

25 地方分権改革の推進について

この令和2年4月に地方分権一括法の施行から20年を迎えたが、この間、機関委任事務制度の廃止による裁量の拡大、国から地方への税源移譲、農地転用や地方版ハローワーク等の権限移譲や義務付け・枠付けなどの規制緩和など、地方分権改革は着実に進展してきた。

しかし、現下の新型コロナウイルス感染症や相次ぐ災害への対応、持続可能な社会保障制度の構築や少子化をはじめとする我が国の諸課題の解決に向けて、国と地方は役割分担の下、協力・連携して取り組む必要がある。地方は、こうした諸課題の解決に、自らの判断と責任において役割を果たす覚悟であるが、そのためにも、これまでの地方分権改革の成果を活用するとともに、より一層、地方の権限と裁量の拡大を進め、地方の自由度を高めることで、地方がさらにその自主性及び自立性を十分発揮できるようにすることが必要である。

また、地方は住民に身近な公共的事務について、国民主権の原理の下、住民から直接授権された固有の権能を有するとの観点から、憲法において地方自治の基本原則を表す「地方自治の本旨」について明確化することが重要である。

加えて、住民、企業、NPO、ボランティア等々地域のあらゆる力を結集することはもとより、国と地方、広域自治体と基礎自治体の基本的な役割分担を踏まえた上で、緊急性、必要性、事務の性質などを勘案しつつ、前例にとらわれずに他の地方公共団体や国とも大胆かつ柔軟に連携していくなど、多様な自治の在り方を模索していくことが求められる。

こうした認識の下、地方分権改革の推進について、以下のとおり提言する。

1 新型コロナウイルス感染症対策

- ・ 現下の新型コロナウイルス感染症に打ち克つためには、国と地方が一致結束して、この困難を克服すべく全力を傾注しなければならない。住民の命と健康を守るため、各地方公共団体が地域の実情に応じて、スピード感をもって柔軟に取り組めるよう、国においては、地方の意見を十分に踏まえた対策を講じるとともに、新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金については、事業メニューや対象経費が限定的であり、補助基準上限があるなど、迅速に地域の実情に応じた対応ができないため、地方の裁量を広く認め、柔軟

に活用できるようにすること。併せて、国の制度についても弾力的な運用を行い、感染症対策の実効性を高めること。

- ・ 新型コロナウイルス感染症対策に関する国と地方の役割分担や責任の所在をより一層明確にし、都道府県対策本部長である都道府県知事に十分な裁量を付与するとともに、施設の使用停止等の要請・指示や保健所による疫学調査などの実効性を担保する法的措置を講じること。また、緊急事態であることを踏まえ、新型コロナウイルス感染症対策に係る患者情報を保健所設置市の区域も含めて都道府県に集約するシステムの構築など、各都道府県が新型コロナウイルスと闘うための体制を整備すること。
- ・ 従来の手順、手法にとらわれず、緊急事態として大胆な規制緩和や事務の簡素化を図るとともに、通常業務に係る国から地方への照会などについては休止・延期するなど、地方がこの国難に全力で取り組めるよう、国においても配慮すること。

2 国の政策決定への地方の参画

(1) 国と地方の協議の場の充実

- ・ 地域医療の確保や新型コロナウイルス感染症対策においては、国と地方で重ねて協議・意見交換を行っているが、このような国・地方に共通する様々な課題に関して、互いに協力して政策課題に対応していくためにも、「国と地方の協議の場」に分野別の分科会を設けるなど、国と地方が実質的に協議を行う仕組みを強化すること。併せて、国と地方の協議の場については、地方からの開催申し出に対する応諾義務や協議結果の遵守義務など、制度面でのさらなる充実を図ること。
- ・ 地方が重要な役割を担う施策や地方の行財政運営に影響の大きい施策の立案に当たっては、地方への情報提供を速やかに行うとともに、早期に地方と協議すること。

(2) 立法プロセスへの地方の関与

- ・ 議員立法により新たな義務付け・枠付けが設けられている現状を踏まえ、これまで進められてきた行政面における地方分権改革から範囲を広げ、国会に常設の委員会として「地方分権推進委員会」又は調査会を設けるなど、立法プロセスに地方が適切に関与する仕組みを構築すること。

3 地方分権を実感できる改革の深化

(1) 「従うべき基準」をはじめとした義務付け・枠付けの見直し

- ・ 放課後児童クラブについては第9次地方分権一括法により職員配置基準も参酌すべき基準とされたが、福祉分野を中心に施設等の面積、有資格者の人員配置などに関する基準が依然として「従うべき基準」とされ、地域の実情に応じた施設等の設置促進や適正な運営の確保に支障が生じている。このため、速やかに「従うべき基準」を廃止し、「参酌すべき基準」等へ見直すとともに、参酌基準化により安全性が低下するかのような誤解が依然としてあることから、国においても地方分権改革の意義や制度改正の趣旨が国民に十分理解されるよう、周知に努めること。
- ・ 新規立法により、地方が実施しなければならない事務事業の増加や、「従うべき基準」の新設といった状況が生じている。このため、地方分権改革推進委員会の第3次勧告において示された「義務付け・枠付けに関する立法の原則」の法制化、政府における「チェックのための仕組み」の確立など、新たな事務事業や義務付け・枠付けが必要最小限のものとなるための仕組みを構築すること。

(2) 「地方分権改革特区」の導入等

- ・ 国から地方への権限移譲や地方に対する義務付け・枠付けの見直しについては、全国一律による対応を基本としつつ、「ハローワーク特区」のように実証実験的な権限移譲等を認めることとし、例えば広域連合の活用など、「地方分権改革特区」の導入を大胆に推進すること。

(3) 「提案募集方式」の見直し

- ・ 「提案募集方式」は、地方分権改革の手法として一定の役割を果たしているが、地方の意欲と知恵を十分に活かせるよう制度を拡充すること。例えば、「国が直接執行する事業の運用改善」に係る提案についても「実質的な義務付けとなっている事務作業の見直し」に限らず提案対象とすることや、過去と同内容の提案が複数の団体からあった場合には検討対象とすること、将来予想される支障を防止するための提案に当たり一律に具体的な支障事例を求めないこと。
- ・ 提案の検討に当たっては、具体的な支障事例や制度改正の効果などの立証責任を地方のみに課すのではなく、国が地方に委ねることによる支障などの立証・説明責任をしっかりと果たせない場合には、原則として地方への権限移譲や規制緩和を行う方式とすること。
- ・ これまでの対応方針において、「検討を行う」又は年次を示して「結論を得る」とされた事項について、今後の検討において重点事項として取り上

げるなど、引き続きフォローアップを行い、提案の実現に努めること。

(4) 地方分権改革の更なる推進と事務・権限の円滑な移譲等

- ・ 地方公共団体や住民が地方分権改革の意義や効果をより一層感じられるよう、国の地方分権改革推進本部及び有識者会議においては、現在の「提案募集方式」の取組に加え、国と地方の役割分担や「従うべき基準の見直し」、各分野における国と地方の実質的な協議の仕組みづくりなどの制度的な課題について検討するなどの取組を行うこと。
- ・ 地方分権改革による事務・権限の移譲などを円滑に進めるため、財源措置、移譲などのスケジュール、研修の実施・マニュアルの整備などについて、地方の意見を十分に反映して、具体的な検討と調整を早期に進めること。特に、地方が十分な予算・人員を確保して住民サービスを確実に提供できるよう、移譲に伴って生ずる新たな財政需要の内容を具体的かつ早期に示すとともに、それらに対応する財源を確実に措置すること。
- ・ 適正な法執行の観点や条例の制定改廃が必要となる場合などに地方公共団体が十分な準備期間を確保できるよう、地方への事前情報提供を含め、政省令の整備を法の公布後3ヶ月以内に行うこと。
- ・ 国において、地方公共団体のシステム等の共同化を促進する場合には、地方の意見を十分に反映して仕様等を決定するとともに、各地方公共団体の独自の許可基準等を尊重し、必要最小限のカスタマイズを許容するなど、地方の自主性及び独自性に配慮すること。

(5) 重点項目に関する地方分権の更なる推進

- ・ 地域公共交通については、持続可能な地域公共交通の実現に向けた改正法が成立するなど一定の進展も見られるが、路線バスやタクシーなどの旅客自動車運送事業の許可権限の移譲をはじめ、地域公共交通会議などを通じて、地方公共団体が主体的に地域の公共交通の形成に調整権能を果たせる仕組みづくり及び必要な支援等を行うこと。
- ・ 地方版ハローワークについては、更なる拡大の支援、国のハローワークと同等の求人・求職情報等を地方が使用できるような情報の共有化など、国と地方の連携の在り方などについて不断の見直しを行うこと。また、地方の取組の成果や課題を検証し、国のハローワークの地方移管の実現に向けた国と地方の役割分担の見直しを進めること。
- ・ 農地転用許可制度については、地方分権の成果として国・都道府県・市町村の間の権限の見直しを行ったところであるが、農用地の確保のみならず地域課題解決にも資する運用の検討も含め、現場に即した柔軟な運用が

図られるよう、地方と十分に協議しながら適切な改善やフォローアップを進めること。

- ・ 都道府県を介さず、国の出先機関が直接実施している事業、民間事業者などに直接交付している補助金（いわゆる「空飛ぶ補助金」）は、地方公共団体が実施する事業との連携が図られないため、自由度を高めた上で、可能な限り都道府県を実施主体にするか、又は都道府県に交付すること。

4 地域間格差を是正するための地方分権改革の一層の推進

- ・ 国・地方の本来の在り方を踏まえ、国は外交、防衛など国際社会における国家としての存立にかかわる事務など、本来国が果たすべき役割を重点的に担う一方、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねていくという基本的な改革の方向性を徹底すること。
- ・ 国と地方の税割割合が概ね6対4であるのに対し、国と地方の歳出割合は概ね4対6となっているのが現状である。国と地方の税源の配分を役割分担に見合うように見直し、この乖離を縮小していくことが必要であり、地方税源の充実とともに、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築すること。
- ・ 新型コロナウイルス感染症拡大防止対策及び感染収束後のV字回復や、実効性ある需要喚起対策への対応はもとより、今後一層増大する介護、医療などの社会保障サービスを適切に提供しつつ、人口減少社会への対応や地方創生への取組を積極的に進めるためには、国・地方を通ずる財政資源の充実が必要不可欠である。国・地方が連携・協力し財政資源の充実を図る中で、地方の財政需要を地方財政計画に的確に反映し、安定的な財政運営に必要な地方一般財源総額を確実に確保・充実すること。
- ・ 地方交付税については、「地方固有の財源」であり、その総額を確保・充実するとともに、各地方団体が地域の実情に応じた施策を着実に実施できるよう個々の団体レベルでの一般財源の確保・充実にも留意し、財源保障機能と財源調整機能の維持・充実を図ること。
- ・ 累増する臨時財政対策債については、臨時財政対策債の廃止や地方交付税の法定率の引き上げを含めた抜本的な改革等を行うこと。
- ・ 地方が地域の実情を踏まえて事業推進できる社会資本整備総合交付金等の一括交付金の総額を確保するとともに、国と地方の役割分担の下、個別補助金の対象は地域ごとに偏在性があるものや年度間で大きな変動のあるものに厳に限ること。

5 地方分権改革を推進するにあたり、さらに検討を深める事項

- ・ 新型コロナウイルス感染症対策をはじめとして、国が専門的知見を踏まえた対応方針を示し、都道府県は自らの判断で、国の対応方針を踏まえつつ、地域の実情に応じた取組を行うことができる体制の構築が求められており、国と地方が協働して困難な課題に立ち向かっていくことができる行政組織のあり方の検討を行うこと。
- ・ 地方公共団体が、地域の実情に応じた施策を機動的に行えるよう、条例の上書き権という議論も含め、法律と条例の効力の関係や過剰・過密になっている法令のあり方、地方税財政に関する保障など、多様な論点から議論を深めること。
- ・ 地方を取り巻く現下の厳しい環境を踏まえ、国と地方、都道府県と市町村、また、遠隔の場合も含め、各都道府県間や各市町村間といった各主体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推進すること。
- ・ 地域の自主的な共助活動を支える組織として重要性が高まっている地域運営組織の活動の活性化を図ること。
- ・ 地方分権改革のこれまでの成果の上に立ち、国の立法プロセスに地方の声を一層反映していくとの観点から、憲法改正に向けた議論において、地方自治の基本である住民自治と団体自治を憲法に明記することや、参議院選挙区の合区の解消、地域代表制のあり方、自治立法権・自治財政権の拡充・強化などの議論を積極的に行うこと。