

○当委員会では今年度、新型コロナウイルス感染症への対応を対象として、有識者による講演会や都道府県・指定都市へのアンケートを通じて、国と地方の連携・役割分担のあり方について調査・研究を行ってきた。本報告書はその活動成果をまとめたものである。

■ 委員会活動を通じて得られた知見

(1)有識者による講演会 【講演会①(8月20日開催)】 『コロナで顕在化した国と地方の課題』 早稲田大学大学院政治学研究科教授 片山善博 氏 <2000年の地方分権改革の成果と実態> ・「機関委任事務の廃止」：国と地方は「対等・協力」の関係になり、自治体に対する国の包括的指揮監督権を廃止。 ・「関与の法定主義」：国の関与は法律又はこれに基づく政令の根拠を要する、通達行政の禁止・無効、自治体が「助言」に従わないことを理由にした不利益取扱いを禁止。 〔 特措法に基づく緊急事態宣言は、「国：宣言発令、都道府県：対象地域で知事が権限行使(外出・営業自粛等)」とされているにも関わらず、国は基本的対処方針に、知事が権限行使する場合は国と事前協議するように定めた(関与の法定主義に反する典型的な例)。また、知事側も事前協議は国の「助言」に過ぎず、応じるか否かは知事が判断すればよかった。(和歌山県のPCR検査対応は好事例。) 〕 <財源抛出のルール化> ・地方財政法では、国に対して地方との負担割合に関してルール化し、そのルールに基づく抛出が求められているが、コロナ対策では十分に行われていない。地方は国に対して、地方財政法に則った財源抛出のルール化を求めていくべき。 <地方議会の役割> ・「公聴機能」と「決定機能」。コロナ禍だからこそ困った人の声を聞き、条例や予算措置が求められている。 ・コロナ下では、会期短縮、質問取り止め、専決処分を容認と開店休業状態。今の地方議会では改革成果は具現化できず、自治体は弱点を露呈させたといえる。 【講演会②(10月2日開催)】 『コロナ対策における地方自治体の役割と課題』 徳島県知事・全国知事会会長 飯泉嘉門 氏 <全国知事会の取り組み> ・1月30日に新型コロナウイルス緊急対策会議（後に「緊急対策本部」）を設置。（国の対策本部設置と同時。） ・国との協議の場（3月）では、安倍首相（当時）に「何としても『業』を守る」とのアナウンスを要請。「給付金」の創設等の地域経済への踏み込んだ対応、地方との前広の協議を強く求めた。 ・地方創生臨時交付金の増額や雇用調整助成金の引き上げ・期間延長等を提言し、第2次補正予算にも反映。 ・5月に新型コロナ対策検証・戦略ワーキングチームを立ち上げ、全国でエビデンスを共有し第2波・第3波に備えている。 <徳島県の取り組み> ・国に先駆けて全国初の「融資額連動型・給付金（融資の10%、上限100万円）」を創設。 ・今後の感染拡大に備え危機管理調整費を増額（10億円）するなど、地域経済の下支えに尽力。 ・「とくしま応援割」「ディスカバー徳島」を実施。県民限定で宿泊と飲食の補助を行い、実際に多くの申し込みあり。 <関西広域連合の取り組み> ・医療資器材の広域融通調整や県域移動の自粛を求めるなど活動。 ・関西経済同友会や関西経済連合会等の経済団体を通じて、医療用支援物資の提供等を受け、構成自治体への手配等を実施。 ・8月には「新型コロナウイルス感染症を踏まえた関西の元気回復に向けて」を発表。東京一極集中是正や5G等の情報基盤整備を生かした「コロナに負けない」新たな日本社会の構築を提言。	
(2)都道府県・指定都市へのアンケート 実施期間：令和2年11月6日～11月30日（一部期間後の回答も含む） 対象：全国の都道府県・指定都市（全67自治体） 回答率：100% ○コロナ対応を対象として、国と地方の関係性や問題の所在を明らかにすべく、アンケートを実施。回答内容を基に、以下の8つの観点から分析を行った。 ① 役割分担 ・「コロナ対応の主体」は、「国、都道府県、市町村が協議・連携して対応すべき」(23%)、「役割分担を明確化し、それぞれの役割を果たしていくべき」(56%)に回答が集中。 ・一方、現状は、「協議・連携の場がない」(7%)、「役割分担が明確でない」(46%)との指摘あり。 ⇒国と地方自治体は、協議・連携すべき、役割分担を明確化すべきという要請が存在。 コロナ対応の主体 現状のコロナ対応 役割分担明確化 56% 協議・連携すべき 23% 協議・連携の場がない 7% 役割分担が明確でない 46% ③ 財源 ・自主財源不足の問題を指摘した自治体が90%超。多くの都道府県が財政調整基金を取り崩した。 ・コロナ対策の財源は、国が責任を持つべきというのが主たる意見。また、交付金増額や使途の柔軟な運用を求める声も多かった。 ⇒地方分権の本質的課題としての地方の財源不足対応が改めて明らかになった。 足下の対応に加え、次年度以降の財政運営も含めた国の財政支援のあり方の検討が必要。 自主財源不足について 国からの財源を必要な施策に充てられたか 問題なし 3% 問題はあったが概ね上手くいった 40% できなかった 1% できた 24% 問題あり 52% できなかったが問題があった 75% ⑤ 行政間連携 ・医療体制や感染者情報の公表基準の差異等で、実務面での課題が指摘された。国が統一基準を設けるべきとの指摘もあった。 ・全国知事会や各地域共同でのWeb会議、提言発信、自粛呼びかけ等の多様な対応を実施。広域での医療相互協力も行われた。 ⇒これまで以上に自治体の垣根を越えた広域連携が行われた。 ⑥ 住民との関係 ・SNSを含む多様な媒体を活用した情報提供が行われた。 ・説明会や意見交換等を通じて各種団体との情報連携を進め、政策反映に努めたことが見られた。 ⇒各自自治体が住民への情報提供に尽力した実態が明らかになった。一方、声を上げられない社会的弱者の声を十分に吸収できたのかなどの視点については今後の検証が必要と考える。 ⑦ 企業との関係 ・短期の止血策や新たな環境整備のための助成、需要刺激策等、様々な支援策が行われた。 ・業界団体との連絡に苦慮したとの指摘があった。 ⇒各自自治体が国の制度を補完しつつ、地域の実情に合わせた企業支援を行ったことが明らかに。企業との間で十分な意思疎通や情報交換ができたかは、更なる検証も必要と考えられる。 ② 首長の権限 ・「首長の権限」に何かしらの問題があったとする回答が75%超。 ・主な改善点は、「制限できる行動の拡大」「拘束力の強化」「補償・補助の基準、財源」「国と地方及び地方間での不整合」等。 ⇒私権制限と補償・補助(財源確保) がセットでの課題。 組織間の不整合は、地方の実情に即した対応をすべき、国が関与すべき、という相反する要請が浮かび上がった。 首長の権限について 問題なし 18% 問題はあったが概ね上手くいった 42% 問題あり 34% ④ 人員 ・必要人員の確保は55%が「できたが問題があった」と回答。 ・業務量増加に関しては自治体内の横断的対応で対処できたが、保健師等の医療系専門職員の業務偏重・不足に苦労した模様。 ⇒人員面については自治体内での調整が一定可能なため、権限や財源に比べ、各自自治体が柔軟に対応できていた模様。 なお、専門職の人手不足は今後検討すべき課題の1つ。 人員確保・適切な配置 できなかった 5% できた 37% できたが問題があった 55% ⑧ 今後の地方分権改革 ・全ての自治体が今後、地方分権改革は「必要」と回答。 ・国と地方の権限と役割の整理、一極集中の是正、分権型社会の実現等、多岐に亘る指摘があり、中には、「中央省庁の地方移転」や「大企業の地方分散」等、具体的手法に言及する意見もあった。 ⇒地域の実情に応じて対応可能な権限・財源のあり方に対する強い疑問が示された。地方の声を十分に吸い上げて、迅速かつ丁寧に対応することが必要。 今後、地方分権改革は必要か 必要 100%	

一旦は出口が見えたかに思える地方分権改革につき、コロナ禍という状況下で、改めて地方分権改革の本質的・普遍的課題（権限移譲、地方自治体の財源等）が浮き彫りになった。

■ 見えてきた課題と対応の方向性				
(1)国と地方の役割分担の検証の必要性	(2)地方への権限移譲に関する検証の必要性	(3)財源対応	(4)危機管理体制の構築	(5)地方自治体と住民自身の「主体性」と「覚悟」
・地方自治の原点(近接性と補完性の原則)に立ち返って実態を検証し、国と地方の役割分担を再構築すべき。	・「提案募集方式」が適切な手段であるかを検証すべき。 ・重要なことは提案の可否の決定だけでなく、目的の正しさを検証し、実現方法を考えること。	・短期のコロナ対応のみならず、中長期的視点をもって、地方財政のあり方、国と地方の財源配分のあり方を検討し、抜本的な改革を議論すべき。	・国家的対応と、地域での対応を改めて整理すべき。 ・諸課題を一元的に把握し、地方と協議する部署を創設するなど、国と地方の協力体制を改めて構築すべき。	・役割に応じた権限と財源を移譲すること＝責任を地方自治体が背負うこと。望ましい地方自治の実現に向けて地方自治体と住民自身の主体性と覚悟も問われる。