

取りまとめに向けた論点整理（案）

I はじめに

- ① 現下の新型コロナウイルス感染症対策においては、全国知事会は累次にわたり国と意見交換を行い協調して対策に取り組むなど、国との連携を保ちながら各都道府県がそれぞれの感染状況に応じた施策を実施したことで、都道府県の果たす役割の重要性に注目が集まった。
- ② 一方、新型インフルエンザ等対策特別措置法をはじめとした法令に基づく権限行使にあたっては様々な課題が指摘されるなど、地方自治体が求められる役割を果たす上での立法措置についても、そのあり方を見直す必要性が浮き彫りになった。
- ③ 加えて、新型コロナウイルス感染症による日本経済への影響は深刻であり、国・地方の財政についても、税収減をはじめとした多大なる影響が懸念されるところであり、都道府県が引き続きその役割を果たすためには、財政基盤の確保・充実が必要。
- ④ こうしたコロナ禍における経験や課題、これまでの地方分権改革の成果を踏まえつつ、次の時代におけるあるべき地方自治を志向し、地方分権改革を新たなステージに推し進めていくべき。

II 基本的な方向性

- ① 地方分権改革は、四半世紀を超えるこれまでの取組によって、権限移譲や義務付け・枠付けの見直しなどを実現するとともに、「国と地方の協議の場」や提案募集方式など、地方の声を国に届ける制度も導入され、国と地方の関係を上下・主従の関係から、対等・協力の関係へと変え、地方公共団体の自主性・自立性を高める方向で推進。
- ② しかし、「従うべき基準」をはじめとして、法令の規律密度が高いこと、制度の細かな運用の部分まで国の関与が存在するなど、地方が自ら意思決定するための自治立法権を十

分に行使できない現状も依然として存在。

- ③ 加えて、近年は、努力義務や任意規定としつつも計画等の策定を促し、場合によっては財政的インセンティブを付与することにより、国が地方を誘導しようとする手法が増加。
- ④ 一方、人口減少社会の本格的な到来などに伴う課題解決や、我が国を取り巻く国際情勢の変化、IoT・AI など情報通信技術の進化、相次ぐ大規模災害などに対応するためには、地域のことは地域で決定し、地域の実情に応じた施策を自らの責任で実践していくことが必要。
- ⑤ また、地域の実情に合った施策の実施が可能となるよう、国の政策決定プロセスに地方が参画する仕組みを充実させ、国と地方の連携を強化するとともに、施策実施に必要な財政的な基盤を充実させていくことが必要。

Ⅲ 具体的な方向性

1 自治立法権の拡充・強化

- ① 法令の規律密度を低下させ、条例制定の自由度の向上や、地域の実情に沿った制度運用を可能としていくことが必要だが、例えば福祉分野においては105項目にわたる「従うべき基準」が規定されるなど、法令の規律密度が高い現状。
- ② また、新型コロナウイルス感染症対策においても、法令の規定によって地域の実情に合った対策が取りにくいことや、国による実務上の関与が存在するといった課題がある。
- ③ 一方で、既に一部の法令では、条例により独自の基準を定めることができるものもあり、それ以外にも、独自条例を制定し、地域課題の解決や独自のまちづくり、新型コロナウイルス感染症対策などに取り組む自治体も存在。
- ④ 人口減少とともに地域の多様化が進む中では、今後の地域社会を支えるような法令体系への転換が必要。国が制度の基本的な部分は定めつつ、施策実施の手法や基準などの詳細

は地方が条例で定めるなど、自治立法権を拡充・強化する「立法における分権」を進めていくことが必要。

- ⑤ そのためには、過剰過密な法令を見直していくことが重要であり、提案募集方式の活用や、地方の意見を踏まえた制度構築などを通じて、法令の統廃合や簡素化など、法令の規律密度の低下や規律自体の削減を、引き続き国に求めていくことが必要。
- ⑥ 特に、国が地方の自主性を著しく制限する「従うべき基準」は、横断的に見直しを行い、原則「参酌基準化」するなど、地域の実態に沿ったルールづくりを地方に任せていくべき。
- ⑦ また、平時に留まらず、新型コロナウイルス感染症対策など、迅速かつ地域の実情を踏まえた対応が特に求められる事案も含め、各自治体は、条例制定をはじめとする自治立法権の行使を自ら実践することも引き続き求められる。

2 計画策定等の見直し

- ① 第1次地方分権改革後の平成12年頃から計画策定等の規定が増加し、390件（令和元年）まで増加。特に近年は、財政的インセンティブを付与した計画策定等の規定が増加。また、法令ではなく通知等に基づいて計画策定等を求める事例も存在。
- ② これは、第1次地方分権改革後に、引き続き国が地方に対する関与を維持しようと、法令で明確に義務付けるのではなく、努力義務や任意による計画等の策定を促し、場合によっては財政的インセンティブを付与することによって誘導しようとする手法に転換したものと推察。
- ③ こうした傾向に見られるように、計画策定等が国庫補助金交付のための手法として多用され、計画づくりの本来の目的どおりに機能していないことに加え、計画等の策定・執行に多大な労力を要するといった課題がある。
- ④ 同一分野において複数の個別計画を策定するよりも、各計画の政策目的をつなぎ合わせて、民間も含めた地域の関係者が一体となって総合的な計画をつくる方が効率的であり、

趣旨・目的が重複していたり、必要性が低下している計画等は、統廃合などの見直しも行っていくべき。

- ⑤ こうした計画策定等に関する現状や課題を国に問題提起し、計画策定等を求める法令等の政策目的の具体的な実行手法は地方に委ねるよう、法令等の規定を見直すべき。
- ⑥ それらの見直しと並行して、現在は計画策定等を通じて財政措置を行っている各政策に関して、引き続きその政策目的を達成するためには、どのような財政的担保を行うべきか検討していくことも必要。

3 国の政策決定プロセスへの地方の参画

- ① 閣法、議員立法を問わず、国による立法によって、地方の事務は年々増加。また、計画策定等の例にみられるように、事務の執行を直接的には義務付けず、努力義務や任意規定とする立法例が増加しているが、地方側からは、政治的・行政的に説明責任を果たす意味では、努力義務などであっても事務を行わざるを得ないという声もある。
- ② 提案募集方式は、土地利用対策や子育て支援の充実といった重要課題に加え、地域の実情に合わせたきめ細やかな運用改善にも対応。しかし、提案の実現には多大な時間と労力を要し、事後的に見直す手法だけでは限界があるため、政策形成段階での対応が必要。
- ③ 地方が責任をもって事務を執行していく上でも、国と地方は、事務の権限や財源、執行方針など幅広い点について、事前に議論を尽くし、執行可能な内容・スキームで制度構築を目指すことが必要。
- ④ 現行でも、国の政策決定プロセスに地方が参画する仕組みとして、地方自治法に基づく意見提出権や「国と地方の協議の場」などがあるが、国・地方に共通する様々な政策課題に関して、互いに協力して対応できる体制を更に充実させていくべき。
- ⑤ 地方側は、国への意見提出権などの現行規定を積極的に活用し、その実効性を高めるとともに、「国と地方の協議の場」の分科会設置などを引き続き求めていくべき。

- ⑥ また、法令で地方に負担を義務付ける際、閣法では事前の情報提供・意見聴取のルールがあるように、議員立法においても同様の仕組みを求めていくなど、あらゆる機会で地方の意見を届けることができる仕組みを構築していくべき。
- ⑦ こうした大局的な観点からの地方の参画に加えて、現場の実態にあった法令の運用が可能となるよう、政省令の制定や改正時において、国・地方の実務レベルでの協議を行うことも必要。

4 国と地方のパートナーシップの強化

- ① 第1次地方分権改革は、権限と税財源を地方に移譲することで、地方の決定権限を高める方向で進められてきたが、その後の第2次地方分権改革においては、地方版ハローワークや地域公共交通会議のように、国・地方協働型の行政運営により、住民サービスの向上が実現している例も存在。
- ② また近年は、「国と地方の協議の場」に留まらず、法令に基づかない国と地方の協議を通じて、国と地方が意見交換を行う動きも出てきた。
- ③ 地方版ハローワークや地域公共交通のように、国と地方がそれぞれの役割を担いつつも、協働して行政運営に取り組む手法を他の行政分野にも波及させていくべき。
- ④ また、現下の新型コロナウイルス感染症対策の経過も踏まえると、新しい国と地方のパートナーシップのあり方として、国の政策決定に地方の意見を反映していくために、国と地方が率直に意見を交わしていくことも必要。
- ⑤ 各行政分野において、国・地方の責任ある者が、立法の前段階における制度設計や予算編成など幅広いトピックに関して、実質的に議論を行う場を更に拡大・充実させるとともに、そうした場を常設化し、国と地方が密に連携を図るべき。
- ⑥ 一方、現在の急激な人口減少や高齢化の進展等を踏まえると、権限や財源が配分され、

義務付け・枠付けが見直されたとしても、地方にそれを担う人手や専門人材がいないため、その点をどう補うかということについても議論が必要。

- ⑦ 国・地方の担当者レベルでの人事交流や意見交換の場の充実などを通じて、実務レベルでの人材の連携を進めるとともに、国と地方の関係に留まらず、地方間の多様かつ柔軟な協働、連携を通じて、あらゆるリソースを有効かつ効率的に活用する取組をさらに推進していくべき。

5 地方税財政

(第4回研究会で議論)

IV おわりに

- ① こうした具体的な方向性を実現していくためには、実際に行動を起こしていくことが必要であり、全国知事会においても、国への提言活動だけに留まらず、引き続きの議論や活動などに取り組んでいくべき。