

町村週報

(町村の購読料は会費)
の中に含まれております

2461号

毎週月曜日発行

発行所 **全国町村会** 〒100 0014 東京都千代田区永田町1丁目11番35号：電話03 3581 0486 FAX03 3580 5955
発行人 谷合靖夫：定価1部40円・年間1,500円(税、送料含む) 振替口座00110 8 47697 <http://www.zck.or.jp>

閑話休題

事実や出来事も、物語にならなければ人に伝わりにくい。ストーリーになって初めて腑に落ちることもある。地域のまちづくりも同様だろう。町村の面積、人口、標高など、統計数字をいくら声高に述べたてても、町の実態は把握できない。個性や特徴は伝わってこない。まちづくりの内実やまちづくりをしたおとした地域の将来を、住民に伝えようとすると、物語の大切さはより一層深まるだろう。

愛媛県城川町はまちの資源である木材を、かまぼこ板に読み替えて、1995年から町立美術館ギャラリーしろかわを舞台に、全国かまぼこ板の絵展覧会を開催している。「絵は誰にでも描ける。何にでも描ける」をスローガンに、今年で9回目となる。幼児から102歳の高齢



ねんねこ祭 (和歌山県古座町「木の葉神社」)

者まで、全国から幅広い応募者があつた。今年の応募作品は13,007点、応募者は20,593人、使われたかまぼこ板は26,691枚にのぼる。全9回の通算応募者は15,6234人に達する。全国的にも稀に見る大規模な芸術展といえる。

かまぼこ板の物語

法政大学教授 岡崎 昌之

これだけ広範な支持を応募者から得ている背景は、たんに小さく身近なかまぼこ板だから描き易い、ということだけではない。美術館スタッフと応募者との濃密な対応が見逃せない。第1回に応募した大阪の中沢裕美さんは、応募から数カ月後の七

夕の日に白血病で亡くなった。裕美さんの両親は娘の応募のことは知らず、受賞の知らせに驚く。スタッフの計らいで裕美さんの白い猫の作品は、命の大切さを説くように額に入れて、毎年ギャラリーに飾られている。年末が近づくと、「白い猫」は「箱入り娘」になって、大阪の両親のもとに届けられる。節分までを両親のもとで過せるように。中のおもて紙には「お父さん、お母さん、たたいま」とスタッフ書き添えてある。

こうした物語が沢山積み重なる。かまぼこ板の絵展覧会「は人々の心を打つ。物語があるから感動がある。来年は第10回の記念の年となる。折りしも周辺5町で市町村合併となり、新市が発足する。物語の凝縮した展覧会が、城川の地で継続されることを期待したい。

もくじ

論	説	合併は最善の選択か	九州大学大学院法学研究院教授 木佐茂男... (2)
活	動	山本会長が地方制度調査会で意見	= 全国町村会 ... (6)
政	策	今後の地方自治制度のあり方に関する答申	} 第27次地方制度調査会 ... (9)
		当面の地方税財政のあり方についての意見	
活	動	地方税財政基盤確立の大会開く = 地方六団体	... (19)
情	報	政策レーダー	... (20)



木佐 茂男 (きさ しげお)
1950年、島根県生まれ。京都大学大学院、北海道大学教授を経て、現在九州大学大学院法学研究院教授。専門は行政法であるが、研究領域は、地方自治、裁判制度、まちづくりなど多岐にわたる。

視 点

町村自治をどう考えたらいいか

合併は最善の選択か

九州大学大学院法学研究院教授 木佐 茂男

市町村合併に関する年表を作ってみた。確かに、日本において市町村合併論は明治期も第二次大戦後も脈々と論じられ続けている。ここ一〇年に限っても、例えば地方分権推進委員会の中間報告(一九九六年)ですら、早くも市町村合併について触れていた。しかし、このところ全国で推進され、今や子どもでも知っている「ホーテイクョー」や「ニンキョー」という言葉に象徴される上からの合併論議、つまり中央政府の財政危機を契機とした強制的ともいえ

る合併論議(地方分権推進委員会最終報告、経済財政諮問会議、第二七次地方制度調査会、地方分権推進会議、総務省自治行政局研究会)が始まったのは、たかだか二〇〇一年に過ぎない。少なくとも、全国的にヒアリングした限りにおいては、自発的に合併を論じた地域や自治体はほとんどないのが現状である。今や、財政優遇措置があるうちに合併に駆け込まなければならぬという焦りや悲壮感で、筋道の立った合併の要否・是非を論じている自治体が多

れほどあるか疑問である。法定協での議論すらおざなりになりつつある各地の話も聞こえてくる。「市町村の合併の特例に関する法律」は、「市町村行政の広域化の要請に対処し、自主的な市町村の合併を推進」する(一条)として

いる。「行政の広域化の要請」がただちに合併を必然化するのか、その合併が「自主的」に行われているのか、真剣な検討が必要である。もとより、合併論を促した原因が市町村側にもなかったかの検証も不可欠である。

論 説

●すでに巨大な日本の自治体

私は、かねがね世界的に見て日本の市町村の平均人口が三万九千人(二〇〇二年)と巨大であることに疑問を持ってきた。最近では、比較的自治体規模が大きく、また、やや強制的に合併を進めたスウェーデンとイギリスが注目されているが、これらの国には自治体内自治組織があることへの目配りを忘れてはいけない。

総務省のホームページには合併の五つのメリットが掲げられている。政府筋では、最低人口一万人規模、できうれば全国を一〇〇〇程度の自治体数にしたいとしている。全国には三万人規模の自治体が多数ある。それらは数度の大会

●なぜ、スイスやドイツは小さな自治体でやっていけるのか

私は、この六月にスイスやドイツを見てきて、このいずれの論拠も成り立たないことを確信した。今や日本の悩みは、基礎自治体の原点に解決のヒントを見つけないことができるような気がしている。ここで私が言う原点とは、さしあたり小規模市町村を多数残しているドイツ、フランス、スイスといった国々の自治への工夫である。本稿では象徴的な国としてス

併を経て今日の姿となっているのだが、この三万人規模ですら今や合併の対象である。現在の合併論は、「逆・タマネギの皮むき」であって、どこまで合併してもなお不十分だと言われることになり、最後は、「国家という一つの政治単位がもっとも効率的」というところまで行き着きかねない。

ここでは、総務省が列記する個々のメリットの正否に言及することはしないが、それらの効用は果たして合併という手段によってのみ達成可能なのだろうか。合併のデメリットについての情報提供が欠けているという面は否めない。

イス、付随的にドイツを取り上げたい。

スイスの人口は七二六万人、市町村数は二八八〇で、平均人口は二五五〇人。ドイツでは平均五九六三人である(いずれも二〇〇二年政府統計)。

今回、私は初めて腑に落ちる説明を聞いた。スイスでヒアリングしたのは、スイス市町村連盟ルツツ事務総長とスイス都市連盟ガイ

スマン事務総長である。ちなみに、ヨーロッパ諸国の自治体連合組織はこの国でも同じであるが、日本の市長会や町村会に於ける自治体連合組織への自治体の加入は任意であり、都市的要素をもつ町村は都市連盟へ、農村的要素をもつ市は市町村連盟への加入も多く、どちらにも入っていない自治体も珍しくない。本稿で町村連盟と訳さないのは、比較的小規模な自治体を組織するスイス市町村連盟に市の規模の自治体も入っているからである。このことだけでも日本との意識の差は大きく、ヨーロッパの自治体の自由さを感じる。

なぜスイスでは小規模自治体が合併なしにやっていけるのか、三つのポイントにまとめてみた。

第一に、広域行政組織の優れた効率的活動とその事務局の独立人事との関係である。ガイスマン事務総長はベルン市に隣接する自らに住む人口三千人の町の救急医療体制を例に挙げた。救急医療は小さな町でも当然必要である。救急車が一度に五台、一〇台必要な時もあるため、連絡協調、協力体制は欠かせない。彼の町は隣接自治体とともにベルン市と契約を結んで広域救急サービスを受けている。日本でも複数の自治体が一

事務組合や広域連合を運営しているのに似ている。しかし、大事なのはそこから先である。広域行政組織に加入する市町村は、緻密な契約を結び、出勤回数、搬送距離、搬送人数などを毎年見積もって、年度末には、一スイスフランの桁まで計算して精算するのである。そのための会計や法律に詳しい職員がいるのかと尋ねたら、その種の専門家は役場に通年勤務する必要はないから、公認会計士、弁護士を必要に応じて雇うのだという。ごみ処理、火葬場の経営など、一事が万事である。

第二のポイントは、官僚制のほぼ全面的な消滅と、官民の境目のない人材(人材)流動化である。各種の広域行政組織が非常に効率的に動いている理由として両事務総長はその事務局人事を挙げた。これらの広域事務処理組織は自前の人事を行っている。例えば事務方のトップも専門雑誌や新聞、インターネットを通じて公募されるため、通常は少なくとも二〇名程度の応募者があり、ときには一〇〇名にも及ぶことがあるという。すべて、自分の任務・役割を知った上で応募する。

このような広域行政組織、国、自治体公募に応じる人材の前職も官と民の垣根がなくなっている。

論 説

二人の事務総長も海外勤務や民間保険会社勤務の経験をもっていたが、このように民間と公共部門の垣根なく異動し、一種の出世をしていく。両事務総長は、公務員の官僚制はこの二〇年ないし三〇年の期間でなくなったと明言された。

スイスでは、法律、財務、会計と経理といったように専門の道を歩む人が相互に入り乱れて職場を変

えていくという構図が見られる。やる気のある人は勉強して研修了証明書などを集め、関心のある、そしてやりがいや報酬の多いポストに応募していく。日本の広域行政組織への「出向」や「天下り」という観念は想像してもらえなかった。一つの専門の道をきわめると、そこでの種々の経験が学識の幅を広げる。経済学博士号をもつガイスマン事務総長は、現



アルプスの少女ハイジが住んだというマインフェルトの村役場。1階はウサギ小屋で2階以上が役場。85撮影

在、複数の大学で政治学の非常勤教授をしている。小さな村役場に就職しても有能な人は民間企業に行き、さらに大規模自治体や広域行政組織の高い地位に応募する。まだスイスほどの規模ではないが、こうした現象はドイツでも見られる。高等裁判所の社会保障問題の裁判長が公募に応じてミュンヘン市の民生局長となり、刑事事件の裁判官が応募して警察署長になるということはよくある。しかし、日本では考えられない。

第三の大事なポイントには、スイスでは九〇年代半ば以降、国からの補助金が一切なくなり、自治体の財源はすべて自主財源になったことである。連邦税もあるが、基本的に所得税とか固定資産税などは全て一種の地方でもあり国でも



スイス市町村連盟ルツ事務総長



スイス都市連盟ガイスマン事務総長と面談する筆者(右)

●市町村に内在する弱み

確かに、これまでの日本の自治体行政には、縁故採用、情実人事、各種の癒着、近隣自治体同種の箱モノ施設づくりなど、批判に値する事柄も多い。望郷の念をもちつつも帰りたくない故郷、ムラ型の、ふるさとを守り守りしてきた地域も多い。一言でいえば科学性や論理性のない

●制度疲労の官僚制

スイスのように、広域行政組織や民間、自治体その他で人が流動していけば、かえって、定着しな

ある州カントン)が徴税する。財政調整制度を経て獲得する財源はすべて自主財源であるため一スイスフランといえども無駄にしない思想が住民の間に根付いている。

行政、ムラ)型の意識が異質なものを排除し、広い人事交流を妨げ、ひいては地域全体が共倒れ過疎となっていく。だが、この体質は大規模自治体にもあり、加えて官僚主義的行政運営は、中央省庁の公務員が推進し、あるいは、そこから種々の利益を得る源泉ともなっている。

いことによる無責任な仕事ぶりになるという危惧もある。しかし、日本のように、高級官僚や一

論 説



ドイツ・黒い森(シュバルツバルト)山中の人口1500人のゼーバッハ村。過疎地というイメージはない。

般の公務員が天下りや、辞令をもちらうまで聞いたことのない組織に数年間働くことの方が無責任で非効率ではないだろうか。大人にも子どもにも、各種の広域行政組織が認知され、就職先の一つとして考えられている方が健全である。

つまるところ、わが国における

●「小さくとも輝く」自治体

スイスでは、数百人規模の村の合併は多少あるものの、合併数などとは意識もされていない。総務省のいう合併の必要な「事情」はスイスやドイツにもあるが、両国では「市町村合併」とは結びつかず、広域行政組織を効率的に運用して、住民の福祉を守っている。

最近日本でも、小さな自治体が優れた自治体を実践し、全国的に有名になるケースが増えている。

それらの自治体の共通点は、モノ、カネがないため、ヒトを育てる風土があるということである。つまり、住民が元気であること、地域内の住民が内外へ流動していること、自治体職員も住民もコスト感覚があることなど枚挙に暇がない。

では、なぜヒトが育つのか。種々の対策がありうるが、最近普及しつつある職業経験者の公募中途採用は一つの突破口になるつ。

諸制度の疲労の原因は強固な官僚制にある。官僚制の大改革として政府レベルでの公務員改革や国家公務員の種試験の改革が進められているが、まず、合併論議を契機とした自治体レベルでの実践課題の検討をしたい。

小規模な自治体での職員の専門性、科学性はどうするか。これからの自治体は、法律家、公認会計士、税理士など専門職を短期間の契約などで活用することもできる。今後は、そういう専門家を探してきて、専門家同士を結びつける優秀なコーディネーターをパーマネントの職員として中途採用すればよい。中途採用者は、新規採用者とは異なり、すでに教育された実践的な人財である。少数の可能性ある職員に対する広義のマネージメント能力強化をすれば、スリムな行政をやっていくはずである。

また、スイスやドイツには、OA化やIT化の進展があったから合併が不要になったという歴史的事実がある。しかし、日本は、合併するためにIT化を進めようとしている面がある。人事と財源の自立化や責任負荷、幹部から一般職員までの公正な勤務評価、官僚

制の廃止、官民共通の簿記制度の採用など、合併に手を付ける前にやるべき措置が多数存在している。完全標準自治体「フル装備型」の自治体像を捨て、広域で行う事務は広域行政組織や都道府県で行えばよい。

それでもなお、合併がテーマになる場合には、徹底した情報の公開と議論、そして冷静な将来のシミュレーションがいる。住民も大きな課題を背負うことになる。住民は、観衆(劇場)民主主義から自治体自己分析能力を備えるよう変わっていかざるを得ない。国からの補助金や交付金が打ち切られることへの危機感が、住民の英知の集約につながる可能性もある。開かれた風土になれば郷里に戻ってくる人たちも必ずいるであろう。最終的に合併という選択肢を選んでも、それは問題点の解決のスタートにすぎないのではないだろうか。

それでもやはり、役場は身近な方がいい。歩いて一周できる距離にある「小さな」区域の中で、自分たちの生活や安全、健康が自分達の税金で賄われていることを意識できる距離、しかし、お互いがお互いの暮らしを尊重できる距離、そのような中に豊かさが実感できるものなのかもしれない。

山本会長 地方制度調査会で意見 都道府県知事の勧告のあり方など不満

●総会に出席した山本全国町村会長



第27次地方制度調査会（会長・諸井虔太平洋セメント(株)相談役）は、11月13日に第7回総会を開催し、今後の地方自治制度のあり方に関する答申案等について審議し同答申を決定した。本会からは委員として山本文男会長（福岡県添田町長）が出席し、答申案の内容について、基本的に賛意を示す一方で、市町村合併の基本構想策定に関する都道府県知事の勧告のあり方など、町村の立場からはなお不満な点もある等とする意見が述べられた。山本会長の発言概要は次の通り。

山本会長

最初にお尋ねいたしますが、これまで「基礎的自治体」となっていたのが、本日の答申案では「基礎自治体」となっています。「的」があるのとないのではずいぶん違う意味になると思います。「基礎的自治体」と「基礎自治体」の違いについて教えていただけないでしょうか。

松本小委員長

実は、専門小委員会でも、「基礎的自治体」という言葉と、「広域自治体」という言葉を使っていますが、もう「的」という言葉をあえて入れる必要はなく、概念をすっきりさせ

た方がいいのではないかとこの事がありました。そのおおよそ意味するところは、今までの基礎的自治体と変わらないものと考えております。

山本会長

基礎自治体が十分な権限と財政基盤を有し、民主性の高い行政主体であるということについては全く賛成です。しかし、合併しても自立できない町村が合併するなどのような効果がでてくるのか懸念されます。私のところこそでございまして、合併しても大きなマイナスが残ります。では、努力をして自立できるようにすべきではないかというところ、それだ

けの固定資産を持っておりませんので、言われるような実態になるのは非常に時間がかかると思っています。

諸井会長さんもご存じのとおり、企業が撤退した後は、マイナスしか残りません。そのような自治体が合併したときに、いったいどうしているんだということが示されていないのが気がかりです。

人口要件の明示についてはいかがかなという気がいたしますが、今申し上げたように、基礎自治体になれるような手だてについては希薄な感じがいたしますので、是非その点について指針を示していただくようお願い申し上げます。

17年4月以降の合併推進の手法についてはですが、この前もお願ひ申し上げたのですが、いろいろな合併の障害があるわけです。この障害を除去するために特例を中心に定め、現行法のような財政の特例措置はとらないと書いてありますが、マイナス資産が多い地域がございます。これらを解消することが合併の促進になると思われますので、マイナスに

活 動

●挨拶する麻生総務大臣



なっている不良の資産を解消することを考えていただきたいと思いません。

それから町村長の処遇についてですが、合併すると我々町村長は失職することになります。失職してもいいという人と、失職するのは苦痛だという人がいると思います。失職してもいいという人はいいとして、いやだという人が合併を促進する戦力になるようにすることが大事だと思いますので、その点についてお考えいただきたいと思えます。

また、合併を進めていても、広域連合や一部事務組合などを考慮しなければなりません。合併によって解散する場合など規約により、関係市町村すべての議決が必要で手続きが非常に面倒です。この点について合併特例による何らかの措置が必要だと思えます。私のところでは、71の市町村で構成する広域連合や、ほとんどの市町村が加入した退職手当組合を作っていますが、合併によってこれらが崩れるのではないかと心配しています。何とか知恵を出して、合併のために脱退しなくてもいいようにすべきだと思えます。

それから、都道府県が前に出てくると市町村との間に対立が生じやすくなると思えます。答申案の中には一定の場合に都道府県知事が合併について勧告するというようなことが書かれています。合併協議会の勧告をなぜ知事がしなければならぬ

のでしょうか。47都道府県の知事さんの考え方は一人ひとり違うと思えます。考え方が違うとそれぞれの都道府県ではばらばらになり、勧告をする一定の基準を定めるということになっても、法律でそれを決めることは難しいのではないかと思います。勧告と自主性は一致しない相反するものだと思えます。自主性を尊重した合併にすることが答申案の中にも書かれています。ところが一方では勧告をやるとなっている。いったいどちらを言おうとしているのか分かりません。勧告など必要なのではないかと思えます。合併というのは皆さんが喜んで希望にあふれて行うものでなければなりません。日本は先進国です。その先進国の町村合併が、上から押しつけられてやらざるを得ないというようなことは、到底容認することができません。合併をするための良い環境を作ることが必要だと思えます。

昨日、私も都道府県町村会長会議をやりました。そこで問題になったのは、人口1万人未満という数字のことです。1万人未満の町村が1500ほどあることはご承知のとおりですが、1万人未満にあたる町村長にとっては、その数字を書くことに不満を持っています。1万人未満という数字は書かなくてもいいのではないか、これだけ合併合併と言われているんだから、県が基本構想を作る場合には、答申案にも書かれ

ているように市町村長の意見を十分に聞きながら作ればいいのではないかと意見を述べます。もう一つ分らないのは、「市町村合併に関する審議会」というものを書かれていますけれども、これは第三者で構成されるようなものだと思いますが、第三者の言うことよりも、直接市町村長から意見を聴いて基本構想を決めたほうがいいと思えます。

知事とうまく連携を保ちながら合併を進めることが望ましいと思えます。1万人未満という数字を基本構想に組み入れるようなやり方は現代的ではないと思えます。市町村の行政力が高まれば必要ないと思えます。知事にこれをやれと言つことは、知事能力を否定することと同じだと思えます。

ここで一つお尋ねしたいのですが、都道府県知事の勧告について、「一定の場合」と書かれています。これについて教えていただきたいと思えます。

また、水平補充、垂直補充については引き続き検討となっておりますが、少子高齢化に伴って町村の行政能力が低下すると言われるのは納得ができません。小さいなら小さいなりに生きていくことができるのではないのでしょうか。人間というのは、一人で生きてるのであつて集団で生きていてはありませぬ。人数が少なくなつたから、もうだめだと決めつけるのはいかがかと思いま

す。そのあたりをもっと深くお考え
いただきたいと思います。

それから、私も主張している
市町村連合ですが、私もこれがこれ
主張すると、今まで一顧だにしな
かった広域連合が出てきたのはな
げでしょうか。いずれにしても合併
したくない、されない市町村が合併
と同じ効果があげられる広域連合と
市町村連合をうまくミックスさせ
て、良い制度を恒久的なものとして
作っていただくようお願いしてお
きます。

これまでいろいろと申し上げて参
りましたが、私どもの意見が答申案
には反映されているものと評価して
おります。しかし先ほど申し上げた
点についてはこれでは町村としては
難しいのではないかと思います。い
ま2500あまりの町村があり、賛
成と反対と2つに分かれると思いま
すが、この際、合併を進めている町
村長のところは推進できるようにす
ることが必要だと思いますが、やは
り困っているところを助けること
に重点を置くべきだと思います。合
併をしなくてもできないところの条
件の整備が必要だと思いますので、十
分ご配慮をお願いしたいと思います。

この答申が出た後は法案が作られ
ることだと思えますので、法案作り
などの時には町村会の意見を十分に
斟酌していただくとともに、意見を
聴取していただきたいと思います。

私は欲張った事を申し上げている
ようですが、決して欲張ってはいま
せん。私も町村長が思っているこ
とを申し上げた次第です。

次に税財源の問題について申し上
げたいと思いますが、住民にもっと
も身近な行政をやっているのは市町
村だと思います。

ある村の村長は1週間に1度自分
の村内の地域を全部回り、住民の皆
さんと直接対話やスキンシップをし
住民から高い信頼を得ています。と
ころが広域化した市町村では、1週
間に1度住民の所に行くことなど
できません。行政区域が大きくなると
住民との接触が遠ざかります。この
点がどうも今回は無視された気がい
たします。だから地域自治組織が考
えられたのだと思いますが、いまで
さえ住民と首長との接触の機会が少
ないと思います。住民に身近な市町
村が自立できるように三位一体の財
政改革は行うべきだと思います。

国庫負担補助金の整理合理化につ
いては、地方に過重な負担を押しつ
けることのないようにしていただき
たいと思います。

中山間地や離島には、合併しえな
いような町村がたくさんあります。
そのような町村に対して今回は特別
に配慮をしていただきました。感謝
申し上げますと思いますが、税源移
譲も財政改革もこういふ地域のた
ちがいちばん心配しており、次のよ
うなことをおっしゃいます。私も

の地域は合併しようとしてもできな
い、だから財政的なペナルティを課
せられるのではないですか。その
ような恐怖感を小さな町村に抱かせ
ることは現代の行政ではありませ
ん。財政改革をやる前にこうした地
域がきちんと法的な利益を受け自治
体として運営できるようにすること
が必要だと思います。

町村というのは国家的な役割を
担っています。農業、林業、水産業
という一次産業は町村特有と言えま
す。これらの国家的な役割を担って
いる町村が自立できるよう財政の面
で配慮する必要があります。

我が国では大きいところに目がい
き小さいところは見向きもしない
という改革が多いような気がします。
小を助けられないところが大を助け
られるはずがありません。

最後に、地方交付税についてはこ
こに書かれているとおり調整機能や
保障機能を堅持し、人口の多い少な
いにかかわらず行政が進められるよ
うにお願いいたします。

以上、昨日の会議を踏まえた私の
意見とさせていただきます。

松本小委員長

答申案の8頁にある「一定の場合」
というのは、勧告を受けた市町村長
が、合併を判断するのに時期尚早だ
と思わない場合（合併を判断する時
期だと思つた場合）という意味です。

市町村長特別セミナー
受講者募集

市町村アカデミーでは、来る1月8日
(木)、9日(金)の2日間、下記のとおり市
町村長特別セミナーを開講します。今回
は、「新年度の地方財政とこれからの日本経
済社会の展望」を重点テーマとしています。
受講をご希望の方は、12月19日(金)までに
市町村アカデミーに直接お申し込みくださ
いますようお願いいたします。
なお、市町村長に限らず、助役、収入役の
方も受講できます。

記

- 1、日 時 平成16年1月8日(木)12時30分から
9日(金)12時30分まで

2、講 演

- (1月8日(木)) 「地方財政の展望」 林 省吾氏
総務省自治財政局長
- 「政治と行政のはざま」 古川貞二郎氏
前内閣官房副長官
- (1月9日(金)) 「これからの日本経済」 伊藤元重氏
東京大学大学院経済学研究科教授

「すべての人が誇りを持って生きられる
社会に」 伊藤元重氏
社会福祉法人「プロフナメーション」理事長
竹中ナミ氏

- 3、講演テーマ等については、変更する
場合があります。
- 締 切 12月19日(金)

申込書を受理した後、決定通知と併せ
て必要な事項を連絡します。

- 4、参加費 10,000円
(宿泊費、食費、図書資料費等を含む)
- 5、申込及び問合せ先

市町村アカデミー 研修部
〒261 0025
千葉市美浜区浜田1-1
電 話 043 276 3126
FAX 043 276 5251
研修の概要やカリキュラム等は、同
アカデミーのホームページでご覧にな
れます。(http://www.jamp.gr.jp)

政 策

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

▶ 当面の地方税財政のあり方についての意見



第27次地方制度調査会総会

政府の第27次地方制度調査会（首相の諮問機関、諸井虔会長）は、11月13日総会を開催し、「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を決定、小泉純一郎首相に提出した。

平成13年11月、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政制度の構造改革」についての諮問を受け、15年4月の中間報告を経て、とりまとめられたもの。答申は、現行の合併特例法が失効する平成17年3月末以降は、新たな法律を制定し、一定期間さらなる自主的合併を促すとして、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のような財政支援措置は盛り込まないとしている。

特例法期限後の市町村合併では、都道府県が構想を策定し、知事の勧告などにより推進する方針。構想の対象となるのは、概ね人口1万人未満を目安とする自治体であるとしているが、離島、中山間地などの地理的条件や人口密度、経済事情のほか合併を行った経緯などによってはこの対象から外れることもあり得るとしている。

一方、合併後の住民自治の強化を図るため、住民に身近な事務を処理する「地域自治組織」を旧市町村などを単位として設置できる新たな制度も提唱した。組織の長は市町村長が選任。構成員は無報酬とし、自治会やPTAなど地域の多様な団体からの推薦に基づき選任することを求めている。

政府は今回の答申を受け、次期通常国会に新法案を提出する方針。また、地方制度調査会は同日、三位一体改革など「当面の地方税財政のあり方に関する意見」もとりまとめ、小泉首相に提出した。2004年度は三位一体改革の初年度として、それにふさわしい改革が必要であると強調している。奨励的補助金の削減目標の設定や、自治体に同化・定着している補助金全額の一般財源化、地方財政計画の歳出の計画的抑制による地方交付税総額の抑制などを打ち出した。

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のが、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必要がある。また、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。これを踏まえる一般的なには、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1200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ふ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、それまでに行える限り成果があることが必要である。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

政 策

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
 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。

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、特別市等を指す合併、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。

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っ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を処理するため、下記4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ふ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。

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思われるときは、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なニーズを踏まえ、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、近隣の基礎自治体に委託すること等も考えられる。

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

(1) 地域自治組織の制度化

基礎自治体には、その事務を適切かつ効率的に処理するとともに、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が必要である。

また、本格的な少子高齢社会が到来しつつある今日、安全で住みやすい快適な地域づくりに資する地域のサーフェイネットの構築が喫緊の課題となっている。このため、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となつて地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていくことも、これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつである。

こうしたことから、基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によつ

て設置できることとすべきである。

地域自治組織のタイプとしては、当調査会の「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」(平成15年4月30日)で示したように、行政区的なタイプ(法人格を有しない。)と 特別地方公共団体とするタイプ(法人格を有する。)が考えられるが、一般制度としては、基礎自治体としての一体性を損なうことのないようにするという点にも配慮して、行政区的なタイプを導入すべきである。ただし、市町村合併に際しては、合併前の旧市町村が果たしてきた役割を踏まえ、合併後の一定期間、従前のまともにも特に配慮すべき事情がある場合には、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を設置できることとすることが適当である。

なお、地域の状況がさまざまであることから、法律で定める事項は最小限にとどめ、地域の自主性を尊重し、地域において活用しやすいものとなるような制度とする必要がある。

(2) 地域自治組織の仕組み

地域自治組織は、区域内に住所を有する者が当然にその構成員となるものとし、具体的な仕組みは以下のとおりとすることが考えられる。

一般制度としての地域自治組織の仕組み

ア 基本的な機能と組織

一般制度としての地域自治組織は、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と住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民や地域の諸団体等

が協働して担う地域づくりの場としての機能を有するものとし、基礎自治体の一部として事務を分掌するものとする。

地域自治組織の機関として、地域協議会(仮称。以下同じ。)及び地域自治組織の長を置くこととする。また、地域自治組織には事務所を置き、支所、出張所的な機能と地域協議会の庶務を処理する機能を担わせることとする。

なお、区域をはじめ各地域自治組織の基本的な事項は、基礎自治体の条例で定めることとするが、市町村合併に際して地域自治組織を設置する場合は、条例に代えて、あらかじめ合併協議によつて定めることができることとする。

イ 地域協議会

(ア) 役割

地域協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。また、地域協議会は、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の事務に関し、基礎自治体の長その他の機関及び地域自治組織の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に建議することができることとする。

なお、基礎自治体の判断により、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の予算、基本構想、重要な施設の設置及び廃止等一定の事項については、基礎自治体の長に必ず地域協議会の意見を聴くよう求めることが考えられる。

(イ) 構成員の選任等

地域協議会の構成員は、基礎自治体の長が選任する。(ア)で述べた地域協議会の役割から、構成員の選任に当たっては、自治会、町内会、PTA、各種団体等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がある。

なお、地域協議会は、住民の主体的な参加を期待するものであることから、その構成員は、原則として無報酬とする。

ウ 地域自治組織の長

(ア) 役割

地域自治組織の長は、地域自治組織を代表し、地域協議会との緊密な連携の下、地域協議会によりとりまとめられた地域の意見を踏まえ、地域の実情に応じたきめ細かな事業・施策を実施する役割を担うものとする。

(イ) 選任

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任する。

工 財源

地域自治組織が、地域協議会の意見を尊重しつつ必要な事業が実施できるよう、必要な予算を確保するなど、基礎自治体において地域自治組織の財源について所要の措置を講じることが期待される。

合併に際して設置される地域自治組織(法人格を有する。)の仕組み

市町村合併に際しても、の一般制度としての地域自治組織を設置す

政 策

ることではあるが、合併後の一定期間、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は、特別地方公共団体である地域自治組織（法人格を有する。）を設置できることにすることが適当である。

このタイプの地域自治組織についても、の地域自治組織と同様の役割が期待されることであり、その組織についても、と同様、地域協議会と地域自治組織の長を置くほか、事務所を置くこととする。

この相違点を中心とした制度の仕組みは以下のとおりである。

ア 設置

合併協議により規約を定め、合併後の一定期間、合併前の旧市町村単位の設けることができることとする。

なお、法人格を有することから、設置に当たって都道府県知事が認可等所要の関与を行う必要がある。

イ 事務の考え方

地域自治組織は、法令により処理が義務づけられていない基礎自治体の事務のうち、その地域自治組織の区域に係る地域共同の事務であって規約で定めるものを自らの事務として処理する。

また、地域自治組織の機関が基礎自治体の補助機関の地位を兼ねることなどにより、法令により基礎自治体が処理することが義務づけられている事務を地域自治組織において処理することもできるものとする。

ウ 組織等

地域協議会は、地域自治組織の予算等を決定するほか、必要と認め

事項につき基礎自治体の長その他の機関に建議することができることとする。

地域協議会の構成員の選出方法は、地域の自主性を尊重する観点から、規約で定めることとする。なお、構成員は、と同様、原則として無報酬とする。

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任するものとする。

地域自治組織の事務局の職員は、基礎自治体からの派遣又は兼務を原則とし、必要な場合には、臨時の職員を採用できることとする。

工 財源

基礎自治体の事務の一部を処理するための財源は、基礎自治体からの移転財源によることとし、基礎自治体は地域自治組織の円滑な事務運営のための財源を確保するよう配慮するものとする。

課税権と地方債の発行権限は有しないこととし、地方交付税の交付対象団体ともしないこととする。

なお、地域自治組織が上記の移転財源による財源見合いの事務以外の事務を実施することを認める場合には、何らかの住民の負担によることのできることにすることを検討する必要がある。

指定都市への適用について

指定都市については、行政区その他の一定の区域（出張所単位等）をもって地域自治組織を設置することができることとする。

第2 大都市のあり方

1、大都市に関する制度の現状と課題

大都市に関する制度としては、昭和31年には指定都市制度が、平成6年には中核市制度が、そして平成11年には特別市制度が設けられ、今日に至っている。高次の都市機能が集積する都市地域においては、多様化する住民ニーズに即応して機動的な高い行政サービスの提供が求められており、大都市である基礎自治体に対する一層の権限の移譲をはじめとした権能の強化が求められている。

一方、大都市は一般に人口が稠密で、多様で高度な都市機能が集積し、その社会実態的機能が一般の都市以上に広くかつ大きく周辺地域に及んでいるため、周辺地域との一体的整備が不可欠であり、大都市に特有の行政サービスの提供とともに、大都市を含む広域的なネットワークによる行政課題への対応が求められている。

また、大都市地域においては、住民と行政との距離が大きいという指摘があり、また人口の集中や合併によって都市の規模が拡大するにつれ、このような傾向が一層助長される可能性も否定できない。個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要である。

2、今後における大都市制度のあり方

(1) 大都市に共通する課題

基礎自治体の権能の強化は重要な課題であり続けてきた。多くの国民が居住する大都市地域において、身近な行政を基礎自治体が担えるように制度改革を行っていくことは、地方分権の実を多くの国民が実感でき

る方途である。このような見地から、これまで、中核市制度・特別市制度の創設、地方分権一括法等による市町村への権限の移譲などが行われてきたところであるが、引き続きこのような都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲を進やめる必要がある。特に、三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯における都市計画権限をはじめとした都道府県と市町村の都市計画制度に係る役割分担のあり方や農地転用のあり方については、その早急な見直しが必要である。また、義務教育、産業振興の分野を中心に一層の権限移譲が進められるべきである。

このほか、大都市をはじめとした市町村に共通の課題として、都道府県においては、条例による事務処理の特例の活用等により、基礎自治体の規模・能力に応じて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自立的に処理することができるようしていくべきである。

条例による事務処理の特例は、都道府県の判断により都道府県の事務権限を基礎自治体に配分することを可能とする制度であるが、現行制度では基礎自治体の方から事務権限の移譲を求めることができないことから、基礎自治体自らの判断により事務権限の移譲を都道府県に積極的に求めていくことができることとする必要がある。すなわち、都道府県知事の権限に属する事務の一部を処理することを求める基礎自治体は、都道府県に対し、事務処理の特例に係る条例の制定等を要請する旨の申

政 策

出をすることができるとし、都道府県知事は、この申出を受けたときは、遅滞なくその申出を行った基礎自治体の長と協議しなければならぬ。また、沿革的には、当初制定された地方自治法に都道府県から独立した特別市の制度が設けられたが、実際には指定されることなく、昭和31年の地方自治法改正により同制度は廃止され、これに代えて指定都市制度が創設されたという経緯がある。

(2) 指定都市制度

指定都市は、一般の市町村よりも幅広い事務権限を有しているが、指定都市を含む大都市地域においても、環境保全、防災、交通ネットワークなど区域を越える広域的な取組を必要とする行政分野が存在している。また、沿革的には、当初制定された地方自治法に都道府県から独立した特別市の制度が設けられたが、実際には指定されることなく、昭和31年の地方自治法改正により同制度は廃止され、これに代えて指定都市制度が創設されたという経緯がある。

このような状況や経緯を踏まえれば、指定都市については現行制度の大枠の中で、その権限を強化するという方向を目指すべきである。その上で、大都市圏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、指定都市と周辺市町村との連携を強化するとともに、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、現在、指定都市の人口は合計で2千万人を超えており、我が国人口の約6分の1を占める住民が各行政区に居住し、日常の行政サービスの多くを各行政区から受けている。住民サービスを充実するという観点からは、大都市における行政区がより住民に身近なものとなり、住

民の意向が一層反映されるよう、地域内分権化を図る必要があると考えられる。このため、各指定都市における実情に応じ、前述の地域自治組織の活用を図ることが期待される。

(3) 中核市制度・特例市制度

中核市制度・特例市制度については、基礎自治体の規模・能力に応じて権能の充実強化に積極的な役割を果たしており、また、制度の定着をみているところである。基礎自治体への一層の権限の移譲を推進していく見地からは、その指定のあり方等についてさらなる要件の見直しを行うていくことも考えられるが、市町村合併が進展する中で、各都市の規模・能力が合併特例法の期限内である平成17年3月までの間に変動していく可能性が高いことを考えれば、少なくとも合併特例法の期限内においては、現行の中核市・特例市の指定要件を維持することとし、その後における要件緩和について、引き続き検討すべきである。

第3 広域自治体のあり方

1、変容を求められる都道府県のあり方

都道府県の制度は、戦前の広域的な地方制度である府県制から地方自治法の体系へ、そして地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止による自立した広域自治体へと変遷してきたが、現実の都道府県の姿を見ると、明治21年に47ある現在の都道府県の区域の原型が確立されて以来、その名称及び区域はほとんど変更されることなく今日に至っている。近年においては、経済のグローバル化、産業構造の変化などを背景として、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政の展開が求められるようになっており、また市町村の規模・能力が拡大しつつある中において、広域自治体としての都道府県のあり方が改めて問われるようになってきている。

2、今後における広域自治体としての都道府県の役割

都道府県のあり方がこのように変容を求められる中で、都道府県が自立した広域自治体として、世界的な視野も持ちつつ積極果敢にその役割を果たしていくためには、高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの広域的な課題に対応する能力を高めていくことが求められる。都道府県には国から移譲される権限の受け皿としての役割が引き続き期待されており、土地利用、地域交通、産業振興、国土保全などを中心に、国から都道府県へ一層の事務権限の移譲が進められるべきである。さらに、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共サービスの維持に貢献してきた側面があり、このような役割も引き続き必要である。

基礎自治体との関係では、市町村合併の推進等により、今後は基礎自治体が自立的に事務を処理することになると考えられ、都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり、これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でないもの

発電関係市町村全国協議会研修会のご案内

主催 発電関係市町村全国協議会

日時 1月20日 午後1時より
21日 午前11時50分まで

場所 全国町村会館2階ホール

参加者 市町村長、発電関係担当者等

参加費 無料

申込み 発電関係市町村全国協議会事務局

お問い合わせ 全国町村会館経済農林部

03(3581)0485

研修内容・講師等

「電源立地地域対策交付金制度の概要等について」

資源エネルギー庁電力・ガス事業部電源地域整備室課 長補佐 金沢 実氏

「電源地域のまちづくり」

新潟県津南町長 小林三喜男氏

「どう生きるか 地域経営の実践課題を乗り越えるために」

地域政策プランニング代表 福田 志乃氏

「中小水力発電ノススメ 水力開発事業実現に向けて」

日本自然エネルギー株式会社副社長 稲垣 守人氏

「農山村再生の方向性と可能性 地域経済論の視点から」

京都大学大学院経済学研究科教授 岡田 知弘氏

政 策

として都道府県が担ってきた役割については、縮小していくと考えられる。

3、広域自治体のあり方(都道府県合併と道州制)

規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるためには、まず、都道府県の区域の拡大が必要である。

また、国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州(仮称。以下同じ。)から構成される制度(以下「道州制」という。)の導入を検討する必要がある。

(1) 都道府県合併

現行地方自治法上、都道府県の廃置分合は、国の法律によってのみ行い得ることとなっており、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、都道府県が自主的に合併する途を開くことを検討すべきである。

その方式としては、市町村合併の場合と同様に、都道府県の自主的合併の手続を整備することとし、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。

(2) 道州制

道州制の導入は、単なる都道府県の合併とか国から都道府県への権限移譲といった次元にとどまらない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、当調査会としては、今後議論すべき論点について、現時点では次のように考え方を整理することとした。

基本的考え方

道州制は、現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築することとし、その制度及び設置手続は法律で定める。

ア 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道又は州を設置する。

イ 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する。

ウ 道州の長と議会の議員は公選とする。

エ 道州の区域については、原則として現在の都道府県の区域を越える広域的な単位とし、地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえ、経済社会的な状況を勘案して定められるものとする。

役割と権限

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され、その事務権限の相当部分を地方に移譲する。

すなわち、国は、現行地方自治法上、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的な規模で又は全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の

実施などの役割を担うこととされているが、道州制が導入された後は、国の役割は重点化され、のほかに、のうち限定された一部に縮小することとなる。

道州制の導入に伴い、国から地方に移譲される権限のうち基礎自治体に移譲できるものは原則として基礎自治体に移譲するものとする。これにより、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、より一層大きな役割を担うこととなる。

道州は、規模・能力が拡大された基礎自治体を包括する広域自治体として、基礎自治体との適切な役割分担の下に圏域全体の視野に立つた産業振興、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ものとする。

また、国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除いて、道州に移管する。その際、移管される国の事務権限について、かつての機関委任事務制度の手法が採られることのないようにすべきである。

道州制の導入に伴い、道州に対する国の関与、基礎自治体に対する道州の関与についてはいずれも必要最小限度とする。また、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がある。

道州の区域及び設置

道州は、現行の都道府県よりも広い区域と権限を有することから、その区域は「国のかたち」と密接に関連する重要事項であり、法律により全国をいくつかのブロックに区分してその区域を定めるという考え方で、道州の区域は、関係都道府県が

水産業振興・漁村活性化対策研修会のご案内

主催 全国町村水産業振興対策協議会

日時 平成16年1月22日 午後1時より 23日 12時まで

場所 全国町村会館2階ホール他

参加者 町村長、水産担当者等

参加費 無料

申込み 全国町村水産業振興対策協議会事務局(各県町村会、協議会等を経由)

お問い合わせ 全国町村会経済農林部内 全国町村水産業振興対策協議会事務局

(担当) 調査役 豊田敏嗣 03(3581)0485

研修内容・講師等 「我が国水産の現状と施策の展開」 水産庁漁政部企画課長

須藤 徳之氏 「漁港(みなと)づくりはまちづくり」 茨城県波崎町長 村田 康博氏

「魚河岸 東京都中央卸売市場築地市場(水産部)の現状と将来」 中央魚類株式会社代表取締役社長 伊藤 裕康氏

「海浜漂着ゴミ問題と海洋環境保全について」 東京海洋大学海洋科学部教授 兼広 春之氏

「地域漁業の活性化(仮題)」 愛知県南知多町篠島漁協業務課長 福林 徹氏

【築地市場見学について】 日時 平成16年1月23日 午前5時 全国町村会館正面玄関集合(バスで築地へ。)

政 策

議会の議決を経て申請し、国会の議決を経て決定するという都道府県側のイニシアチブを重視する考え方がある。

また、道州の設置については、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は順次道州に移行する方法とが考えられる。いずれにしても、道州の仕組みや設置手続については、法律で定めることが必要である。

税財政制度

地方税財政制度については、道州の権限に応じて、自立性を高めることを原則とする。また、自立性の高い道州制を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえ、新たな財政調整の仕組みを検討するものとする。

連邦制との関係

道州制をめぐって、連邦制、すなわち、憲法において権限（行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権）が国と州とで明確に分割されている国家形態の導入を議論する向きもある。しかしながら、連邦制の下では、連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての上院（参議院）の創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること、連邦制は歴史・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の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ると、連邦制を制度改革の選択肢とするには適当ではないと考

えられる。

検討事項

道州制の検討を行う際には、上記の観点のほか、現行憲法上は公選の長と公選の議員からなる議会を有することが地方公共団体の要件とされているが、広大な区域と大きな権限を有することとなる道州が、現行の地方公共団体と同じく、それぞれ住民の直接公選による二元代表制であることよいか、道州制の導入に伴い、その議決機関、執行機関、補助機関のあり方をどうするか、首都圏、近畿圏、中部圏など、人口や経済集積等において他の圏域と著しく異なる圏域についても同じ制度としてよいか、道州制の導入に伴い、大都市圏域においては、現行の指定都市制度よりも道州との関係において独立性の高い大都市制度を考えるのかどうか、といった観点についても、併せて検討することが必要である。

なお、道州制の導入については、都道府県も住民に身近な行政を担っており、また、小規模な市町村を補完するような都道府県の機能が引き続き必要であり、従来の都道府県の役割が依然として大きいものであること、また一方で、道州制を議論する前に圏域的なテーマについては既存の制度である都道府県間の広域連合を活用する方法もあると考えられることなどを踏まえ、道州制の導入については慎重な検討を要するとの意見もある。

当面の地方税財政のあり方 についての意見

まえがき

国と地方との役割分担や責任分野を明確化するとともに、地方が責任を持つべき分野について自己決定と自己責任の原則を徹底する地方分権改革は、平成12年の地方分権一括法の施行を経て次なる段階を迎えており、地方税財政の問題が残された最重要課題の一つとなっている。

このような認識の下、当調査会は、地方税財政のあり方のうち、現下の喫緊の課題である三位一体の改革について、その考え方を整理し、平成15年5月23日に「地方税財政のあり方についての意見 地方分権推進のための三位一体改革の進め方について」としてとりまとめた。政府は同年6月27日に「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」を閣議決定し、その中に三位一体の改革によって達成されるべき「望ましい姿」と、具体的な改革工程を盛り込んだ。その内容は、当調査会の意見と基本的方向を同じくするものであると考えているが、当調査会としては、今後、明年度の予算編成をはじめとして平成18年度までの間に具体化される三位一体の改革についての基本的な考え方と特に留意すべき事項について、改めて指摘することとした。三位一体の改革が、地方分権改革の流れに沿って着実に推進され、実現されることを強く期待したい。

財政のあり方全般については今後も調査審議を続けていくべき問題であると考えており、各方面の意見を踏まえながら、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。

1. 基本的な考え方

地方分権型の税財政システムについては、歳出面での国の関与の廃止・縮減により地方の自由度を高めるとともに、歳入面においては、地域における受益と負担の対応関係の明確化を図る観点から地方税中心の歳入構造を確立することが必要である。このため、歳出純計に占める国と地方の歳出の割合と租税総額に占める国税と地方税の割合との乖離を縮小し、地方への税源配分の割合を高め、国税と地方税の税源配分が1・1となることを目指して地方税源の充実を図っていくべきである。

なお、こうした基本的な考え方にしたがって改革に取り組みながら、一方で現下の地方財政が巨額の財源不足状態にあることを踏まえ、地方財政の運営に支障を生じることのないよう適切な措置を講じていく必要がある。

2. 三位一体の改革を進めるに当たって留意すべき事項

(1) 全般にわたる事項

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」に盛り込まれた三位一体の改革は、当面、平成18年度までの改革であり、税財政面における地方分権改革の第一歩と位置づけられるべきものである。したがって、当調査会の「地方税財政のあり方についての意見」の方向を目

政 策

指してさらに取組を進めていく必要がある。

この三位一体の改革は、税源移譲、地方交付税の見直し、国庫補助負担金の廃止・縮減等の改革を同時併行で一体のものとして相互にバランスを図りながら行うことが必要である。

なお、この改革に当たっては、離島、中山間地域等条件不利地域における財政力格差の適切な調整に留意することが必要である。

平成16年度は、実質的な意味で三位一体の改革の初年度である。このことを踏まえれば、それにふさわしい内容・規模の改革が行われることが必要であり、当調査会としてもその実現を強く求めたい。

(2) 税源移譲を含む税源配分の見直し
税源移譲を含む国と地方の税源配分の見直しに当たっては、応益性と負担分任性という地方税の性格に十分配慮しつつ、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が必要である。このような観点から、国庫補助負担金の廃止・縮減に伴う基幹税の充実を基本とした税源移譲については、個人住民税の拡充・比例税率化や地方消費税の拡充を中心に進めるべきである。

また、国庫補助負担金の廃止・縮減に伴う税源移譲に当たって、個別の事業の見直し・精査や効率化を図る際に、これらに名を借りた地方への負担転嫁が行われることがないよう特に留意する必要がある。

さらに、地方公共団体が自主的な課税を行いやすくするというこ

重責であり、課税自主権をさらに活用しやすくするような方策について検討する必要がある。

(3) 地方交付税の改革

地方交付税については、国の歳出の徹底的な見直しと歩調を合わせつつ、地方財政計画の歳出を中期的な目標の下に計画的に抑制することにより、総額を抑制するよう努めることが必要である。その際、地方公共団体の自助努力を促しつつ、地方の歳出の見直しを進めていくことが求められる。

また、地方交付税は一般財源ではあるが、国への依存財源であることから、三位一体の改革における地方財源の拡充については、自主財源である地方税の拡充を基本とすべきであり、国庫補助負担金を廃止・縮減した上で、その財源を地方税として移譲すること併せて、地方交付税の一部も、両者のバランスを考慮しながらこれを地方税へ振り替えることに取り組む必要がある。ただし、その場合にも、地方財政の運営に支障が生じることのないよう、必要な地方一般財源の総額を確保すべきである。

なお、地方交付税について、財源調整機能だけに特化するべきとの意見があるが、地方交付税を通じた財源保障機能は、国が地方公共団体に対して、仕事を義務づけ又は実質的に地域格差を生じないことを前提に仕事を委ねる仕組みとして、このことと不可分の関係にあり、こうした仕組みが存続している限りにおいては必要不可欠なものであるため、これを維持していく必要がある。

「水辺施設」募集のお知らせ

財団法人リバーフロント整備センター

当センターでは、平成16年度事業の一環として、水辺施設の募集を行っています。
水辺空間の健全な利用に役立てていただきたく、多数の応募をお待ちしています。

1. 応募要件

- (1) 応募資格：市町村
- (2) 応募対象水辺
河川等（小川を含む）またはその周辺に水辺施設を整備することにより、アメニティの向上、あるいは生物の生息環境を改善し、かつ多くの地域住民の利用が期待される水辺とします。
- (3) 応募施設
「生物の生息環境」の向上に寄与する施設
身近な水辺をより豊かにし、地域の生物の生息環境を整える生態環境保全・再生施設、生物の多様性、環境教育の場を創出するピオトープ等
「アメニティ」の向上に寄与する施設
水辺を観察するための観察小屋、デッキ、水辺で休憩するためのあずまや等
トイレは対象外
- (4) 選定数：8箇所程度
- (5) 応募方法
連絡先（市町村名、担当課名、担当者名、電話・Fax番号・E-mail等）を明記の上、E-mailまたはFaxにより応募様式を請求して下さい。請求があり次第、応募様式を送付します。
- (6) 応募締切り
平成16年1月30日（金）

2. 選定方法と発表

- (1) 選定方法
学識経験者、国土交通省担当官等からなる選定委員会に諮り選定します。
選定に際しては、利用者の利便性、関連事業等の状況、施設用地の確保の状況、施設設置後の維持・管理計画等の観点から評価の基準にします。
- (2) 選定結果発表
平成16年4月に選定結果を応募市町村に通知します。
3. 応募上の注意
(1) 水辺施設のうち、「生物の生息環境」向上施設は設計・工事費込みで一カ所につき上限450万円（税抜き）、「アメニティ」向上施設は一カ所につき上限900万円（同）とします。
(2) 水辺施設は、当センターが平成16年度に設置し、完成後に当該市町村へ寄贈します。
(3) 関連法規に係わる事前協議、調整、申請等については、当該市町村でお願いします。
(4) 水辺施設の設置費用には、宝くじ助成金の充当を予定しています。

4. 応募および問い合わせ先

財団法人リバーフロント整備センター
企画部 山口、高橋
〒102-0082
東京都千代田区一番町8番地
一番町FSビル3F
Tel：03(3265)7121
Fax：03(3265)7456
E-mail：yamaguti@rfc.or.jp

水辺施設の例
【平成15年度設置】

「千代川村[※]川の一里塚^{東屋}」
(利根川水系鬼怒川/茨城県千代川村)

政 策

(4) 国庫補助負担金の廃止・縮減

国庫補助負担金の廃止・縮減については、当調査会の「地方税財政のあり方についての意見」にしたがい抜本的な見直しに取り組むことが必要である。

特に、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」の(別紙2)「国庫補助負担金等整理合理化方針」において重点項目とされているものについては、それぞれ着実な取組を推進し、地方公共団体の判断と責任において施策を取捨選択できる領域を拡大することにより、住民ニーズに沿った施策の実施による行政サービスの向上及び行財政運営の自主性・効率性の向上を国民が実感できるように成果をあげるべきである。

また、職員設置費、法施行事務費、公共施設の運営費・設備整備費に係るものなど地方公共団体の事務として同化・定着している国庫補助負担金については、平成16年度に、その全額を一般財源化すべきである。さらに、いわゆる奨励的補助金については、国家補償的性格を有するもの、災害による臨時巨額の財政負担に対するものなどを除き、原則廃止・縮減すべきである。このためには、各年度ごとの廃止・縮減の明確な数値目標を掲げ、抜本的な改革を推進する必要がある。

国庫補助負担金の廃止・縮減は、三位一体の改革の入口であり、改革全体の成否を決するものであるため、平成16年度から、これを確実に進めていく必要がある。3、平成16年度における地方財政

措置

(1) 地方財源不足への対応

現下の地方財政は、平成15年度においても約17兆円に上る財源不足を生じており、その多くを借入金等の特例措置で補てんせざるを得ない状況が続いている。その結果、地方財政の借入金残高は平成15年度末で199兆円に達しており、非常事態とも言つべき状況に至っている。

現行の通常収支に係る財源不足補てんルールは平成15年度までとされているが、歳出の抑制と歳入の確保のための努力を行ったとしても、来年度以降も、引き続き巨額の財源不足が生じる可能性があり、そのような場合には地方行財政制度の改正又は地方交付税率の変更を行うという地方交付税法第6条の3第2項を踏まえ、地方財政の運営に支障が生じることのないよう万全の措置を講ずるべきである。

(2) 地方債資金の確保

地方債については、地方分権の推進や財投改革の趣旨を踏まえ、法律により義務づけられた事務の実施に必要な資金を中心に所要の公的資金を確保するとともに、流通性の向上、調達手段の多様化等の環境整備を行いつつ、民間資金による資金調達の充実を図る必要がある。

次週の「町村週報」は休刊させていただきます。

次号は十二月十五日発行です。

都道府県別市町村数(平成15年12月1日現在)

都道府県	町	村	町村計	市	計	都道府県	町	村	町村計	市	計	都道府県	町	村	町村計	市	計
北海道	154	24	178	34	212	富山県	18	8	26	9	35	岡山県	56	12	68	10	78
青森県	34	25	59	8	67	石川県	27	6	33	8	41	広島県	61	5	66	13	79
岩手県	29	16	45	13	58	福井県	22	6	28	7	35	山口県	35	5	40	13	53
宮城県	57	2	59	10	69	長野県	34	67	101	17	118	徳島県	38	8	46	4	50
秋田県	50	10	60	9	69	岐阜県	51	29	80	16	96	香川県	30	0	30	7	37
山形県	27	4	31	13	44	静岡県	49	4	53	20	73	愛媛県	44	13	57	12	69
福島県	52	28	80	10	90	愛知県	45	10	55	32	87	高知県	25	19	44	9	53
茨城県	44	17	61	22	83	三重県	43	9	52	14	66	福岡県	64	8	72	24	96
栃木県	35	2	37	12	49	滋賀県	41	1	42	8	50	佐賀県	37	5	42	7	49
群馬県	33	25	58	11	69	京都府	31	1	32	12	44	長崎県	70	1	71	8	79
埼玉県	40	9	49	41	90	大阪府	10	1	11	33	44	熊本県	63	16	79	11	90
千葉県	41	5	46	33	79	兵庫県	66	0	66	22	88	大分県	36	11	47	11	58
東京都	5	8	13	26	39	奈良県	20	17	37	10	47	宮崎県	28	7	35	9	44
神奈川県	17	1	18	19	37	和歌山県	36	7	43	7	50	鹿児島県	73	9	82	14	96
山梨県	32	16	48	8	56	鳥取県	31	4	35	4	39	沖縄県	17	24	41	11	52
新潟県	55	35	90	20	110	島根県	41	10	51	8	59	合 計	1,947	550	2,497	679	3,176

活 動

地方税財政基盤確立の大会開く

地方
六団体

全国町村会など地方六団体が組織する地方自治確立対策協議会は、11月19日、東京の都市センターにおいて「地方税財政基盤確立全国大会」を開催し、「地方税財政基盤の確立に関する決議」を採択した。

大会において山本文男全国町村会長（福岡県添田町長）は、決議の趣旨説明を行った。

地方税財政基盤の確立に関する決議

地方分権は、国対地方という単なる行政内部の問題ではなく、より住民に身近なところで政策決定や税金の使途決定が行われ、住民の意向に沿った政治行政を行うことを可能とする真の構造改革である。

今日、地域の総合的な行政主体である地方公共団体が果たすべき役割はますます増大しているが、地方の



決議の趣旨説明を行う
山本全国町村会長

歳出規模と地方税収入には乖離が存在し、地方分権を推進するうえにおいて、国と地方の税源配分の在り方を抜本的に見直し、地方税中心の歳入基盤を構築することが喫緊の課題となっている。

こうした中、政府は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」を閣議決定し、「三位一体の改革」に関して目標の大枠を設定するとともに、国庫補助負担金の廃止に伴う税源移譲について基幹税の充実を基本に行うことなど、改革の道筋を示した。これは、「国と地方の改革」の出発点であり、今後、住民と共にある地方公共団体の意見を十分反映しながら、真の地方分権推進のための三位一体改革の早期実現を図る必要がある。

我々地方公共団体としても、現下の危機的な地方財政の状況を踏まえ、歳出削減など財政健全化のための行財政改革に全力で取り組む決意であるが、地方の権限と責任を大幅に拡大し、地方が自らの財源で自らの地域の在り方を決定できる財政基盤を構築することが、国と地方を通じた歳出の効率化と財政再建に資するものである。

このため、改革初年度となる平成16年度の予算編成及び税制改正等に当たっては、基幹税による税源移譲を基本とした三位一体改革の早急な具体化を始めとして、地方税財源の充実強化を図り、地方公共団体が地

域住民の生活を守り、多様なニーズに的確にこたえられるよう、地方分権時代にふさわしい自主・自立の地方税財政基盤の確立に向けた措置が的確に講じられるべきである。

よって、ここに全国の地方公共団体は一致結束し、総力を結集して、次の事項について実現を期するものである。

一 真の地方分権の確立を図るため、「基本方針2003」を出発点として、地方における歳出規模と地方税収入の乖離を縮小する方向で国と地方の税源配分の抜本的見直しを行い、地方税源を拡充強化すること。

一 歳出面における地方の自主性を拡大し、真に住民が必要とする行政サービスを地方自らの責任で実施できるよう、国庫補助負担金を原則廃止し、同時に基幹税である個人住民税・地方消費税の充実を基本に、税源移譲を行うこと。

なお、国庫補助負担金を廃止し、税源移譲を先送りするといった地方財政への負担転嫁は、住民福祉を守るうえで、断固認められないものであること。

一 地方交付税については、国から地方へ税源移譲が行われても、税源が偏在することによる地方公共団体間の財政力格差の是正と一定の行政水準の維持・確保が必要であることから、地方交付税制度の果たす財源調整機能・財源保障機能を堅持するとともに、地方財政運営に支障が生

じることのないよう、その所要総額を安定的に確保すること。

一 固定資産税については、市町村税の根幹をなす重要な税目であることから、その安定的確保に配慮するとともに、商業地等の負担水準の上限について、現行の70%を堅持すること。

一 道路特定財源については、地域の道路整備状況等を勘案するとともに、三位一体改革による道路関係国庫補助負担金の廃止に伴う地方税財源確保の必要性等を踏まえ、地方自治体への配分割合を高めるなど、地方における道路整備財源の充実確保を図ること。

また、高速自動車国道の整備については、建設計画決定の経緯等を踏まえるとともに、地方の意見や地域住民の早期完成への期待を十分考慮し、国の責任において、整備計画の9、342km等の早期整備を推進すること。

一 医療保険制度については、給付と負担の公平を図り、安定した保険運営の下で将来にわたって国民皆保険制度を堅持するため、制度の一本化を早期に実現すること。また、当面、国保財政の健全化のため、国の責任と負担において十分な財源措置を講ずること。

介護保険制度については、制度の見直しに向けた検討が進められているところであるが、介護サービス基盤の一層の拡充を図るとともに、介護給付費が年々増大している実情等を十分に踏まえ、制度の持続的かつ安定的運営を確保すること。

以上、決議する。

政策リーダー

政策リーダー

社会的養護のあり方に関する
報告書まとまる 厚生省

社会保障審議会児童部会「児童虐待の防止等に関する専門委員会」はこのほど、今後の養護の方向性を示した報告書を取りまとめた。

報告書では、社会的養護の基本的な考え方として、子どもの権利擁護を基本に、安全・安心な生活の確保のみにとどまらず、心の傷を抱えた子どもに必要な心身のケアや治療を行い、社会的自立までを支援する、子どもを中心に、家族の再統合や地域の養育機能の再生・強化といった、親を含めた家族や地域に対する支援も重要な役割であるとしている。

こうした認識の下、当面の具体的な取り組みとして、より家庭的な生活環境を可能とするケア形態の小規模化、ケア担当職員など、職員の質・量の充実、ケアに関する児童福祉施設の創意工夫を促す仕組みの導入、ケアの連続性に配慮した乳児院・児童養護施設の年齢要件の見直し、自立期を含めた里親の活用促進に向け、里親の心身両面での負担軽減の仕組み及び里親責任の明確化、年長児童の自立に向けた自立援助ホームの拡充と施設退所後の相談・助言並びに生活拠点の確保や就労への支援、子どもや家族の実態把握及び評価(アセスメント)の充実 等が指摘されている。

今後、厚生労働省は報告を踏まえ、児童福祉法の改正に反映させる予定としている。

全国観光地所在
町村協議会総会を開催

全国観光地所在町村協議会会長・吉村久則・鹿児島県霧島町長、会員町村数・六二五町村)は、十二月二日に総会を開催する。

同協議会は、観光地所在町村の税財政基盤の強化を図るとともに、消防施設・環境衛生施設をはじめとする公共施設等の整備を促進するなど、観光所在地町村の振興・発展を期することを目的に活動を行っている。

総会は、地方分権の推進を踏まえ、会員町村における財政基盤の強化をはかるとともに、消防・環境衛生施設等の整備を推進し、地域住民および観光客にとって、魅力ある地域社会の構築の実現を目的に開催される。

総会では、はじめに会長あいさつを行い、続いて、来賓として臨席いただく同協議会顧問・元運輸大臣の森田一・衆議院議員からあいさつを頂戴することとなっている。次に、「町村にとつての観光のあり方」(仮題)と題し、国土交通省の「観光力リスマ」のおひとりでもある唐沢彦三・長野県小布施町長から講演を聴取する。最後に、「平成十六年度観光地対策関係政府予算ならびに施策に対する要望」を決議し、大会終了後に要請活動を行うこととなっている。

なお、同要望では、公的観光施設や快適観光空間の整備等観光振興施策の促進、ゴルフ場利用税の堅持や入湯税率の引き上げ等税財源の充実強化等を求めている。

食料・農業・農村基本計画の
見直しを諮問 農水省

農水省は、このほど食料・農業・農村基本計画を見直す方針を固め、亀井農水大臣が十二月九日に開催する食料・農業・農村政策審議会に諮問する。

同計画は、食料・農業・農村基本法が目指す理念を実現するための具体的な施策や計画を示したもので、現在の基本計画は二〇〇〇年三月に閣議決定され、概ね五年ごとに見直すこととされている。

WTO農業交渉や自由貿易協定(FTA)の進展による農産物市場開放の動きやBSE問題の発生による食の安全・安心の確保が大きな課題となっていることなど、農業・農村を取り巻く状況の変化を踏まえ、農水省では、既に検討に着手している。

今後の見直しに当たっては、品目別の価格・経営安定政策から、直接支払いも視野に入れた、地域農業の担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行、望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革、環境保全を重視した施策の一層の推進と農地・水などの地域資源の保全のための政策の確立の三点を主な検討課題とする。

なお、本年度内は省内で見直し作業を進め、来年四月から同審議会において審議し、〇五年内の閣議決定を目指すこととしている。