

地方分権基本法の制定に関する緊急提言

平成5年1月4日、政治改革推進協議会は、抜本的な政治改革の推進が叫ばれるなか、「地方分権に関する緊急提言」を公表した。

われわれはこの緊急提言において、地方分権の実現は選挙制度改革、国会改革、政党の改革等とならぶ政治改革の核心課題であり、高齢化と国際化の波のなかで苦悩する地域社会の再生にとって必須の条件であること、そしてなによりも、キャッチ・アップ過程を終了したわが国が、21世紀にむけて国民の期待に応えうる新しい政治・行政体制を確立するための欠くべからざる前提条件であることを主張した。

いうまでもなく、今日わが国に求められているものは、中央一地方の全制度を貫き、政治・行政・経済の全分野をまたぐ立体的な視点に立った改革の実現であり、明治維新、新憲法体制に次ぐ第3の変革の推進である。われわれは、政治改革論議の当初より、選挙制度改革等はわれわれのめざす改革の入口にすぎず、この「分権革命」に踏み込むことによって、はじめて利益誘導政治を根底から払拭し、新しい政治と行政を確立することができるかと訴えてきた。

そしてわれわれは、これを推進するため地方分権基本法を早期に制定し、中央政府の責任を国の存立にかかわる事項に限定するとともに、機関委任事務を全面的に廃止し、自治体の自治立法権の拡大をはかる必要があるとした。さらに、この地方分権の推進を着実なものとするため、計画的な分権の推進と独立行政委員会としての地方分権推進委員会の設置を強く求めてきた。

また一方においてわれわれは、地方分権を真に現実のものとするためには、今日に至るまでの地方自治体の側の姿勢も根本から見直すべきであると指摘し、都道府県、市町村が厳しい自己改革をおこなうことによって、地方分権の担い手たるにふさわしい責任ある行政体制を確立することを何よりも強く求めるとともに、過去の分権論議において見落とされがちであった地方議会、選挙制度等の改革にも大胆に踏み込むべきであることを繰り返し訴えてきた。

平成6年12月25日、村山内閣は国民の地方分権の推進を求める声に押され、「地方分権の推進に関する大綱方針」を閣議決定した。政府が公式に地方分権の方向とその手順を決めたのは初めてのことであり、われわれは、この点に関するかぎり、今回の大綱方針の意義を高く評価するものである。

しかし、村山内閣が閣議決定した大綱方針は、そのとりまとめの最終局面において、われわれの提言はもとより、地方6団体、第24次地方制度調査会の答申、さらには政府・行政改革推進本部に設置された地方分権部会・専門員の意見からも大きく後退した。

ことに、そこに示された具体的な方策については、以下8点においてきわめて不十分であり、地方分権の推進を求めてきた国民の期待を大きく裏切るものであったと判断せざるをえない。

- 1 国の役割については、明確なものにしていくとの表現にとどまり、その役割を限定的なものにすることについては、なんら言及していないこと。
- 2 機関委任事務に関して、その整理合理化を積極的に進めるとしたにすぎず、求められている機関委任事務制度の廃止になんら言及していないこと。
- 3 機関委任事務とならんで長年の懸案とされてきた地方事務官、国の出先機関については、制度の廃止になんら言及していないこと。
- 4 自治体の事務処理についての国の関与についても整理合理化を述べたにすぎず、必置規制は基準の弾力化をいうのにとどまっていること。
- 5 権限の自治体への移管と並んで求められる国と地方の税源配分についても、事務配分に応じた地方税源の安定的確保をいうのにとどまっていること。
- 6 補助金の廃止に言及しないどころか、その存続が整理合理化の名のもとに示されていること。
- 7 推進計画に関しては、具体的内容になんら言及しておらず、たんに計画的に推進をいうにとどまっていること。
- 8 地方分権の推進に関する委員会については、たんに推進計画の策定および推進について意見を述べるができるというにとどまり、なんら実効ある規定に言及していないこと。

村山内閣は、大綱方針の末尾において「地方分権の推進に関する法律案について早急に検討を進め、具体的成案を得て次期通常国会に提出する」とし、目下、今国会中に法案を提出すべく準備を進めている。

しかし、このような大綱方針にもとづく法律案は、中央省庁にとって、もはや不要なわずかな権限の移譲を規定したものとなる恐れが強く、国民の求める抜本的な地方分権の推進に資するどころか、現状維持の正当化の法的根拠とすらなりかねない。

われわれは、このような事態の推移に強い危機感を抱き、ここに、「地方分権基本法に盛り込むべき事項」（法律の骨子案）を緊急に公表する。これは、われわれを含め、地方6団体、経済界、労働界、地方制度調査会等、地方分権を求める最近の多くの具体的な提言の成果を集約したものである。

われわれは政府、政党に対し、この提言の内容を踏まえ、今国会において「地方分権基本法」を速やかに制定することを強く求める。ことに与野党の国会議員に対しては、議員立法等、その実現にむけて党派を超えた取り組みをおこなうよう強く求めるものである。

またわれわれも、今回の提言を踏まえて独自の「地方分権基本法案要綱」を作成し、政府、各党に対し、具体的な対案を提示する用意があることを、ここに宣言する。

「地方分権基本法」に盛り込むべき事項（法律の骨子案）

地方分権の推進は、なによりも国の事務の大胆な移譲、地方自治体の組織・運営への関与の廃止によって、集権体制の源を断つとともに、国と地方自治体がそれぞれの責任をまっとうしつつ高度の協力関係をつくりあげることが目的としている。

この目的は、中央省庁の抵抗を排しつつ、一定の期間の内に協力的な推進機構によって計画的に実現されるべきものである。地方分権基本法はこれらの諸点について一点の曇りもなく明瞭に定めたものでなくてはならない。

以上の認識にもとづき、われわれは地方分権基本法は次の骨子から成るものでなくてはならないと考える。

第1 基本理念

1 地方分権推進の基本理念

地域の自主性・自立性にもとづく個性豊かな社会を築くとともに、国際社会の変動的な状況に対応するために、国と地方自治体は、それぞれの責任と権限の分担を明確にし、高度の相互協力関係を確立する。

国は国の存立に関する事務に専念し、国際社会に名誉ある地位を築くことに努める。地方自治体への関与は、真にやむを得ないものに限定し、地方自治体の意思決定権を最大限拡大する。地方自治体は、民主的でかつ効率的な行政体制を確立しつつ、個性あふれる地域社会の実現に努める。これを基本理念として、地方分権を推進する。

2 国および地方自治体の責務

国はこの法律にもとづき、地方分権を計画的に推進するための具体的施策を策定し、実施する責務を有する。また地方自治体は、この法律にもとづき、責任ある施策の推進とそのために必要な行政運営の改善に責務を有する。

第2 権限移管の基本指針

1 国の事務

- (1) 国の事務は、国の存立に直接必要な事務、全国的に統一されていることが望ましい事務の基準設定、高次の研究開発等に限定する。
- (2) 右以外の事務は、地方自治体がそれぞれ完結的に処理できるよう、必要な権限をすべて移管する。
- (3) 国が分担する事務は、原則として国自らの責任と権限において処理し、地方自治体の長および行政委員会を国の機関として処理する事務（機関委任事務）は廃止する。
- (4) 国政選挙、外国人登録、旅券の発給、国の指定統計等、とくに法律で定めた事務については、地方自治体に事務処理を委託することができる。ただし、この場合、国は地方分権推進委員会（第五に規定）の意見を求めなくてはならない。また地方自治体の事務処理に要する経費については全額を保証しなくてはならない。
- (5) 国は、地方自治体の事務処理に関する許認可、許認可の基準、機関・職員の設置および法令にもとづかない事実上の協議を廃止する。
- (6) 地方事務官制度を廃止し権限の移管に応じて国家公務員または地方公務員とする。
- (7) 国は、事務の再配分および権限の移管にともない、中央官庁の組織体制を見直すとともに、地方支分部局を国自らの責任と権限において処理する事務に必要なものに限定する。

2 都道府県と市町村の関係

- (1) 地方自治体が分担する事務は、市町村が分担することを基本とし、都道府県の実務は広域的自治体として、市町村の区域を超える広域的かつ総合的な政策・調整に関する事務、市町村が分担するには著しく非効率な事務、高度な専門性を有する事務、市町村行政の補完・支援に関する事務に限定する。
- (2) 市町村が分担する事務のうち、市町村の規模能力、地域の実情等から単独での処理が困難なものについては、広域連合制度や一部事務組合等の市町村間の共同の取り組みによる市町村の主体的な問題解決を基本とする。
- (3) 都道府県は、市町村との権限の配分にともない、行政組織の簡素合理化に努めるとともに、必要な財政上の措置を講じなくてはならない。

第3 税財源の再配分

- 1 国、都道府県、市町村は、自らの事務とされたものの処理に要する経費について、それぞれ自ら負担し、責任の所在と経費の負担を一致させることを原則とする。
- 2 右の原則にもとづき、国税と地方税の税源を見直し、地方独立税源を充実させる。
- 3 税源配分の見直しにあたっては、税収の安定性があり、地域的偏在の少ない税源を国から地方自治体に移譲する。
- 4 地方税の課税権については、地方自治体の自主性を最大限確保し、国の関与は最小限に限定する。
- 5 補助金等は、新たに国の事務であって地方自治体を実施を委託する事務の経費を除いて全廃する。地方譲与税制度は、廃止する。
- 6 地方交付税制度は、税源配分の見直し、補助金等の廃止、地方譲与税制度の廃止との整合性をはかりつつ、所要の総額を確定し、配分方式を簡素化する。
- 7 地方債の発行については、国の関与を最小限とし、市中消化を原則とする。
- 8 国は、地方交付税制度の運用に関して、地方分権推進委員会の意見を求めなくてはならない。

第4 地方分権推進計画の策定

- 1 内閣総理大臣は、地方分権推進委員会の勧告を受けて、計画期間を5ヵ年とする地方分権推進計画および各年度における達成目標を明示した地方分権推進年次計画を、この法律の施行の日から1年以内に策定し、閣議の決定を求めねばならない。
- 2 地方分権推進計画は、次に掲げる事項について定めなくてはならない
 - ① 国から地方自治体に移譲する事務の権限
 - ② 地方自治体の事務処理、機関・職員に関する国の関与の廃止
 - ③ 国と地方自治体の税源の再配分に関すること。
 - ④ 補助金・負担金等の廃止と一般財源化に関すること。
 - ⑤ 国家公務員から地方公務員への身分の移管との人員に関すること。
 - ⑥ その他必要と認める事項
 - ⑦ 上記の事項について必要な法令の改正の準備に関すること。
- 3 内閣は、地方分権推進計画および地方分権推進年次計画を策定したときは、これを国会に提出し、その承認を得なくてはならない。
- 4 内閣は、地方分権推進計画および地方分権推進年次計画の実施に必要な法制上ならびに財政上の措置を講じなくてはならない。

- 5 内閣は、地方分権推進計画および地方分権推進年次計画の実施状況について、年次報告書を国会に提出しなくてはならない。国会が推進計画および実施状況について意見を表明したときは、内閣は遅滞なく必要な措置を講じなくてはならない。また内閣は、国会が実施状況について報告を求めたならば、適時それを報告しなくてはならない。
- 6 内閣は、地方分権推進計画の実施から5ヵ年間を経過したときは、地方分権推進委員会に意見を求め、地方分権推進計画の改定等、必要な措置を講じなくてはならない。

第5 地方分権推進委員会の設置

- 1 この法律にもとづく地方分権の実施に必要な措置を講じるために、地方分権推進委員会（以下「委員会」とする）を設置する。
- 2 委員会は地方分権の推進に関し、必要に応じて調査審議し、この法律に定める勧告および意見の提出のほか、内閣総理大臣および内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に対し自由に意見を述べることができる。
- 3 委員会は、関係行政機関、都道府県ならびに市町村その他関係団体に対し、資料の提出、意見の開陳、説明、その他必要な協力を求めることができる。
- 4 委員会は、この法律に定められた事務のほか、以下の事務を所掌する。
 - ① 地方分権推進計画および地方分権推進年次計画の実施状況の監視、ならびに内閣総理大臣および内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に対する必要な事項の勧告
 - ② 地方分権推進計画および地方分権推進年次計画の実施に必要な法令改正の審査に関すること。
 - ③ 新たな立法に関して、この法律の定める地方分権の基本理念にもとづき、審査すること。
 - ④ 法令と条例の適合性に関する国と地方自治体間の紛争について審査すること。
- 5 4の①の勧告があったときは、内閣総理大臣および関係行政機関の長は、遅滞なく必要な措置を講じなくてはならない。
- 6 総理大臣は、委員会が勧告または意見を提出したときは、ただちに国会に報告しなければならない。
- 7 委員会は、都道府県ならびに市町村における事務の実施状況を調査し、知事または市町村長に対し意見を述べるができる。知事および市町村長は、意見を受けたときには、これを尊重しなくてはならない。

- 8 委員会は、地方自治について優れた見識を持つ者3人によって組織し、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する。委員はいずれも常勤とする。委員会の事務を処理するために独立の事務局を置く。

第6 地方自治体の行政体制の見直し

- 1 内閣は地方分権を推進し、この法律の掲げる基本理念を実現するため、次の事項に関する地方自治法をはじめとする関係法令の改正案を、この法律の施行の日から2年以内に、とりまとめなくてはならない。
 - ① 首長の任期については、地方自治体がそれぞれ独自に条例で定めることができるものとする。
 - ② 市町村合併に関する住民提案制度を創設すること。
 - ③ 住民投票制度を創設すること。
 - ④ 直接請求制度を簡素合理化すること。
 - ⑤ 監査委員制度の強化と独立性の向上をはかること。
 - ⑥ 都道府県議会議員の選挙制度は地方自治体の制度選択制とすること。
- 2 地方自治体は、前項の法令の整備を受けて、所要の措置を講じる。

平成7年2月11日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）