

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	地方分権一括法のこれまでの経緯と今後の展望 －提案募集方式による取組－
著者 / 所属	内川 勇佑 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	457号
刊行日	2023-6-1
頁	34-47
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230601.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230601.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

# 地方分権一括法のこれまでの経緯と今後の展望

## — 提案募集方式による取組 —

内川 勇佑

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 地方分権一括法のこれまでの経緯
  - (1) 第1次地方分権改革から「三位一体の改革」まで
  - (2) 第2次地方分権改革の経緯
  - (3) 令和4年の提案募集への対応
3. 第13次地方分権一括法の概要
  - (1) 内閣府関係
  - (2) 総務省関係
  - (3) 法務省関係
  - (4) 国土交通省関係
4. 地方分権一括法に関する最近の国会論議
  - (1) 令和5年の提案募集の方針
  - (2) 国会審議における主な論点
5. おわりに

### 1. はじめに

地方分権改革とは、住民に身近な行政は、できる限り地方公共団体が担い、その自主性を発揮するとともに、地域住民が地方行政に参画し、協働していくことを目指す改革とされ、令和5年は同改革が進められる契機となった平成5年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」からちょうど30年となる。

この間、第1次地方分権改革、「三位一体の改革」を経て、第2次地方分権改革が今日に至るまで続けられ、近年では地方からの提案を踏まえた「地方分権一括法」<sup>1</sup>が毎年提出さ

<sup>1</sup> 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」

れ、国会で審議されることが定着している。

本稿では、地方分権改革のこれまでの経緯を振り返るとともに、第211回国会に提出された第13次地方分権一括法の概要と国会審議における主な論点を整理することで、地方分権改革の今後の展望を探っていくこととしたい。

## 2. 地方分権一括法のこれまでの経緯

### (1) 第1次地方分権改革から「三位一体の改革」まで

地方分権改革は、平成5年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」を契機に一連の取組が進められ、平成11年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号、地方分権一括法）が成立したことにより、機関委任事務の廃止や、国の関与の新しいルールの創設などが行われた。これらは、「第1次地方分権改革」（平成5年～平成13年）と呼ばれている（図表1）。

その後、平成13年の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）において、「地方税を充実確保することとし、国と地方の役割分担の見直しを踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税のあり方を見直しとともに、税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しそのあり方を検討する」とされたことなどを踏まえ、国庫補助負担金改革、税源移譲及び地方交付税改革を一体的に行うとする「三位一体の改革」（平成13年～平成18年）が取り組まれた（図表1）。

図表1 第1次地方分権改革と「三位一体の改革」の概要

第1次地方分権改革	
平成5年6月	地方分権の推進に関する決議（衆参両院）
7年5月	地方分権推進法成立
7月	地方分権推進委員会発足（～平成13年7月） →第1次勧告（平成8年12月）～第5次勧告（平成10年11月） →最終報告（平成13年6月）
10年5月	地方分権推進計画（閣議決定）
11年7月	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）成立
【第1次地方分権改革の主な内容】	
◇機関委任事務（知事や市町村長を国の下部機関として国の事務を執行させる仕組み）の廃止	
◇国の関与の新しいルールの創設（国の関与の法定化等）	
◇権限移譲（国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に移譲）	
◇条例による事務処理特例制度の創設（地域の実情に応じ、都道府県の条例により、都道府県から市町村に権限を移譲することを可能とする）	
三位一体の改革	
平成13年7月	地方分権改革推進会議発足 →三位一体の改革についての意見（平成15年6月）
14年～17年6月	骨太の方針（閣議決定・毎年）
17年11月	政府・与党合意（「三位一体の改革について」）

### 【三位一体の改革の主な内容】

- ◇国庫補助負担金改革（約4.7兆円）（税源移譲に結び付く改革、交付金化、スリム化等）
- ◇国から地方への税源移譲（約3兆円）（所得税（国税）から個人住民税（地方税）へ）
- ◇地方交付税改革（約▲5.1兆円）（地方交付税・臨時財政対策債総額の抑制等）

（出所）内閣府資料等より作成

## （２）第２次地方分権改革の経緯

### ア 「委員会勧告方式」による対応（第１次～第４次地方分権一括法）

「三位一体の改革」の後、現在に至るまで「第２次地方分権改革」が取り組まれている。新たな地方分権改革の推進体制等を定める「地方分権改革推進法」（平成18年法律第111号）が平成18年12月に成立し、同法に基づき、平成19年４月に地方分権改革推進委員会が設置された。

同委員会は、平成20年５月から平成21年11月にかけて、４次にわたる勧告を行った。第１次勧告は重点行政分野の見直し、基礎自治体への権限移譲等、第２次勧告は国の出先機関の見直し、義務付け・枠付けの見直し等、第３次勧告は義務付け・枠付けの見直し、国と地方の協議の場の法制化等、第４次勧告は地方税財政制度の再構築等を内容としている。

これらの勧告を実施するため、平成23年４月に「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」<sup>2</sup>（平成23年法律第37号、第１次地方分権一括法）が、同年８月に第２次地方分権一括法が、それぞれ成立した。

その後、平成25年３月、地方分権改革の推進に関する施策の総合的な策定及び実施のため、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚で構成される「地方分権改革推進本部」（以下「本部」という。）が設置された。本部は３月８日の初会合において、義務付け・枠付けの第４次見直し案を決定し、同見直しは３月12日に閣議決定された。このうち法改正を要する事項については、旧第３次地方分権一括法案<sup>3</sup>の内容を盛り込み同年６月に成立した第３次地方分権一括法等により措置された。

また、平成25年４月、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）の下に、地方分権改革の推進に関する施策についての調査・審議に資するため、地方分権改革有識者会議（以下「有識者会議」という。）を設置することが決定された。

同年12月には、地方分権改革推進委員会の勧告事項のうち、残された課題となっていた国から地方への権限移譲等を推進するため、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」が閣議決定され、法改正を要する事項については、平成26年５月に成立した第４次地方分権一括法等により措置された。

### イ 「提案募集方式」の導入

<sup>2</sup> 本法律は、平成22年の第174回国会（常会）において、内閣から提出された「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」が継続審査とされた後、平成23年の第177回国会（常会）において題名等が修正され成立したものである。

<sup>3</sup> 義務付け・枠付けの第３次見直しとして、平成24年３月、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（旧第３次地方分権一括法案）が提出されたが、継続審査となった後、同年11月の衆議院解散に伴い審査未了となった。

第2次地方分権改革は当初、地方分権改革推進委員会の勧告に基づく「委員会勧告方式」により国が主導する形で進められてきたが、委員会の勧告事項については、4次にわたる一括法等により一通り検討・対処を行ったとされた<sup>4</sup>。

有識者会議では、平成5年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」以来の20年に及ぶ国と地方の分権改革に係る取組を総括するとともに、今後の改革の進むべき方向を明らかにするための議論が行われ、平成25年12月に「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望（中間取りまとめ）～」が取りまとめられた。

この中間取りまとめでは、地方六団体<sup>5</sup>の意見を尊重しつつも、個々の地方公共団体からの意見を広く取り上げ、改革を着実に推進するシステムとして、地方公共団体から全国的な制度改正の提案を募る方式（「提案募集方式」）を導入すべきであるとした。なお、全国一律の権限移譲が難しいなどの場合には、個々の地方公共団体の発意に応じ選択的に移譲する「手挙げ方式」を導入すべきであるとした。

平成26年4月、本部は「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」（以下「実施方針」という。）を決定し、内閣府は同年5月から7月までの間、地方分権改革に関する全国的な制度改正に係る提案を募集した。

提案の主体は、①都道府県、市町村（特別区を含む）、②一部事務組合、広域連合、③地方六団体・地方公共団体を構成員とする任意組織（例：ブロック単位の知事会等）とされ、提案の対象は、「地方公共団体への事務・権限の移譲」及び「地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し及び必置規制の見直し）」とされたほか、地方分権改革推進委員会勧告では対象としていない事項に係る提案も行うことができるとされた<sup>6</sup>。

実施方針では、受け付けた提案のうち、特に重要と考えられる提案については、有識者会議又は有識者会議が必要に応じて開催する「専門部会」において、集中的に調査・審議を行い、実現に向けた検討を進めるとされた。

なお、平成26年6月には、提案募集の実施と並行して、「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」が有識者会議において決定された（最終取りまとめ）（図表2）。

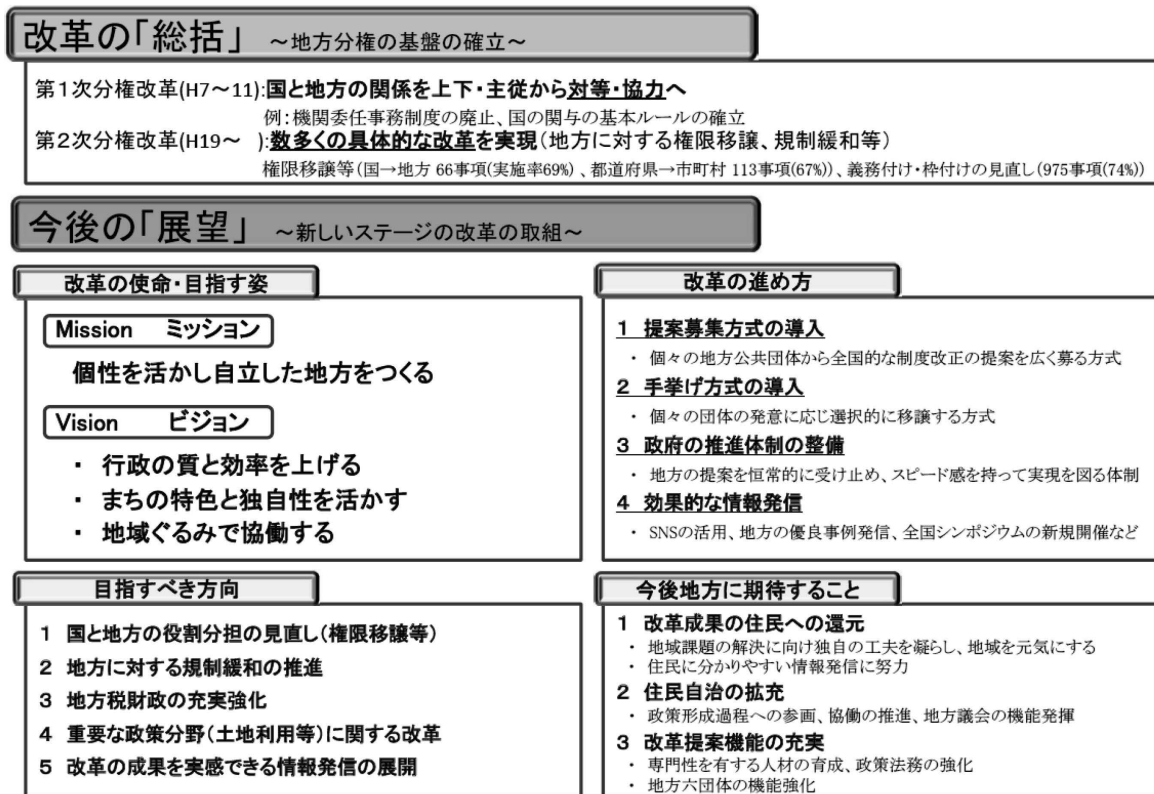
<sup>4</sup> この結果、第2次地方分権改革では、義務付け・枠付けの見直しの検討対象とされた1,316条項のうち975条項（74%）、国から地方公共団体への権限移譲等の検討対象とされた96事項のうち66事項（69%）、都道府県から市町村への権限移譲等の検討対象とされた105項目のうち72項目（69%）、都道府県から指定都市への権限移譲等の検討対象とされた64事項のうち41事項（64%）の見直し等が行われた。

<sup>5</sup> 地方六団体とは、首長の連合組織である全国知事会、全国市長会及び全国町村会の3団体と議長の連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会の3団体の総称であり、いずれの団体も地方自治法第263条の3に規定する全国的連合組織と位置付けられている。

<sup>6</sup> 地方公共団体への事務・権限の移譲に係る提案については、地方分権改革推進委員会勧告で対象とされた国の出先機関の事務・権限だけでなく、本府省の事務・権限も対象とされた。また、義務付け・枠付けの見直しに係る提案については、地方分権改革推進委員会勧告では、自治事務に関して法律に基づくものを対象としてきたが、法定受託事務に関するものや政省令、補助要綱等に基づくもの等についての提案も対象とされた。



図表2 個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望（概要）～



(出所) 内閣府資料より抜粋

### ウ 「提案募集方式」による対応（第5次～第12次地方分権一括法）

提案募集方式の下、地方公共団体等からの提案に関する対応方針は、有識者会議及び専門部会での調査・審議を経て、本部及び閣議においてそれぞれ決定される。

各年の対応方針に盛り込まれた事項のうち、法律の改正により措置すべき事項については、一括法案の形で国会に提出され、令和4年までに以下のとおり第5次（平成27年）から第12次（令和4年）までの地方分権一括法が成立している（図表3）。

図表3 第2次地方分権改革の推移

平成18年12月	地方分権改革推進法成立
19年4月	地方分権改革推進委員会発足（～平成22年3月） →第1次勧告（平成20年5月）～第4次勧告（平成21年11月）
21年11月	地域主権戦略会議設置（議長：内閣総理大臣）
12月	地方分権改革推進計画（閣議決定）
22年6月	地域主権戦略大綱（閣議決定）
23年4月	第1次地方分権一括法、国と地方の協議の場法等成立
8月	第2次地方分権一括法成立
25年3月	地方分権改革推進本部設置（本部長：内閣総理大臣）
4月	地方分権改革有識者会議発足
6月	第3次地方分権一括法成立
12月	事務・権限の移譲等に関する見直し方針について（閣議決定）

26年 4月	提案募集方式を導入
5月	第4次地方分権一括法成立
6月	「地方分権改革の総括と展望」取りまとめ
27年 6月	第5次地方分権一括法成立
28年 5月	第6次地方分権一括法成立
29年 4月	第7次地方分権一括法成立
30年 6月	第8次地方分権一括法成立
令和元年 5月	第9次地方分権一括法成立
2年 6月	第10次地方分権一括法成立
3年 5月	第11次地方分権一括法成立
4年 5月	第12次地方分権一括法成立
<b>【第2次地方分権改革の主な内容】</b>	
◇地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し等）	
◇地方公共団体への事務・権限の移譲	
◇国と地方の協議の場の法制化	

（出所）内閣府資料等より作成

### （3）令和4年の提案募集への対応

#### ア 提案募集の状況

令和4年の地方からの提案募集においては、「計画策定等」と「デジタル（情報通信技術の活用）」が「重点募集テーマ」に設定され、同年3月1日から6月1日までの間に287団体から291件（令和3年：251団体から220件）の提案が寄せられた。なお、「計画策定等」は、地方公共団体に対し計画等の策定やその内容及び手続を義務付ける規定等の見直しとして、令和3年に引き続くものである<sup>7</sup>。

これらについては、令和4年7月4日に開催された有識者会議と提案募集検討専門部会の合同会議（以下「合同会議」という。）において、提案総数291件のうち、「内閣府と関係府省との間で調整を行う提案」は235件とされた。このうち、更に専門部会で調査・審議を行う「重点事項」は68事項（110件）とされた。

このほか、「関係府省における予算編成過程での検討を求める提案」が16件、「提案団体から改めて支障事例等が具体的に示された場合等に調整の対象とする提案」<sup>8</sup>が31件、「提案募集の対象外である提案」<sup>9</sup>が9件とされた。

その後、同年8月には、内閣府と関係府省との間で調整を行う提案についての関係府省からの第1次回答の公表、関係府省からの第1次ヒアリング並びに地方三団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）からのヒアリングが、それぞれ行われた。

同年9月には、重点事項に係る関係府省からの第1次回答やこれまでに実施されたヒアリングの状況等に関する議論、内閣府から関係府省に対する再検討要請、関係府省からの第2次回答の公表が、それぞれ行われた。

そして、同年10月に関係府省からの第2次ヒアリングが行われ、同年11月11日に開催

<sup>7</sup> 計画等を策定することが、国の補助金や交付金の前提条件として扱われるケースもあり、義務付けでなかったとしても地方公共団体側にとって計画等を策定しないという選択肢がなくなり、いわば実質的な義務付けがなされていることなども指摘されている。

<sup>8</sup> 「最近の閣議決定で見直しの方向性が決定されており、その後の新たな情勢変化等の記述がないもの」、「支障事例、制度改正による効果が具体的になってないもの」とされたものなど。

<sup>9</sup> 「現行制度でも対応可能であることが明らかな事項」とされたものなど。

された合同会議において、「令和4年の地方からの提案等に関する対応方針(案)」が了承された。

#### イ 「令和4年の地方からの提案等に関する対応方針」の決定

以上の審議・調整等を経て、令和4年12月20日、本部及び閣議において「令和4年の地方からの提案等に関する対応方針」が決定された。同方針では、予算編成過程での検討を求めるもの、これまでの提案募集で既に扱われたもの等を除く235件のうち213件(90.6%)について「提案の趣旨を踏まえ対応」(198件)又は「現行規定で対応可能」(15件)とされ、法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を令和5年の常会に提出することを基本とするとされた。

### 3. 第13次地方分権一括法の概要

令和4年の地方からの提案等に関する対応方針を踏まえ、地方公共団体に対する義務付け・枠付けの見直し等について、7法律の改正を内容とする「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」(第13次地方分権一括法)(閣法第44号)が令和5年3月3日に閣議決定され、同日参議院に提出された。その概要は次のとおりである。

#### (1) 内閣府関係

##### ア 災害対策基本法の一部改正

**【改正の内容】**罹災証明書の交付のために必要な住家被害認定調査を行う際、被災者の住家に関する固定資産課税台帳等の情報(住家の構造や住家の全体構成を示す図面等)を利用可能とする。

**【現行制度<sup>10</sup>の概要】**現行の「地方税法」(昭和25年法律第226号)において、固定資産課税台帳等の情報は漏らしてはならない守秘義務の対象となっているところ、法的措置の必要性や納税者保護等を勘案の上、別途、個別法で一定の要件を定めることにより、他の目的のために活用することが可能となっている。

この点、罹災証明書の交付に関しては、根拠法である「災害対策基本法」(昭和36年法律第223号)において特段の定めがないことから、固定資産課税台帳の情報を活用できず、住家被害認定調査の迅速適正な実施に支障が生じており、被災者生活再建支援制度の迅速な適用にも影響が生じている。

**【地方からの提案の概要】**こうした現状を受け、提案団体からは、罹災証明書を交付する場合に住家被害認定調査を実施する目的であれば、固定資産課税台帳等の情報を利用することが可能であることを通知の発出や手引等で明確化する措置を求める提案があった。

##### イ 交通安全対策基本法の一部改正

**【改正の内容】**市町村交通安全計画及び市町村交通安全実施計画の作成について「でき

---

<sup>10</sup> 本稿において「現行制度」とは、第13次地方分権一括法の施行前の制度をいう。



る」規定に見直す。

**【現行制度の概要】** 現行の「交通安全対策基本法」（昭和45年法律第110号）において、市町村は、市町村交通安全計画及び市町村交通安全実施計画を作成するよう努めるものとする努力義務が課されている。

この点、市町村によっては、独自の計画を不要と考えていても、法律上の努力義務規定を踏まえ、対外的な説明責任等の観点から計画を作成せざるを得ない場合があり、事務負担が生じている。

**【地方からの提案の概要】** こうした現状を受け、提案団体からは、交通安全計画策定に係る法律上の努力義務規定を削除し、原則として、市町村に対しては策定を求めないよう見直すことの提案があった。

#### ウ 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部改正

**【改正の内容】** 指定都市等<sup>11</sup>における認定こども園の認定又は認可に係る都道府県への事前協議を事前通知に見直す。

**【現行制度の概要】** 現行の「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（平成18年法律第77号）において、指定都市等の長が認定こども園の認定又は認可をしようとするときは、都道府県知事との事前協議が必須となっている。

この点、認定こども園の認定・認可については法令により審査基準が定められており、指定都市等は法定された要件に該当していれば、原則、認定・認可を行うこととされている。また、近年は事前協議に際して都道府県から広域調整の観点からの意見は出されていない。さらに、指定都市等の長は、都道府県知事に対して事前協議を実施した上で、認定・認可後に、改めて申請書の写し等の書類を送付するという手続の重複が生じており、指定都市等の負担となっている。

**【地方からの提案の概要】** こうした現状を受け、提案団体からは、認定こども園の認定・認可に係る都道府県知事との事前協議を不要とすることを求める提案があった。

## （2）総務省関係

### ア 住民基本台帳法の一部改正

**【改正の内容】** 所有者不明土地法等の8法律<sup>12</sup>に基づく事務について、住民基本台帳ネットワークシステムの利用を可能とする。

**【現行制度の概要】** 所有者不明土地法に基づく土地所有者探索事務等を行うためには、住民票の写し等について、地方公共団体間での請求（公用請求）を行うほか、事業者からの土地権利等の裁定申請等での添付が必要となっている。

この点、公用請求は件数が膨大であり、複数回要する場合もあることから、事務に

<sup>11</sup> この法律においては、指定都市及び中核市をいう。

<sup>12</sup> ①所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法、②森林法、③不動産登記法、④表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律、⑤農地法、⑥農地中間管理事業の推進に関する法律、⑦森林経営管理法、⑧廃棄物の処理及び清掃に関する法律

多大な時間を要し、公用請求に係る請求側及び請求を受ける側の双方の地方公共団体等にとって負担となっている。

**【地方からの提案の概要】** こうした現状を受け、提案団体からは、所有者不明土地法に基づく土地所有者探索事務等を行う際に、住民基本台帳ネットワークシステムの利用を可能とすることを求める提案があった。

#### イ 地方独立行政法人法の一部改正

**【改正の内容】** 公立大学法人における年度計画及び各事業年度に係る業務の実績等に関する評価について廃止（中期計画に適正な業務運営のための指標を追加）する。

**【現行制度の概要】** 現行の「地方独立行政法人法」（平成15年法律第118号）において、公立大学法人には、年度計画の作成と業務実績報告書の年度評価が義務付けられている。一方で、国立大学法人については、年度計画、年度評価ともに令和4年4月に既に廃止されている。

この点、公立大学法人について、設立団体の認可を受けた中期計画（6年）があるにもかかわらず、毎年度、年度計画を定めることは負担となっているほか、年度終了後に業務実績報告書を作成し、年度評価を受けることで多大な事務負担が生じている。

**【地方からの提案の概要】** こうした現状を受け、提案団体からは、公立大学法人における年度計画の作成及び各事業年度に係る年度評価について、国立大学法人の例と同様に、廃止することを求める提案があった。

#### （3）法務省関係（戸籍法の一部改正）

**【改正の内容】** 市町村の事務担当部局が、同一市町村の戸籍担当部局に公用請求し、戸籍情報連携システム（令和5年度末に稼働予定）を利用して戸籍情報を取得することを可能とする。

**【現行制度の概要】** 現行の「戸籍法」（昭和22年法律第224号）では、例えば、空き家の所有者の特定等のため市町村が戸籍謄本等の公用請求を行う場合、本籍地の市町村への請求が必要となっている。

この点、公用請求は、本籍地の市町村に対して郵送でやり取りする機会が多いため、戸籍謄本等を得るために1か月程度を要することがあり、事業の速やかな実施に支障が生じている。

**【地方からの提案の概要】** こうした現状を受け、提案団体からは、例えば、空家等対策特別措置法に基づく措置等を行うに当たっては、戸籍法で規定する電子情報処理組織を利用した本籍地以外での戸籍発行を公用請求においても活用できることとするよう（本籍地の市町村に対する公用請求を必要とせず、戸籍情報連携システムを活用しながら、戸籍謄本等を得ようとする市町村内での公用請求で完結するよう）改正を求める提案があった。

#### （4）国土交通省関係（建築基準法の一部改正）

**【改正の内容】** 建築主事の任用に必要な建築基準適合判定資格者検定（以下「検定」と

いう。)の受検資格として定められている実務経験について、受検の段階では不要とし、同資格の登録要件とする。

**【現行制度の概要】** 現行の「建築基準法」(昭和25年法律第201号)では、検定の受検資格は、「一級建築士試験に合格」し、「実務経験(建築行政に関し、2年以上)」を積んでいることとなっている。

この点、人員配置の都合上、建築職として採用された職員全員を受検資格要件である実務経験の加算される部署に配属することができないことから、意欲ある職員の当該部署への配属が先延ばしとなり、資格登録が遅れ、建築主事の継続的な確保が困難となっている。

**【地方からの提案の概要】** こうした現状を受け、提案団体からは、検定受検時に求められている建築行政に関する2年以上の実務経験の要件を、資格登録時に満たしていればよいこととする見直しを求める提案があった。

#### 4. 地方分権一括法に関する最近の国会論議

前節までにおいて、地方分権改革のこれまでの経緯について概観するとともに、令和4年の提案募集並びにそれに基づいて提出された第13次地方分権一括法の概要について述べてきた。

本節では、令和5年の提案募集の方針について触れた後、それも踏まえて行われた、第211回国会における審議の内容を中心に、国会論議の主な論点を整理することとしたい。

##### (1) 令和5年の提案募集の方針

令和5年の地方からの提案募集に関しては、「連携・協働」と「人材(担い手)確保」が重点募集テーマに設定されている。

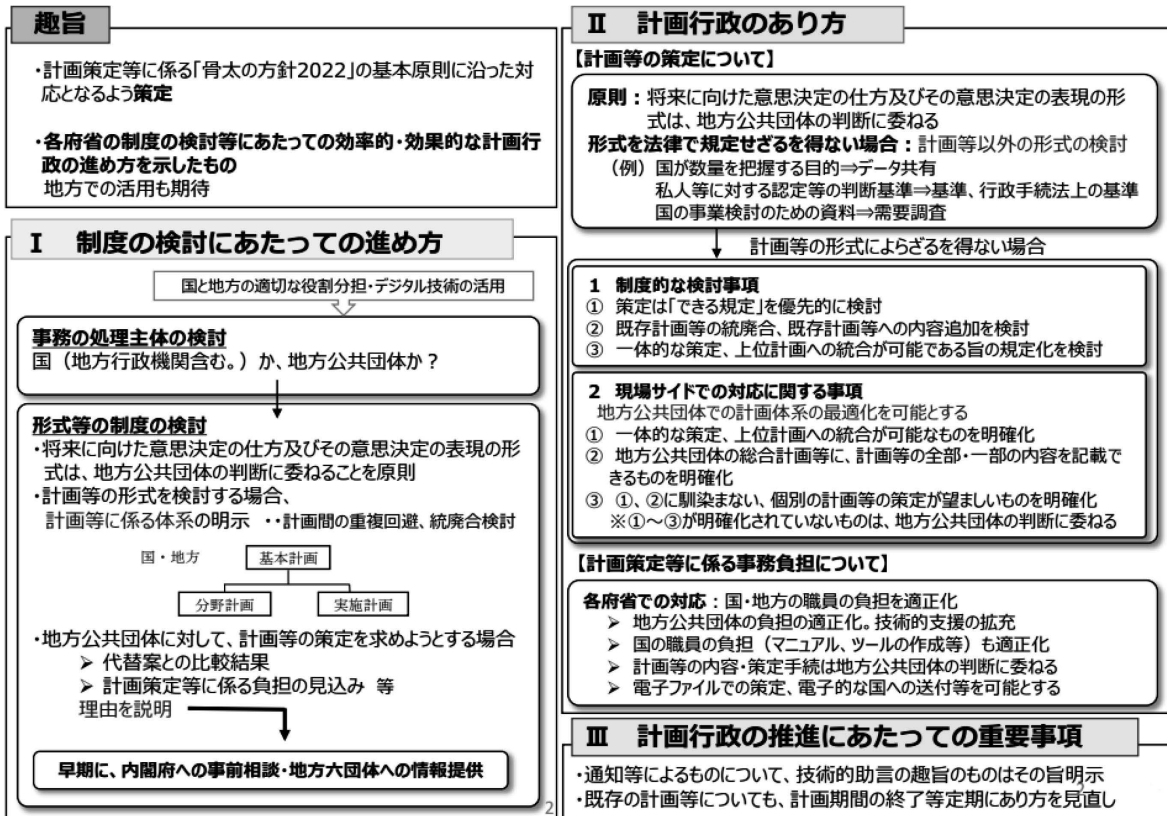
「連携・協働」の趣旨は、地方公共団体において、団体内の各部局間、国や他の地方公共団体との間、事業者やNPO等との間で連携・協働を図ることによる住民サービスの向上に資する見直しとされ、これまでに実現した例として、住民基本台帳ネットワークシステムの利用事務の拡大、地方公共団体が国と連携しハローワーク事業を実施できることとする見直し、市町村が委託する事業者等から運輸支局等への申請に係る手続の簡素化等が挙げられている。

また、「人材(担い手)確保」の趣旨は、人口減少社会において人材不足の深刻化が懸念される中、地域住民の生活にとって重要な業務を担う人材を確保するための制度を整備することで住民サービスの質を維持・向上する見直しとされ、これまでに実現した例として、へき地における看護職員等医療従事者の派遣に係る労働者派遣法の規制緩和、放課後児童支援員資格の取得に係る要件の緩和・明確化、保育士資格を有する者が幼稚園教諭免許を取得する際の特例適用に係る要件の明確化等が挙げられている。

このほか、令和5年2月20日に開かれた合同会議を経て、令和5年3月31日に「計画策定等における地方分権改革の推進について～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～」が閣議決定された。これは、「経済財政運営と改革の基本方針2022」(令

和4年6月7日閣議決定)において、各府省において行う制度の検討等に関し、地方公共団体に対する新規の計画策定等の抑制や既存計画との統合などが基本原則とされたことを踏まえ、国による計画策定等が基本原則に沿った対応となるよう求めるものである。各府省の制度の検討等に当たっての効率的・効果的な計画行政の進め方を示すことで、一層効率的な行政運営が図られ、全国的・地域的課題に対応できる質の高い行政サービスの確立に資するものと位置付けられている(図表4)。

図表4 「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」のポイント



(出所) 内閣府資料より抜粋

(2) 国会審議における主な論点<sup>13</sup>

ア 行政計画の在り方の見直し

(ア) 計画行政の見直し

第211回国会における第13次地方分権一括法の審議の中で、行政計画の在り方に関し、内閣府は、「計画策定に関する法律の条項数がこの10年間で約1.5倍に増加し、地方からはこれが過重な事務負担となっていることで行政サービスの適切な提供に注力できないといった声が高まっている」旨の説明をしている。こうした中、行政計画をめぐっては、既に述べたとおり、計画策定等における地方分権改革の推進を目指すため、「効率的・効

<sup>13</sup> 本項における国会審議の引用は、特別の記載がある場合を除き、第211回国会参議院地方創生及びデジタル社会の形成等に関する特別委員会会議録第6号(令5.4.14)を参照した。



果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド」が策定されている。

まず、委員から、同ナビゲーション・ガイドの効果として、「今後どの程度本格的に計画策定の見直しが進むのか伺いたい」旨の質問があった。これに対し、岡田直樹内閣府特命担当大臣からは、「新規の計画の抑制及び既存の計画の見直しの2点の実現を目指していく。まず、新規の計画の抑制については、各府省が、法律案の検討段階で計画以外の他の手法や既存計画との統合などを検討する。また、計画の新設がどうしても必要な場合には、地方六団体などに対して早期に情報提供を行い、計画等によらざるを得ない理由をしっかりと説明し、地方の理解を得ることを徹底していきたい。さらに、既存の計画については、ナビゲーション・ガイドに沿って、各府省において定期的に計画の在り方を見直しを進めていただくこととしている。各府省におけるナビゲーション・ガイドの運用が徹底されるよう、各府省に対してナビゲーション・ガイドの定期的な周知を行う、また、各府省が新たな制度を内閣府に相談する際に、ナビゲーション・ガイドに沿った手順、検討が踏まれているかを確実にチェックする、そして、既存の計画に関して地方分権改革有識者会議の知見もいただいて、実効性を有する見直しの検討を考えている」旨の答弁があった。

同ナビゲーション・ガイドは令和5年3月31日に閣議決定されたばかりのものであるところ、行政計画の数としての成果については、今後注目すべきものとなる。

また、委員からは、「閣法だけでなく議員立法も計画策定を義務付けているものがあるので、国会議員も考えていかなければならない」旨の指摘がなされており、議員立法も含めて計画行政の在り方を見直す必要性が提起されている。

#### (イ) 既存の行政計画の見直し

さらに、既存の計画の見直しに関し、委員から、「今回の令和4年の提案募集において、地方自治体側は、学校教育情報化推進計画、地方スポーツ推進計画、土地利用基本計画など18件の計画そのものの廃止を求めたが、今回廃止が決まったのは、公立大学法人の年度計画の策定の1件だけになっており、この理由を伺いたい」旨の質問があった。これに対し、内閣府からは、「関係府省との調整において、計画的な政策の推進という法律等の趣旨が変わらない中で、現存する計画等の根拠を廃止することには難色が示されたほか、計画に伴う代替の手法についても明確でないという理由から、計画等の廃止という結論には至らなかった」旨の答弁があった。

今後、行政計画の一体化・統合・廃止を抜本的に進めていく場合には、内閣府の答弁の中でも触れられているとおり、個々の行政計画の根拠法の在り方から見直す必要があると考えられる。委員からは、上記の答弁に対して、「例えば特定農山村地域活性化法、山村振興法、過疎地域自立促進特別措置法、半島振興法、離島振興法等々の地域振興法を完全に統廃合するのは厳しいかと思うが、改正や見直しによって行政計画を減らすことができるのではないか」との旨の指摘があった。

#### イ 地方税財源の充実強化

地方分権を推進するためには、その基盤となる地方税財源の充実確保も含めた見直しが望ましいとされているところ、現在、国と地方の歳出比率がおおむね4：6であるの



に対して税源割合はおおむね6：4となっている。税源配分の見直しについて、平成21年11月の地方分権改革推進委員会第4次勧告は、国と地方が対等・協力の関係にあることを考慮し、5：5を今後の改革の当初目標とすることが適当であるとしていたが、必ずしもその権限移譲が進んでいるとはいえないとの指摘がある。

委員からは、「住民主導の個性的な地域分権型行政システムを構築するために欠かせないことは、やはり地方財政の秩序の再構築ではないかと考える。担当大臣として、自治体が望んでいるような税源移譲となっていないこと、言わば地方分権でいえば途上にあることをどのように捉え、分権推進の立場からどう取り組んでいくのか伺いたい」旨の質問があった。これに対し、岡田直樹内閣府特命担当大臣からは、「国と地方の税財源配分の在り方については直接の担当ではないものの、地方分権改革の観点から私の考えを申し上げれば、地方公共団体の財政的な自立のためには基盤となる地方税財源の充実確保が必要不可欠と認識している。一方で、国と地方の税財源配分の制度設計については、地方税財政制度を所管する総務省等において丁寧に検討が行われることが適当であると考えている。その上で、内閣府としても、国と地方の役割分担を踏まえて、地方の税財源の充実確保につながるよう、総務省等の関係省庁と連携をして必要な対応に努めてまいりたい」旨の答弁があった。

また、委員からは、「大臣の答弁の中で、地方分権において地方の自主財源をしっかりと拡充していくことは大事であるとあり、同時に、総務省で様々慎重な検討をすることが適当であるという発言もあった。これに関し、30年やってきて結局全然進んでいないので、政治の推進力を持ってやらないと進まないと思っている。基本的に総務省の中で議論していてもなかなか進まないと思っているので、是非、大臣のリーダーシップを期待したい」旨の発言があった。

今後の地方分権一括法の在り方を考える上では、地方分権改革推進室が内閣府に設置されている一方で、地方分権の基礎となる地方の税財源の在り方を総務省が所管し、国の財務の統括を財務省が担う中、いかに連携して在るべき地方税財政制度を実現していくかが一つの課題となると思われる。

## ウ 提案募集方式の課題

提案募集方式は、平成26年以降、地方の発意に根ざした取組として、地方公共団体からの提案に基づき制度改正を行うことを目的に導入された。近年の国会審議を鑑みるに、本方式そのものに関しては、総じて評価できるとの指摘が多いものの、その改善をめぐる議論もみられる。特に、近年の地方分権一括法をめぐることは、個々の事務事業に係る義務付け・枠付けの緩和等の内容が多く、抜本的な権限移譲が行われていないとの指摘がある。以下では、これに関する国会論議を一部紹介することとしたい。

まず、第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会（令和2年5月29日）において、委員から、「提案募集方式そのものが悪いと言っているわけではなく、提案募集方式は重要だと思う。ただ、それだけでは地方分権改革が進まないのではないかとこの観点から、従来の委員会勧告方式とのハイブリッドといった抜本的な改革が必要なのではないか」「今の提案募集方式では現行制度の微調整に終わってしまうのでは

ないかという問題意識を持っており、もう少し大なたを振るうためには、やはりトップダウンのシステムが必要である」<sup>14</sup>との旨の指摘があった。これに対し、北村誠吾内閣府特命担当大臣（当時）からは、「我々としては、地方からの発意に基づき、息の長い取組として提案募集方式を始めたところ、この提案募集方式について、地方団体側から、更なる充実を図ることと、分権改革を更に推し進めていくことが求められており、まずは提案募集方式の充実を図りつつ、課題を抽出し、地方側及び地方分権改革有識者会議の場において検討いただきながら、今後の地方分権改革の在り方についても検討を進めていきたい」旨の答弁があった。

また、第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会（令和3年5月14日）において、委員から、「正直もうネタ切れになってきているので、提案募集は提案募集で残していいと思うが、例えば委員会勧告方式とハイブリッドにするなどの検討はした方がいいと思う」<sup>15</sup>旨の指摘があった。

さらに、今回の第211回国会参議院地方創生及びデジタル社会の形成等に関する特別委員会（令和5年4月14日）における審議の中でも、委員から、「提案募集方式は各自自治体の現場の小さな声から法律も含めて変えていこうということであるので、小粒になったという御批判もあるが、それはそれでいいと思う。ただ、やはり、幾ら小粒のものを束ねてみても、行政の効率化推進法なのかもしれないが、本当にこれが地方分権なのかということを私はとても疑問を持っている。要するに、これからはっきり地方の声、提案を受けて取り組んだ方がいいと思うが、同時に、国の方が今度主導してここを変えるべきというものを打ち出していないと、なかなか推進力を維持できないのではないかと思っている」旨の指摘があった。

## 5. おわりに

本稿では、地方分権一括法のこれまでの経緯について述べるとともに、第13次地方分権一括法の概要及びその国会論議のほか、今後の同法の在り方について触れてきた。

提案募集方式は、地方からの声を法改正に結び付けることを目的に平成26年に導入されてから、間もなく10年の節目を迎える。同方式を基に毎年、地方分権一括法が国会提出されており、息の長い有効な取組として定着しつつあると思われる。

しかしながら、近年の国会では、提案募集方式の継続を基本としつつ、抜本的な地方分権改革に向けて国においても必要な方策を検討する必要があるのではないかといった問題提起もなされており、令和5年の地方からの提案への具体的対応とともに、新たな地方分権改革の在り方に関する議論の動向が注目される。

（うちかわ ゆうすけ）

---

<sup>14</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第8号13頁（令2.5.29）

<sup>15</sup> 第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号10頁（令3.5.14）