

2007. 10. 17. 広島県地方分権懇話会

今後の基礎自治体のあり方について

東京市政調査会理事長 西尾 勝

はじめに

第29次地方制度調査会の諮問事項

I 「平成の市町村合併」をどこまで続けるのか

- 1 合併三法の期限が切れる平成22年3月で幕を引くべきである
- 2 各党が掲げた1000または300自治体論は妥当性を欠く
- 3 しかし、その後のための検討課題は残る
 - ① 合併特例区・地域自治区制度の改善
 - ② 広域連合制度の活用
 - ③ 「特例町村制」の再検討

II 都道府県から市区町村への事務権限の移譲

- 1 都道府県条例による事務処理特例方式の限界
移譲実績は広島県が突出、考え方としては福島県・山形県が徹底
- 2 法令改正による全国一斉の移譲を目指すべきである
土地利用に関する計画権と規制権、社会福祉事務についてはパッケージ方式の移譲が重要
- 3 それ以外の事務権限については市区町村の人口段階規模別に移譲
政令市、中核市、特例市、準特例市、一般市、一般町村、「特例町村」

III 「特例町村制」構想の骨子

- 1 小規模町村に対する事務権限の義務付けの緩和
義務的事務の縮小であって、任意的事務に関する自治権には変更なし
- 2 「特例町村」の所掌する事務権限の範囲
義務付けを解除すべき事務権限
国民健康保険、介護保険の保険者としての任務
消防救急、ごみ処理等の共同処理事務

残すべき事務権限

戸籍・住民登録等の窓口事務
育児支援、保育に関する事務
義務教育事務

両者の中間領域のどこに線を引くかが課題

地方交付税算定との関係もあるので、「特例町村」の標準型は法令で定め、細部の出入りは府県と町村の協議に委ねる

3 垂直補完か水平補完か

制度上は府県による垂直とし、可能であれば、極力水平補完の仕組みを構築する

4 政治・行政機構の簡素化

III 基礎自治体とは何か

1 基礎自治体はどこまで地域総合行政主体であるべきか

2 国から事務権限の授権または委託を受ける資格を有する、住民に最も身近な包括的な政府

合併特例区・地域自治区は基礎自治体によって創設される政府で、その事務権限は市区町村から授権または委託を受けるもの

一部事務組合・広域連合等のように限定列挙された特定の事務権限のみを処理する特別地方公共団体とは異なって、地域の事務を包括的に処理する政府

3 これを「憲法上の地方公共団体」とするか否かは、別途の検討を要する

IV 自治体議会の改革

1 第29次地方制度調査会のもう一つの主題は自治体議会改革

2 市区町村議会の会期制は妥当か

3 市区町村議会議員の大選挙区制は妥当か

4 要するに、議員の性別、階層、職種を多様化する工夫が必要

おわりに

第 29 次地方制度調査会の審議項目

＜諮問事項＞

市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。

＜項目＞

I 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

1 基礎自治体のあり方

- 合併した市町村及び合併していない市町村の評価・検証・分析
- 基礎自治体の果たすべき役割
- 今後の基礎自治体の組織・体制・公務員のあり方
- 小規模市町村に対する方策

2 基礎自治体における住民自治の充実

- 地域自治区等のあり方
- 地域コミュニティのあり方

3 大都市制度のあり方

- 大都市と都道府県との関係等
- 指定都市、中核市、特例市等の考え方の整理

Ⅱ チェック機能の充実

1 監査機能の充実・強化

- 監査委員の独立性の強化（組織、選任方法、OBの就任制限、議選委員のあり方等）
- 監査能力の向上（監査委員の人材確保等）
- 外部監査のあり方

2 議会制度のあり方

- 議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策
- 議会制度の自由度の拡大
- 議員定数
- 幅広い層が議員活動できるための制度の環境整備

Ⅲ 地方税財政制度のあり方等

- 地方税財政制度のあり方
- 首長の多選制限

昭和38年3月27日最高裁判決（抜粋）

「憲法上の地方公共団体といえるためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。そして、かかる実体を備えた団体である以上、その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されないものと解するを相当とする。」

（参考）

- ・ 昭和27年から49年までの間、特別区の区長は議会が都知事の同意を得て選任することとされていたが、特別区という地方公共団体の長に公選制がとられていないのは憲法93条に違反するとして裁判で争われた事件。
- ・ 判決では、「特別区は憲法93条の地方公共団体と認めることはできない」とされた。

日本国憲法（抜粋）

第八章 地方自治

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。
地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第九十五条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。