

# 地方分権改革の推進について

## ～新たな地方自治を目指して～

全国知事会

20年を超える累次の地方分権改革の取組により、地方公共団体の自主性・自立性の拡大は一定程度進んだ一方で、我が国を取り巻く社会経済情勢はこの20年の間にも大きく変化し、人口減少社会や「地方消滅」、IT技術とあいまって深化するグローバリゼーション、都市と地方の地域間格差拡大といった課題が相互に影響を及ぼしつつ複雑化している。

このような変化を踏まえ、地方分権改革は、政府関係機関の地方移転など地方分散を進める地方創生の取組と車の両輪で展開し、新たな時代の扉を開かなければならない。

今後の地方分権改革の在り方を幅広く展望するべく、全国知事会地方分権推進特別委員会の下に、「地方分権に関する研究会」を設置し、精力的に議論を行った。

国内外の状況の変化がもたらす課題に対し、我が国全体としての的確に対応するためには、民主主義の基盤であり、内政の要となる地方公共団体の果たすべき役割は極めて大きく、地域で解決できる課題は、住民に近い地方公共団体で解決するのが住民の意思にかなうものであり、国・地方の本来の在り方を確立することが我が国民主主義の発展の鍵となる。

引き続き、地方自治法が明記するように、国は外交、防衛など国際社会における国家としての存立にかかわる事務など、本来国が果たすべき役割を重点的に担う一方、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改革の方向性を徹底する必要がある。

一層厳しさを増す環境下においても、地方公共団体にあっては住民に身近な行政サービスを提供し、地域社会を支える役割を揺るぎなく果たしていくという覚悟が求められる。

更に、住民、企業、NPO、ボランティア等々地域のあらゆる力を結集することはもとより、国と地方、広域自治体と基礎自治体の基本的な役割分担を踏まえた上で、緊急性、必要性、事務の性質などを勘案しつつ、前例にとらわれずに他の地方公共団体や国とも大胆かつ柔軟に連携していくなど、多様な自治の在り方を模索していくことが求められる。

研究会において示されたこれらの基本的な考え方にに基づき、以下のとおり政府に対して提言する。

## 1 地域間格差を是正するための地方分権改革の一層の推進

### (1) 国と地方の役割分担の見直しを踏まえた地方税財源の充実・確保

- ・ 国と地方の税収が概ね6対4であるのに対し、歳出ベースではこれが逆転し、国と地方の歳出割合は概ね4対6となっているのが現状である。国と地方の税源の配分を役割分担に見合うように見直し、この乖離を縮小していくことが必要であり、地方税源の充実と、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築すること。
- ・ 今後一層増大する介護、医療などの社会保障サービスを適切に提供しつつ、人口減少社会への対応、地方創生への取組を積極的に進めるためには、国、地方を通ずる財政資源の充実が必要不可欠である。国から地方への税源移譲論だけでなく、国、地方が連携・協力し財政資源の充実を図る中で、地方税、地方交付税などの地方一般財源の充実を図ること。
- ・ また、地方交付税については、どの地域においても一定の行政サービスを提供するために、地方交付税本来の在り方を十分に踏まえ、財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう、いわゆる「トップランナー方式」の在り方も含め十分な検討を行い、所要の総額を確保すること。
- ・ 更に、新たな地方譲与税を設ける場合等、地方公共団体の財源確保に重要な影響を与える制度改正やその運用にあたっては、現場の事情に即した財源確保が保障されるよう、地方の意思が反映される新たな国・地方パートナーシップの仕組みを導入することについて、検討すること。
- ・ その上で、魅力あふれる地域づくりのため、地方における行政需要の実態等に即して、新たな地方税源の創設の可能性について、幅広く検討することが重要である。

### (2) 国の政策決定への地方の参画

- ・ これまで進められてきた地方分権改革は、機関委任事務の廃止、国の関与のルール化、義務付け・枠付けの見直しなど、地方公共団体の自主性・自立性を高める観点から、いわゆる行政面の改革を中心としたものと言える。
- ・ これまでの行政面の改革から範囲を広げ、立法プロセスに地方公共団体が適切に関与していく仕組みが必要である。特に、議員立法のケースで、地方公共団体が事前に適切に関与することなく、義務付け・枠付けに係る新たな法律が制定されたり、新たな計画の策定を地方公共団体に義務付けられている

る現状がある。

- ・ 具体的な仕組みの一例として、国会に常設の委員会として「地方分権推進委員会」、あるいは調査会を設けるなど、国会の中に地方の声を反映させるシステムを構築すること。
- ・ 特に国と地方の協議の場は、地方からの開催申し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こと。
- ・ また、国と地方が互いに協力して政策課題に対応していく観点から、協議の質を充実させるため、全てを本会議で協議するのではなく、税制改正、地方財政対策に関する「地方税財政分科会（仮称）」など分野別の分科会を設置し、政策の企画・立案段階から国と地方の力を結集できる仕組みを作ること。

## 2 地方分権を実感できる改革の深化

### (1) 「従うべき基準」や地域交通制度の見直し等

- ・ 過日成立した第7次地方分権一括法は、地方創生、一億総活躍社会や子ども・子育て支援といった喫緊の課題への対応を図るとともに、地方分権改革を着実に前進させるものである。
- ・ 義務付け・枠付けについては、これまで約1,000条項の見直しが実現し、一定の進展があったが、実際には、見直し後も「従うべき基準」が多用されるなど地方の自由度が高まっていない面もある。
- ・ 特に福祉分野については、面積、有資格者の人員配置などに関する基準が「従うべき基準」となっており、地域の実情に応じた施設の設置・運営に支障を来しているため、速やかに見直すこと。
- ・ また、地方分権改革推進委員会の第2次・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」の確立を図ること。
- ・ また、地域住民の生活基盤を維持するためには、地域住民の交通手段に関する課題解決に向け、地域において自ら考え実行できる仕組みづくりが必要である。そのためにも、路線バスやタクシーなどの旅客自動車運送事業に関する事務・権限の移譲など、地域で設置された地域公共交通会議を活用することを含めて、地域の実情に応じた公共交通体系の形成に資する措置を講ずること。

### (2) 「提案募集方式」等の見直し

- ・ 「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、提案対象が地方自治体の事務処理に係るものに限定されているため、地方の意欲と知恵を十分に活かし切れていない。

- ・ 今まで対象外とされていた「国が直接執行する事業の運用改善」なども募集対象とすることや、過去と同内容の提案が複数の団体からあった場合には新たな課題として対応することなど実効性ある運用に向けて内容を拡充するとともに、地方分権改革を一層推進するための新たな手法についても検討を行うこと。また、提案募集方式の取組に加え、国において補助金等要綱を網羅的、包括的に調査・分析し、分権改革の俎上に載せていくこと。
- ・ 提案の検討に当たっては、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、地方への権限移譲や規制緩和を行うことを原則として、地方に委ねることによる支障などの立証・説明責任を国もしっかりと果たすこと。
- ・ 権限移譲に関する提案について、全国一律の権限移譲を基本としつつも、先行地域における実証制度として地域特性を活かせる「手挙げ方式」を積極的に活用するとともに、広域的な行政ニーズに柔軟かつ効果的に対応でき、国からの権限移譲の受け皿となり得る広域連合などを活用するなど、地方からの提案が最大限酌みとられるよう対応すること。
- ・ 更に、国家戦略特区・地方創生特区への地方からの提案を積極的に採択するとともに、認められた規制緩和のうち、地方自治体への義務付け・枠付けの見直しに当たるものについては、国家戦略特区・地方創生特区に指定された地域に限定せずに規制緩和が実現できるよう、義務付け・枠付けを見直すこと。
- ・ なお、これまでの対応方針において、「検討を行う」とされた提案や年次を示して結論を得るとした事項について、平成28年度と同様に重点事項として取り上げるなど、今後も引き続きフォローアップを行い、提案の実現に努めること。

### (3) 中小企業・農林水産業への支援

- ・ 地方創生の実現のためには、地域経済の活性化は不可欠であり、地域経済を支える中小企業や農林水産業への支援は、地方自治体の関与を強化して地域の実情を的確に反映するとともに、地方自治体が実施する事業との適切な連携によって、より効果を上げることができる。
- ・ 都道府県を介さず、国の出先機関が直接実施している事業、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」）は、未だに一部の省庁においてはほとんど全てを占めており、地方自治体が実施する事業との連携が図られず、効果を最大限に発揮することができないという問題が

あるため、これらのうち地域振興に資するものは、自由度を高めた上で、可能な限り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。

#### (4) 地域の実情に応じた施策展開の実現

- ・ 文化財保護に関する事務や社会教育に関する事務など、様々な分野の施策と連動させ実施した方がより効果的・効率的に実施できる事務を、これまでの国、都道府県、市町村、さらに、地方公共団体内の執行機関の役割分担にとらわれることなく、地方公共団体の選択により首長の下での一元的な事務の実施を可能とすること。
- ・ 雇用政策は産業振興、人材教育、移住定住、低所得者対策など地方公共団体の担う行政施策と切り離すことができないものであることから、これらを一体的に実施することができる地方版ハローワークを支援し、その実効性を担保すること。特に、国のハローワークと同等の求人・求職情報等を地方が使用できるよう情報の共有化を進めること。
- ・ 更に、国のハローワークの地方移管の実現に向け、地方版ハローワーク等の成果や課題を検証し、制度改善や国と地方の連携、役割分担の在り方などについて必要な見直しを行うこと。

#### (5) 事務・権限の移譲などを円滑に進めるための措置

- ・ これまでの地方分権改革による事務・権限の移譲などを円滑に進めるため、財源措置、移譲などのスケジュール、研修の実施・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に、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。
- ・ また、適正な法執行の観点から、地方自治体が十分な準備期間を確保できるように、地方への事前情報提供を含め、政省令の整備を公布後3ヶ月以内に行うこと。

### 3 地方分権を推進するにあたり、さらに検討を深める事項

#### (1) 地域のガバナンスと住民自治

- ・ 地方公共団体を取り巻く現下の厳しい環境を踏まえた場合、首長と議会の二元代表制の機能をいかに発揮することはもとより、国と地方、また、都道府県と市町村の基本的な役割分担を前提としつつも、リソースの最大活

用の観点から行政の連携を柔軟に考えていく必要性がある。

- 既に一部の地方公共団体で取組が進められているが、都道府県と市町村、都道府県間や市町村間、また、遠隔の地方公共団体間、更には地方公共団体と国といった形で、多様かつ柔軟な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支援すること。
- また、地方版ハローワークのように、これまでの国と地方の役割分担を乗り越え、新しい形態の国・地方協働型の仕組みによる行政運営を推進すること。
- 地域の自主的な共助活動を支える組織として、地域運営組織の重要性がより高まっているが、こうした組織体の活動を支援すること。

## (2) 憲法と地方自治

- 参議院選挙区の合区の解消を図りつつ、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すると、参議院に「地方の府」としての性格を付与するとの視点など、参議院の地域代表制のあり方を含め、憲法改正に向けた議論を積極的に行う必要がある。
- また、地方自治に関する日本国憲法第8章についても、国と地方の役割分担を根本から問い直し、法律と条例の効力の関係、地方税財政に関する保障など多様な論点から議論を深める必要がある。