

今後の分権改革－地方からの提案等に関する対応方針と 全国知事会長等の対応について

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

国会における「地方分権の推進に関する決議」から30年、「提案募集方式」を導入してから10年目の節目を迎えたということで、先月15日、地方分権改革の今後の方向性について一提案募集方式の導入以後10年の総括と展望（地方分権改革有識者会議）が提起された。しかし私には、国－沖縄関係に象徴されるように、安倍政権以降の自公政権の下で現状はむしろ地方分権改革に逆行していると思われてならない。

本稿では、地方分権改革の今後の方向性について一提案募集方式の導入以後10年の総括と展望（地方分権改革有識者会議）を簡単に紹介した上で、令和5年の地方からの提案等に関する対応方針（令和5年12月22日、閣議決定）と、この提案を受けた地方3団体の「令和5年の地方からの提案等に関する対応方針」の閣議決定を受けて（令和5年12月22日）をみていくことにしたい。

地方3団体の最後の要請、すなわち「国と地方の関係の抜本的な見直しを行うことにより、真の地方分権型社会の構築に向けた改革を更に推進することを強く要請する」という文言に現状に対する強い不満を感じるのだ。

1. 地方分権改革の今後の方向性について

－提案募集方式の導入以後10年の総括と展望－

全文は参考資料を読んで頂きたいが、地方分権改革有識者会議の提起だとしても私には国の自画自賛の文書のようにみえる。そこで、ここでは目次（構成）と、最後の「今後の地方分権改革の方向性」を紹介するにとどめることとしたい。

（1）目次（構成）

1 序論

2 10年の総括

（1）平成26年の「総括と展望」の概要等

（2）提案募集方式の導入・推進

①提案募集方式の10年の成果等

②小括

（3）効率的・効果的な計画行政の推進

（4）改革の成果の継続的・効果的な情報発信

(5) 国と地方の協議の場

3 今後の対応の方向性

(1) 継続して対応すべき事項についての方向性

(2) 課題と対応の方向性

- ① 「住民参加」の視点の重視
- ② 他の類似分野への面的な見直しの展開

(3) 今後の地方分権改革

(2) 今後の地方分権改革の方向性

提案募集方式の導入以後10年の総括と展望は、3 今後の対応の方向性の(3) 今後の地方分権改革において以下のように提起している(全文)。

- 地方分権改革は、国民がゆとりと豊かさを実感できるよう、個性を活かし自立した地方をつくるべく、段階を追って地道に積み上げていくべき息の長い取組である。
- こうした地方分権改革の理念を継承し発展させていくため、住民参加型の地域づくりや、これからの時代にふさわしい国と地方の役割分担やその連携の構築などを指向しつつ、地方公共団体の自由度を高める地方分権改革の歩みを着実に進めていかねばならない。
- そのためには、「提案募集方式」による取組を引き続き、推進しつつ、「住民参加」の視点からも充実させ、住民が改革の成果を実感できるよう、住民にとって分かりやすい形で進めることが重要である。
- また、この「提案募集方式」による取組を活性化させるために、提案団体の負担に極力配慮し、内閣府において必要な支援を図っていくことも重要である。
- 併せて、「提案募集方式」の枠に収まらない論点であって、国として共通して対応すべきものについても、類似する制度等の見直しを図っていくことが期待される。
- また、現在国において積極的に進められているデジタル行財政改革についても、その取組の進展状況等を踏まえつつ、適切に対応をしていくことが期待される。
- これらの取組が、「国と地方の協議の場」の活用を含め、国と地方の間での対話を重ねながら、着実に図られることにより、国と地方の役割分担の見直しや地方に対する規制緩和が一層進展することとなる。
- 加えて、地方は、住民に身近で総合的な行政主体として、幅広い役割を担っており、個性を活かし自立した地方をつくるためには、その基盤となる地方税財源の充実確保が必要不可欠であり、地方税財政の充実強化に向けた不断の取組も推進されるべきである。
- 地方分権改革は究極的には住民生活の向上のための取組であり、その目指すべきミッションは「個性を活かし自立した地方をつくる」ことである。国・地方の双方が、この10年の成果をしっかりと継承し、更なる進展に向けて地道でたゆまぬ努力を積み重ねていかねばならない。

地方分権改革の更なる推進に当たり、引き続き、地方分権改革有識者会議において、その方策等について議論・検討を行っていく。

2. 令和5年の地方からの提案等に関する対応方針

閣議決定された「令和5年の地方からの提案等に関する対応方針」は別紙・移譲後の措置まで含めると113ページに及ぶ膨大なものである（本文は78ページまで）。私自身がほとんど知らない事務・事業ばかりであるので、私に関心を持った対応方針のみ紹介することにする。懸案となっている国・地方を通じた計画行政の見直しも相当数あるが、すべてを紹介できていない。

なお本文の構成は以下のとおりだが、4および5の事項のうち、法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を令和6年通常国会に提出することを基本とするとしている。4の国から都道府県への事務・権限の移譲等は、中小企業等協同組合法および中小企業団体の組織に関する法律に関する事務・権限に関するもののみである。

- 1 基本的考え方
- 2 一括法案の提出等
- 3 事務・権限の移譲に伴う財源措置その他必要な支援一括法案の提出等
- 4 国から都道府県への事務・権限の移譲等
- 5 義務付け・枠付けの見直し等（6P～）

□ 義務付け・枠付けの見直し等

▽ 災害救助法（内閣府）

被災した住宅の応急修理（4条1項6号）に係る借家の所有者の資力確認については円滑な救助実施に資するよう、救助実施主体である地方公共団体が資力を確認するための具体的な書類の例を示しつつ、それら書類のうちいずれかにより確認すればよいこと等を明確化するため、「災害救助事務取扱要領」（令5内閣府政策統括官（防災担当）通知）を改正し、地方公共団体に令和6年中に通知する。

▽ 個人情報保護に関する法律（個人情報保護委員会）

開示請求における開示の実施の方法等の書面による申出（87条3項及び施行令26条1項）については、開示請求者の利便性向上と地方公共団体の事務負担の軽減に資するよう、簡便な運用方法を検討し、地方公共団体に令和5年度中に通知する。

▽ 児童福祉法および雇用保険法（厚生労働省）

育児休業給付の期間延長については、保育所等の利用調整における市町村（特別区を含む。）の事務負担を軽減するとともに、制度の適切な運用を図るため、公共職業安定所（ハローワーク）において延長可否を判断することを明確化する方向で検討し、令和5年度中

に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

▽ 児童福祉法および障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（厚生労働省）

障害福祉計画（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律 88 条 1 項及び 89 条 1 項）及び障害児福祉計画（児童福祉法 33 条の 20 第 1 項及び 33 条の 22 第 1 項）（以下この事項において「計画」という。）については、告示を改正し、以下の措置を講ずる。

- ・計画期間については、3 年を基本としつつ、柔軟な期間設定を可能とした。
- ・計画における任意的記載事項については、地方公共団体の実情に応じて定めることが可能であることを明確化した。

▽ 統計法（厚生労働省）

社会福祉施設等調査及び福祉行政報告例については、地方公共団体等の負担を軽減するため、以下のとおりとする。

- ・社会福祉施設等調査については、令和 6 年調査から、全ての詳細票においてオンラインによる調査・回答を可能とする。
- ・福祉行政報告例（報告表 54 表及び 54 の 2 表）の月報については、令和 6 年度調査から年度報化する方向で検討し、令和 5 年度中に結論を得る。
その結果に基づいて必要な措置を講ずる。
- ・民生委員・児童委員の活動状況の報告（福祉行政報告例報告表 40 表）については、地方公共団体における事務の簡素化の事例等を踏まえて、民生委員・児童委員及び地方公共団体の事務負担を軽減する方策を検討し、令和 5 年度中を目途に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

▽ 子ども・子育て支援法（文部科学省）

市町村子ども・子育て支援事業計画（61 条 1 項）の中間年の見直しについては、市町村（特別区を含む。以下この事項において同じ。）の判断で、計画の趣旨を踏まえつつ、地域の実情に応じて見直しを不要とすることも可能であることを明確化し、市町村に次期計画期間の中間年の前年度である令和 8 年度に通知する。

▽ 地方自治法（総務省）

会計年度任用職員（地方公務員法（昭 25 法 261）22 条の 2）に係る手当（203 条の 2 第 4 項及び 204 条 2 項）については、国の非常勤職員の取扱いとの均衡の観点から、勤勉手当の支給を可能とし、その旨を地方公共団体に通知した。（措置済み）

▽ 学校給食費以外の学校徴収金の徴収等に関する事務（文部科学省）

学校給食費以外の学校徴収金の徴収等に関する事務については、地方公共団体や学校における実務の状況等を把握した上で、当該事務を適正かつ円滑に実施するための方策を検討し、令和 6 年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

▽ 公共施設等総合管理計画（総務省）

公共施設等総合管理計画の記載事項については、個別施設計画との重複を整理した上で、その簡素化に資するよう、「公共施設等総合管理計画の策定等に関する指針」（平 26 総務省）を改訂し、地方公共団体に通知した。（措置済み）

▽ 戸籍法（総務省）

夜間及び休日における戸籍謄本等の交付抑止処理については、一定の条件を満たす場合には、非常勤職員及び守衛等の受託事業者の業務従事者が実施することが可能であること。

▽ 統計法（総務省）

子供の学習費調査については、調査票の回収に係る事務については、令和 7 年度の当該調査に向けて、都道府県の経由を要しない手法について検討し、令和 6 年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

▽ 義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律（文部科学省）

夜間中学（14 条）におけるオンラインの活用については、夜間中学の設置を促進し、夜間中学の教育活動の充実や受け入れる生徒の拡大を図る観点から、以下のとおりとする。

- ・できるだけ多くの者に対して学ぶ機会を提供できるように、対面での授業を原則とした上で、サテライト教室や自宅などで授業の配信が受けられること、当該受信による成果を含めた総合的な評価により修了が認められる場合もあり得ること、高等学校入学者選抜においては進学上の不利益が生じないように配慮することなどについて、地方公共団体に令和 5 年度中に通知することなどを通じ、オンラインを活用し、教師等がより児童生徒等に寄り添う質の高い教育の実現に向けた取組を推進する。

▽ 生活困窮者自立支援法（厚生労働省）

生活困窮者就労訓練事業の認定の申請に係る添付書類については、一部を不要とするなど、申請者及び地方公共団体の負担軽減を図るため、生活困窮者自立支援法施行規則（平 27 厚生労働省令 16）の改正及び「生活困窮者自立支援制度に係る自治体事務マニュアル」（平 27 厚生労働省社会・援護局長通知）の改訂を行い、その旨を地方公共団体に通知した。（措置済み）

▽ 困難な問題を抱える女性への支援に関する法律（厚生労働省）

都道府県における困難な問題を抱える女性への支援のための施策の実施に関する基本的な計画（8 条 1 項）及び市町村（特別区を含む。）における困難な問題を抱える女性への支援のための施策の実施に関する基本的な計画（同条 3 項）については、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策の実施に関する基本的な計画（配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（平 13 法 31）2 条の 3 第 1 項及び 3 項）や男女共同参画社会の形成の促進に関する施策についての基本的な計画（男女共同参画社会基本法（平 11 法 78）14 条 1 項及び 3 項）など、政策的に関連の深い他の計画等と

一体のものとして策定することが可能であることを明確化した。(措置済み)

▽ 農地法（農林水産省）

農地（2条1項）については、盛土等の行為を行った場合であっても、耕作可能な状態を保ったまま農作物を栽培している土地は、農地に該当することを明確化し、地方公共団体に令和5年度中に通知する。

3. 全国知事会長、全国市長会長、全国町村会長の意見・要請等

長文ではないので、全文を掲載する。

▽ ▽ ▽

「令和5年の地方からの提案等に関する対応方針」の閣議決定を受けて

本日、政府が「令和5年の地方からの提案等に関する対応方針」を閣議決定したことについて、岸田内閣総理大臣のリーダーシップや自見内閣府特命担当大臣をはじめとした関係者のこれまでの御尽力に敬意を表する。

提案募集方式は地方の具体の意見を反映する仕組みとして定着しており、今年も提案に対する実現・対応の割合が高いものとなったこと、また、地方公共団体と関係機関等との連携・協働や地域住民の生活に重要な業務を担う人材確保による住民サービスの向上について成果を上げたことは、地方分権改革の歩みを着実に進めるものとして評価する。

一方で、令和6年度以降に結論を得る等、時間を要する提案については、政府全体として適切なフォローアップを行い、提案の実現に向け、断固として取り組むよう強く求める。更に、「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等には、改めてその実現に向けて積極的な検討を強く求める。

加えて、今後の提案募集方式においては、一般的な制度の改善にとどまらず、地方分権改革を進める上で重要となる権限移譲等が実現することを強く期待する。

また、国・地方を通じた効率的・効果的な計画行政の推進に向け、引き続き、「経済財政運営と改革の基本方針 2023」において示された原則を踏まえ、「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」の実効性ある運用を通じ、地方の負担が増大することのないようにするとともに、法律案等についての早期情報提供や「従うべき基準」等についても制度的な課題として横断的な見直しを行っていただきたい。

今回成案が得られた全ての事項については、通常国会に確実に関連法案を提出し、早期の成立を図るなど、その成果を速やかに結実させるとともに、国と地方の関係の抜本的な見直しを行うことにより、真の地方分権型社会の構築に向けた改革を更に推進することを強く要請する。

令和5年12月22日

全国知事会会長 村井 嘉浩

全国市長会会長 立谷 秀清

全国町村会会長 吉田 隆行

4. 今後の課題

提案募集方式そのものは当然やるべきことであって、成果を上げているとはいえ分権改革の本丸ではない。3で全文を紹介した地方3団体の長の最後の部分こそ、重要な点である。要約して再掲すれば、次の2点である。

- 今後の提案募集方式においては、一般的な制度の改善にとどまらず、地方分権改革を進める上で重要となる権限移譲等が実現すること。
- 国・地方を通じた効率的・効果的な計画行政の推進に向け、地方の負担が増大することのないようにするとともに、法律案等についての早期情報提供や「従うべき基準」等に関しても制度的な課題として横断的な見直しを行うこと。

安倍政権以降の国（法律）による自治体の計画策定の義務付け等は、分権改革に逆行するものだとの意見は、とりわけ研究者から強く意見表明されてきた。自治体からも自治体職員の負担の増大の観点からの見直しも求められてきた。

これらの意見は、3団体の意見表明にある「経済財政運営と改革の基本方針 2023」と「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」によって、相当程度受け入れられたと思われる。

ナビゲーション・ガイドは、各府省での使用に資するよう、Ⅰとして各府省における制度の検討にあたっての進め方、Ⅱとして計画行政のあり方について示している。最後にⅢとして、計画行政の推進にあたっての重要事項を記載している。最後のⅢは以下のとおり。

<計画行政の推進にあたっての重要事項>【ナビゲーション・ガイド】

- (1) 通知・要綱・要領等を根拠とする計画等については、以下の対応をすべきである。
 - ① 通知・要綱・要領等の趣旨が技術的な助言等であるものは、その旨明示すること。
 - ② 非策定・未策定の団体名を公表することで、実質的な義務付けであると受け止められることのないようにすること。
 - ③ 通知・要綱・要領等を根拠とする計画等の内容は詳細にわたるおそれがあるため、地方公共団体の意向を踏まえつつ、計画等の記載事項を簡略化すること。
- (2) 通知・要綱・要領等を根拠とする計画等のうち、国による特別な措置の判断をするために提出を求めているものの記載事項については、通知・要綱・要領等に掲げた条件への適合性の判断や一定の枠がある場合に複数の申請から採否の判断に資する事項など必要な限度にとどめるべきである。

- (3) 既存の計画等についても、各府省においては、計画期間の終了時及び計画期間のないのについては定期的に、本ナビゲーション・ガイドに記載する上記Ⅰ、Ⅱに基づいて計画等のあり方について見直しを行っていくべきである。
- (4) 内閣府においては、各府省における既存の計画等の見直しの状況について把握し、とりまとめて、公表していくべきである。

今後は、この「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」に基づいて実効性をあげていくことが求められる

<参考資料>

- 地方分権改革の今後の方向性について－提案募集方式の導入以後10年の総括と展望－
地方分権改革有識者会議（令和5年12月15日）
https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/kaisai56_shi_6.pdf
- 令和5年の地方からの提案等に関する対応方針（令和5年12月22日 閣議決定）
https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/r05/k_tb_r5_honbun_1.pdf
- 「令和5年の地方からの提案等に関する対応方針」の閣議決定を受けて（令和5年12月22日、全国知事会長、全国市長会長、全国町村会長）
<https://www.nga.gr.jp/rokudantai/item/20231222comment.pdf>
- 効率的・効果的な計画行政に向けて（令和5年2月20日 地方分権改革有識者会議）
（ナビゲーション・ガイド等）
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/keikaku/gyouseikeikaku.pdf>