

地方分権の推進に関する意見書

—新時代の地方自治—

平成6年9月26日

全 国 知 事 会
全国都道府県議会議長会
全 国 市 長 会
全国市議会議長会
全 国 町 村 会
全国町村議会議長会

21 世紀を迎えようとしている今、日本は、大きな変革を迫られており、「地方分権」の実現は、その変革の基本を成すものである。

戦後、経済の再建と国民生活の安定は、最大の課題であり、これらを解決するために、中央集権型の制度に依存した画一的な行政運営が半世紀にわたり行われてきた。

国民の努力もあり、多くの成果を生み出すことができた現在、より成熟した日本社会の構築を図るためには、新しい国民的な目標が必要となっており、「地方自治の充実」及び「地方分権」が、国民的目標の一つとして再認識され、大きく脚光を浴びている。

国際的には、民族紛争、地球環境問題への対応など、全世界が協調して解決すべき多くの課題に対して、先進国の一員として、その経済力に相応した責任をこれまで以上に積極的に果たすよう強く期待されている。このため、国政はこまごまとした事務から解放され、新たな国際社会の秩序形成と国民社会全体の存立と発展にかかわる「国際関係の調整・貢献業務」などに専念できるような体制に変革していくことが必要である。

国内では、経済成長が所得水準の向上をもたらしたものの、多くの国民は、それを実感できず、真の豊かさを求めようとしている。このため、成長優先の政策から生活重視の政策への転換が行われつつある。生活重視となれば、生活に身近な地方公共団体の果たす役割への期待が高まるのは当然であろう。さらに、中央集権的な行政の結果、首都圏への一極集中、地方における過疎化、地域経済の空洞化などの課題が生じてお

り、このためにも、地方公共団体が、迅速・機敏に、きめ細かに、しかも自立的・総合的に行動し、生活の向上と魅力ある地域づくりに邁進できるような権能と条件を備えてゆくべきである。

今こそ、地方公共団体は、地方自治が住民の権利と責任において主体的に形成されるべきという基本的観点に立って、その責務を果たすために、より足腰を強めて「自立する」ことが肝要である。

我々が「地方自治の充実」を期して、地方における事務権限の抜本的強化、財政自主権の確立などを内容とする「地方分権」を強く求めているのは、正にこのような考え方に立つからである。このことは、21世紀に向けた国民的目標を達成するためにも不可欠なものであると確信している。

例えば、まちづくりを取りあげると、全国一律の基準では、それぞれの地域の特性を反映した「まち」が実現できないことは自明であり、まちづくりのような一定の区域に限定される属地的な行政分野は、本来的に地方公共団体の仕事と言えよう。

また、社会福祉にしても、一人ひとりの高齢者や体の不自由な人たちが必要としている個別的なケアサービスを十分に提供するためには、地域住民の声が迅速かつ的確に反映できる身近な地方公共団体に権限と財源が確保されるべきである。

地方公共団体の手により立案・調整された施策の遂行が保障され、地方公共団体が責任を持って実施できるという「自立的な地方行財政システム」の確立が求められているのはそのためである。

地方公共団体も自らの変革を厭うことなく、民主、公正・透明、効率の実現のための努力を重ねなければならないことは当然である。そして、総体として国民の自由な活動が保障され、国民の負担をできるだけ軽減するという方針を堅持しつつ、これまでの国と地方の役割分担を徹底的に見直し、国と地方を通じた抜本的な行財政改革を断行すべきである。

今回、地方関係六団体が「地方分権推進委員会」を発足させ、具体的な地方分権推進方策について検討を進めてきたのは、以上のような考え方に立ち、国に依存しつつ地方は責任を回避するというような「甘え」の姿勢を自らが正し、まず、地方が率先して、「地方分権」の推進について具体的な提言を行う必要があるとの認識からであった。

本意見書は、二層の自治制度は当面維持されるべきものとの考えの下に、審議・検討を進めてきた。なぜなら、すでに、都道府県も市町村も国民意識の中に広く定着しており、いたずらに受け皿論に終始し、国民の求める「地域の自立」が遅れてはならないと判断したからである。

また、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体において処理するという観点から、市町村優先の原則に立脚し、それぞれの役割を地方自らが明確にしてい く必要があるが、当面、都道府県に重点を置いた国と地方との役割分担の見直しを進めることが現実的かつ効果的である。

国と地方との役割分担の抜本の見直しに伴う国から地方への公務員の再配置については、これに適切に対

応する措置をとることが必要であると考える。

本意見書は、以上のような認識に基づき、昨年の「地方分権の推進に関する国会決議」や臨時行政改革推進審議会（第３次行革審）の最終答申などを踏まえ、今後の国における地方分権に関する大綱方針の策定に向けて、地方の意見が反映されるよう「地方分権推進要綱」（別紙）として、とりまとめたものである。

「新時代の地方自治」のあり方を見据えつつ、地方公共団体の総意を結集した今回の意見書は、地域住民の期待に応えるための、地方公共団体自らの決意表明であり、国に対する具体的な初めての意見具申である。地方六団体の「地方分権実現」に向けての考えについて、理解を強く求めたい。

地方分権推進要綱

目次

- 第1 総則
- 第2 地方公共団体と国との関係
- 第3 財政自主権の確立及び地方分権の推進に伴う
財源の保障
- 第4 地方分権推進計画の作成等
- 第5 地方分権委員会の設置
- 第6 地方公共団体の行財政運営の民主化、
公正・透明化及び効率化
- 第7 地方公共団体と国との裁判的調整
- 第8 地方分権の推進に関する法律の制定

第1 総則

1 (目的)

この要綱は、日本国憲法第92条に規定する「地方自治の本旨」及び地方分権の基本理念に基づき、地方公共団体と国との関係及びそれぞれの役割を見直すことにより、地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定め、地方自治の確立に資することを目的とする。

2 (地方分権の基本理念)

地方分権は、地域の特性に応じた個性ある地域づくり及び住民福祉のより一層の質的な増進を図るため、住民自治を強化し、地方公共団体の自主性及び自立性を最大限尊重して、真に民主的で公正・透明かつ効率的な行財政システムを構築することを基本理念とする。

第2 地方公共団体と国との関係

1 (地方公共団体と国の役割の基本的あり方)

地方公共団体及び国は、それぞれの機能と責任を明確に分ちつつ、国は国際社会の中における主権国家としての一貫性を必要とする事務、全国的に統一して処理すべき事務及び生命、安全等の基準の設定に関する事務に専念し、地方公共団体はその他の国内の行政に関する全ての事務を所掌するものとする。

2 (地方公共団体及び国の事務の範囲等)

- ① 国が所掌する事務は、原則として、次に掲げる範囲のものに限定するものとする。

- (1) 天皇及び皇室に関すること。
- (2) 外交、防衛及び安全保障に関すること。
- (3) 司法に関すること。
- (4) 国政選挙に関すること。
- (5) 通貨、公定歩合、民事及び刑事に関する基本ルール、公正取引の確保、金融、資本市場、貿易、物価の統制、工業規格、度量衡、知的所有権並びに郵便に関すること。
- (6) 国籍、税関、出入国管理及び旅券に関すること。
- (7) 海難審判、海上保安、航空保安その他の全国的な治安の維持に関すること。
- (8) 全国の総合開発計画及び経済計画の策定に関すること。
- (9) 公的年金、公的保険、労働基準、基本食糧の確保、資源・エネルギーの確保等に関すること。
- (10) 全国的な電波監理及び気象業務に関すること。
- (11) 全国的に影響を有する特に高度で専門的な科学・技術、学術・文化、環境対策等に関すること。
- (12) 伝染病予防、薬品の規制、医療従事者の資格その他の人の生命、健康及び安全に関する基準、生活保護に関する基準、義務教育に関する基準等の設定に関すること。
- (13) 国勢調査等の全国的な統計調査に関すること。
- (14) 全国を対象とする骨格的かつ基幹的な交通・

通信基盤施設の整備及び管理に関すること。

(15) 地方制度及び国と地方公共団体との間の基本的ルールに関すること。

(16) 国の機関の組織（内部管理を含む。）及び税財政に関すること。

② 現行の機関委任事務制度は廃止し、地方公共団体の事務とするものとする。ただし、上記①に掲げる事務のうち、国政選挙、旅券等国の事務で、地方公共団体において執行することが国民の利便及び行政効率の面から望ましいものについては、国が地方公共団体に対して財源を付与した上、委任するものとする。

③ 地方公共団体と国との事務配分の見直しに伴い、国の出先機関の整理・統合を推進し、地方事務官制度を廃止するものとする。

3 （地方公共団体に対する国の関与のあり方等）

① 地方公共団体に対する国の行政機関の関与は、必要最小限度のものとし、かつ、法律の明文の規定によって認められている場合にのみこれを行うことができる。

この場合を除き、国の行政機関は、直接、間接を問わず、地方公共団体に対して関与をしてはならない。

② 国は、上記①の地方公共団体に対する国の行政機関の関与の基本原則に則し、現行の関与に関する法令を見直すこととし、国の行政機関は、現在、法律の明文の規定に基づくことなく、要綱等により地方公共団体に対して関与しているものに

については、直ちにこれを廃止するものとする。

- ③ 前項 2 ②の規定により、国の事務で地方公共団体に委任したものに係る執行を確保するために必要な手続については、「地方分権の推進に関する法律」（後出第 8 参照）において一元的に規定するものとする。
- ④ 地方公共団体は、国の行政機関から受けた関与の内容について異議がある場合には、第 5 に規定する地方分権委員会に対して不服の申出をすることができる。

第 3 財政自主権の確立及び地方分権の推進に伴う財源の保障

1 （税体系の抜本的見直し）

国は、第 2 に掲げる地方公共団体と国との事務配分の見直しに伴い、地方公共団体の事務配分に応じた地方税源が安定的に確保できるよう、また、現行の地方公共団体における歳出総額と地方税収入総額との乖離を極力縮小するよう、地方税及び国税のあり方を抜本的に見直さなければならない。

2 （課税自主権の強化）

国は、地方公共団体の課税自主権を尊重し、地方公共団体が新たに税目を起こして普通税を課税しようとする場合又は標準税率によらず課税しようとする場合には、当該地方公共団体の措置について関与してはならない。

なお、目的税についても普通税と同様に、課税自主

権についての規定を地方税法(昭和 25 年法律第 226 号)において新たに設けるものとする。

また、分担金、使用料のほか、いわゆる課徴金の賦課徴収も地方公共団体が独自に行えるものとする。

3 (地方交付税制度の見直し)

国は、第 2 に掲げる地方公共団体と国との事務配分の見直しに伴い、交付税率を含め現行地方交付税制度について、抜本的に見直さなければならない。

なお、地方交付税は、国の一般会計を通すことなく交付税特別会計に直接繰り入れるものとする。

4 (国庫補助負担制度の改革)

地方分権に関する諸改革にあわせて、国庫補助負担制度のあり方(補助条件、決定手続等の簡素合理化を含む。)を抜本的に見直さなければならない。この場合、国庫補助負担金は、公共事業、教育、福祉等の事業に係る負担金やこのような負担金に類する性格の強い補助金に限定し、奨励的補助金及び少額補助金は、廃止するものとする。

特に、市町村に対する負担金については、生活保護、国民健康保険、義務教育等に関するものを除き、原則として廃止するものとする。

この場合において、国は、廃止した相当額を地方一般財源として措置しなければならない。

第 4 地方分権推進計画の作成等

① 国会は、「地方分権の推進に関する決議」の趣旨に

に基づき、内閣に対し、地方分権の推進施策に係る計画（以下「地方分権推進計画」という。）（案）を速やかに作成するよう求めることができる。

- ② 内閣は、地方分権推進計画（案）を作成しようとする場合及び上記①の規定により国会から地方分権推進計画（案）を作成するよう請求があった場合には、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 263 条の 3 第 1 項に規定する地方公共団体の長又は議会の議長の全国的連合組織から意見を聴取の上、地方分権推進計画（案）を「地方分権の推進に関する法律」の施行後、2 年以内に作成し、国会に提出しなければならない。

- ③ 地方分権推進計画（案）には、次に掲げる事項を定めるものとする。

ア 地方分権の推進に関する基本方針

イ 原則として国の事務の範囲とされる事項

ウ 国と地方公共団体との関係の基準及び調整に関する事項

エ 地方公共団体の税財政基盤に関する事項

オ 国の補助負担金に関する事項

カ 地方分権の推進に伴う国の出先機関の整理・統合に関する事項

キ イからカまでについてその実現時期、手順等に関する事項

ク その他内閣が必要と認める事項

- ④ 国会は、内閣から提出された地方分権推進計画（案）の内容について異議がある場合には、その理由を付して内閣に対して地方分権推進計画（案）の

内容の修正を求めることができる。

- ⑤ 内閣は、上記④の規定により国会が修正を求めた場合には、地方分権推進計画（案）を直ちに再検討し、再度国会へ提出しなければならない。
- ⑥ 内閣は、国会が地方分権推進計画（案）を議決した場合には、直ちに必要な法的措置等を講じなければならない。
- ⑦ 内閣は、地方分権推進計画の実施状況について、毎年、国会に報告するとともに、公表しなければならない。
- ⑧ 都道府県は、市町村との関係について、都道府県地方分権推進計画を作成するものとする。

第5 地方分権委員会の設置

1 （設置）

内閣に独立の行政委員会として、地方分権委員会を設置するものとする。

2 （所掌事務）

地方分権委員会の所掌事務は、次のとおりとする。

- ア 地方分権推進計画（案）の作成に関する方針及び基準を内閣に対して提示すること。
- イ 地方分権推進計画（案）の内容に関して、国会又は内閣に対して意見を申し出ること。
- ウ 地方分権推進計画の実施状況を監理すること。
- エ 地方公共団体に影響を及ぼす法律若しくは予算の議決又は条約の承認に関して、国会又は内閣に対して意見を申し出ること。

オ 地方公共団体に影響を及ぼす政令、府令若しくは省令等又は重要な国の計画に関して、内閣又は各主務大臣等に対して意見を申し出ること。

カ 国の行政機関から受けた関与の内容について、地方公共団体から不服の申出があった場合における審理及び裁決に関すること。

3 （措置義務等）

① 国会、内閣又は各主務大臣等は、前項 2 アからオまでの規定に基づく地方分権委員会からの意見等に沿った所要の措置を講じなければならない。

② 国会、内閣又は各主務大臣等は、地方公共団体に影響を及ぼす法律若しくは予算の議決若しくは条約の承認に関する審議、政令等の制定又は重要な国の計画の策定に当たっては、あらかじめ地方分権委員会の意見を求めなければならない。

4 （構成等）

地方分権委員会の構成等は、次のとおりとする。

ア 地方分権委員会の委員は、内閣総理大臣が国会の同意を得て、地方自治に関する学識経験者から任命すること。

イ 地方分権委員会の委員の定数は、5 人とし、そのうち、2 人については、地方自治法第 263 条の 3 第 1 項に規定する地方公共団体の長及び議会の議長の全国的連合組織が推薦する者とする。

ウ 地方分権委員会の委員の任期は、4 年とすること。

エ 地方分権委員会の委員長は、委員の互選に基づき内閣総理大臣が任命すること。

オ 地方分権委員会の委員長の任免は、天皇が、これを認証すること。

カ 地方分権委員会は、独自の事務局を有すること。

第6 地方公共団体の行財政運営の民主化、公正・透明化及び効率化

1 （住民投票制度創設の趣旨）

地方公共団体は、当該地方公共団体の行財政運営の民主性をより一層高めるため、一定の事項を定める条例制定手続に「住民投票制度」を導入するものとする。

2 （住民投票を要する事項）

住民投票制度を適用する事項は、当該地方公共団体の条例で定めるものとする。

3 （監査機能の強化）

① 地方公共団体の公正かつ効率的な財政運営を確保するため、地方公共団体は、現行の監査委員による監査に加え、財務監査については、外部監査制度を導入するものとする。

② 地方公共団体は、共同して外部監査の実施機関として、連合監査機構を設置することができる。

③ 連合監査機構は、地方公共団体の長、議会又は住民（一定数以上の住民の連署を要件とする。）から請求があった場合に、外部監査を実施し、公表するものとする。

4 （情報公開条例及び行政手続条例の制定）

- ① 地方公共団体は、住民参加の充実及び行政の透明性の向上を図るため、情報公開条例の制定を一層積極的に進めるものとする。
- ② 地方公共団体は、行政運営における公正をより一層確保するため、行政手続条例を速やかに制定するものとする。

第7 地方公共団体と国との裁判的調整

1 （裁決の取消請求）

地方分権委員会のした裁決（前出第2の3の④及び第5の2の4参照）について、国及び当該地方公共団体は、それぞれ裁判所に対して、その取消しを請求することができる。

2 （条例の無効宣言訴訟）

国は、地方公共団体の条例が法律に違反すると認めるときは、当該地方公共団体を被告として、当該条例の無効宣言の裁判を裁判所に求めることができる。

第8 地方分権の推進に関する法律の制定

国は、「地方分権の推進に関する決議」の趣旨にかんがみ、地方分権の基本理念、地方公共団体と国との関係の基本的あり方及び地方分権推進計画の作成、地方分権委員会の設置等地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定めるため、「地方分権の推進に関する法律」をおおむね1年程度を目途に制定するものとする。

なお、国は、「地方分権の推進に関する法律」の制定に伴い、規定の整備を要する関連法令の見直しを行い、地方分権推進計画に基づく所要の措置を講じなければならない。