

2002

eメール

レポート

e-MAIL REPORT

2002/11/13

地方制度調査会・西尾私案

- ・ 2002 年 11 月 1 日
- ・ 専門小委員会に提出

地方制度調査会・西尾私案に対する
全国町村会意見書

- ・ 2002 年 11 月 12 日
- ・ 専門小委員会に提出

平成１４年１１月１日

今後の基礎的自治体のあり方について（私案）

西 尾 勝

１ これまでの地方分権と市町村合併

・地方分権推進委員会における地方分権改革の議論は、当初、分権の受け皿となる都道府県と市町村の二層制の枠組みには手を着けないことを前提としていた。国からの権限移譲等を進めるに当たっては、当面、都道府県により重点を置いて進めることとし、そのうえで市町村への移譲を進めるという考え方であった。

・しかしながら、具体的な地方分権を進めていく中で、各方面から、基礎的自治体への権限移譲等を推進するとともに、これを実現するためには、規模・能力を備えた基礎的自治体の体制整備が必要であるということが言われるようになった。これを踏まえて、地方分権推進委員会の第２次勧告や第２５次地方制度調査会の答申が行われ、合併特例法が強化されることとなったものである。平成１１年８月以降は、この枠組みのもとで自主的な市町村合併が強力に推進されている。

・平成１７年３月の合併特例法の期限までにできるかぎり、自主的な合併が多数行われることが必要である。これに向けて、現在、関係者の真摯な努力が行われており、これに大きな期待を寄せている。市町村の自主的な合併の進捗状況を踏まえ、平成１７年４月以降の基礎的自治体のあり方について検討していく必要がある。

２ 地方分権時代の基礎的自治体に求められるもの

（１）充実した自治体経営基盤

・機関委任事務の廃止及び関与のルールの設定等により国と地方の役割分担を明確にすることを眼目とした先の地方分権一括法の施行により、わが国における地方分権改革は確かな一歩を踏み出した。

・これを踏まえて今後は、地方分権改革を新しい段階に進め、国と地方の税財源の見直しを行うとともに、「自己決定・自己責任」という地方分権の理念を現実のものとして実行できる基礎的自治体が求められている。これからの基礎的自治体は、今まで以上に「基礎的自治体優先の原則」や国と地方の関係における「補完性の原理」を実現できるものでなければならない。今後のわが国に

おける行政サービスの提供のあり方はこれを前提として考えていく必要がある。

- ・今後の基礎的自治体は、住民に最も身近な団体として、都道府県に極力依存することのないものとする必要がある。基礎的自治体は、地域の総合的な行政主体として、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がある。

- ・ますます高度化する様々な行政事務を的確に処理していくためには、専門的な職種を含むある程度の規模の職員集団を有するとともに、分担する事務の処理に十分な権限とこれを支えるに足る財政基盤を有するものとする必要がある。

- ・このような基礎的自治体の存在を前提として、都道府県は、広域の自治体として広域にわたる事務に重点を置いて責任を果たしていくこととし、基礎的自治体に関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必要最小限のものとしていくことが理想である。

基礎的自治体が極力都道府県に依存せず、住民に対するサービスを自己財源により充実させていくためには、基礎的自治体の規模はさらに大きくなることが望ましい。このような規模能力の大きな基礎的自治体には、これに応じた事務や権限を可能な限り移譲していくべきである。少なくとも、福祉や教育、まちづくりに関する事務をはじめ市が現在処理している程度の事務については、原則としてすべての基礎的自治体で処理できるような体制を構築する必要がある。

- ・今後想定される改革もこのような基礎的自治体が安定的に財政を運営できるようにすることを基本として制度の構築が図られるべきである。第2次地方分権改革において新しい基礎的自治体をこのような事務権限と財政基盤の双方を有するものとするにより、これを今後の地方分権の主たる担い手として位置付けていくことが可能となる。

今後、わが国において地方分権の実を挙げ、第2次地方分権改革の道筋を確かなものとしていくためには、原則として国土の大半がこのような地方分権の担い手となる基礎的自治体の区域に区分されることが望ましいものとする。

- ・地方自治法によれば、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」(第2条第14項)、「常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」(同条第15項)。このように、地方自治体においては、常にコスト意識を持って様々な行政事務に取り組んでいかななければならない。

国・地方を通じる財政の著しい悪化など地方行政を取り巻く情勢が大きく変化している中であって、基礎的自治体においても、さらに一層効率的な行財政

運営が求められている。

・これまでの市町村の歴史を振り返ると、明治以来、わが国の市町村は、国の法令に基づく事務を処理するために、「自然村」を統合した「行政村」として設置されてきた。今後の地方分権時代の基礎的自治体においては、権限移譲等に伴い「行政村」として期待される役割が一層増大することが想定される。

わが国の市町村は、明治初期に、戸籍事務を処理するために設置された団体をその原型としている。以後、小学校事務の処理を目的に300戸から500戸を標準として「明治の大合併」が行われ、中学校事務の処理を目的に人口8000人を標準として「昭和の大合併」が行われたものと概括することができる。

現在行われている市町村合併は、国全体の人口が減少していく時期が目前に迫っているという背景の中で（厚生労働省の人口推計によれば、平成18年をピークとして、人口が減少する見込み）、分権の担い手にふさわしい行財政基盤を有するとともに地域の総合的な行政主体としての性格を有する基礎的自治体を形成するために、経営単位の再編成を行おうとしているものと位置付けることができる。また、同時にこれは、昭和の大合併以降、拡大してきた住民の生活圏や経済圏を基礎として、時代の要請にふさわしい区域を有する基礎的自治体に再編成しようとする動きでもある。

・これにより、充実した自治体経営基盤をもち、住民、コミュニティ組織やNPO等と協働し、新しい公共空間を形成する基礎的自治体を創ることが可能となる。基礎的自治体が電子自治体や男女共同参画社会の形成などこれからの基礎的自治体に求められる新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）基礎的自治体における自治組織（住民自治の強化の観点から）

・基礎的自治体には、このような自治体経営の観点と並んで住民自治の観点が重要であることは言うまでもない。この点については、一般的に基礎的自治体が規模拡大することを踏まえて、基礎的自治体内部における住民自治を確保する方策として内部団体（法人格を持つものとするかどうかについては要検討）としての性格を持つ自治組織を基礎的自治体の判断で必要に応じて設置することができるような途を開くことを検討する必要がある。

・特に、市町村合併によって形成された新しい基礎的自治体においては、旧市町村単位に創設される自治組織について検討を進める必要がある。

これについては、現行の合併特例法における地域の意見を反映させる仕組みである地域審議会の制度に加え、新たな制度を検討する必要がある。

・このような自治組織の制度を創設することにより、基礎的自治体を自治体経

営の単位と構成しつつ、当該地域の住民が自らの発意と負担で地域を主体的に運営していくことができるのではないかと。このような自治組織についても、住民や様々なコミュニティ組織、NPO等と協働できるものとしていく必要がある。

（３）分権の担い手にふさわしい規模の基礎的自治体に再編されなかった地域・上記（１）のような基礎的自治体を形成していくためには、先に述べたように市町村合併を関係者の真摯な努力によって推進していくべきである。

しかしながら、平成１７年３月の合併特例法の期限までに、目指すべき規模の基礎的自治体に再編成されなかった地域が残る可能性もあり、これをどのように取り扱うかということが問題となる。

・このような地域については、後述するように、まず、平成１７年４月以降、一定の期間、現行の合併特例法と異なる手法によってさらに強力に市町村合併を推進し、目指すべき基礎的自治体への再編成を図るべきである。

その後、それでも再編成されなかった地域については、例外的な取扱いを考える必要がある。

・具体的には、現在、市町村に対して法令で義務付けられている事務の全部又は一部を目指すべき規模の基礎的自治体に再編成されなかった団体、すなわち小規模な団体、には義務付けないこととし、別の行政主体に当該事務を義務付けることを検討するという選択肢が考えられる。

これにより、法令による事務の義務付けのほとんどすべてから解放された団体については、当該区域の住民の選択と負担により自治を運営する途を開くという選択肢もあるのではないかと。

・現在、中山間地域は、森林の水源涵養機能や食糧自給の機能等の重要な役割を果たしている。しかしながら、上記のような小規模な団体に、このような地域を支え維持する役割を単独で担うことを求め続けることは、団体の現況や今後の少子高齢化の動向を踏まえれば、現実的な選択とは言い難いのではないかと。むしろ、都道府県や再編された上記（１）のような基礎的自治体にこの役割を果たすよう事務配分することの方が現実的ではないかと。

３ 今後の目指すべき基礎的自治体の具体的イメージ

・以上のような議論を踏まえると、今後の基礎的自治体のあるべき姿として、自治体経営の観点から、一定の規模・能力が必要である。これを、例えば、現在の市が処理している事務を処理できる程度のものとしてはどうか。

・人口については、市並みの事務を処理し権限を行使することを目指し、例え

ば人口〇〇未満の団体を解消することを目標とすべきではないか。後述するように、これを実現する方策として、いくつかの選択肢がありうるのではないかと（下記４参照）。

なお、人口要件の他に考慮すべき要素があるかどうかについては、検討する必要があるのではないかと。

・仮にこのような方向で、基礎的自治体の再編成が進むとすれば、現行の市町村の要件についても見直しを検討する必要があるのではないかと。

４ 合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成のあり方

・上記３を前提とするならば、現行の合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成については、次のような進め方を検討すべきではないかと。

（１）さらなる合併の強力な推進

・平成１７年４月以降も分権の担い手にふさわしい規模能力を有する基礎的自治体が国土の大半をできる限りカバーすることができるような体制を目指すこととする。

このため、現行の合併特例法の失効後は、同法と異なる発想の下に、一定期間さらに強力に合併を推進することとする。具体的には、合併によって解消すべき市町村の人口規模（例えば人口〇〇）を法律上明示し、都道府県や国が当該人口規模未満の市町村の解消を目指して財政支援策によらず合併を推進する方策をとるものとする。

（２）一定期間経過後のあり方

・上記（１）の期間が経過した後、それでも合併に至らなかった一定の人口規模未満の団体について、下記アにより対応する案、下記イにより対応する案、又は下記ア、イ両方により対応する案などを検討する必要があるのではないかと。

なお、合併特例法期限内に合併した市町村で、合併後人口が上記の一定規模に満たない市町村に対しては、一定期間、このような対応を猶予する措置が必要である。

ア 事務配分特例方式

・一定の人口規模未満の団体について、これまでの町村制度とは異なる特例的な制度を創設することとする。

・例えば人口△△未満の団体は、申請により下記のような団体に移行することができるものとする。

さらに、例えば人口△△未満のうち人口〇〇未満の団体は、これに移行するか、他の団体と合併するかを一定期日までに選択しなければならないものとす

る。

- ・この団体は、法令による義務付けのない自治事務を一般的に処理するほか、窓口サービス等通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務の一部を処理するものとする。通常の基礎的自治体に義務付けられた事務のうち当該団体に義務付けられなかった事務については、都道府県に当該事務の処理を義務付けるものとする。これにより、都道府県はいわば垂直補完をすることとなる。

- ・都道府県は当該事務を処理する責任を有するが、その事務を近隣の基礎的自治体に委託するか、広域連合により処理するか、直轄で処理するかを選択するものとする。

- ・組織や職員等については、事務の軽減に伴い、極力簡素化を図ることとする。例えば、長と議会（又は町村総会）を置くものとするが、議員は原則として無給とすることなどを検討する。また、助役、収入役、教育委員会、農業委員会などは置かないことを検討する。

イ 内部団体移行方式（包括的団体移行方式）

- ・例えば人口××未満の団体は、他の基礎的自治体への編入によりいわば水平補完されることとする。名称は、旧町村のままとすることも可能とし、一定期日までにこの編入先の基礎的自治体の内部団体に移行するものとする。編入先の選択については、当該市町村の意見を聴いて、都道府県知事が当該都道府県議会の議決を経て決定する。

この結果、編入先の基礎的自治体は、複数の旧市町村を包括した連合的な団体となる。

- ・当該内部団体の事務については、原則として法令による義務付けをなくし、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。

- ・当該内部団体の組織については、大幅に簡素化し、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。

- ・当該内部団体の財源については、その属する基礎的自治体からの移転財源を除き、当該内部団体に属する住民の負担によって運営することとする。

（３）旧市町村単位の自治組織

- ・上記（１）において、合併市町村の内部組織として旧市町村単位の自治組織を設置する場合には、当該自治組織のあり方によっては、旧市町村が連合して新しい都市を形成するいわば連合都市の形態をとることとなる。

- ・上記（２）アのうち、一定の人口規模未満の団体が合併を選択した場合において、旧市町村単位の自治組織を設置するときにも、上記（１）と同様、当該自治組織のあり方によっては、いわば連合都市の形態をとることとなる。

- ・上記（２）イの一定の人口規模未満の団体が他の基礎的自治体に編入される場合には、当該団体の意思に関わらず当然に他の基礎的自治体に編入されることとなるため、法人格を有する内部団体として位置付けることが適当ではないか。

- ・上記（１）及び（２）アの合併市町村内の団体が法人格を有するかどうかについては、検討を要する。

- ・この組織は、その属する基礎的自治体の条例により、処理する事務や組織を定めることを基本とし、その属する基礎的自治体からの移転財源を除き、当該内部団体に属する住民の負担によって運営することとする。

今後の基礎的自治体のあり方について（地方制度調査会 専門小委員会における「西尾私案」）に対する意見

全国町村会は、これまで合併を進めるにあたっては、まず理念、将来像を示すべきであると主張してきた。

理念や将来像を示すにあたっては、事前に我々町村側の意見も十分きき、協議し、合意を得るという手順を踏んだ後、示されるべきことは当然であり、過日の専門小委員会のヒアリングの際にもこの旨申し上げたところである。

この「私案」は、たとえ事前に示されたとしても到底合意できるものではないので、以下、意見を申し述べたい。

1. 基礎的自治体論について

○市町村を人口一定規模以上の基礎的自治体に強制的に集約していくという考え方は、地方分権改革の中で掲げられてきた、「自己決定、自己責任」の理念や、分権型社会の構築にあたって重要であるはずの個性の発揮の理念を放棄していると言わざるをえない。

○地方分権の担い手としての受け皿論が展開されているが、基礎的自治体に対し、具体的にどういう事務や権限を移譲していくのか、また、そのプログラミングも全く示されていない。

現実には市が処理している程度の事務というが、現在町村が処理している事務とほとんど違いがないのではないか。

すべての市が、事務を単独で完結して行っているわけではなく、近隣町村と協力して一部事務組合又は広域連合等を設置して処理しているケースも多く、「現に市が処理している事務」を根拠にして、強制的な手法によって基礎的自

治体を人口によって一定規模以上に再編成していくという考え方は無理がある。

○これまで、町村は、多様化する住民ニーズや新たな行政課題に対し、工夫によって、連携によって、地域の実情に沿った個性豊かな行政を展開し、最も住民に身近な行政主体としての役割を果たしてきたし、また、行政改革にも懸命に取り組んできた。このような実態を評価せず、また明確な根拠も示さず、小規模なものは能力がないと一方的に決めつけ、基礎的自治体への再編を説くことは納得できない。

○地域ごとの歴史や文化や地形や面積等を見捨て、全国一律に人口だけで集約して数合わせの自治体をつくるという発想は、経済効率・規模の拡大にのみ視点を置いたものであり、政治的・行政的空洞化を招きかねず、いわば中身のない空虚な基礎的自治体をつくるだけで、ここで述べている分権の担い手となるとは到底思えない。

○住民生活にとって、必要不可欠な公共サービスは、最も住民に身近な自治体で実施すべきであり、これは自治体の規模の大小、財政の裕・不裕を問わず、自治体共通の責務である。その意味から「小規模」といえども、すべての市町村は基礎的自治体として位置づけられるべきであり、多様な自治体が共存しあえる地方自治制度であるべきである。

2. 強制的合併手法について

○市町村合併は地方自治の根幹に関わり、将来にわたる地域のあり方や住民生活に大きな影響を与える最重要事項である。

町村は歴史的な経緯、文化・風土や自然的・地理的条件等が異なっている。合併については、あくまで関係市町村の自主的な判断を尊重することが基本である。従って、合併は財政効率・経済効率を優先させた強制的なものであってはならない。

○全国の町村には、中山間地域等地理的な条件等により、合併になじみにくい地域があり、このような地域には広域連合制度の改良・改善をはかった上で、その活用を検討し、将来的な合併気運の醸成をはかりながら、いわば緩やかな合併を目指すということも一つの手法として真剣に検討すべきである。

○一定規模の人口に満たない市町村を強制合併の対象としたり、権限の制限・縮小等を行うことは、地方自治の本旨にそぐわないものとする。

地域のことは地域の住民で決めてこそ住民自治であり、国が一方的に住民サービスの権限を制限・縮小したり他の基礎的自治体への編入を法定等によって義務づけることは、まさしく自治の否定そのものに他ならない。

3. 基礎的自治体に再編成されなかった自治体について

(1) 事務配分特例方式（垂直補完）

○地域にかかわることは、身近な行政主体である市町村が行うべきであり、都道府県や他の市町村が行うことは、住民の声が届きにくくなり、地域の実情に合った個性豊かな施策が展開できなくなる。

○地方分権の大きなテーマが、住民に密接なかかわりあいのある事務は、できるだけ住民に最も身近な行政主体である市町村に権限を移譲して、行わせるということであるのならば、都道府県に補完させるという「私案」は、この流れに逆行したものである。

○都道府県が市町村の事務を補完して行うことは、広域自治体としての都道府県の性格を曖昧にし、また直接処理を行おうとする場合、出先機関を整備しなければならないことも考えられ、行政改革の理念にも反する。

○都道府県が直接処理をせず、他の基礎的自治体に委託する場合、事務を処理してもらう市町村は属地扱いを受けるという感じを持つようになり、責任の所在が不明瞭になり、住民の意向が行政に反映されにくくなる。

(2) 内部団体移行方式（編入による水平補完）

○人口一定規模未満の自治体を、その意向を無視して、他の基礎的自治体の内部団体に自動的・強制的に編入することなど到底容認できない。

4. 国土保全について

○これまで町村は、森林の水源涵養機能や食糧自給の機能等の重要な役割を果たしてきた。しかし、「私案」では、理論的に明確な根拠も示さないまま、町村が小規模であるということのみで、今後はそれらの重責に堪えられないと断定している。地域の現場を熟知している住民たる町村の職員がいてこそ、きめ細かな行政を展開できるのであり、「私案」は国土を守り、支えてきたのは我々町村であるという誇りを根底から否定するもので、とても納得できるものではない。

「私案」は財政効率、経済効率、規模の論理を優先することで貫かれており、地方自治・地方分権の理念に照らしても問題があるばかりでなく、総じていえば、人口規模の少ない町村を切り捨てるという横暴極まわりなき論旨であり、絶対容認できない。

平成14年11月12日

全国町村会長
山 本 文 男