

「立法分権」の実現に向けた知事・有識者による
研究会（仮称）の立ち上げについて（趣意書）

令和元年7月8日
宮 城 県
長 野 県
広 島 県

立ち上げの趣旨

- 社会経済環境が大きく変わり地域が抱える課題は多様化する中、各地域の実情に応じ、自らの責任と創意工夫のもとでニーズに即した対応が必要。
- 地方分権の新たなステージに向けて、知事・有識者による研究会を立ち上げ、立法のあり方に関する分権について検討を行い、国へ提案したい。

目指す姿

- 法令の過剰・過密を解消し、地方自ら責任と覚悟を持って条例制定権を拡充
- 省庁・政党の立法プロセスに地方が関与できる仕組みの構築
- 最終目標：憲法における法律と条例の関係の整理

今後の進め方（案）

- 具体的な支障事例の洗い出し
 - ・ 自治体のコストを考慮しない義務付け（補助金等の交付のための計画策定事務、1つの課題に対し複数の省庁が縦割りで行う義務付け等）
 - ・ 自治体の施策を制限する枠付け（従うべき基準、事務範囲の枠付け等）
- 法令の過剰・過密の解消策の検討
 - ・ 国と地方の役割分担の観点から過剰・過密と考えられる法令の提示（テーマの重点化）
 - ・ 「立法分権」として考えられる類型と実現可能性の検討
- 立法プロセスへの関与の具体的手法の検討
 - ・ 国と地方の協議の場に常設の分科会設置
 - ・ 議員立法について、政党に対する地方の意見陳述の機会確保

「立法分権」の実現に向けた知事・有識者による 研究会（仮称）の立ち上げについて【案】

令和元年7月8日
宮 城 県
長 野 県
広 島 県

1 趣旨

人口減少社会の到来や超高齢化社会の進行など社会経済環境が大きく変わる中、地域が抱える課題は多様化し、各地域の実情に応じ、自らの責任と創意工夫のもとでニーズに即した対応が求められている。そこで、地方分権の新たなステージに向けて知事・有識者による研究会を立ち上げ、これまでの地方分権改革の成果と課題を踏まえつつ、その結果を国に求めていくことについて提案したい。

2 これまでの地方分権改革の成果と限界

(1) これまでの取組

○ 第1次分権改革

- ・ 衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」（平成5年6月）から始まった地方分権改革では、地方分権推進法（平成7年5月）に基づき発足した地方分権推進委員会のもと、国と地方の関係が上下・主従から対等・協力の関係に変わり、機関委任事務の廃止（自治事務と法定受託事務への転換）や国の関与のルール化、係争処理制度の創設、条例制定権の拡大など、国と地方の関係を大きく見直す改革が実施された。

しかし、地方自治の理念に基づく個別法の改正はほとんどなされておらず、実際の行政事務の変化は限定的であった。

○ 第2次分権改革

- ・ 地方分権改革推進法（平成18年12月）に基づき平成19年4月に地方分権改革推進委員会が発足した。本委員会の勧告に基づき、4回にわたり地方分権改革の一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）が成立し、第1次分権改革の課題として持ち越された法令の義務付け・枠付けの見直し、都道府県から市町村への権限移譲、国と地方の協議の場の法制化が行われた。

しかし、第1次分権改革で取り残された個別法の改正はなされているものの、規定の一部を条例委任するものにとどまっている。

- ・ また、地方分権改革推進委員会が提出した「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」（平成19年5月30日）において、「条例による法律の上

書き権を含めた条例制定権の拡大」が調査方針項目として掲げられた。

しかし、第3次勧告（平成21年10月7日）において、通則規定で条例による国の法令の「上書き」権を保障することについては、①法律の制定は国権の最高機関である国会によって行われること（憲法第41条）、②条例制定権は「法律の範囲内」とされていること（憲法第94条）等を踏まえつつ、引き続き、慎重な検討が必要であるとされ、具体的変化には結びついていない。

その後は議論自体が衰退しており、地方分権改革推進本部や地方分権改革有識者会議においても、近年の主なテーマは提案募集方式に留まるなど、停滞が続いている。

参考

全国知事会においても条例の上書き権などが議論になり、平成23年度第2回地方分権推進特別委員会（平成24年2月16日）において「抜本的な条例制定権の拡大に向けた論点整理」が提出され、「検討を進める」とされたが、その後具体的な進展は見られない。

(2) 取組の限界（振り返り）

- ・ 条例制定権については、国にとって比較的重要度の低い一部の事項を、限られた範囲内で条例に委任する断片的な改革にとどまり、義務付け・枠付けが多用されるなど、自治体の裁量は十分に拡大していない。
- ・ 議員立法を中心に、従うべき基準のほか、地方の計画策定義務など全国一律に設定される事例が多用されている。
- ・ 平成26年に提案募集方式が創設され、平成30年までの5年間で2,200件の提案がなされ、各府省に検討要請を行ったもののうち約7割の提案が実現されたことは評価できる。

しかし、実態として事務改善提案の意味が強く、提案のうち「事務・手続きの簡素化・効率化」、「基準の緩和」に関するものが全体の63%を占めている。このことが、国による関与や規定がいかに関部まで過剰・過密に及んでいるかを証明している。さらに、そもそも国に提案しなければ制度を変えられないということ自体が地方分権に反しているといえる。

- ・ 人口減少が深刻化し、特に生産年齢人口の著しい減少が避けられない中、社会に対する取り組みとして、緩和策（自然減・社会減の進行を食い止める人口増加施策）と同時に適応策（避けがたい人口減少による影響を受け止めるため地域社会を強化する施策）が求められる。

各地域の人口減少の進行度合いや影響が異なる中、効果的な施策の実行のためには地域の特性に合わせた対応が必要であるが、国による一律の義務付け・枠付けが依然として存在し、現行の法制度が地域の多様性に柔軟に適応する体制になっていない。

3 現在の地方自治を取り巻く法体系上の課題

上述のとおり，地方自治を取り巻く法体系は，「法令の過剰・過密」＝「国の地方への関与が過剰」の状態であり，地方自治体が条例を制定できる領域は限定的で，自己決定が強く制約されている。

○ 法令の過剰・過密

・ 法令の過剰

地域の課題に対して，必要以上に多数の法令が縦割りのまま制定されている。

(例) 土地利用分野では，都市計画法，農振法，農地法，森林法，自然公園法など多数の法律が分立

・ 法令の過密

自治体の事務を定める法令が，必要以上に細部まで規定している。

(例) 福祉分野をはじめ，多くの分野で「従うべき基準」が多数設定

○ 法令の過剰がもたらす自治体行政への影響

・ 法令に縛られるうちに自治体に法令ありきの受け身の姿勢が強まり，「政策を考えるのは国の役割」という固定観念に縛られることで，地域に新しい問題が生じても国の法令対応を待つことに終始することに繋がっている。(例：空き家や所有者不明の土地の問題)

・ 国の法令が縦割りであるために，担当する法令に慣れ親しむほど縦割りの発想が強まり，地域づくりの総合的な視点で問題を捉えることが困難になる。(例：ショッピングモールの進出計画が持ち上がった際，都市計画担当は都市計画法，農政担当は農地転用，商業担当は既存商店街への影響のみ考えてしまい，市民生活や将来の地域像に照らして検討するという基本が失われる。)

・ 法令の過剰状態の一例として，「都市計画法令要覧 平成 29 年版 (国土交通省監修，ぎょうせい)」では，法律・政令・省令・告示・通知が合わせて 306 本・4,715 ページ，「農地六法 平成 29 年版 (農林水産省慣習，新日本法規)」では，同じく法律・政令・省令・告示・通知が合わせて 199 本・3,174 ページに及んでいるなど，法令事務 (分権改革による移譲事務を含む) は増加している。行財政改革の一環として国の要請もあって職員数が削減される中，その複雑かつ加重な対応は執行現場の大きな負担になっており，これまでの分権改革の成果を生かし切れない原因ともなっている。

○ 法令の過密がもたらす自治体行政への影響

・ 執行を担当する自治体の裁量を限定し，地域の実情に合った法令解釈運用を困難にする。北海道から沖縄まで地域が置かれている状況が異なる中，また，それぞれの地域ごとに異なる課題に対応していかなければならないところ，自

治事務について画一的に法令の効果が及ぶなら、「地方自治の本旨」の形骸化につながる。

- ・ 膨大な法令の規定によって法令が扱いにくいものとなり、小規模自治体を中心に現場の混乱・困惑と執行コストの増大を招いている。(例：過密な介護保険法の施行のため、市町村は職員数が限られる中、担当課に多くの職員を配置し、介護認定審査会などの機関も設置しなければならない。)
- ・ 法令の過密状態の一例として、法律の数と文字数で比較すると、行政庁の自由裁量を前提としていた古い法律では、公有水面法(大正10年)は53条・9,404文字、墓地埋葬法(昭和23年)は20条/2,717文字となっている一方で、近年の法律では介護保険法(平成9年)が363条/216,366文字など詳細な規定が設けられている。

このことは行政庁の恣意を抑制し、国民に予見可能性を保障する点で法治主義を実質化するという利点につながるが、詳細かつ複雑過ぎるため現場の理解が深まらず、かえって法治主義の形骸化につながりかねない。

4 今後の方向性

- 本来、地方分権は、行政権、立法権、財政権の移譲・拡充を求める取組。
- これまでは、過剰・過密な現行法制度を前提として、法令を執行する権限(＝行政権)を拡充・移譲する「行政分権」の議論が中心。
- 法令の過剰・過密の問題点として、
 - ・ 自治体には憲法で条例制定権が保障されているが、第94条で「法律の範囲内で」とされているため、法令が過剰・過密だと条例制定権の余地が限定されてしまう。
 - ・ 特に、人口減少時代には自治体の知恵と工夫が求められるが、国の法制度が縦割り・画一的であるため、多様な地域課題への対応が困難となっている。
 - ・ 国のフルセットの法制度を執行するのはコストがかかりすぎる。条例であれば、地域課題に照準を合わせてシンプルな制度設計が可能となる。
 - ・ 自治体の制度・政策であれば、住民の意見を反映しやすく、合意形成を図りやすい。今後、公共サービスの削減も予想される中で、住民の理解と協力を得るには、自治体独自の可変性のある制度に転換する必要がある。
- 今後は、法制的な観点から、自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大するとともに、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築するため、制度・政策をつくる権限(＝立法権)自体の役割分担の見直しを進める必要がある。

⇒ 「法令の過剰過密」から「法令と条例のベストミックス」へと変革！

- また、上述のような取組のほか、直面する課題に対し、国と地方が適切な役割分担の下で効率的・効果的に対応するため、
 - ・ 国と地方の協議の場に常設の分科会を設置
 - ・ 議員立法について、政党に対する地方の意見陳述の機会確保
 - ・ 閣法に対する省庁内のチェック体制の強化等、立法過程で地方の声を必ず反映させる仕組みの構築も合わせて求めていく必要がある。