

コロナ禍における地方分権の再考

公共政策大学院公共管理コース 2 年
51-198014 平床 早弥袈

<目次>

1. はじめに
2. 地方分権改革のこれまでの歩み
 - (1) 第 1 次地方分権改革
 - (2) 三位一体改革
 - (3) 第 2 次地方分権改革
3. 地方分権に関する議論
 - (1) 条例の上書き権
 - (2) 道州制
4. コロナ対策における国と地方の関係
 - (1) コロナ関連法における国と地方の役割
 - (2) コロナ対応におけるガバナンスの課題
5. 連邦制を採るドイツにおけるコロナ対策
 - (1) 州政府の迅速な対応
 - (2) 連邦と州の連携
6. アフターコロナにおける地方分権のあり方
 - (1) 道州制の検討
 - (2) 政策提言
 - ① 条例による法令の上書き権を認める
 - ② オンラインによる「地方自治委員会」の設置
7. おわりに

1. はじめに

令和 2 年（2020 年）は日本、さらには世界にとって、歴史的な年であったといえるだろう。新型コロナウイルスという未知の脅威に直面して、政治、経済、そして社会全体が混乱に陥ったのである。この危機の渦中において、「ニューノーマル」という言葉が多く聞かれるようになった。それは、マスクの着用やソーシャルディスタンスの確保といった行動様式の変容から、テレワークの推進による働き方改革、都心からの離脱など、生活のあらゆる面で見られている。新型コロナウイルス感染症は、その深刻な被害の代償として、我々に新たな価値観をもたらしたのである。今は、古い価値観を見直し変えていく大きなチャンスともいえる。

平成 26 年（2014 年）に「増田レポート」が大きな反響を呼んで以降、少子高齢化が進

む日本においては、「東京一極集中の是正」と「地方創生」という二つの政策課題が共有されている。コロナ禍において、改めて東京一極集中が抱えるリスクが再認識された今、「ニューノーマル」としての多極分散、地方創生を一気に進めていける好機かもしれない。事実、人の移動が大幅に減少するとともに、東京圏における転出入の実態もこれまでにない傾向を示している。

総務省統計局の住民基本台帳人口移動報告¹によると、令和2年（2020年）7月における東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）への転入超過数は、平成25年（2013年）7月以降初めての転出超過となった。転出者と転入者の数を比較すると、転入者の減少によるところが大きいことがわかる（図1）。住民基本台帳人口、すなわち住民票を移さないような一時的な帰省を除いた数字でこれだけの変化が見られるということは、それだけこの新型コロナウイルスが人々の心理・行動に大きな影響を及ぼしていることを意味する。コロナ禍の一時的なものとする見方もあるが、このような大きな変化を利用して、その効果を最大限に生かし、アフターコロナに繋げていくということが重要である。

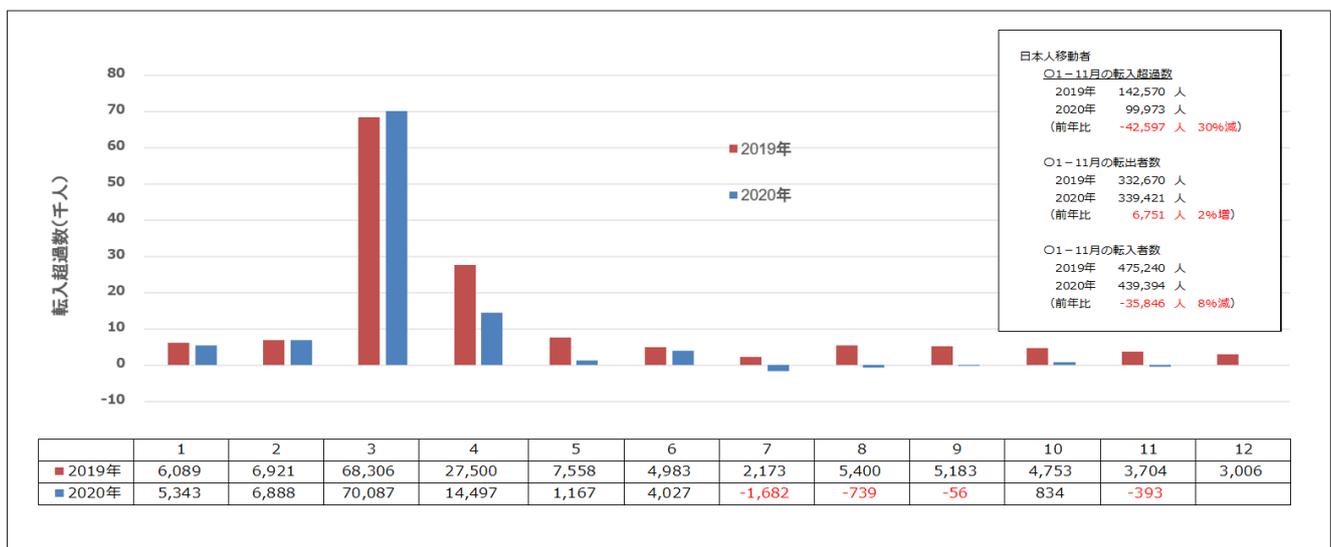


図1：東京圏における転出入の推移（統計局「住民基本台帳人口移動報告」より筆者作成）

新型コロナウイルス感染症対策においては、各都道府県の知事に注目が集まった。特に、新型インフルエンザ等特別措置法に基づく措置では、国と地方の関係が問題の一つであったといえる。地方分権が叫ばれるようになって久しいが、第1次、第2次地方分権改革を経た現在の地方分権のあり方は、完成形といえるのだろうか。私はここで改めて、日本における地方分権を再考し、アフターコロナに向けた地方と中央のあり方を示したいと考えている。

2. 地方分権改革のこれまでの歩み

(1) 第1次地方分権改革

地方分権改革の端緒は、平成5年（1993年）6月の「地方分権の推進に関する決議」である。その後、平成7年（1995年）5月に制定された地方分権推進法に基づいて、当時の

総理府に設置された地方分権推進委員会による調査審議を踏まえ、各種の制度改革が行われ、平成 11 年（1999 年）7 月の「地方分権一括法」の成立に至った。この改革により、国と地方の関係が上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わり、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などが行われた。このとき新設された地方自治法第 1 条の 2 は、新たな国と地方公共団体との役割分担の原則を表したものである。特に、国の配慮原則として位置づけられる第 2 項の規定は、国の役割を事項的に明確に限定するものではないものの、国の役割を限定する指針としての性格を有するものであり、国は、新たに国の事務を創設しようとする場合には、なぜそれが国の事務であるべきかについて説明責任を負うといえよう²。

以上のように、第 1 次分権改革は、国から自治体への権限移譲ではなく、自治体が自己決定できる領域の拡大、すなわち自治体の自由度の拡大に焦点をあてた改革であった。そのため、自治体の所掌事務拡張路線である具体的な権限移譲を伴う改革は、以後の改革に先送りされた。

（2）三位一体改革

地方税財政の改革を行ったという点から、三位一体改革も地方分権改革の一つとして捉えられる。小泉純一郎内閣の下で進められたこの改革は、国庫補助負担金の削減、国から自治体への財源移譲による歳入の自治の確立、地方交付税制度の改革を総合的に推進するものであり、結果として、約 4 兆円の補助金削減、約 3 兆円の税源移譲、約 5 兆円の地方交付税削減が行われた。

三位一体改革の結果、自治体の財政的な自由度は拡大された一方で、地方交付税の削減は自主財源に乏しい小規模な自治体の財政運営を困難にし、地財ショックとも呼ばれた。三位一体改革による地方財政への影響を分析した伊藤（2010）³によれば、地方税が移譲された結果、都市財政では地域間格差の是正につながったが、都道府県財政や町村財政については格差拡大を引き起こしたという。人口減少と高齢化が進む中、こうした地域格差は政策課題として今もなお引き継がれている。

（3）第 2 次地方分権改革

平成 19 年（2007 年）4 月に地方分権改革推進委員会（分権改革委）が内閣府に設置され、同年 12 月に地方分権改革推進法が制定された。分権改革委は 4 次にわたる勧告を行い、これを受けて、4 回にわたり地方分権改革の一括法が成立した。この改革により、国から自治体への権限移譲や国による義務付け・枠付けの見直しが行われた。

平成 25 年（2013 年）4 月に発足した地方分権改革有識者会議は、翌年 8 月に提案募集検討専門部会を設置し、提案募集方式という新たな手法によって地方分権改革を推進する方針を決定した。従来の地方分権改革が、分権委などの審議機関の勧告を受けて内閣が改革の推進計画を策定する方式（委員会勧告方式）によって進められてきたのに対し、提案募集方式とは、地域の事情や課題に精通した地方の「発意」と「多様性」を重視し、個々の地方公共団体から全国的な制度改正の提案を広く募集する⁴方式である。

第 2 次地方分権改革は、第 1 次地方分権改革や三位一体改革とは異なり、地方行財政に関わる抜本的な制度改正を目指すというよりも、個別分野の権限移譲や義務付け・枠付け

の見直しを必要に応じて進めるという特徴をもっている。個々の自治体の相違によって自由度の拡大と所掌事務の拡張という二つの方向性をさらに追及する改革が試みられているのである⁵。

3. 地方分権に関する議論

(1) 条例の上書き権

条例の上書き権に関する議論が地方分権改革論議の俎上にのせられたのは、第2次地方分権改革の最中である。「条例による上書き権」という概念は、第1次地方分権改革時には使われていなかったが、平成19年(2007年)5月30日、分権改革委は、内閣府に提出した「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」の中で、「条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大」を初めて明記した。

地方分権改革推進委員会において、第2次勧告では、上書き権とは「条例による補正(補充・調整・差し替え)を許容すること」と定義していたが、第3次勧告では、「法令の基準を参酌基準に切りかえることも上書き権を許容したものと認めてよい」と付記されている。これに対し、上林(2015)⁶は、「法令の基準の参酌基準化」と「条例による法令の基準の上書き」とは別の概念であり、したがって、両者が同義であると結論づけたのは、「ごまかし」で、「条例による法令の上書き権」そのものを否定したことにはならないと指摘している。また、磯崎(2009)⁷は、一定の条件の下で、条例の上書き権を設けることは現行憲法の下でも可能であるし、今後の分権型社会を築くうえで、こうした法的仕組みをつくる意義は大きいとした。

現行の地方自治法第14条において、普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて条例を制定することができる。憲法第94条でも同様に、地方公共団体は、法律の範囲内で条例を制定することができるとしている。この法令の範囲の解釈として、判例は実質的判断説をとっており、法令と条例の趣旨・目的・内容・効果を比較し、実質的に矛盾抵触があるかどうかによって判断すべきであるとしている(徳島市公安条例事件・最高裁1975年9月10日判決)。

(2) 道州制

道州制に関する議論は、1990年代以降の地方分権改革の流れの中で生まれた、比較的近年のものだと誤解されていることも多いが、その歴史は古く、昭和初期に遡る。戦前の昭和2年(1927年)には、田中義一内閣のもとで「州庁設置」案があった。その後も、戦後まもない昭和20年(1945年)の地方総監府設置案、昭和32年(1957年)の第4次地方制度調査会答申をはじめ、経済界や国、自治体、民間団体、シンクタンクなど、さまざまな機関、団体から種々の道州制(ないし地方制)構想が繰り返し提唱されてきた。

さまざまな構想からなる「道州制」をひとことで定義するのは難しいが、共通点をあげるなら「現行の都道府県の区域より管轄区域の広い、道ないし州と呼ばれる新しい広域自治体を設置する」という点にある⁸。平成18年(2006年)2月28日の地方制度調査会では、その基本的な制度設計が示されている(図2)。

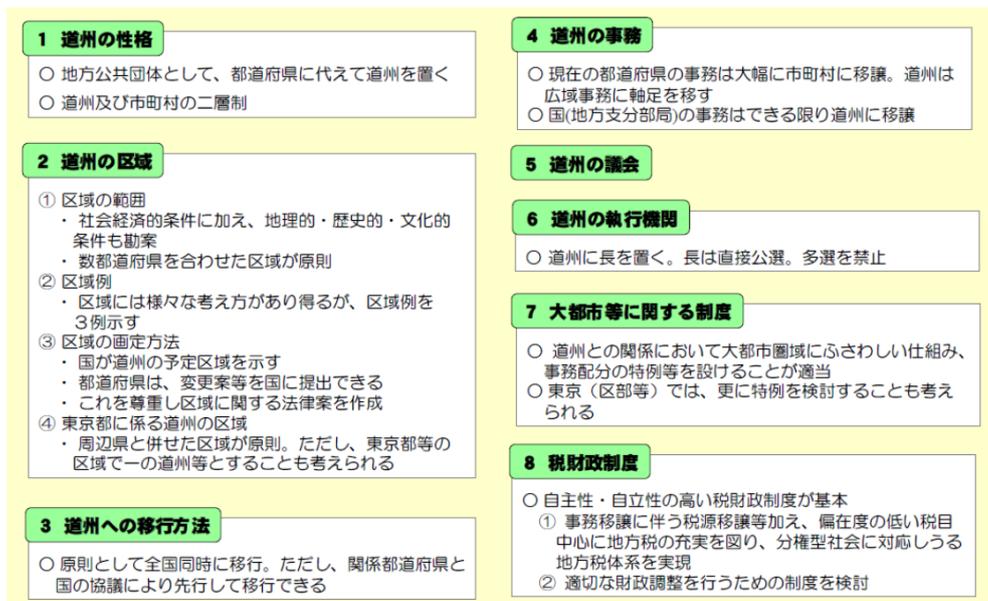


図2：道州制の基本的な制度設計⁹

道州制の意義は、推進論者によって数多く挙げられている。第一に、地方分権のさらなる推進である。佐々木（2009）が「日本では、行政活動の3分の2が地方に委ねられている。これだけ地方の比重が大きな国はカナダと日本ぐらいである¹⁰」と述べているように、これまでの地方分権改革において、国から地方への権限移譲は十分に進められてきたように見えるが、それに見合った裁量は与えられてこなかった。補助金行政など、国と地方の関係はいまだ対等とは言えず、「画一的」な行政が続いている。地方分権には限界があり、したがって、地方分権の最終形としての道州制が求められるのである。

第二に、東京一極集中の是正である。東京一極集中は災害大国である日本が抱える大きなリスクであり、首都直下型地震や南海トラフ地震の可能性が指摘されている。また、新型コロナウイルス感染症の拡大においても、そのリスクが顕在化した。ヒト・モノ・カネ・情報の一極集中の要因はそもそも中央集権体制にこそあり、道州制により、東京一極集中の是正に大きな効果が期待できる。

第三に、人口減少に伴う地域間格差の縮小である。この先、人口が減っていくと、人口が100万人に届かない県が続出していくと予想される。現在、人口100万人以下の県は香川、和歌山、佐賀、福井、山梨、徳島、島根、高知、鳥取、秋田の10県に止まっているが、国立社会保障・人口問題研究所の予測では、2045年段階では、これに奈良、長崎、石川、大分、岩手、宮崎、青森、富山、山形が加わり19県になるとされている¹¹。減少幅も大きいので、政令指定都市や中核市と同レベルの規模になってしまう県が出てくると考えられる。

第四に、二重行政の解消による効率化である。政令指定都市の増加により都道府県行政の空洞化が生じており、特に、県と政令指定都市間において、二重行政や二重政治が行われている。このような二重行政の問題へのアプローチとして、最近では「大阪都構想」という動きも表れている。

2009年の衆院選前には、自民党がマニフェストに「道州制の導入」を掲げ、「2011年ま

で『道州制基本法』を制定し、制定後6～8年後をめどに制度を導入する」としたが、その後の政権交代により慎重な検討を求める動きが強まり、自公政権復活後も、道州制は重要政策課題としては位置づけられていない。

4. コロナ対策における国と地方の関係

(1) コロナ関連法における国と地方の役割

新型インフルエンザ等対策特別措置法（特措法）とは、新型インフルエンザ及び全国的かつ急速なまん延のおそれのある新感染症に対する対策の強化を図り、国民の生命及び健康を保護し、国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることを目的として制定され、平成24年（2012年）5月に公布された法律である¹²。令和2年（2020年）3月には、新型コロナウイルス感染症をこの特措法の適用対象とする改正が行われ、現在、政府や自治体が行っているコロナ対策の根拠法として位置付けられる。中でも、特措法第32条に基づく緊急事態宣言では、政府対策本部長（内閣総理大臣）が、①期間、②区域、③事案の概要を特定して宣言し、その後、都道府県知事はより具体的な期間や区域を定め、不要不急の外出自粛や施設の使用制限の要請といった緊急事態措置を講ずることができるようになっている。

さらに、二度目の緊急事態宣言下において、政府は新型コロナウイルス対策の実効性を高める必要があるとして、令和3年（2021年）1月22日の閣議で特別措置法や感染症法などの改正案を決定し、国会に提出した¹³。特措法の改正案では、緊急事態宣言の前でも集中的に対策を講じられるよう、「まん延防止等重点措置」を新たに設けている。政府が対象地域とした都道府県の知事は、事業者に対して営業時間の変更などを要請し、応じない場合は、命令ができるほか、立入検査なども可能となる。また、緊急事態宣言が出されていない場合でも、行政罰としての過料を科すことができる。

いずれにしても、特措法の基本的な仕組みは変わらず、国が緊急事態宣言を出すかどうかといった大局的な判断を行い、その判断のもとで、都道府県知事が一定の期間、一定の区域で、私権の制限に及ぶ権限を行使したり、その他の権限を行使できたりするというものである。

一方、感染症法（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律）においては、同法第3条第2項で「国及び地方公共団体は、地域の特性に配慮しつつ、感染症の予防に関する施策が総合的かつ迅速に実施されるよう、相互に連携を図らなければならない」としたうえで、情報収集や感染者の行動制限、そして医療供給体制の整備に関わるなど相当程度の事務を都道府県知事が行うこととしている。対して、国の役割は、基本指針を定め、必要な技術的・財政的援助を与えることが中心である。地方財政法第10条においても、感染症の予防に関しては、「国が、その経費の全部又は一部を負担する」と規定されている。

(2) コロナ対応におけるガバナンスの課題

中央政府が検査の拡大や特措法に基づく休業要請の実施、経済活動の再開などについて抑制的・保守的な立場を取っていたのに対して、大都市はより積極的な主張をしがちで、その決定は他の知事たちにも波及していった。その結果政府は、まず外出自粛を求めたう

えで、その結果を見ながら休業要請を行っていくという立場を堅持しながらも、実質的には、特措法第24条第9項を規定よりも拡張して運用することを余儀なくされた¹⁴。特措法第24条を拡大解釈すると、知事は緊急事態宣言が出ていなくても自粛要請ができるとされ、事実上、知事は無制限に自粛要請を行えることになる。これに対し、元鳥取県知事の片山氏は、根拠とされる特措法第24条第9項は都道府県対策本部の陣容を強化するための組織法であって、休業要請の根拠にはならないと指摘し、違法な自粛要請であるとしている¹⁵。

内閣府では、新型コロナ対応に奔走する地方公共団体の取組を支援するため、令和2年度（2020年度）第1次補正予算で1兆円、第2次補正予算で2兆円の地方創生臨時交付金を確保し、第3次補正予算案では1兆5,000億円を追加で計上している¹⁶。財政に余裕がない自治体にとって、地方創生臨時交付金は貴重な財源である。当初、国は休業補償には使えないとしていたが、地方の反発によりこれを撤回した。緊急事態宣言を受けた都道府県の予算措置をみると、企業・事業主への休業要請に伴う協力金をおおむね地方創生臨時交付金（一次分）の配分額の範囲で行っているところが多い状況である（図3）。

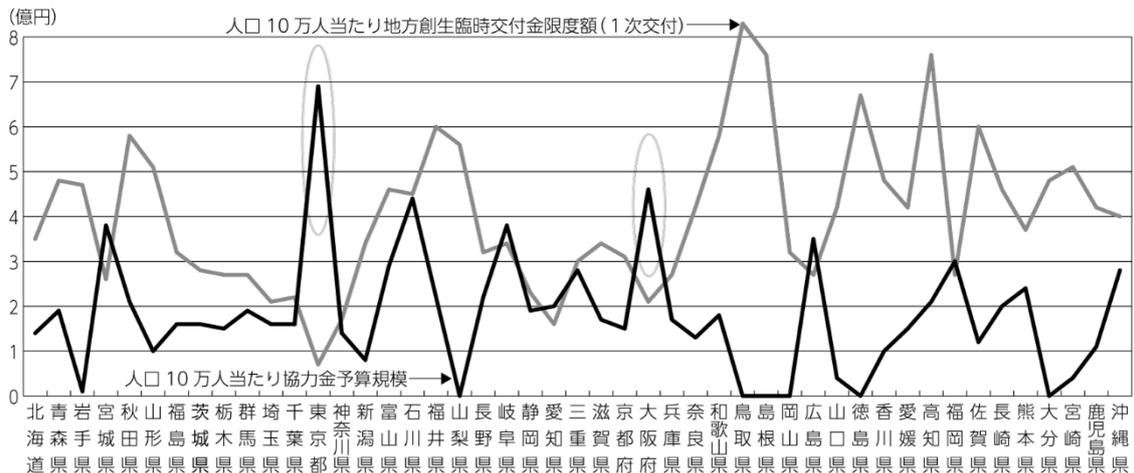


図3: 人口10万人当たり都道府県の休業協力金予算規模と地方創生臨時交付金限度額（一次分）¹⁷

一方で、国が都道府県への配分額を決めてから交付するまでに約2ヶ月のタイムラグが生じていた。これは、予め都道府県が国に使用計画を提出し、交付決定を受けるという手続きのためだが、迅速な対応が求められる緊急事態であればこそ、交付金の使い方は都道府県に任せ、事後報告でよかったのではないだろうか。

そもそも、特措法においても、自治体の決定に関与する国の姿勢がみられる。都道府県知事には広範な権限が付与されている一方で、国には各自治体の対策措置につき、基本的対処方針に基づき「総合調整」（20条1項）を行うことができるとされており、それでも所用の措置が取られない場合には、国は地方自治体に対して「必要な指示」（33条1項）を出すことができるとされている。事実、東京都の最初の発令では政府との調整に数日間を要し、小池都知事が自身の立場を「中間管理職」と皮肉った発言は、多くのメディアで報じられた。また、休業要請の対象となった企業のサポートに関して、国と地方自治体の

双方が互いに責任を押し付け合うような論調も見られ、こうした国・地方間の権限と責任分配の曖昧さは、しばしばガバナンス上の混乱を招いていたといえる。

さらに、混乱は自治体間でも見られている。例えば、大阪府が3月の連休期間中に兵庫県との往来を控えるよう府民に訴えたことは、兵庫県との対立を生んだ。しかしその後も、県境を越えて生活圏が存在する地域もある中で、多くの都道府県が「県をまたぐ移動」の自粛を求めている。中には、知事が「県外ナンバーの調査を行う」と発表したことで、県外ナンバーへの誹謗・中傷へと繋がったケースもあった。

これらのコロナ対応におけるガバナンスの混乱は、国・地方間での役割分担の見直しと権限・責任の明確化、複数の自治体にまたがる広域的な措置の仕組みの検討といった課題を示している。

5. 連邦制を採るドイツにおけるコロナ対策

(1) 州政府の迅速な対応

ドイツは面積や人口の規模が中規模であり、民族構成の地域差が小さい国でありながら連邦制を採用していることから、日本の道州制導入における参考事例とされている。ドイツは欧州主要国の中では、新型コロナによる死者数が圧倒的に少なく、経済再開も早かった。その背景には、メルケル首相のリーダーシップや危機管理体制、感染症専門機関のイニシアチブ、迅速な検査体制の確立などさまざまな成功要因があるが、あまり報じられていない成功要因として、連邦制が奏功したという点がある¹⁸。

ドイツの連邦制においては、州政府が内政面で幅広い権限を持っている。州首相の権限は、日本の県知事とは比較できないほど強い。感染症対策でも、連邦政府が政策の大枠や方向性を決定するが、外出・営業禁止など具体的な対策を決めて実行する権限は、州首相に与えられている。連邦政府は新型コロナウイルス対策の大枠を決めるうえでも、16の州政府の首相と協議しなくてはならない。各州は独自の憲法を持っているほか、教育、警察、司法の分野でも大きな決定権を持つ。議会上院に相当する連邦参議院の議席は、各州政府の代表に与えられている。つまりドイツの政治は、州政府の同意なしには前進させられない仕組みになっているのである¹⁹。

新型コロナ危機においては、その州政府が連邦政府に先んじて行動を起こし、連邦政府がそれを追認し、国全体として調整するというケースが多かった。イタリアに近いバイエルン州などはいち早く国境閉鎖に踏み切り、BW州はドライブスルー方式での検査を導入し、各州がこれに続いた。また、経済対策においても、バイエルン州は100億ユーロもの企業支援プログラムを発表し、政府に先行して中小企業への支援を実施している。

(2) 連邦と州の連携

ドイツでは、連邦政府と州が合意したガイドラインに基づき、感染拡大への対策を両者が連携して行った。まず、連邦政府と州との合意に基づく最初のガイドラインでは、連邦レベルで100人以下の集会を禁止、学校も閉鎖した。そして、各州が感染症予防法に基づく州政令を出し、保育園や店舗の閉鎖などを決めたが、その実施は州によってばらばらな状況であった。このため、連邦政府と州の間で新たな合意が結ばれ、ロックダウンなどの連邦政府の統一的なガイドラインが作成された。その後、全国規模流行状況住民保護法が

新たに制定され、連邦政府が州を越えて感染症の対応を容易にできるようにした。

このように連邦全体で連携を図る一方、各州は感染状況や地域の特性に応じて、連邦政府の統一的ガイドラインに上乗せした形で規制を実施した。例えば、外出時のマスク着用について、メルケル首相は「強く奨励」という立場を取り、具体的な施策については各州が判断し、罰則などを設けている。各州の上乗せ規制の結果、州によってばらつきがある状況が続いたが、うまくいった州の政策がモデルとなって各州の取り組みの改善が図られる場合もあり、地域の実情に応じた措置がとられたことを評価する向きは多い²⁰。

しかし一方で、規制緩和に慎重であったメルケル首相に対し、いくつかの州は連邦に相談なく経済再開を進めるなど、連携が必ずしもうまくいっていない面もあった。

(3) 日本との比較

日本においても、政府に先んじて独自の「緊急事態宣言」を出した北海道や、国の通知にある基準を大きく超える範囲で PCR 検査を行い、感染抑制に成功した和歌山県など、自治体が国に先行して独自のコロナ対策を進めた事例がある。また、安倍首相の「一斉休校」の要請には、法的根拠がないにもかかわらず、全国でほとんどの自治体が政府に協力的な姿勢を見せた。緊急事態宣言の発出においても、各都道府県からの要請に応じて、国は地域別に判断している。

では、ドイツとの違いはどこにあるのだろうか。第一に、地方が持つ自由な財源である。北海道の緊急事態宣言は、それ自体のインパクトとしては有効であったかもしれないが、住民へ外出の自粛を求めるのみで、営業自粛要請やそれに伴う補償などはなく、実効性に欠けていたといえる。現在も、東京都など財源に余裕のある都道府県は独自の補償プランを示している一方で、財政規模が小さい他の自治体は国の交付金を待ってしか政策を打ち出せず、ドイツの州のように大胆な政策を先行的に実施することは困難である。

第二に、国と地方の対等関係である。政府が指針を示し、具体的な規制などは地方が地域の実情に応じて判断するという特措法の仕組みは、一見ドイツと非常に似ている。しかし、国の介入を前提とした「調整」規定や、交付金の事前決定など、国と地方の関係はとて対等であるようには見えない。ドイツの全国規模流行状況住民保護法では、感染症予防法を改正して感染症予防に関する連邦・州の権限に大きな変更を加えている²¹が、これも州との合意に基づく立法であり、またその条文で「州の権限を損なうことなく」という言葉が用いられているように、州の権限への配慮が見られる。

6. アフターコロナにおける地方分権のあり方

(1) 道州制の検討

感染症という東京一極集中の新たなリスクが顕在化した今、改めて道州制を検討すべきとする声がある。もともと道州制推進派であった関西経済連合会は、新型コロナウイルスへの自治体の対応を通じ、地方分権の重要性が改めて認識されたとして、道州制の議論を始めるべきだとの提言をまとめた²²。コロナをきっかけにして、道州制の意義は本当に高まったといえるのだろうか。

図1で示したように、東京圏への転入超過数はおよそ7年ぶりの転出超過となった。その内訳は転入者の減少によるところが大きく、もともと住んでいた人が地方へ移住しよう

という傾向が強まったというよりは、地方から東京を目指して移住してくる絶対数が例年に比べ少なかったことが影響していると考えられる。また、転出超過となった7月以降の東京圏と東京都の数値を比較すると、東京都の転出超過数が東京圏のそれよりも大幅に上回る状況が続いている。コロナ禍でテレワークの推進などが行われた結果として、多くの人々が東京都から転出したものの、その多くは東京圏内の近隣に留まったと考えられる。

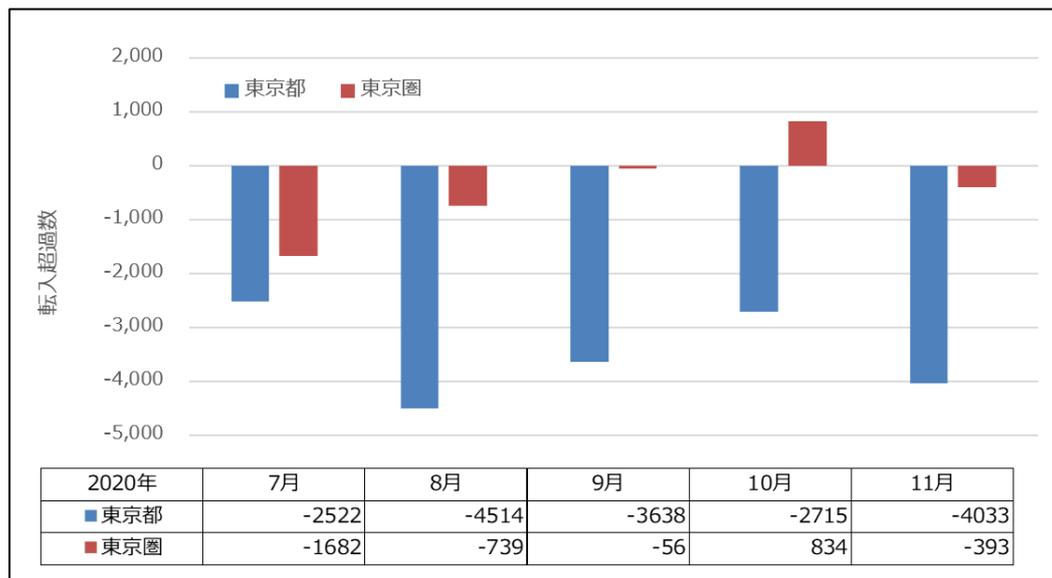


図4：東京都及び東京圏における転入超過数の推移（2020年7月～11月）
（統計局「住民基本台帳人口移動報告」より筆者作成）

これまでテレワークは地方移住の促進に大きく寄与すると考えられてきたが、この結果をみると、テレワークにも一定の距離的な限界があるように思われる。もちろん、東京と地方でもテレワークは可能だが、それはごく一部の業種や業務に限られており、ほとんどの仕事では、定期的に出社するなど完全なテレワークは難しい。したがって、週に1回程度は会社に行ける距離というのが、テレワークにおいても最低限求められるのではないだろうか。例えば、道州制になった場合の道州の範囲が、テレワークの限界であると考えられる。テレワークにおいては、東京の本社と地方の社員という構図ではなく、州都あるいは州の経済中心地にある本社と州内各地の社員という構図が適切であり、道州制による地方の経済圏の構築・強化が有効であろう。テレワークが東京一極集中の是正に寄与することはたしかだが、その効果は限定的であり、道州制など、経済の一極集中を抜本的に変えていく取り組みがやはり必要である。

さらに、現在、日本の大都市圏には自治体を超えて連携するような仕組みが制度化されているとは言えない中で、指揮系統や情報管理を一元化するのは極めて難しく、広域連携も課題の一つとなっている。コロナ禍において、県境を越えて生活圏が存在する地域がありながら、多くの都道府県が「県をまたぐ移動」の自粛を求めたことは、そうした問題を浮き彫りにした。道州制はその処方箋ともなるだろう。

また、コロナ対応の中では、地方が持つ自由な財源の少なさが課題となった。これらは、道州制において、権限と一緒に財源も各州に移譲されることにより、解決される問題で

ある。地方が持つ自由な財源が増えれば、地域の実情に合った取り組みをもっと迅速かつ柔軟に進めていくことができるようになるだろう。一方で、地震などの局地的かつ大規模な災害が生じた際には、その財源で耐えうるのだろうか。

東日本大震災や熊本地震においては、復旧費用がその自治体の財政力の一定割合を超えるとして、政府が「激甚災害」に指定し、特別な財政援助や助成措置が講じられてきた。道州制になった場合、国の財源や権限はかなり限定的になる。国・道州・基礎自治体の役割分担は表1のようになり、災害復旧は道州の役割、大規模災害対策は国の役割とされている。

表1：地域主権型道州制における国と地方の役割分担（佐々木（2015）²³）

国	州	基礎自治体
①皇室 ②外交・国際協調 ③国家安全保障・治安 ④通貨の発行管理・金利政策 ⑤通商政策 ⑥資源・エネルギー政策 ⑦移民政策 ⑧大規模災害対策 ⑨最低限の生活保障制度 ⑩国家的プロジェクト ⑪司法、民法、商法、刑法等の基本法に関すること ⑫市場競争の確保 ⑬財産権の保障 ⑭国政選挙 ⑮国の財政 ⑯国の統計・記録 など	①広域の公共事業 ②科学技術・学術文化の振興、 対外文化交流、高等教育 ③経済・産業の振興政策、海外 交易 ④地域の土地生産力の拡大 ⑤能力開発や職業安定・雇用 対策 ⑥広域の公害対策、環境の維 持改善 ⑦危機管理、警察治安、災害復 旧 ⑧電波監理、情報の受発信機 能 ⑨市町村間の財政格差の調整 ⑩公共施設規格・教育基準・福 祉医療基準の策定 など	①住民の安全安心、消防、救 急 ②社会福祉（児童福祉、高齢 者福祉など）、保育所・幼稚園 ③生活廃棄物収集・処理、公 害対策、保健所 ④中小高等学校、図書館 ⑤公園、都市計画、街路、住 宅、下水道 ⑥戸籍、住民基本台帳 ⑦地域振興に関わる産業・文 化行政全般 など

財源が道州へと大幅に移譲されているとはいえ、一つの州の財源で災害復旧に係る大胆な集中投資が可能なのか、財源が限定的になってしまった国が大規模災害対策に取り組めるのか、あるいは他の州と財政調整でやりくりするのか、その調整は誰がどう行うのかなど、災害時の財政措置については不透明であり、慎重な議論が必要である。

さらに、今回の新型コロナウイルス感染症対策においては、財源確保のため、国債が大量に発行されてきた。財務省が令和3年度（2021年度）予算に基づいて試算した国の財政見通しによると、令和4年度（2022年度）末の国債発行残高は、1,000兆円を超えるという。道州制になった場合、国から道州への税財源の移譲に伴い、これらの政府債務の大部分が道州に移管される可能性がある。

道州制に反対の立場をとる全国町村議会議長会は、三位一体改革による地方財政の困窮

化の事例を挙げ、道州制が導入されればこの二の舞になるとしたうえで、建設国債の個々の事業単位で国の債務を道州に移管すれば、ストックの整備の遅れた地域に債務が集中し、ますます税財源格差が拡大すると指摘している²⁴。道州制の導入に当たっては、国の債務を誰がどのように負担していくかというのも大きな課題である一方で、こうした議論は十分になされていない。

コロナ禍では国と地方の役割分担が課題としてあったが、これは道州制になったからといって解決されるわけではない。道州に権限が大幅に移譲され、地方の力が強くなれば、国と地方の衝突も今以上に強まる可能性がある。仮に道州制に移行するとしても、誰が何を担い、責任を負うのかというガバナンスをしっかりと明確にして、国と地方、地方と地方が連携できる仕組みを構築する必要がある。

(2) 政策提言

① 条例による法令の上書き権を認める

ドイツのコロナ対応においては、連邦制をとっていることもあり、処々で連邦の基準よりも厳しい規定を設ける州が見られた。例えば、マスクの着用に関しては、連邦は「強く奨励」という立場を取り、具体的な施策については各州が判断している。厳しい罰則を設けている州もあれば、医療従事者に残すため、スカーフや布で覆う程度で十分という州もある。

日本において、都道府県独自の法的根拠のない緊急事態宣言の発出や違法な拡大解釈による自粛要請などといった問題が散見されたことは先述したとおりだが、本来であれば、条例を制定することにより、知事は民主的な手続きに則って、こうした独自の対応をとることができたはずである。コロナ禍では、会期や質問時間を短くする議会や、中には議会を開かなかったところもあった。緊急事態で決断とスピードが求められるのはもちろんだが、果たして議会は不要不急であったのだろうか。

平成 19 年（2007 年）5 月 24 日に行われた第 6 回地方分権改革推進委員会²⁵において、当時の増田寛也委員長代理は、行政が主体であった地方政府において、議会が主体的に関わり、「自治立法権を有する完全地方政府としての確立を目指す」ためにも、「上書き権などを含めて、条例制定権を拡大して議会が本来の機能を果たすようにしていく」との考え方を示している。議会の本来の役割を果たすためにも、条例の上書き権を認めることにより、これまで地方分権の議論から取り残されていた地方議会においても権限を移譲し、民主的なコントロールのもとで地方が独自の政策を打ち出していけるようにする必要がある。

地方分権改革推進委員会の「第 3 次勧告」では、国会が唯一の立法機関であること（憲法第 41 条）、地方自治体の条例制定権は「法律の範囲内」とされていること（憲法第 94 条）、罰則を設けたり義務を課したり国民の権利を制限したりするのはすべて法律の委任に基づいて行われるものであること（憲法第 73 条等）等を踏まえつつ、引き続き慎重な検討が必要であるとしている²⁶。

条例の上書き権を認めるうえでは、これらのさまざまな法的課題があり、これまでの議論では、上書き権の問題を法令の規律密度の緩和、すなわち法令の義務付け・枠付けの緩和で解決しようという動きが主流であった。しかしそのような遅々としたアプローチでは、コロナ対応のような緊急事態には対応できない。また、特措法や交付金の問題をみても、

国が地方に介入しようという姿勢はいまだ多くの場面で見られる。

特措法においては、協力要請や施設の使用制限等に係る要請・支持は都道府県知事の権限であるにもかかわらず、協力要請の対象施設は国の通知により限定され、法令に基づかず国への事前協議が求められていた。現行の提案募集方式においても毎年多くの提案が行われているように、法令の規律密度は依然として高い状況にある。コロナ禍のような緊急事態において、地域の実情に合った迅速な対応をしていくためには、自治立法権の拡充・強化が急務である。

条例による法令の上書き権を認めるにあたっては、地方自治法第 14 条の改正など、通則的な規定を設けて包括的にその権利を認めるべきと考える。個別法に委ねてしまうと、地方に介入しようとする国の姿勢が今もなお残っている現状では、さほど実効性を持たないと予想されるためである。ただし、「特別法は一般法を破る」という原則もあるため、一般法で上書きの原則を定めようとして、個別法で具体的に規定するという手法が適切だと考えられる。これを実行するためには、憲法改正も含めて慎重に検討しなければならない。

②オンラインによる「地方自治委員会」の設置

国会では、予算や法律案などを本会議にかけ前の予備的な審査機関として委員会が設けられている。常任委員会には 17 の委員会がおかれ、議員は少なくとも一つの常任委員となることになっている。形式的な質疑が多い本会議に対し、実質的な議論は委員会の中で行われているといっても過言ではない。私は、この常任委員会において、新たに「地方自治委員会」を置くことを提案する。委員会の構成メンバーは、内閣総理大臣、関係閣僚、47 都道府県の知事である。

コロナ対応の中では、国と都道府県の役割分担、ガバナンス上の混乱がいくつか見られた。国と地方が連携して進めていかなければならない緊急事態において、これは深刻な問題である。両者の対処方針のずれを防ぐためにも、丁寧なコミュニケーションのあり方が求められている。そこで、「地方自治委員会」をコミュニケーションの場として推奨したい。

「地方自治委員会」の意義として、三点が挙げられる。第一に、地方の意見を立法に反映させることである。憲法第 43 条において、国会議員は「全国民の代表」とされ、選出された選挙区の代表ではないと解釈される。すなわち、立法を担う国会議員は地方の代表とは言えないのである。コロナ禍で行われた第 43 回地方分権改革有識者会議（有識者会議）においても、「地方分権改革の推進に向けた研究会」報告書²⁷において、「国の政策決定プロセスへの地方の参画」が目指すべき方向性として示されている。高嶋（2020）が『『東京目線』のコロナ対策』²⁸と揶揄するように、都市部とその他の地方の状況が異なるような感染症対策においては、全国の実情を踏まえた判断が必要である。都道府県知事が各地方の代表として政策決定過程に参画することで、地域の実情を踏まえた検討が可能となる。

第二に、政策決定過程への直接的な参画である。平成 23 年（2011 年）4 月に成立した「国と地方の協議の場に関する法律」により、現在、年に 3、4 回程度のペースで「国と地方の協議の場」が開催されている。ここでは、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について国と地方が協議を行っており、国は内閣総理大臣をはじめとする関係閣僚、地方は全国知事会、全国市長会、全国町村会など各地方組織の長が出席している。有識者会議では、政策決定過程への参画について、この「国と地方の協議の場」に

分野別の分科会を設置することが提案されているが、それではあくまで間接的な関与に止まり、迅速性にも欠ける。対して、「地方自治委員会」は国会の中に置かれ、全都道府県の知事を構成員とする。地方自治や都道府県政に深く関与するような法律案に関してはこの委員会を通さなければならないため、通常の委員会と同様に、個別の法律案に関しての実質的な議論がなされることで、地方の参画はより実効的なものとなるだろう。

第三に、電子議会の推進である。コロナ禍の国会のあり方について、与野党の若手からは「オンライン国会」の検討を求める声が上がったが、「議場にはいない議員は表決に加わることができない」との衆院規則や憲法第 56 条における「出席」にオンライン出席は含まれないとの解釈などを理由として、議論は進まなかった。対して、欧州など諸外国ではオンライン化が進んでいる。イギリスやドイツでは、一時的に国会の規則を見直すなどして、審議の一部でオンライン出席や投票を認めた。さらに、コロナ以前から、ブラジルでは、上院での法案提出、審議について、ソーシャルツールを活用して市民参加を促しており、インドネシアでは、議会のモバイルアプリで各議員のデータや法案、議事録なども閲覧できるようにしたうえで、請願や陳情などもアプリでできるようになっている²⁹。

こうした議会の電子化に後進的な日本において、オンラインによる「地方自治委員会」を試行的に導入することには意義がある。都道府県知事を委員会のたびに一箇所に集めることは非効率であり、コロナ禍でなくとも、それぞれの業務量を考慮すると難しいだろう。したがって、「地方自治委員会」は、オンラインという形態をとらざるをえない。憲法は第 58 条で衆参両院が国会運営についての規則を定めることができる「自律権」を認めており、日本の国会でもオンラインでの参加を「出席」とし、採決も認めることは憲法上可能とされている。それを阻む議員の意識を変えていくためにも、オンラインによる「地方自治委員会」の導入は有効である。

国会法第 43 条において、「常任委員会には、専門の知識を有する職員（専門員）及び調査員を置くことができる」とされている。都道府県知事をこの専門員と解すれば、現行法上も「地方自治委員会」を設置することが可能であろう。なお、この「地方自治委員会」を常任委員会として設置するためには、国会法の改正が必要となる。

7. おわりに

グローバル化の時代といわれて久しい現代において、新型コロナウイルスという未知の脅威は世界を分断し、日本国内をも分断しようとしている。その一例が、国と地方の関係であった。地方分権改革がスタートして 30 年近く経った今、その結果が試されたのである。

新型コロナウイルス感染症対策においては、都道府県知事に注目が集まった。これまでも、災害時などの有事にその自治体の指導者の手腕が試される機会は多々あったが、このように、全国一斉に自治体と同じ危機に直面し、その政策が横並びに比較される事態はおそらく初めてであろう。注目され、比較される知事たちは、リーダーシップを発揮しようと独自の取り組みを展開し、メディアにも積極的に露出した。一方で、対処方針における認識のズレや、特措法による国の介入など、国と地方の足並みの違いが浮き彫りになることも多々あり、国と地方の役割分担や連携がうまくいっていったとは必ずしも言えない。そのような現状に対し、本レポートではコロナ禍で改めて日本の地方分権の現状を再考し、

アフターコロナに向けた地方分権のあり方について、提言をまとめた。

まず、道州制について検討を行った。コロナ禍で東京一極集中のリスクが再認識されたことで、道州制の議論も一部では再燃している。たしかに、テレワークの距離的な限界などをみると、東京一極集中の是正には、道州制といった大胆な改革が必要であると考えられる。また、道州制下では、道州が自由な財源で地域の実情に合った独自の取り組みを行うこともできるし、広域連携における課題解決の一助ともなるだろう。一方で、災害大国といわれる日本において、局地的な災害が起きた際、今まで国が行ってきたような手厚い財政的な支援は可能なのか、州間での調整はうまくいくのか、現在政府が抱えている債務はどのように分担されるのかなど、財政面での課題が残る。仮に道州制を導入するとしても、国と地方それぞれのガバナンスを明確にして、役割分担や連携がしっかりとされることが重要であることに変わりはない。

次に、現状の地方分権に対して、二つの提言を行った。一つ目は、第2次地方分権改革時から議論がなされている「条例による法令の上書き権」を認めることである。コロナ禍において、日本でも都道府県独自の取り組みが随所に見られたが、それらの多くは法令や条例に基づかず、特措法の違法な拡大解釈によって行われるなど、法的な問題が見られた。なにより問題なのは、地方議会がその本来の役割を果たせていなかったことである。これまでの地方分権改革において、行政分野での権限移譲が進む一方、地方議会は取り残されてきた。条例による法令の上書き権を認めることで、議会の本来の役割を取り戻し、地方独自の取り組みを民主的なコントロールの下で進めていくことが可能になる。

二つ目は、オンラインによる「地方自治委員会」の設置である。連邦制を採るドイツでは、議会上院に相当する連邦参議院の議席が各州政府の代表に与えられており、地方政府の意見を国政に反映する仕組みがある。日本では、地方が国全体の行政サービスの多くを担っているにもかかわらず、道州制推進派の主張にあるように、国政は東京など大都市の目線に立ってなされる傾向にある。今回のコロナ対応においても、都市部とそうでないところでは状況が大きく違っていたにもかかわらず、感染が拡大する東京や大阪などの状況を中心に政策が展開されていたといえる。そうした地方の現場の声を適切に法や政策に反映させるためにも、直接的かつ実効的な手続きとして、「地方自治委員会」の設置が推奨される。また、この政策は、電子議会の推進にも寄与すると考えられる。

本レポートでは、地方の財源についても問題を提起した一方、政策提言として明確な方向性を打ち出すことはできていない。政府が多額の債務を抱えている現状では、安易に地方に財源を移せばいいとは言い切れないからである。地方がその実情に応じた取り組みができるように自由な財源を確保することが必要である一方、限りある予算を適切に配分することも求められる。地方創生臨時交付金においても、そのようなジレンマが見られた。

交付金の支給においては、緊急時であるにもかかわらず、交付決定までに時間を要したことから、地方の迅速な対応を妨げたとの批判がある。この点については、事後報告として政府は地方の自由な判断に任せるべきであったと考えられる。一方で、一部の自治体では、交付金が新型コロナウイルス対策とは関係ないことに使われているとの批判も見られた。交付金の限度額は、人口、感染状況、財政力等によって算定され、各自治体へと配分される。すなわち、人口当たりの交付限度額は、人口が少なく財政力の低い県に傾斜配分され、コロナ対策の財政需要が大きくとも財政力指数が高い自治体は極めて低い交付限度

額となっていたのである。政府が地方の財源を配分する際には、地域格差の是正といった公平性の観点とともに、地方の判断・自主性を尊重すること、そしてなにより本当に必要な場所に必要なだけの財源を与えることが求められる。

海外と比較して、日本の死者数は少なく、「日本モデル」はたしかに一定の成果を得たといえるかもしれない。しかし、第三波の渦中にある令和3年（2021年）1月現在、感染者数はこれまでにない規模で増えており、予断を許さない状況にある。地方分権はいまだその道半ばにあり、ウィズコロナ、そしてアフターコロナの世界を見据えて、今後のあり方を引き続き問うていかねばならない。

¹ 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」

<https://www.stat.go.jp/data/idou/index.html>（2021年1月20日参照）

² 宇賀克也（2019）『地方自治法概説 [第8版]』有斐閣、p.143

³ 伊藤敏安（2010）「市町村合併と「三位一体の改革」による地方財政への影響—人口あたり地方税・地方交付税・国庫支出金の変化とその要因」『地域経済研究』（21）、p.3-21

⁴ 内閣府地方分権改革推進室「地方分権改革事例集～分権改革の成果を活かし、豊かさや安心が実感できる地域を作る～（平成27年版）」（2015年12月）、p.4

⁵ 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2020）『ホーンブック地方自治 [新版]』北樹出版、p.38

⁶ 上林陽治（2015）「経済財政諮問会議的分権改革と「条例による上書き権」『自治総研』通巻442号、p.24-54

⁷ 磯崎初仁（2012）『自治体政策法務講義』第一法規、p.226

⁸ 江口克彦（2014）『地域主権型道州制の総合研究』中央大学出版部、p.34

⁹ 総務省「道州制答申」のポイント

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/pdf/060315_6.pdf（2021年1月21日参照）

¹⁰ 佐々木信夫（2009）『現代地方自治』学陽書房、p.360

¹¹ 佐々木信夫（2019）『この国のたたみ方』新潮社、p.66

¹² 内閣官房「新型コロナウイルス感染症対策」<https://corona.go.jp/emergency/>（2021年1月19日参照）

¹³ NHK ニュース「政府 コロナ特措法など改正案決定 応じない事業者に行政罰も」（2021年1月22日記事）

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210122/k10012827491000.html>（2021年1月25日参照）

¹⁴ 一般財団法人アジア・パシフィック・イニシアティブ（2020）『新型コロナ対応・民間臨時調査会 調査・検証報告書』ディスカヴァー・トゥエンティワン、p.370

¹⁵ 片山善博（2020）『知事の真贋』文藝春秋、p.66

¹⁶ 内閣府地方創生推進事務局「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/rinjikoufukin/index.html>（2021年1月19日参照）

照)

17 平岡和久 (2020) 「新型コロナ対策と自治体財政」『住民と自治』(2020年10月号)

18 日経ビジネス「ドイツ成功の陰に「州分権」、小国の機動力に新型コロナ対策の光明」
(2020年5月12日記事)

<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00122/051100022/?P=1> (2021年1月21日参照)

19 熊谷徹 (2020) 『パンデミックが露わにした「国のかたち」欧州コロナ150日間の攻防』NHK出版、p.154

20 翁百合 (2020) 「ドイツのコロナ対策から何を学べるか」『NIRA オピニオンペーパー』 No.54、p.4

21 横田明美・阿部和文 (2020) 「ドイツにおける COVID-19 (新型コロナウイルス感染症) への立法対応 連邦と州の権限配分及び行政情報の観点から」『JILIS レポート』 vol.3 No.2、p.1

22 産経新聞「「道州制の議論をはじめべき」 コロナ受け関経連が提言」(2020年11月16日記事) <https://www.sankei.com/west/news/201116/wst2011160015-n1.html> (2021年1月24日参照)

23 佐々木信夫 (2015) 『人口減少時代の地方創生論』PHP 研究所、p.97

24 全国町村議会議長会・道州制と町村議会に関する研究会「道州制の導入には断固反対～道州制の問題点～」(2014年3月)、p.33

25 地方分権推進委員会「第6回地方分権改革推進委員会議事録」(2007年5月24日)、p.11

26 地方分権改革推進委員会「第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～」(2009年10月7日)、p.38

27 全国知事会地方分権推進特別委員会・地方分権改革の推進に向けた研究会「「地方分権改革の推進に向けた研究会」報告書」(2020年10月)、p.8

28 高嶋哲夫 (2020) 『「首都感染」後の日本』宝島社、p.40

29 谷口将紀・宍戸常寿 (2020) 『デジタル・デモクラシーがやってくる！AIが私たちの社会を変えるんだったら、政治もそのままってわけにはいかないんじゃない？』中央公論新社、p.198-203