

▽第2分科会 研究テーマ

**基礎自治体と広域自治体の関係のあり方**

～道州や府県をめぐる動向・議論、

基礎自治体の視点による今後の方向性等～

**第2分科会研究員**（※所属は活動当時）

渋谷区	企画部企画財政課	角田	佳昭
杉並区	政策経営部企画課	倉岡	直哉
荒川区	総務企画部総務企画課	田中	健太郎
板橋区	政策経営部政策企画課	小西	達也（平成23年3月まで）
板橋区	政策経営部政策企画課	保泉	正憲（平成23年4月から）
江戸川区	生活振興部葛西事務所	塩田	光明
特別区協議会	事業部調査研究課	森本	敏博（平成23年3月まで）
特別区協議会	事業部調査研究課	西沢	一成（平成23年4月から）

— 目 次 —

□	はじめに	1
1	はじめに	1
2	研究の内容	1
I	国、地方公共団体を取り巻く現状	2
1	人口減少、高齢化の進展	2
2	地域課題の広域化、都市機能の低下	3
3	平成の市町村合併	4
4	財政の課題、行財政改革の取り組み	5
5	地域コミュニティの現状	7
6	国等の動向（基礎自治体、広域自治体の議論を中心）	9
7	都区関係	10
II	広域自治体と道州制	11
1	広域自治体をめぐる議論と課題	11
2	道州制をめぐる議論	18
III	基礎自治体	24
1	国等における基礎自治体をめぐる議論	24
2	基礎自治体の提言	29
3	基礎自治体の課題整理	32
IV	基礎自治体と広域自治体の関係のあり方	43
1	基礎自治体のあるべき姿	43
2	広域自治体のあるべき姿	46
3	基礎自治体と広域自治体の関係のあり方	48
4	今後の特別区と東京都のあり方、そして関係のあり方	48
□	第2分科会 研究活動日程	50

## □ はじめに

### 1 はじめに

明治以来、その輪郭について大きな変容をみない広域自治体と、数度の大規模な市町村合併などを経て、大きな変化を遂げた基礎自治体。我が国の地方自治を司る両者は、先の大戦や高度経済成長など大きな歴史の流れに同様に身を任せながらも、これまで対照的な歴史を築き上げてきた。一方、両者の関係のあり方については、これまで若干の制度変更はあったものの、依然、中央集権的な体制である。

しかし、昨今の両者を取り巻く環境が大きく変化していく過程において、両者の今後のあり様、また関係のあり方については、国、地方及び民間団体によって、様々な場面で論議がなされている。また、実際の地方自治の現場においては、現行制度に異を唱えた竹原元阿久根市長や減税構想を掲げる河村名古屋市長、そして、市民の圧倒的な支持を受けて誕生し、革命的とも言える制度改革をすすめようとしている橋下大阪市長などの登場をきっかけに、地方自治の歴史は大きく塗り替わる様相を呈している。

このような時代の流れの中、私たち第2分科会では、特別区職員の視点で将来を見据え、広域自治体及び基礎自治体についての様々な意見を客観的に整理し、両者のあり方について調査・研究を行った。また、このことを踏まえた上で、今後の基礎自治体と広域自治体の関係及び都区関係の目指すべき方向性についてまとめた。

### 2 研究の内容

#### (1) I 国、地方公共団体を取り巻く現状

将来人口推計や市町村合併、国等を巡る議論の行方など、国や地方公共団体に大きな影響を及ぼす主な要因について整理した。

#### (2) II 広域自治体と道州制

国、地方及び民間団体など、様々な主体が表明している広域自治体についての考え方や課題を整理した。また、道州制をめぐる議論についても整理・確認した。

#### (3) III 基礎自治体

基礎自治体をめぐる議論、主に、①役割、規模・能力、②事務・権限移譲、③税財源の観点から課題等を整理した。

#### (4) IV 基礎自治体と広域自治体の関係のあり方

I～IIIを踏まえ、基礎自治体の視点を以て、基礎・広域自治体双方のあり方及び関係のあり方をまとめた。また、今後の特別区と東京都の関係のあり方の方向性について、第2分科会の考えをまとめた。

# I 国、地方公共団体を取り巻く現状

## 1 人口減少、高齢化の進展

日本の人口は、戦後一貫して増加し続けてきたが、平成17年に初めて減少に転ずることとなった。今後も我が国の人口は減少を続け、2055年には9,000万人を切るという推計も出ている。

構成をみると、年少人口、生産労働人口は減少する反面、高齢人口は増加の一途をたどり、平成27年には4人に1人が、平成67年には5人に2人が65歳以上という、超高齢社会を迎えることになる（【表1】、【表2】参照）。

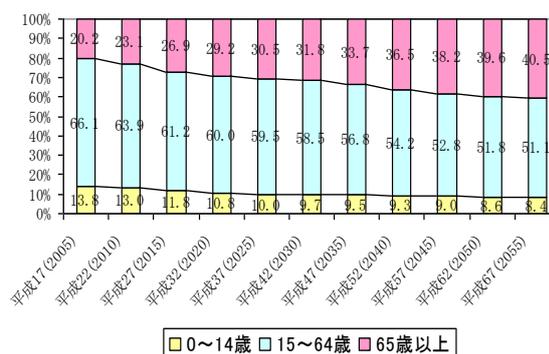
人口減少、特に生産労働人口の減少は、我が国の経済成長を鈍化させ、自治体の税収を枯渇させる可能性もある。一方、高齢化の進行は、医療費や介護、生活保護などに係る自治体の財政負担を増大させることに繋がる。これらによって、今後の自治体経営は、より一層厳しさを増すことが確実である。

【表1】総人口、年齢3区分(0～14歳、15～64歳、65歳以上)別人口及び年齢構造係数:出生中位(死亡中位)推計<sup>1</sup>

年次	人口(1,000人)			
	総数	0～14歳	15～64歳	65歳以上
平成 17 (2005)	127,768	17,585	84,422	25,761
22 (2010)	127,176	16,479	81,285	29,412
27 (2015)	125,430	14,841	76,807	33,781
32 (2020)	122,735	13,201	73,635	35,899
37 (2025)	119,270	11,956	70,960	36,354
42 (2030)	115,224	11,150	67,404	36,670
47 (2035)	110,679	10,512	62,919	37,249
52 (2040)	105,695	9,833	57,335	38,527
57 (2045)	100,443	9,036	53,000	38,407
62 (2050)	95,152	8,214	49,297	37,641
67 (2055)	89,930	7,516	45,951	36,463

各年 10月1日現在人口。平成17(2005)年は、総務省統計局『国勢調査報告』(年齢「不詳人口」を按分補正した)人口による。

【表2】総人口、人口構成(0～14歳、15～64歳、65歳以上)



一方、特別区に目を向けてみると、全国に比べ高齢化の進行は緩やかであるが、全国と同様の課題を抱えることが予測される（【表3】、【表4】参照）。人口の社会増減については、一時期、減少に転じたが、近年は再び増加傾向となっている（【表5】参照）。

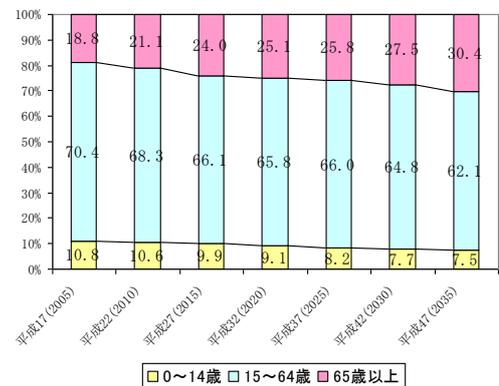
<sup>1</sup> 表1・2 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成18年12月推計)から作成

表3・4 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市町村別将来推計人口」(平成20年12月推計)から作成

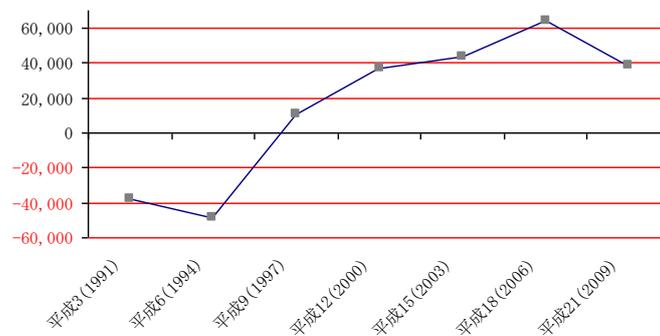
【表3】特別区、年齢3区分(0～14歳, 15～64歳, 65歳以上)別人口及び年齢構造係数:出生中位(死亡中位)推計

年次	人口(1,000人)			
	総数	0～14歳	15～64歳	65歳以上
平成17(2005)	8,490	917	5,979	1,594
22(2010)	8,689	918	5,934	1,836
27(2015)	8,767	872	5,794	2,102
32(2020)	8,776	797	5,776	2,203
37(2025)	8,721	718	5,752	2,250
42(2030)	8,610	664	5,576	2,371
47(2035)	8,454	631	5,253	2,569

【表4】特別区、人口構成(0～14歳, 15～64歳, 65歳以上)



【表5】特別区、社会増減の推移<sup>2</sup>



## 2 地域課題の広域化、都市機能の低下

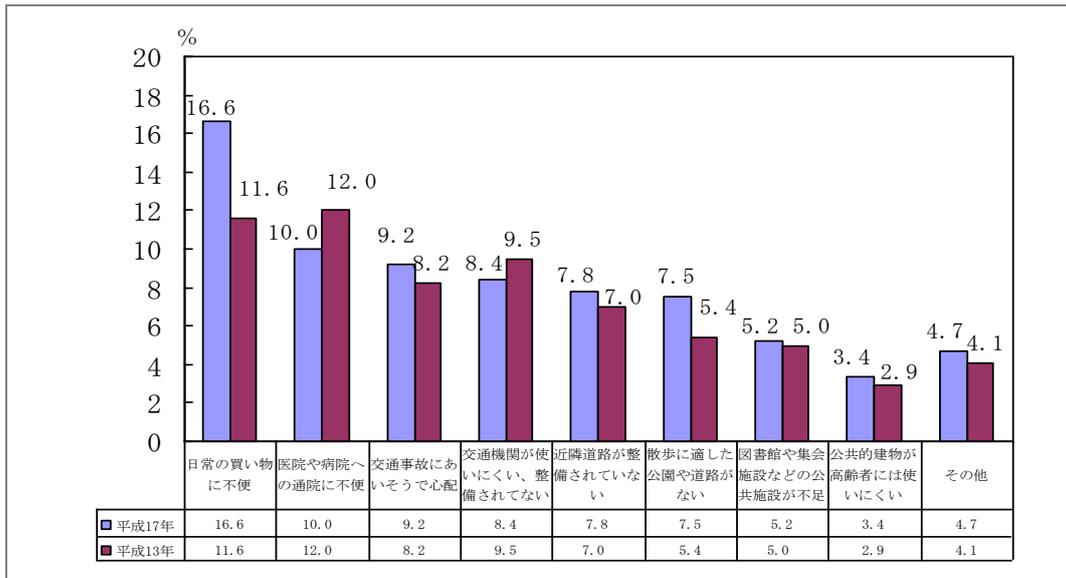
住民の日常生活圏は、都市化の進展や道路・交通網の整備、ライフスタイルの変化などに伴い、自治体の行政区画を越えて拡大している。この結果、医療や環境、交通などの地域課題も一層広域化する傾向にある。

また、高度経済成長期以降、各地で競うように整備された道路や橋梁、上下水道、公営住宅などの都市インフラや公共施設の老朽化が進んでいる。さらに、(特に単身の)高齢者の住まいや日常の買い物が困難な状況に置かれている人々(買い物難民【表6】参照)が問題となるなど、様々な局面で都市機能の低下が課題となっている。

これらの課題を解決するため、自治体は、互いに足りない部分を補完し合うべく、共同処理制度や定住自立圏構想などを活用して広域的な行政サービスを進めているが、すべてをカバーしきれていない状況である。

<sup>2</sup> (公財)特別区協議会、特別区統計システムから作成

【表6】地域の不便な点<sup>3</sup>



### 3 平成の市町村合併

平成11年以降、国が旗振り役となり、全国的に市町村合併を推進してきた。その結果、平成11年4月に3,229あった市町村数が、平成23年4月には1,724にまで減少し（【表7】参照）、国は、「全体として見た場合には、市町村合併は相当程度進捗したものと考えられる」としている。

一方、大都市に目を向けてみると、市町村合併は進展していない（【表8】参照）。

【表7】平成11年以降の市町村数の変遷<sup>4</sup>

年月	市	町	村	計	備考
平成11年4月	671	1,990	568	3,229	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一部施行（平成11年7月16日）
平成18年3月	777	846	198	1,821	市町村の合併の特例に関する法律経過措置終了
平成23年4月	786	754	184	1,724	

※ 町村数が激減し、市の数が増加している。

<sup>3</sup> 内閣府「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果」平成17年度から作成，対象：全国の60歳以上の男女標本数：3000人

[http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h17\\_sougou/index2.html](http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h17_sougou/index2.html)

<sup>4</sup> 総務省 市町村数の変遷と合併の特徴 <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>

【表 8】大都市部の合併状況<sup>5</sup>

	H11. 3. 31 団体数	H18. 3. 31 団体数	H22. 3. 31 団体数	減少数 H11-H22	減少率 H22/H11
市町村全体	3,232	1,821	1,727	▲1,505	▲46.6
大都市部 (特別区を除く)	381	308	290	▲91	▲23.9
埼玉県	92	71	64	▲28	▲30.4
千葉県	80	56	54	▲26	▲32.5
東京都(市町村)	40	39	39	▲1	▲2.5
神奈川県	37	35	33	▲4	▲10.8
愛知県	88	64	57	▲31	▲35.2
大阪府	44	43	43	▲1	▲2.3
その他の地域	2,851	1,513	1,437	▲1,414	▲49.6

#### 4 財政の課題、行財政改革の取り組み

国は、国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革をその内容とする三位一体改革を進めた。地方への3兆円の税源移譲が実現したが、地方交付税については平成16年から平成18年の3年間でおよそ5兆円程度抑制されることになった。

その三位一体の改革の一環として実施された個人住民税の税制改正においては、個人住民税の税率が一律10%とフラット化された。この改正により低所得者の税率が上がったことなどの影響もあり、税を徴収する地方公共団体にとっては、徴収率の低下を招く大きな要因となっている。併せて近年の景気低迷による税収減や、生活保護費などの扶助費の増加によって、自治体財政は厳しさを増している。

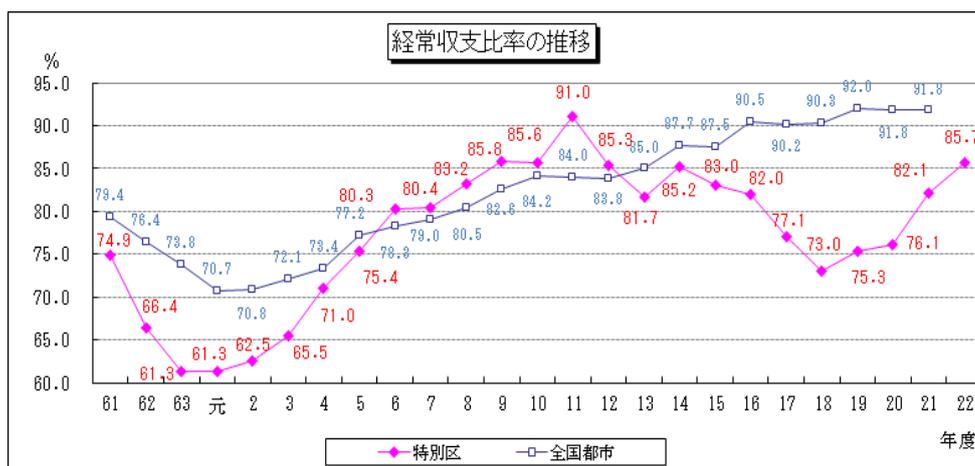
この傾向は特別区でも例外ではなく、平成17年度以降70%台で推移してきた経常収支比率は、平成21年度には80%を超え、平成22年度には平成14年度以来8年ぶりに85%を超えるなど、財政状況は急激な悪化を示している<sup>6</sup>。（【表9】参照）

<sup>5</sup> 総務省市町村の合併に関する研究会「大都市部における市町村合併の推進について」、2007.3, 加工修正 [http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/070426\\_3.pdf](http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/070426_3.pdf)

<sup>6</sup> 特別区長会事務局「特別区財政の現状と課題」, 2011.10  
[http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/zaisei/pdf/kessan\\_22.pdf](http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/zaisei/pdf/kessan_22.pdf)

(出典) 全国都市：平成23年版(平成21年度決算) 地方財政白書  
特別区：平成22年度 東京都特別区普通会計決算の概要

【表 9】 経常収支比率の推移



(注) 1. 「全国都市」とは、大都市、中核市、特例市及び特別区を除く市をいう。

(参考) 経常収支比率＝経常経費充当一般財源/経常一般財源×100

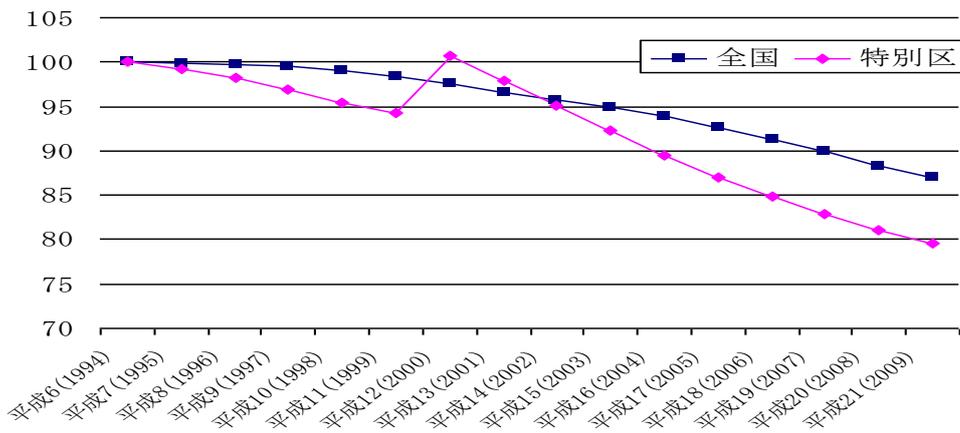
経常収支比率は70～80%にあるのが望ましいとされ、比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表す。

一方特別区は、従前より「最少の経費で最大の効果を挙げる」という地方自治運営の基本原則に基づき、全国平均を上回る人員削減（【表 10】参照）や内部管理経費の圧縮、民間委託の推進など懸命に行財政改革を進めてきた。そして、歳出の削減努力を積み重ねた結果、子育てや福祉などの分野で独自の施策に取り組んでいる<sup>7</sup>。しかし、このような中、財政制度等審議会をはじめとした国の審議会等において、あたかも特別区の税財源に大きな余裕があるかのような議論がなされている。そのため、特別区長会では平成 19 年に、「『東京富裕論』への反論」<sup>8</sup>を公表し、税源偏在は地方交付税等で調整すること、また、東京の膨大な行政需要や率先した行財政改革などを例に挙げ、「国と地方の役割分担を見直し、地方交付税による財源保障も含め、国から地方へ実質的な権限と財源を移譲する地方分権改革を進めることこそ、今必要なこと」と反論している。

<sup>7</sup> 「財政制度等審議会の建議と特別区の主張」、特別区長会、2008.7、  
[http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/pdf/21/zaisei\\_shucho.pdf](http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/pdf/21/zaisei_shucho.pdf)

<sup>8</sup> 特別区長会「東京富裕論への反論 ～真に見直すべきは国と地方の関係です～」, 2007.6  
[http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/pdf/fuyu\\_honbun.pdf](http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/katsudo/pdf/fuyu_honbun.pdf)

【表 10】全国、特別区 職員数の推移<sup>9</sup>



※ 平成6年を100とした場合

## 5 地域コミュニティの現状

「地域主権戦略大綱<sup>10</sup>」において「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」と定義されている。地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むためには、地域コミュニティを育て、その基盤となる住民自治組織や様々なボランティア団体の充実強化が重要となる。

しかし、近年は、コミュニティ活動のきっかけとなる子どもの減少や単身世帯の増加、過疎化の進行、家族の形態の多様化や個人主義の台頭などに伴い、地域コミュニティが弱体化してきていると言われている地域もある（【表 11】参照）。また同様に、市町村合併によって地域の歴史や固有名詞、文化などが徐々に失われるとともに、人々が地元で根付くことなく転出入を繰り返すなど、住民の地域への愛着や帰属意識の低下を招いている事例も見受けられる。（【表 12】参照）。

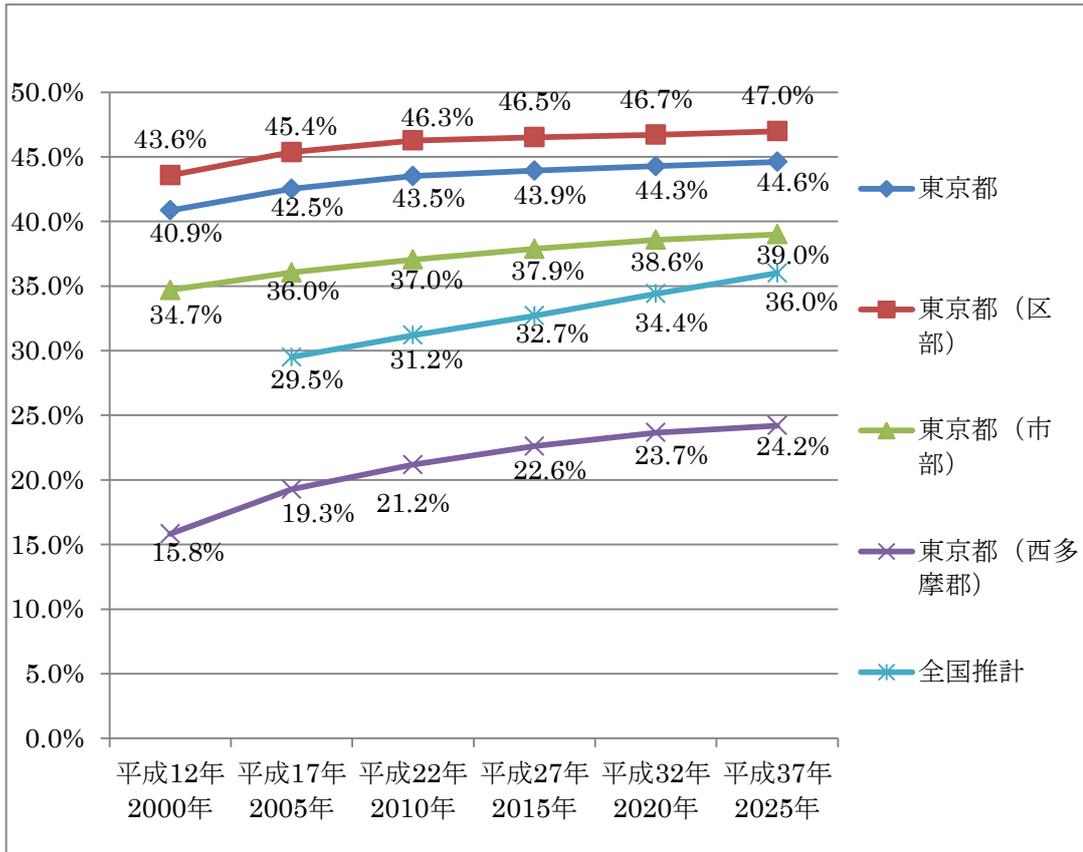
<sup>9</sup> 総務省「平成21年地方公共団体定員管理調査結果」,「東京都統計年鑑」から作成  
総務省 [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/22960.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/22960.html)

東京都 <http://www.toukei.metro.tokyo.jp/tnenkan/tn-index.htm>

<sup>10</sup>内閣府「地域主権戦略大綱」, 2010.6.22

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>

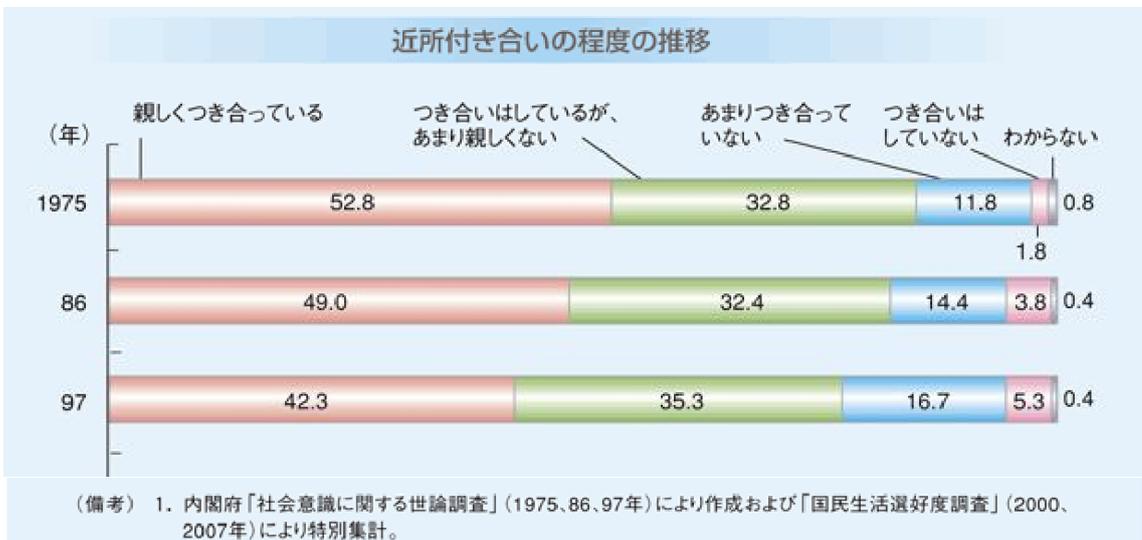
【表 11】 地域別単独世帯割合の予測（全国・東京）



	平成12年 2000年	平成17年 2005年	平成22年 2010年	平成27年 2015年	平成32年 2020年	平成37年 2025年
東京都	40.9%	42.5%	43.5%	43.9%	44.3%	44.6%
東京都（区部）	43.6%	45.4%	46.3%	46.5%	46.7%	47.0%
東京都（市部）	34.7%	36.0%	37.0%	37.9%	38.6%	39.0%
東京都（西多摩郡）	15.8%	19.3%	21.2%	22.6%	23.7%	24.2%
全国推計		29.5%	31.2%	32.7%	34.4%	36.0%

(出典) 東京都: 東京都世帯数の予測 平成21年3月 より作製 (地域別単独世帯数/地域別一般世帯数)  
 注) 平成12年・平成17年は国勢調査結果による数値であり、15歳未満の世帯を含む。  
 全国: 国立社会保障・人口問題研究所「家族類型別一般世帯数の将来設計:2005~30年」(一部)  
 『日本の世帯数の将来設計(全国推計)』(平成20年推計)による。各年10月1日現在。

【表 12】 近所付き合いの程度の推移



(備考) 1. 内閣府「社会意識に関する世論調査」(1975、86、97年)により作成および「国民生活選好度調査」(2000、2007年)により特別集計。

## 6 国等の動向（基礎自治体、広域自治体の議論を中心に）

明治以降、我が国に布かれた国が地方を一律に統治する中央集権型の行政システムは、我が国の驚異的な発展を支える一因となってきた。

しかし、人口の減少や経済のグローバル化など、社会の構造が大きく変化した昨今、従来型のシステムはことごとく機能不全に陥っており、様々な行政分野で新たなシステムへの転換が強く求められるようになった。そのため国は行政改革の一つとして、平成11年に地方分権一括法を制定させ、地方分権へ向けて最初の一步を踏み出した。この法律によって、国と地方との関係は上下主従の関係から対等・協力の関係へと変わり、機関委任事務制度は全面的に廃止、地方自治体の事務は、自治事務と法定受託事務に区分されることになった。

次の分権に向けた動きは、平成19年4月、地方分権改革推進法の施行によってスタートを切った。同法によって設置された地方分権改革推進委員会は、「広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する『補完性・近接性』の原理は、地方自治制度の基本原則（『基礎自治体優先の原則』）である。」ことに基づき、「国から都道府県、都道府県から基礎自治体への権限移譲」、「国の出先機関の改革」、「義務付け・枠付けの見直し」などについて審議を行い、4次にわたる勧告を政府に行った。この間、政権は自民党から民主党へと移ることになったが、新政権は当初の予定どおり地方分権推進計画を策定し、法律の改正により措置すべき事項の一部について、所要の法律案を平成22年通常国会に提出した。この関連法案は、2度にわたる継続審議の末、平成23年通常国会にてようやく成立したのである。

また、新政権は、平成21年11月、地域主権改革を推進していくため、地域主権戦略会議を設置した。そして地域主権戦略会議は、平成22年6月、権限の移譲や義務付け・枠付けの見直しなどを盛り込んだ「地域主権戦略大綱」を策定するに至った。その内容を盛り込んだ関連法案は平成23年通常国会で成立、このことによって地域主権改革のスピードアップが期待されている。

このほか、総務省では、平成22年1月、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるため、地方行財政検討会議を立ち上げ、地方公共団体の基本構造、議会のあり方、監査制度及び財務会計制度などについて重点的に検討を行っている。平成23年1月には、「地方自治法抜本改正に向けての考え方」を示したが、その後の議論は、第30次地方制度調査会へと委ねられることとなった。

## 7 都区関係

昭和 22 年、地方自治法が制定され、特別区は「基礎的な地方公共団体」として発足した。しかし、昭和 27 年改正で区長公選制が廃止されるなど、都の内部団体と位置づけられ、都による一体的統制の下に置かれることになった。

しかし特別区が継続した自治権拡充運動を展開した結果、昭和 39 年及び昭和 49 年に大規模な都区制度改革が行われ、特別区には、実質「市並み」の自治権が付与されるに至ったが、その性格は、依然東京都の内部的団体のままであった。以降、時代の変化とともに地方分権の機運は高まり、平成 10 年に行われた自治法改正で、特別区は「基礎的な地方公共団体」として法定化されることになった。これを受けて行われた平成 12 年度実施の都区制度改革では、区長委任条項は廃止され、東京都から特別区への清掃事業等が移譲されるなど、特別区の自主性・自律性は大きく強化された。

一方、この改正の際に積み残しとなった都区間の財源配分のあり方や小中学校改築需要急増への対応などは「主要 5 課題」として、その後 5 年間にわたって議論されることとなった。

自治制度を巡る論議は、益々活発になっていった。平成 18 年 11 月、東京都が設置した「東京自治制度懇談会」では、大都市経営は引き続き都が行うべきとの結論を出し、一方、平成 19 年 12 月、特別区が設置した「特別区制度調査会」では、特別区を名実共に完全な基礎自治体へと構築していく構想として「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」を発表した。

都区間においては、平成 18 年 11 月に「都区のあり方検討委員会」を都区協議会に設置し、都区の事務配分に関する事、特別区の区域のあり方に関する事、都区の税財政制度に関する事など、都区のあり方についての検討を行っている。また、平成 21 年 9 月には「東京の自治のあり方研究会」を東京都、特別区長会、東京都市長会、東京都町村会の 4 団体で設置し、将来の都制度や東京の自治のあり方について、共同の調査研究を行っているところである。

## II 広域自治体と道州制

### 1 広域自治体をめぐる議論と課題

#### (1) 広域自治体をめぐる議論

##### ① 国、経済団体等における広域自治体の考え方

広域自治体のあり方について、地方制度調査会からは、昨今次のような考え方が示されている。

まず第27次地方制度調査会では、答申<sup>11</sup>の中で、経済のグローバル化、産業構造の変化などを背景に、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きたこと、また、市町村合併の推進等により市町村の規模・能力が拡大しつつある中、都道府県の役割は市町村との連絡調整が主となり、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ことをあげ、「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。」としている。

さらに、第28次地方制度調査会答申<sup>12</sup>では、市町村合併の進展等により都道府県の位置づけや役割に大きな影響を与えていることをうけ、「広域自治体の存在理由や位置づけ、役割を改めて明確にすること」、都道府県の区域を越える広域行政課題の増大をうけ、「都道府県の区域を越える広域行政課題に適切に対処し得る主体のあり方について検討が求められること」、更なる地方分権改革を推進するうえで、「広域自治体はその果たすべき役割に見合った事務を十全に担っていくためにどのような規模・能力や体制であるべきか検討が求められること」を明記している。

また、経済団体からも、今後の広域自治体のあり方に対し、問題提起がなされている。日本・東京商工会議所<sup>13</sup>は、「広域的な課題に対して、都道府県単独では十分な対応が困難な状況にある」ことを挙げ、「国と地方の役割分担を明確にしたうえで、権限・財源・人材を国と地方自治体間で大幅に再編成する道州制の導入が有効と考える。」と道州制導入の論拠としている。一方、経済同友会<sup>14</sup>は、地域間格差の存在を指摘し、「現在のビジネスや行政課題に比して規模の小さな都道府県を広域の圏域に再編し、より実情に即した対応が可能な行政主体の確立が必要である。」とし、同様に都道府県再編の必要性を提言している。

<sup>11</sup> 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」, 2003. 11. 13

<sup>12</sup> 「道州制のあり方に関する答申について」, 2006. 2. 28,

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/pdf/No28\\_tousin\\_060228.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf)

<sup>13</sup> 「地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について」, 2009. 4,

<http://www.tokyo-cci.or.jp/kaito/teigen/2009/210416-2.pdf>

<sup>14</sup> 「地域主権型道州制の導入に向けて」, 2009. 10,

<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/pdf/091009a.pdf>

## ② 都道府県・市町村の提言等

一方、都道府県や市町村からは、この問題に関して、以下のような提言が出されている。

全国知事会の「道州制特別委員会<sup>15</sup>」では、まず、国と地方の役割分担について「国は外交、防衛、司法など国家としての基本的な役割を重点的に果たし、内政は自己決定と自己責任を基本理念として、原則、地方自治体が担う」ものとし、広域自治体と基礎自治体の役割分担について「住民生活に密接に関わる行政サービスは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村ができる限り総合的に担い、広域自治体は市町村で完結しない広域的行政ニーズや市町村で担うと著しく非効率となる高度技術や専門性を必要とする行政ニーズを担うことが基本」としている。そのうえで、分権型社会における広域自治体の要件として、「都道府県の区域を越える広域的な行政課題を迅速・適切に処理できること」が必要であり、「質の高い行政サービスを提供するとともに、経済のグローバル化や国際競争にも十分対応できる高い自立性が求められる」としている。

また、全国市長会の「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会<sup>16</sup>」では、「都道府県と都市自治体における二重行政の解消」「中核市、特例市の指定要件の引下げと都市自治体自らの選択による権限移譲」「条例による事務処理特例制度の活用」の必要があると提言している。

## (2) 広域自治体の課題

### ① 市町村合併による都道府県内市町村数の減少

明治 21 年、町村合併標準提示（明治 21 年 6 月 13 日）に基づき、約 300～500 戸を標準規模として全国的に大規模な町村合併が行われた。この結果、町村数は 71,314 あった町村数は約 5 分の 1 の 15,859 となり、39 の市が誕生した。

戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要とされた。昭和 28 年の町村合併促進法（第三条「町村はおおむね八千人以上の住民を有するのを標準」）、昭和 31 年の新市町村建設促進法により、「町村数を約 3 分の 1 に減少することを目途」とする町村合併促進基本計画（昭 28 年 10 月 30 日 閣議決定）の達成が図られた。「約 8,000 人という数字は、新制中学校 1 校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口」である。この結果、昭和 28 年から昭和 36 年までに、市町村数はほぼ 3 分の 1 になった。<sup>17</sup>

<sup>15</sup>全国知事会道州制特別委員会「分権型社会における広域自治体のあり方」, 2006. 6

<sup>16</sup>全国市長会「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会「分権時代の都市自治体のあり方について」, 2005. 6. 6

<sup>17</sup>総務省 HP 市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴

<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>

そして、積極的な合併推進の転機について新潟県における平成の市町村合併誌には次のような記載がある。

「国は、昭和の大合併が一段落した昭和 40 年に、町村合併促進法に代わる市町村合併の法律として『市町村の合併の特例に関する法律』（法律第 6 号）を公布・施行した」、その後「施行から平成 6 年までの間、自主的合併に係る障害除去を目的とした特例規定（職員の身分取扱いや不均一課税等）を主体としていたが、大きな合併の流れには至らなかった。」その後、平成 6 年の第 24 次地方制度調査会の答申が出て以降、国は、「従来の旧合併特例法が目的としていた『合併の障害除去』に止まらず、『自主的合併に向けた環境整備や支援策の拡充』という視点を加えるべきとの認識のもと、積極的に合併を推進する方向へアクセルを踏み出した」。

18

平成 11 年には住民発議制度の創設とともに、国から都道府県に対し市町村の合併の推進についての要綱の策定が要請され、平成 12 年には合併特例債制度の創設がなされた。これらにより、合併の数は飛躍的に増え始めることとなり、市町村の合併の特例に関する法律による経過措置が終了する平成 18 年 3 月には、平成 11 年と比較した市町村の総数は半数近くとなった。

その後も合併は進められ、平成 23 年 4 月現在で、市の数 786、町の数 754、村の数 184 で、市町村の総数は 1,724 となった。（【表 1 3】参照）

【表 1 3】【昭和 20 年以降の市町村数の変遷】

年月	市	町	村	計	備考
昭和 20 年 10 月	205	1,797	8,518	10,520	
昭和 40 年 4 月	560	2,005	827	3,392	市町村の合併の特例に関する法律施行（昭和 40 年 3 月 29 日）
平成 11 年 4 月	671	1,990	568	3,229	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一部施行（平成 11 年 7 月 16 日）
平成 18 年 3 月	777	846	198	1,821	市町村の合併の特例に関する法律経過措置終了
平成 23 年 4 月	786	754	184	1,724	

② 指定都市など大都市制度による市の増加に伴う都道府県事務の減少

大都市制度には、指定都市、中核市、特例市の区分があり、それぞれに事務配分の特例や財政上の特例など、通常の市区町村にはない特徴を有している。各大都市制度の概要をまとめると以下のとおりとなる。

<sup>18</sup>新潟県における平成の市町村合併誌平成の大合併での国における市町村合併の推進  
[http://web1.pref.niigata.jp/HTML\\_Article/635/317/011tenki,1.pdf](http://web1.pref.niigata.jp/HTML_Article/635/317/011tenki,1.pdf)

区分	指定都市	中核市	特例市
要件	・人口 50 万以上の市のうちから政令で指定	・人口 30 万以上の市の申出に基づき政令で指定	・人口 20 万以上の市の申出に基づき政令で指定
主な事務	<ul style="list-style-type: none"> <li>○社会基盤に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・指定区間外の国道管理</li> <li>・都道府県道の管理</li> </ul> </li> <li>○都市計画等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・市街地開発事業等に関する都市計画決定</li> </ul> </li> <li>○福祉に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・児童相談所の設置</li> </ul> </li> <li>○教育に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・県費負担教職員の任免、給与の決定等</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○都市計画等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・屋外広告物の規制に関する都道府県の事務の全部</li> </ul> </li> <li>○福祉に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・児童福祉に関する都道府県の事務のほとんど全部</li> </ul> </li> <li>○教育に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づく事務の一部</li> </ul> </li> <li>○保健衛生に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・保健所の設置</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○都市計画等に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画に関する都道府県の事務の一部</li> <li>・土地区画整理事業に関する都道府県の事務のほとんど全部</li> <li>・都市再開発法に基づく都道府県の事務の一部</li> </ul> </li> <li>○環境保全に関する事務 <ul style="list-style-type: none"> <li>・悪臭防止法に基づく都道府県の事務の一部</li> <li>・騒音規制法に基づく事務の一部</li> </ul> </li> </ul>
関与の特例	・知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとする。	・福祉に関する事務に限って政令指定都市と同様に関与の特例が設けられている。	・なし
行政組織上の特例	・区の設置 ・区選挙管理委員会の設置等	・なし	
財政上の特例	・地方道路譲与税の増額 ・地方交付税の算定上所要の措置（基準財政需要額の算定における補正） ・宝くじの発売等	・地方交付税の算定上所要の措置（基準財政需要額の算定における補正）	
決定の手続	・政令で指定	・市からの申出に基づき、政令で指定 ・市は申出に当たっては市議会の議決及び都道府県の同意が必要 ・都道府県が同意する場合には議会の議決が必要	

出典：総務省

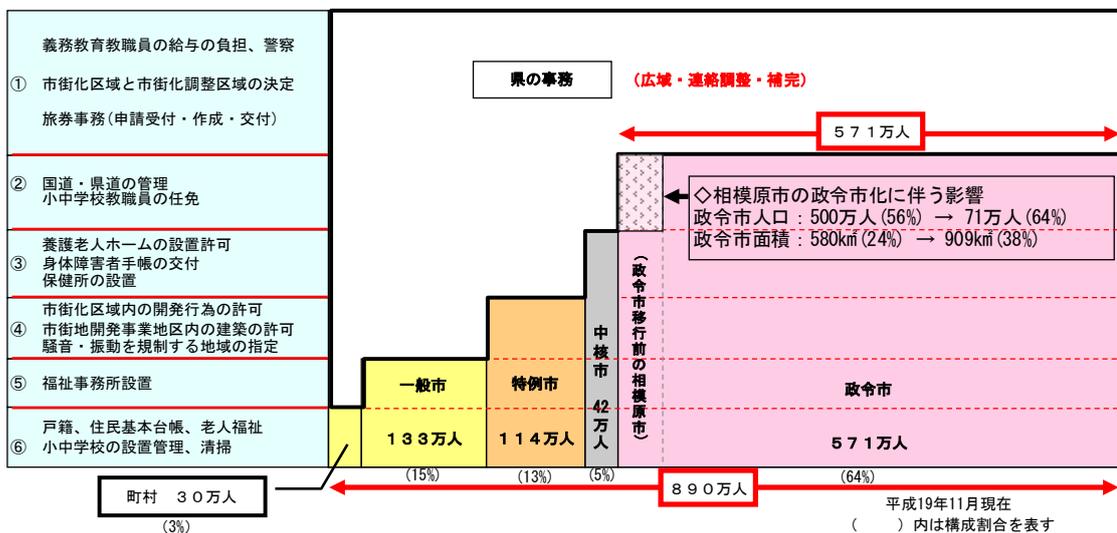
HP<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai\\_kubun.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html)>

指定都市、中核市、特例市が都道府県内において増加する影響については、都道府県からも、次のような指摘が出されている。

広島県の分権改革推進研究会が取りまとめた「分権改革推進に関する中間論点整理」（平成15年3月）では、「都道府県内に複数の政令指定都市、中核市が誕生した場合であるが、大都市を抱える都道府県では、市町村合併が大幅に進展すれば、都道府県の機能そのものが激減することも予想される。そこにさらに、政令指定都市や中核市が多数誕生すると、都道府県の権限が大幅にこれらの市に移譲されることとなり、都道府県の役割が空洞化することが考えられる」としている。

また、神奈川県では、平成20年4月に、「将来の広域自治体の方向性（試案）」をとりまとめ、市町村の態様に応じた県の事務を提示している。（【図1】参照）

【図1】市町村の態様に応じた県の事務（仮に相模原市が政令市に移行した場合）



※「将来の広域自治体の方向性（試案）」（神奈川県，平成20年4月）を元に作成。

神奈川県では、全人口のうち、指定都市や中核市、特例市に住む人口が圧倒的に多く、そうした大都市で執り行われる事務の重みがイメージ的に分かるとともに、県の事務の多くが、これらの自治体で執り行われていることが分かる。そのため、神奈川県は、県が行う領域は狭くなるとしている。

### ③ 事務処理特例による都道府県事務の減少

平成12年の地方分権一括法により新設された「条例による事務処理の特例」制度は、都道府県と区市町村の協議によって都道府県の手務を配分するものである。大都市制度の適用のない区市町村については、この制度によって都道府県からの事務・権限の移譲が受けられるものであり、都道府県事務の空洞化を促進する要因として考えることができる。

#### ④ 都道府県から市町村への事務・権限移譲

前述の「事務処理特例制度」は、地域間にばらつきはあるものの、各都道府県—市町村間において一定の活用がなされてきている。しかし、このとき都道府県から市町村への事務・権限移譲の法制化は実現できず、継続の課題として残存することとなった。

平成 13 年 7 月に「地方分権改革推進会議」が発足したことに端を発する第二次分権改革においては、「補完性・近接性の原理」にもとづく国と地方の役割の適正化についてが課題の一つとなり、都道府県から市町村への事務・権限移譲についての検討が進められた。

#### ア 第 27 次地方制度調査会答申<sup>19</sup>

答申では、まず「基礎自治体のあり方」が示されたが、この中で「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とした上で、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こと、都道府県も条例による事務処理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にしていくべきこと、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ことなどが謳われた。

#### イ 地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」<sup>20</sup>

このまとめの中で、「法制的な仕組みの見直し等」という項目の中で、「義務付け・枠付け、関与の見直しと条例制定権の拡大」、「新たな義務付け・枠付け、関与についてのチェックシステムの検討」のほか「都道府県から市町村への権限移譲の法制化」を掲げた。ここでは、いわゆる事務処理特例制度について、各都道府県において積極的に活用され、住民の利便性の向上等の観点から、大いに評価すべきであるとした。そして、この制度により、複数の都道府県で小規模な市町村も含め移譲がなされている事務は、本来市町村の事務として位置付けられるべきものとして、基礎自治体優先の原則に基づき、法令上制度化することを検討する必要があるとした。そしてこの考えに基づき、「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」の項目において、都道府県から市町村への権限移譲の方向が示されている事務を明記している。

<sup>19</sup> 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」, 2003. 11. 13

<sup>20</sup> 地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』2007. 11. 16、  
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/071116torimatome1.pdf>

## ウ 地方分権改革推進委員会第1次勧告<sup>21</sup>

勧告では、「広域自治体と基礎自治体の役割分担」の項目において、「補完性・近接性の原理」「基礎自治体優先の原則」について提唱するとともに、市町村合併の進展等により基礎自治体の行政体制の整備が進み「県内分権」の意識が高まっていること、事務処理特例制度を活用した権限移譲が進展していることにも触れ、権限移譲の推進を謳っている。そして「基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大」の項目において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における行政の総合的な実施の役割を担わせるという基本原則の下で、あらためて都道府県と市町村の事務配分について行政分野横断的な見直しを行う必要があるとした。またその上で、地方分権推進委員会「中間的な取りまとめ」の「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」において都道府県から市町村への権限移譲の方向が示されている事務、条例による事務処理特例制度を活用して各都道府県から市町村に移譲されている事務、及び全国市長会、指定都市市長会、全国知事会等からの提言等がある事務から、所定の事務<sup>22</sup>を抽出した（64 法律、359 の事務権限の移譲）。そして、「基礎自治体への権限移譲の方針」を示し、これに沿って、都道府県から市町村への権限移譲及びこれに伴う国、都道府県の関与のあり方の見直しを行うことを勧告した。

## エ 地域主権戦略大綱<sup>23</sup>

この大綱でも、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」「国の出先機関の原則廃止」「ひも付き補助金の一括交付金化」「地方税財源の充実確保」などとともに「基礎自治体への権限移譲」について明示された。

また、「都道府県と市町村の間の事務配分を『補完性の原則』に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担うこととする」という考え方の下、地方分権改革推進委員会第1次勧告に掲げられた事務について検討した結果、68 項目 251 条項の事務を移譲対象事務として掲げている。

<sup>21</sup>地方分権改革推進委員会第1次勧告『～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立』, 2008. 5. 28,

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>

<sup>22</sup>地方分権改革推進委員会第1次勧告別紙1『基礎自治体への権限移譲を行うべき事務』, 2008. 5. 28,

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome2.pdf>

<sup>23</sup>内閣府「地域主権戦略大綱」, 2010. 6. 22,

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>

## オ 地域主権改革推進一括法案（二次）<sup>24</sup>

平成 24 年 4 月 1 日施行をめざしている同法案においては、地域主権戦略大綱に掲げられた事務以外にも、24 項目 134 条項の関連事務が移譲事務として新たに追加された。この法案は平成 23 年 8 月に成立し、広域自治体の基礎自治体への事務・権限移譲の法制化が一応実現することとなった。基礎自治体の役割の増大、即ち広域自治体の役割の減少がまた一步進むことになる。

## 2 道州制をめぐる議論

### （1）国、経済団体等における道州制についての議論

第 27 次地方制度調査会<sup>25</sup>の答申では、「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から構成される制度（道州制）の導入を検討する必要がある」とし、道州制導入の必要性を訴えたうえ、引き続き議論を進めることとしている。また検討にあたっては、広域自治体と基礎自治体との「二層制」を前提とすることを挙げている。

続いて、第28次地方制度調査会答申<sup>26</sup>では、「広域自治体改革のあり方は、国と地方及び広域自治体と基礎自治体の役割分担の見直しを基本とし、これに沿って事務権限の再配分やそれぞれの組織の再編、またそれにふさわしい税財政制度を実現できるものとすべきであり、その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。」とあらためて、道州制の導入の妥当性を主張している。その上で、住民に身近な行政については基礎自治体が総合的に担い、「広域の圏域における行政は、選挙により選ばれた長や議会を有し、民主的プロセスを通じた住民のコンセンサス形成の仕組みを備えた広域自治体たる道州が、できる限り総合的に担う」こと、行政組織等については「国の行政組織の縮減や都道府県から道州への再編等によって、国と地方を通じた組織や職員、行政経費の削減を目標を定めて実現すべきである」などとしている。またここでも「地方公共団体は、道州及び市町村の二層制とする。」としている。

なお、第28次地方制度調査会答申では、道州の区域にも言及し、「複数の都道府県を合わせた広域的な単位を基本とするが、北海道及び沖縄県については、その地理的特性、歴史的事情等に鑑み、一の道県の区域のみをもって道州を設置することも考えられる。」としている。

また、現在の政権与党である民主党についてはどうだろうか。

第 1 回地域主権戦略会議（平成21年12月14日）にて示された「地域主権

<sup>24</sup> 2011. 3. 11 閣議決定。

<sup>25</sup> 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」, 2003. 11. 13

<sup>26</sup> 「道州制のあり方に関する答申」, 2006. 2. 28,

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/dousyusei/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/index.html)

戦略の工程表（案）」原口プランでは、この会合直前まで「道州制」に関する項目があったが、地方六団体の意見などにより、「自治体間連携」に変更となった。また、安倍政権時代に発足した「道州制ビジョン懇談会」も平成22年2月に廃止した。

しかし、平成22年5月に開催された、経団連・総務省共催の政策プラットフォーム会合では、原口総務大臣（当時）が、「今夏に取りまとめる地域主権戦略大綱の中に道州制の議論を盛り込み、来年の法案につなげたい」と発言、さらに同月25日の衆議院本会議での答弁において、目指すべき国の形について、「道州制についても議論を進めていく」と発言し、道州制導入に積極的な姿勢を見せた。そして「地域主権戦略大綱」（平成22年6月22日）において、「地方や関係各界との幅広い意見交換も行いつつ、地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる『道州制』についての検討も射程に入れていく。」との文言が入り、それをうけて作成された地域主権戦略の工程表では、「自治体間連携」から「自治体間連携・道州制」と改めて「道州制」の項目が復活している。

しかし、その後「道州制」については具体的な議論が進んでおらず、「道州制ビジョン懇談会」に代わる会議体の発足する見通しも立っていないことから、党としては消極的な対応となっていると言えるだろう。

一方、経済団体からは、軒並み道州制を積極的に推進しようという意見が出されている。

日本・東京商工会議所<sup>27</sup>は、「従来の都道府県は廃止され、地方自治は基礎自治体と道州の二層制が原則となる。」とし、「道州は、基礎自治体だけでは対応できないような広域的課題への取り組みを主として担うことになる。道州内の各基礎自治体間の総合調整、および小規模自治体の補完業務を担うことになる」としている。また、道州の圏域にも触れ「必ずしも現行の都道府県やブロックの圏域にとらわれる必要はない」としている。

日本経済団体連合会<sup>28</sup>は、「現在の都道府県を廃止し、これに替わる広域自治体として全国を10程度に区分する『道州』を新たに設置すること、「地方公共団体は『道州』および『市区町村などの基礎自治体』という二層制とする」こと、「国の役割は、外交や防衛など必要最小限のものに限定」することなど、概ね地方制度調査会の議論を踏襲する意見を表明している。

経済同友会<sup>29</sup>も、「人口700-1000万人規模で11-12のブロックに再編することを想定し」道州制を実現すべきものとしている。

---

<sup>27</sup> 「地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について」、2009. 4. 16  
<http://www.tokyo-cci.or.jp/kaito/teigen/2009/210416-2.pdf>

<sup>28</sup> 「道州制の導入に向けた第2次提言」  
2008. 11. 18 <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/081.pdf>

<sup>29</sup> 「地域主権型道州制の導入に向けて」、2009. 10,  
<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/pdf/091009a.pdf>

## (2) 都道府県、市町村からの提言等

全国知事会は、道州制特別委員会を設置し、平成18年6月に出された提言<sup>30</sup>の中で、「道州は、都道府県に代わる地方自治体とし、地方自治体は道州と市町村の二層制とする。」とし、「国と市町村の間の広域的な地方自治体として、近接性の原理・補完性の原理に基づき、市町村と役割を分担して主に地域における広域行政を担う。」と定義づけている。また、圏域についても、「複数都道府県を併せた区域とするが、地理的特性や歴史的事情等により、一の都道府県のみをもって道州を設置することも可能とする。」と言及している。

また、道州の担う事務についても触れ、今まで、都道府県が担ってきた事務は可能な限り市町村に移管し、道州は、広域自治体として市町村の区域を越える広域的な事務や高度な技術や専門性が必要な事務を担うこと、また、現在国が担っている事務については、国が本来果たすべき役割にかかるものを除き道州に移管することとし、国の関与をできる限り縮小し、道州が地域の特性に応じ、自己決定と自己責任のもと政策展開できるよう必要な税財源についても移譲すべきことを付け加えている。

続いて、平成19年1月に出された答申<sup>31</sup>では、あらためて「二層制」を前提とすることや、「国の出先機関的な性格や国と地方自治体の中間的な性格を持つようなものであってはならない」こと、「現在国が担っている事務については、外交、防衛、司法など、国が本来果たすべき役割に重点化し、内政に関する事務は、基本的に地方が担うこととすべき」こと、「内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、国の法令の内容を基本的事項にとどめ、広範な条例制定権を確立しなければならない」こと、「国と地方の役割分担に応じた、自主性・自立性の高い地方税財政制度を構築しなければならない」こと、などを掲げている。

全国市長会は、「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」の報告<sup>32</sup>の中で、市町村合併の進展により、基礎自治体の規模・能力が拡大する中で、現在の都道府県の区域の拡大、役割・機能のあり方の見直しが必要となる中「道州制の検討が必要となってきた」としたうえで、道州制の導入、位置付け、事務などについて言及している。

道州制導入の是非については、「様々な意見があり、憲法的視点も含め、議論を中長期的に積み重ねていく必要がある」としながらも、道州制を導入することが適当とする意見が市長の7割に上っていることを挙げ、「将来的には道州制の導入も必要となってくる」としている。

また、都市自治体にとって望ましい道州の法的性格として、「広域的な視

<sup>30</sup>全国知事会道州制特別委員会「分権時代における広域自治体のあり方」,2006.6

<sup>31</sup>全国知事会「道州制に関する基本的考え方」,2007.1.18

[http://www.nga.gr.jp/news/20070118\\_05.pdf](http://www.nga.gr.jp/news/20070118_05.pdf)

<sup>32</sup>全国市長会「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」 「分権時代の都市自治体のあり方について」,2005.6.6,<http://www.bunken.nga.gr.jp/data/sanmi/170606.pdf>

点で解決が必要な地域の課題に対応できるとともに、住民に対し責任をもつ地方公共団体とすることが適当」としている。

また、国の役割は、「外交、防衛などの国際社会における国家としての存立に関わる事務、生活保護基準、労働基準など全国的に統一して定めることが望ましい事務、公的年金、骨格的・基幹的交通基盤など全国的な視点に立って行わなければならない事業等、真に国が果たすべきものに重点化する必要がある、労働基準監督、雇用対策、少年等の更正保護のための矯正施設の管理などを含め、幅広い事務を道州に移譲していく必要がある」としている。

また道州の区域については、「全国を7ないし12ブロックに区分することが相当」としている。

このように全国知事会や全国市長会は、道州制導入に肯定的立場をとっているが、一方で、小規模な基礎自治体である町村からは否定的な意見が出されている。第3次地方（町村）議会活性化研究会の報告<sup>33</sup>では、「連邦制を最初から排除し、単一制の下で十分に権限が移譲されずに道州制を導入することになれば、結局、道州は国の出先機関に過ぎなくなるおそれがある。道州制の下では、新設の道州が、府県のように市町村に代わって事務を処理することは容易ではない。道州制は、小規模町村の存在をますます困難にすると考えられる。このまま十分な議論もなく、市町村や住民の合意もないまま道州制を導入することは決して地方自治のためにならない。」と、道州制導入の議論をけん制している。

### （3）道州制議論における「東京都・特別区のあり方」

この間の道州制議論において、東京都や特別区についてはどのように言及されているだろうか。

国の第28次地方制度調査会答申<sup>34</sup>では、東京圏での道州の区域について、人や企業の活動圏や経済圏が都県の区域をはるかに越えて拡大しているため、「東京都及び周辺の県の区域を合わせて一の道州とすることが基本となる。」とし、「東京都の区域（又は現在特別区の存する区域等）のみをもって一の道州（又はそれに相当する何らかの自治体）とすることも考えられる。」としている。

経済団体からは、困難な問題であることを指摘しながら、東京圏の持つ国際競争力維持に着目した意見が出されている。

日本経済団体連合会<sup>35</sup>は、「東京がわが国の首都であることを明示した『首都に関する法律』（仮称）を制定すべき」とし、「ワシントンD.C.の

---

<sup>33</sup>第3次地方（町村）議会活性化研究会「大規模市町村合併後における基礎自治体のあり方と町村議会のあるべき姿」（報告書），2009.5, <http://www.nactva.gr.jp/html/search/pdf/houkoku3.pdf>

<sup>34</sup>「道州制のあり方に関する答申」，2006.2.28, [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/dousyusei/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/index.html)

<sup>35</sup>「道州制の導入に向けた第2次提言」，2008.11.18, <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/081.pdf>

ように東京都全部もしくはその一部を国直轄とすべきという考えも主張されているが、住民自治と団体自治を限定することになるため認められにくい」としている。

日本・東京商工会議所<sup>36</sup>は、「国による直轄案など様々な議論があるが、周辺県を含んだ地域で検討されることも必要」とし、「東京23区の取り扱いについては難しい問題であるので、諸外国の大都市の地方自治制度を参考に最適なあり方を検討していくことが望ましい」としている。

また東京商工会議所<sup>37</sup>は、「基本的には東京23区部を一体とする新たな『東京市』が必要である。この東京市は都が果たしている基礎自治体の役割を効率的・効果的に果たすのにふさわしい区域である。」とし、「広域的課題を自己責任の下で解決できる行政を実現するためには、道州制を導入し、原則として東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の一都三県を一つの州として考えることが必要」としている。

経済同友会<sup>38</sup>は、当初「ワシントンDC方式を参考として、都心4区にのみ適用する首都制度を創設し、道州とは独立した存在とする。ただし、この場合、首都の首長が持つ影響力の大きさに留意する必要がある。」としていたが、「道州制移行における課題－財政面から見た東京問題と長期債務負担問題－」<sup>39</sup>の中で、「東京都のうち現在の23区を『東京特別州』として創設する。東京特別州内の基礎自治体については、現在の23区を前提とせず、行政事務の役割に応じて適切な規模に再編する。」と新たな考えを示している。また、税財源の均衡について、「東京特別州の財政は特別な制度とし、その歳入の一部は、道州間の水平調整財源とする。」とも述べている。

西尾勝氏は、「道州制ビジョン：東京圏をどうするのか」<sup>40</sup>の中で、「東京圏の道州の設計は、道州制構想の難問中の難問」としながら、以下のような私案を提言している。

---

<sup>36</sup> 「地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について」、2009. 4. 16,  
<http://www.tokyo-cci.or.jp/kaito/teigen/2009/210416-2.pdf>

<sup>37</sup> 「道州制と大都市制度のあり方～東京23区部を一体とする新たな「東京市」へ～（委員会報告）」政治・行政改革推進委員会、2008. 9. 11,  
<http://www.tokyo-cci.or.jp/kaito/teigen/2008/200911-2.html>

<sup>38</sup> 「地域主権型道州制の導入に向けて」、2009. 10,  
<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/pdf/091009a.pdf>

<sup>39</sup> 「道州制移行における課題－財政面から見た東京問題と長期債務負担問題－」、2010. 5,  
<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2010/pdf/100519b.pdf>

<sup>40</sup> 西尾勝、東京都交友会会報、第270号、通巻338号、2009. 12. 1

・西尾私案

- 1 東京圏の道州の区画は、東京圏の社会経済的な実態に合わせて、1都3県の区域とする
- 2 東京圏の道州は1都3県の広域連合機構とする。言い換えれば、東京圏の道州においては、これまでの1都3県を存置し、道州の広域連合機構は、東京圏計画の策定を初め、国の出先機関から移譲される事務権限のうちの広域的な事務権限のみを所管する
- 3 東京圏の道州の広域連合機構の首長は東京都知事が兼任する
- 4 警察機能を分解し、警備警察と刑事警察の一部（政治犯罪、企業犯罪、麻薬・銃砲等の取締、暴力団の取締等）とは国家警察の直轄とし、道州または都県の警察には市民生活を一般犯罪から防衛する刑事警察と交通警察と保安警察とを残す
- 5 都心5区の区域を統合し東京市を設置するとともに、その他の18特別区は市に改め、東京都を東京府に戻す。東京市は政令指定都市とし、管内に行政区を設置する

### Ⅲ 基礎自治体

基礎自治体については、「役割、規模・能力」、「事務・権限移譲」、「税財源」の観点から、国等、基礎自治体が提言を行っているので、その内容や課題等を整理する。

#### 1 国等における基礎自治体をめぐる議論

##### (1) 役割、規模・能力に関する議論

国等における基礎自治体をめぐる議論のうち、まず、役割、規模・能力に関する議論について触れる。

##### ① 第27次地方制度調査会答申<sup>41</sup>

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ことが必要であり、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」とし、「一般的には、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」としている。

また、特に大都市制度について、指定都市は「現行制度の大枠の中で、その権能を強化するという方向を目指すべき」とし、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」とするとともに、「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」としている。中核市制度・特例市制度は、「基礎自治体の規模・能力に応じた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」とし、「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」としている。

##### ② 第29次地方制度調査会答申<sup>42</sup>

第27次地方制度調査会の答申で示された基礎自治体の姿は、今後も妥当するものと考え、「市町村合併により多くの合併市町村において行財政基盤が強化され、全体として見た場合には、このような基礎自治体の姿に近づいたもの」としている。また、「それぞれの市町村について個別に見た場合には、市町村合併の進捗状況によって人口規模に大きな

<sup>41</sup> 「今後の地方制度のあり方に関する答申」, 2003. 11. 13

<sup>42</sup> 「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」, 2009. 6. 16, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000026968.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000026968.pdf)

差が生じるなど、市町村の状況は多様なものとなっており、基礎自治体に求められる十分な組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤を有していない市町村も見られる」としている。事務処理体制や財政基盤を有しない市町村は、「市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである」としている。

また、市町村及び大都市の課題についても触れ、市町村については、小規模市町村は依然として多く「多様な取組により小規模市町村の行財政基盤を強化すること」や「事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではなく、特に福祉・保健分野の整備」が課題となっている」とし、大都市圏については、「市町村合併の進捗率が低く、面積が小さな市町村が数多く存在しており、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、合併や広域連携などを含めて、行政運営の単位のあり方が問われている」ことが課題とされ、その解決策として「広域連携に加え、自らの判断による合併の可能性も視野に入れていくことも考えられる」としている。

### ③ 地方分権改革推進委員会

第1次勧告<sup>43</sup>の中で広域自治体と基礎自治体の役割分担に触れ、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する「補完性・近接性」の原理にしたがい、「地域における事務は基本的に基礎自治体である市町村が処理し、都道府県は、市町村を包括する広域自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模又は能力において市町村が処理することが適当でないものを処理すること」を確認した。さらに、第2次勧告<sup>44</sup>の中では、「今次の地方分権改革は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する『完全自治体』としての『地方政府』を確立することを目指すものである」という勧告を行った。

### ④ 経済同友会<sup>45</sup>

基礎自治体について提言を行っている経済団体の中で、経済同友会では、「基礎自治体強化による地域の自立」の中で、基礎自治体は、「衆議院小選挙区との一致、また地域の歴史的つながり（江戸時代の藩政、明治初期の行政区画）を考慮」しつつ、「人口30万人程度で300程度に再編」とするとともに、原則町村は廃止し、「政令指定都市並みの権限をもつ『市』に再編」し、政治のリーダーシップと自治体の自己選択の両輪に

<sup>43</sup>『第1次勧告 ～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』, 2008. 5. 28,

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>

<sup>44</sup>『第2次勧告 ～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～』, 2008. 12. 8,  
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/081208torimatome01.pdf>

<sup>45</sup>「基礎自治体強化による地域の自立 ― 一律的・画一的から多様化・個性化推奨の地域行政へ ―」, 2006. 4,

<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2005/pdf/060425a.pdf>

よる行政運営を行うことで、「住民の自己決定・自己責任による地域経営」を行うべきという提言を行っている。

地方公共団体の役割は、地方自治法第1条の2において「地域における行政を自主的かつ総合的に実施」と規定されている。総務省は、この「総合的」について「市町村はすべてのメニューはフルセットで実施すべきである」と解釈しているようである。

しかし、「自主的かつ総合的に実施する役割」については、「地方公共団体が、行政の企画・立案、選択、調整、管理・執行などを、自らの判断と責任に基づいて、各行政間の調和と調整を確保しつつ一貫して処理することを意味している。つまり、『自主的』とは、自らの判断と責任に基づくこと、すなわち、『自己決定』と『自己責任』を原則とすること。また、『総合的』とは、関連する行政の間の調和と調整を確保するという総合性と、特定の行政における企画・立案、選択、調整、管理・執行などを一貫して行うという総合性との両面を意味する」<sup>46</sup>と解されている。

また、第29次地方制度調査会第20回専門小委員会において、片山善博委員は、「自主的かつ総合的に実施するとは、ばらばらではなく、一体性をもつという意味であり、全てを実施するということではない。総務省はそこに論理の飛躍がある。それが、全てをフルセットで実施しなければならないと、論旨のすり替えをしている。」と同様の意見を述べている。<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> 松本英昭「逐条地方自治法（第5次改訂版）」学陽書房，2009年，P12

<sup>47</sup> 第29次地制調第20回専門小委員会議事録，2009.1.30，  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/No29\\_senmon\\_20.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No29_senmon_20.html)

## (2) 事務・権限移譲に関する議論

### ① 第27次地方制度調査会答申<sup>48</sup>

国は基礎自治体に対し、「積極的な事務や権限の移譲を進めるべき」とし、「都道府県も、条例による事務処理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に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」としている。また、「都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲を進める必要がある」とし、「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」としている。

特に大都市制度については、指定都市は、「現行制度の大枠の中で、その権能を強化するという方向を目指すべき」であるとし、中核市・特例市は、「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っていくことも考えられる」としている。

### ② 地方分権改革推進委員会<sup>49</sup>

第1次勧告の中で、権限移譲に際して、「市町村合併の進展等により行政体制の整備が進んでいることを踏まえ、市に優先的に移譲を進めること」とし、「あわせて、規模や能力が異なる個々の基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう、広域連合の形成、周辺自治体又は広域自治体による連携と補完などの制度の充実をはかることが必要」とした。また、規模、地理的条件等の事情により自ら担うことが難しい事務事業については、「広域的な連携の仕組みを積極的に活用することにより補完していくことを前提として、新たな事務配分を構築すべきである」としている。

### ③ 地域主権戦略大綱<sup>50</sup>

基本的な考え方として、「住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠である」とし、平成の合併による地域の将来を見据えた様々な特色ある取組や行政運営の効率化、条例による事務処理特例制度の活用などを挙げな

<sup>48</sup>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」, 2003. 11. 13

<sup>49</sup>地方分権改革推進委員会「第1次勧告 ～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」, 2008. 5. 28,

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>

<sup>50</sup>内閣府「地域主権戦略大綱」2010. 6. 22,

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>

がら、「基礎自治体が現行法の想定を上回る行政能力とともに、地域主権型社会の担い手たらんとする意欲をも併せ持っていることを示している」とし、「都道府県と市町村の間の事務配分を『補完性の原則』に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担うこととする。」としている。

### (3) 税財源等に関する議論

#### ① 地方分権改革推進委員会<sup>51</sup>

当面の課題として、「地方交付税法第6条の3第2項の規定を踏まえ」、「法定率を引き上げ、地方自治体の税財源基盤の安定化を図るとともに、地方自治体から見た予見可能性を高める」こと、「直轄事業負担金制度の改革に向け、国の直轄事業の範囲の限定、関係する国の出先機関の縮減・廃止、直轄事業負担金制度の廃止、道路・河川の移管に伴う国負担率並みの交付金の創設、地方自治体と事前に協議する仕組みの創設などについて、直ちに工程表を作成し、速やかに取り組むべき」こと、「事務・権限の移譲に係る勧告事項を実施に移す場合には」、これらの経費の全額を「当該地方自治体に移譲することを原則として、税財源の移譲を確実にする適切な措置を講ずるべき」ことを挙げている。

また、「一括交付金」の制度設計に当たっては、地方の意見を踏まえ、必要事業の執行に支障が生じないよう必要な総額を確保し、「財政力の弱い市町村の投資的事業の貴重な財源として事実上一定の財政調整機能を果たすことも念頭におくべき」こと、「社会保障など義務的な性格のものについては、その必要額を確実に確保すべき」ことを提言している。

#### ② 地域主権戦略大綱<sup>52</sup>

「国と地方の役割分担の大幅な見直しと併せて、それぞれの担う役割に見合った形へと国・地方間の税財源の配分の在り方を見直す」とし、国の役割を限定した地方への大幅な事務事業権限の移譲、国と地方の役割分担を踏まえるとともに地方が自由に使える財源を拡充するという観点から国・地方間の税財源の配分の在り方の見直し、社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系の構築を明記した。また、「地方公共団体が事務事業のみならず税の面でも創意工夫を活かすことができるよう、課税自主権の拡大を図る」とし、ひも付き補助金の一括交付金化を進めるとともに、地方公共団体の厳しい財政状況や地方の疲弊が

<sup>51</sup>地方分権改革推進委員会「第4次勧告 ～自治財政権の強化による『地方政府』の実現へ～」, 2009. 11. 9

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/091109torimatome01.pdf>

<sup>52</sup>閣議決定「地域主権戦略大綱」2010. 6. 22,

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>

深刻化していることにかんがみ、地方交付税については、「本来の役割である財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう、地方税等と併せ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額の適切な確保を図る」とした。

### ③ アクション・プラン<sup>53</sup>

地域主権戦略大綱に続くアクション・プランでは、事務権限移譲を円滑に実施するため、財源の取扱いについては、「事務・権限の地方自治体への移譲及び国から地方自治体への人員の移管等に際しては、改革の理念に沿って、それに伴う財源を確保すること」とし、必要な措置を講じ、人員の移管等の取扱いについては、「事務・権限の地方自治体への移譲に伴う人員の地方移管等の取扱いについて、技術や専門性を有する人材活用の観点から、職員の雇用と国と地方を通じた公務能率の維持・向上、国と地方の対等の立場にも配慮しつつ」、人員の移管等の仕組みを検討・構築するとした。また、「①人材の地方自治体への移管等について総合的な調整を行うため、国と地方の双方の関係者により構成される横断的な体制を整備、②人材の地方移管等に当たって必要となる枠組み・ルール等の構築（移管等が必要となる要員規模の決め方、移管等の方法、身分の取扱い、給与を含む処遇上の取扱い、退職金の負担等）」についても記載した。

## 2 基礎自治体の提言

### (1) 役割、規模・能力に関する議論

#### ① 全国町村会<sup>54</sup>

「全国には歴史と伝統を守り、受け継がれている集落が多数あり」、「集落の消滅は日本の文化全体を貧しく」する。また、「集落は行政主体としての町や村によって常に見守られているという安心感があってこそ、元気を維持できる」とし、「基礎自治体は歴史や風土、人びとの一体感を土台として形成されるべきである」としている。

また、「小さな自治体は職員の数が不足し、行政能力が劣るかのようというのは、自治とは住民が自ら治めるものだという基本を忘れた見方」であり、「どの地域においても、国民一人ひとりが安心して暮らすことのできる国土の多様な姿に見合った多彩な基礎自治体の存在こそが地方自治本来のあり方である」とした。

<sup>53</sup>内閣府「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」, 2010. 12. 28,

[http://www.cao.go.jp/chiki-shuken/doc/101228action\\_plan.pdf](http://www.cao.go.jp/chiki-shuken/doc/101228action_plan.pdf)

<sup>54</sup>全国町村会「基礎自治体のあり方等について」, 2009. 3. 9, 第29次地制調専門小委員会提出, <http://www.zck.or.jp/activities/210311/01.pdf>

② 政策提言自治体会議（小さな自治体のあり方検討プロジェクト）<sup>55</sup>

町村については、今後も基礎自治体としての最小のかたちであり、そのうえで、人口規模によらない多様なタイプの運営を認めていくべき」とし、「事務権限や財源の保有について選択の自由度を高め」、そのうえで、「地域それぞれがより責任ある自治を築くべき」とした。また、地方分権の下で目指すべき総合行政は、「地域の実情に応じた自治の質を確保していくこと」とした。

③ 全国町村議会議長会<sup>56</sup>

市町村は、「都道府県が処理するものとされているものを除き、『地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する』のであるが、その事務の範囲は『当該市町村の規模及び能力に応じて』処理する」こととなり、「基礎自治体としての市町村と広域自治体としての都道府県の役割をどのように分担するかは一義的に定まっているわけではなく、どこまでの事務を自ら処理しなければ基礎自治体たりえないということではないのである」とした。

④ 全国市長会<sup>57</sup>

道州制の導入を想定した場合、「厳しい財政状況、少子・高齢化、情報化等の増大する行政ニーズへの対応等を考慮するならば、基礎自治体の規模は、それぞれの地域の特性に応じて当該地域が主体的に判断すべきものであるが、将来的には概ね人口 10 万人以上の都市が基礎自治体の標準的なものとして、分権型社会の担い手となるような社会の実現を目指す必要がある。」とした。

また、中核市・特例市の指定要件の引下げと都市自治体自らの選択による権限移譲について、「人口規模等に応じた事務・事業の配分については、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、概ね人口 10 万人以上の市に対して一層の権限を移譲する必要がある」とした。また、中核市・特例市の指定要件については、「中核市の面積要件の廃止に加え、中核市は人口 20 万人以上、特例市は人口 10 万人以上」とし、政令指定都市は、人口要件と「現実の運用との関係を見直し、客観的な要件を明確にしていく必要がある」とした。

---

<sup>55</sup>自治体の職員、または、研究者の人達を中心となって、自治政策や各種制度について、提言したり、実践をしたりする団体

<sup>56</sup> 第3次地方(町村)議会活性化研究会「基礎自治体のあり方と町村議会のあるべき姿」, 2009. 5, <http://www.nactva.gr.jp/html/search/pdf/houkoku3.pdf>

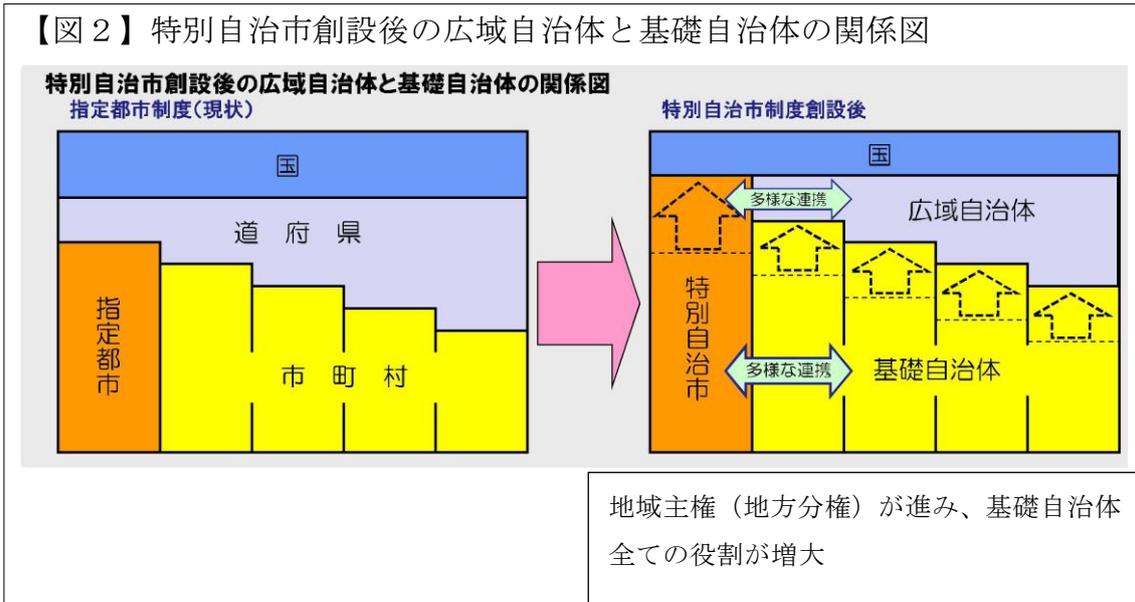
<sup>57</sup> 全国市長会 分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会「分権時代の都市自治体のあり方について」, 2005. 6. 6

<http://www.mayors.or.jp/opinion/teigen/170606toshiarikata/houkokusho.pdf>

## ⑤ 指定都市市長会<sup>58</sup>

新たな大都市制度検討における基本的な視点（①基礎自治体優先の原則の徹底、②総合的で効率的な大都市行政の推進、③基礎自治体間の水平連携による広域的課題への対応、④大都市固有の行政需要への対応、⑤自主財源の制度的保障、⑥地域重視の考え方による住民自治・住民参加機能の充実、⑦大都市の多様性を踏まえた制度設計）の一つの姿として「特別自治市」の創設（【図2】参照）を提言している。

【図2】特別自治市創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図



## (2) 事務・権限移譲に関する議論

### ① 全国町村会<sup>59</sup>

「広域行政、即、合併」ではないとし、地方自治法に規定する一部事務組合、広域連合などの枠組みを「詳細に検討・議論するとともに」、「市町村連合など新たな広域行政の枠組みについての検討がなされるべき」とした。

### ② 全国市長会<sup>60</sup>

「都市自治体自らの選択による事務・事業の移譲がなされる仕組みを求める意見も多いことから、今後十分な検討が必要」とした。

<sup>58</sup>指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択『特別自治市』」, 2011. 7. 27

[http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h23\\_07\\_27\\_02.pdf](http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h23_07_27_02.pdf)

<sup>59</sup>全国町村会「会長あいさつ」, 2007. 10,

<http://www.zck.or.jp/aboutus/president/index2007-010.htm>

<sup>60</sup>全国市長会分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会「分権時代の都市自治体のあり方について」

<http://www.bunken.nga.gr.jp/data/sanmi/170606.pdf>

### ③ 指定都市市長会<sup>61</sup>

国と地方の役割分担の明確化により、「国から地方、特に市町村へのさらなる権限移譲を進めていくことが必要」とし、「複数の自治体にまたがる広域行政課題についても、補完性・近接性の原理により、まずは市町村間の水平連携により対応することを基本とすべきであり、広域自治体である都道府県の事務は、あくまで市町村間の連携等では対応できない事務に重点化すべきである」とした。

## (3) 税財源等に関する議論

### ① 全国町村会<sup>62</sup>

国から地方への税源移譲等、個人住民税の充実確保等、法人住民税等の充実確保、固定資産税の安定的確保、ゴルフ場利用税の堅持、地球温暖化対策税制の創設について意見を述べている。

### ② 全国市長会<sup>63</sup>

地方交付税の復元・増額の継続と法定率の引上げ、地方税財源の充実強化、地方の自由度を高める国庫補助金等の改革について意見を述べている。

### ③ 指定都市市長会<sup>64</sup>

税制関係の重点要望事項として、地域主権改革の実現のための国・地方間の税源配分の是正、大都市特有の財政需要に対応した都市税源の拡充強化、事務配分の特例に対応した大都市特例税制の創設について意見を述べている。財政関係の重点要望事項として、国庫補助負担金の改革、国直轄事業負担金の廃止、地方交付税の改革等について意見を述べている。

## 3 基礎自治体の課題整理

国等や基礎自治体のそれぞれの立場から、基礎自治体をめぐる議論を整理したが、基礎自治体の役割、規模・能力に関して、以下の3点に焦点を当て、その課題を検討する。

### (1) 役割、規模・能力

#### ① 平成の市町村合併

国は、「人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立」<sup>65</sup>のため、基

<sup>61</sup>指定都市市長会「第二期地方分権改革に関する指定都市の意見(第1次提言)」, 2007. 8, [http://www.siteitosi.jp/st\\_project/chihobunken/pdf/teigen01.pdf](http://www.siteitosi.jp/st_project/chihobunken/pdf/teigen01.pdf)

<sup>62</sup>全国町村会「平成23年度税制改正に関する意見」, 2010. 10  
<http://www.zck.or.jp/activities/221005/zeiseiiken.pdf>

<sup>63</sup>全国市長会「都市税財源の充実強化に関する決議」2010. 11. 18,  
<http://www.mayors.or.jp/opinion/ketugi/documents/221118zeizaigen.pdf>

<sup>64</sup>指定都市市長会「平成23年度 国の施策及び予算に関する重点提案」, 2010. 7. 20,  
[http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/h22\\_07\\_20\\_01\\_01.pdf](http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/h22_07_20_01_01.pdf)

<sup>65</sup>総務省「『平成の合併』について」, 2010. 3,  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000056852.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000056852.pdf)

礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立する必要が求められるとして、平成 11 年以降、いわゆる「平成の市町村合併」を推進してきた。

その結果、平成 11 年 3 月 31 日現在で 3,232 であった全国の市町村数は、平成 23 年 8 月 31 日現在では 1,722 にまで急激に減少した。

その合併については、様々な評価がなされている。

総務省によれば、「全体として見た場合には、市町村合併は相当程度進捗したものと考えられる」<sup>66</sup>として一定の評価をしている。

また、合併の評価が現れるまで 10 年程度の期間が必要であるとしながらも、「各種アンケート等によれば、住民の反応としては、『合併して悪くなった』、『合併しても住民サービスが良くなったと思わない』、『良いとも悪いとも言えない』といった声が多く、『合併して良かった』という評価もあるが、相対的には合併に否定的評価がなされている」としている。

同様に、全国町村会の検証結果<sup>67</sup>によれば、マイナス効果として、「行政と住民相互の連帯の弱まり」、「財政計画との乖離」、「周辺部の衰退」を挙げ、「市町村を合併に向かわせたのは、財政問題、国・府県の強力な指導」であり、国の合併推進策の問題点を指摘している。

合併については、合併特例法の期限である平成 22 年 3 月末までで一区切りとして、同年 4 月以降は、国、都道府県による積極的な関与等の合併推進のための措置を廃止し、行財政基盤強化のため自主的に合併を選択する市町村に対して、合併の円滑化のために必要な特例措置を講じているとして、10 年間の延長を行った。

合併の議論などにおいては、地方分権の担い手となる地方公共団体、とりわけ基礎自治体は、規模・能力を拡大し総合行政主体になるべきであるという議論が盛んに行われている。

規模について、その指標として一般的には人口規模により量られることが多いが、人口規模が大きいことに比例して、はたして能力は必然的に拡大するものなのか。

確かに、「政令市」、「中核市」、「特例市」など、人口規模などに応じた大都市に関する特例により、処理する事務に差異が設けられている。

基礎自治体は、住民のニーズを的確に把握し、それに的確に答えていくことが重要となる。住民の声を行政に反映させるには、規模が小さい方が有効であるが、サービスの供給の観点からは規模が大きい方が効率的であると考えられる。

第 29 次地方制度調査会において、これからの基礎自治体のあり方は、「市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺

---

<sup>66</sup>総務省『『平成の合併』について』、総務省、2010.3、

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000056852.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000056852.pdf)

<sup>67</sup>全国町村会『『平成の合併』をめぐる実態と評価』、全国町村会、2008.10、

<http://www.zck.or.jp/teigen/gappei-ma.pdf>

市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。」<sup>68</sup>と提言した。総務省は、この提言を具体化するために設置した共同処理の研究会において共同設置の対象を拡大することを報告し、地方自治法の改正案が平成 23 年 4 月に成立した。

## ② 基礎自治体の最適規模論

それでは、基礎自治体の適正規模・能力とは何か。近年の国等や地方公共団体等が公表した提言等から規模・能力に関する発表を整理する。

### ア 自治省「市町村合併研究会報告書」<sup>69</sup>

「合併後の人口規模と地域の特性を組み合わせることにより、①想定される典型的な地域、②合併を通じて実現すべき目標、③人口規模と関連する事項の三点から、人口 50 万人以上、20～30 万人程度、10 万人程度、5 万人前後、1～2 万人程度の 5 段階の市町村合併の類型が考えられる」としている。

### イ 全国市長会「分権時代の都市自治体のあり方について」<sup>70</sup>

「将来の姿を想定するとともに、厳しい財政状況、少子・高齢化、情報化等の増大する行政ニーズへの対応等を考慮するならば、基礎自治体の規模は、それぞれの地域の特性に応じて当該地域が主体的に判断すべきものであるが、将来的には概ね人口 10 万人以上の都市が基礎自治体の標準的なものとして、分権型社会の担い手となるような社会の実現を目指す必要がある」としている。

### ウ 全国町村会「いま町村は訴える」<sup>71</sup>

「小規模市町村」という区分そのものが不要であり、「多様な自治体が共存しあう地方自治制度であるべきだ」とし、「事務権限は幅広く認め、その中で市町村が主体的に、地域の実情に応じて選択・実施でき、また広域連合や事務委託の仕組みもより使いやすくするという方向で、今後の市町村のあり方を検討すべき」とした。

### エ 第 27 次地方制度調査会答申<sup>72</sup>

今後の基礎自治体は、「これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、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」とし、「これを踏まえると、一般

<sup>68</sup>第 29 次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」、2009. 6. 16, <http://www.soumu.go.jp/main-content/000034495.pdf>

<sup>69</sup>「市町村合併研究会報告書」、自治省市町村合併研究会、1999. 5

<sup>70</sup>全国市長会、2005. 6

<http://www.mayors.or.jp/opinion/teigen/170606toshiarikata/houkokusho.pdf>

<sup>71</sup>全国町村会、2002. 11, <http://www.zck.or.jp/uttai/uttai.pdf>

<sup>72</sup>「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」、2003. 11

的には、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」とした。また、「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」とした。

#### オ 第29次地方制度調査会答申<sup>73</sup>

市町村合併による行財政基盤の強化、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携、都道府県による補完など、多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにするとともに、定住自立圏構想などの地域活性化施策を積極的に活用し、「それぞれの市町村が基礎自治体としての役割を適切に果たすことが求められる」とした。また、「将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくため」、市町村合併による行財政基盤の強化、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、「これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる」とした。

#### カ 総務省「地方自治法の抜本改正についての考え方」<sup>74</sup>

「指定都市・中核市・特例市・一般市の区分についても、人口に着目することが今後見込まれる権限の移譲との関係で適切なものか。規模・能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分は、指定都市から町村に至るまで人口に着目して定めることが妥当か、規模・能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分の要件として人口に代わり得るものがないか」といった視点を提示した。

#### キ 東京商工会議所「地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について」<sup>75</sup>

道州制の導入を前提とし、「フルセットの行政サービスを行うには、少なくとも10万人～30万人程度の規模（現行の中核市規模）が必要ではないかと考える」とした。

また、有識者が分析している一例を整理すると次のようになる。

佐々木信夫氏は、「新しい自治体の規模を捉える視点として、『都市経営の単位』（おおよそ15万から30万人）、「行政経営の単位」（10万から30万人）、「自治政治の単位」（選挙に関して、人口規模が小さすぎると

<sup>73</sup> 「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」、2009.6,  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000034495.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000034495.pdf)

<sup>74</sup> 2011.1, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000099280.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000099280.pdf)

<sup>75</sup> 日本・東京商工会議所, 2009.4,  
<http://www.tokyo-cci.or.jp/kaito/teigen/2009/210416.html>

無風、大きすぎると無関心、この中間領域が政治参加の適正規模)の三つが重なり合うところが、自治体の最適規模ではないか<sup>76</sup>としている。

吉村弘氏は、「人口当たり職員数の最小となる都市規模：32万から33万人、人口当たり人件費の最小となる人口規模：27万から29万人、人口規模と人口当たり歳出額：20万人程度、人口規模と人口当たり歳入額：16万から26万人、都市財政からみた最適規模：27.8万人（基準財政需要額が最小）、31.7万人（財政力指数を最大）、行政サービス水準／人口当たり歳出総額：23.9万人（面積を加えると33.3万人）、人口規模および面積と議員定数（市部）：30万人程度までは急減し、その後は緩やかに減少<sup>77</sup>」など、様々な角度から分析を行っている。

増田知也氏は、「歳出総額は人口との相関が極めて強い。また、面積が大きくなるに従って、人口が1人増えるごとに掛る費用も、人口に関係なく掛る費用も共に増加する傾向がある。その結果、最小効率規模は人口密度によって変わり、人口密度が大きいほど最小効率規模も大きくなる。よって、とりわけ広大な面積を抱えた小規模市町村においては、合併による効率的な効果は限定的であると考えられる。（中略）仮に合併して中山間地に10万人を超えるような自治体を作ったところで、都市部と同等の効率性を期待することはできない<sup>78</sup>」とした。

今井照氏は、「自治体とは地域政府であるから、自然環境、産業構造、地域社会などの条件を加味した『地域の一体性』が存在しているところに存立する。したがって、日常生活圏が地域の一体性の上限であり、自治体政府の規模の上限でもある。（中略）自治体の最適規模とは第一に上限の設定なのである。ところが「最適規模」論は主として下限だけに注目する。なぜなら自己決定機構を保有する政府として自治体を考えず、単に国家統治の行政機関としてみているからである<sup>79</sup>」とした。

### ③ まとめ

様々な指標に基づき、最適規模論が論じられているが、面積やサービス水準に関して限界を唱えている文献も少なくない。

岩崎美紀子氏は、「全国一律に適用できる基礎自治体の適正規模などない。基礎自治体に適正規模があるとするならば、それぞれの地理的属性や経済社会状況により大別された地域における適正規模であろう<sup>80</sup>」とし、適正規模について検証を進めること自体に否定的な考えもみられる。

財政効率の面からの検討では、ある意味で最適な規模論の指標を示すことができると思われるが、地域の特性、行政サービスの水準、住民と

<sup>76</sup> 「市町村合併」, PP. 51-55, ちくま新書, 2002. 7

<sup>77</sup> 吉村弘「最適都市規模と市町村合併」東洋経済新聞社, 1999. 12

<sup>78</sup> 「市町村の人口と面積が歳出額に与える影響—適正規模論の再構築に向けて—」, 行政管理研究, 128号, 2009. 12

<sup>79</sup> 「自治体の『最適規模』論について—福島市を事例として—」, 地域開発, 466号, 2003. 7

<sup>80</sup> 「市町村の規模と能力」, ぎょうせい, 2000. 7

の距離間など、数値化できないと思われる指標が多々あると思われる。

合併、最適規模論からは、行政側の都合によるものが多いと感じられる。行政経営の観点からは重要であるが、やはり住民自治の観点から、その地域に住んでいる住民のニーズや意思が行政に的確に反映できることを最重視する必要がある。

## (2) 事務・権限移譲（「条例による事務処理の特例」から見た問題点・課題）

地方分権改革推進委員会第1次勧告<sup>81</sup>では、広域自治体と基礎自治体の役割分担に関して、「権限移譲に際しては、市町村合併の進展等により行政体制の整備が進んでいることを踏まえ、市に優先的に移譲を進めることとする。あわせて、規模や能力が異なる個々の基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう、広域連合の形成、周辺自治体又は広域自治体による連携と補完などの制度の充実をはかることが必要である。」として、64法律、359条項の事務権限を都道府県から市町村へ移譲すべきとした。

また、地域主権戦略大綱<sup>82</sup>においては、「この改革においては、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠」であり、「都道府県と市町村の間の事務配分を『補完性の原則』に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担うこと」として、地方分権改革推進委員会第1次勧告で移譲すべきとした事務のうち、82項目、207条項について権限移譲等を行うとして、平成23年の通常国会にて所要の改正を行う一括法案が提出された。

今後、「基礎自治体優先の原則」に基づき、都道府県から区市町村に事務・権限移譲が行われることが予測される場所ではあるが、今現在、実施可能な事務・権限移譲手法としては、地方自治法で規定される「条例による事務処理の特例」がある。条例による事務処理の特例は、地方自治法第252条の17の2で規定されており、平成12年の地方分権一括法により新設された。本条は、都道府県は、条例で定めるところによりその事務の一部を市町村が処理することができることとされ、地域の実情に応じて、都道府県の判断により、都道府県知事の権限に属する事務の一部を柔軟に市町村に配分することを可能とし、地方自治体だけで事務を配分できる仕組みである。

事務の一部の移譲に当たっては、都道府県から市町村の片方向で権限移譲を行うものではなく、市町村から都道府県に事務の一部を処理することとするように要請することもできる。配分された事務について、都道府県知事は、包括的な指揮監督権や取消・停止権は有せず、配分された事務は市町村の事務となり、法令に違反しない限り条例の制定が可能となっている。

<sup>81</sup>『第1次勧告 ～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』、2008.5.28,  
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>

<sup>82</sup>内閣府「地域主権戦略大綱」2010.6.22,  
<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>

制度の創設以来、現在では全都道府県において、事務処理特例の条例が制定されており、幅広く活用されている。

分野別の活用状況（平成 20 年 4 月現在）は、まちづくり分野 43 法律、福祉・保健分野 34 法律、環境・衛生分野 35 法律、産業分野 45 法律、生活・安全分野 20 法律、その他分野 24 法律の計 201 となっており、分野に偏りなく活用されているようである。<sup>83</sup>

都道府県別の活用状況（平成 22 年 3 月現在）では、最多は静岡県 の 35 市町村に対して 122 法律、最少は沖縄県 の 41 市町村に対して 21 法律となっており、地域によりかなりばらつきがある。

【図 3】は、第 49 回地方分権改革推進委員会で配付された資料であるが、比較的規模の大きな団体は、合併の進捗率は低いが移譲法律数は多く、その他の団体は、合併の進捗率が高いほど移譲法律数が多くなっている。

条例による事務処理の特例により、都道府県から市町村へ事務・権限移譲をするため、協議を行う際、市町村が断るというケースもあるようである。その理由としては、移譲に伴い、「①事務経費が増大すること、②対象事務を処理する特殊な技能・知識を持つ者が市町村の職員にいないこと、③対象事務を担任させる職員の数十分に確保できないことなど」<sup>84</sup>があるようである。その中でも、「特に事務経費と職員数の問題については、行政改革を進め、経費や職員数を削減し、効率化を図っている市町村にとっては、計算外の新しい事務が追加されることになり、権限移譲をスムーズに受け入れにくいもの」<sup>85</sup>となっているようである。

「【図 3】移譲法律数と合併進捗率の相関関係」の都道府県番号一覧

No.	都道府県名								
1	北海道	11	埼玉県	21	岐阜県	31	鳥取県	41	佐賀県
2	青森県	12	千葉県	22	静岡県	32	島根県	42	長崎県
3	岩手県	13	東京都	23	愛知県	33	岡山県	43	熊本県
4	宮城県	14	神奈川県	24	三重県	34	広島県	44	大分県
5	秋田県	15	新潟県	25	滋賀県	35	山口県	45	宮崎県
6	山形県	16	富山県	26	京都府	36	徳島県	46	鹿児島県
7	福島県	17	石川県	27	大阪府	37	香川県	47	沖縄県
8	茨城県	18	福井県	28	兵庫県	38	愛媛県		
9	栃木県	19	山梨県	29	奈良県	39	高知県		
10	群馬県	20	長野県	30	和歌山県	40	福岡県		

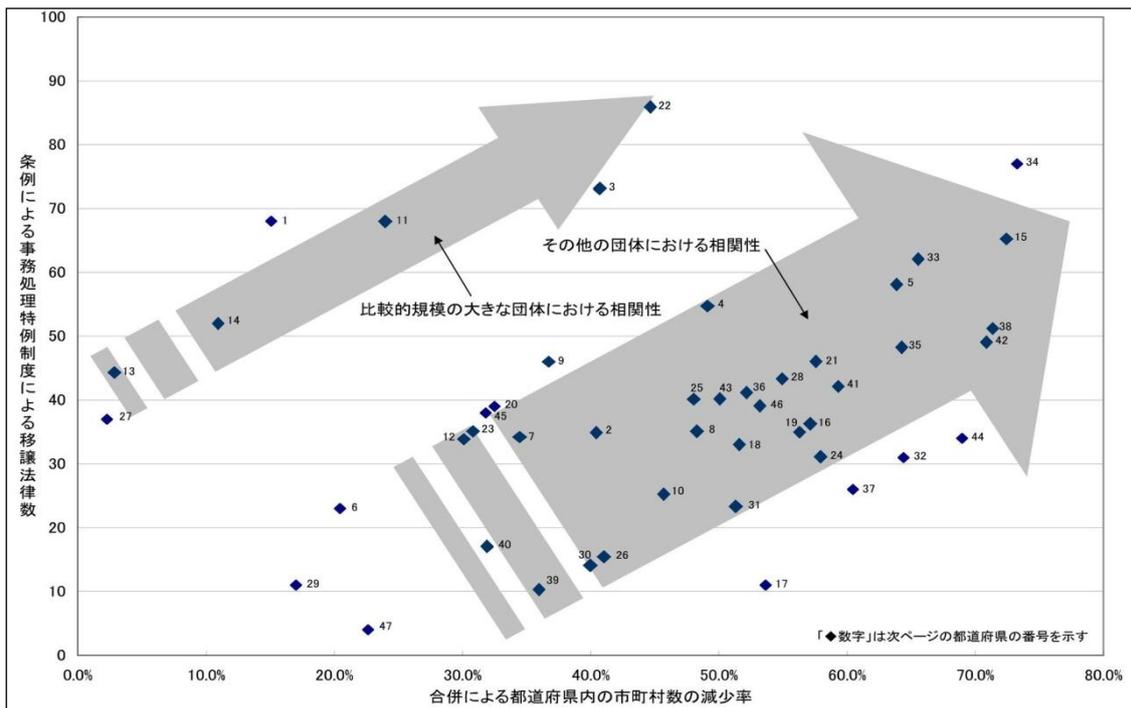
<sup>83</sup> 第 49 回地方分権改革推進委員会，2008，5. 28，資料 2-3 「条例による事務処理特例制度の活用状況」から

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai49/49shiryou4.pdf>

<sup>84</sup> 横須賀市政策推進部政策推進課大石貴司「都道府県と市町村の関係の制度と課題－権限移譲を中心に」，ジュリスト，通巻 1407 号，P134，2010. 9. 15

<sup>85</sup> 横須賀市政策推進部政策推進課大石貴司「都道府県と市町村の関係の制度と課題－権限移譲を中心に」，ジュリスト，通巻 1407 号，P134，2010. 9. 15

【図3】移譲法律数と合併進捗率の相関関係<sup>86</sup>



また、都道府県がその事務を市町村が行うこととする場合の財政支援措置として地方財政法第28条第1項の規定により、都道府県は、当該市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならないと規定されているが、「事務を受けても処理件数が多い特に小規模市町村からは交付金の増額要望を受けることも多い。事務処理が発生しなくても処理可能な体制整備のためのコストがかかり、これを勘案した交付金の積算方法の見直し」<sup>87</sup>が必要であるとしている。

なお、区市町村として、都道府県から事務・権限の移譲を受ける場合、「人的な支援」（区市町村・都道府県間の職員派遣）、「事務的な支援」（情報提供、マニュアルの作成やノウハウの提供、研修や説明会等の実施）、「財政支援（措置）」を柱とした体制づくりが重要となる。

平成12年以降、条例による事務処理の特例により、都道府県から区市町村へ事務権限が移譲されている。受け入れの体制づくりも必要であるが、重要なことは、移譲された件数の数ではなく、その中身である。移譲された事務が、区市町村の裁量の余地のない単なる経由事務では、区市町村の事務量が増加するだけであり、都道府県から面倒な事務を押し付けられたのではないかと疑念が拭えない。事務に伴う権限も含めて一体で移譲されてこそ、本来の地方分権と言えるのではないかと。

一方で、事務・権限を一体で移譲された区市町村は、裁量の自由度は増すが、それに伴う責任も問われることになり、都道府県から自立するという区市町村

<sup>86</sup>第49回地方分権改革推進委員会，2008，5.28，資料2-3「条例による事務処理特例制度の活用状況」

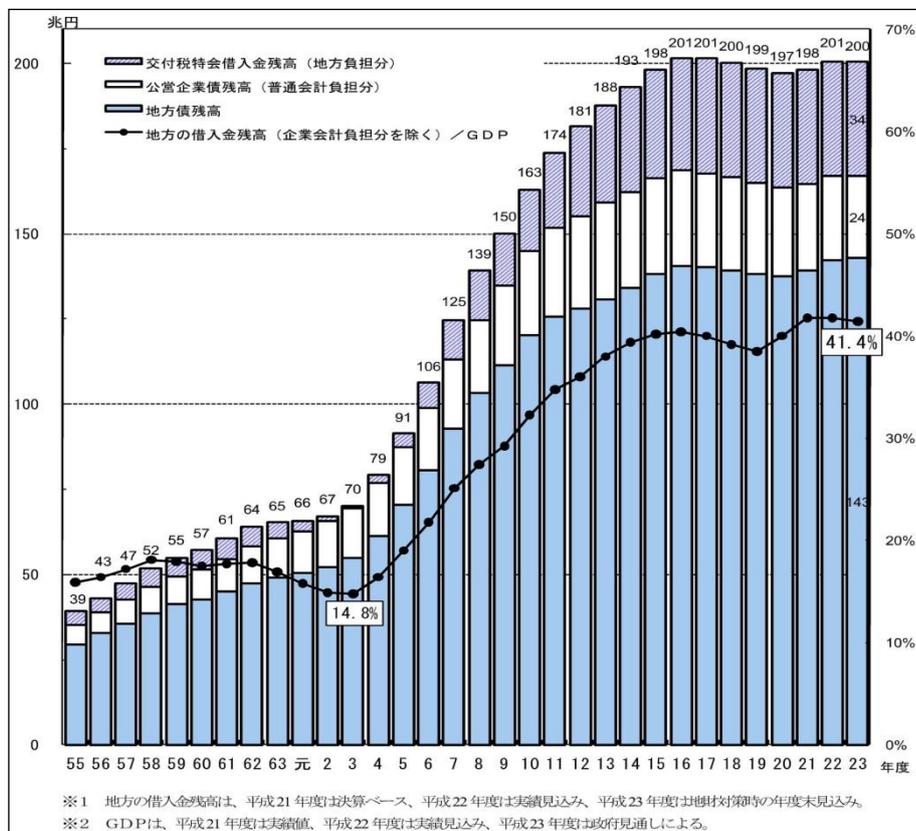
<sup>87</sup>静岡県総務部合併推進室主査大森康弘「静岡県における権限移譲の取組」，自治フォーラム，通巻605号，P42，2010.2

の覚悟も当然必要となる。

### (3) 税財源

地方財政の財源不足の状況は、「企業収益の回復などにより、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が一定程度回復することが見込まれる一方、社会保障関係経費の自然増や公債費が依然高水準であることなどにより、経費全般について徹底した節減合理化に努めた」が、平成 23 年度には 14.2 兆円の財源不足となり、地方財政計画の約 17.2%に達する規模となっている（【図 4】参照）。<sup>88</sup> 東日本大震災の影響が財政に現れる平成 24 年度は、さらに財源不足が見込まれるものと考えられる。

【図 4】 地方財政の財源不足の状況



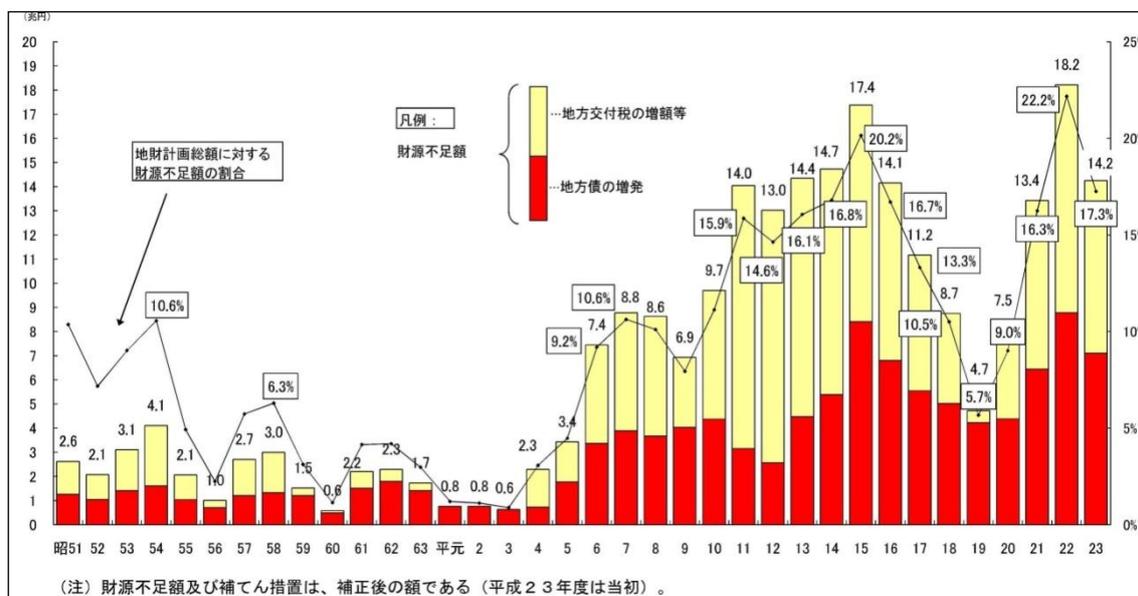
また、地方財政の借入金残高の状況は、平成 23 年度末で 200 兆円と見込まれている。この内訳は、交付税特別会計借入金残高(地方負担分)34 兆円、公営企業債残高(普通会計負担分)24 兆円、地方債残高 143 兆円である。

借入金残高は、減税による減収の補てん、景気対策等のための地方債の増発等により、平成 3 年度から 2.9 倍、130 兆円の増となっている（【図 5】参照）。<sup>89</sup>

<sup>88</sup>総務省，地方財政制度，「1 地方財政の現状(地方財政関係資料地方財政の財源不足の状況)」，[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000020156.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000020156.pdf)

<sup>89</sup>総務省，地方財政制度，「1 地方財政の現状(地方財政関係資料地方財政の借入金残高の状況)」，[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000020157.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000020157.pdf)

【図5】 地方財政の借入金残高の状況



地方分権改革推進委員会第4次勧告<sup>90</sup>では、当面の課題として、「地方交付税の法定税率の引き上げ、地方自治体の税財源基盤の安定化を図るとともに、地方自治体から見た予見可能性を高めることを検討すべき」としており、地域主権戦略大綱では、「社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など、税源の偏在が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築」、「地方公共団体が事務事業のみならず税の面でも創意工夫を活かすことができるよう、課税自主権の拡大を図る」としている。

一方、基礎自治体においては、全国市長会、指定都市市長会において、国税と地方税の税源配分について、地方交付税の法定税率の引き上げや税源移譲により国・地方の税源配分を「5：5」とし、地方税の配分割合を高めていくべきであるとしている。全国町村会も同様に、「国税と地方税の税源配分について、①国税と地方税の税源配分について、地方が担うべき事務と責任に見合うよう、見直すことが重要、②地方消費税の充実等により、税源の偏在が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築することが必要。特に、今後の社会保障関係費を考えた場合、消費税率引き上げの際に地方消費税の拡充は不可欠である」として、国から地方への税源移譲の必要性をうたっている。

地方交付税制度の問題点は、「交付税は、その収入額が景気変動に連動するため不安定であり、不況期には大幅に減収する。一方、需要額は減収に合わせて減らすことが難しく、バブル崩壊後、収入と支出の差が広がっていった。こうした不況期に生じる収支のギャップは、拡大していくにも関わらず、ギャップの拡大を止める策は存在しない。これが交付税制度の抱える大きな問題である。収入面においては、好況期に増収分を積み立てておき不況に備え

<sup>90</sup> 「～自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ～」, 2009. 11. 9

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/091109torimatome01.pdf>

るなどの、収入の不安定性を補完するような措置がとられていない。支出面では、需要の規模が事業費補正などを用いて安易に拡大できるのに対し、歯止めをかける仕組みが存在していない。」<sup>91</sup>のではないか。

国が進める社会保障と税一体改革では、税制全体の抜本改革として、「地域主権改革の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税を充実するとともに、地方法人課税のあり方を見直すことなどにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築する」<sup>92</sup> 方向で調整が図られているところである。

これに対し、全国市長会は、「都市自治体が社会保障制度において果たしている役割を踏まえ、地方単独事業を含めて社会保障サービスを持続的に提供できるよう、地方消費税率の引上げなどにより、税源の偏在性が少なく税収が安定的な地方税体系を構築すること」<sup>93</sup>を要望し、中核市市長会は、「今後も安定した社会保障サービスを提供するため、税源の偏在性が少なく、税収の安定性が確保される地方消費税の拡充など、地方税財源の充実強化を図ること」<sup>94</sup>を要望している。

---

<sup>91</sup>西森光子「地方交付税の問題点と有識者の改革案—財政再建と地方分権の両立をめざして—」, 国会図書館, レファレンス, 2005.9

<sup>92</sup>内閣官房「社会保障・税一体改革成案」, 2011.6.30,  
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/pdf/230701houkoku.pdf>

<sup>93</sup>「平成24年度都市税制改正に関する意見」, 2011.8,  
<http://www.mayors.or.jp/opinion/youbou/documents/230824zeiseikaiseiiken.pdf>

<sup>94</sup>「社会保障と税の一体改革に関する提言」, 2011.6.2,  
<http://www.chuukakushi.gr.jp/decentralization/request42/documents/teigen.pdf>

## IV 基礎自治体と広域自治体の関係のあり方

バブル経済の崩壊以降、我が国は、二十有余年もの歳月を経ても長引く不況から抜け出せず、景気の浮揚を望めないばかりか、経済を下支えしている中小零細企業の多くは、その存続ですら厳しい状況となっている。また、世界的な不況の波は、歴史的な円高を招き、利益を輸出に依存している大企業にも大きなダメージを与え続け、日本経済は、大変厳しい局面を迎えている。

このような中、我が国は、有史以来、人類が経験したことのない超高齢社会を迎えることになる。また、日本の社会を多面的に支える原動力となってきた、地域に根付く「コミュニティ」が崩壊する地域も現れてきた。そして、高度経済成長期以降、急速に整備されてきた社会インフラの老朽化も深刻である。これらの課題を克服し、将来にわたって日本を発展させていくには、これまで営々と築き上げられ、戦後、我が国の急速な成長を支えてきた社会構造を抜本的に見直し、新時代に対応出来るかたちへと変えていかなければならない。

地方自治の分野に関して言えば、長年続いた国が地方を一律に統治する中央集権体制から脱却し、地方分権へと大きく舵を切り、地方が責任を持って自治を担う体制を整えていくことが求められていると考える。第2分科会では、以上のことを踏まえ、今後の基礎自治体のあり方、広域自治体のあり方、そして基礎自治体と広域自治体の関係のあり方について、以下のとおりまとめた。

### 1 基礎自治体のあるべき姿

#### (1) 規模・能力の考え方

基礎自治体の規模・必要な能力については、様々な会議体や団体で検討がなされてきた。その内容をみると概ね、基礎自治体の規模を拡充することで、分権の受け皿として相応しい体力（能力）をつけながら、効率的な行政を目指すべきとされている。

基礎自治体を全国一律の基準によって画一化し、フルセットの機能を持たせることは、効果的かつ効率的な側面がある一方で、地域の特色を薄め、自主性・自律性を奪い、かえって住民不在の行政など、更なる課題を生み出すことにも繋がる。事実、平成の大合併後の検証では、行政規模の拡大によって、行政が住民から遠ざかったという意見が多く聞かれた。

我が国は、国土は狭くとも、地域によって歴史や文化、慣習などは、多種多様である。長い間、地域に脈々と受け継がれてきた、この地域固有の文化の集合体、言い換えれば「地域力」こそ、今後、地域を発展させ、ひいては我が国を支える力の源になると考える。

我が国では、様々な面積や人口、異なる文化や伝統を持つ住民に身近な基礎自治体が多数存在し、地域の自治を担っている。そのため、国が旗を

振り、基礎自治体を画一化してはならない。処理すべき事務の量に合わせて基礎自治体の規模を決めてはならない。そして何より、効率化という大義名分のもとに地域文化を途絶えさせてはならないと考える。多様な規模・能力を持った基礎自治体が存することを前提とした上、事務の共同処理や選択制（委託）も含めて、基礎自治体が責任を持って地域の自治を担えるような枠組みをつくるべきである。

一方、このようなことも考えられる。アメリカでは、住民の意思によって基礎自治体が形成されることから、原則として基礎自治体が設置されていない区域に居住している住民は、行政から受けられるサービスは限定的となる。このことを参考に我が国でも、「基礎自治体の区域のうち、基礎自治体が公共サービスを提供する区域を限定する」という考え方である。一例ではあるが、国土交通省等によると、交通空白地域（バス停まで 600m・鉄道駅まで 1 km 圏外の地域）は、我が国の可住面積の実に 30% を超えているという。公共交通という住民に身近なサービスですら享受できる区域が狭まっている事例をみると、いずれ基礎自治体の公共サービスであっても享受できる区域を限定するという仕組みについて検討する時期がくるかもしれない。

## （2）基礎自治体が担うべき事務

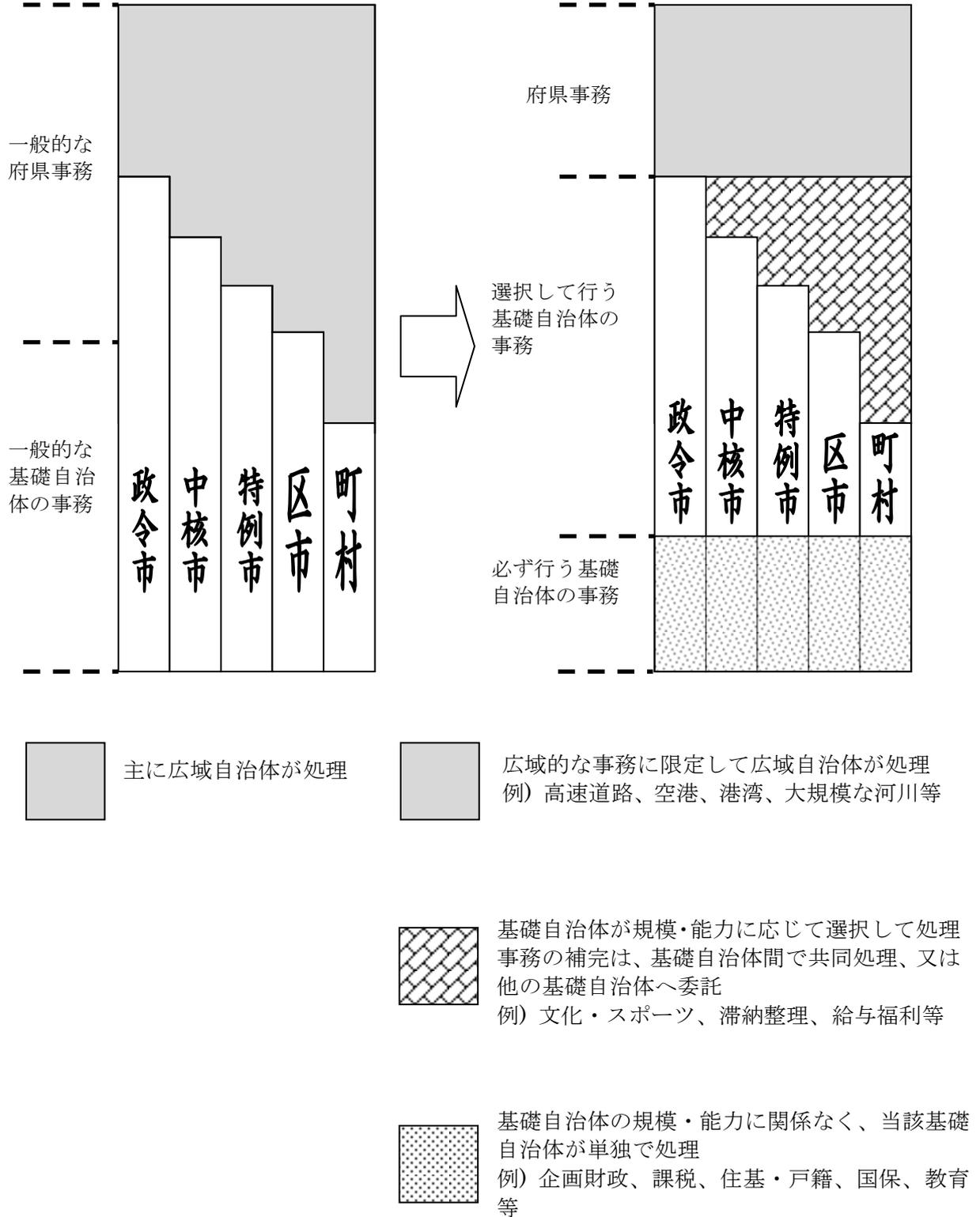
一概に基礎自治体と言っても、人口約 160 人の東京都青ヶ島村から、人口約 370 万人の神奈川県横浜市まで千差万別である。そのため、このテーマを扱うと必ず課題としてあげられるのが受け手となる基礎自治体の規模や能力、いわゆる受け皿論である。

しかし、基礎自治体の規模の大小や能力の有無に関わらず、住民に身近な事務は一義的には基礎自治体が責任をもって行うべきである。もちろん、受け皿をつくるために基礎自治体の規模・能力の画一化をすべきでないということは前述のとおりである。小規模な基礎自治体等が単独で処理出来ない事務については、基礎自治体間の広域連携等で処理すべきと考える。これらの事務に、広域自治体は原則として主体的に係わるべきではない。

そのため、考え方として、企画や財政、課税、戸籍や住基、教育など自治体経営の基幹的な事務や、最も住民生活に影響する事務等については、基礎自治体の規模や能力に関係なく、出来る限り当該基礎自治体で処理していく。

しかし、文化・スポーツ、滞納整理、給与福利や電算システムなど、基礎自治体の事務であっても、規模の小さな基礎自治体では単独で処理するよりも共同処理などによって効果が上がるもの、効率化に資するものについては、積極的に基礎自治体間の共同処理や事務の選択制（委託）などを活用し、別途担い手を設定していくことで、責任ある行政を展開していくべきである。（【図 6】参照）

【図6】【広域自治体、基礎自治体の事務処理のイメージ】



### (3) 共同処理方式、事務の選択制（委託）のあり方

国や広域自治体に頼らず、住民に身近な事務は基礎自治体が処理していくためには、基礎自治体間の共同処理や事務の選択制（委託）などについて、より利用しやすい制度にしていかなければならない。

現行の地方自治法にも、一部事務組合や広域連合などの共同処理の仕組みは存在しており、全国各地で運用されている。しかし、法人格を持ち、議会の議決が必要になるなど、重装備であることから、しっかりした制度運用が出来る半面、小回りが利かず、連絡調整や意思決定に時間がかかるといった側面もある。特に広域連合は、後期高齢者医療制度に基づいて設置されるなど、国の施策の受け皿としての運用も多く、地方が自主的に設置している例は少ない。

一方、法人格を持たせず、地方自治法上の事務の委託や、民事上の委託契約によって、事務を共同処理する方法もある。この場合は、権限や責任の所在のあり方などの課題も存在するが、軽装備なため、関係する基礎自治体間での協議が整えばすぐに開始できるメリットがある。このほか、総務省がはじめた「定住自立圏構想」は、中心市と周辺市町村が協定を結ぶことによって、周辺市町村が担いきれない事務を、中心市が代わりに担っていくなど、両者の協議によって協定を結べば始められるという簡便さもあり、平成 21 年の全国展開以降、現在 54 圏域で展開されている。また先般、地方自治法が改正され、長の内部組織や行政機関であっても共同設置が可能になったところである。

先に述べたように、多種多様な基礎自治体を活かし、地域自身による自治を創造していくためには、様々なタイプの共同処理や事務の選択制（委託）の仕組みを整えていくことは絶対に必要である。そして、この仕組みは、出来るだけ軽装備かつ使いやすい形が望ましい。国は、基礎自治体が自らの意思で、積極的に共同処理などの仕組みを選択（参加）できるよう、基盤整備を進めるべきである。

## 2 広域自治体のあるべき姿

### (1) 規模・能力の考え方

平成の大合併によって、基礎自治体の数は、かつての半数近くにまで減少した。また、基礎自治体への権限移譲も徐々にではあるが進んでいる。このことにより、これまで広域自治体が担ってきた基礎自治体間の「連絡調整機能」や「補完機能」は、相当に減少してきている。

一方、今後は、国から広域自治体への権限移譲が進んでいく。また、広域自治体が担うとされる広域交通や港湾、大規模な都市計画などの課題は、国際競争力の強化という大きな目標も見据えると、高度・複雑化していくと考えられる。

これらのことから、広域自治体が責任を持って行う事務は広域化し、複雑さを増していくため、今後、合併や広域連携システムの活用などによって、規模を拡大することは有用であると思われる。また、効率化を図りながら、高度化・専門化する業務を確実に処理できるよう、職員の能力開発も進めていくことが重要になる。そして将来的には、当然に道州制も視野に入れていく必要があると考える。なお、広域自治体の合併にあたっては、基礎自治体の合併で考えられるような歴史や文化が途絶えるといった課題は、あまり発生しないと考えられる。

## (2) 広域自治体が担うべき事務

現在、国の出先機関のあり方を問う検討が政府をはじめ、全国知事会などでなされている。省庁の抵抗は激しいが、国の出先機関は原則廃止し、広域的な道路や河川、厚生や農政、労働などの分野は広域自治体が担っていくべきである。

また、広域的なまちづくりや観光、港湾などの分野は、グローバル社会を迎え、国際競争力の強化が喫緊の課題となっている。これらは、基礎自治体それぞれが創意工夫し取り組むよりも、広域自治体がグランドデザインを描き、多額の予算を集中投下することによって、世界基準のものとしていかなければならないと考える。

一方これまで、基礎自治体と広域自治体双方で行ってきた住民に身近な事務は、出来る限り基礎自治体に任せるべきである。また、基礎自治体への垂直補完や基礎自治体間の連絡調整などの関与も出来る限り減らし、前述したような事務に専念するべきである。

今後、広域自治体が担うべき事務は、その範囲を広げながら専門性を増し、高度化していくと考えられる。そのため、基礎自治体との役割分担をはっきりさせ、本来担うべき事務に特化していくことが、広域自治体の存在感を高め、地域を発展させることに繋がると考える。

## (3) 道州制について

広域自治体の役割の変化や守備範囲の広がりを見ると、広域自治体の規模を拡大する道州制の導入には肯定的であるべきである。47都道府県を、10～13程度の道州に再編し、基礎自治体との2層制の地方自治制度が考えられる。しかし、道州が主に担う事務は、現在、国の出先機関が担当している事務や特に広域的な対応が求められる事務に特化すべきである。範囲の広い道州が、住民に身近な事務を担当することは無理がある。

また、様々行われている道州制の議論で、最大の争点となっているのが「東京」の扱いである。しかし、これまで述べてきたような、これからの広域自治体の役割を考慮すれば、東京都の区域をもって一の道州とすることは考えがたく、最低でも東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県程度の区域を包含するものでなければならぬと考える。多くの人口を抱え、多額の

予算を要する巨大な道州の誕生を危ぶむ声もあるが、この区域に存する基礎自治体が自らの役割をきちんと果たせば、コントロールが利かないほどの巨大な権力を持つには至らないと思う。

### 3 基礎自治体と広域自治体の関係のあり方

今後、基礎自治体と広域自治体の担う事務は明確化され、住民に身近な事務は基礎自治体(基礎自治体間の共同処理等も含む)が責任を持って処理し、真に広域的な対応が必要な事務に限って広域自治体が処理することで、いわゆる二重行政は解消されていく。小規模な基礎自治体が単独では担いきれない事務は、基礎自治体間の共同処理や選択制(委託)などの手法によって、垂直補完ではなく、水平補完で処理していくことになる。また、広域自治体が基礎自治体を財源面で縛るような補助金・交付金のあり方も改めていく必要がある。

基礎自治体は広域自治体から財源面も含めて独立し、両者の関係は対等となり、基礎自治体と広域自治体の関係は、従来よりも希薄になると考えられる。このことは、ともすればマイナス面として考えられるが、それぞれの役割を明確にすれば必然の結果であり、決してマイナスにはならない。基礎自治体と広域自治体は互いに依拠するのではなく、良い意味での「決別」を目指すべきと考える。ただし、災害時など、両者が緊急に協力して対応しなければならないこともあるため、連携の仕組みは平常時から整えておく必要がある。

このような関係を築いていくには、地方自治制度を見直していくことはもちろんであるが、加えて、基礎自治体及びその住民の意識改革も重要である。長らく続いた中央集権体制によって、基礎自治体側にこそ、国や広域自治体への依存度が高い傾向にあるように感じる。また、一般に地方選挙は国政選挙よりも投票率が低いことなどから、住民の地方自治への関心は国政に比べて低いとも考えられる。そのため、住民も含め我々こそ、「地方自治の本旨」である団体自治、住民自治の意味をよく認識し、自らのまちは自らの手でつくり育てていかなければならない。

### 4 今後の特別区と東京都のあり方、そして関係のあり方

現在の特別区と東京都の関係については、関係者が繰り返し論議し、何度もその形態を変えながら築き上げられたものである。現在の都区制度は、様々な課題を抱えてはいるが、都区が連携を図ることで、住民に質の高い行政サービスを提供していくことが出来たと考えている。

もし、現在の人口構成や経済情勢などの社会環境が、20年前と同程度の水

準であれば、都区制度を無理に変える必要はないかもしれない。しかし現実には、社会環境は以前と大きく変化しており、今後、都区制度の存在そのものが行政サービスの低下に繋がるのであれば、やはり見直しを図っていかなければならない。

具体的には、まず23区を23の市(普通もしくは特別地方公共団体)とし、基礎自治体で行う住民に身近な事務は、すべて各区単独もしくは広域連携によって自ら担っていくべきである。そして、これまで都側が行うと主張してきた、いわゆる大都市事務については、仮に真に必要なであると考えれば、23区(市)が東京都に対して、事務を委任するといった方法を検討すべきである。

一方、都区財政調整制度は廃止し、代わりに23区(市)間の財源の水平調整制度を創設する。この財源の下、都心区・周辺区がそれぞれの役割を果たすことで、長い歴史の中で築かれてきた「東京の価値」を受け継いでいくべきと考える。もし、大都市東京の一体性を確保するための事務は必要であるとして東京都に存置されるのであれば、または、前述のような東京都に事務を委任する方法を導入する場合、これに必要な財源は23区(市)の財源の一部を、東京都に対して拠出するような仕組みを整えるべきだと考える。

そして23区(市)の区域については、歴史的な経緯があること、住民に合併を望む気運も見られないこと、また現状では各区が一定程度以上の体力を備えており、基礎自治体の役割をきちんと果たしていることなどから現状のままで良いと考える。よって、行政側から積極的に仕掛ける必要はないと思うが、もし住民に合併の気運が高まれば、決してタブー視すべき事案でもないと考える。現在では特別区の発意によっての廃置分合も可能になったことから、すべては民意によってその方向性を見出すべきである。

第2分科会は、首都東京(法的な位置付けはないが)の国際競争力を高めるために必要な広域的かつ専門的な分野(大規模かつ高度な都市計画や港湾、将来的には空港など)こそ、今後東京都が担っていくべき大都市事務であると考え。このような事務の執行には、広範囲にわたる権限と多額の財源が必要になる。そのため東京都は、周辺県と一の道州を形成した方が、新たな大都市事務を担っていくだけの体力を持てるのではないかと考える。

結びに、このさき特別区は、制度的にも財政面においても東京都から独立・分離し、住民に一番身近な政府として地方自治を担っていく方向性でなければならない。災害時など必要に応じて両者は連携もするが、原則として、それぞれの役割について、それぞれが強い責任と自覚を持って担っていくことになる。このような関係のあり方を築くことによって、互いに自立し、混迷する昨今ではあるが、新しい道を切り拓いていけるものと確信している。

□ 第2分科会 研究活動日程

第1回	平成22年5月20日	(全体会) 大森先生、安田先生との意見交換会
第2回	平成22年6月22日	・基礎的自治体、広域自治体、道州制の動向の確認
第3回	平成22年7月26日	・地方分権改革推進委員会勧告、各種団体の道州制に関する提言等の確認
第4回	平成22年8月25日	・地域主権戦略大綱、総務省「地方自治法抜本改正に向けた基本的な考え方」、指定都市市長会の「道州制」に関する提言等の確認 ・今後の研究計画、方向性
第5回	平成22年9月15日	・地域主権戦略会議、地方行財政検討会議、大都市における「基礎的自治体論」の確認
第6回	平成22年10月27日	・小規模自治体の現状等の確認
第7回	平成22年11月17日	現在までの議論のまとめ(1)
第8回	平成22年12月17日	・現在までの議論のまとめ(2)、 ・基礎的自治体の課題等の整理(1)
第9回	平成23年1月26日	基礎的自治体の課題の整理等(2)
第10回	平成23年2月25日	基礎的自治体の課題の整理等(3)
第11回	平成23年4月26日	広域自治体と道州制をめぐる議論 等 広域自治体と道州制について都道府県の提言等(1)
第12回	平成23年5月27日	・広域自治体と道州制について都道府県の提言等(2) 広域自治体の課題の整理 ・特別区制度懇談会への中間報告の取扱い
第13回	平成23年6月29日	広域自治体と道州制(内容確認)① 基礎的自治体と広域自治体の関係の内容提起
第14回	平成23年7月27日	広域自治体と道州制(内容確認)② 基礎的自治体と広域自治体の関係についての各項目の意見交換
第15回	平成23年8月30日	・国、地方公共団体を取巻く現状(内容確認・まとめ) ・広域自治体と道州制(内容確認・修正) ・基礎自治体と広域自治体の関係(内容確認・意見交換)
第16回	平成23年9月28日	報告書(案)の内容確認・修正①
第17回	平成23年10月26日	報告書(案)の内容確認・修正②
第18回	平成23年11月15日	報告書(案)の内容確認・修正③
第19回	平成23年12月14日	報告書(案)のまとめ