

平成15年11月13日

報道資料

今後の地方自治制度のあり方に関する答申

抜粋

地方制度調査会

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。

今後の地方自治制度のあり方に関する答申

前 文

我が国の地方自治制度は、平成12年の地方分権一括法の施行により、そのありようを一新し、次なる新たなステージを迎えようとしている。市町村は、基礎自治体として地域において包括的な役割を果たしていくことがこれまで以上に期待されており、都道府県は、経済社会活動が広域化、グローバル化する中で、広域自治体としてその自立的発展のために戦略的な役割を果たすべく変容していくことが期待されている。

また、地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。

基礎自治体と広域自治体が21世紀においてそれぞれの役割を十分に果たしていく上で、どのような制度に変革していくべきかが問われている。

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、現地での関係者との意見交換会なども行って調査審議を重ねてきたが、当調査会設置以来7回の総会と34回の専門小委員会にわたる議論の結果として、「基礎自治体のあり方」、「大都市のあ

り方」、「広域自治体のあり方」について、今回一定の結論を得たので、ここに答申する。

なお、憲法第8章の地方自治の本旨の内容を具体化し、分権型社会を制度的にも確固たるものにすることが、さらなる分権改革に託されるべき重要な課題となるものである。このような課題については、地方自治に関する基本的な法制のあり方を含め、当調査会としても引き続き検討していくこととしたい。

第1 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

(1) 地方分権時代の基礎自治体

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、今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上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、一般的には、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。

基礎自治体に対しては引き続き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り、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、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある。その結果、国民がこのような地方分権の担い手として十分な経営基盤を有する基礎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。

(2) 住民自治の充実

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、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。

基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、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が重要な視点であり、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。

2 市町村をめぐる状況

(1) 市町村の役割の変化

我が国の近代的な市町村制度は、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」を編成したことに由来する。その後、小学校事務の処理等のため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8千以上を標準として「昭和の大合併」が行われた。

今後、基礎自治体は、一層厳しさを増す環境、住民ニーズの多様化の中で、住民との協働の下に、質的にも高度化し、量的にも増大する事務を適切かつ効率的に処理することが求められている。

(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、全国的に高齢化がさらに進んだ地域社会が出現するものと見込まれる。また、このまま推移すると、2030年には人口5千未満の市町村が現在の約700団体から1,200団体近くに増加すると予想されている。

少子高齢化の進行への対応は、我が国の行政全般に関わる大きな課題であるが、特に小規模な市町村に与える影響は深刻であり、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。これにより、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) 市町村合併の位置づけ

このような状況の中で、今後の基礎自治体のあり方を展望すると、市町村の規模・能力の拡充を図る市町村合併を引き続き推進していくべきである。

現在全国の市町村の約半数において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。）に基づく法定協議会が

設置されており、当調査会としても市町村合併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。昭和40年の制定以来、10年毎に延長されてきた合併特例法の期限は平成17年3月31日までとされており、それまでにできる限り成果があがる必要がある。特に住民に対して合併による新しいまちづくりの可能性等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。

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、著しい少子高齢化の進行等の状況も踏まえつつ、地方分権改革により明らかにされた地域において包括的な役割を担うにふさわしい行財政基盤を有する基礎自治体を形成するために、市町村を再編成するものと位置づけることができる。

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自治体を形成する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自治

体

(1) 平成17年4月以降の合併推進の手法

- ① 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必要がある。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である。

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、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である。

- ② 新法においては、自主的な合併を推進するため、必要に応じて都道府県が市町村合併に関する審議会等の意見を踏まえて市町村合併に関する構想を策定することとすべきである。

上記の構想は、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べきである。具体的には、生活圈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である。

なお、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こととするが、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である。

- ③ 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さまざまな合意形成に関するあつせん等により自主的な合併を進めることとすべきである。

なお、現行の合併特例法においても、合併の是非を含め合併に関するさまざまな協議を行う場である合併協議会の設置について、一定の場合に市町村長の請求や有権者の6分の1以上の署名による請求によって住民投票を行うこととされている。このような場合と同様、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必要がある。

(2) 市町村合併に関連する多様な方策

① 合併後の基礎自治体における地域自治組織制度の活用

合併後、総じて規模が大きくなる基礎自治体内において住民自治を強化する観点や、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点から、基礎自治体の事務のうち地域共同的な事務等进行处理するため、下記4(1)の地域自治組織（仮称。以下同じ。）の

制度を活用することが考えられる。

なお、合併に際して地域自治組織を活用するときは、合併後の一定期間、下記4(2)②の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である。

この制度を活用することにより、合併後の基礎自治体は、合併前の旧市町村のまとまりも活かした包括的な基礎自治体ともいべき形態をとることが可能となる。併せて、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、前述のとおり、その自主的な判断により、基礎自治体内の地域自治組織を設置できることとするが、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、その市町村を単位とする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である。

② 合併困難な市町村に対する特別の方策

ア 市町村合併については、地域の特性等を踏まえた上で推進していく必要があるが、例えば自らは他の市町村との合併を希望していてもさまざまな事情により合併協議が整わず、都道府県知事が上記の構想に位置づけて合併に関するあつ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が生じることがあり得る。

このような事態において、市町村が基礎自治体として必

要な経営基盤を有しないという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がある。

イ 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、合併の進捗状況や市町村の具体的ニーズを踏まえ、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がある。

ウ また、そのような状況にある市町村については、組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常的基础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がある。この場合において、都道府県は当該事務を自ら処理することとするほか、近隣的基础自治体に委託すること等も考えられる。