

The Northern eXpress to 212

NeXT-212 press

100

オンラインプレス「NEXT212」毎週月曜日発行
PM実践講座事務局 / 地域メディア研究所
Fax (011)761-8483 Tel (011)761-6039

vol.100 11.Nov,2002

| | |
|-------------------|---------------------|
| 市町村合併の論点(8) | 「西尾私案」のカンどころ |
| 212ふるさと情報 | 12市町村が連携し「DOいなか博」 |
| 自治体北南 | バーチャル村大討論で本村を応援 |
| 最前線レポート | 人工衛星でごみ不法投棄を監視 |
| DATA | 全国市区の「行政サービス度」ランキング |

もっと北の国から

...札幌から車で1時間ほどの余市町に、知人のリンゴ農家を訪ねた。数年前までは都会に行商に出たが、「最近皆さんの方から来てくれる」という。なるほど、選果所の壁に張られた無数の写真には、訪問者のにこやかな顔が並んでいる。週末ごとにやって来ては、「援農」を楽しんでいく熟年夫婦もいるそうだ。

...観光農園でもなく、HPでPRしているわけでもないのに、なぜか都会から人が集まって来る。「鉄腕ダッシュ村」や津軽じょんから、狂言人気ともつながった現象なのか。東京の若者らが、口コミで里山に押し寄せた2年前の「越後妻有アートトリエンナーレ」も思い起こす。

...そんな土臭さを求める古里指向を背景に、オホーツク沿岸12市町村が「DOいなか博」の開催を計画している。博覧会といっても、パビリオンが並ぶわけではない。地域の文化や産業を掘り起こし、連携させることで「田舎」の魅力を引き出し、圏域の外へ、道外、世界に向けて情報発信することを目指している。

...成功のカギは、住民自身がその魅力や価値、潜在資源にどれだけ気付いているか。宝があると分かれば、後はどう生かすかの問題に過ぎないと思う。リンゴ農家の主人は「後継者が難問」とこぼすが、若い世代が地域や農業の新しい可能性に光を当ててくれることを期待する。(梶)

市町村合併の論点 (8)

「西尾私案」の 칸どころ

「強制・駆け込み合併」加速？

基礎的自治体の在り方が焦点となっている地方制度調査会の副会長・西尾勝国際基督教大学教授が示した合併特例法以降の市町村再編案が、波紋を広げています。

西尾私案では、財政上の特典を付けた現行特例法の延長ではなく、人口を目安に小規模自治体を解消していく方向を示しました。その人口規模を法令で明示するとしていることから、マスコミは「強制合併への転換」と報じています。

基礎的自治体は「現在の市が処理する程度の事務処理が可能な体制」とし、市に準じる規模のものを除いて、町村再編に重点を絞っています。合併できない・したくない町村については、県から自治事務の垂直補完を受け、窓口

業務などに限定される「マイナー自治体」か、基礎的自治体の内部団体に移行するかの選択の道を提示しています。

このため、町村の中には「自治権の事実上の剥奪だ」と反発する声も聞かれ、一方で「駆け込み合併」に向かう動きも予想されています。

確かに、合併協議のタイムリミットが迫る中、私案は「ゴール直前での一ムチ」とも映り、背後には限界に来た国の台所事情が透けて見えます。しかし、地方分権の時代にあって、現行の枠組みでは不十分な現実もあります。これを機に、住民自治を定着させるための自治体のイメージを具体的に描き出すことも必要ではないかと思えます。

西尾私案の考え方の要旨

1. 地方分権時代の基礎的自治体に求められるもの

充実した経営基盤

- ・住民に身近な事務を自律的に担う
- ・極力都道府県に依存せず、自己財源により住民サービスを充実させる
- ・現在の市が処理する程度の事務処理が可能な体制を構築する
- ・一層効率的な行財政運営

住民自治の強化

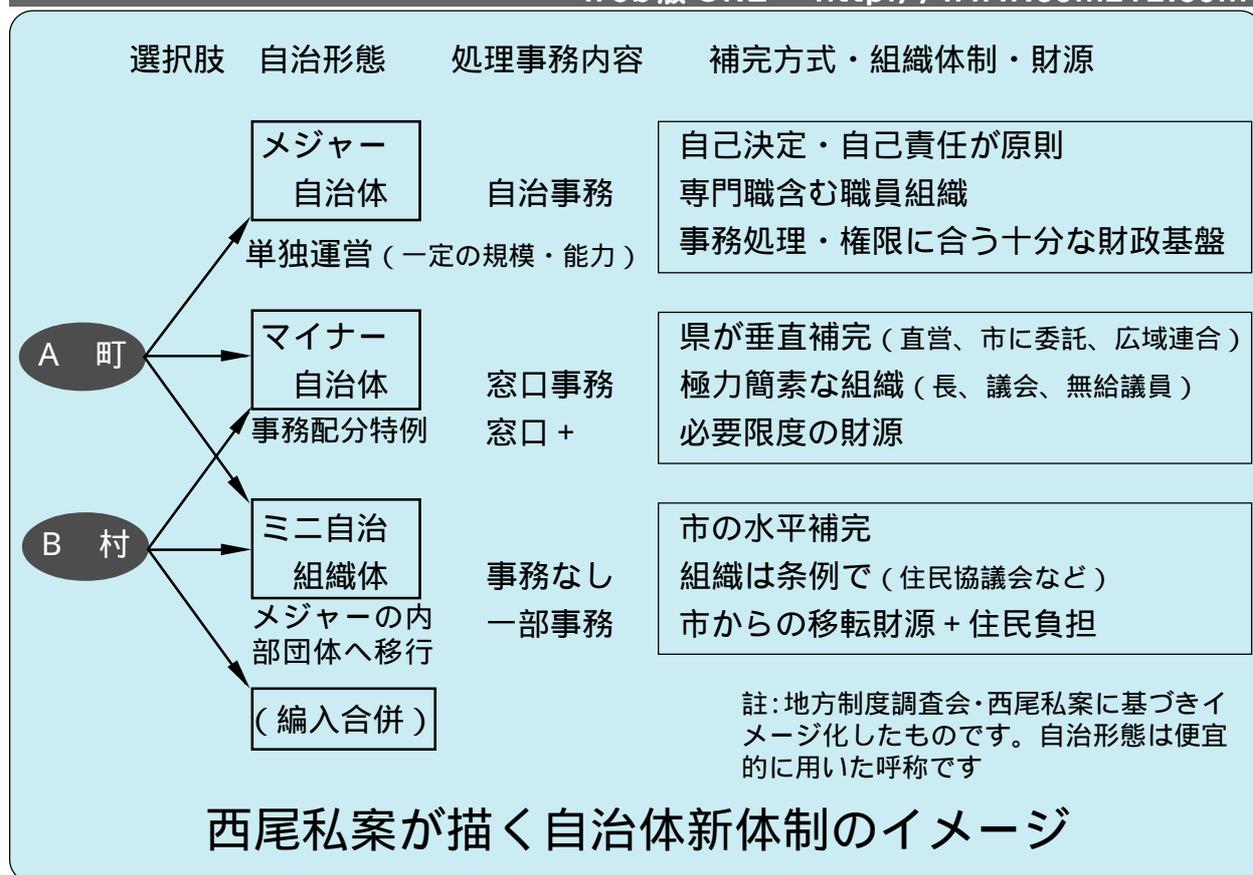
- ・基礎的自治体の内部団体としての性格を持つ自治組織を必要に応じて設置
- ・住民やNPOなどとの協働による地域の主体的な運営

2. 小規模自治体に関するポスト特例法対策

2005年4月以降の一定期間、現行特例法とは異なる手法で合併を推進するそれでも再編されなかった地域は、例外的に措置

- ・市町村事務の全部または一部を別の行政主体に移管する
- ・森林保全や食糧供給に関する役割については、都道府県や再編後の基礎的自治体に事務配分する

3. 目指すべき基礎的自治体のイメージ（次ページ参照）



西尾私案では、基礎的自治体を考える上で、「経営基盤の充実」と「住民自治の強化」という2つの視点を挙げています。

第1の自治体経営の基盤については、「自己決定・自己責任」という地方分権の理念に立てば、避けて通れない課題といえるでしょう。福祉や教育、まちづくりなど住民にとって身近な行政事務を、できるだけ国や都道府県に頼らずに完遂できることは基礎的自治体の基本的な機能・役割と考えるのは当然です。私案ではその裏付けとして、財政基盤とともに「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こと」も挙げています。

住民自治強化の視点に立って

財政基盤に関しては、国と地方の税財源の見直しも必要で、この点への踏み込みが乏しいのは気になりますが、「経営単位の再編成」とする考え方に力点が置かれていることが注目されます。行政サービスの事業体としてマネジメントの合理化・効率化・先鋭化を自治体改革のエンジンとする一方で、その方向をコントロールす

る「住民自治の強化」をパイロット役に据えているからです。

考えてみれば、現在、多くの自治体が模索している市町村合併も、規模拡大による行財政の効率化が唯一の目的ではなく、住民自治のしこみを強固にすることが同時に求められているはずです。

上の図は、私案を基に新時代の自治体の姿をイメージしたものです。便宜的にネーミングすれば、分権時代の基礎自治体としてオールマイティな機能を持つのが「メジャー自治体」。そこに至らない現在の町村は、都道府県の傘の下で限定された自治事務を扱う「マイナー自治体」、あるいはメジャー自治体の内部団体に移行する「ミニ自治組織体」といった形態を選択することになります。

今後大いに議論となる部分ですが、エンジン（経営形態の効率性）よりも舵（住民自治の実効性）を重視する視点に立てば、問題の見え方も違ってくるように思えます。

「コミュニティ自治」どう確立

西尾私案では、「マイナー自治体」は、窓口サービスなど通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた自治事務の一部を担い、その他の事務処理は都道府県が垂直補完することとしています。都道府県は、それらの事務を直轄で処理するか、広域連合やメジャー自治体に委託するか、選択することになります。

近隣政府の発想が下敷き

「マイナー自治体」の組織・職員は「極力簡素化」し、長と議会は置くが、助役、収入役、教育委員会などは置かないことを検討する、としています。

一方、メジャー自治体の内部団体に移行した「ミニ自治組織体」は、法令によって義務付けられた事務はなく、必要な事務処理を行う場合には基礎的自治体の条例によることになります。組織も現在の町村の体制から「大幅に簡素化」し、やはり条例で定めることとしています。財源は、基礎自治体からの移転財源のほかは、ミ

ニ自治組織体に属する住民が負担するとの考えに立っています。

「マイナー自治体」「ミニ自治組織体」とも、欧米で定着しているネイバーフッド・ガバメント（近隣政府）の考え方を下敷きをしているのが特徴です。「マイナー」は、母体となった村レベルの共同社会における共通課題の処理について、住民合意を形成するという「決定（舵取り）機能」が、住民自治の核心に位置付けられます。また、「ミニ」は、都市内分権の考えと絡み合わせながら、自治会などを単位とした「コミュニティ自治」的な方向を目指しているものと思われます。

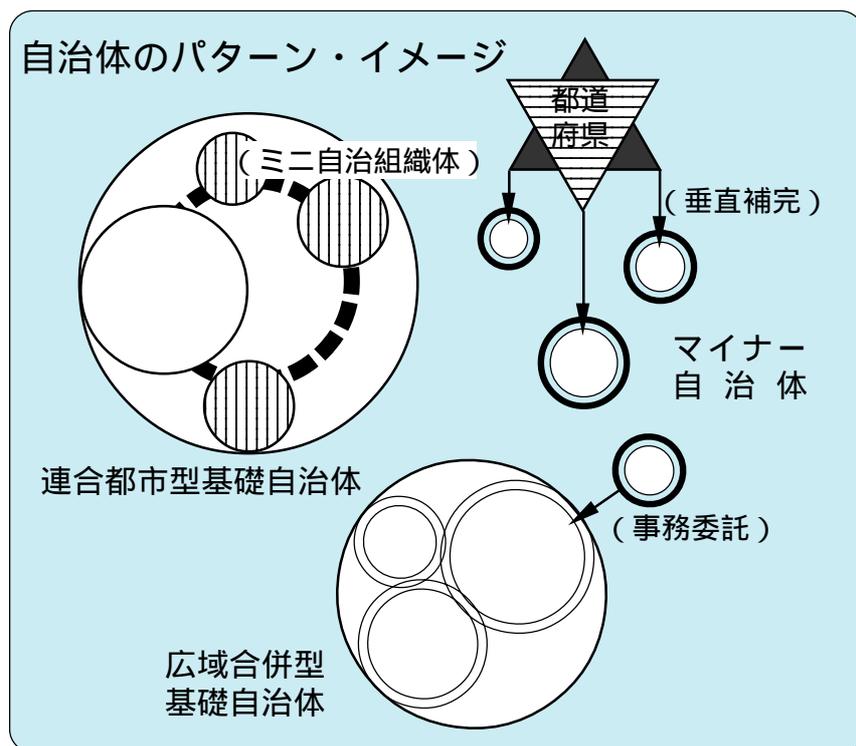
仕組み作りに地方から声を

私案では、法人格を付与するかどうかも含めて、できるだけ多様性と選択性を持たせようとしています。地方自治・住民自治の本旨に立てば、地域がどうありたいのかは「地域の主体的な選択」に任せられるべきであり、その形・し

くみもまた多様性が認められるべきだと思います。

そうした意味では、「損得論」が主体の合併論議や、地方制度の大胆な改革に対する消極論には、首を傾げざるを得ません。むしろ小規模町村も含めて地方の在り方に関しては、もっと地方から、町村から具体的な提言やモデル的な取り組みがあっても良いのではないのでしょうか。

（梶田）



拾い読みHP

212ふるさと情報



11/8 札幌市 「さっぼろフィットナビ！」開設 「市IT経営戦略ver1.0a」に掲げる産業振興プログラムの一つで、市内中心部から徒歩で移動できる施設や場所の情報を携帯電話版サイトで提供したり、パソコン版ではガイド役の市民「さっぼろコンシェルジュ」からの情報提供なども行うようです。

11/8 網走市 市町村合併情報?2 「市町村合併情報?2」がアップされています。9月に開催された「市町村合併による地域活性化フォーラム」での小西砂千夫・関西学院大学大学院教授の基調講演、合併で潮来市となった茨城県牛堀町の森内捷夫・元町長と同教授との対談内容が紹介されています。

11/8 土幌町 シリーズ市町村合併を考える「広報しほろ」11月号のWEB版がアップされ、「シリーズ市町村合併を考える」の6回目として、北十勝4町の合併問題研究会がまとめた、合併した場合、しなかった場合の財政推計が掲載されています。

11/2 歌志内市 「生ごみ堆肥の作り方」「生ごみ堆肥化方法を紹介しします」とのタイトルで、市内の主婦が実践しているダンボール箱を使った生ごみ堆肥の作り方が、写真入で詳しく紹介されています。

11/2 喜茂別町 合併研究会だより特集号「真狩・留寿都・喜茂別・京極合併研究会だより」の特集号がアップされています。家族の会話形式で、図や表を使い合併問題を分かりやすく解説、「合併するとは決まっています。でも、

このままでいいんですか」と問い掛けています。A4版16ページオールカラーの冊子として、各町村全世帯に配布するそうです。

11/2 石狩市 市長と直接意見交換 財政構造改革、事業評価、市町村合併の3点について市長と直接語り合う意見交換会「これからの石狩を考える」開催情報がアップされています。

11/2 滝川市 無線ブロードバンド実証試験 市内で始まった「無線アクセスシステムによるブロードバンド環境の実現に関する実証実験」の詳しい情報がアップされています。

11/2 遠軽町 DOいなか博 遠紋地区12市町村の広域事業として開催する「オホーツクDOいなか博」情報がアップされています。これまで紋別市サイトに一部情報ページがありましたが、開催が正式決定したのを受け、経過や同町の負担などについて説明しています。

11/2 上富良野町 「行政ホームページ」開設 「町行政ホームページ」開設情報がアップされています。従来のホームページは観光情報を中心とし、住民への行政情報などは新ページで提供するようです。

11/2 静内町 ライディングヒルズ静内馬とふれあうことのできる同町の社会教育施設「ライディングヒルズ静内」の情報ページが開設されています。マップや利用案内、今月のニュースなどがあります。(典)



(アクセスは <http://com212.com> からどうぞ)

NeXT
press 212

NEWS



11/9 伊丹市（兵庫県）住民がまちづくり条例に提言
伊丹市の公募で参加した会社員や主婦ら住民30人による「まちづくり基本条例をつくる会」が、市への提言素案をまとめ、報告会を開催した。2002年1月の発足後19回の会議を開き、素案には、市民が幅広く集い意見や情報を交換する「対話の場」や「市民会議」の設置、審議会の市民公募委員枠の設定、住民投票制度の確立などが盛り込まれた。市は、最終提言を踏まえ、2003年度中の条例施行を目指す。

11/8 志木市（埼玉県）市民が企画・運営する市立大学校設立へ

志木市は、市民が企画・立案し市内在住の人材を講師に登用する大学校を2003年度に開設する計画を進めている。人間社会・経済職業・郷土教育の3学部制で、1年を修了期間として取得単位に応じて「市立学士」などの称号を授与する。公民館や小学校など既存の施設を活用した地域密着型の運営を基本に据える。

11/7 白川村（岐阜県）合掌造りの里での歩きたばこ禁止条例

白川村は、世界文化遺産に登録されている合掌造り家屋の集落内での「歩きたばこ」を罰則付きで禁止する条例を制定する方針を明らかにした。現行の「ポイ捨て等防止条例」を強化し、喫煙自体を規制することで防災に万全を期す。東京都千代田区の条例制定がきっかけで、灰皿のある場所以外での喫煙を禁じる。

11/7 中里村（群馬県）合併で名前変わっても「なかさと会」存続

「なかさと」の名前をもつ全国4町村の関係者が集まった「全国なかさと会・上州交流会」が、群馬県の中里村で開かれた。このうち沖縄県仲里村は2002年4月に具志川村と合併して久米島町となり、群馬県中里村は2003年

4月に万場町と合併して神流町となる予定。青森県中里町、新潟県中里村でも合併の動きが具体化するなど、「なかさと」の名称は合併の流れに巻き込まれているが、今後も会を存続させ、交流を深めることを確認し合った。

11/6 鶴田町（青森県）広域圏の観光サポーターを養成

つがる西北五広域連合は、観光サポーター養成を目的に、地元の観光事情に詳しい観光施設職員やまちおこし関係者ら候補者16人を招いて鶴田町など観光名所8か所で研修視察会を開催した。地元ばかりでなく広域圏内の観光施設や名所についても知識を深めることで、総合的な知識を持つサポーターとなってもらい、2年後をめどに活動を開始する。同時に圏域内の観光ネットワークづくりを目指す。

11/1 大山町（富山県）森林文化村の村長に梅原猛氏就任

大山町の有峰湖周辺を森林環境学習の場として活用することを目的に8月に開村した有峰森林文化村の村長に、日本文化の研究者で京都市立芸術大学名誉教授などを務める梅原猛氏が就任した。森林文化村は、森との共存を訴える梅原氏の著書『「森の思想」が人類を救う』の構想を骨格に設立・運営されていることから就任を要請した。森林保全策や運営のメニュー作成などについてアドバイスを受ける。

11/1 本川村（高知県）バーチャル村をインターネット上に開村

人口800人余の本川村を愛する「仮想村民」をインターネット上で増やし、自由な意見交換を通じて村を活性化させようという「バーチャル本川村」が、開村した。高知市内の会社社長の提案で実現し、村民になる条件は「本川村が好きの人」。バーチャル村民会議で意見交換しながら、活性化のアイデアなどを現実の村に提案する。

（詳細情報はNEXT編集室へ）

画像 +GIS でごみ投棄地絞り込み

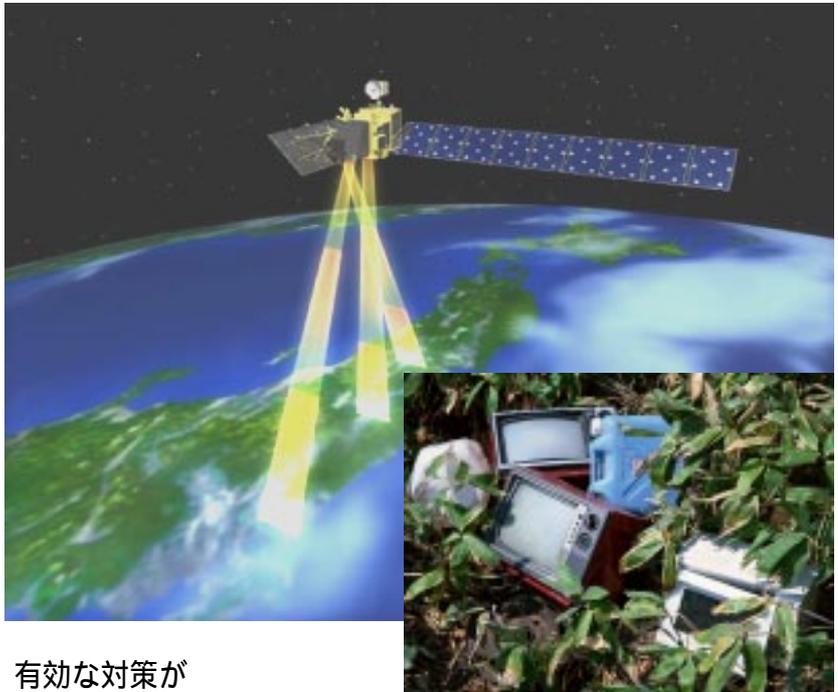
香川県豊島の産廃不法投棄や国内最大の青森・岩手県境産廃不法投棄が明るみになり、環境省は廃棄物処理法を改正し、不法投棄の疑いがあるだけでも立ち入り調査できるなど自治体の権限を強化する方針を決めました。2003年の通常国会へ改正案提出を目指しています。

しかし、青森・岩手県境の例では、深夜の搬入・投棄が繰り返し行われており、監視するにしても人海戦術では24時間体制は実現不可能。不法投棄場所も前もって分かるわけではなく、有効な対策がないのが実情です。

自治体によっては監視員やパトロール回数を増やすなど不法投棄の監視を強めているものの、山林などに穴を掘って夜に廃棄物を捨てるなど悪質なケースでは発見が遅れることも多いそうです。そこで期待される技術が、人工衛星による不法投棄監視システムです。産業廃棄物処分場のひっ迫に伴う処理費の高騰などにより、今後、廃棄物の不法投棄が増えることが懸念されています。それだけに、期待は大きく、愛媛県や岡山県などは、環境施策に国の人工衛星技術による不法投棄の監視も盛り込んでいます。

モデル地域選定して実証研究へ

人工衛星による不法投棄監視システムとは、高解像度衛星写真をコンピューターで解析し、廃棄物が不法投棄されている可能性のある個所を特定して、自治体に情報提供するというものです。



このため環境庁では2003年度から人工衛星を使って廃棄物の不法投棄を効率的に監視するためのシステム開発を進めることにしました。既に独立行政法人・国立環境研究所では、循環型社会形成推進・廃棄物研究センターが中心となって人工衛星による不法投棄監視システムの開発研究を2001年度から進めています。

システムの概要はまず、撮影時期の異なる高解像度の衛星写真をコンピューターで比較・解析し、廃棄物が不法投棄されている可能性のある土地の改変個所をスクリーニング（ふるい分け）します。さらにこの情報と、自治体へのアンケート調査により得られた過去の不法投棄箇所に関する情報や、デジタル地図情報とを重ね合わせて解析し（GIS解析）、不法投棄されやすい場所を特定します。順調に行けば来年度の計画では、数個所のモデル地域を選定して実証研究を行う予定です。

（三浦）

DATA

行政サービス度総合ランキング

| | | | | | |
|----------|-------|-------|----------|-------|-------|
| 1 (20) | 武蔵野市 | (東京) | 58 (59) | 渋谷区 | (東京) |
| 2 (3) | 三鷹市 | (東京) | 58 (127) | 狛江市 | (東京) |
| 3 (3) | 羽村市 | (東京) | 58 (10) | 多摩市 | (東京) |
| 3 13) | 刈谷市 | (愛知) | 61 (188) | 日光市 | (栃木) |
| 5 (1) | 千代田区 | (東京) | 61 (47) | 川越市 | (埼玉) |
| 6 (11) | 中央区 | (東京) | 61 (353) | 東松山市 | (埼玉) |
| 6 (36) | 福生市 | (東京) | 61 (326) | 吉川市 | (埼玉) |
| 6 (83) | 稲城市 | (東京) | 61 (47) | 千葉市 | (千葉) |
| 9 (11) | 文京区 | (東京) | 61 (127) | 日野市 | (東京) |
| 9 (29) | 世田谷区 | (東京) | 61 (29) | 国分寺市 | (東京) |
| 9 (8) | 府中市 | (東京) | 61 (199) | 松本市 | (長野) |
| 9 (6) | 調布市 | (東京) | 61 (127) | 茅野市 | (長野) |
| 13 (36) | 日立市 | (茨城) | 61 (156) | 春日井市 | (愛知) |
| 13 (83) | 北九州市 | (福岡) | 61 (97) | 大津市 | (滋賀) |
| 15 (188) | 深谷市 | (埼玉) | 61 (59) | 茨木市 | (大阪) |
| 15 (83) | 越谷市 | (埼玉) | 61 (381) | 小野市 | (兵庫) |
| 15 (-) | 西東京市 | (東京) | 61 (-) | 高梁市 | (岡山) |
| 18 (71) | 新座市 | (埼玉) | 75 (326) | 佐野市 | (栃木) |
| 19 (15) | 板橋区 | (東京) | 75 20) | 台東区 | (東京) |
| 19 (127) | 江戸川区 | (東京) | 77 (214) | 会津若松市 | (福島) |
| 19 (83) | 豊田市 | (愛知) | 77 (199) | 今市市 | (栃木) |
| 19 (59) | 京都市 | (京都) | 77 (83) | 川口市 | (埼玉) |
| 23 (291) | 関市 | (岐阜) | 77 (178) | 鴻巣市 | (埼玉) |
| 24 (214) | 千歳市 | (北海道) | 77 (36) | 成田市 | (千葉) |
| 24 (-) | 秩父市 | (埼玉) | 77 47) | 墨田区 | (東京) |
| 24 (214) | 加須市 | (埼玉) | 77 (140) | 練馬区 | (東京) |
| 24 (71) | 市川市 | (千葉) | 77 (156) | 昭島市 | (東京) |
| 24 6) | 浦安市 | (千葉) | 77 (83) | 小金井市 | (東京) |
| 24 (23) | 武蔵村山市 | (東京) | 77 (47) | 相模原市 | (神奈川) |
| 24 (271) | 諏訪市 | (長野) | 77 (71) | 小牧市 | (愛知) |
| 24 (250) | 駒ヶ根市 | (長野) | 77 (47) | 吹田市 | (大阪) |
| 24 (-) | 豊中市 | (大阪) | 77 (140) | 西宮市 | (兵庫) |
| 24 (36) | 伊丹市 | (兵庫) | 77 (250) | 三木市 | (兵庫) |
| 34 (97) | 足利市 | (栃木) | 91 (97) | 東村山市 | (東京) |
| 34 (-) | 狭山市 | (埼玉) | 92 (-) | 土別市 | (北海道) |
| 34 (29) | 北区 | (東京) | 92 (140) | 渋川市 | (群馬) |
| 34 (71) | 柏崎市 | (新潟) | 92 (250) | 本庄市 | (埼玉) |
| 34 (140) | 富山市 | (富山) | 92 (5) | 上福岡市 | (埼玉) |
| 34 (36) | 大垣市 | (岐阜) | 92 (199) | 坂戸市 | (埼玉) |
| 34 309) | 伊東市 | (静岡) | 92 (114) | 新宿区 | (東京) |
| 34 (250) | 新城市 | (愛知) | 92 (83) | 目黒区 | (東京) |
| 42 (114) | 大和市 | (神奈川) | 92 (271) | 砺波市 | (富山) |
| 43 (15) | 所沢市 | (埼玉) | 92 (554) | 武生市 | (福井) |
| 43 (71) | 蕨市 | (埼玉) | 92 (-) | 知多市 | (愛知) |
| 43 (15) | 戸田市 | (埼玉) | 92 (114) | 豊明市 | (愛知) |
| 43 (214) | 入間市 | (埼玉) | 92 (114) | 大阪市 | (大阪) |
| 43 (2) | 立川市 | (東京) | 92 (236) | 高槻市 | (大阪) |
| 43 (156) | あきる野市 | (東京) | 92 (59) | 城南市 | (大阪) |
| 43 (20) | 川崎市 | (神奈川) | 92 (97) | 神戸市 | (兵庫) |
| 43 (59) | 上越市 | (新潟) | 92 (381) | 宮崎市 | (宮崎) |
| 43 (353) | 金沢市 | (石川) | | | |
| 43 353) | 大町市 | (長野) | | | |
| 43 (97) | 静岡市 | (静岡) | | | |
| 43 (127) | 豊橋市 | (愛知) | | | |
| 43 (309) | 綾部市 | (京都) | | | |
| 43 (353) | 姫路市 | (兵庫) | | | |
| 43 (36) | 広島市 | (広島) | | | |

注：日経地域情報401号から。
カッコ内数字は前回調査時の
順位、回答率は96.4%

全国675市と東京23区を対象に日本経済新聞社などが行った各自治体の「行政サービス度」調査によると、総合評価の第1位は、「少子化対策等」と「住宅・インフラ」の充実ぶりが顕著だった武蔵野市(東京、94.0点=150点満点)だった。

大都市優位くっきり

上位100位の中に東京が31市入り、これに埼玉(18市)、愛知(8市)が続くなど、大都市優位の姿が浮かび上がった。

調査は、公共料金、福祉、インフラなど30項目で、分野別では、「公共料金等」の1位は、いずれも埼玉県の新座、上福岡、鶴ヶ島市。上下水道料金が安いことや体育施設の無料開放などが評価された。「高齢化対策等」の1位は、特別養護老人ホームの定員数が多く、人口当たりの病院・診療所病床数が全国トップクラスの清瀬市(東京)。「少子化対策等」では、武蔵野市と並んで乳幼児医療費助成制度などが充実している七尾市(石川)と目黒区(東京)がトップとなった。「教育」は市立図書館の蔵書数が全国最多の北上市(岩手)。「住宅・インフラ」は北九州市だった。

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圈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であるとどうするか。

・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（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。

・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。

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。

（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。

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。

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。