

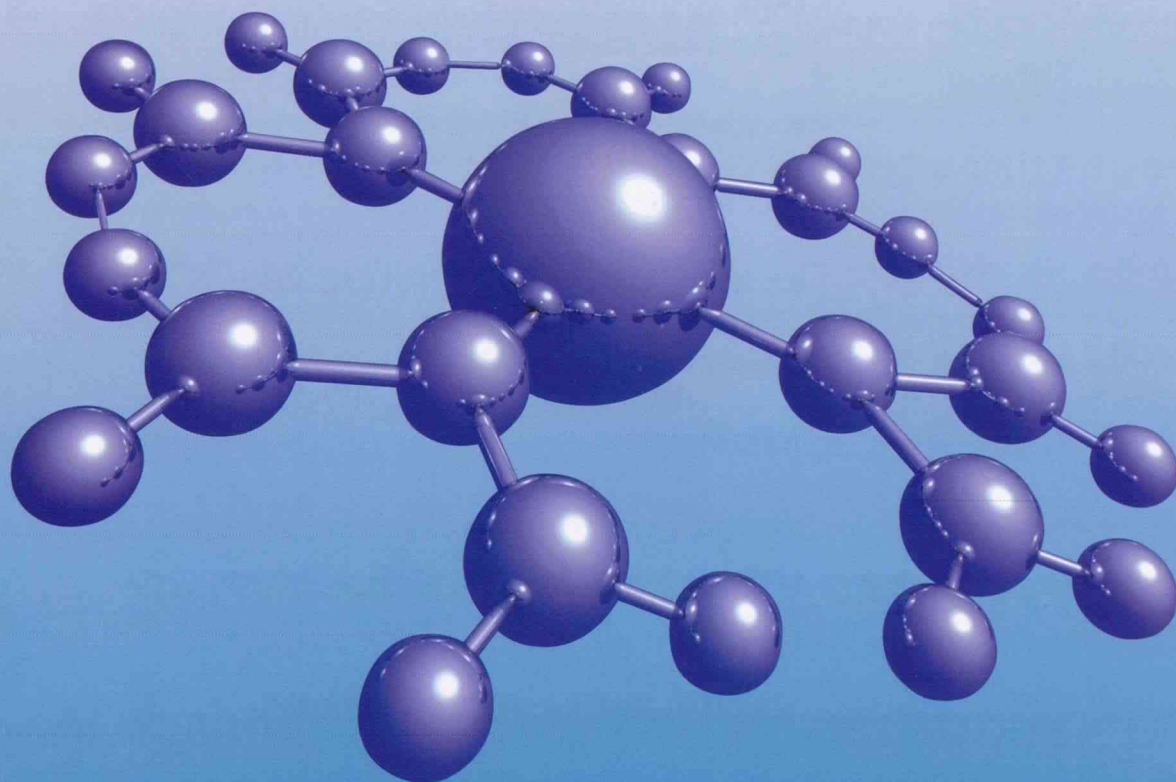
自治研 かんがわ

2003

2

No.84

(通算148号)

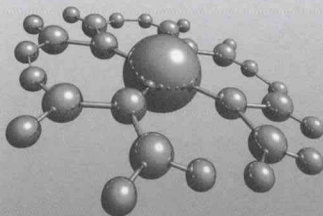


〈地方分権システム研究会報告〉

◆地方分権システム改革の現段階と今後の方向について

社団法人 神奈川県地方自治研究センター





◆地方分権システム改革の現段階と今後の方向について
(地方分権システム研究会報告)

社団法人 神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

〈地方分権システム研究会報告〉

地方分権システム改革の現段階と今後の方向について

中央大学教授 今村 都南雄

- 1.地方制度調査会の概況……………1
- 2.第27次地制調の課題整理……………3
- 3.西尾私案をめぐって……………5
- 4.今後の対応について……………8

【資料】

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」

(骨太の方針第2弾) 2002年6月25日 閣議決定……………12

第27次地方制度調査会審議事項(案)に

係る論点整理について(平成14年7月1日)……………13

今後の基礎的自治体のあり方について(私案)

平成14年11月1日 西尾 勝……………16

地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」のポイント

―自主・自立の地域社会をめざして―平成14年10月30日……………20

三位一体の改革について 平成14年11月20日

経済財政諮問会議 片山総務大臣提出資料……………21

小規模市町村関係……………23

自由民主党総務部会地方行政調査会地方自治に関するプロジェクトチーム

1.市町村合併の強力な推進について……………27

2.今後の課題……………27

〔資料〕地方行政調査会「地方自治に関する検討

プロジェクトチーム」中間報告 平成14年11月19日現在……………27

地方分権システム研究会（2002年12月11日）

地方分権システム改革の 現段階と今後の方向について

中央大学教授 今村 都南雄

10月末に出された地方分権改革推進会議の「事務・事業に関する最終報告」、そして11月1日の地方制度調査会専門小委員会において、西尾副会長から出された「基礎的自治体のあり方」に関する、いわゆる「西尾私案」に対して、様々な議論が巻き起きている。そうしたなかで、第27次地方制度調査会の課題とは何か、地方分権改革における今後のあり方について当センターの研究会で検討をしたいから、話題を提供せよ、ということでございます。

このような役目を仰せつかったのも、本年4月から、私がお存じの（財）地方自治総合研究所の所長を引き受けたこと、さらにそのことと実は不可分ないきさつなのですが、7月から（正式には8月8日の専門小委員会から）、第27次地方制度調査会の委員になったためでございます。

本日のところは、地制調の話を中心に若干の話題提供をすることで責めを果たさせていただきたいと思います。

1.地方制度調査会の概況

さて、このたびの第27次地方制度調査会ですが、昨年11月にスタートを切っております。これまで総会が4回、専門小委員会が12回開かれており、先ごろの11月29日の第4回総会は、「当面答申」といわれる次年度の地財対策に関する意見を取りまとめるためのものでしたが、大変「荒れ模様」であったようです。

地制調に最初に出された答申案とまとまった答申では、いくつかの点で表現が変わっ

ています。答申では、「三位一体の改革」に関連して最初に「税源移譲を含む国と地方の税源配分のあり方」が置かれました。これは、地方分権改革推進会議の「事務事業に関する最終報告」が期待はずれのものであったこと、国庫負担金の廃止・縮減に関するご承知のようなやりとりがあったことから、自民党の野中委員を含めて反発する意見が当日の調査会で相次いだようで、そのために急遽、第一項目に上がったという

いきさつがあります。

また、「西尾私案」と関連して、当日の総会で地方6団体の中の町村会および町村議会議長会の委員が反発するであろうことは予想されたところですが、「当面答申」の案文についても、町村会の山本委員、町村議会議長会の安原委員が、案文の中に「特に明年度は市町村合併を推進する上で正念場になるところであり」という文言が入っていたのを、それはどういうことか、とかみつかれ、その部分を取り消させたという一幕があったようです。その部分は、「さらに、市町村の合併は、地方公共団体の行財政基盤の拡充と自立能力の向上、住民自治の充実、さらには地方行財政運営の効率化を図っていく上で喫緊の課題であり、市町村の合併の特例に関する法律の期限である平成17年3月までに十分な成果があげられるよう、国、都道府県、市町村が一体となって、自主的な市町村合併について一層積極的な取組みを進めるべきである」というように改まっております。

今、伝聞的に申し上げましたが、この日は午前中に開催予定であった日程が皇族の葬儀の関係で急に変更となり、私自身は出席できませんでした。当日、「荒れ模様」になった一因として、のちに取り上げる「西尾私案」に対する町村レベルからの猛烈な反発が背景にあったことは確かなところではあります。

さて、先ほど申し上げたとおり、地制調の専門小委員会はこれまで12回開かれており、来週開催予定の第13回専門小委員会から、「西尾私案」をたたき台とする本格審議が始まります。

その「西尾私案」を取り上げる前に、地方制度調査会なるものについて簡単におさらいしておきますと、この調査会は講和条約が発効した昭和27（1952）年の8月、地方制度調査会設置法に基づいて設けられた総理大臣の諮問機関であり、今回が第27次

となっていますように、それ以降、ずっと逐次的・累次的に、ほぼ2年ごとに設置されてきております。その設置法の第1条を見ますと、「この法律は、日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えることを目的とする」となっており、総理大臣の付属機関ですから、組織上は、かつては総理府、現在は内閣府に設置されています。ただし、実際には、旧自治省、現在は総務省が事務局を担当しておりまして、委員の任命は形式上、内閣総理大臣の任命になりますが、それはまったくの形式上のことにすぎません。

委員は30人以内となっていて、設置法第6条には、「委員は、国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長及びその他の職員並びに地方制度に関し学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命する」となっています。このように国会議員と6団体を代表する委員が入ることから、なにやら気位が高いという感じを抱きますが、現在の委員はお手元の資料のような顔ぶれになっており、予想していたよりは、さほど気位の高さといった感じは受けておりません。

今回は当初、学識経験者16名、国会議員6名、地方6団体6名の28名で出発しました。会長は地方分権推進委員会の会長を務めた諸井さん、副会長は推進委員会の7人の侍の中で中心的役割を果たしたご存じの西尾勝さんです。そして、専門小委員会委員長に松本英昭さんが就いております。その後、国会議員、地方6団体委員の一部に変更があり、国会議員の1人として野中広務議員（自民党）が入り、市長会は高秀さん（横浜市）から青木さん（立川市）に代わっております。そして、学識経験者のカテゴリーで、8月8日の専門小委員会から私ともう一人、異文化コミュニケーターのマリ・クリスティーヌさんが加わって、総勢30名、

めいっばいの委員数となっている次第です。

松本英昭さんが委員長を務める専門小委員会というのが地制調における審議活動の中心です。学識委員の16名+会長・副会長の18名によって構成され、国会議員、6団体委員はそのメンバーから除かれます。通常は、その専門小委員会で議論を積み重ねて、そこでまとまったものを総会でオンライン化するというスタイルになるわけです。

委員の顔ぶれ、特に学識委員の顔ぶれですが、どうでしょうか。設置法にいう「地方制度に関し学識経験のある者」になっているのでしょうか。6名が女性で、学識委員18名の3分の1を占めておりますが、これは、男女共同参画を地で行く必要があったからとも聞いています。

委員の中で地方分権改革推進会議の委員を兼ねている方が2人おられます。神野さ

んと岩崎さんがそうです。このうち神野さんは、「西尾私案」の作成に事前に、一部相談に乗っておられるようです。分権改革推進会議での義務教育費国庫負担の取り扱いに関して、最終段階で連名で異論が提起されましたが、その中には神野、岩崎両人が含まれており、この点に注目しますと、分権推進会議と地制調の関係を解きほぐすのに、一つのヒントが得られそうにも思います。

地方分権改革推進会議と27次地制調が始まったとき、私などは、他人事のように、その中核メンバーからいって、これからは地制調が中心舞台となるのではないかと想像したりしたのですが、実際にかかわってみますと、それほどのももなさそうに見えますし、今度の「西尾私案」などを見ますと、やはり、そうかもしれない、と思ったり、私の評価も定まりません。

2.第27次地制調の課題整理

ところで、第27次調査会の任務、あるいは課題ですが、第1回総会で総理から会長に手渡された諮問文は次のようなものです。読み上げますと、「地方制度調査会会長殿地方制度調査会設置法第2条の規定に基づき、次のとおり諮問する。社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について、地方自治の一層の推進を図る観点から、貴調査会の調査審議を求める」、このようになっております。地制調に対する諮問は、いつも、こういった大変漠とした表現でなされるようでして、小泉内閣らしさを探すとしたら、「社会経済情勢の変化に対応した構造改革」というように、お気に入りの「構造改革」という表現が使われていることくらいが目につく程度です。

ともかく、このように漠とした諮問ですから、審議の課題は調査会自身で設定しなければならない。今回は、この課題整理にあたって、専門部会方式が採用されております。2月下旬から2ヵ月間に4回開催され、6月の専門委員会を経て、7月1日に開催された総会において第27次地制調の調査審議事項が決定をみています。これが資料の「第27次地方制度調査会審議事項」であり、専門部会で行った「第27次地方制度調査会審議事項に係る論点整理について」ということになります。

専門部会は専門小委員会委員の中から諸井会長、西尾副会長、松本小委員長のほか、学者5名を任命して、松本小委員長が部長をつとめたようです。出席状況を調べて

みますと、小早川委員は4回のうち1回だけ、神野委員は1回も参加しておりません。事務局は30～40人参加してますから、大層バランスを欠いた形になっていますが、松本部会長と西尾副会長がイニシアティブをとったことは明瞭です。

こうして調査会の審議事項が決まったわけですが、資料でご覧のとおり、なかなか大きな項目が並んでおり、地制調でも、久しぶりの重要審議事項となっております。諮問が「構造改革」というのであれば、大きく構えざるをえないということなのでしょう。

ところで、このように調査会の審議事項が決定される直前の6月に、小泉内閣のいわゆる「骨太方針」第2弾、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」が閣議決定されていることに注意が必要です。すなわち、その「第4部 歳出の主要分野における構造改革」、第3項目「国と地方」において、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途に取りまとめる」ことが閣議決定されました。その際に、地方制度調査会に対して経済財政諮問会議から一種の宿題が出されております。

そこには次のように記されております。「改革の受け皿となる自治体の行財政基盤の強化が不可欠であり、市町村合併へのさらに積極的な取組みを促進する。／また、今後の地方行財政体制のあり方について、地方分権や市町村合併の進展に応じた都道府県や市町村のあり方、団体規模等に応じた事務や責任の配分（例えば、人口30万以上の自治体には一層の仕事と責任を分与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし都道府県などが肩代わり等）など、地方制度調査会における調査審議を踏まえ、幅広く検討する。」
こういう次第です。小規模町村のことだけ

でなく、人口30万以上の自治体のことまで注文がついている点にご注意ください。

こうした経過のもとで専門小委員会での審議が始まったわけですが、もう一度、先ほどの地制調の経過を見ていただきますと、審議事項が決まった第3回総会とその次の第5回専門小委員会の間に、7月30日の「国会選出委員との意見交換会」がはさまって開かれていることがお分かりでしょう。この時点では私は「参考人」として加わっております。

この日は、会期延長された通常国会で、野党側から小泉不信任案が提出された日のことであり、落ち着きませんでした。この意見交換会が設定されたのには事情があります。新しく自民党から委員に加わった野中さんが、7月1日の総会で、学識委員との率直な意見交換を行う場を設けてほしいと発言されたのをうけて、非公開でそれが設定されたということです。民主党の松崎議員を除く5議員が出席されましたが、なんといっても野中議員の発言が印象的でした。

冒頭、「地方自治の原点が問われていると認識している」と切り出し、当面は合併の強力な推進を図ることが必要で、そのうえで合併が困難な市町村、従前どおりの形態での存続が困難な市町村を主たる対象として、末端の事務処理、組織のあり方等、基礎的自治体のあり方をまとめてもらいたい。過疎・離島への手厚い措置はもはや続けられない。地方交付税制度による財政調整機能は必要であるが、これまでのような傾斜配分措置は限界に来ている。また、交付金の配分状況を見ると、都市自治体への税財源の再配分についても大胆な見直しが必要である。都道府県の合併、道州制などの論点については、市町村合併が落ち着いてから取り組むことでよいのではないかと、市町村合併が推進されることにより、都道府県が存在しなくてもよい状況がやがて生まれ

てくる。特別市の制度など、いたずらに議論を輻輳させると、合併に動きを減退させることにもなりかねない。そのことを危惧する。当面の都道府県財政に関しても、均等割増額が必要であるほか、法人事業税や外形標準課税などの論点がある。政令指定市を抱える府県については、指定市選出府県議員の取扱いが一つの論点である。地方の行革への取り組みは、総じて国の動きに比べて弱い。今次の市町村合併推進のうえで、来春の統一地方選挙は重要な意味を持っている。このように、一気に述べられました。

テレビの画面で見ると印象が異なったり、もしかすると、どなたかのレクチャー

を受けて臨んだのかもしれませんが、大層理路整然と主張されるのをそばで拝見して、驚かされました。自民党では去年の10月から地方行財政調査会の「地方自治に関する検討プロジェクト」(西川プロジェクト→吉川プロジェクト)が活動を開始していましたから、その動きと関係があるのかもしれませんが。

とにかく、地制調の課題設定については、経済財政諮問会議や自民党などの動きも視野に入れて考えることが肝要と思います。実は、「西尾私案」もそういうバックグラウンドの中で出されていることに留意していただきたいと思います。

3. 西尾私案をめぐって

さて、いよいよ第10回専門小委員会で提出された「西尾私案」をめぐってです。全部でわずか7ページであり、その内容は読まれているでしょうから、それをなぞるつもりはありません。

11月1日、私もその内容にいささかびっくりしました。実は、前々回の第8回専門小委員会で旧大蔵省出身の国民金融公庫総裁尾崎委員のペーパーが提出され、第9回小委員会では貝原前兵庫県知事の簡単なペーパーが出されておりましたし、第8回小委員会で市町村合併の現状、小規模町村に関するデータが出され、事務局の説明が行われておりましたので、そろそろ審議が本格化してくるかなとは思っておりました。私は第9回小委員会に欠席でした、そのあと徳島の自治研全国集會に出かけておりましたので、第10回小委員会において、室井会長と松本小委員会委員長の指示を受けて西尾副会長が見解を表明するという話は事前に聞いていたのですが、よもや、

あのような私案の形で出されるとは想像しておりませんでした。

当日、西尾さんは丁寧に読み上げながら、途中で簡単なコメントを付けていくという方法をとられ、出席委員も事務局も、それから6団体関係の傍聴者も、全員、それを聞きながら必死にメモをとるという光景が30分くらい続いたでしょうか。異様な感じでした。内容が内容ですから、私自身はポカンとするところもあり、今日は下手に発言しないほうが賢明かなという思いもあって黙っていたのですが、いったん中座して廊下に出て戻ってきましたら、松本小委員長から指名がありまして、最後に意見といひますか、感想を言う羽目になりました。

自分を裸にするつもりで記録をそのまま読み上げますと、松本小委員長が「大変失礼しました。今村先生の意見を聞いていなかったのです、すみませんが、今村先生、ありましたら」というのを受けて、「ご配慮あ

りがとうございます。前提的な認識、それをもう少し慎重な判断をする必要があるのではないか。／特例法の後、さらに強力で推進すべきであるという判断が、果たして全国の市町村の関係者によって受け入れられるかどうかと言う、そこも含めて、私自身の認識とも少し違っているものですから。／と申しますのも、やはり2000年4月から、新地方自治法、地方分権一括法が施行された後、その5年間ぐらいの間に、何と申しても自己決定、この基本的な理念に立脚すると、合併はもとより自主的でないといけないし、これからの基礎的自治体のあり方を制度設計するにしても、できる限り、自己決定の基本的な理念に沿って、選択の契機を最大限組み入れなければならない。／それが大事だろうと思うんですが、きょうの制度設計、私、まだ十分理解し得ていないのですが、その点について十分であるかどうか、なお検討する必要があるのではないか。／それから、副会長が途中でちょっと言及された、昭和の大合併のときの新市町村合併建設促進法、私は、あれはかなり自主的な合併というような観点からしますと、かなりネガティブな評価を私自身持っているものですから、それを類似のもので、今後の強力な合併促進を図るということに関してはいかがなものかという、主として、その状況認識において少し違うところがあるので、もう一度、その点を自分なりに検討した上で、制度設計についても考えてみたいと考えているところです。」このように述べたわけです。

ところで、「西尾私案」に対するレスポンスですが、多くの方が、分権推進委員会で中心的な役割を果たされた西尾先生が、このような私案を出されたことについて、怪訝な感じを持たれているようでして、先の桃山学院大学で開かれた日本自治学会でも、

西尾さん自身が会長をされていることから「殿のご乱心」などという表現をされた方もいらっしゃるようですが、とにかく「西尾変節論」がもっぱらでして、あんまり、みなさん異口同音なものですから、私はそれを聞いていて、いささかうんざりしております。

それと言いますのは、あれが「西尾私案」として地制調で出されたことを、その背景事情との関連できちんと押さえてかかるべきではないか、ということです。西尾さん個人にしてみますと、あれを「西尾私案」として出すことにはかなりの決意があったと思うのです。地方分権改革は未完であり、登山でいえばベースキャンプを張ったところであると認識されている方ですから、まずは税財政面での制度改革からはじまり、これから分権改革で取り組まなければならない課題が山積している。それを、現在の市町村合併を第1次合併推進運動としてとらえ、合併促進法が期限切れになるのを待って、さらに強力な第2次合併推進運動を財政的特例措置を伴わない形で一定期間行っていく。そのうえで、一定規模以下の弱小市町村に、特例自治体への道、すなわち仕事をごく少なくし、長と議会は置くが、議員は無給、助役・収入役・委員会などは置かない特例的な自治体（事務配分特例団体）への道を選ぶか、さらに弱小な残存町村については、自動的に他の基礎自治体に編入させ、編入先自治体の内部団体にしてしまう、それを迫るというような、かなり強引な案を出さなければならなかったのですから、あれを自分の名前を付した私案として出さざるをえないということは、よほどのことと思わなければならない。

そういう観点からしますと、あの「西尾私案」は、正真正銘の「私案」ではないことに留意すべきです。昨年第27次地制調が発足したのに合わせて、総務省の中に一つ

の研究会が並行する形で設置されました。「地方自治制度の将来像についての研究会」(略称、将来像研究会)がそれです。座長は西尾さんです。そこで文字どおり、地方自治制度の将来像についての研究が開始され、市町村合併の現状や小規模市町村に関するデータに基づいて、相当に突っ込んだ検討がなされておりました。「市町村合併整理法」といったもののたたき台も作られたようです。その研究会での作業を踏まえて「西尾私案」は出されているのです。

しかし、それにしても、とお考えではないでしょうか。私は、いずれ「将来像研究会」と地制調とのドッキングが図られるのではないかと思っていました。それが西尾副会長から出されるのか、それとも事務局サイドが矢面に立つのか(事務局案として出すのか)、どっちだろうか、いつころだろうか、とは思っていました。あのタイミングは想像していなかった。

あの前々日、地方分権改革推進会議の最終報告がまとめられたこととなんらかの関係があるのではないかという、うがった見方もあるようですが、それはなんとも言えない。推進会議の最終報告は総務大臣にすら批判されるような体たらくでしたが、総論部分で言っていることが間違っているとは思えません。しかし、義務教育国庫負担金のような個別領域に入りますと、なるほどだらしないという印象をもちますし、あのままでは、推進会議はもはや死に体になってしまいます。

みなさんも気付かれたと思いますが、完全に財務省にイニシアティブをとられてしまっていますから、いわゆる「三位一体改革」に関して、期待したようなものが出てくる可能性はない。言ってみれば、財務省にしてやられた。このままにしておいたのでは次の分権改革がダメになってしまうかもしれな

い。財務省の言いなりになっていることは許されないし、肝心な分権改革の流れをさらに促進させるためには、みんなが注目するであろうアドバルーンをこの際打ち上げて、そちら側に一時的に人々の関心を惹きつけ、論議を巻き起こすことが必要ではないかと、このように考えられたとしても不思議はないという次第です。どうでしょうか。

また、「将来像研究会」との関係性を重視する場合は、事務局である総務省の意向を受けて、自民党地方行財政調査会の「地方自治に関する検討プロジェクト」が最終案をまとめる前に打ち上げる必要があったのではないかと、という観測もあるかもしれません。これも分かりません。ただし、今度の合併促進が何よりも政治主導であったことを思い起こす必要があります。

振り返ってみますと、先の地方分権改革の中で合併の話が推進委員会の第2次勧告で出てきたとき、いわゆる受け皿論を棚上げすることにして推進委員会で、なぜ市町村合併なのか、といぶかしく感じたことを思い出します。それまでは、総務省の合併促進に対するスタンスというのは、本気でやる気があるのか、ないのか、はっきりしなかった。迷っているようなところがありましたが、その総務省が、合併促進を求める政界の動向を受けて、99年の夏から覚悟を決めて走り出した。そうではなかったでしょうか。

とにかく、政治主導だから仕方がないといえば仕方がないのだけれども、永田町だけに任せておくと、どんなことになるのか分からない。ここでも特に、政治主導の裏で画策する財務省の動きを警戒しなければいけない。だから、地方自治制度の将来像に責任を持つためには、ここらで打って出るほかないと判断されたのではないかと、このように勘ぐることもできはしないかということです。

どちらにせよ、「財務省 対 総務省」とい

う霞ヶ関内部での官僚政治の力学に触れました。私は、これがかなり重要な意味を持つ

ているように感じております。これに政治主導の問題が加わることになります。

4. 今後の対応について

現在進行中の公務員制度改革も、市町村合併促進も、いわゆる政治主導であることは間違いがありません。世の中にはずいぶん単純に割り切る方が少なからずいて、政治主導であれば何でもよい、というように反応する方もおられます。官僚主導よりも政治主導のほうがいいに決まっている。こういうように言われます。

ただ、政治主導といっても、永田町と霞ヶ関の関係でいう場合と、行政府における内閣総理大臣・内閣のイニシアティブを発揮させるという文脈でいう場合とで二通りありますし、永田町と霞ヶ関の関係でいえば、70年代から目立った政調会各部会、あるいは、族議員の跋扈をとらえて政治優位をいう場合と、国権の最高機関としての国会機能の健全化とか国会審議の活性化の必要性をいう場合とで区別しなければいけないのですが、アバウトな政治評論では、それらをごたませにして論じる傾向があります。

いずれにせよ、99年夏から本格化した今次の市町村合併は、まずは永田町の政党側で、分権推進のための受け皿整備が必要であるとして主張されはじめました。連立政権に参画している自民・公明・保守の3党だけではありません。民主党もそうですし、小沢自由党になると、ご承知のとおり、江戸期の300雄藩にならってか、あるいは小選挙区の数に合わせるというのか、300自治体の一層制に変えようといった元気のいい話になる。市町村合併促進に慎重であるのは共産党と社民党の一部くらいでしょうか。

さしもの地方分権推進委員会も、こうした政界の主張に抗することができなかった。受け皿論は棚上げすることで出発したはずですが、第2次勧告で市町村合併への対応措置を挿入せざるをえなかったわけです。また総務省も、先ほど申し上げたように、合併促進特例法が成立した99年夏からは一所懸命に旗振り役をつとめることになった次第でした。

ですから、市町村合併の推進については既定方針であって、それがおかしいとか、待ってくれとか言っても、大勢ではどうにもなりません。行くところまで行く、これが政権政党のみならず政府の態度であって、1000まで行き着くことは難しいにしても、せめて1000台に乗せたい、と総務省もやっきになっている感があります。とはいえ、西高東低と言われますように西日本と東日本とでは明らかに温度差がありますし、重点指定地域が空白になっている道県がまだ7つあります。そうした状況下で地制調の課題設定が行われ、目下、最初の審議事項である「基礎自治体のあり方」にとっかかっているわけです。審議事項はそのほかにもあるわけで、3月中に総会に対する中間報告案のとりまとめ、11月には最終答申という運びにしたいということですから、先が思いやられますが、当面は、「基礎自治体のあり方」に関する西尾ペーパーをめぐる審議を継続し、1月には現地ヒアリングも予定されているようです。

今までのところ、世間では「西尾私案」

に対する反発が強いように見受けられますが、地制調レベルでは、そうでもないのではないかと感じております。ただし、事柄は憲法問題に波及しますので、部分的には厳しい論争が交わされる余地はあります。そのことをうかがわせるのが、「西尾私案」が提案された際の西尾・松本論争でして、「西尾私案」という事務配分上の特例団体は憲法94条でいう地方公共団体に該当しないのではないかとという松本意見に対して、西尾さんはそんなことはないと反論したのですが、果たしてどうでしょうか。私は、かねて尾崎委員から、92条にいう「地方自治の本旨」が曖昧すぎるので、その点をもっとはっきりさせるべきだという意見が出された際に、憲法規定を問題にするのであれば、都道府県と市町村という二層制は憲法上の要請であるのかどうか、また基礎自治体である市町村について総合的行政主体としての性格を求めるのは当然のことであるかどうかについても、機会があれば議論をしておいたほうがよいのではないかと、ということを上申したことがあります。

これら二つの問題のうち1番目の二層制の問題については、大都市や府県のあり方を取り上げるときに必ず登場してまいります。というのも、かつての特別市制度の問題がありますから、政令指定市の区域について制度的には二層制をいったんはずした経緯がありますし、東京の特別区が存する大都市区域については、少なくとも普通地方公共団体は東京都だけということになっておりますので、二層制をそれほど頑なに考える必要があるのかどうかというのが一つの論点になってきます。そのことに加えて、意外と知事さんたちのレベルで人気がある道州制の問題が絡んでまいりますと、府県・市町村の二層の上に道州をかぶせて三層で将来の地方自治制度を設計する考えが勢いを

つけてくることにもなります。

目下の審議項目である「基礎的自治体のあり方」との関連では、2番目の総合的行政主体論のほうが論議を呼ぶことになるかもしれません。といいますのは、この点は私どももきちんとしておさえてこなかったきらいがあるからです。西尾さんは基礎的自治体たるためには総合的行政主体でなければならないというお考えです。また、松本さんも地方公共団体が総合行政主体であるべきだというお考えでは共通している。ところが、「西尾私案」は、総合的行政主体たりえない特例的な自治体の制度を基礎的自治体の枠外に創設することを選択肢の一つとして考えられたために、松本さんから、そのような特例自治体は、はたして憲法上の地方公共団体たりうるかどうか、という疑問が出されたということなのです。

その論争を聞きながら、西尾さんはあらかじめ松本小委員長とじっくり協議をせずに私案を出されたことを気付かされつつ、この論点は、現在の特別区のように、特例団体を普通地方公共団体でなく、特別地方公共団体に整理すれば突破できるのではないかと、と少しばかり考えたりしました。ただし、大都市特例でなく、どうやったら自治法上の「普通地方公共団体の種類」から町村を外すなどという荒療治ができるかどうか、それが大問題です。

総合的行政主体論は中山間地の小規模町村に固有の問題ではありません。大都市東京の多摩地域を例にとりましても、水道も消防も、ほとんどが都におんぶにだっこであります。かつては、これで基礎的自治体と言えるのかといった議論もありました。神戸大震災のようなことになったら基礎的自治体はどうするのか、われこそは総合的行政主体だなど見栄を切れるのかどうか、はなはだあやしい現状にあります。実は、

府県であっても、歳入・歳出のバランスで自立しているようなところは数少ないのでして、どこまでの機能を果たしえたなら総合的行政主体と言いうるのか、分からなくなってしまう。

このほか、ご承知のように、市町村のうち各市については、政令指定市、中核市、特例市、一般市と4種類がすでに存在しますが、同様に、町村にも級別を設けたらよいではないか、という議論があります。普通地方公共団体の埒外に追いやるのではなく、町村の中で要件を設定して、クラス分けするという考えです。

しかし、市を4種類に分けている現行制度自体にまったく問題がないかという点、そんなことはありません。政令指定市ですら、府県の事務からの引き算でその所管事務を決める方式が採られております。府県は、国土全体をあまねくカバーする普通地方公共団体であって、その一部が政令指定市であるにすぎない。神奈川県があって横浜市、川崎市があるのだ、と。そして、相模原市、横須賀市があるし、特例市がそれにつづく。要するに、どれをとっても府県からの引き算で考えている。けれども、地方分権改革の流れの中で、自己決定の理念と並んでクローズアップされてきた「補完性の原則」に照らしてみますと、そうした府県事務からの引き算で市を区分するという思想は、そもそもおかしいのではないかと。そのおかしいということを私たちはあまり指摘してこなかった。

「補完性の原則」というのもややこしいところがありますが、少なくとも、分権改革のコンテキストで言われてきたそれは、図式的に言いますと、身近なところからの積み上げ方式であるわけですし、やはり、これこれの要件を充足している団体をまず決めたいと、(その自治体を村というのか、町という

のかはともかくとして)その要件を満たさないところをはじきとぼすのではなく、その上に、他の種類の自治体を積み上げてゆくといいことではなければならないのではないかと。当面、私はそのように考えております。

この点に思いをいたしますと、もう一点、じっくり考えておかなければならない問題が出てまいります。それが「近隣自治体」や「近隣政府」などいうように、やはり自治体とか政府というレッテルをつけて呼ばれますが、要するに、基礎となる普通地方公共団体の区域内における自治的組織の位置づけです。

「西尾私案」では、合併と関連づけていますので、旧市町村単位の自治組織がその中心ではありますが、住民自治を強化する観点からしますと、この自治組織問題は基礎自治体に普遍的な問題として、それを法制化しようという場合、どのように制度設計したらよいのかについて、私どもも用意しておくことが必要になります。政令指定市ですと、行政区の位置づけにも絡んでくるところがあります。「西尾私案」では、その最後のほうで「都市連合」構想めいたものが出てまいります。中山間地でそもそも「都市連合」などという表現は似合いませんので、そのくだりで西尾さんは何をイメージしていたのか、はっきりしないところがあります。しかし、自由な構想となりますと、行政区を一つの都市として、その連合体として指定市をとらえることも可能ですし、それなりに積極的な意味があるかもしれません。

最後に、今申し上げたことと関連しますが、「西尾私案」は基礎自治体のあり方を論じながら、市町村合併を論ずる文脈で論旨を組み立てているために、都市部、大都市部の基礎的自治体のあり方がきちんと扱われていないという欠点もっています。過疎地は面積的には国土の半分近くを占めながら人口ではたったの6%にすぎない。そ

の地域の市町村をないがしろにするなどというのが、青春前期を南信州、天竜川沿いの山間地で過ごした私の主張ですけれども、それとは別に、都市部の基礎的自治体の問題をきちんと扱わずして、基礎的自治体のあり方を論ずることはできないはずでして、

これが大きな問題です。ないものねだりをしても仕方がありませんので、どうか、その点を念頭におかれて、研究会では、大都市も含む都市部での基礎的自治体のあり方を正面に据えて、ご検討いただきたいと思っています。

第27次地方制度調査会委員名簿（平成14年10月8日現在）

（学識経験者18名）【発足平成13年11月19日任命】

〔専門小委員会委員〕◎会長 ○副会長 ★専門小委員会委員長

今村都南雄（中央大学教授）14/8/8任命

岩崎美紀子（筑波大学教授）

上島 一泰（ウエシマコーヒーフーズ社長）

尾崎 護（国民生活金融公庫総裁）

貝原 俊民（兵庫地域政策研究機構理事長）

小早川光郎（東京大学教授）

紺谷 典子（日本証券経済研究所主任研究員）

神野 直彦（東京大学教授）

世古 一穂（NPO研修・情報センター代表理事）

○西尾 勝（国際基督教大学教授）

西野 万里（明治大学教授）

浜田 広（リコー会長）

林 宜嗣（関西学院大学教授）

★松本 英昭（自治総合センター理事長）

マリ クリスティース（異文化コミュニケーター）14/8/8任命

茂木友三郎（キッコーマン社長）

◎諸井 虔（太平洋セメント相談役）

山本 容子（版画家）

（国会議員6名）

中山 利生（衆議院議員・自民党）

野中 広務（衆議院議員・自民党）

松崎 公昭（衆議院議員・民主党）

山名 靖英（衆議院議員・公明党）

溝手 顕正（参議院議員・自民党）

伊藤 基隆（参議院議員・民主党）

滝 実（衆議院議員）より交代

若松謙維（衆議院議員）より交代

（地方6団体 6）

石井 正弘（岡山県知事）

植田 英一（福岡県議会議長）

青木 久（立川市長）

小泉 昭男（川崎市議会議長）

山本 文男（福岡県添田町長）

安原 保元（広島県神辺町議会議長）

宮原岩政（佐賀県議会議長）より交代

高秀秀信（横浜市長）より交代

（合計 30名）

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(骨太の方針第2弾) 2002年6月25日 閣議決定

- 第1部 構造改革の推進と我が国経済社会の活性化
- 第2部 経済活性化戦略
- 第3部 税制改革の基本方針
- 第4部 歳出の主要分野における構造改革
 - 1. 社会資本整備のあり方について
 - 2. 社会保障制度
 - 3. 国と地方 (本稿)
 - 4. その他
- 第5部 経済財政の姿と15年度経済財政運営の基本的考え方

3. 国と地方

- (1) 地方行財政改革については、これを強力かつ一体的に推進する必要がある。先ず、国の関与を縮小し、地方の権限と責任を大幅に拡大する。地方分権改革推進会議の調査審議も踏まえつつ、福祉、教育、社会資本などを含めた国庫補助負担事業の廃止・縮減について、内閣総理大臣の主導の下、各大臣が責任を持って検討し、年内を目途に結論を出す。
- (2) これを踏まえ、国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる。

この改革案においては、国庫補助負担金について、「改革と展望」の期間中(2002年度～2006年度)に、数兆円規模の削減を目指す。同時に地方交付税の改革を行う。9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正していく必要がある。このため、この改革の中で、交付税の財源保障機能全般について見直し、「改革と展望」の期間中に縮小していく。他方、地方公共団体間の財政力格差を是正することはなお必要であり、それをどの程度、また、どのように行うかについて議論を進め、上記の改革案に盛り込む。これらの改革とともに、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについては、移譲の所要額を精査の上、地方の自主財源として移譲する。

現在、地方においては約14兆円の財源不足が生じている。歳出削減や地方税の充実など様々な努力により、できるだけ早期にこれを解消し、その後は、交付税による財源保障への依存体質から脱却し、真の地方財政の自立を目指す。

- (3) 改革の受け皿となる自治体の行財政基盤の強化が不可欠であり、市町村合併へのさらに積極的な取組みを促進する。

また、今後の地方行政体制のあり方について、地方分権や市町村合併の進展に応じた都道府県や市町村のあり方、団体規模等に応じた事務や責任の配分(例えば、人口30万以上の自治体には一層の仕事と責任を付与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし都道府県などが肩代わり等)など、地方制度調査会における調査審議を踏まえ、幅広く検討する。

また、今後は国の関与に代わり、住民自ら地方行財政を監視できるよう、バランスシート等の作成や情報公開、電子自治体の実現など、地方行財政の透明性向上と説明責任の徹底が必要である。

第27次地方制度調査会審議事項(案)に係る論点整理について（平成14年7月1日）

第27次地方制度調査会においては、今後の総会及び専門小委員会における審議の参考とすべく、審議事項案の作成及びこれに関連する論点整理を行ってきた。

このたび、地方制度に関する重要事項についての意見交換を行い、以下のとおり論点整理をしたところである。

第1 基礎的自治体のあり方

基礎的自治体一般論

- そもそも基礎的自治体というものについて、どう考えるべきか。
- 基礎的自治体は、本質的に同じタイプのものであるべきか、異なるタイプのもものが存在することとするべきか。また、同じタイプの基礎的自治体の中でも、仕事や責任、組織等について、さらに多様性を認めることとするべきか。
- 合併が進んで規模が大きくなった基礎的自治体に、都道府県が地域レベルで果たしている機能の一部を移管することとするか。

小規模市町村

- 今後、基礎的自治体として期待される役割を担うことが、財政事情その他の総合的な事情から困難となる小規模市町村のあり方について、どう考えるべきか。
- 現行の小規模市町村を見直す措置（合併方式、他の団体による処理等）を講じる場合、その対象団体をどのように決めるべきか。人口等の客観的基準に全くよるべきか、当該団体の申出等も考慮するべきか。
- 見直し後においてもなお小規模市町村が担う事務や組織のあり方について、全国共通の形態とするか、地域により様々な形態の選択を可能とするか。

小規模市町村の区域における事務処理

- 今後、基礎的自治体として期待される役割を担うことが、財政事情その他の総合的な事情から困難となる場合、その担うべき事務の一部については、都道府県に配分するか（垂直補完）、それ以外の団体に配分するか（水平補完）。また、都道府県以外の団体に配分する場合、住民の意向反映という問題をどう考えるか。
- 垂直補完方式と水平補完方式の選択を認めることが考えられるか。
- 上記の措置の対象となる団体について、引き続き、基礎的自治体としての法人格をそのまま残すか、基礎的自治体ではない形で法人格を有するものとするか。

基礎的自治体内の地域組織等

- 合併が進んで基礎的自治体の規模がある程度大きくなったとき、基礎的自治体の区域内において、ネイバーフッドガバメントやコミュニティ等の狭域の自治組織を制度化するか。この場合、ごく限定的な権能の地域団体とするか、それともかなり多様な権能を備えた団体とするか。

第2 大都市のあり方

大都市

- 大都市自治体の基本的なイメージとしては、中核市程度の規模を想定すべきか、政令市並の規模を想定するのか。
- 政令市等の中には、周辺部を合併して市域を拡大し、その中で業務、商業、居住等の様々な都市的機能を完結的にカバーしている団体と、区域内に多くの昼間人口が流入し、中枢業務機能等に特化した団体と、さらには、三大都市圏において主に居住機能を担い、昼夜

間人口比率の低い団体とが存在しうるが、大都市制度のあるべき姿を検討するにあたり、その違いをどう考えるか。

大都市と都道府県の関係

- 都道府県と大都市の関係について、大都市の自立性をより高める方向で考えるべきか、それとも、都制を含めた都道府県の役割を高める方向で考えるべきか。
- 政令市のような大都市の権能・財源等をより拡大する場合においても、都道府県から完全に独立させないまま、一般的には水平的な関係を保ちつつ、都道府県の調整権限的なものが及ぶものとするべきか。
- 政令市のような大都市制度のあり方に関する1つの選択肢として、都道府県から完全に独立して、市の権能と府県としての権能を併せ持った「特別市」を制度化することについてどう考えるか。この場合、基礎的自治体としての機能を十分果たすことについてどう考えるか。
- 上記のような、大都市と都道府県の関係の抜本的な改変を別としても、さしあたり、政令市のような大都市と都道府県の関係で、例えば、税財源配分を組み替えることなどについてどう考えるか。
- 現在、政令市の区域では道府県の事務が限定されているにも関わらず、道府県議会議員の多くが政令市から選出されているが、大都市地域における都道府県の議員のあり方をどう考えるべきか。(代表なくして課税なしという視点と、現実の権能との関係をどう考えるか。)

第3 都道府県のあり方

機能

- 市町村合併が進むと、市町村の区域・規模・能力が拡大し、都道府県が従前果たしてきた機能（広域機能、連絡調整機能、補完機能）は変容することとなるが、そのあり方をどう考えるべきか。

都道府県合併・道州制等

- 機関委任事務が廃止され、また、市町村合併の進展により市町村と都道府県の間を見直す必要が生じつつあることなどから、都道府県の配置分合及び境界変更についても、市町村と同様に、個別の法律の制定を必要としないこととするなど、制度のあり方を検討するべきではないか。
- 都道府県の将来像の1つの選択肢として、いわゆる「道州制（ブロック単位の広域行政体）」を検討するべきか。この場合、国の立場から地方の行政の仕組み等を構築するという観点と、地方の立場から規模能力を拡充する等の観点とがあるが、このことについてどう考えるべきか。
- 都道府県合併や道州制の導入には、国の権限をおろしていく受け皿の整備という側面も有するが、国の出先機関が持っている事務権限について、国と地方公共団体間の経由機能については廃止し、それ以外の機能については、合併後の都道府県または道州に移管するべきではないか。
- 国の事務権限を移管する場合、機関委任事務的なものが復活しないようにするべきではないか。

再編のあり方

- 都道府県の再編成や道州制の導入を検討する場合、全国一律の統一的な制度とするか、様々な制度が並存することを認めるか。また、そのプロセスについては、全国一斉に行うか、できるところから行うこととするか。

第4 地方税財政のあり方

地方財政の健全化

- 国・地方を通じて巨額の財政収支のギャップを抱えている中で、地方財政の健全化についてどのような目標の下にどのような道筋を描くか。
- 財政収支のギャップの解消のためには、歳出抑制、経済活性化に伴う税収増の他、国・地方を通ずる公共サービスと国民負担のバランスの再検討が必要ではないか。
- 地方の歳出は国の予算・施策と密接な関係を有していることから、地方歳出の削減・効率化のためには、国の施策の見直しが不可欠ではないか。

地方分権時代にふさわしい税財政基盤の確立

- 国と地方の最終支出と税源配分の間には大きな乖離があるため、税源移譲等により地方税の拡充を図り、地方税中心の歳入構造の実現と地域における受益と負担の関係の明確化を図る必要があるのではないか。また、住民の税負担の水準は、行政サービスの水準との関係において、地域においてより自主的に決められることが望ましいのではないか。
- 地方自治体にとっては、特に、個人レベルにおいても受益・負担関係が明確な税財政体系が求められるのではないか。
- 地方税における応益性の空洞化に対応するため、法人事業税への外形標準課税の導入を図るべきではないか。
- 地方団体の歳出に対し、法令基準の設定や国庫補助負担金を通じて行われている国の関与を廃止・縮減し、地方団体の歳出面における自由度を高める必要があるのではないか。
- 税源移譲を含む国・地方間の税源配分の見直しに際しては、まず国の関与の強い特定財源である国庫補助負担金の大幅な縮減を図り、相当額の地方税への振替えを図るべきではないか。その際、地域間の財政力格差の問題を考慮して、移譲税目や課税内容について十分検討するとともに、国庫補助負担金等のあり方についても検討する必要があるのではないか。
- 税制上考慮してもなお残る、税源移譲に伴う地域間の財政力格差の拡大や、国の関与を縮小してもなお必要な財源調整に対しては、地方交付税等による適切な措置を講じる必要があるのではないか。

新しい自治体のあり方に対応した地方税財政制度のあり方

- 基礎的自治体や大都市、都道府県のあり方に関する新しい地方制度の構築に対応して、どのような地方税財政制度が求められるか。

第5 その他の課題について（審議事項）

住民との協働その他

今後の基礎的自治体のあり方について（私案） 平成14年11月1日 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ことにより、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圏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。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的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、特例的な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。

・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。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。

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としてはどうか。

・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的な推進

・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的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○○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。

・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。

資料 4

地方分権改革推進会議

「事務・事業の在り方に関する意見」のポイント－自主・自立の地域社会をめざして－

平成14年10月30日

1. 本意見の位置づけ

- 国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方についての意見。
- あわせて国庫補助負担金の在り方について検討。関連する国庫補助負担金の在り方についても言及。
- 各分野を聖域なく見直し。各省庁と合意した事項のみならず、合意に至らなかった事項を含め意見を提出。

2. 改革の方向等

- 「補完性の原理」に基づく国と地方の役割の適正化
⇒ナショナル・ミニマムの達成から地域が選択する地域ごとの最適状態（ローカル・オプティマム）の実現へ
- 地域における行政の総合化の推進
- 地方の創意工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争
- 地方における自立的な財政運営が可能なシステムの形成
⇒受益と負担の関係が明確な仕組みを作ることが必要
- 国の決定についての地方の参画の確保
- 自主・自立の地域社会の形成
- 分権型行政システムへの転換に向けた国と地方の意識改革が重要

3. 今後の予定

- 国の地方への関与の廃止・縮減と、それに基づく国庫補助負担事業の廃止・縮減の論議は、経済財政諮問会議を始めとする政府内部の論議へ。
- 当会議の審議は次の段階に移行。本意見で示した国と地方の役割分担に基づき、国と地方の税財源配分の在り方について、基本方針2002を踏まえ三位一体で検討。地方行財政改革の推進等行政体制の整備についても検討。

4. 分野別の見直し方針と具体的措置の提言

- ◎5分野別に、135項目の具体的措置を提言〔別紙〕
- ◎主要課題
- 社会保障
 - 幼稚園・保育所の制度の一元化
 - 保健所長の医師資格要件の廃止
 - 保育所の調理施設の見直し
- 教育・文化
 - 義務教育費国庫負担制度の見直し
 - 都道府県と政令指定都市間の県費負担教員制度の見直し・学級編成基準の設定

権限の移譲

公共事業

○「改革と展望」の期間中における国庫補助負担事業の廃止・縮減等の改革

○直轄事業の事前協議等

産業振興

○協同農業普及事業の在り方の検討

○農業委員会の在り方の検討

治安その他

○警察組織の基準の弾力化

○常備消防・救急実施義務市町村の政令指定制度の廃止

資料 5

三位一体の改革について

平成14年11月20日 経済財政諮問会議 片山総務大臣提出資料

I 国庫補助負担金の廃止・縮減

○国の関与を縮小し、地方の権限と責任を大幅に拡大する観点から、国庫補助負担金を大幅に廃止・縮減し、所要額を地方の自主財源として移譲。

○国庫補助負担金の廃止・縮減は三位一体改革の入口であるとともに、改革全体を左右。

○三位一体の改革につながるよう、「基本方針2002」に示されているとおり、「改革と展望」の期間中に数兆円規模の廃止・縮減を行うことが重要。

○そのため、地方分権改革推進会議の意見を踏まえつつ、見直しの具体的基準や数値目標等を設定し、各省庁における実効ある改革案の策定を促進し、具体的方針をとりまとめる必要。

○特に次のような国庫補助負担金については速やかに一般財源化、可能なものは来年度から実施。

- ①職員設置費に係るもの
- ②法令を施行するために必要な事務費に係るもの
- ③施設の運営費・設備整備に係るもの
- ④住民に身近な生活基盤の整備に係るもの
- ⑤公共施設の維持補修や局部的改良等に係るもの

II 税源移譲を含む税源配分の見直し

○地方税中心の歳入体系とするため、国から地方への税源移譲等により、国税：地方税＝1：1を実現（歳出規模との乖離の是正）。

○税収が安定的で、かつ、税源の偏在性が少ない地方税体系を構築。

III 地方交付税の改革

三位一体改革の中で、次のとおり地方交付税が担う財源保障の役割を見直し。

①交付税総額の見直し

交付税総額については、三位一体改革の中で、税源移譲に伴う増収と国庫補助負担金の廃止・縮減に伴う減収に対応して見直し

②交付税依存からの脱却

税源移譲等による地方税の拡充により、交付税に依存しない団体の割合を高める

・交付税に依存しない団体の割合をどの程度高めることができるかは、税源移譲による地方税の増額規模が決定的な要素

・税源移譲に伴う財政力格差拡大に対応した財源均てん化の方策について総合的に検討

③地方財政計画の歳出の計画的抑制

○上記の改革とあわせて、「改革と展望」の期間中、地方財政計画の歳出の計画的抑制を図ることにより、財源不足額の圧縮を図るとともに交付税総額を抑制。

(1) 国の施策の見直しによる歳出規模の抑制

国庫補助負担金の廃止・縮減、法令基準を通じた国の関与の廃止・縮減により、地方歳出を抑制・効率化

(2) 地方単独施策等に係る歳出の計画的抑制

国の施策の見直しによる地方歳出の抑制・効率化と併せ、「改革と展望」の期間中（平成18年度まで）、地方独自でコントロール可能な地方歳出を計画的に抑制

i) 給与関係経費

定員の計画的削減と増員の抑制により、平成18年度までの4年間で地方財政計画計上人員を4万人以上純減

平成14年度地方財政計画職員数 2,490,466人

削減対象職員 1,080,777人

〔義務教育職員、警察官等国基準が定められている職員を除いたもの〕

ii) 投資的経費（地方単独事業）

平成18年度までの4年間で逐次、景気対策のための大幅な追加が行われていた以前（平成2～3年度）の水準を目安に規模を抑制

平成14年度計上額 157,500億円

→4年間で3兆円程度を縮減（毎年平均▲5%程度）

iii) 一般行政経費等

一般行政経費等の地方単独経費については、平成18年度までの各年度を通じ、現在の水準を上回らないよう抑制

（注）ii）及び iii）については、国庫補助負担金の廃止・縮減に伴い、新たに地方単独事業となるものを除く。

○平成15年度地方財政計画においても、上記方針を踏まえ、歳出総額の抑制に努め、計画規模を前年度以下に抑制することを目指す。

（主要経費の取扱い）

- ・給与関係経費警察官増員を除き職員数を1万人以上削減
- ・投資的経費（単独）前年度比▲5%程度
- ・一般行政経費等（単独）前年度以下の水準に抑制

※以上のほか、国庫補助負担事業についても、国の予算編成過程を通じ、事業規模の抑制と事業内容の重点化

④交付税のしくみの見直し

地方団体の自主的・自立的な財政運営を促す方向で、以下のとおり見直し

(1) 留保財源率の引上げ

- ・平成15年度から都道府県分につき5%引き上げ
- ・税収確保のインセンティブを強化
- ・留保財源増加相当額の基準財政需要額の減額により、交付税算定を通じた財源保障を縮小

(2) 国の関与の廃止・縮減に対応した算定の簡素化

- ・法令基準や国庫補助負担制度による国の関与の廃止・縮減に対応
- ・交付税算定を通じた個々の事務事業に対する財源保障を縮小

(3) 事業費補正、段階補正の見直し（平成14年度から実施中）

〈別途資料1〉

小規模市町村関係

1.市町村の人口の状況

3, 218市町村の約半分の1, 546市町村が人口1万を切っている。

区分	1千人未満	1千人以上 5千人未満	5千人以上 1万人未満	1万人以上 2万人未満	2万人以上 3万人未満	3万人以上 4万人未満	4万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 20万人未満	20万人以上 30万人未満	30万人以上 50万人未満	50万人以上 100万人未満	100万人以上	合計
団体数	(1.6) 51	(20.5) 659	(26.0) 836	(21.6) 696	(8.0) 256	(5.3) 172	(3.0) 96	(7.1) 227	(3.8) 122	(1.2) 39	(1.3) 42	(0.3) 11	(0.3) 11	(100.0) 3,218
累計	(1.6) 51	(22.1) 710	(48.0) 1,546	(69.7) 2,242	(77.6) 2,498	(83.0) 2,670	(86.0) 2,766	(93.0) 2,993	(96.8) 3,115	(98.0) 3,154	(99.3) 3,196	(99.7) 3,207	(100.0) 3,218	

(注) 1 平成14年4月1日現在の市町村数を平成14年3月31日現在の住民基本台帳人口により集計した。

2 各欄の()書は構成比(各区分毎に計算<単位未満四捨五入>しているため、合計が一致しない場合がある。)

2.我が国人口の今後の推移

2030年には2005年より7.9%人口が減少。65歳以上の人口が19.9%から29.6%へ。

		(千人)					
		2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年
総計		127,709	127,474	126,265	124,107	121,136	117,579
	(2005年からの増減率)		-0.2%	-1.1%	-2.8%	-5.1%	-7.9%
若年人口(0-14)		17,727	17,074	16,197	15,095	14,085	13,233
	(人口構成)	13.9%	13.4%	12.8%	12.2%	11.6%	11.3%
生産年齢人口(15-64)		84,590	81,665	77,296	74,453	72,325	69,576
	(人口構成)	66.2%	64.1%	61.2%	60.0%	59.7%	59.2%
老年人口(65-)		25,392	28,735	32,772	34,559	34,726	34,770
	(人口構成)	19.9%	22.5%	26.0%	27.8%	28.7%	29.6%

(出典:「日本の将来推計人口」国立社会保障・人口問題研究所(平成14年1月))

3.市町村の人口の推移

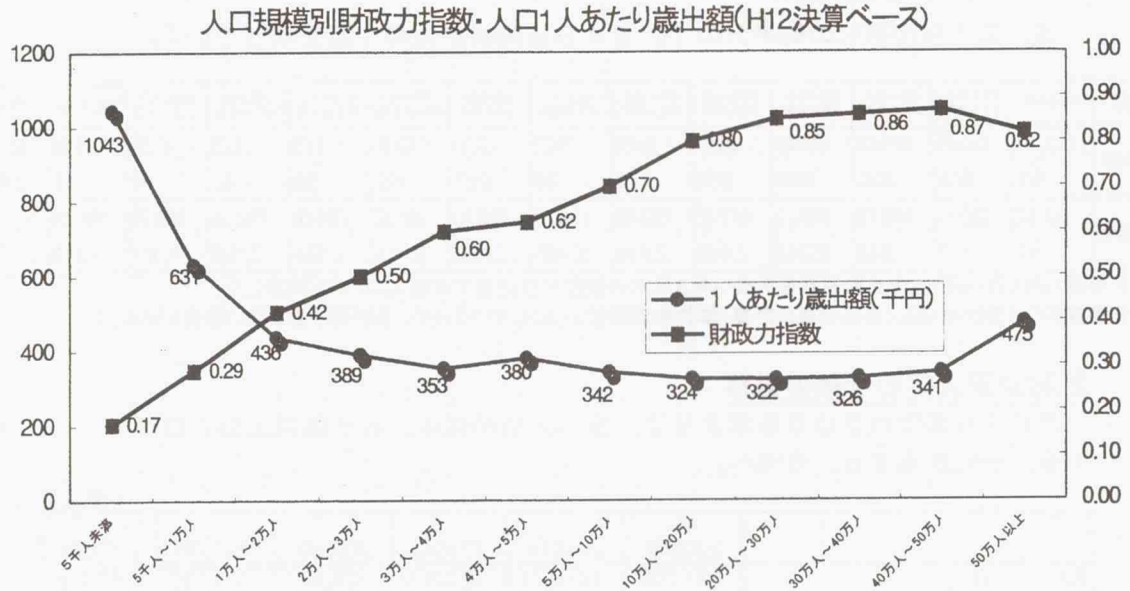
このまま合併せずに推移すると、2030年には人口5千未満の市町村数が現在の710団体から1,164団体へと急増し、人口5千~5万の市町村数が大幅減少。65歳以上の人口が人口5千未満の市町村では31.8%から41.1%へ、人口5千~1万の市町村では、26.7%から36.6%へ。

人口規模	年	構成比			団体数	2002-2030 団体数増減率
		0~14歳	15~64歳	65歳以上		
5千人未満	2002	12.3%	56.0%	31.8%	710	63.9%
	2030	10.1%	48.8%	41.1%	1164	
5千~1万人	2002	13.6%	59.7%	26.7%	836	-21.9%
	2030	11.1%	52.2%	36.6%	653	
1万~3万人	2002	14.4%	63.4%	22.2%	952	-21.7%
	2030	12.1%	56.0%	31.9%	745	
3万~5万人	2002	15.2%	65.7%	19.2%	268	-18.7%
	2030	12.9%	58.0%	29.2%	218	
5万人以上	2002	14.6%	68.9%	16.5%	452	-3.1%
	2030	12.6%	61.2%	26.2%	438	

(注) 平成14年4月1日現在の市町村数を「人口推計」((財)統計情報研究開発センター)の推計人口を用いて集計した。

4. 小規模市町村の財政状況

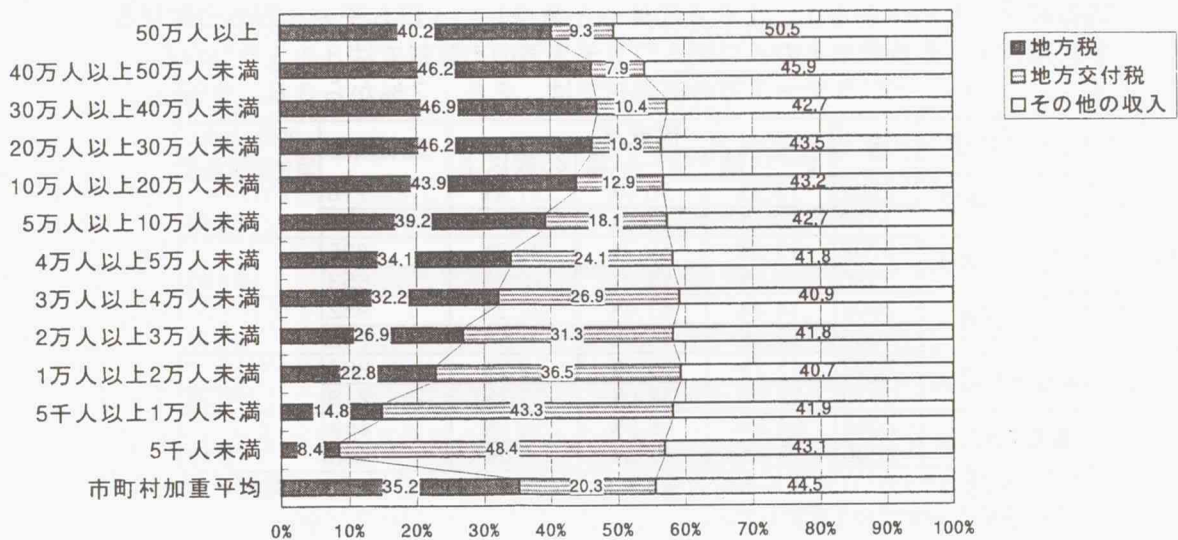
規模が小さいほど財政力が弱く、これを地方交付税によりカバーしている状況にある。また、人口1人あたり歳出額は、人口5千未満で1,043千円、人口1万未満で631千円と大きくなっている。



(出典：「市町村別決算状況調」(平成12年度) 総務省自治財政局財務調査課)

5. 市町村人口規模別地方税、地方交付税の歳入構成比の状況

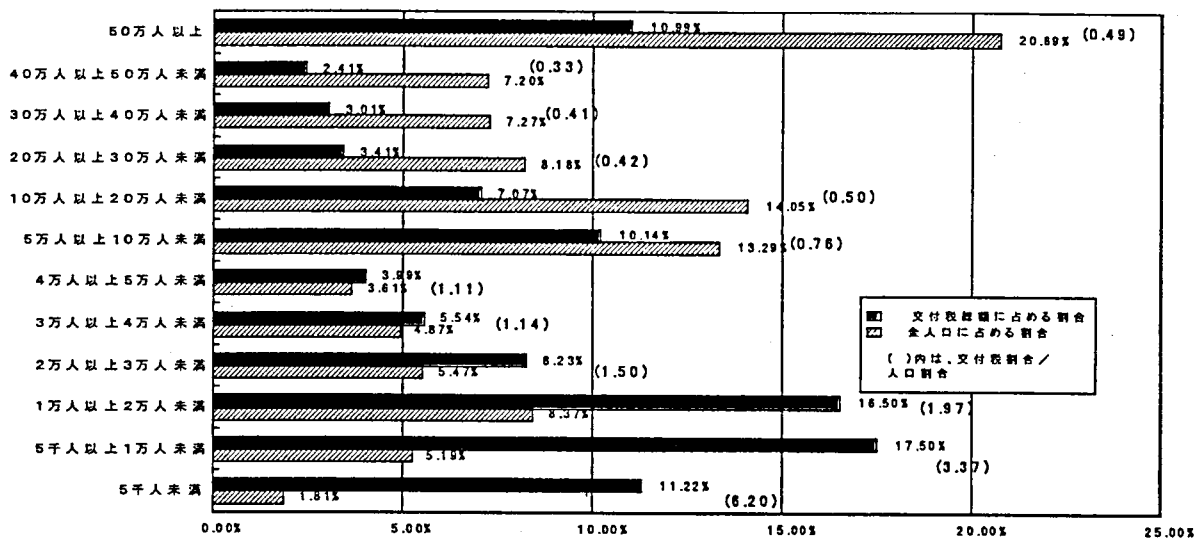
人口10万以上の団体と人口1万未満の団体とでは、地方税と地方交付税の歳入構成比が逆転している。



(出典：「市町村別決算状況調」(平成12年度) 総務省自治財政局財務調査課)

6.人口規模別の人口割合（当該階層の人口計／日本の総人口）と交付税割合（当該階層の交付税額計／交付税額総計（市町村分））H12 決算ペース

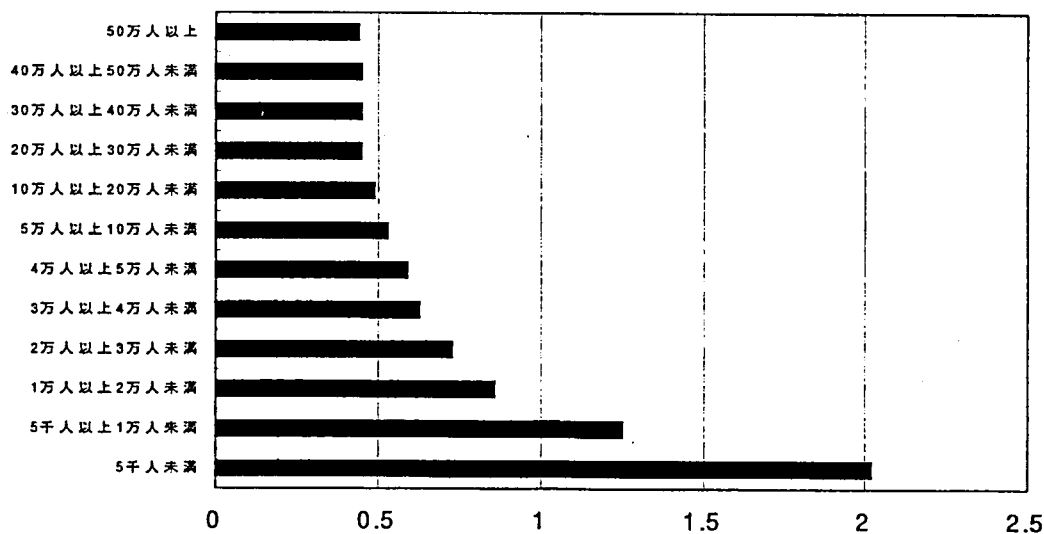
当該階層の人口のシェアと交付税のシェアは、人口4～5万の市町村が分岐点となっており、小規模な市町村ほど、人口割合に比べ交付税が多く配分されている。



（出典：「市町村別決算状況調」（平成12年度）総務省自治財政局財務調査課）

7.人件費支出／地方税収（倍）

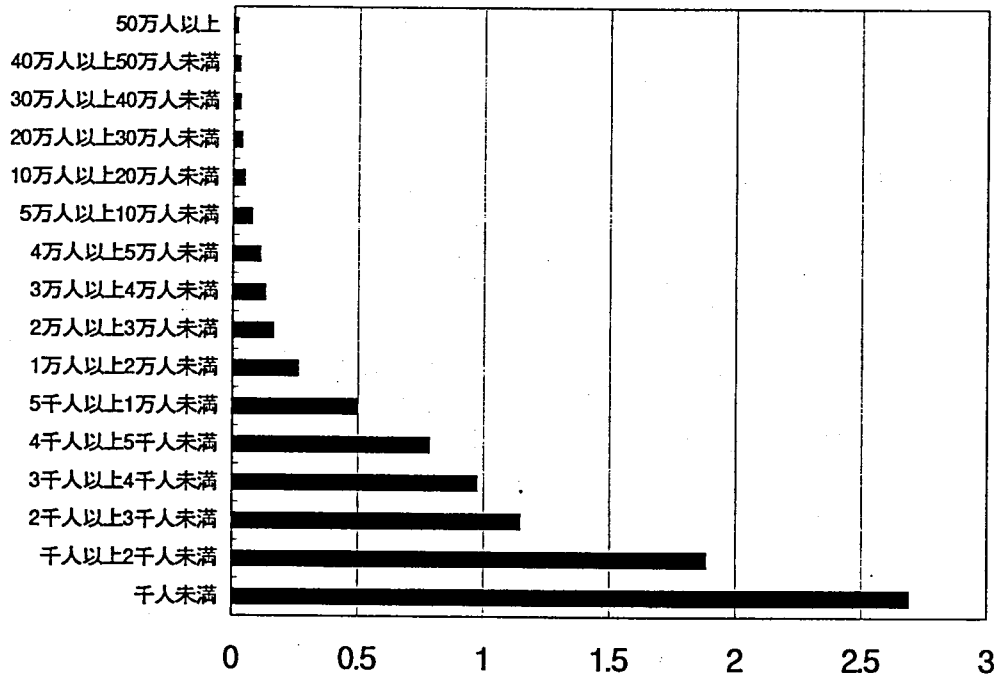
一般に、人口1万未満の市町村では、地方税収により人件費がまかなえない状態にある。



（出典：「市町村別決算状況調」（平成12年度）総務省自治財政局財務調査課）

8. 議員報酬等支出／個人住民税（倍）

一般に、人口3千未満の市町村では、個人住民税により議員報酬等支出がまかなえない状態にある。



（出典：「市町村別決算状況調」（平成12年度）総務省自治財政局財務調査課）

9. 小規模市町村の社会経済状況

小規模市町村では社会経済基盤が脆弱であり、少子高齢社会の対応に不安がある。

「人口5千～1万人」と「人口10万～20万人」の市町村の主な社会経済状況比較

市町村規模	出生数 (人/千人)	死亡数 (人/千人)	高齢夫婦 世帯数 (世帯/千人)	高齢単身 世帯数 (世帯/千人)	製造品 出荷額等 (百万円/千人)	商業年間 販売額 (百万円/千人)	土地平均価格 (住宅地) (円/㎡)
10万人～20万人	10.1	6.6	27.6	20.9	2,879.2	2,862.7	120,212.1
5千人～1万人	7.7	11.0	36.3	28.1	1,821.4	1,068.5	20,848.2

市町村規模	幼稚園 在園者数 人/園	小学校 児童数 人/校	中学校 生徒数 人/校	医師数 (人/千人)	歯科医師数 (人/千人)	薬剤師数 (人/千人)
10万人～20万人	144	436	463	1.90	0.59	1.60
5千人～1万人	47	124	189	0.92	0.38	0.65

平成14年12月12日

中間報告 (案)

自由民主党総務部会地方行政調査会
地方自治に関するプロジェクトチーム

1. 市町村合併の強力な推進について

- (1) 基礎的自治体たる市町村は、住民に最も身近な団体として地方自治の基盤を形成する団体であることから、「市町村優先の原則」及び「補完性の原理」を堅持し、市町村における行政サービスの維持・向上を図っていくべきものである。
- このため、地方分権の推進や少子・高齢化の進行、国・地方を通じる財政の著しい悪化等の情勢に対応し、受益と負担の関係を明確にしつつ、行財政基盤を強化するため、合併による市町村の規模能力の強化が必要である。
- (2) 現行の合併特例法は、平成17年3月の失効後は、延長しないこととし、それまでの間、自主的な合併を強力に推進するために以下のような措置を講じる。
- ①平成16年3月までの期間とされている市の3万特例について、現行の合併特例法の期限（平成17年3月）まで延長する。
 - ②17年3月までの合併について、市の連たん要件等の人口以外の要件を不要とする。
 - ③合併特例法に基づき、合併のための市町村相互の必要な調整、合併協議会設置の勧告を都道府県知事が行うことをさらに要請する。
 - ④合併をした市町村に対しては、都道府県知事の有する土地利用規制等に関する権限等のさらなる移譲を行うことを要請する。

2. 今後の課題

- (1) 合併推進策を講じた後になお残る小規模市町村（例えば人口1万人未満）については、引き続き基礎的自治体と位置付けるにしても、通常化市町村に法律上義務付けられた事務の一部を都道府県又は周辺市町村が実施する仕組みとすること等の方策について、今後さらに検討する。なお、その際人口要件以外の要素について考慮する必要があるかどうかについても検討する。
- 組織については、極力簡素化を図ることとし、議会や行政委員会制度のあり方も含め幅広く検討する。
- (2) 上記の小規模市町村については、地方交付税の割増措置等のあり方を含めさらなる縮小について検討する。
- (3) 合併前に市町村が地域において果たしてきた役割の重要性に鑑み、合併後の市町村においてもこれを生かせるようにする必要がある。このため、旧市町村単位のまとまりについて、自治体の運営に当該地域の住民の意見を反映し、自治体の事務の一部を処理するような公的な仕組み（近隣自治組織）を今後さらに検討する。
- (4) 地方自治制度の大きな変革期に当たり、地方公共団体の組織・運営に関する規制や基準の一層の見直しについて検討するとともに、この際、都道府県と市町村の間における特別職の呼称等の区別についても見直すことを検討する。

地方行政調査会「地方自治に関する検討プロジェクトチーム」中間報告（資料）

平成14年11月19日現在

(参考) 市町村合併の目標数値について

明治合併の目標	団体規模	団体数
<明21 (1888) >	約300~500戸 (戸籍数)	1 / 5 (71,300→15,800)
昭和合併の目標	約8千人	1 / 3 (9,900→3,500)
<昭和28 (1953) >	(中学校等)	
今回の合併の目標	数値なし	1 / 3 (3,200→1,000)
	介護保険、国保、清掃、地域活性化等の行政課題対応のための適正規模)	

市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴

年月	計	市	町	村	備考
明21年末	71,314	-	(71,314)		
「明治の大合併」					
<ul style="list-style-type: none"> ・近代的地方自治制度である「市制町村制」の施行に伴ない、行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った規模と自治体としての町村の単位（江戸時代から引き継がれた自然、集落）との隔たりをなくすために、町村合併標準提示（明21.6.13内務大臣訓令）に基づき、約300～500戸を標準規模として全国的に行われた町村合併。 ・結果として、町村数は約5分の1に。 					
明22年末	15,859	39	(15,820)		市制町村制施行（明22.4.1）
大11年末	12,315	91	1,242	10,982	
昭20年10月	10,520	205	1,797	8,518	
昭22年8月	10,505	210	1,784	8,511	地方自治法施行（昭22.5.3）
昭28年10月	9,868	286	1,966	7,616	町村合併促進法施行（昭28.10.1）
「昭和の大合併」					
<ul style="list-style-type: none"> ・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3条「町村はおおむね、8000人以上の住民を有するのを標準」）及び続く昭和31年の新市町村合併促進法により、「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（昭和28.10.30閣議決定）の達成を図ったもの。 ・約8000人という数字は、新制中学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。 ・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。 					
昭31年4月	4,668	495	1,870	2,303	市制町村制施行（明22.4.1）
昭31年9月	3,975	498	1,903	1,574	町村合併促進法失効（昭31年9.30）
昭36年6月	3,472	556	1,935	981	新市町村建設促進法一部失効（昭36.6.29）
昭37年10月	3,453	558	1,982	913	市の合併の特例に関する法律施行（昭37.5.10）
昭40年4月	3,392	560	2,006	827	市町村合併特例法（※①）施行（昭40.3.29）
昭50年4月	3,257	643	1,974	640	市町村合併特例法（※①）改正法施行（昭50.3.28）
昭60年4月	3,253	651	2,001	601	市町村合併特例法（※①）改正法施行（昭60.3.30）
平7年4月	3,234	663	1,994	577	市町村合併特例法（※①）改正法施行（平7.3.29）
平11年4月	3,229	671	1,990	568	地方分権推進一括法（※②）一部施行（平11.7.16）
平14年4月	3,218	675	1,981	562	地方自治法等改正法（平14.3.30）

※①＝市町村の合併の特例に関する法律

※②＝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

地方行政調査会 地方自治に関する検討プロジェクトチーム

平成13年10月19日設置・平成14年2月5日改編

座長	西川公也		
メンバー	大野松茂	菱田嘉明	宮澤洋一
	吉川貴盛	渡辺博道	岩城光英
	木村 仁	岸 宏一	中川義雄
	保坂三蔵	森元恒雄	森山 裕
常時出席	中馬弘毅	(地方行政調査会長)	
	平林鴻三	(地方行政小委員長)	
	荒井広幸	(総務部会長)	
	西川公也	(地方行政専任部会長)	
	野中広務	(地方行政調査会顧問)	
	葉梨信行	(地方行政調査会顧問)	
	谷 洋一	(地方行政調査会副会長)	
	滝 実	(総務大臣政務官)	

2003年2月25日

自治研かながわ月報第84号(2003年2月号, 通算148号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人	横山桂次 編集人 勝島行正 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
	http://www.igpn.co.jp/kjk/ E-mail:kjk@gpn.co.jp
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174 横浜銀行 横浜市庁出張所 0709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎045 (251) 9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・120～150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。