

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であって、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

で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。

① 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。

② 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、a)国際社会における国家としての存立にかかわる事務、b)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、c)全国的な規模で又は全国的な視点に立っ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、a)、b)のほかc)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った産業振興、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。

③ 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と、道州の区域は、関係都道府県が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とがある。

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。

④ 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。

⑤ 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、連邦制は歴史的・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ことは適当ではないと考えられる。

⑥ 検討事項

道州制の検討を行う際には、上記の観点のほか、a) 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によいか、b) 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、c) 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、d)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する意見もある。

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ならず、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ことが必要である。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。

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。

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

- 住民自治の強化を図るとともに、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を発揮する仕組みをつくっていくため、基礎自治体内の一定の区域を単位とする地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべき。
- 地域自治組織のタイプとしては、一般制度として行政区的なタイプ（法人格を有しない。）を導入すべきであるが、市町村合併に際し、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には、合併後の一定期間、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（法人格を有する。）を設置できることとすることが適当。
- 地域自治組織には、地域協議会（仮称）、地域自治組織の長及び事務所を置く。

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任。

地域協議会の構成員は、原則として無報酬。

- 地域自治組織（一般制度）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、住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民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。

区域をはじめ基本的な事項は、基礎自治体の条例で定める。

基礎自治体の長が地域協議会の構成員を選任するに当たっては、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。

- 特別地方公共団体とする地域自治組織は、合併協議の場において規約を定めることにより、合併後の一定期間、合併前の旧市町村単位に設置されることとし、その規約において、地域自治組織が処理する地域共同的な事務の範囲や地域協議会の構成員の選出方法等を定める。

地域協議会は予算等の決定権を有する。財源は、基礎自治体からの移転財源によることが原則。

Ⅲ 大都市のあり方

- 都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲が進められるべき。
- 条例による事務処理特例について、基礎自治体から事務権限の移譲を都道府県に積極的に求めることができる仕組みを導入することが適当。
- 指定都市については、現行の指定都市制度の大枠の中で、その権能を強化するという方向を目指すべき。その上で、大都市圏域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、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、地域内分権化を図るため、各市の実情に応じ、地域自治組織の活用を図ることが期待される。
- 中核市・特例市については、少なくとも合併特例法の期限内においては現行の指定要件を維持し、その後の要件緩和について引き続き検討すべき。

Ⅳ 広域自治体のあり方

- 現行地方自治法上、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、市町村合併の場合と同様に、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。
- 道州制（仮称）の導入は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、現時点では次のように考え方を整理。

① 基本的考え方

現行憲法の下で、広域自治体、基礎自治体の二層制を前提。道又は州（仮称）の制度及び設置手続は法律で定める。

- ・ 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設置。

- ・ 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。
- ・ 道州の長と議会の議員は公選。

② 役割と権限

- ア 道州は、基礎自治体との適切な機能分担の下に圏域全体の視野に立った産業振興、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。
- イ 国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除き道州に移管。
- ウ 国等の関与は必要最小限度とし、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。

③ 道州の区域及び設置

- ア 区域については、法律により全国を区分して定める考え方と都道府県側のイニシアチブを重視する考え方とがある。
- イ 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順次道州に移行する方法とが考えられる。

④ 税財政制度

- ・ 自立性を高めることを原則、地方税の大幅な拡充、新たな財政調整の仕組みを検討。

⑤ 連邦制との関係

- ・ 連邦制導入には憲法の根幹部分の変更が必要なこと、歴史的・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て、連邦制は制度改革の選択肢としない。

第27次地方制度調査会

「今後の地方自治制度のあり方について 関する答申」について

平成15年11月

I 平成17年4月以降の合併推進について

1. 平成17年4月以降も合併に関する新しい法律を制定し、一定期間さらに合併を推進。

○合併特例債等、現行の合併特例法のような財政支援措置はとらない。

○合併に関する障害を除去するための特例は引き続き残す。

(例) 合併算定替、地方税の不均一課税、議員の在任特例等

2. 都道府県が市町村合併に関する構想を策定。合併に関するあっせん、勧告を実施。

○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。

- ・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

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。

ただし、人口だけでなく、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。

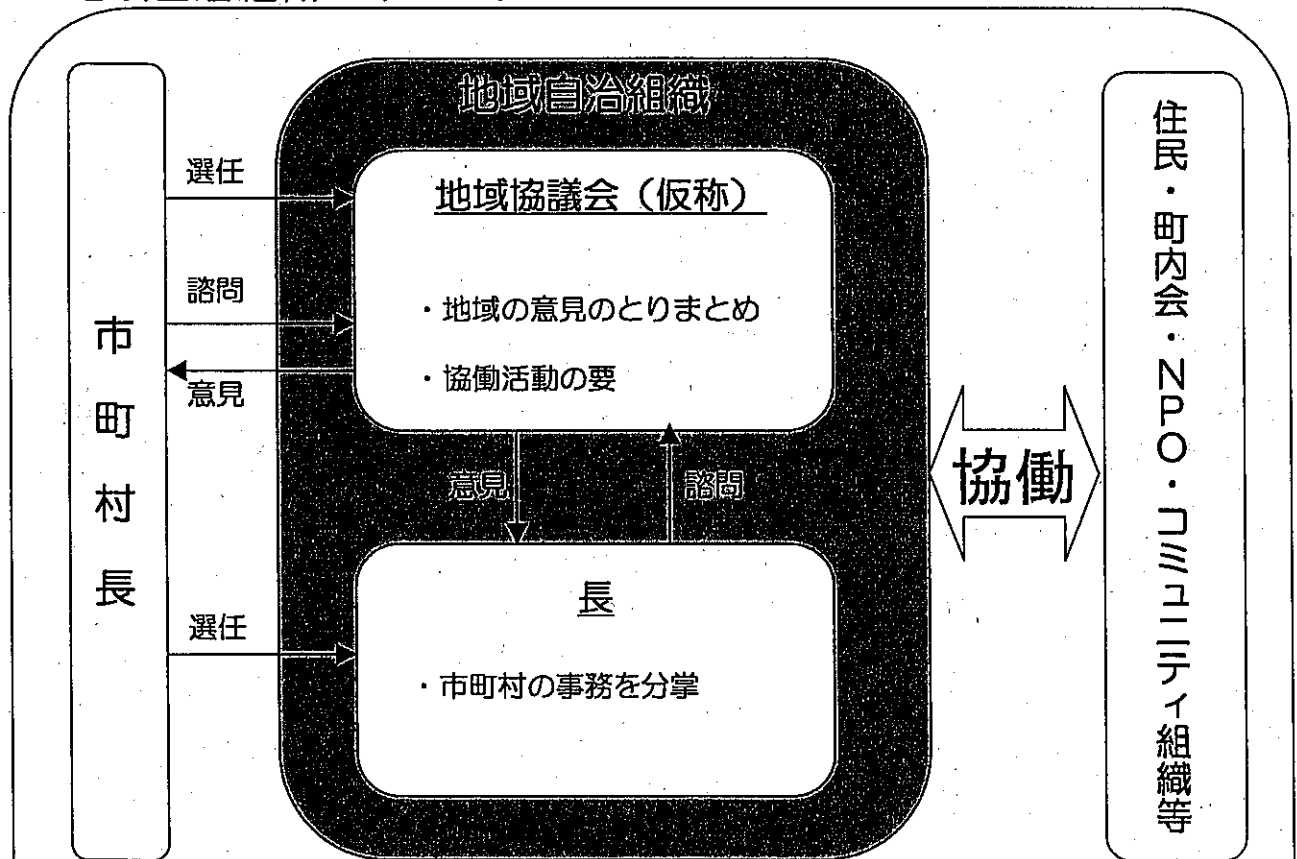
3. 平成17年3月31日までに市町村が議会の議決を経て都道府県知事に合併の申請を行い、平成18年3月31日までに合併したものについては、現行の合併特例法の規定を適用し、財政支援措置等を講じる。

II 地域自治組織について

1. 基本的考え方

- 市町村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、地域自治組織を市町村の判断によって設置できることとすべき。

○地域自治組織のイメージ



○地域自治組織の機能

- ① 住民の意向の反映
- ② 行政と住民等との協働による地域づくりの場
- ③ 従来の支所・出張所機能

2. 制度のポイント

- 必要と考える市町村が任意に設置できる制度（一般制度）として導入。合併市町村に限り、法人格を有するタイプ（特別地方公共団体）を、旧市町村単位の、合併後の一定期間、設けることができる制度とする。
- 区域、名称、分掌事務の範囲などは、自主性を尊重。
- 公選法による選挙は、導入しない。
 - ・ 長は、市町村長が選任。
 - ・ 地域協議会（仮称）の構成員
 - （一般制度）
市町村長が自治会、町内会、PTA、各種団体等地域の多様な団体からの推薦や公募に基づき選任。
 - 法人格を有するタイプ
合併協議で選出方法を定める（公選法によらない選挙、公募等を想定）。
- 地域協議会の構成員は、原則として無報酬。

Ⅲ 都道府県合併・道州制について

1 都道府県合併について

現行地方自治法上、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、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の整備を検討。

2 道州制について

道州制（仮称）の導入については、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、次期地方制度調査会において議論。現時点における考え方は次のとおり。

(1) 基本的考え方

- 現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体の二層制を前提として構築。道又は州（仮称）の制度及び設置手続は法律で規定。
- 現在の都道府県を廃止し、原則として現在の都道府県の区域を越える広域自治体として設置。
- 道州制の導入に伴い、国の役割を重点化。多くの権限を地方に移譲。
- 長と議会の議員は公選。

(2) 役割と権限

- 道州は、基礎自治体との適切な役割分担のもとに、圏域全体の視野に立った産業振興、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当。
- 国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除き、道州に移管。
- 国から道州、道州から基礎自治体への関与は必要最小限。

(3) 道州の区域及び設置

- 区域については、法律により全国をいくつかのブロックに区分する考え方、関係都道府県が議会の議決を経て申請し、国会の議決を経て決定する考え方がある。
- 全国一斉に道州に移行する方法、一定の要件に合致した場合に順次道州へ移行する方法が考えられる。

(4) 税財政制度

- 自立性を高めることを原則、地方税の大幅拡充、新たな財政調整の仕組みを検討。

(5) 連邦制との関係

- 連邦制については、憲法の根幹部分の改正が必要となり、一体性・独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となる、といった問題があり、我が国の成り立ちなどから見ると、制度改革の選択肢としない。