

## 第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する 答申」の概要について

平成 15 年 11 月

### 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基本構造」について諮問。
- 平成 15 年 4 月 30 日の総会で「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」をとりまとめ。

### II 基礎自治体のあり方

#### 1 地方分権時代の基礎自治体の構築

- 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」の考え方に基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である。基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい。
- 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。住民や、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。

#### 2 市町村をめぐる状況

- 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。また、少子高齢化の進行は、特に小規模な市町村により深刻な影響を与えており、これまでのような行財政基盤を維持できない状態に陥ることが予想される。
- このような状況の中で、合併特例法の期限である平成 17 年 3 月 31 日までに、できる限り成果があがる必要がある。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ていくことが肝要。

### 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。新法は、合併に関する障害を除去するための特例を中心に定め、現行法における合併特例債等のような財政支援措置はとらないこととすべき。
- 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、平成 18 年 3 月 31 日までに合併したものについては、合併特例法の規定を引き続き適用する旨の経過規定を置くことが適当。
- 新法においては、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することとすべき。現行の合併特例法の下で合併に至らなかったが、基礎自治体の規模・能力の充実を図るため、なお合併を行うことが期待される市町村を対象とすることとすべき。具体的には、生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図るための合併、指定都市、中核市、特例市等を目指す合併、小規模な市町村に係る合併等がこの構想に定められるものとすべき。

都道府県が構想を策定するに当たっての小規模な市町村としては、おおむね人口 1 万未満を目安とするが、地理的条件や人口密度、経済事情のほか、現行合併特例法の下で合併を行った経緯についても考慮することが必要。

- 都道府県知事は構想に基づき、合併協議会の設置や合併に関する勧告、合併に取り組む市町村間の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こととすべき。都道府県知事が合併協議会の設置を勧告したとき、一定の場合には、市町村長が合併協議会の設置について議会に付議するか、あるいは住民投票を行うこととする制度を設けることを検討することが必要。

## (2) 市町村合併に関連する多様な方策

- 合併後、総じて規模が大きくなる基礎自治体内において、地域共同的な事務等を処理するため、後述の地域自治組織制度を活用。  
なお、合併後の一定期間、法人格を有する地域自治組織を旧市町村単位に設置することができる等の特例を設けることが適当。
- 都道府県知事も合併に際して、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ることを勧告することができるものとすべき。
- 都道府県知事が前記の構想に位置づけて合併に関するあっせん等の調整を行ってもなお合併に至らないような事態において、市町村が自らの判断により合併を求めた場合に、適正な住民サービス確保の観点から看過し得ないと認めるときは、都道府県が関わる手続によって市町村の合併を行う新たな仕組みを引き続き検討していく必要。
- 合併に関する新たな法律の下でも当面合併に至ることが客観的に困難である市町村に対して、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することについて検討を進める必要。
- また、上記の市町村について、通常の基礎自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等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づける特例的団体の制度の導入についても引き続き検討する必要。

#### 4 基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み

- 住民自治の強化を図るとともに、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を発揮する仕組みをつくっていくため、基礎自治体内の一定の区域を単位とする地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべき。
- 地域自治組織のタイプとしては、一般制度として行政区的なタイプ（法人格を有しない。）を導入すべきであるが、市町村合併に際し、合併前の旧市町村のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合には、合併後の一定期間、合併前の旧市町村単位に特別地方公共団体とするタイプ（法人格を有する。）を設置できることとすることが適当。
- 地域自治組織には、地域協議会（仮称）、地域自治組織の長及び事務所を置く。

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任。

地域協議会の構成員は、原則として無報酬。

- 地域自治組織（一般制度）は、住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能、住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有する。

区域をはじめ基本的な事項は、基礎自治体の条例で定める。

基礎自治体の長が地域協議会の構成員を選任するに当たっては、地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けた者や公募による住民の中から選ぶこととするなど、地域の意見が適切に反映される構成となるよう配慮する必要。

- 特別地方公共団体とする地域自治組織は、合併協議の場において規約を定めることにより、合併後の一定期間、合併前の旧市町村単位に設置されることとし、その規約において、地域自治組織が処理する地域共同的な事務の範囲や地域協議会の構成員の選出方法等を定める。

地域協議会は予算等の決定権を有する。財源は、基礎自治体からの移転財源によることが原則。

### Ⅲ 大都市のあり方

- 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。
- 条例による事務処理特例について、基礎自治体から事務権限の移譲を都道府県に積極的に求めることができる仕組みを導入することが適当。
- 指定都市については、現行の指定都市制度の大枠の中で、その権能を強化するという方向を目指すべき。その上で、大都市圏域全体で行政課題を解決することが求められる分野については、都道府県がこれに対応した調整の役割を果たすことが求められる。また、地域内分権化を図るため、各市の実情に応じ、地域自治組織の活用を図ることが期待される。
- 中核市・特例市については、少なくとも合併特例法の期限内においては現行の指定要件を維持し、その後の要件緩和について引き続き検討すべき。

### Ⅳ 広域自治体のあり方

- 現行地方自治法上、都道府県の発意により合併手続に入ることができないことから、現行の手続に加えて、市町村合併の場合と同様に、関係都道府県が議会の議決を経て合併を申請し、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（仮称）の導入は地方自治制度の大きな変革であり、国民的な意識の動向を見ながら、引き続き次期地方制度調査会において議論を進めることとするが、現時点では次のように考え方を整理。

#### ① 基本的考え方

現行憲法の下で、広域自治体、基礎自治体の二層制を前提。道又は州（仮称）の制度及び設置手続は法律で定める。

- ・ 現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広域自治体として設置。

- ・ 道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲。
- ・ 道州の長と議会の議員は公選。

## ② 役割と権限

ア 道州は、基礎自治体との適切な機能分担の下に圏域全体の視野に立った産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワーク等の分野を担う。

イ 国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除き道州に移管。

ウ 国等の関与は必要最小限度とし、国、道州、基礎自治体相互間の新たな調整手続の整備を図る必要。

## ③ 道州の区域及び設置

ア 区域については、法律により全国を区分して定める考え方と都道府県側のイニシアチブを重視する考え方とがある。

イ 全国一斉に道州に移行する方法と一定の道州の要件に合致した場合に順次道州に移行する方法とが考えられる。

## ④ 税財政制度

自立性を高めることを原則、地方税の大幅な拡充、新たな財政調整の仕組みを検討。

## ⑤ 連邦制との関係

連邦制導入には憲法の根幹部分の変更が必要なこと、歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位が存在が前提となること、といった問題があり、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見て、連邦制は制度改革の選択肢としない。