

地方分権改革の推進について

令和元年 7 月 23 日
全 国 知 事 会

持続可能な社会保障制度の構築や少子化対策をはじめとする我が国の諸課題の解決に向けて、国と地方は役割分担の下、協力・連携して取り組む必要があり、地方は、自らの判断と責任において役割を果たす覚悟である。そのために、まずは地方の権限と裁量の拡大を進め、地方の自由度を高めることで、地方がその自主性及び自立性を十分発揮できるようにする必要がある。

また、地方は住民に身近な公共的事務について、国民主権の原理の下、住民から直接授権された固有の権能を有するとの観点から、憲法において地方自治の基本原則を表す「地方自治の本旨」について明確化することが重要である。

加えて、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。

こうした認識の下、地方分権改革の推進について、以下のとおり提言する。

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・地方の本来の在り方を踏まえ、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こと。
- ・ 国と地方の税収割合が概ね 6 対 4 であるのに対し、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、地方税源の充実とともに、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や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・地方が連携・協力し財政資源の充実を図る中で、地方の財政需要を地方財政計画に的確に反映し、安定的な財政運営に必要な地方一般財源総額を確保・充実すること。
- ・ 地方交付税については、「地域固有の財源」であり、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供するために必要不可欠のものであることから、地方交付税の本来の在り方を十分に踏まえ、財源保障機能と財源調整機能が適切に発揮されるよう、所要の総額を確保すること。また、いわゆる「トップランナー方式」による算定にあたっては、条件不利地域等、地域の実情に配慮し、その拡大を厳に慎むとともに、地方の改革意欲を損ねることのないよう、地方公共団体の行財政改革により生み出された財源は必ず地方に還元すること。さらに、累増する臨時財政対策債については、臨時財政対策債の廃止や地方交付税の法定率の引き上げを含めた抜本的な改革等を行うこと。
- ・ 地方が地域の実情を踏まえて事業推進できる社会資本整備総合交付金等の一括交付金の総額を確保するとともに、国と地方の役割分担の下、個別補助金の対象は地域ごとに偏在性があるものや年度間で大きな変動のあるものに厳に限ること。

2 国の政策決定への地方の参画

(1) 国と地方の協議の場の充実

- ・ 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。加えて、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、「地方税財政分科会（仮称）」や「社会保障分科会（仮称）」など分野別の分科会を設置すること。
- ・ 地方が重要な役割を担う施策や地方の行財政運営に影響の大きい施策の立案に当たっては、地方への情報提供を速やかに行うとともに、早期に地方と協議すること。

(2) 立法プロセスへの地方の関与

- ・ 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。議員立法により、義務付け・枠付けがなされてしまう現状があることから、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」又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。

3 地方分権を実感できる改革の深化

(1) 「従うべき基準」をはじめとした義務付け・枠付けの見直し

- ・ 全国知事会を始め多くの地方公共団体が見直しを提案していた放課後児童クラブの「従うべき基準」について、第9次地方分権一括法により参酌基準化がなされたが、福祉分野を中心に施設等の面積、有資格者の人員配置などに関する基準が依然として「従うべき基準」とされ、地域の実情に応じた施設等の設置促進や適正な運営の確保に支障が生じているため、速やかに「従うべき基準」を廃止し、「参酌すべき基準」等へ見直すこと。
- ・ 「参酌すべき基準」については、地方分権改革推進委員会の第3次勧告において「地方自治体の条例による国の法令の基準の『上書き』を許容するもの」と位置付けられたことから、地方の実情に即した基準とするため、参酌基準化を積極的に進めること。
- ・ 「従うべき基準」の見直しについて、基準の緩和により安全性などの低下が進むかのような誤解が依然としてあることから、国においても、地方分権改革の意義や制度改正の趣旨が国民に十分理解されるよう、周知に努めること。
- ・ 義務付け・枠付けの見直しについては、これまで一定の進展があったが、新たな法令等の制定により、地方は新たな計画策定や事務の実施を求められ、また、「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。国が今後法令等を定める場合は、「従うべき基準」の設定は厳に行わないなど、義務付け・枠付けが許容される基準について見直すこと。
- ・ 地方分権改革推進委員会の第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」の確立を実現すること。

(2) 地域公共交通制度の見直し

- ・ 地域住民の生活基盤を維持するためには、地域の実情に応じた公共交通

体系を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。路線バスのみならず区域運行バス、自家用有償旅客運送等の活用を促進するための制度の見直しは個別に進められてきたが、さらに、関係する法規制を横断的に見直し、地域の実情に応じた交通手段の円滑な導入を可能とする制度を構築すること。

- ・ 自家用有償旅客運送事業の登録等権限の「手挙げ方式」での移譲などが進められているが、路線バスやタクシーなどの旅客自動車運送事業の許可権限の移譲をはじめ、地域公共交通会議などを通じて、地方公共団体が主体的に地域の公共交通の形成に調整権能を果たせる仕組みづくり及び必要な支援等を行うこと。

(3) 一元的な雇用・産業振興政策の実現

- ・ 地方版ハローワークは、大半の都道府県において取り組まれ、移住定住促進、女性・高齢者の活躍促進、企業人材確保などの施策を雇用政策と一体的に実施できるものとして実績を積んでいることから、更なる拡大を支援すること。
- ・ 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など、地方版ハローワークにおいて、国と地方の連携の在り方などについて不断の見直しを行うこと。
- ・ 国が令和2年1月に予定しているハローワークシステムの刷新に当たっては、国のハローワークから地方公共団体へ提供される求人情報について数・内容ともに充実するなど、地方版ハローワークにおけるマッチングが一層効果的に行えることを目指したシステム設計及び運用を行うこと。
- ・ 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地方の取組の成果や課題を検証し、国と地方の役割分担などについて必要な見直しを行うこと。
- ・ 農地転用許可制度については、地方分権の成果として国・都道府県・市町村の間の権限の見直しを行ったところであるが、農用地の確保のみならず地域課題解決にも資する運用の検討も含め、現場に即した柔軟な運用が図られるよう、地方と十分に協議しながら適切な改善やフォローアップを進めること。
- ・ 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る。地域経済を支える中小企業や農林水産業への支援については、国と地方公共団体が実施する事業とが適切に連携することで、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、一部の省

庁においては未だに多くを占めており、地方公共団体が実施する事業との連携が図られないため、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) 「提案募集方式」等の見直し

- ・ 「提案募集方式」は、過日成立した第9次地方分権一括法に成果が示されるように、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、地方の意欲と知恵を十分に活かせるよう制度を拡充すること。例えば、「国が直接執行する事業の運用改善」に係る提案についても「実質的な義務付けとなっている事務作業の見直し」に限らず提案対象とすることや、過去と同内容の提案が複数の団体からあった場合には検討対象とすること、将来予想される支障を防止するための提案に当たり一律に具体的な支障事例を求めないこと。
- ・ 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、国が地方に委ねることによる支障などの立証・説明責任をしっかりと果たせない場合には、原則として地方への権限移譲や規制緩和を行う方式とすること。
- ・ 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。
- ・ 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公共団体への義務付け・枠付けの見直しに当たるものについては、特区に指定された地域に限定せずに規制緩和を実現すること。
- ・ これまでの対応方針において、「検討を行う」又は年次を示して「結論を得る」とされた事項について、今後の検討において重点事項として取り上げるなど、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。

(5) 「地方分権特区」の導入等

- ・ 国から地方への権限移譲については、全国一律の移譲を基本としつつ、「ハローワーク特区」のように実証実験的な権限移譲を認めることとし、例えば広域連合の活用など、「地方分権特区」の導入を大胆に推進すること。

(6) 制度的課題に関する検討

- ・ 地方や住民が地方分権改革の意義や効果をより一層感じられるよう、国の地方分権改革推進本部及び有識者会議においては、現在の「提案募集方

式」の取組に加え、国と地方の役割分担や「従うべき基準」の見直しなど制度的な課題について検討を開始するなどの取組を行うこと。

(7) 事務・権限の移譲などを円滑に進めるための措置

- ・ 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、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。
- ・ 適正な法執行の観点から、地方公共団体が十分な準備期間を確保できるよう、地方への事前情報提供を含め、政省令の整備を法の公布後3ヶ月以内に行うこと。
- ・ 国の法令の改正に伴い、地方公共団体の条例の制定改廃が必要となる場合、法令の公布から施行までに十分な期間を確保するなど、地方公共団体の条例案の検討や議会での審議が十分になされるよう配慮すること。

(8) システム等の共同化における配慮

- ・ 国において、地方公共団体のシステム等の共同化を促進する場合には、地方の意見を十分に反映して仕様等を決定するとともに、各地方公共団体の独自の許可基準等を尊重し、必要最小限のカスタマイズを許容するなど、地方の自主性及び独自性に配慮すること。

4 地方分権改革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んなく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。

- ・ 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、こうした活動の活性化を図ること。

(2) 憲法と地方自治

- ・ 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、参議院選挙区の合区の解消や、地域代表制のあり方等、憲法改正に向けた議論を積極的に行う必要がある。
- ・ 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（立法における分権）、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こと。