地方自治の将来像についての提言

平成 15 年 4 月 15 日

全　国　市　長　会
政　策　推　進　委　員　会

目　次

はじめに

１　真の分権型社会の実現を目指して・・・・・・・・・・２

２　基礎的自治体の充実・強化・・・・・・・・・・・・・・３

（１）１０万人都市を目指して・・・・・・・・・・・・・・３

（２）中核市、特例市制度の充実・・・・・・・・・・・・・４

（３）基礎的自治体の区分・名称・・・・・・・・・・・・・５

（４）基礎的自治体の組織の弾力化・・・・・・・・・・・・５

３　多様な地域自治組織の創設・・・・・・・・・・・・・・６

４　市町村合併の特例措置の充実・・・・・・・・・・・・・７

５　大都市のあり方について・・・・・・・・・・・・・・・８

６　都道府県のあり方について・・・・・・・・・・・・・１０

７　三位一体の改革は地方への税源移譲から・・・・・１１

政策推進委員会 名簿

平成15年4月1日現在

会　長	立川市長	青木　久
副会長	赤平市長	親松　貞義
〃	むつ市長	杉山　肅
〃	松本市長	有賀　正
〃	塩山市長	三枝　剛
〃	春日井市長	鵜飼　一郎
〃	小野田市長	杉原　記美
〃	松山市長	中村　時広
〃	鹿屋市長	山下　榮
支部長	札幌市長	桂　信雄
〃	仙台市長	藤井　黎
〃	豊栄市長	小川　竹二
〃	高崎市長	松浦　幸雄
〃(兼)	春日井市長	鵜飼　一郎
〃	三木市長	加古　房夫
〃	米子市長	森田　隆朝
〃	高松市長	増田　昌三
〃	鹿児島市長	赤崎　義則
行政委員会委員長	横須賀市長	沢田　秀男
財政委員会委員長	伊勢原市長	堀江　侃
経済委員会委員長	姫路市長	堀川　和洋
国民健康保険対策特別委員会委員長	高知市長	松尾　徹人
同和対策特別委員会委員長	田川市長	滝井　義高
廃棄物処理対策特別委員会委員長	大牟田市長	栗原　孝
介護保険対策特別委員会委員長	守口市長	喜多　洋三

地方自治の将来像についての提言

平成１５年4月１５日

はじめに

地方分権一括法の施行から３年を経過し、地方分権の流れは一定の定着を見たところであり、また、残された最大の課題である地方税財政基盤の確立の問題についても、政府においては、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、改革工程表を含む改革案を本年６月を目途に取りまとめるべく検討を進めている。

また、こうした分権の流れの中で、全国の市町村においては、平成１７年３月の市町村の合併の特例に関する法律の期限切れを控え、市町村合併に向けた真剣な取組みを進めているところであり、このような情勢を受けて、本会は平成１４年１０月に、「市町村合併に関する緊急要望」を関係方面に行った。

地方分権が現実の歩みとして着実に進展しつつある状況を踏まえ、第２７次地方制度調査会においては、小泉総理の諮問事項である「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、精力的に調査審議が行われているが、本会においても、地方自治の一層の進展を図る見地から、政策推進委員会（会長、副会長、各支部長、各委員会委員長で構成）において、地方自治制度の将来のあり方について議論を重ねてきた。また、昨年１２月には、全市長を対象に「地方自治の将来像に関するアンケート調査」を実施したが、全体の９３％の市から回答が寄せられ、各市長の関心の高さを示したものとなっている。（別添参考資料１、２を参照）

第２７次地方制度調査会において、近日中に中間報告が取りまとめられる見込みであることを受け、今般、このアンケート調査結果および政策推進委員会での議論を踏まえ、これまでの検討結果を「地方自治の将来像についての提言」として取りまとめることとした。

関係各位において本提言の趣旨をご理解いただくとともに、今後の地方自治制度の改革の中に反映されるよう強く期待するものである。

１　真の分権型社会の実現を目指して

①　平成１３年６月１４日の地方分権推進委員会の最終報告においては、それまでの分権改革を第一次分権改革と位置付け、その地方分権改革の理念・目的について、次のように述べている。

「今次の分権改革を求められた社会的な背景・理由は、旧来の中央集権型行政システムが、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応などの新しい時代の諸課題に迅速・的確に対応する能力を失ってきていることにある。

そこで、従来の中央省庁主導の縦割りの画一行政システムを住民主導の個性的で総合的な行政システムに切り替えること、「画一から多様へ」という時代の大きな流れに的確に対応することを今次の分権改革の基本目標に設定した。国、都道府県及び市区町村相互の関係を従来の上下・主従の関係から新たな対等・協力の関係に変えていくこと、さらにこれをとおして地域社会の自己決定・自己責任の自由の領域を徐々に拡大していくことこそ、委員会に課せられた主要な任務であると考えたところである。」

②　また、上記最終報告においては、分権改革をこれから更に完成に近づけていくためには、地方財政秩序の再構築をはじめ数多くの改革課題が残っているとし、その改革課題の一つとして「地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討」をあげ、次のように述べている。

「これから平成１７年３月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するのかによるが、その帰趨によっては基礎的地方公共団体である市町村のあり方に

とどまらず、広域的地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた先に述べたような新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。そして、分権改革が次の第二次分権改革から更に第三次分権改革へと発展する段階になれば、地方自治制度の将来像を明確にする必要に迫られるのではないか。」

③　現在、国民一人ひとりが「ゆとりと豊かさを実感できる」社会の実現に向けて、地方分権が進められているところであるが、目指すべき住民自治･団体自治が確立した真の分権型社会の実現を着実に図っていくためには、現在取り組まれている第２段階としての地方分権改革を強力に推進するとともに、地方分権が定着した暁における地方自治制度の姿についても明確な見通しを持つことが不可欠である。また、逆に言うと、地方分権改革の議論も地方自治制度の将来像を常に念頭に置いてなされる必要がある。

本提言も、そのような視点に基づいて議論、検討を重ねた結果のものであり、地方自治の将来像は地方分権の定着した姿を追及しつつ検討されるものでなければならないと考えるものである。

２　基礎的自治体の充実・強化

（１）１０万人都市を目指して

①　都市は、これまで住民に最も身近な行政主体として、住民福祉の向上のため教育、福祉、環境保全、地域振興、社会基盤の整備等幅広い分野にわたって極めて重要な役割を果たしてきたところであるが、少子高齢化、情報化等都市を取り巻く社会経済環境の変化に応じてますますその役割は重要なものとなっている。こうした中で基礎的自治体としての都市のあり方を考えるならば、基本的には、住民に身近なところで総合的な行政展開が可能となるよう行財政基盤の充実強化を図る必要がある。

②　全国市長会は、従来から、市町村は規模等が様々であるから、人口規模等に応じた事務・事業の配分をするように主張してきた。その基本的考えとしては当面、政令指定都市は県と同様に、中核市は現在の政令指定都市と同様に、特例市は現在の中核市と同様にし、その他の市については、１０万人以上の市に対して一層の権限を移譲するようにというものである。また、併せてそれぞれの都市が財政面においても自立できるよう税源移譲をはじめとする都市税財政基盤の確立がなされなければならないことについても主張してきた。

③　将来の基礎的自治体のあるべき人口規模については、いろいろ議論はあると考えるが、今回のアンケート調査結果でも概ね１０万人規模以上を標準として考える市長が７割を超えているところであり、こうした点を考慮すれば、将来的には概ね１０万人以上の都市が基礎的自治体の標準的なものとして、現在都道府県が行っている事務・権限の多くをもあわせて担当し、自立して総合的な行財政運営が行えるような分権型社会の実現を目指すべきではないかと考える。

④　もちろん、こうした社会を直ちに実現することは不可能であり、当面は規模の異なる基礎的自治体の規模、能力、意欲に応じて、一層の事務・事業の移譲などを進めるとともに、それぞれの地域において広域連合の活用や合併などを自主的に進めていくなどにより分権の担い手としての都市の実力をつけていくことが重要である。

（２）中核市、特例市制度の充実

①　中核市制度については、平成７年４月に発足し現在３５市、特例市制度については、平成１２年４月に発足し現在３９市となっており、それぞれ制度として定着してきている。

また、制度検討時に懸念された混乱や水準低下もなく、新たに移譲された事

務について地域の実態に即した適確な運営が行われるとともに、総合行政のメリットを活かし、それぞれの地域において個性豊かな活力に満ちたまちづくりや地域社会の発展に着実にその実績を挙げてきているところである。さらに、これに伴い都市自治体として、自信を深めている状況にあり、今回のアンケート調査結果においても更なる事務･事業の移譲や指定要件を緩和すべきとの意見が非常に多くなっている。

②　このようなことを踏まえれば、事務・事業について、中核市については政令指定都市と同様に、特例市については中核市と同様になるよう制度改正するとともに、また、それぞれの指定要件の緩和についても検討する必要がある。

その際、特例市の指定要件については、アンケート調査結果に見られるように、一般市については、少なくとも１０万人程度の人口集積を図りつつ、特例市並みの権限・財源等を付与し、より自立性を高めるという意見が多くなっているところであり、１０万人を基準とすることが適切である。

（３）基礎的自治体の区分・名称

基礎的自治体については現在、市、町、村という形で３つに区分されている(この他に特別地方公共団体として特別区がある)。このことについては、長い歴史を有し、今回のアンケート調査結果でも現行制度を維持すべきであるとの意見と基礎的自治体として同一の区分・名称にするなど改革すべきであるとの意見が拮抗しているところであり、今後の市町村合併の進展状況を踏まえつつ、検討する必要がある。

（４）基礎的自治体の組織の弾力化

①　基礎的自治体の組織のあり方については、当然に基礎的自治体のあり方そのものに関連して検討がなされるべきであるが、いわゆる行政委員会である教

育委員会及び農業委員会については、今回のアンケート調査結果においても改革を求める意見が極めて多いものであり、見直しを図る必要がある。

②　制度発足当初と比較し、社会経済情勢が大きく変化したことを踏まえると、教育委員会や農業委員会については、それを設置するか、あるいはその事務を市町村長が直接行うか、市町村が自主的に選択できる弾力的な制度とする必要がある。

３　多様な地域自治組織の創設

①　地方分権改革が進む中で、自治体の自己決定原則の強化が図られてきているところであるが、市民社会の更なる成熟という視点から、あらためて住民自治とコミュニティの重要性が再認識されてきている。こうした住民自治・市民自治の拡充のためには、住民自治活動と基礎的自治体との協働システムを構築することが、極めて重要である。

また、近年、基礎的自治体における都市内分権の試み、その具体化が進みつつあるが、その視点からも、新しい住民自治・近隣自治の仕組みを検討することが要請されている。

このため、基礎的自治体内の地域自治組織の制度について何らかの形で創設する方向で検討する必要がある。

②　地域自治組織の組織形態としては

（ア）現行制度の地域審議会と同様、地域住民の意見を基礎的自治体の当該地域の行政運営に反映させる諮問機関型(「近隣審議会」と呼び委員は長の任命となろう)

（イ）地域自治組織が諮問答申、建議だけでなく、その地域に係る一定の住民に身近な事務について議決権を持つ議決機関型(「近隣協議会」と呼び、委員

は地域住民の選挙で選ぶこととなろう)

（ウ）地域自治組織が一定の議決権のみならず特定の事務(地域の公民館、スポーツ施設等の運営管理や地域福祉サービスなど)を自主的に行う機能を持つ「近隣委員会」型(委員は公選、委員長は任命又は準公選となろう)

（エ）地域自治組織がその地域に係る事務について、議決権と執行機能を持ち、公選の議会と長(任命又は準公選となろう)からなる「特別地方公共団体」型などが考えられる。

その際、（ア）「近隣審議会」型及び（イ）「近隣協議会」型については、基礎的自治体の支所・出張所等と密接な連携を考慮した制度化も考えられる。

③　このようにいくつかの組織形態が考えられるが、基礎的自治体の地域の状況は、様々であり、一律に画一的な制度を当てはめていくことは無理があると考えられるので、制度としては多様な類型を設けつつ、それらの中から自治体の判断で条例により、必要な地域に地域自治組織を任意に設置できるような制度とする方向で検討する必要がある。

その際、地域住民のイニシアチブを尊重した制度設計とすることが重要と考える。

また、こうした制度については、合併市町村の場合に限らず、一般的な制度として創設することが適当である。

④　さらに、現在、政令指定都市にのみ設置が認められている行政区については、一定規模以上の都市においても設置できることとすることについて検討の必要がある。

４　市町村合併の特例措置等の充実

①　市町村合併については、関係市町村の自主的判断を尊重することが基本であり、各市町村及び住民が合併を進める上で適確な判断ができるよう、地域の

人口や高齢化の見通し、あるいは交付税などの地方財政の将来見通し等について情報提供をさらに強化する必要がある。

②　市町村の合併に当たっては、都市自治体間で多くの協議事項について合意を得ながら精力的に取り組んでいるところであり、一定段階まで進んでいるものについては、期限切れとして関係者の努力を無にすることのないようにする必要がある。

このため、市町村合併特例法による特例措置については、期限までに法定協議会の設置など手続きが一定段階まで進んでいた場合には、期限後に市町村合併が実現したものについても特例措置の対象とするような法制度上の措置を講ずる必要がある。

③　離島等のように合併を望んでも客観的条件により、それが困難な市町村に対しては、合併推進の観点から何らかの特別な措置を講ずるなどの配慮をする必要がある。

④　社会経済圏の結びつきの強さの関係で、県境を越えた合併も現実化している地域があることを踏まえ、一つの県内で行う場合と同様程度に合併手続きを簡素化するよう検討する必要がある。

⑤　合併の効果を高めるという観点から、合併をした市町村、特に周辺市町村と合併した中心的な都市において、個性的な街づくりが可能となるよう、都市計画や農地転用などの土地利用関係をはじめとする事務権限の移譲をさらに推進する必要がある。

５　大都市のあり方について

①　大都市制度を検討する場合には、検討対象の大都市のイメージをある程度

明確にした上で議論する必要があるが、「大都市」という言葉の国民への定着度から考えると、また、今回のアンケート調査結果を見ても、現在の政令指定都市以上の規模を想定することが妥当である。

②　地方分権の時代において、基礎的自治体であるとともに、都道府県に比べより住民に身近な大都市へ、多くの事務や権限、またその財源を与えれば、受益と負担の関係が明確となり、都市の自立性、住民の自治意識の向上が図られていくことから、地方自治制度の見直しは、大都市の自立性を高める方向で制度設計を進めることが適当である。

③　制度の検討を進めていく上で、まず、大都市を含むより広域の行政課題への対応をどう考えるかであるが、現在でも広域的に調整を要する行政課題として、広域の鉄道・道路網の整備、大規模地震などの都市防災対策、廃棄物処理や環境汚染への対策などがあり、これらの中には、都市間や圏域の協力等により対応すべき課題がある。

　その他にも、治安の維持や自治体ごとに差が生じることなく公平にサービスの供給がなされるべき事務が考えられ、このような行政課題への対応については、都道府県の行政区域で対応することが適当か、更に広域の道州制等の対応が適当かは議論のあるところであるが、広域の団体による調整により、これらの課題解決を図ることが必要と考える。

④　大都市制度のイメージについては、全国の政令指定都市は、市の成り立ち、規模、産業構造等様々な面で違いがあり、全国画一的な制度設計が良いのかどうか多いに議論のあるところである。大都市制度のあるべき姿を検討するにあたっては、大都市が各々の特性や規模・能力・意欲等の違いに応じて個性を生かせる都市制度としていくことが必要であり、地域の特性を尊重し、大都市自らの選択を可能とする制度等にすることが考えられる。

⑤　今後の大都市制度のあり方を考える場合、市の機能と道府県としての機能を併せもつ特別市の構想は、いくつかの大都市制度類型の中でも有力な制度のひとつと考えるが、現段階では検討すべき課題も多く、今後の都道府県のあり方ともあわせて更に検討を進めていくべきと考える。

６　都道府県のあり方について

①　将来基礎的自治体が充実していくことを前提にし、かつ、日本の交通や情報のネットワーク整備の進展状況を踏まえると、現在の都道府県の圏域の中で、広域行政を完結させることが難しくなったり、より広域の単位を考えた方が合理的になってくる地方が増えてくると考えられる。このため、今回のアンケート調査結果を見ても、都道府県の将来的なあり方については、現在の二層制を基本としつつ都道府県をブロック単位の広域的な地方公共団体とするとか、あるいはブロック単位の国の機関とし地方制度としては一層制とするとか、いずれにしても現在の都道府県を広域のブロック単位のものに再編成するというのが、大方の意見であり、この方向で検討する必要がある。

こうした都道府県の将来像を検討する場合には、警察行政や教育行政、あるいは、現在国において処理している事務に関し国土基盤整備行政のみならず、労働基準監督行政や税関等の事務について、それぞれどうするのか、また、税財政制度はどうするのかなど具体的なイメージを種々描きつつ議論する必要があると考える。

②　都道府県の自主的合併の制度の創設

一方、当面の問題として、今後、市町村の合併や地方分権のさらなる進展により、都道府県の、広域、連絡調整、補完の三機能のうちの補完機能については、次第に縮小していくことになるものと考える。また、合併により市町村の数が極端に少なくなるような県も想定され、その結果、都道府県の再編の議論が現実的となる地域も出てくる。したがって、都道府県の再編を国の法律で定

めることとされている現行制度を見直し、市町村合併の場合の手続きを踏まえ、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めるといったような都道府県が自主的合併を行う場合の制度、手続きなどの創設について検討する必要があると考える。

７　三位一体の改革は地方への税源移譲から

①　本会は、真の地方分権を実現するためには、税源移譲をはじめとする地方税財政基盤の充実強化が不可欠であり、まさにこのことが地方分権改革の残された最大の課題であることをあらゆる機会をとらえて繰り返し主張し、また、この問題に対する具体的な考え方を述べてきたところである。

特に、当面の課題である三位一体の改革については、地方自治体の自己決定・自己責任を高め、また、住民の受益と負担の明確化が図られるよう、まず、国から地方への税源移譲を行うことを基点にする必要がある。

②　地方への税源移譲のあり方については、

ア.地方における歳出規模と地方税収入の乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、国から地方への税源移譲を進め、地方税中心の歳入体系を早期に構築すること

イ．当面、国税対地方税の割合を１対１とすることを目指し、所得税から個人住民税への、消費税から地方消費税への税源移譲等を早急に行い、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系を構築すること

ウ．税源移譲を実施する際には、受益と負担の明確化を図るという趣旨から、住民に最も身近な基礎的自治体である市町村への税源移譲を重点に置くこと

エ．課税自主権の活用には限界があること

③　また、国庫補助負担金の廃止・縮減については、

ア．税源移譲を行ったうえで国庫補助負担制度を見直すこと

イ．国庫補助負担金については、地方公共団体の財政運営の自由度を高めるという観点から、事務・事業への義務付けの見直しを行うとともに、その廃止縮減を積極的に推進する必要があること。補助率を落としたり、一部を補助対象から除外するなどということは地方の財政の自由度を高めることにはつながらず、地方への負担転嫁であり あってはならないこと。

ウ．国庫補助負担金を廃止しても、事業が存続するものについては、財源措置を講じること

④　地方交付税制度の改革については

ア．地方交付税は、財源保障機能と財源調整機能の二つの機能を一体として果たす仕組みであり、地域間で税源が偏在する中で、国が地方公共団体に一定の行政水準の確保を求める仕組みが採られている以上、地方交付税による財源保障と財源調整の機能は不可欠であること。

イ．交付税制度がモラルハザードをもたらしており、財源保障機能を廃止すべきであるという議論には理由が無いこと。

　また、現行の算定方法は複雑であることから、その簡素化について、引き続き、見直しを進める必要がある。

　等の基本的考え方に立ち、改革の実現を図ることが必要である。

⑤　また、基礎的自治体、大都市、都道府県のあり方等地方自治制度の将来のあり方の検討がなされる場合において、行政制度と税財政制度を個別に切り離して議論するのではなく、常に、一体的なものとして密接な関連性を持たせながらそれぞれ検討する必要があると考える。