選票的地方稅徵收卻消極推動，可能產生權利與義務無法平衡的討論。

總而言之，在日本少子化、老齡化及城鄉差距的大環境下，國家必須肩負區域平衡的需求，地方公共團體也必須攫取更多資源強化本身能力以擔負服務當地居民的任務，兩者的目標似乎沒有衝突，但在實際運作中因為業務性質的複雜性，常有需協調的爭議發生，但整體趨勢權限仍向地方轉移，地方公共團體如財政上可負擔且有相關技術能力即優先由地方處理，但仍需注意 2024 年日本地方自治法修法，將發生傳染病大流行或大規模災害等情況，特例允許中央政府可對地方公共團體下達必要指示，是否有其他增加國家權限的後續法定措施仍需注意。

二、是否推行地方分權改革或鬆綁地方規制仍待凝聚共識

我國和日本皆為單一制國家，在中央對地方的管控方式上有許多相似之處。在法規層面，地方政府皆可制定條例及規則作為行政措施之依據，但相較於日本以遵守憲法、中央法律及法規命令為前提來制定條例和規則，我國仍設有條例及規則的審查機制，賦予中央法令主管機關對地方自治條例及自治規則事前核定及事後備查的適法性監督權限，可以說我國與日本對於自治監督的理念與作法仍有較大差異。

在財政管控上，兩國地方政府均擁有地方稅徵收的權限，中央則透過分配稅款與補助金挹注地方財源，雖然在規模及具體作法上有所差異，但不論是我國還是日本，地方在大型建設及民生重要政策上，仍受中央相當程度的管控。此外，從地方賦能的角度而言，兩國均積極推動地方創生，希望透過地方自我活化與產業生態的建構來促進永續發展。

探究日本 1993 年開始推行地方分權改革的背景，主要可追溯到該年的政權轉移，執政多年的自民黨失去政權，由細川護熙領導的八黨聯合政府推行地方分權等政治改革，1999 年頒布的「地方分權一括法」，以包裹立法和全面檢討的方式推動改革，旨在強化憲法第 92 條所規範的地方自治原則，並重新界定中央與地方的權責分工。

雖然我國和日本皆重視地方自治，但我國對於總體性地方分權改革的討論仍然缺乏，與日本在地方分權推動 20 多年後出現反思與調整相比，我國的政策推動階段更接近於日本 2000 年代初期，對地方分權的法制檢討與修正相對薄弱。

進一步比較我國和日本的差異，日本各地方公共團體在面積、人口及經濟規模上差異性極大，而我國地方政府的規模和特性則較為同質化，從歷史角度來看，我國自從清朝統治至日治時期再到現今中華民國統治，全臺灣施行同一政治制度，在文化上亦多以閩南文化為主，並參雜客家及原民文化，更重要的是臺灣現今甚至可實現一日生活圈的統治範圍，在世界各國可能僅是一個市的大小，這種

小巧而高度同質化的情形，使地方分權改革的推動在我國面臨更高的討論門檻，而從日本地方分權改革的歷史脈絡，地方公共團體長期作為國家的派出機關，對於鬆綁、解制的要求遠較我國強烈，也因此我國中央政府對地方的管控機制仍強調一致性，以實現政策統一性和全國平衡發展為目標，而中央政府在這種管控仍未超出其能力範圍的狀況下，亦非將地方自主性與創新空間作為國家施政的首要任務。

值得觀察的是，我國各界正激烈爭執中的財政收支劃分法修正，以及正在討論中的行政區劃程序法草案，以及由此衍生的行政區域整併，與日本地方分權改革過程中所推行在財政上的三位一體改革及市町村合併，是否有其對比性仍待後續觀察，但這些改革對中央與地方的權限分配和自治監督形成了重大變革與挑戰，須預先逐步檢討相關法制及評估後續結果，這個過程需耗費大量的時間與成本，在我國目前的政治環境下，如此重大政治性的議題能否理性的討論與協商亦有疑問，也因此中央對地方政府自治監督措施仍較難有重大性地轉向與變革，仍待凝聚共識。

三、提案募集制度對我國權限調整及爭議解決有其限制

在我國地方自治發展的過程中，中央與地方政府常因權限劃分問題產生爭議，隨著社會多元化及地方需求的增加，地方政府對現行制度的適應性與自主性的關注日益提升。面對這樣的挑戰，日本設計「國家與地方紛爭處理委員會」作為國家與地方公共團體協商討論，並透過公正第三方介入解決的爭議解決機制，在實務上已被各界認定為功能不彰，除此之外，自 2014 年開始推動的「提案募集」制度，雖然其核心目標是促進地方政府向中央提出法規、制度或政策調整建議，增強地方自治的自主性，促進中央法規的檢討與完善，也同時促進了國家與地方公共團體的溝通，在透過該制度達到法規解制及權限下放功用的同時，變相提供了一個爭議解決管道。

然而，我國與日本的地方治理體系存在顯著差異，直接移植該制度可能需要調整。首先，我國幅員狹小，各地方政府的規模與特性相對一致，縣市之間的面積、人口及經濟發展程度差異較小，不若日本地方政府在規模與資源上存在巨大落差。因此，在我國各地方政府面臨的政策困境與需求通常較為類似，不像日本可能因區域特性不同而產生高度差異化的治理需求。此外，由於行政區域相對緊密，中央政府的政策與法規變動能快速影響各地，民眾的感知與回饋也較為即時，政策反應鏈條相對短暫，這使得中央法規與政策的調整本就較容易納入地方意見。

考量這些特點，提案募集制度可能對我國中央與地方權限爭議的解決幫助有限。實務上，目前較可行的方式仍是透過法制明確界定中央與地方的權限，確保各項中央主管法律清楚區分中央與地方政府的職責，避免因權責不清而產生治理混亂或權限爭奪。標準的制定除了事權性質的判斷，可能仍應回歸各級政府的財政能力與技術能力，評估地方政府是否具備足夠的資源與專業來承擔特定業務，並依此作為權限劃分的依據。

儘管如此，日本「提案募集」制度的核心價值仍值得借鑑，尤其是在以下幾

個方面：

- (一) 強化地方政府的政策提案機制：雖然我國已有中央政府研擬政策時已有各項意見徵詢機制，但仍可能朝向建構更正式且透明的渠道，讓地方政府能向中央提出建議，確保地方需求能夠獲得有效回應。
- (二) 提升地方政府的政策倡議能力：透過專業訓練與資源支持，強化地方政府在法規與政策研究方面的能力，使其能夠提出更具專業性與可行性的建議，提升政策討論的深度與實務價值。
- (三) 建立法規檢討的制度化機制：透過定期機制盤點地方政府反映的政策需求，確保中央法規能夠因應時代變遷進行適當調整，避免法規僵化或與地方實務脫節。

整體而言，雖然臺灣與日本地方自治體系不同，但提案募集制度的核心價值，亦即促進中央與地方之間的良性互動、優化法規動態調整機制，仍對我國具有參考價值。在未來制度設計上，可能可結合我國既有的地方參與機制，建立更具透明度與制度性的機制，進一步強化地方政府在政策形成過程中的主動性與影響力。

陸、附錄

附錄 1 訪談大綱

(一)內閣府地方分權改革推進室

1. 地方分權改革的現況與進展：請問目前日本地方分權改革的整體進展如何？有哪些主要的改革措施已經實施或正在推進？
2. 中央與地方的權限劃分現狀：在當前的行政架構下，中央政府與地方公共團體之間的權限是如何劃分的？這種劃分在實際運作中是否存在挑戰？
3. 中央政府對地方政府自治監督範圍與界限：中央政府在地方分權後對地方政府監督的角色是否有變化？現行制度對於維持國家統一性及保障地方自治間是否達到平衡？
4. 中央政府對於自治條例及自治規則之監督權：中央政府對於地方議會所通過之自治條例以及地方政府的自治規則，在法制上是否有監督權限？與中央法規衝突的具體解決方式？
5. 權限及監督爭議處理制度：在目前法制上，中央與地方政府如有權限劃分及自治監督爭議，具體的爭議解決機制為何？能否說明具體的案例？
6. 「提案募集」制度的成效：提案募集制度實施以來，取得了哪些具體成效？是否有成功落實的案例可以分享？
7. 地方政府的財政自主性：隨著地方分權的推進，地方政府的財政自主性是否得到加強？有哪些措施在支持地方政府的財政獨立？中央政府目前對於財政監督的具體作法為何？
8. 未來的地方分權改革計劃：未來是否有針對中央與地方之間權限劃分的進一步改革計劃？這些計劃的主要方向和預期目標是什麼？

(二)總務省自治行政局

1. 中央與地方分工原則的判斷標準與具體應用：在貴局提到的三個中央與地方分工原則「國際社會中關於國家存立的事務」、「全國統一的規範及準則事務」、以及「全國規模的施策與事業」中，是否存在更具體的判斷標準來應用於實務？特別是面對跨部門或新興事務時，如何避免分工中的模糊地帶？
2. 地方自治制度的改革具體實例與成效評估：貴局負責規劃和制定地方分權型社會下的地方自治制度，請問是否可以分享一到兩個代表性的具體實例，並說明這些改革在強化地方自治方面的成效如何？
3. 地方自治事務與法定受託事務的平衡發展與未來展望：現在地方自治事

務與法定受託事務在監督強度上存在差異，請問這兩者在地方政府業務中的比重大約是多少？是否有未來進一步強化地方自治事務的具體計畫或政策？

4. 地方自治法規與中央法律的審查與協調機制：台灣對於地方自治條例和規則設有中央的事前核定或事後備查機制。日本在這方面是否有類似的審查機制？如果沒有，中央如何確保地方法規不與中央法規衝突？是否有定期的協調或修正程序？
5. 國地方係爭處理委員會與自治紛爭處理委員會的成效與案例分享：日本設有「國地方係爭處理委員會」和「自治紛爭處理委員會」機制來處理中央與地方間的爭議，請問這些機制實施以來的具體成效如何？能否分享一個具體的成功解決紛爭的案例？
6. 三位一體改革後的地方財政自主權與中央監督具體作法：在三位一體改革後，地方的財政自主權是否有顯著提升？在此背景下，中央政府如何具體監督地方政府的財政運作，並確保其健全性？

(三)神奈川縣廳自治振興部

1. 地方分權改革對地方政府的影響：地方分權改革推行以來，對貴縣的行政運作和權限行使有何具體影響？有哪些變化？
2. 中央政府對地方政府自治監督範圍與界限：中央政府在地方分權後對地方政府監督的角色是否有變化？現行制度對於維持國家統一性及保障地方自治間是否達到平衡？
3. 財政自主性與資源分配：隨著地方分權改革，貴縣的財政自主性是否有所提升？如何應對財政資源分配中的挑戰？中央政府目前對於財政監督的具體作法為何？
4. 地方政府在政策決策中的角色：在地方分權的背景下，貴縣在政策決策過程中的角色是否增強？能否提供具體例子？
5. 「提案募集」制度的參與情況：貴縣是否積極參與提案募集制度？有無成功的提案案例，並且這些提案是如何影響中央政策的？
6. 中央政府對地方政府干預的具體情況：在廢除了「機關委任事務」並限制「關與權」後，是否仍有中央政府介入地方政府決策的具體案例？
7. 未來的改革需求與建議：貴縣認為在地方分權改革中，還有什麼需要進一步改進的地方？是否有具體建議可以向中央提出？
8. 地方分權改革中的挑戰：貴縣在適應和推進地方分權改革的過程中，面臨哪些主要挑戰？貴地方政府採取了哪些對策來應對這些挑戰？

(四)地方六團體地方分權改革推進本部

1. 地方分權改革的整體影響：地方分權改革對貴團體所代表的成員政府有何整體影響？有哪些具體的成功案例或挑戰？
2. 貴團體在改革中的角色：貴團體在推進地方分權改革中扮演了什麼樣的角色？如何表達地方政府的需求和意見？
3. 中央政府對地方政府自治監督範圍與界限：中央政府在地方分權後對地方政府監督的角色是否有變化？現行制度對於維持國家統一性及保障地方自治間是否達到平衡？
4. 「提案募集」制度的實施：貴團體如何看待提案募集制度？有無成功的提案案例，這些提案對中央政策有何影響？
5. 中央政府對地方政府干預的具體情況：在廢除了「機關委任事務」並限制「關與權」後，是否仍有中央政府介入地方政府決策的具體案例？
6. 地方政府之間的協作：在地方分權背景下，貴團體如何促進成員之間的協作？是否有具體的合作計劃或項目正在推進？
7. 財政自主性與資源挑戰：貴團體如何協助成員政府爭取財政自主性？在資源分配方面有何挑戰和應對措施？
8. 地方自治的未來展望：對於未來的地方自治發展，貴團體有何願景和目標？認為哪些領域需要進一步的分權或改革？

(五)財團法人地方自治總合研究所

1. 對地方分權改革的整體評價：貴所如何評價日本地方分權改革的整體進展？這些改革是否成功地實現了當初設定的目標？
2. 中央與地方權限劃分的理論分析：從學術角度來看，當前中央與地方權限劃分的主要理論基礎是什麼？這些理論如何在日本的實踐中得到體現？
3. 中央政府對地方政府自治監督範圍與界限：中央政府在地方分權後對地方政府監督的角色是否有變化？現行制度對於維持國家統一性及保障地方自治間是否達到平衡？
4. 中央政府對於自治條例及自治規則之監督權：中央政府對於地方議會所通過之自治條例以及地方政府的自治規則，在法制上是否有監督權限？與中央法規衝突的具體解決方式？
5. 權限及監督爭議處理制度：在目前法制上，中央與地方政府如有權限劃分及自治監督爭議，具體的爭議解決機制為何？能否說明具體的案例？
6. 財政自主性與地方政府：貴所如何看待地方政府財政自主性的現狀？在分權過程中，如何平衡中央與地方政府的財政權限？
7. 「提案募集」制度的有效性：從學術角度分析，提案募集制度在實現地

方需求和促進地方自治方面的有效性如何？是否有改進的空間？

8. 未來的研究方向與政策建議：在地方分權和中央-地方關係研究領域，貴所認為未來的研究應該關注哪些議題？對於未來的政策制定，貴所有何建議？有什麼經驗教訓可以借鑒？

附錄 2 考察照片



照片 1：與總務省自治行政局松田健司理事官（右 1）合影。



照片 2：與神奈川縣自治振興部廣域連攜課岸川亮課長（右 2）、清水潮音組長（右 1）、杉崎雄太主任主事（左 1）。



照片 3：與地方自治總合研究所北村喜宣所長（左 3）、小原隆治研究理事（左 2）、飛田博史副所長（左 1）、坂本誠常任研究員（右 4）、其田茂樹研究員（右 2）、坪井結弦客座研究員（右 1）合影。

日本地方自治制度相關意見交換 參考資料

- 問題 1 國家與地方的責任分擔相關判斷標準和具體應用
- 問題 2 地方自治制度改革中的具體示例和成果
-

地方公共團體的責任和國家制定制度等的原則

摘自地方自治法(1947年法律第66號)

第一條之二 地方公共團體以增進居民福利為基礎，廣泛擔負起自主、綜合地實施地區行政的責任。

② 國家為完成前款規定的宗旨，重點承擔在國際社會中事關國家存亡的事務、希望全國統一制定的各項國民活動或地方自治基本準則的相關事務或必須以全國規模或全國視點採取的措施和事業的實施等國家本來應盡的其他的職責，以將與居民生活相關的行政事務盡可能委託給地方公共團體為基礎，與地方公共團體之間適當分擔職責，並在制定地方公共團體相關制度和實施措施時，必須充分發揮地方公共團體的自主性和自立性。

○松本英昭《新版 逐條地方自治法 第9次修訂版》學陽書房（摘選）

「在國家中，……重點承擔國家本來應盡職責」（2）是指國家將精力放在只有國家才能做到的領域上，盡可能減少與其他領域的關係。從同樣承擔統治作用的地方公共團體的立場來看，應重新審視行政的守護範圍，擴大委託給民間的領域，而且由於擴大行政部門應該承擔的責任中的地方公共團體能夠自主、主體性地活動的領域，並且將國家不應該重點承擔的部分定位為地方公共團體的職責，因此有助於擴大和充實強化地方公共團體的職責。另外，為了盡可能明確“國家本來應盡職責”的含義，列舉了三個範疇的事務。作為例子列舉的三個類別的事務及其具體例子如下。

- ① 在國際社會中事關國家存亡的事務……外交、防衛、貨幣、司法等。
- ② 關於希望全國統一制定的各項國民活動或地方自治基本準則的相關事務……司法秩序的形成等、公平交易的確保、生活保護基準、勞動基準、地方公共團體的組織及運營的基本等。
- ③ 必須以全國規模或全國視點採取的措施和事業的實施……關於公共養老金、能源政策、宇宙開發、框架性和基礎性的交通設施等。

所謂「將與居民生活相關的行政事務盡可能委託給地方公共團體」（2），是指將地域行政應該承擔的領域的事務，從與居民生活相關的行政事務的觀點出發積極地委託給地方公共團體，以此謀求地方公共團體的職責的擴大和充實。另外，即使是與「國家本來應盡職責」相關的事務，也有從國民的便利性或事務處理效率性的觀點出發或者是為了獲得地方公共團體的綜合行政成果而可以委託給地方公共團體或者可以說應該委託給地方公共團體的事務，這樣的事務作為「與居民生活相關的行政」，也應該盡可能委託給地方公共團體。

國家和地方公共團體的主要職責分擔

(截至2023年1月1日)

	醫療和保健衛生	福利和勞動	教育	環境	城市建設	治安和防災等
國	<ul style="list-style-type: none"> 醫藥品製造銷售業許可 特定功能醫院等的批准 醫生、藥劑師、護士等的執照 檢疫 	<ul style="list-style-type: none"> 公共養老金 生活保護水準的決定 公共職業安定所的運營 確定各地區的最低工資 	<ul style="list-style-type: none"> 批准設置大學 (・大學的設置) 	<ul style="list-style-type: none"> 廢物的進口許可和出口確認 廢物的廣域處理的認定 	<ul style="list-style-type: none"> 高速車道的管理 指定區間的國道管理 指定區間外的一級河流的管理 	<ul style="list-style-type: none"> 發佈緊急事態等 要求緊急消防救援隊出動 【其他】 外交・防衛・貨幣
道府縣	<ul style="list-style-type: none"> 准護士、柔道整複師、廚師等的執照 醫療計畫的制定 精神科醫院的設置和指定 	<ul style="list-style-type: none"> 保育員、護理支援專員的註冊 設置身體、智力障礙者更生諮詢所 國民健康保險事業(財政運營等) 	<ul style="list-style-type: none"> 批准設置私立學校、市町村(指定城市除外)立高等學校 教育工作者的執照 (・高等學校的設置) 	<ul style="list-style-type: none"> 工業廢物處理業的許可 第一種氟利昂類回收商的註冊 公害健康損害的補償支付 	<ul style="list-style-type: none"> 指定城市規劃區域 指定區間的1級河流、2級河流管理 	<ul style="list-style-type: none"> 警員 災害應急措施(與管轄相關措施)
指定城市	<ul style="list-style-type: none"> 醫院的開設許可(都道府縣的同意協議) 精神障礙者的住院措施 動物經營業的註冊 	<ul style="list-style-type: none"> 設置兒童諮詢所(政令指定的核心市、特別區) 	<ul style="list-style-type: none"> 中小學班級編制基準、教職員工人數的確定 市立小中學等的工作人員的任免、薪資的規定和負擔 	<ul style="list-style-type: none"> 批准採集建築物地下水 	<ul style="list-style-type: none"> 城市規劃(區域劃分等) 市區再開發事業的批准 指定區間外的國道、縣道的管理 指定區間的1級河流、2級河流(一部分)的管理 	<ul style="list-style-type: none"> 災害救助(根據指定城市的申請,內閣總理大臣指定救助實施城市)
核心市	<ul style="list-style-type: none"> 設置保健所 -藥房開設許可 -餐飲店經營等的許可 -旅館業經營許可 -感染症發生報告的受理、患者的住院措施等 	<ul style="list-style-type: none"> 批准、監督保育所、養老院的設置 指定護理服務經營者 分發殘疾人手冊 		<ul style="list-style-type: none"> 廢物處理設施的設置許可 工業廢物處理業的許可(僅區域內的處理業) 受理煙塵產生設施的設置申請 	<ul style="list-style-type: none"> 室外廣告物的管制 城市化區域和調整區域內的開發許可 土地區劃整理工會的設立許可 	
市町村	<ul style="list-style-type: none"> -健康增進事業的實施 -定期和臨時(一部分)性的預防接種 -與肺結核相關的健康檢查 -火葬許可 	<ul style="list-style-type: none"> 設置保育所 生活保護(市及設置福利事務所的町村) 設置養老院 支付殘疾人自立支援補貼 護理保險事業 國民健康保險事業(保險費分攤、徵收等) 	<ul style="list-style-type: none"> (・設置小中學、幼稚園) 	<ul style="list-style-type: none"> 普通廢物的收集、處理 普通廢物處理業的許可 指定限制噪音、振動、惡臭的地區、制定限制基準(市) 	<ul style="list-style-type: none"> 上下水道的整備和管理 城市規劃(用途地區等) 城市規劃(用途地區等以外的地區等) 市町村道、橋樑的建設、管理 准用河流的管理 	<ul style="list-style-type: none"> 消防・急救 避難指示、災害應急措施 【其他】 戶籍 居民基本台賬

地方公共團體的個人資訊保護制度的共用規定化（個人資訊保護法的修訂）

※ 基於「用於形成數字社會的相關法律整備之相關法律」（2021年）進行修訂（計畫在2023年春施行）

個人資訊保護法修訂前

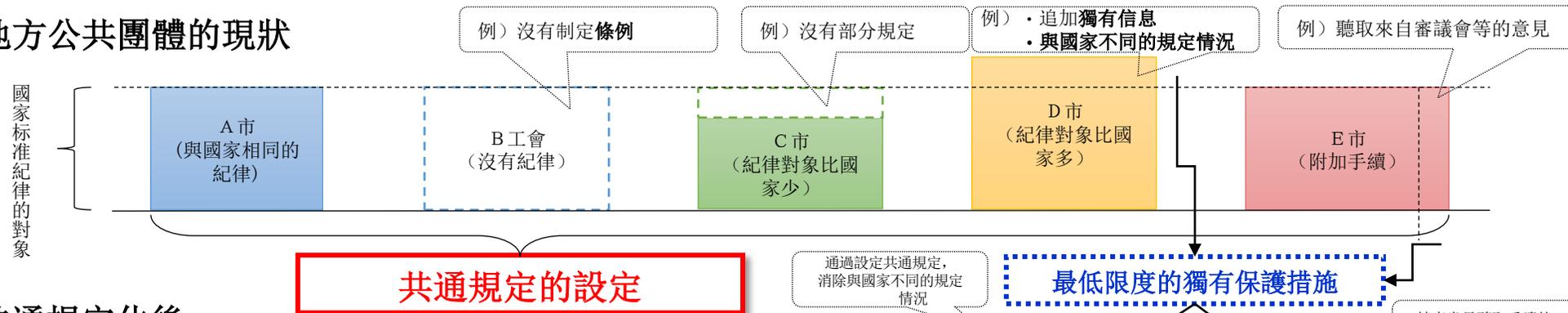
針對每個地方公共團體制定個人資訊保護條例，在各團體單獨運用

- 指出基於各團體條例的不同規定、或因為運用的不同可能造成數據流通的障礙而沒有達到所要求的個人資訊保護水準的團體等（所謂“2000個問題”）
- 要求對需要獨立機構監督等歐盟的GDPR充分性的認定等國際性的制度協調以及G20大阪首腦宣言中的DFFT等與我國成長戰略的整合

個人資訊保護法修訂後

- 與國家同樣，地方公共團體的機關也作為個人資訊保護法的對象
- 關於個人資訊的處理（持有的限制、安全管理措施、利用及提供的限制等）等，適用與國家相同的紀律
- 個人資訊保護委員會關於地方公共團體的個人資訊的處理等，採取以對國家行政機關的監視為基準的措施
- 僅在特別需要的情況下，能夠在條例中規定獨有的保護措施

○ 地方公共團體的現狀



○ 共通規定化後



自治體資訊系統的標準化和共通化

以往的措施和現狀

- 因為針對每個自治體定制資訊系統，產生了
 - 在維持管理和制度修改時的修改等方面，自治體不得不個別對應，負擔很大
 - 資訊系統差異的調整成為負擔，雲利用不能順利進行
 - 難以迅速向全國普及提高居民服務的最佳措施 等問題。
- 基於這樣的狀況，針對地方公共團體，關於標準化物件事務（※），制定有義務利用符合標準化基準的資訊系統（標準依據系統）的《關於地方公共團體資訊系統標準化的法律》

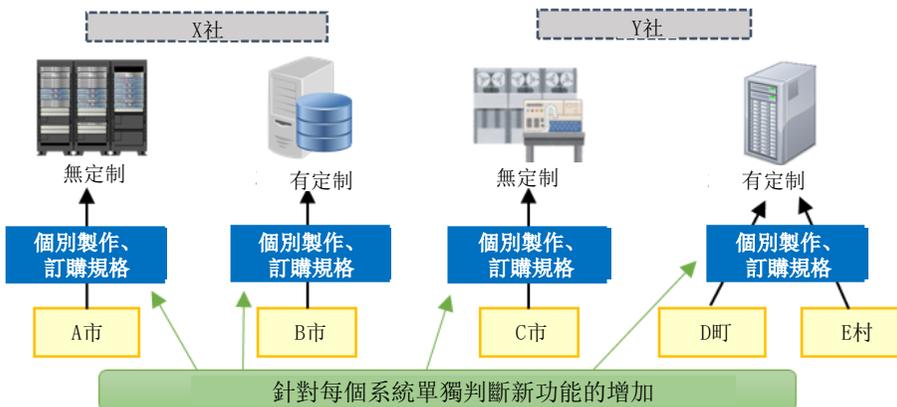
※ 20項業務（兒童津貼、兒童・育兒支援、居民基本台帳、戶籍的附票、印章登記、選舉人名簿管理、固定資產稅、個人居民稅、法人居民稅、輕型汽車稅、戶籍、上學、健康管理、兒童撫養津貼、生活保護、殘疾人福利、護理保險、國民健康保險、後期高齡者醫療、國民年金）

目標和成果預期

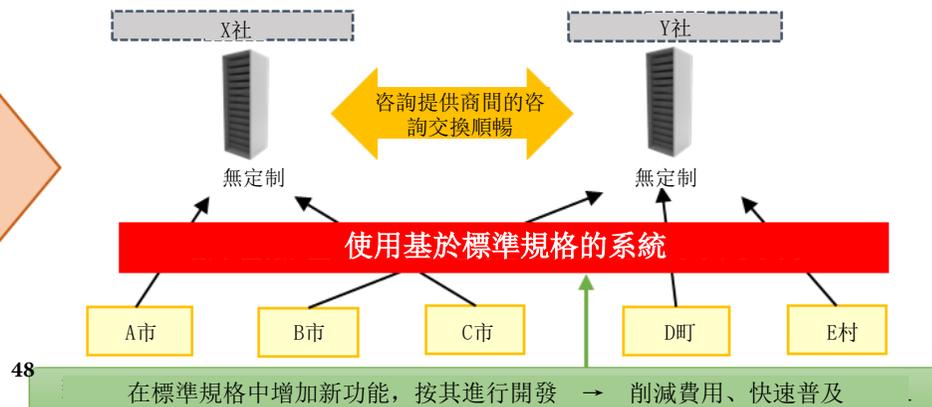
- 通過標準化、共通化措施，減輕人力和財政上的負擔，使自治體的工作人員能夠致力於向居民提供直接的服務和根據地區實際情況實施企劃立項業務等，並且構建在全國普及線上申請等的數位化的基礎設施。
- 原則上，到2025年度為止，力求順利且安全地轉移到標準基準系統。

資訊系統的標準化示意圖

【標準化前】



【標準化後】

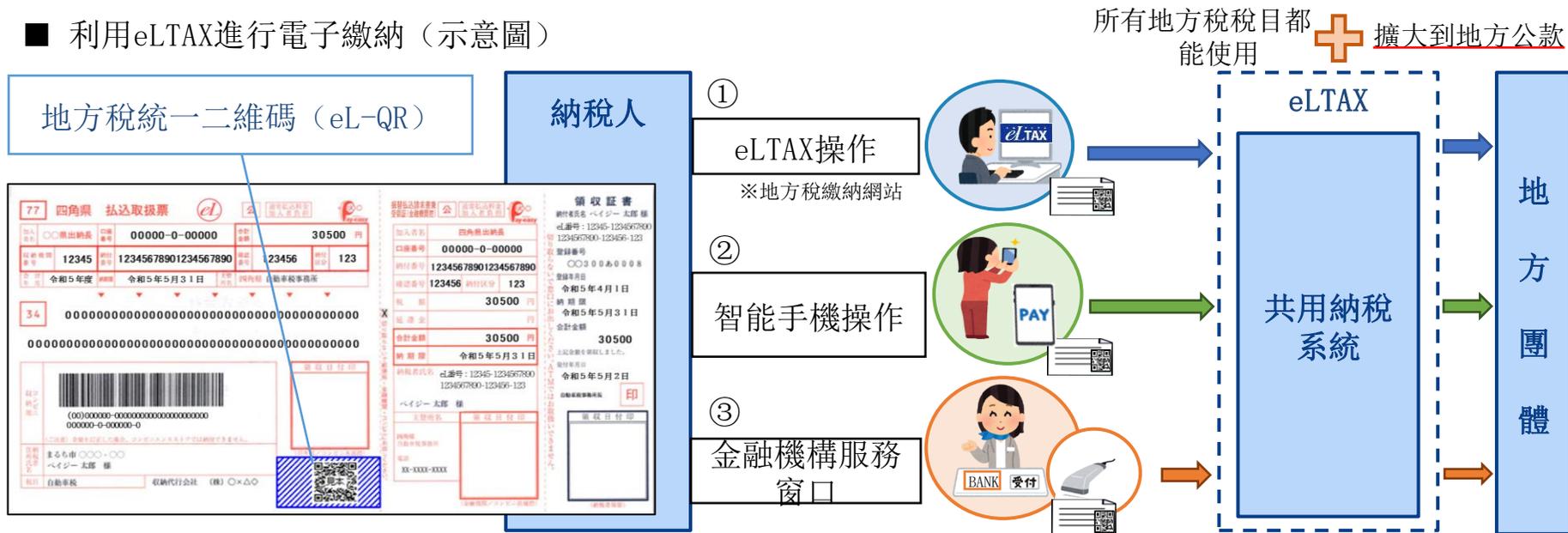


經由eLTAX繳納地方公款

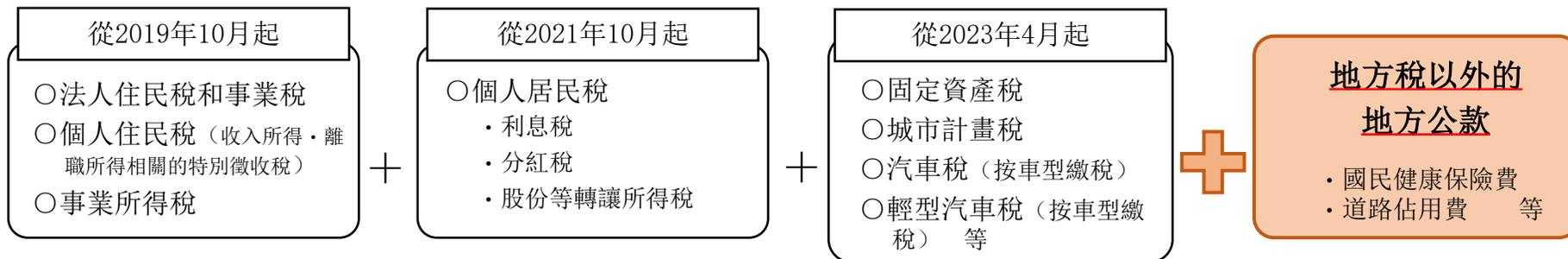
○ 在使用eLTAX（地方稅的在線申辦系統）電子繳納的物件中增加地方稅以外的地方公款。

※ 計畫從2026年9月開始

■ 利用eLTAX進行電子繳納（示意圖）



■ 利用eLTAX進行電子繳納的物件稅目



地方自治法修訂概要 (資訊系統、安全性方面)

- 在地方制度調查報告中，有建議指出以以往的地方自治為基礎，根據事務的種類，與其他地方公共團體和國家等聯合、合作，以最優化的形式有效運用數字技術至關重要，而且在通過國家和地方公共團體等的網路相互連接日益緊密的情況下，有必要保證地方公共團體的網路安全對策的實效性，基於該建議進行如下修改。

現行制度

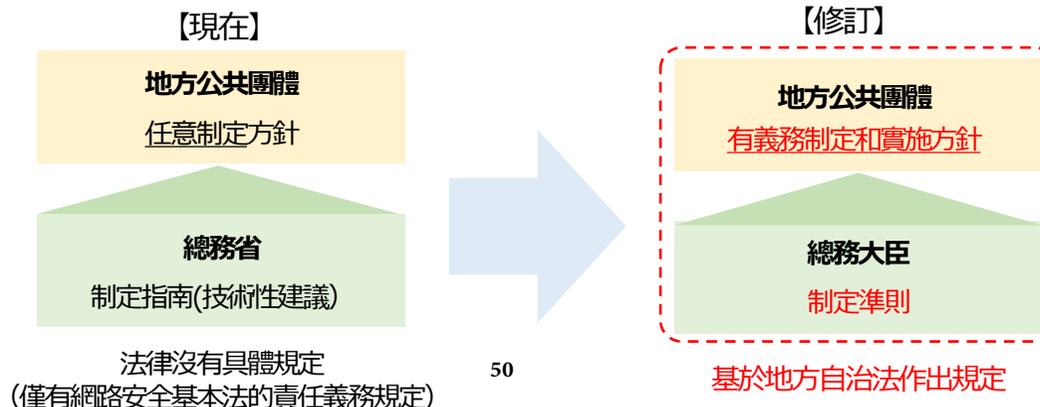
- 現在的地方自治法中沒有關於資訊系統的規定。
- 關於網路安全，總務省提出了“地方公共團體的資訊安全政策相關指導方針”作為技術建議，同時各地方公共團體基於此項建議，根據各自的判斷制定了安全政策。

改正概要

- 地方公共團體根據事務的種類、內容，在有效利用資訊系統的同時，與其他地方公共團體或國家合作，努力優化對其的使用。
- 地方公共團體必須就確保網路安全、保護個人資訊※等採取合理使用資訊系統所需的措施。
- 關於確保網路安全，地方公共團體議會及其他執行機構應制定方針，採取必要的措施。總務大臣就方針的制定等提出相應的準則。

※ 關於個人信息，要求採取防止洩漏等安全管理措施等，繼續根據個人資訊保護法適當予以應對。

《地方公共團體的網路安全措施》



國家和地方數字共通基礎設施的整備和運用相關基本方針的概要

1. 基本思路

問題意識

為了應對人口急劇減少造成的工作人手不足，有必要通過運用數位技術提高公共服務提供的效率和便利性

理想姿態

- ① 系統共通化，政策採取地方公共團體創意這一優化的行政治理措施
- ② 通過即時取得資料，靈活應對社會、經濟的變化等。在緊急情況下能夠迅速掌握狀況等並能進行支援的強有力的行政治理措施
- ③ 通過規模經濟、成本視覺化以及採購的共同化來減輕負擔，由此實現國家和地方的總成本最小化的行政治理措施



【縱向改革】
各府省廳管轄領域的國家和地區的BPR和數字原則的落實

【橫向改革】
DPI的整備・利用以及共通SaaS利用的推進

2. 措施的方向性

應該共通化的業務和系統基準

- ① 是否符合國民、居民的需求（從使用者角度出發）
- ② 是否預期有效
- ③ 有無實現的可能

共通化是在國家和地方的合作框架下進行的，原則上不是對地方設定的義務，而是根據地方的主體判斷進行的。

- (a) 繼續致力於實現作為亟待解決問題的20項業務的標準化，
- (b) 對符合標準的項目推進共通化，
- (c) 即使不符合標準的專案也積極通過都道府縣的共同協調推進橫向展開等

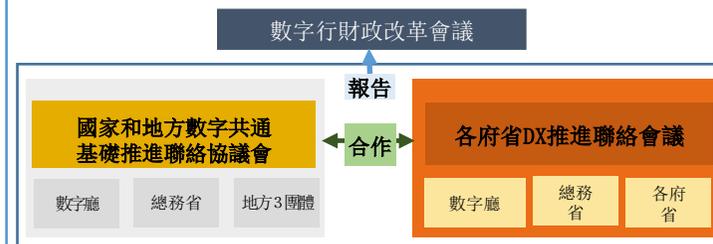
費用負擔的基本思路

- i) 共通SaaS
 - 承擔國家關於共通化的調查、初始階段的實證、標準規格書的製作等所需費用
 - 原則上由地方公共團體承擔使用費等
- ii) 數字公共基礎設施（DPI）
 - ※認證基礎設施（我的編碼卡等）、基本註冊表等由國家主導進行開發、運用、維護比較恰當
- iii) 物理/虛擬基礎（雲、網路）
 - 原則上費用由整備主體承擔
 - 使用者應承擔相應的運用、維護費用等

數字人才的確保

- i) 加強用於整備、運用共通SaaS・DPI的體制以數字廳為中心，確保專業人才，積極安排實施各省與地方公共團體進行協調的行政人才
- ii) 確保地方公共團體的人才
 - 2025年度內，所有都道府縣都將構建以都道府縣為中心與市町村合作的地區DX推進體制，確保人才庫功能
 - 總務省在促進都道府縣間的合作的同時，與數字廳合作，加強支援

3. 今後的推進體制



國家和地方的聯絡會議框架

- 召開“國家、地方數字共通基礎推進聯絡協定會”
- 實施共通化物件候補的選定、對由制度管轄府省廳制定的用於推進共通化的方針草案的同意等

各府省DX的推進框架

- 以今後5年為DX的“集中工作期間”，作為國家方面的推進體制召開“各府省DX推進聯絡會議”
- 將有助於提高國民使用者體驗的DX措施指定為“國家和地方重點DX專案”，支援與國家和地方數字共通基礎相關的各府省廳的措施

問題 3 自治事務和法定受托事務的平衡與未來展望

第1次地方分權改革

所謂地方分權一括法的概要

※1999年7月成立，2000年4月施行 一併修改475條法律

1. 機構委任事務制度的廢除和事務的重新構成

- (1) 廢除由知事、市町村長與基層國家行政機關執行國家事務的機制即機關委任事務制度 (351法律修訂)
- (2) 隨之也廢除了主管大臣的綜合性指揮監督權等 (廢除通知行政)

2. 國家干預的根本性修訂、新規定的創設

- (1) 廢除與機關委任事務相伴隨的綜合性指揮監督權
- (2) 創設國家干預的新規定 (地方自治法)
 - ・干預需要單獨的法令依據
 - ・干預需控制在最低限度
 - ・規定干預的基本類型，原則上以此為依據 等
- (3) 對基於個別法的干預進行整理縮小 (138法律)

- (例) ・文部大臣對任命教育總長的審批→ 廢除
- ・建設大臣對公營住宅管理等的相關指示→ 廢除

3. 許可權移交

- (1) 通過修訂個別法，將國家許可權移交給都道府縣，將都道府縣的許可權移交給市町村 (35法律)
- (2) 創建特例市制度，將許可權匯總移交給20萬人以上的城市

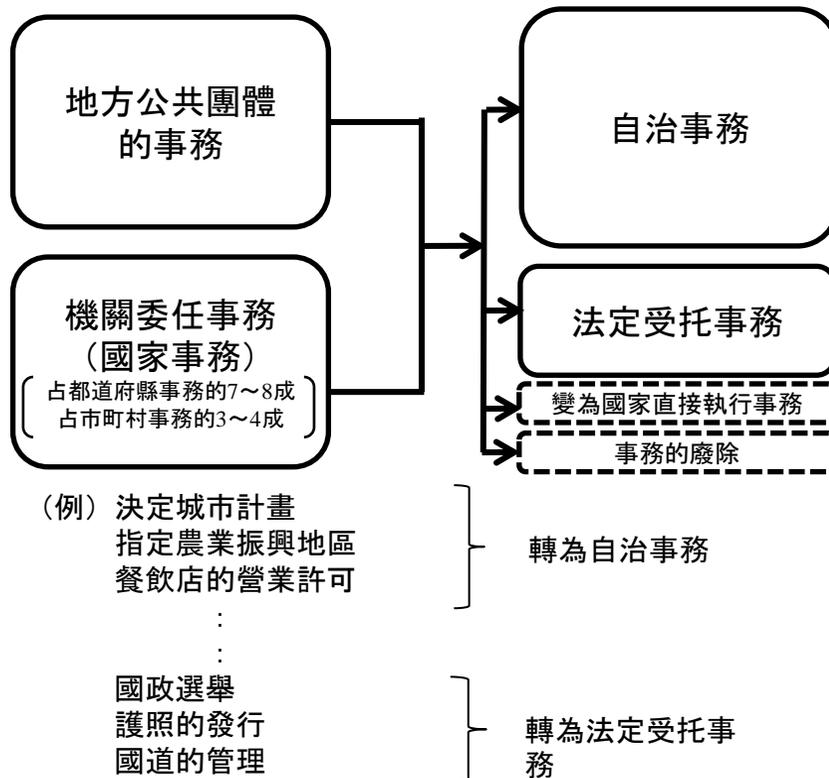
- (例) ・國家→都道府縣 農地轉用 (超過2ha且為4ha以下) 的許可權指定或解除部分規模的保安林的許可權
- ・都道府縣→市町村 用途地區的相關城市計畫的決定等 殘障兒童的日常生活用具的提供

4. 基於條例創設事務處理特例制度

能夠根據各個地區的實際情況，按照都道府縣的條例，將許可權從都道府縣轉交給市町村的制度。

5. 其他

- (1) 必置管制的修訂 (38法律)
- (2) 市町村合並特例法的修訂



(例) 決定城市計畫
指定農業振興地區
餐飲店的營業許可

國政選舉
護照的發行
國道的管理

轉為自治事務

轉為法定受托事務

第2次地方分權改革（2006年～）

1. 放鬆對地方的管制（修訂義務和框架）（第1次・第2次・第3次一括法等）

針對被認為應修訂的1316項條款，修訂了其中的975項條款（74%）

（例）設施・公共物品設置管理基準 公營住宅的入住資格基準和整備基準、道路構建的技術基準、保育所的設備及運營相關基準
協議、同意、許可、認可、批准 廢除大臣對三大城市圈等的都道府縣城市計畫決定的同意協議
職員等的資質、額定人數等 消防總長及消防署長的資質

2. 事務和許可權的移交等

（1）從國家到地方（第4次一括法等）

對被視為研究物件（地方撤銷的事項除外）的96項事項中的66項事項按照修訂方針採取措施（69%）

○ 移交的事務和許可權【48項事項】

例：①指定或監督護士等各類資質人員的培訓設施等、②批准修改商工會議所的章程、③限于当地的输送旅客有偿服务的注册或监查、④直轄道路，河流整備的相關規劃，工程及管理的實施等

○ 非移交的修訂事務和許可權【18項事項】

例：①職業介紹所向地方公共團體提供招聘資訊，②農地轉用許可等

（2）從都道府縣到市町村（第2次・第3次一括法等）

針對82項勸告事項中包含來自地方的建議等的105個項目，移交了72個項目（69%）

例：①早產兒的訪問指導等，②農地等的權利轉移的許可等，③決定三大城市圈現有市區等的用途地區等的城市計畫

（3）從都道府縣到指定城市（第4次一括法等）

針對被視為研究物件的64項事項中的41項事項（包含能夠按照現行法律處理的事項（8項事項））按照修訂方針採取措施（64%）

○ 移交的事務和許可權【29項事項】

例：①縣負擔費用的教職員工的薪資等負擔，縣負擔費用的教職員工的額定人數的決定、市町村立中小學等的班級編制基準的決定
②醫院的開設許可、
③與城市計畫區域的整備、開發及保全方針（城市計畫區域總體計畫）相關的城市計畫的決定

○ 非移交的修訂事務和許可權【4項事項】

例：①護照的發放申請受理、交付、②農地轉用的許可等

3. 國家與地方的協定部分

國家與地方的協定部分的相關法律成立（2011.4.28）

關於地方的重要政策問題，為了與地方合作解決，而繼續基於該法律運營

自治事務與法定受託事務

地方公共團體以增進居民福利為基礎，廣泛承擔自主綜合實施地區行政的職責。

自治事務

○ 地方公共團體處理的事務中去除法定受託事務之外的事務

▪ 基於法律和政令有義務進行交易處理的事務

<主要示例> 護理保險服務、國民健康保險的支付、兒童福利、老人福利、殘疾人福利服務

▪ 不基於法律和政令而任意實施的事務

<主要示例> 各種補助金等（嬰幼兒醫療費補助等）的發放、公共設施（文化大廳、終身學習中心、體育中心等）的管理

○ 原則上國家的干預僅限於對修正的要求

干預的基本類型

- 建議和勸告（法§245-4）
（修正的勸告（法§245-6））
- 資料提交要求（法§245-4）
- 協議
- 對修正的要求（法§245-5）

※其他基於個別法的干預

- 協議、同意、許可、認可、批准、指示
僅限特定情況下
- 代執行、其他干預
盡可能不設置

法定受託事務

○ 是與國家（都道府縣）本來應執行的職責相關的事務中，國家（都道府縣）需要尤其確保其合理處理的事務

○ 依據法律和政令有義務進行交易處理

<主要示例> 國政選舉、護照交付、國家指定的重要統計、國道的管理、戶籍事務、生活保護

○ 對修正的指示、代執行等允許國家強烈干預

干預的基本類型

- 建議和勸告（法§245-4）
- 資料提交要求（法§245-4）
- 協議·同意·許可·認可·批准
- 指示（對修正的指示（法§245-7））
- 代執行（法§245-8）

※其他基於個別法的干預

- 協議
僅限特定情況下
- 其他干預
盡可能不設置

問題 4 地方公共團體條例和法律的審查及協調機制

條例和規則

(1) 條例

普通地方公共團體只要不違反法令，就能對第二條第二款的事務制定條例。（法 § 1 4 ①）

※ 第二條第二款的事務···地區事務以及其他事務中按照法律或基於法律的政令應予以處理的事務

條例是普通地方公共團體的區域內所適用的自治立法，在不違反國家法令的範圍內規定。需要通過議會的決議。

(2) 規則

普通地方公共團體的負責人只要不違反法令，就能對屬於其許可權的事務制定規則。（法 § 1 5

①）

規則與條例都是由普通地方公共團體制定的自治立法，在不違反國家法令的範圍內由地方公共團體的負責人規定。無需通過議會的決議。

（參考）關於保護個人資訊的法律（2003年法律第57號）※2021年修改後重新創立

（制定條例時的申報）

第一百六十七條 地方公共團體的負責人依照本法規定制定個人資訊保護條例時，應當及時按照個人資訊保護委員會規則中的規定內容，向委員會申報其主旨和內容。

2 委員會在有基於前款規定的申報時，必須通過使用互聯網等適當的方法公佈該申報的相關事項。

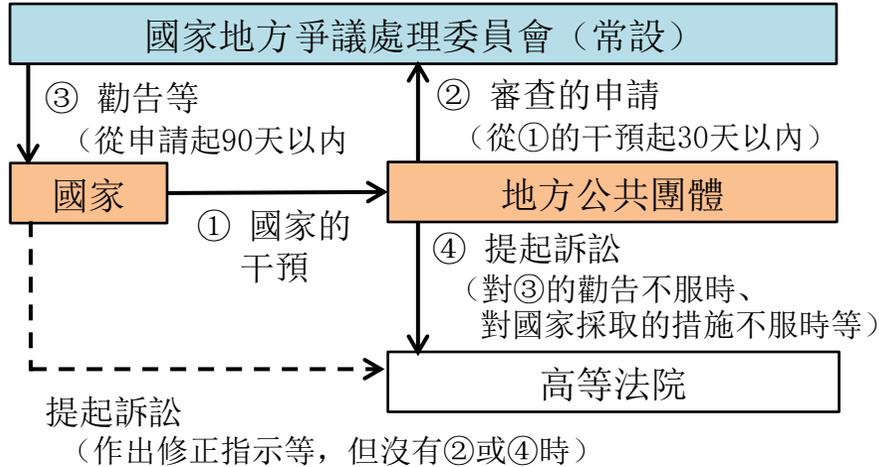
3 前2款的規定適用於基於第1款規定的申報的相關事項變更。

問題 5 國家地方爭議處理委員會、自治紛爭處理委員的成果和 具體示例

國家地方爭議處理委員會概要

- 國家地方爭議處理委員是受理對國家干預地方公共團體（指示等。對審查請求的裁決除外）有不服之處的地方公共團體的審查申請，對該國家的干預進行審查的第三方機構（地方自治法第250條之7）。
- 國家干預被認為違法或不正當時，建議國家行政廳採取必要措施。
- 委員從有優秀見解的人中，經兩議院的同意，由總務大臣任命。

【審查機制】



【委員】（任期：R6. 4. 17～R9. 4. 16（3年））

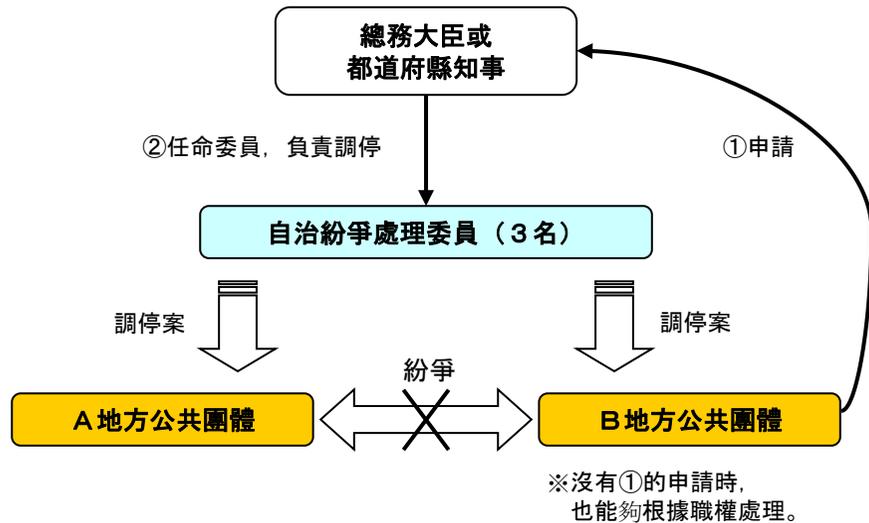
- <委員長>
菊池 洋一 律師
- <委員長代理>
辻 琢也 一橋大學大學院法學研究科教授
- <委員>
小高 咲 北海道立綜合研究機構理事長
勢一 智子 西南學院大學法學部教授
山田 俊雄 律師

【以往業績：11件】

- ① 針對橫濱市長的審查申請的勸告（2001年）
 - ② 駁回新瀉縣知事的審查申請（2009年）
 - ③ 駁回沖繩縣知事的審查申請（2015年）
 - ④ 針對沖繩縣知事的審查申請的見解（2016年）
 - ⑤ 駁回沖繩縣知事的審查申請（2019年）
 - ⑥ 駁回沖繩縣知事的審查申請（2019年）
 - ⑦ 針對泉佐野市長的審查申請的勸告（2019年）
 - ⑧ 關於國家干預沖繩縣知事的審查申請並不違法的通知（2020年）
 - ⑨ 駁回沖繩縣知事的審查申請（2022年）
 - ⑩ 關於國家干預沖繩縣知事的審查申請並不違法的通知（2022年）
 - ⑪ 關於國家干預沖繩縣知事的審查申請並不違法的通知（2023年）
- ※關於總務大臣不同意新設勝馬投票券發售稅一事不服
 - ※關於獨立行政法人鐵路建設和運輸設施整備支援機構批准北陸新幹線工程實施計畫等，認為該批准等是無效的行政處分，對新瀉縣造成不利
 - ※對國土交通大臣決定停止執行對取消公有水面填埋審批表示不服
 - ※對國土交通大臣指示對取消公有水面填埋審批進行修訂表示不服
 - ※對國土交通大臣決定停止對取消（撤回）公有水面填埋審批的執行表示不服
 - ※對國土交通大臣就取消（撤回）公有水面填埋審批作出的裁決表示不服
 - ※對總務大臣將泉佐野市作為故鄉納稅指定制度對象外之決定表示不服
 - ※對農林水產大臣指示修正珊瑚類的特別採捕許可申請表示不服
 - ※對國土交通大臣關於不批准有關公有水面填埋的變更審批申請作出的裁決（沖繩縣知事的不批准處分）表示不服
 - ※對國土交通大臣指示修正公有水面填埋的變更審批申請（指示沖繩縣批准該變更審批申請）表示不服
 - ※對農林水產大臣指示修正珊瑚類的特別捕撈許可申請表示不服

自治紛爭處理委員制度概要

(1) 調停制度(地方自治法第251條之2相關內容)



○對象：普通地方公共團體相互之間、普通地方公共團體機關相互之間的糾紛

○委員：針對每個案件由總務大臣或都道府縣知事任命（3名）

※總務大臣任命時為總務大臣的特別機關，都道府縣知事任命時為該都道府縣知事的附屬機關。

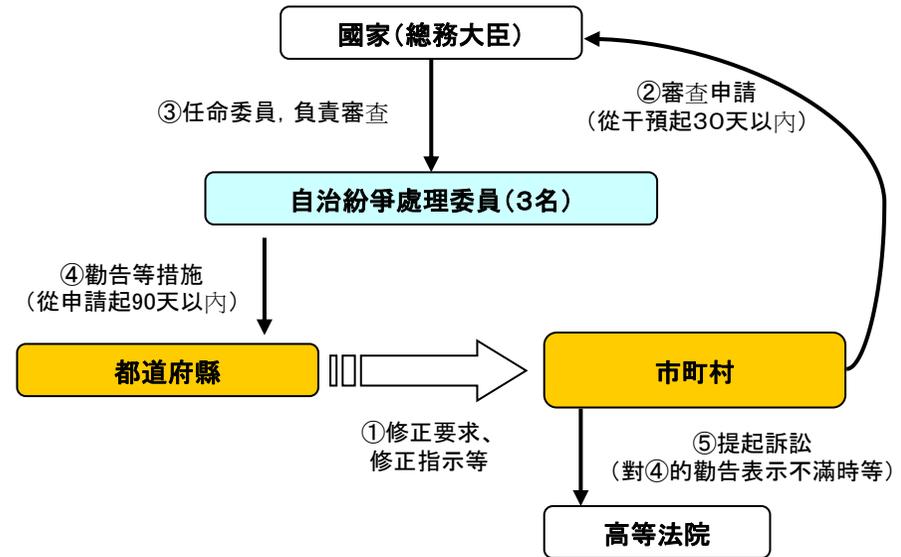
○期間：無特別規定。

○調停方案必須雙方接受才能成立。

○以往的處理案件（總務大臣任命）：

- 申請對佐賀縣和長崎縣之間圍繞砂礫開採計畫的審批界限的糾紛進行調停（2010年～2012年）

(2) 勸告制度(地方自治法第251條之3相關內容)



○對象：干預中的修正要求、駁回許可等處分及相當於行使公權力的行為、不作為、協議

○委員：針對每個案件由總務大臣任命（3名）

○期間：在從申請起90天以內採取勸告等措施。

○有勸告時，都道府縣有義務根據勸告採取必要措施。市町村對委員的審查結果不服時等，可以向高等法院提起訴訟。

○以往的處理案件：

- 關於千葉縣知事不同意我孫子市農業振興地域整備計畫的變更協議申請審查（2010年、2011年）
- 近江八幡市長申請審查滋賀縣對故鄉納稅的共通回禮品（近江牛）的認定（2021年）※申請撤回

自治事務と法定受託事務

地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。

自治事務

○ 地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務を除いたもの

・ 法律・政令により事務処理が義務付けられるもの

<主な例> 介護保険サービス、国民健康保険の給付、児童福祉・老人福祉・障害者福祉サービス

・ 法律・政令に基づかずに任意で行うもの

<主な例> 各種助成金等（乳幼児医療費補助等）の交付、公共施設（文化ホール、生涯学習センター、スポーツセンター等）の管理

○ 原則として、国の関与は是正の要求まで

関与の基本類型

- ・ 助言・勧告（法 § 245-4）
（是正の勧告（法 § 245-6））
- ・ 資料の提出の要求（法 § 245-4）
- ・ 協議
- ・ 是正の要求（法 § 245-5）

※その他個別法に基づく関与

- ・ 協議、同意、許可・認可・承認、指示
一定の場合に限定
- ・ 代執行、その他の関与
できる限り設けない

法定受託事務

○ 国（都道府県）が本来果たすべき役割に係る事務であって、国（都道府県）においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの

○ 必ず法律・政令により事務処理が義務付けられる

<主な例> 国政選挙、旅券の交付、国の指定統計、国道の管理、戸籍事務、生活保護

○ 是正の指示、代執行等、国の強い関与が認められている

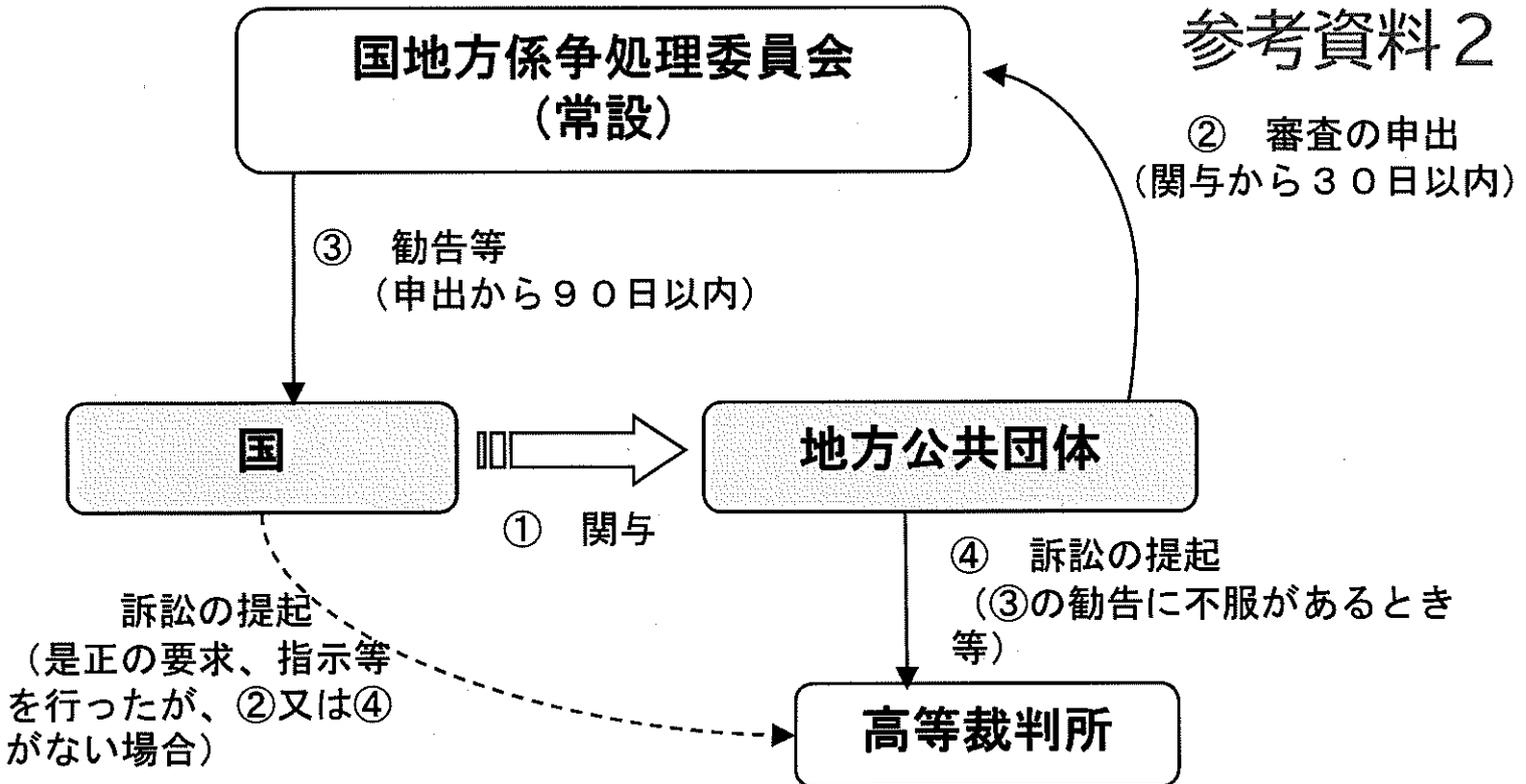
関与の基本類型

- ・ 助言・勧告（法 § 245-4）
- ・ 資料の提出の要求（法 § 245-4）
- ・ 協議・同意、許可・認可・承認
- ・ 指示（是正の指示（法 § 245-7））
- ・ 代執行（法 § 245-8）

※その他個別法に基づく関与

- ・ 協議
一定の場合に限定
- ・ その他の関与
できる限り設けない

参考資料 2



○ これまでの処理案件

- ・ 「勝馬投票券発売税に対する総務大臣の不同意」に係る横浜市長からの審査の申出について（平成13年）
- ・ 「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対する国土交通大臣の北陸新幹線工事実施計画の認可」に係る新潟県知事からの審査の申出について（平成21年）
- ・ 「沖縄県知事が行った公有水面埋立承認取消処分に対する、沖縄防衛局長からの執行停止申立てに基づく国土交通大臣の執行停止決定」に係る沖縄県知事からの審査の申出について（平成27年）
- ・ 「沖縄県知事が行った公有水面埋立承認取消処分に対する、国土交通大臣の是正の指示」に係る沖縄県知事からの審査の申出について（平成28年）

【概要】

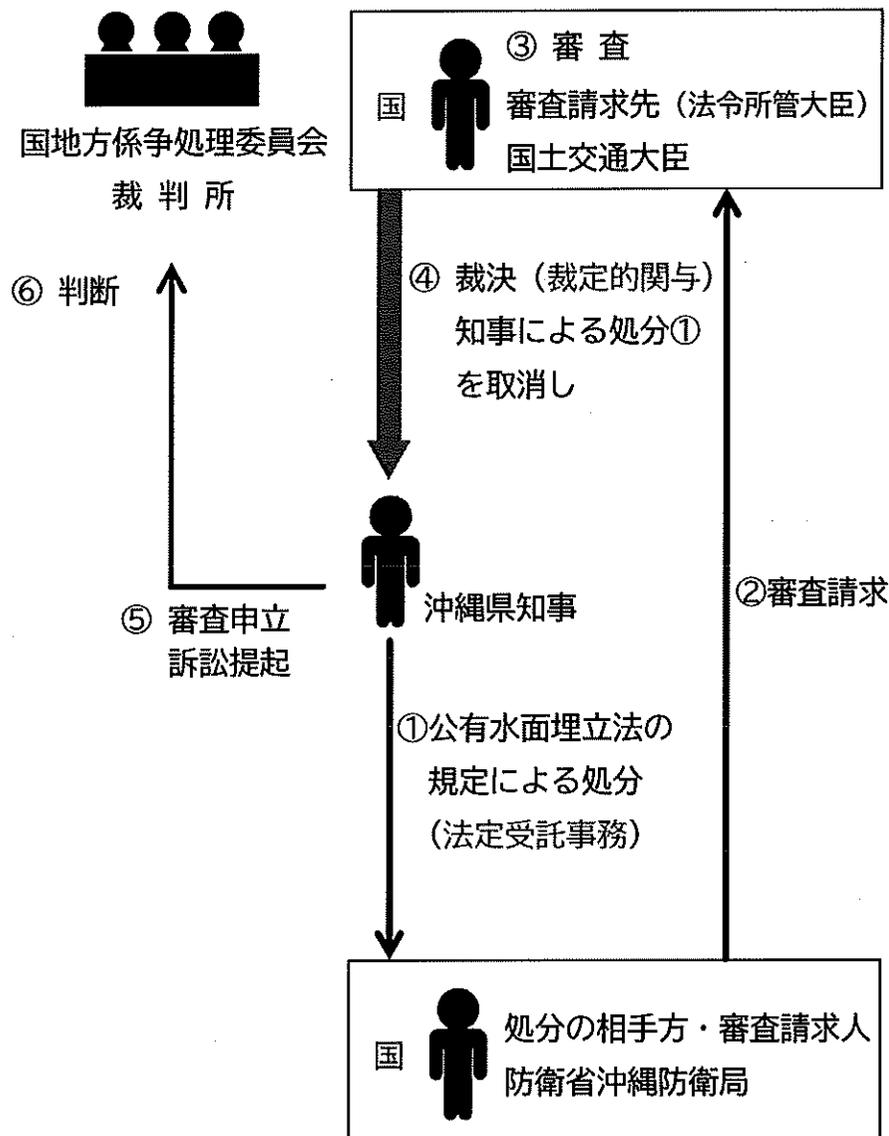
国地方係争処理委員会は、普通地方公共団体に対する国の関与に関して不服のある地方公共団体からの審査の申出を受け、当該国の関与について審査を行う。

国の関与が違法又は不当であると認められる場合には、国の行政庁に対して必要な措置を講ずべき旨の勧告等を行う。

【特徴】

- 対象：関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの、不作為、協議
- 委員：常設（5名）
- 期間：申出から90日以内に勧告等の措置を行う。
- 勧告があったとき、国は勧告に即して必要な措置を講ずる義務がある。地方公共団体は、委員の審査の結果に不服があるとき等は高等裁判所に訴訟を提起することが可能

2 沖縄県における裁定的関与の問題（普天間飛行場代替施設に係る裁定的関与の経緯）



平成30年8月	沖縄県	埋立承認処分を取り消す処分 (承認取消)	①
10月	沖縄防衛局	承認取消について審査請求	②
平成31年4月	国交大臣	裁決 (承認取消の取消し)	④
令和元年7月	沖縄県	裁決の取消しを求める関与取消訴訟提起	⑤
8月	沖縄県	裁決の取消しを求める抗告訴訟提起	⑥
令和2年3月	最高裁判所	判決 (上告受理申立を棄却・県敗訴)	⑥
4月	沖縄防衛局	埋立変更承認申請を提出	①
令和3年11月	沖縄県	埋立変更不承認処分	②
12月	沖縄防衛局	埋立変更不承認処分について審査請求	②
令和4年4月	国交大臣	裁決 (埋立変更不承認処分の取消し)	④
8月	沖縄県	裁決の取消しを求める関与取消訴訟提起	⑤
9月	沖縄県	裁決の取消しを求める抗告訴訟提起	⑥
12月	最高裁判所	判決 (県敗訴) ※令和元年8月提起分 都道府県が抗告訴訟において裁決の適法性を争う ことは認められていない	⑥
令和5年8月	最高裁判所	不受理決定 (県敗訴) ※令和4年8月提起分 裁決の取消しを求める県の主張を審理せず全て排除	⑥
11月	那覇地裁	棄却判決 (県敗訴) ※令和4年9月提起分 都道府県が抗告訴訟において裁決の適法性を争う ことは認められていない	⑥
10月	国交大臣	代執行訴訟を提起	
12月	福岡高裁那覇支部	判決 (県敗訴)	
12月	国交大臣	代執行 (埋立変更承認処分)	
令和6年1月	沖縄防衛局	大浦湾側の工事に着手	
2月	最高裁判所	不受理決定 (県敗訴)	

ご質問に対する回答

1. 地方分権改革の全体的な評価: 貴所は日本の地方分権改革の全体的な進展をどのように評価していますか? これらの改革は当初設定された目標を達成しましたか?
2. 中央と地方の権限分担の理論分析: 学術的な観点から、現在の中央と地方の権限分担の主要な理論的基盤は何ですか? これらの理論は日本の実践にどのように反映されていますか?
3. 中央政府の地方自治に対する監督範囲と境: 地方分権後、中央政府の地方自治体に対する監督の役割は変化しましたか? 現行の制度は、国家の統一性を維持しつつ、地方自治の保障のバランスが取れていますか?

【北村喜宣・当研究所所長】

- ・地方分権改革は、憲法 92 条に規定される「地方自治の本旨」を具体化するための国家的取り組みである。「地方分権」という方向性が、学問的のみならず、政治的にも行政的にも認知されるようになった意義は大きい。しかし、どのような制度改革・構造改革がされれば目的が実現されるのかについての共通の合意は存在していない。「未完」という立場もあるし、「行き過ぎ」という立場もある。
- ・日本国憲法第 8 章が「地方自治」を規定するように、日本は「地方自治国家」である。第 3 章が国民に保障する基本的人権を、国と自治体が協力して具体化することが求められている。
- ・1999 年の地方自治法改正は、憲法 92 条の内容を具体化する意味を持っている。地方自治法 1 条の 2 が規定する「自治体の役割・国の役割」が立法・解釈を通して実現することを、地方自治法 2 条 11～13 項は求めている。11 項と 12 項に「地方自治の本旨に基づき」という文言がある意味は大きい。
- ・2000 年分権改革により、機関委任事務の全廃と若干の権限移譲が実現された。しかし、自治体事務を規定する法律の構造は、分権改革以前から変化していない。このため、現行法令には、国の役割に照らすと、規定しすぎている部分が多くある。地方自治法 2 条 11 項により、国会は自らに法改正をする義務を課したはずであるが、ほとんどされていない。
- ・関与の法定化により、国は自治体に対して、安易に指示をすることができなくなった。適正な手続を遵守することも求められている。しかし、時間の経過とともに、自治体やマスコミの感度が鈍化している。団体自治を侵害するような国の決定(例: 個人情報保護法制の改正、補充的指示権の法定)についても、それほど議論は盛り上がっていない。

【小原隆治・当研究所理事】

- ・1999 年の地方分権一括法により、国が主として各省大臣—都道府県知事系列で、自治体に対して仕事の指揮監督をする機関委任事務が廃止された。また、2004～2006 年に本格的に進められたいわゆる三位一体改革により、個別補助金の縮減とそれに応じた国税(所得税)の減税、その分を地方税(個人住民税所得割)に移す税源移譲が実現した。制度的に見るとこれらの制度改革によって、日本の分権改革は、残された課題がないとはいえないものの、ある程度までの到達点に達したと見ていいと考える。
- ・研究者のなかには「未完の分権改革」を言い続ける者もいるが、国際比較の観点から日本の

自治体の現在地を確認しておく作業も必要である。そうでないと青い鳥を探し続けることになりかねないからである。その一例として下記の図表を紹介する(Sellers et al. 2020:7)。

- ・もともと現在、日本の自治体に困難がないと考えているわけではない。ただ、それは「未完の分権改革」という制度的要因よりも、とりわけ周辺の地方で急速に進む少子高齢化、過疎化という社会経済的な要因によるところが大きいと見たほうが適切であるように思える。
- ・なお、分権一括法や三位一体改革のあと、それらの改革を退行させる無視できない制度改革があったことにも最後に言及しておく。消費税率は近年、5%から8%(2014年4月)、8%から10%(2019年10月)に引き上げられているが、その税収配分比は国により有利になるようにしくまれてきている。また、2024年6月の地方自治法改正により国の自治体に対する補充的指示権が創設された。これはパンデミックや大規模自然災害の際に、個別法に根拠がなくても国が自治体に対して指示ができるとするもので、そもそも立法事実があるかどうか疑わしいとする指摘が少なくない(今井ほか編 2024、坪井ほか編 2024)。

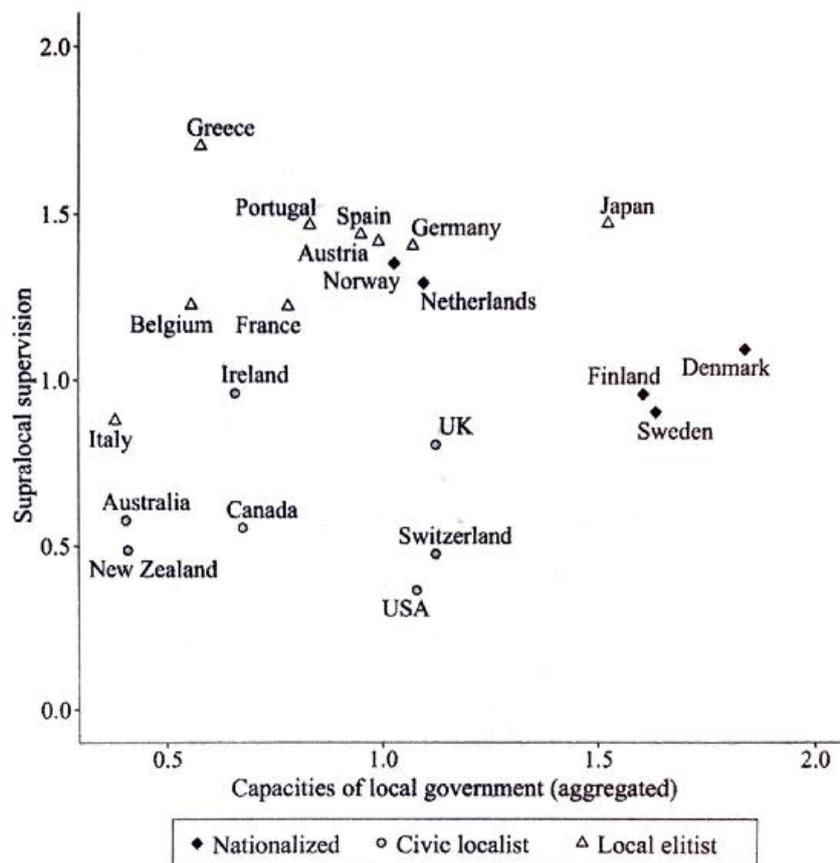


FIGURE 3.2 Local capacities and supralocal supervision, by categories of local government systems.

Source: Tables 3.4–3.7

【参考文献】

- Sellers, J., Lidström, A., and Bae, Y. (2020) *Multilevel Democracy*, Cambridge University Press.
- 今井照・自治総研編(2024)『「転回」する地方自治—2024年地方自治法改正(上)』公人の友社
- 坪井ゆづる・其田茂樹・自治総研編(2024)『「転回」する地方自治—2024年地方自治法改正(下)』公人の友社

4. 中央政府の自治条例および自治規則に対する監督権限：中央政府は、地方議会が可決した自治条例や地方自治体の自治規則に対して、法的に監督権限を持っていますか？ また、中央の法律と矛盾した場合の具体的な解決方法は何か？
5. 権限および監督に関する争議解決制度：現行法制において、中央政府と地方自治体の間で権限の分割や監督に関する争議が生じた場合、その具体的な解決メカニズムは何か？ 具体的な事例をご説明できますと幸いです。

【北村喜宣・当研究所所長】

- ・ほとんど唯一の監督権限は、法定外税を定める地方税条例に対する地方税法 259 条・669 条にもとづく総務大臣の同意である。
 - ・法律と条例の関係については、憲法 94 条が「法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定することから、「何が法律の範囲内」かの解釈論になる。しかし、実際に制定された条例に対して、国が訴訟を提起することはできない。そのもとで実施される行政運用について、地方自治法 245 条の 5 にもとづく「是正の要求」、245 条の 7 にもとづく「是正の指示」は可能である。こうした関与に不満がある自治体は、それぞれについて、250 条の 13 にもとづき、国地方係争処理委員会に対して審査の申出ができる。
 - ・しかし、そうした関与は、実際にされることはほとんどない。紛争が起きるとすれば、条例にもとづき不許可処分を受けたり不利益処分を受けたりした事業者が、その条例が「法律の範囲内」でないから違法と主張して、取消訴訟を提起する場合だろう。
 - ・泉佐野市ふるさと納税事件(最高裁第三小法廷令和 2 年 6 月 30 日)は、国の関与をめぐる最近の具体的な事例である。
6. 財政自主性と地方政府：貴所は地方政府の財政自主性の現状をどのように評価していますか？ 分権過程で中央と地方政府の財政権限をどのようにバランスさせていますか？

【飛田博史・当研究所副所長】

- ・分権改革を通じて税率決定や新税創設等の課税権の拡充、地方債発行の緩和(許可制から協議制)などの権限が拡充したが、地方自治体が十分生かせていない。特に住民に負担を求める課税権について消極的である。
- ・2000 年代前半に個別特定補助金の統合化や補助金を税と地方交付税に振り替える一般財源化など、自治体の裁量を拡大する改革が行われてきたが、国の政策誘導の影響は依然として強く残っている。

【其田茂樹・常任研究員】

- ・弊所としての統一見解はない。地方分権が推進された当初から権限に比して財源の国から地方への移譲は少なく、財政的に中央政府に依存せざるを得ない地方政府が圧倒的に多いと思われる。近年では、寄附制度を援用した歪んだ形での財源調達が広まっている。

7. 「提案募集」制度の有効性: 学術的観点から、「提案募集」制度が地方のニーズを実現し、地方自治を促進する上での有効性をどう評価しますか? 改善の余地はありますか?

【北村喜宣・当研究所所長】

- ・ 条例による自己決定の拡大の観点からは、まったく役に立っていない。実現したものをみても、法律の自主解釈で対応が可能な軽微なものばかり。法律・政省令で全てを仕切り、その範囲内で条例決定を許すというのが国の方針となっている。内閣法制局の考え方と思われる。およそ自治を尊重しない姿勢である。「オープンに提案募集をしているから自治体の意見を聴取している」というアリバイに使われてしまっている。

【坂本誠・常任研究員】

- ・ 自治体からの提案により実際に制度改革につながったものの中には、自治体が事務を総合的に実施しているからこそ気づき提案できたものが多く、提案募集方式は「国の政策立案を補完する分権手法」と評価されてきた(岩崎忠(2015)「地方分権改革と提案募集方式～地方分権改革有識者会議での審議過程を中心にして」『自治総研』439)。
- ・ ただし近年では、提案の出尽くし感(ネタ切れ感)、マンネリ化も指摘されている(伊藤正次(2018)「提案募集型地方分権改革の構造と課題」総務省『地方自治法施行七十周年記念自治論文集』)。提案は、自治体による積極的な政策や施策の展開に伴って生じるものであり、提案募集方式の有効活用には、自治体の政策決定および実施能力の向上が不可欠である。

8. 今後の研究方向と政策提言: 地方分権および中央・地方関係の研究領域において、今後の研究はどのような議題に焦点を当てるべきですか? 将来の政策立案に対して貴所はどのような提言をご予定されていますか?

【北村喜宣・当研究所所長】

- ・ 2000年分権改革に「誤り」はなかったのか。改革の成果を神聖化するのではなく、「未完」だけではなく、憲法92条を踏まえて「行き過ぎ」も認識し、あるべき状態に対する探究をする必要がある。
- ・ 日本の法律は、平均的自治体主義を前提としている。「市町村」という表現が法律には一般的であるが、住民数・職員数・予算規模には大きな差がある。法律の対象は「国民」であるが、そこで義務づけられる事務を市町村は「どの程度」やればよいのか。行政を通じて届けられる事務の質に差はあるのか。その差をどのように評価すべきか。このような実証的研究が必要である。

【小原隆治・当研究所理事】

- ・日本の地方自治関係の研究で決定的に立ち遅れていると感じるのは、multilevel democracy の観点からする政党政治研究、政党政治の基礎にある選挙制度とその運用実態の研究である。
- ・政党制のタイプの違い(端的には2大政党制か多党制か)は、基本的には選挙制度のタイプの違いによって決まるとするのが M.Duverger 以来の定説である。ところが日本では国のレベルで小選挙区制とブロック別比例代表制の並立制(衆議院議員選挙)、小・中選挙区制と全国規模比例代表制の並立制(参議院議員選挙)、小選挙区制(都道府県知事選挙)、小・中選挙区制(都道府県議会議員選挙)、小選挙区制(市区町村長選挙)、大選挙区制(市区町村議会議員選挙)と、選挙制度に一貫性がなく、それが国と自治体を通じて一体的で安定した政党システムを構築するうえで、大きな阻害要因になっていると見られている。
- ・こうした国と地方の選挙制度 electoral systems の非一貫性(くわえて執政制度 executive institutions[端的には議院内閣制か大統領制か]の非一貫性)は、和製英語でマルチレベルミックスと呼ばれ、近年、比較政治研究の分野で研究が急速に進みつつあるが、地方自治研究の分野では立ち遅れが甚だしい。分権・自治の観点を踏まえた(別の言い方をすると選挙制度の一貫性だけを至上価値としない)政党政治のあり方に関するバランスのよい研究を進めていくことが急務だと考える。

【坂本誠・常任研究員】

- ・人口減少により行政体制の縮小が避けられない中で、自治体は苦しい運営を強いられている。自治体の中には、横並び(他の自治体を真似るだけ)・事なかれ(積極性を失い、非難回避的な行動に徹する)・外部依存(財政のみならず政策決定や政策実施過程において中央政府あるいはコンサルタントに依存)といった消極的姿勢も目立ちつつある。
- ・こうした現状を再点検するとともに、政策決定および政策実施能力を向上させるための具体的な方策を検討する必要があると考えている。