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の「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や国の関与に係る基本ルールの確立が行われ、地方に対する権限移譲や義務付け・枠付けの見直しが進められるとともに、「国と地方の協議の場」をはじめ、国と地方が連携して取り組む基盤も整えられるなど、地方分権改革は着実に進展してきた。

一方でこの間、わが国は人口減少局面に入り、行政における人手不足が顕在化すると同時に、急速にデジタル化が進展したことにより、国と地方の役割分担のあり方が改めて問われている。また、「従うべき基準」をはじめ、法令の規律密度は今なお高いままであり、近年では地方自治法の一部改正により補充的な指示の規定が盛り込まれるなど、国の地方への関与のあり方についても課題が残されたままである。加えて、地方の行財政運営に大きな影響がある施策が、地方との十分な協議を経ずに導入される事例も見られたところである。

社会経済情勢が目まぐるしく変化する現在、国と地方が連携しつつ、地方が自らの判断と責任においてその役割を果たし、地域の実情や住民ニーズを踏まえた行政サービスを安定的に提供していくためには、これらの課題に正面から取り組む必要がある。

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

- いわゆる教育無償化のように、地方の行財政運営に大きな影響を及ぼす施策について、十分な時間的余裕がなく、唐突に地方負担が示された事例もみられたところである。国・地方が互いに協力して対応していくために、国と全国知事会が政策の設計から決定段階まで率直に意見交換し、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）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・地方の協議を充実させること。

（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。

２　社会経済情勢に応じた国と地方の役割分担の実現

（１）国と地方の役割分担の適正化

・　地方自治を担う現場の人材不足や偏在が深刻化する人口減少社会においては、地域の特性や事務の性質、デジタル技術の進展等を踏まえ、国と地方の役割分担を見直し、地方が地域の実情に応じた施策を実施できる資源を確保することが急務である。このため、人口減少社会を踏まえた国・地方が担うべき役割について、国民的課題意識のもと、第34次地方制度調査会をはじめ、官民一体となって横断的かつ抜本的な議論を丁寧に進めること。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）国の責任において実施すべき施策・事業

・　リニア中央新幹線や整備新幹線といった国の成長戦略に直結する事業、原子力・洋上風力発電などのエネルギー政策、防衛政策に係る事業など、日本全体に関わる国家的プロジェクトについては、国の責任と財源において実施すること。
・　子ども医療費をはじめ、全国どこに住んでいても一定水準のサービスが確保されるべき「ナショナルスタンダード」の観点から国が責任を持って行うべき施策・事業については、地方単独事業として自治体の判断と負担に委ねるのではなく、国の責任において実施することを基本とし、地域間格差が生じないよう、必要な制度設計及び財源措置を講じること。その際、何を「ナショナルスタンダード」として位置付けるかについては、国民的な議論を十分に行うとともに、地方に新たな負担や支障が生じることのないよう、国と地方が政策形成段階から十分に協議する仕組みを構築すること。

（３）多様な主体との連携

・　地方版ハローワークや地域公共交通会議のように、国と地方が協力して取り組む施策については、地方の実情を十分に踏まえた対応が可能となるよう、より

一層緊密な連携を図ること。特に複数都道府県にまたがる生活の基幹となる公共インフラ・公共交通などの社会基盤整備等については、国において必要な事業規模を確保するとともに、地方が行う整備・更新や交通確保に必要な支援を行うこと。

・　今後、インフラの老朽化や人手不足といった様々な資源制約の更なる深刻化が予想される。地方公共団体には、持続可能な形で住民生活を支えていくため、それぞれが有する資源を融通し合い、共同で活用していく視点がますます求められる。このため、国と地方の関係にとどまらず、都道府県による市町村支援をはじめ、都道府県間又は市町村間の連携、都道府県と市町村との連携を促進しやすい環境を整えるため、必要な支援を行うこと。

・　行政における経営資源が制約される一方、行政需要が増加する中で、質の高い公共サービスを引き続き効率的・効果的に提供するためには、官民連携した取組が有効である。民間企業やＮＰＯ等、多様な主体との柔軟な協働・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。

（４）全国一律の基準で実施する事務のあり方の見直し

・　自治体間での画一性・共通性が高く、専門性も求められる事務については、国と地方公共団体による共同実施、地方公共団体から第三者機関への委託、地方共同法人による実施等を検討すること。

・　例えば各種の給付金、補助金の交付事務や国家資格に係る事務など、国が制度設計や運用ルールを一元的に定めているものについては、国における一括処理やオンライン化などを通じて効率化を図るとともに、その事務について「権限」と「責任」を持つ主体を可能な限り一致させること。

（５）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、人口減少社会に対応した地域づくりやデジタル化による国民の利便性向上、地方公共団体の業務効率化等を図る観点から、地方の意見を十分に反映した上で、地方公共団体への情報共有にも配慮しつつ、横断的かつ抜本的な見直しを行うこと。

・　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。

（６）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当たっては、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。

（７）公務人材の確保

・　国と地方の役割分担を適切に実現するためには、それぞれの役割に見合った執行体制の確保が不可欠であり、必要な人材を確保できなければ、役割分担の見直しも実効性を持ち得ない。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は、高度な専門性を有する人材の確保に資する柔軟な働き方について検討を深めるとともに、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　自立した地方への更なる前進

（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）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。

・　補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第26条に基づき都道府県の知事の同意の下で事務が行われる補助金については、不同意により市町村が補助を受けられなくなる懸念から、実質的に不同意が困難である。当該補助金のうち、国が直接実施することが効果的・効率的なものについては、国の直接執行を検討するなど、制度の見直しについての議論を深めていくこと。

・　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。

　また、不正を働いた事業者に対し、地方公共団体が訴訟を提起して支出した補助金を回収する場合もあるが、現行制度では回収した補助金は国庫に返納しつつ、訴訟に要する弁護士費用等は地方公共団体が負担することとなる。こうした取扱いは、地方公共団体による不正事案への厳正な対応を躊躇させるおそれがあるとともに、地方公共団体のみが被害回復のための費用を負担することとなり不適切である。したがって、訴訟や債権回収に要する費用については、地方公共団体が過度な負担を負うことのないよう、国による財政支援を行うこと。

（５）補充的指示権の適正な運用

・　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。

（６）「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。

（７）「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。

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

・　わが国全体が将来にわたり持続可能な形で発展していくためには、地方の活力の維持・向上が不可欠である。また、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に向けた具体的な取組を確実に講ずるとともに、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。

・　ＡＩ・デジタル技術の進展や急激な人口減少などの環境変化を踏まえ、地方公共団体が、一層、自主的・自立的に施策・事業を実施できるよう、施策・事業の権限と責任の所在の最適化を図り、それにあわせて国・地方の税財源のあり方を見直すこと。

・　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年度に引き続き令和８年度も新規発行額がゼロとなったが、今後、国税収入・地方税収入や地方負担の状況等によって財政収支に大幅な不足が生じる場合には、地方交付税の法定率の引き上げを行い、安定的に交付税総額を確保することで、臨時財政対策債に頼らない財政運営の確立を図ること。

５　地方分権改革を推進するに当たり、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。