

2.2 地方分権改革の推進について

平成5年6月の衆参両院における憲政史上初めてとなる地方分権の推進に関する決議から始まる地方分権改革の取組により、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・枠付けの見直しなど、地方分権改革は着実に進展してきた。

しかし、法令の規律密度の高さや「従うべき基準」をはじめとした国の関与などにより、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が続いており、さらに近年は地方公共団体に計画策定を促し、これに国庫補助金等のインセンティブを絡めることにより誘導する手法が増加するなどの課題も指摘されている。

また、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、国と地方の役割分担について責任と権限の不一致を解消し、執行体制を踏まえて資源配分を行い、協力・連携して取り組む必要がある。加えて、持続可能な開発目標（SDGs）の達成に向けた取組の推進が求められており、国・地方を通じた課題として受け止められる中、地域の多様性の維持・発展が一層重要となっている。

地方は自らの判断と責任において役割を果たすとともに、個性豊かな地域がそれぞれの地域のことは地域で決定し、地域の実情に応じた施策を実施できるよう、国民的運動の上に地方分権を更に推進していく。

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 国と地方のパートナーシップの強化

(1) 「国と地方の協議の場」の充実

- ・ 新型コロナウイルス感染症対策では、機動的な対応に課題を残すものの国と地方が度重ねて協議を行い、感染拡大防止や医療提供体制の確保、経済対策について、現場のニーズを踏まえた政策決定が行われるなど、これまでの国と地方の関係性が大きく変化し、国と地方のパートナーシップが強化され、共に対策を講じてきた。

こうした好事例をさらに推し進め、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していくためにも、国と全国知事会が率直に意見交換し、協働して政策形成を行う基盤となる議論ができる場を設けるとともに、「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。

- ・ 「国と地方の協議の場」について、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、制度面での更なる充実を図ること。また、十分な議論ができるよう、時間を確保すること。

(2) 多様な行政主体の連携

- ・ 地方版ハローワークや地域公共交通会議のように、国が専ら所管している行政分野における地方との連携をより一層進めていくこと。
- ・ 現在の急激な人口減少や少子高齢化の進展等を踏まえると、人手の確保や専門人材の育成は急務である。このため、各地方公共団体への権限や財源の配分、義務付け・枠付けの見直しに合わせ、国・都道府県・市町村間において、人事交流や人材育成、職員同士の緊密な情報共有などを通じて、実務レベルでの連携をより一層強化することが重要である。人材の効果的な活用という観点から、国と地方の関係に留まらず、都道府県と市町村の関係や、遠隔の場合も含め、各都道府県間や各市町村間といった地方相互間の関係等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更に推進すること。

(3) 国と地方の役割分担の見直し

- ・ 新型コロナウイルス感染症対策においては、保健所を巡って、国の事務連絡によるガバナンスと、都道府県と保健所設置市・区それぞれの指揮命令系統によるガバナンスが存在することから、国と地方の役割分担が曖昧になり現場である保健所の負担となっていることが明らかになった。保健所とその他関係機関の役割を再検証し、感染拡大の状況に応じ、都道府県知事がコロナ協力医療機関以外の医療機関その他の幅広い関係機関による対応体制の確保が可能となるよう必要な権限を付与することを含め、地域の感染症対応能力向上に向けた方策を検討及び提示し、その実施を支援すること。
- ・ 新型インフルエンザ等対策特別措置法における知事の権限が総合調整とされているものの、依然として都道府県、保健所設置市・区の権限が並列であり、各都道府県における防疫上の方針の統一化が困難となっている。生活圏域は市域より広く広域的に対応する必要があることから、緊急時には、都道府県内で統一的な対策の実施を可能とするため、都道府県と保健所設置市・区との役割分担を見直し、都道府県主導で必要な措置を講じられる仕組みを構築することも含めて検討すること。
- ・ 新型コロナウイルス感染症対策など、緊急時における国と地方の役割分担の検討では、国が広域的なマネジメントを図ろうとする動きが見られる。しかし、感染状況は地域によって異なり、個々の保健所の具体的な業務執行を国が統制するのは現実的ではない。まずは現場の感染動向を最も早く感知することができる地方公共団体において、機動的に地域の実情に応じた実効性のある対策を行うことが不可欠であるため、緊急時における国と地方の役割分担の見直しにあたっては、地方の意見を十分に反映し、このことを可能とする制度設計とすること。
- ・ 新型コロナウイルス感染症対策を更に実効性のあるものとするため、地域の実情に応じたまん延防止等重点措置の運用を可能とするなどの見直しを行うこと。
- ・ 新型コロナウイルス感染症対策に限らず、あらゆる施策において、適切なガバナンススコープ（ガバナンスを効果的に発揮し得る範囲）に応じた、適切な責任・権限に基づく資源の配分の見直しが必要であり、国と地方における意見交換の場

等を活用して課題を洗い出し、国・地方が担うべき役割や見合った権限の議論など、早急に役割分担の見直しに着手すること。その上で国・地方がそれぞれ責任を果たすことができるよう財源を確保すること。

2 計画策定等の見直し

- ・ 本来、地方公共団体における計画等の策定は、地域の課題や現状を踏まえ、住民と合意形成を行い、地域全体で主体的な取組を進めるために活用すべきものである。しかし現実には、依然として計画等の策定を新たに義務付ける法令の規定が創設されているほか、努力義務規定や「できる」規定であっても国庫補助金等の交付の要件として計画等の策定が求められるなど実質的な義務化により、国の過剰な関与が存在し、その対応に多大な労力を要するといった課題がある。地方分権改革有識者会議においても、令和3年から「提案募集方式」において「計画策定等」を重点募集テーマに設定するなど、見直しに向けた取組や検討が行われた結果、「計画策定等における地方分権改革の推進に向けて」が取りまとめられ、「経済財政運営と改革の基本方針2022」において政府の基本方針とされたことは評価する。については、その方針を実行していくため、各府省自らが積極的な見直しに取り組むことを含め、引き続き制度的な課題として検討を進め、計画策定等を規定する法令等の見直しや、内容の重複や必要性の低下が見られる計画の統廃合、他団体との共同策定を可能とするなどの見直しを行うこと。
- ・ 国において必要と考える政策目的の実現に関わる場合であっても、国が定める計画等の策定という手法に限らず、地方公共団体自らの工夫に基づく計画的な手法によることも可能であると考えられるため、地方分権改革の理念に基づき、具体的な実行手法は地方に委ねるよう、法令や政策実施の方法などの見直しを行うこと。
- ・ 法令等の見直しと併せて、現在は計画等の策定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必要な財源保障を行うこと。
- ・ 今後、計画等の策定による地方の負担が増大することがないように、内閣提出法案のみならず議員立法も含め、計画等の策定を求める法令の規定や通知等は原則として新たに設けないこととし、法令上の措置については、事前のチェックを行うこと。

3 地方分権を実感できる改革の深化

(1) 「従うべき基準」の見直し

- ・ 国が地方の自主性を著しく制限する「従うべき基準」については、地方分権改革有識者会議において、提案募集方式の取組に加え、制度的な課題として横断的

に見直しを行い、原則として参酌基準化することなどによって、多様な地域の実情に応じたルールづくりの役割を地方公共団体に委ねること。

- ・ 特に「従うべき基準」によって、制度の細かな運用の部分まで国が関与していることから、保育所における保育室等の居室面積に関する基準や訪問看護ステーションの看護師等の人員に関する基準をはじめとして、地域の実情に合った施策の実施が可能となるよう、見直しの実現に向けた検討を進めること。

(2) 自治立法権の拡充・強化

- ・ 地域の実情に合った施策の実施が可能となるよう、義務付け・枠付けの緩和、法令の統廃合や簡素化、規律自体の削減などにより過剰過密な法令を見直し、自治立法権の拡充・強化を図ること。
- ・ 新たな立法により、地方が実施しなければならない計画等の策定をはじめとする事務事業の増加や、「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。
- ・ 義務付け・枠付けの緩和等が実現した場合であっても、財政的な措置が不十分であれば、補助金等を通じて実質的に国に縛られたり、法令の規律密度の緩和が財源保障を弱めてしまう懸念もあるため、地方公共団体が自主的な判断に基づき、地域の実情に応じた施策を実施できるよう、適切な財源保障を行うこと。

(3) 事務・権限の円滑な移譲等

- ・ 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考え方にに基づき、受け皿としての広域連合の活用も含め、国から地方への事務・権限の移譲についても、引き続き取り組んでいくこと。
- ・ 事務・権限の移譲などを円滑に進めるため、財源措置、権限移譲などのスケジュール、研修の実施や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。

(4) 「空飛ぶ補助金」の見直し

- ・ 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や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。

(5) 裁定的関与の見直し

- ・ 国や都道府県が審査請求・再審査請求を受けて行う裁定的関与については、地方公共団体が「自らの判断と責任で行政を運営する」という原則に立ち、国と都道府県、市町村それぞれが対等な立場で責任を果たせるよう見直すこと。

4 地方分権を実現するための枠組みの強化

(1) 立法プロセスへの地方の参画

- ・ 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。
- ・ 議員立法においても新たな義務付け・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」又は調査会の設置、内閣提出法律案に関して制度化されている意見提出権や事前情報提供制度のような地方の意見を反映させるための仕組みの創設など、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。
- ・ 地域の実情に合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ける実務レベルでの国・地方の協議を充実すること。

(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、「実現できなかったもの」とされた提案については、今後、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して、改めてその実現に向けて積極的に検討すること。
- ・ 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ことなく、また、個々の支障事例に拘泥せず、地方分権改革有識者会議等において見直しを行うなどの改革を図ること。加えて、国が地方に委ねることによる支障などの立証・説明責任を十分に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、政府全体として適切なフォローアップを行い、提案の実現に努めるとともに、その結果については地方に速やかに情報提供すること。

5 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

- ・ 国と地方の税収割合が6対4である一方、歳出割合が4対6と乖離がある。自主財源である地方税の充実と偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築を図るとともに、住民に身近な行政サービスを提供する地方の役割に見合った税源配分となるよう、新たな行政需要に対応するための税源の創出にも努めつつ、国と地方の税源配分をまずは5対5とすることを目標として税収割合と歳出割合の乖離を縮小し、自主財源比率を高めていくこと。
- ・ 国の政策が地方税財政に影響を及ぼす場合は、国が確実に財源を補償し、その際には自主財源比率を低下させないよう、地方税源の充実を行うことを基本ルールとすること。
- ・ 「地方固有の財源」である地方交付税については、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財源保障機能と財源調整機能の維持・充実を図ること。
- ・ 新型コロナウイルス感染症の長期化や燃料価格・物価高騰等の影響による経済の下振れ等に加え、高齢化の更なる進展等に伴う社会保障関係費の一層の増加が懸念される中で、新型コロナウイルス感染症への対応、活力ある地域社会の実現等の重要課題に対応できるよう、地方交付税の増額など十分な対策を講じ、地方一般財源総額を確保すること。
- ・ 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。
- ・ 地方の歳入の一定割合を占めている国庫支出金については、分野横断的かつ地域の実情に応じて柔軟に活用できるよう、より自由度の高いものへと見直すこと。

6 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。
- ・ 従来から議論のある条例による「上書き権」の問題に関しては、現行の法体系全体との整合性や個別法の趣旨目的などを踏まえつつ、地域の実情に応じた施策

を地方が実施できるよう、法令の規律密度の緩和による自治立法権の拡充・強化と併せて、罰則のあり方についての検討も含め、引き続き法律と条例の関係についての議論を深めていくこと。

- 諸外国の制度も参考にしつつ、地方税や地方交付税等に関する制度設計や配分に関して、地方代表の参画の下で政策決定する仕組みの導入に関する議論を深めていくこと。
- 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。