

資料 1

地方制度調査会中間報告について

第 3 回

三野町・三好町・井川町・三加茂町合併協議会

平成15年5月22日(木)

今後の地方自治制度のあり方に
ついての中間報告

平成15年4月30日

地方制度調査会

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認し、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ことが必要である。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、自主的な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。
- (エ) 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な事務を処理する。

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。

第2 大都市のあり方

1 大都市に関する制度の現状と課題

大都市に関する制度としては、昭和31年には指定都市制度が、平成6年には中核市制度が、そして平成11年には特例市制度が設けられ、今日に至っている。高次の都市機能が集積する都市地域においては、多様化する住民ニーズに即応して機動性の高い行政サービスの提供が求められており、大都市である基礎的自治体に対する一層の権限の移譲をはじめとした権能の強化が求められている。

一方、大都市は一般に人口が稠密で、多様で高度な都市機能が集積し、その社会実態的機能が一般の都市以上に広くかつ大きく周辺地域に及んでいるため、周辺地域との一体的整備が不可欠であり、大都市に特有の行政サービスの提供とともに、大都市を含む広域的なネットワークによる行政課題への対応が求められている。

また、大都市地域においては、住民と行政との距離が大きいという指摘があり、また人口の集中や合併によって都市の規模が拡大するにつれ、このような傾向が一層助長されているとの指摘がある。個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要である。

2 今後における大都市制度のあり方

(1) 大都市制度に共通する課題

これまでも、中核市、特例市制度の創設、地方分権一括法等による市町村への権限の移譲などにより、大都市の権能の強化が図られてきているが、引き続きこのような都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲が進められるべきである。なお、中核市、特例市については、その制度が定着したことにかんがみ、今後、その指定のあり方等について検討を行う必要がある。

一方、大都市の範囲を超える広域的な行政需要があり、広域的調整を図る見地から、大都市地域においても都道府県の役割は依然として重要であり、その役割については、「第3 都道府県のあり方」で触れられている方向に沿って検討がなされるべきである。

(2) 指定都市制度

地方自治法においては、当初特別市制度が設けられたが、実際には指定されることなく、昭和31年の地方自治法改正により同制度は廃止され、これに代えて指定都市制度が創設されたという経緯がある。このような事情を踏まえれば、現行の指定都市制度の大枠の中で、さらなる権限の移譲を行い、その権能を強化するという方向を目指すべきである。

その上で、指定都市においても、防災、交通ネットワークなどその区域を越える広域的な取組を必要とする行政分野が存することにかんがみると、大都市圏全体で行政課題を解決する方

策を視野に入れて検討すべき分野は少なくなく、その分野については、都道府県がこれに対応した調整の役割を果たすことが必要となる。

指定都市の現状にかんがみれば、指定都市の行政区が相当程度自主的に事務処理ができるよう、地域内分権化を図るという観点から、指定都市の行政区の権限を強める方向で検討がなされるべきであり、その一方策として、現在の行政区の単位に地域自治組織を導入することを含め、検討する必要がある。

指定都市の区域内から選出される道府県議会議員については、指定都市の区域といえども課税権に着目して人口比例により定数配分すべきという意見がある一方、課税権を変更してでも行政権能の多寡を勘案して定数配分を行うべきという意見がある。このことについては、引き続き検討することとする。

第3 都道府県のあり方

1 都道府県制度の現状

都道府県は、地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止、国の関与の見直し、権限の移譲等により、自立した広域的地方公共団体としての責務をより積極的に果たすことが求められている。

他方、現実の都道府県の姿を見ると、明治21年に47ある現在の都道府県の区域の原型が確立されて以来、府県制から地方自治

法へと制度は変遷しているものの、その名称及び区域は、約 120 年間、ほとんど変更されることなく今日に至っている。このような現在の都道府県の姿について、それが国民の間に定着しているを見るのか、あるいはそのときどきの経済社会の状況にそぐわないと見るのかは、時代によってその様相を異にしてきた。

例えば、戦後における地方制度調査会における論議を概観すると、昭和 32 年に第 4 次地方制度調査会が「地方」制案を答申し、その後、昭和 40 年に第 10 次地方制度調査会が「府県合併に関する答申」を提出し、これを受けて、都道府県合併特例法案が国会に提出されたが、これが廃案になるとその後は大きな制度改革の議論は行われず、昭和 56 年、第 18 次地方制度調査会小委員会は、「現在の府県制度は 35 年の歳月を経て国民の生活及び意識のなかに強く定着」している旨を報告するなど、議論の変遷が見られたところである。また、平成 5 年には、第 23 次地方制度調査会が「広域連合及び中核市に関する答申」を提出し、都道府県も構成団体となり得る広域連合制度が、平成 6 年の地方自治法改正により実現された。

2 都道府県が果たすべき機能と役割

(1) 国と地方の役割分担との関係における都道府県の位置付け

地方分権改革においては、国と地方公共団体との役割分担のあり方が見直され、国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民

の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務などの国が本来果たすべき役割を重点的に担い、他方、地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとされた（地方自治法第1条の2）。

その上で、基礎的な地方公共団体である市町村と広域的地方公共団体としての都道府県との機能、役割の分担については、都道府県が地方公共団体の事務のうち、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、事務の規模、性質上一般の市町村が処理することが適当でないものを処理することとされ、他方、市町村は、上記以外の事務を一般的に処理することとされた。

今次、広域的地方公共団体である都道府県のあり方を検討するに当たっても、上記の役割分担を議論の前提として踏まえ、その明確化を図る方向で検討が行われるべきである。

(2) 近年の状況とその背景

近年においては、都道府県自身や経済界など各方面からも、都道府県のあり方に関し、府県合併や道州制の提案などさまざまな提言が行われてきており、その背景には、次のような事情がある。

- ① 経済のグローバル化、第2次産業から第3次産業へという産業構造の変化、大都市への一層の人口集中といった動向に加え、目前に迫った人口減少社会の到来など経済社会構造の変化を背景として、広域行政を効果的かつ効率的に推進でき

る体制がより一層強く求められるようになってきたこと。

② 地方分権改革の実現により、機関委任事務制度が廃止され、自立した広域的な地方公共団体としての都道府県の新たな役割を求める気運が高まったこと。

③ 市町村合併の推進により、市町村の規模・能力が拡大し、行財政基盤が強化されつつある今日、市町村を包括する広域的な地方公共団体としての都道府県の役割が改めて問われるようになってきたこと。

(3) 21世紀における都道府県の役割

国から地方へという流れを確かなものとするため、国から地方への事務権限の移譲を行っていく上で、国の権限の受け皿としての役割が引き続き都道府県に期待されており、これまで国が担ってきた機能の一部を引き受けるなど重要な役割を果たすことが求められている。

上記のような動向に加え、東京圏と地方圏の経済格差の是正が引き続き求められる状況も踏まえ、国の経済政策と相まって、ローカルなレベルでの産業、雇用政策が強力に推進される必要があり、都道府県は、そのような役割を積極的に担うべきである。

また、合併により市町村の規模は拡大するが、その市町村を包括する広域的な地方公共団体としての役割も重要性を増すものと考えられる。すなわち、都市圏と周辺地域との交流促進、ネットワークの整備、森林保全などの環境面等で都道府県の役

割は大きくなる。

さらに、これからの市町村は、福祉や教育、まちづくりなど、住民に身近な事務を自立的に担っていくことができるようにする必要はあることは前述のとおりであるが、この場合にあって、高度の専門的知識や技術を先導的に提供する局面において、都道府県の役割は引き続き重要である。

(4) 今後における都道府県の機能

都道府県が上記のような役割を十分に果たしていくためには、都道府県がこれまで果たしてきた機能（広域機能、連絡調整機能、補完機能）については、それぞれ次のように考えるべきではないか。

まず、広域機能に関しては、高度なインフラの整備、経済産業活動の活性化、雇用対策、国土の保全、環境の保全等の機能をさらに充実する必要がある。また、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共サービスの維持に貢献してきた側面があり、このような機能も充実する必要がある。

次に、連絡調整機能及び補完機能に関しては、市町村合併の推進等により、市町村が自立的に事務を執行することが原則となるものと考えられることから、都道府県は、規模が拡大した市町村に対しては連絡調整事務を主に行い、いわゆる補完行政的な事務については一般的には縮小する。そのような中であっても、都道府県が一定の小規模な市町村の機能を代替すること

とする場合の都道府県の機能は必要であろう。

3 都道府県合併・道州制等について

上記において検討した今後の広域的地方公共団体の役割、機能が十分に発揮されるためには、現在の都道府県の区域の拡大が求められる。その方法としては、都道府県合併、道州制の導入が検討の対象となる。

(1) 都道府県合併

都道府県合併については、地方分権の観点から、都道府県が自主的に合併する途を開く道すじについて検討すべきであり、国の法律により定めるという方式、すなわち各都道府県の発意により合併手続に入ることができない現行の地方自治法の定めについては、これを見直す必要がある。

その方式としては、市町村合併の場合と同様に、都道府県の自主的合併の手続を整備することとし、関係都道府県が議会の議決を経て合併を申請し、内閣総理大臣が国会の議決を経て合併を決定するといった規定を整備することが考えられる。

(2) 道州制

「道州制」については、「全国を幾つかのブロックに分け、このブロック単位に、国の出先機関の性格を有しない、公選の首長と議会を擁する地方公共団体を設ける制度」と位置付けることが適当である。

この道州制の導入は、国の機能を住民により身近な地域政府

に移譲するとともに、今後さらに加速されると見込まれる経済活動の広域化に対応したインフラの高度化や産業の活性化をより効果的に行っていくという意義があるが、他方、道州制は、我が国の国・地方を通ずる行政体制の根幹にかかわる問題であることから、今後、そのあり方について幅広く論議を行い、国民的なコンセンサスの形成といったことも含めて検討を進めるべきである。

道州制の検討に当たっては、ブロックの単位、道州に配分すべき権限、広域行政の効率化、首都及び大都市圏の取扱い等について、まず幅広く論議を行うことが重要である。

道州制の導入に際しては、一定の国の地方支分部局の機能を道州に移譲することが前提となるべきであり、まず地方支分部局の管轄区域の見直し・統合等について当面の課題として取り組むべきである。また、都道府県合併等により、道州に移行する条件が整った団体を先行的に道州に移行させることもあり得る。

なお、道州制の導入については、都道府県も住民に身近な行政を担っており、また、小規模な市町村のあり方との関係における都道府県の機能が引き続き必要であり、都道府県としての機能や役割が依然として大きいものであること、また一方で、道州制を議論する前に既存の制度である都道府県間の広域連合を活用すべきであると考えられることなどを踏まえ、この観点から、道州制について将来の課題として検討すべきであると

いう見解もある。

第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」の概要について

I 経緯

- 平成13年11月19日に内閣総理大臣から「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」について諮問。
- 平成14年7月1日の総会で「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、論点整理。

内容

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

- 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。
- 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り、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。
- 地域における住民サービスを担うのは行政のみではなく、住民や、分権時代の基礎的自治体の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。

- 地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、住民自治が重視されなければならない、その方策の一つとして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。
- 平成 17 年 3 月の合併特例法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ことが必要で、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。
- 国・地方ともに厳しい財政事情の中、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。
- 少子高齢化の進行により 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、特に小規模な市町村についてより深刻な影響を与え、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。

(2) 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し、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。
- 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市町村の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は、合併特例法の財政支援等を引き続き適用する経過規定を置く。
- 新法は、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。

- 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。

(3) 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、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。
- 市町村は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地域自治組織を設置すべきことを勧告することができる。
- さらに、合併できなかつた市町村は、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、その場合には、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得る仕組みを検討する。
- 広域連合等による新たな広域行政の推進方策についても、検討。

(4) 事務配分特例方式の検討

- 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。

(5) 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

- 地域自治組織は、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もので、行政区的なタイプ（法人格を有しない）と特別地方公共団体とするタイプ（法人格を有する）の2つのいずれかを選択できる。
- 行政区的なタイプにおいては、基礎的自治体の組織の一部として事務を分掌し、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からなる。
- 特別地方公共団体とするタイプにおいては、地域共同的な事務を処理するものとし、基礎的自治体の補助機関を兼ねて法令により基礎的自治体に処理が義務付けられた事務を地域自治組織において処理することを検討。地域自治組織（特別地方公共団体タイプ）の議決機関の構成員は公選とし、執行機関は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検討。
- 財源は当該基礎的自治体からの移転財源によることが原則。

2 大都市制度のあり方について

- 都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲が進められるべき。
- 指定都市については、現行の指定都市制度の大枠の中で、さらなる権限の移譲を行い、その権能を強化するという方向を目指すべきである。指定都市の行政区が相当程度自主的に事務処理ができるよう、地域内分権化を図るという観点から、指定都市の行政区の権限を強める方向で検討がなされるべきであり、その一方策として、現在の行政区の単位に地域自治組織を導入することを含め、検討する必要。
- 指定都市の区域内から選出される道府県議会議員については、指定都市の区域といえども課税権に着目して人口比例により定数配分すべきという意見がある一方、課税権を変更しても行政権能の多寡を勘案し

て定数配分を行うべきという意見があり、引き続き検討する。

3 都道府県のあり方について

- 都道府県合併については、地方分権の観点から、都道府県が自主的に合併する途を開く道すじについて検討すべきであり、国の法律により定めるという方式、すなわち各都道府県の発意により合併手続に入ることができない現行の地方自治法の定めについては、これを見直す必要。
- 都道府県合併の方式としては、市町村合併の場合と同様に、都道府県の自主的合併の手続を整備することとし、関係都道府県が議会の議決を経て合併を申請し、内閣総理大臣が国会の議決を経て合併を決定するといった規定を整備することが考えられる。
- 道州制の導入は、国の機能を住民により身近な地域政府に移譲するとともに、今後さらに加速されると見込まれる経済活動の広域化に対応したインフラの高度化や産業の活性化をより効果的に行っていくという意義があるが、他方、道州制は、我が国の国・地方を通ずる行政体制の根幹にかかわる問題であることから、今後、そのあり方について幅広く論議を行い、国民的なコンセンサスの形成といったことも含めて検討を進めるべき。

Ⅲ 今後の予定

- 平成15年4月30日の第5回総会で中間報告をとりまとめ。
- 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予定。
- 今年11月までに最終報告を内閣総理大臣に提出。