

今後の地方自治制度のあり方についての中間報告

まえがき

国と地方との役割分担を明確化するとともに、自己決定と自己責任の原則を徹底する地方分権改革は、平成12年の地方分権一括法の施行を経て、次なる段階を迎えている。地方分権改革の新たなステージにおいて、真の分権型社会を実現するためには、地方分権推進委員会が、その最終報告（平成13年6月14日）において「分権改革の更なる飛躍を展望して」と題して掲げた幾多の課題を解決しなければならない。

当調査会は、平成13年11月19日に内閣総理大臣からの「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」についての諮問を受け、調査審議を重ねてきた。そして、平成14年7月1日の第3回総会において、「基礎的自治体のあり方について」、「大都市のあり方について」、「都道府県のあり方について」、「地方税財政のあり方について」、「その他の課題について」の5点を調査審議事項に定め、論点を整理したところである。

地方分権は、地方自治の本旨の実現ということが、その根幹となるものである。地方自治の本旨は、国と地方との適切な役割分担を踏まえ、地域の住民が地域の行政や経営に対して主体的に取り組むという住民自治と、地域の独自性と自律性が確保されるという団体

自治を確立することである。このことを明確にして、更なる地方分権の推進を図ることが肝要である。

今日、住民自治との関連において、地域社会に新たな胎動がみられる。コミュニティ組織、NPO等の各種団体等による多様な活動が展開されるようになっており、これらと地方公共団体との協働の仕組みの構築といったことも重要な視点となっている。

当調査会は、これまで5回の総会と24回の専門小委員会を重ね、現地での関係者との意見交換会も行って検討を重ねてきた。

この中間報告においては、上述の基本的認識を共有することを確し、それを踏まえて、地方分権時代にふさわしい基礎的自治体のイメージ、それを実現するための方策、過程等についての具体的な議論、大都市や広域的な地方公共団体である都道府県のあり方についての幅広い議論などを整理して示すこととした。なお、地方税財政のあり方については、各方面において議論が進められていることも踏まえ、今後、改めて意見を提出することとする。

当調査会としては、この中間報告に対する各方面の意見を踏まえ、最終的な答申に向けて精力的に調査審議を続けていく所存である。

この中間報告を契機として分権型社会の実現に向けた建設的な議論が更に広がり深まることを強く期待している。

第1 基礎的自治体のあり方

1 地方分権時代の基礎的自治体の構築

(1) 地方分権時代の基礎的自治体

- ① 機関委任事務制度の廃止等により国と地方との役割分担を明確にした地方分権一括法の施行で、我が国における地方分権改革は確かな一歩を踏み出した。

今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方に基づき、「基礎的自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である。

このためには、今後の基礎的自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、国や都道府県との適切な役割分担の下に、自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある。

これを踏まえると、基礎的自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましく、これに対しては国として積極的な事務や権限の移譲を進めるべきである。都道府県も、条例による事務処理の特例の活用等により、規模・能力に応じて事務や権限を移譲するなど、可能な限り基礎的自治体が住民に身近な事務を処理することができるようにしていくべきである。

これにより大半の国民がこのような地方分権の担い手となるにふさわしい基礎的自治体の住民となり、住民の自己実現を可能とするような豊かな地域社会を形成していくことが

できるようにすることが望ましい。少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則としてすべての基礎的自治体で処理できる体制を構築する必要がある。

このような基礎的自治体の体制の構築にとって、もう一つの重要な視点は、地域における住民サービスを担うのは、行政のみではないということであり、分権時代の基礎的自治体においては住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。

今後引き続き進められるべき改革は、このような基礎的自治体が行政事務を的確に処理するとともに、安定的に財政を運営できることを基本として制度の構築が図られるべきである。

- ② 地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、住民自治が重視されなければならない。

このためには、住民自治をより一層実現するように、さまざまな方策を検討していく必要がある。その一つとして、例えば、後述する地域自治組織を任意に設置することができる途を開くこととする必要がある。

- ③ このように分権型社会において、基礎的自治体が充実した自治体経営基盤を有し、住民自治についても強固な基盤を持

つことにより、分権の担い手にふさわしい役割を真に果たすことができるものとなることを期待する。

(2) これまでの経緯

地方分権推進委員会における地方分権改革の論議は、都道府県、市町村の枠組みについては、当面現行の制度を前提として、国から地方への権限移譲等を進めることとしていた。一方で、基礎的自治体である市町村については、「昭和の大合併」後の経済社会の著しい変化等を踏まえた規模・能力等の見直しの要請が高まり、自主的な合併が推進されている。

平成17年3月の市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という。）の期限までにできるかぎり、自主的な合併の成果があがる必要がある。当調査会としても、改めてこれに向けての関係者の真摯な努力に敬意を表するとともに、大きな期待を寄せている。特に住民に対して合併に関するさまざまな具体的な情報を提供することが必要であり、住民自身が地域の基本的な課題として合併について真剣に考えることが重要である。国及び都道府県としても、さらにさまざまな方策を展開し、自主的合併が進展するように取組を進めていくことが肝要である。

また、このような分権の担い手としての基礎的自治体が全国的に形成されることを推進していくと同時に、規模能力に応じた権限移譲等を進める観点から、指定都市、中核市、特例市等、一層大きな権限と責任を有する団体を目指して自主的に合併

することも検討されるべきである。

2 市町村をめぐる状況

(1) 市町村の役割

我が国の市町村は、明治初期に地域の公共事務及び法令に基づく事務の処理のため、以前から存在していた、いわゆる「自然村」を基盤として、「行政村」としたものである。

我が国の市町村については、小学校事務の処理のため300戸から500戸を標準として「明治の大合併」が行われ、中学校事務の処理のため人口8千人以上を標準として「昭和の大合併」が行われた。

今後、基礎的自治体は、一層厳しさを増す環境、住民ニーズの多様化、権限移譲、財源の充実強化等の中で、質的にも高度化し、量的にも増大する事務を的確に処理することができるものでなければならない。

(2) 市町村を取り巻く厳しい財政事情

近年我が国の財政は、税収が落ち込む中で、国・地方ともに巨額の債務残高を有するなど極めて厳しい状況にある。地方においても、毎年巨額の財源不足を生じており、その借入金残高は平成15年度末で約199兆円にのぼると見込まれている。

このような状況を踏まえると、今後地方財政全般にわたり歳出の抑制が求められ、各地方公共団体は、コスト意識を持って事務・事業に取り組み、地域における郵便局との連携をはじめ、

多様なサービスの提供方法の検討など、より一層効果的かつ効率的な行財政運営を行うことが必要となる。こうした観点から、市町村の規模等に対応して行われてきた各種の財政措置等についても見直しを図ることが避けられない状況にある。

(3) 少子高齢化の進行

今後、国全体の人口が2006年をピークに減少する中で、市町村がこのまま推移すると、2030年には人口5千人未満の市町村が現在の約700団体から1,200団体近くに増加し、現在よりもかなり高齢者の比重の高い地域社会の出現が予想されている。

少子高齢化の進行は、現在の地域社会に対して大きな影響を与えているが、特に小規模な市町村についてはより深刻であり、これまでのような職員や財政基盤を維持できない状態に陥ることが予想される。これにより、小規模な市町村においては地方自治法第1条の2第1項に規定する住民福祉の増進を図るという基本的役割を担うことが困難となることを想定せざるを得ない。

(4) 現在進められている市町村合併の位置付け

現在進められている市町村合併は、「昭和の大合併」後の生活圏や経済圏の拡大等をはじめとする経済社会の変貌、市町村を取り巻く環境の大きな変化、著しい少子高齢化の進行等の状況を踏まえて、今後、地方分権の担い手にふさわしい行財政基盤を有することができる基礎的自治体を形成するために、自治体を再編成するものと位置付けることができる。

また、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等の機能を維持するため、自治体経営の単位を再編成し、都市と農山漁村が共生する新しい基礎的自治体を目指す動きともとらえることができる。

3 合併特例法期限到来後における分権の担い手としての基礎的自治体

(1) 平成 17 年 4 月以降の合併推進の手法

現行の合併特例法の失効（平成 17 年 3 月 31 日）後は、新しい法律を制定し、一定期間さらに自主的な合併を促すこととする。この法律は、合併に関する障害を除去するための特例を中心に定め、現行法のような財政支援措置はとらないものとする。

なお、現行の合併特例法は延長しないことを前提に、平成 17 年 3 月 31 日までに関係市町村が当該市町村議会の議決を経て都道府県知事への合併の申請を終えたものについては、合併特例法の財政支援等を引き続き適用する旨の経過規定を置くものとする。

新法においては、上記 1 で述べたようなあるべき基礎的自治体を目指し、必要に応じて都道府県が市町村合併に関する構想を策定し、合併に関する勧告や、合併に取り組む市町村間のさまざまな合意形成に関するあっせん等により自主的な合併を進めるものとする。

なお、この場合において、自主的な合併についての目標を明

確にするため、法律上人口規模の要件（人口規模以外の要件が必要かどうか要検討）を示すべきであるという意見がある一方、法律上これを示すことについては慎重な意見も存在する。

(2) 包括的な基礎的自治体の形成と地域自治組織制度の導入

合併後、総じて規模が大きくなる基礎的自治体内において住民自治を強化する観点から、合併前の旧市町村の単位を基本として、基礎的自治体の事務のうち地域共同的な事務を処理するため、下記4のとおり、地域自治組織を設けることができることとする制度を創設する。

この制度を活用することにより、いわば旧市町村が包括的な基礎的自治体とも言うべき新しい基礎的自治体を形成するという形態をとることが可能となる。あわせて、地域自治組織に旧市町村の名称を冠することによって、合併前の名称を残すことも可能となる。

市町村は、新しい基礎的自治体を形成するに当たって、その自主的な判断により、旧市町村を単位とする基礎的自治体内の地域自治組織を設置することができる。

都道府県知事も、一定の場合に、小規模な市町村等を対象として、当該市町村を単位とする地域自治組織を設置し、包括的な基礎的自治体を形成すべきことを勧告することができるものとする。

さらに、離島や中山間地等においては、地域の特性等を踏まえた上で合併を推進していく必要があるが、例えば地理的条件

や財政的条件等により関係市町村間の協議がととのわず合併できなかつた市町村については、平成 17 年 4 月以降一定期間経過した後、包括的な基礎的自治体を形成する地域自治組織となることを都道府県に自ら申請することができるものとする。

市町村が自ら申請した場合には、都道府県知事が関係市町村の意見を聴き、当該都道府県議会の議決を経て、当該市町村がいずれかの基礎的自治体を形成する地域自治組織となることについて決定しうる仕組みを検討するものとする。

また、合併の進捗状況を踏まえ、基礎的自治体によって構成される広域連合の拡充等による新たな広域行政の推進方策についても、今後検討していく必要がある。

(3) 事務配分特例方式の検討

上記のプロセスを経た後においても、基礎的自治体として求められる十分な自治体経営の基盤を備えない市町村等が存在しうる。

このようなケースにおいては、今後の少子高齢化の進展等により、当該市町村が単独で行政サービスを適正に供給し続けていくことが困難となることが予想される。

そのような市町村については、組織機構を簡素化した上で、法令による義務付けのない自治事務は一般的に処理するが、通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務についてはその一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務付ける特例的団体の制度の導入について引き続き検討する必

要がある。

4 基礎的自治体における住民自治充実のための新しい仕組み

(1) 地域自治組織（仮称、以下同じ。）の制度化

基礎的自治体には、自治体経営の観点とともに住民自治の観点が重要であり、基礎的自治体における住民自治を強化するために、地域自治組織を基礎的自治体の判断に応じて設置することができる方策を検討する必要がある。

地域自治組織については、合併の有無に関わらず、基礎的自治体における一般制度としても、必要な地域（例：小・中学校区等）に任意に設置できる制度を検討する。

これを前提として、当面、合併後の市町村において、合併前の旧市町村単位に地域自治組織を導入する途を開くこととする。

(2) 地域自治組織のタイプ

地域自治組織は、当該区域に住所を有する者が当然にその構成員となり、そのタイプは、①行政区的なタイプ（法人格を有しない）と、②特別地方公共団体とするタイプ（法人格を有する）の2つとし、どちらかを選択できるものとする。

① 行政区的なタイプ

ア 事務等の考え方

基礎的自治体の組織の一部として事務を分掌する。

イ 機関

次のような機関とすることを検討する必要がある。

(7) 地域自治組織の機関は、地域自治組織の長と諮問機関（附属機関）としての地域審議会とする。

(イ) 地域自治組織には、事務局を置くことができる。

(ウ) 地域自治組織の長は、基礎的自治体の長が選任する。

この場合に、あらかじめ当該地域自治組織の地域審議会の意見を聴くことや、当該基礎的自治体の議会の同意を得ることも検討する必要がある。

(I) 地域審議会の委員は、公選又は住民総会による選出を可能とすることも検討する。

② 特別地方公共団体とするタイプ

ア 事務等の考え方

基礎的自治体の事務で法令により処理が義務付けられていないもののうち、当該地域自治組織の区域に係る地域共同的事務を処理する。

地域自治組織の機関は、基礎的自治体の補助機関の地位を兼ねることができることとし、法令により基礎的自治体が処理することが義務付けられている事務を地域自治組織において処理することも検討する。

その設置に当たって、法人格を有することにかんがみ、都道府県知事の認可を必要とするなど、都道府県知事が所要の関与を行うことを検討する。

イ 機関

地域自治組織の議決機関の構成員は公選（住民総会による選出を可能とすることも検討）とし、地域自治組織の執行機関は当該地域自治組織の議決機関の互選又は基礎的自治体の長による選任等とすることを中心に検討する。

地域自治組織には、事務局を置くことができる。

その職員は基礎的自治体からの職員の派遣又は兼務を原則とし、必要な場合には、臨時の職員を採用できることとする。

ウ 財源

地域自治組織は、基礎的自治体の事務の一部を処理するものであることから、その財源は、当該基礎的自治体からの移転財源によることを原則とする。

課税権と地方債の発行権限は認めないこととし、地方交付税も基礎的自治体について算定し、交付されることとする。

なお、地域自治組織が上記の移転財源による財源見合いの事務以外の事務を実施することを認める場合には、住民から何らかの負担を求めることができることとすることを検討する必要がある。

③ 検討に当たっての留意事項

いずれのタイプにおいても、法律で定める事項は最小限にとどめ、地域の自主性を尊重し、地域において活用しやすいものとなるような制度とする必要がある。