２１　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以降、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いる。さらに令和６年度の地方自治法の一部改正により、国の地方公共団体に対する補充的な指示の規定が盛り込まれたが、運用次第では憲法で保障された地方自治の本旨や地方分権改革により実現した国と地方の対等・協力の関係が損なわれるおそれもある。

また、急速な人口減少による様々な行政サービス分野における人手不足の窮状にあっても、深刻さを増す少子高齢化や相次ぐ災害をはじめとする我が国の諸課題に国と地方が協力・連携して立ち向かうため、デジタル技術の進展等も踏まえた、国と地方の役割分担の見直しなどが一層重要となっている。

その上で、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必要がある。

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　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したものの、国と地方との度重なる協議により、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、人口減少問題など国・地方に共通する政策課題に関して、互いに協力して対応していくために、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こと。
- 「国と地方の協議の場」について、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。また、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とともに、十分な議論ができる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、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も含めた多様な行政主体の柔軟な協働、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適正化

・　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ることから、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すとともに、人口減少社会を踏まえた国・地方が担うべき役割や見合った権限などについて、経済界も含め、官民が一体となって議論・検討する場（地方制度調査会など）を設置すること。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。

・　地方自治法第 252 条の 26 の５の規定に基づく国の地方公共団体に対する補充的な指示が、現場の実情を適切に踏まえた措置となるよう、また、地方自治の本旨に反し安易に行使されることがないよう、衆・参両院の総務委員会の附帯決議（第 213 回国会提出閣法第 31 号に対するもの）を十分に踏まえ、抑制的に運用すること。具体的には、当該指示の行使に際して、国と地方公共団体が事前に適切な協議・調整を行うことができるよう、手続を明確化すること。

・　想定外の事態に万全を期すため、補充的指示権が行使される条件、想定される事態などについて可能な限り明確にし、あらかじめ、実際に指示権の影響を受ける国民に対して丁寧に説明すること。

２　地方分権を実感できる改革の深化

（１）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。

・　地方が自らの判断と責任において、地域の実情に応じた施策を実施できるように、国の過剰な関与や規制については、国と地方で課題意識を共有し、「効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド」（以下「ナビゲーション・ガイド」という。）のように、国が自ら制度の検討・見直しを行っていくルールを作成すること。

（２）「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、原則として新たな設定は行わず、既に設定された基準については廃止又は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。

・　また、「従うべき基準」の見直しを進めるに当たっては、ナビゲーション・ガイドのように、国が自ら制度の検討・見直しを行っていくルールを作成するなど、地域の実情に合った施策の実施が可能となるようにすること。

・　なお、全国一律の基準で実施する必要がある事務等の基準については、実質的に地方に裁量の余地がなく、条例制定に係る負担のみが生じるため、条例委任を廃止すること。

（３）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。各府省においては、政策立案や法案作成の都度ナビゲーション・ガイドの順守状況を内閣府に報告するなど、当該ガイドが実効性を持つように運用するとともに、地方の意見を十分に反映しつつ、計画等の策定による地方の負担の軽減に資する具体的な取組を進めること。
・　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。
・　ナビゲーション・ガイドの対象となっていない議員立法についても、当該ガイドの趣旨に鑑み、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、事前のチェックを行うこと。
・　また、既に法令で計画策定が義務付けられているものについても、ナビゲーション・ガイドの趣旨に基づき、義務付けを廃止するよう不断の見直しを行うこと。

（４）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。なお、広域連合を活用するにあたっては、国と広域連合とが協議により調整を行う仕組みを構築すること。
・　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から、条例の制定改廃が必要となる場合等においては、地方公共団体に対し、事前に情報提供を行うほか、十分な準備期間を確保し、政省令の整備を行うこと。

（５）全国一律の基準で実施する事務のあり方の見直し

・　一括処理した方が効果的な事務（生活保護の給付事務及び一般旅券の発給事務など）については、国と地方公共団体で共同実施、地方公共団体から第三者機関への委託、国の直接執行を検討すること。急激な人口減少社会やデジタル技術の進展も踏まえ、地方と協議しながら、国と地方の事務のあり方を見直すこと。

（６）経由事務の見直し

・　各種申請・調査等の行政手続における地方公共団体の経由事務については、申請者の利便性や手続のオンライン化等を踏まえ、国・地方全体で見た事務の効率化及び住民サービスの向上を図る観点から、地方公共団体への情報共有にも配慮した上で、見直しを行うこと。

・　オンライン申請が可能な行政手続の中でも、事務の一部で紙による経由が存置されている例（国家資格に係るデジタル資格者証の運用等）もあるため、オンラインで手続が完結できる制度・システムへの移行を検討すること。

（７）補助金等における国と地方の関係の見直し

・　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たりし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。

・　国の出先機関が直接実施している事業や、国が都道府県を介さず市町村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」）のうち、都道府県が地域の実情に応じて実施・調整する必要があるものは、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。

・　国の補助金等を財源の一部とする地方公共団体の補助金等において、事業者の不正等に起因した国庫返還金や償還期限が到来した個人への貸付金を当該事業者や個人から徴収することが困難な場合、地方公共団体が代わりに国庫に返還しなければならない取扱いとなっている事例がある。こうした取扱いは、国と地方の費用負担のあり方として適切ではないため、制度の見直しを行うこと。

（８）「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、国と地方の関係のあり方の問題としても総合的に勘案した上で、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。

（９）地方公務員法関連法令の見直し

・　地方公務員の業務内容や勤務環境が大きく変化する中、高度な専門知識や経験を備えた優れた人材を確保していくためには、各地方公共団体が実情に合わせ、給与や勤務時間等を柔軟かつ迅速に設定することができる制度の確立が必要である。このため、地方公務員の給与について、デジタル人材等の専門人材に対応した個別の給与制度案の検討や民間企業の動向等を踏まえた官民比較の対象の見直し等を行うこと。また、地方公務員の勤務条件について、高度な専門性を有する人材への裁量労働制の導入のため法改正を行うとともに、こうした高度な人材の確保に向けた地方の独自の取組に対する財源確保について、併せて検討すること。

３　地方分権を推進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、地方の意見を反映することが可能な時期に情報提供を行うとともに、早期に地方と協議することで、国における施策の立案段階で地方の意見が反映される仕組みを確保すること。

・　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、地方分権の推進に関する常設の委員会又は調査会を国会へ設置することや、議員立法についても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を創設することなど、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、広域連合の活用などにより、「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、個々の提案への対応にとどまらず、同様の課題を持つ類似業務の見直しにもつなげる等、制度を拡充すること。

・　「実現できなかったもの」とされた提案については、今後、地方から支障の根本的な解決が必要とされた場合には、再度検討対象とし、改めてその実現に向けて尽力すること。

・　提案の検討及び提案後の調整に当たっては、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。

４　地方分権改革の一層の推進を図るための地方税財政の充実等

・　地方が責任をもって増大する役割に適確に対応していくためには、地方分権を支える基盤は地方税であるとの観点から、地方税の充実と税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築とともに、安定的な財政運営に必要となる地方一般財源総額を確保・充実すること。

・　国と地方の税収割合が６対４である一方、歳出割合は４対６と乖離がある。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するため、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、国が確実に財源を措置し、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。
・　臨時財政対策債については、令和７年度は制度創設以来、初めて新規発行額がゼロとなったが、依然として極めて厳しい地方財政の現状等を踏まえ、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。

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べき事項

・　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。
・　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。
・　また、参議院選挙区の合区の早期解消、地域代表制のあり方、国の政策決定への更なる地方参画、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。