

## 参 考 資 料

- 介護保険における財政調整の仕組み
…
1
- 広域的な保険者運営を行う市町村の状況
…
4
- 今後の地方自治制度のあり方に関する答申 (抜粋)  
(平成15年11月13日 地方制度調査会)
…
6
- 痴呆性高齢者ケアについて  
(平成15年6月 高齢者介護研究会報告 抜粋)
…
20

# 要介護認定者の出現率にかかる調整

後期高齢者加入割合(各市町村における第1号被保険者の総数に対する75歳以上の者の割合)の格差の調整

↑  
後期高齢者は一般に要介護者の出現率が高いことから

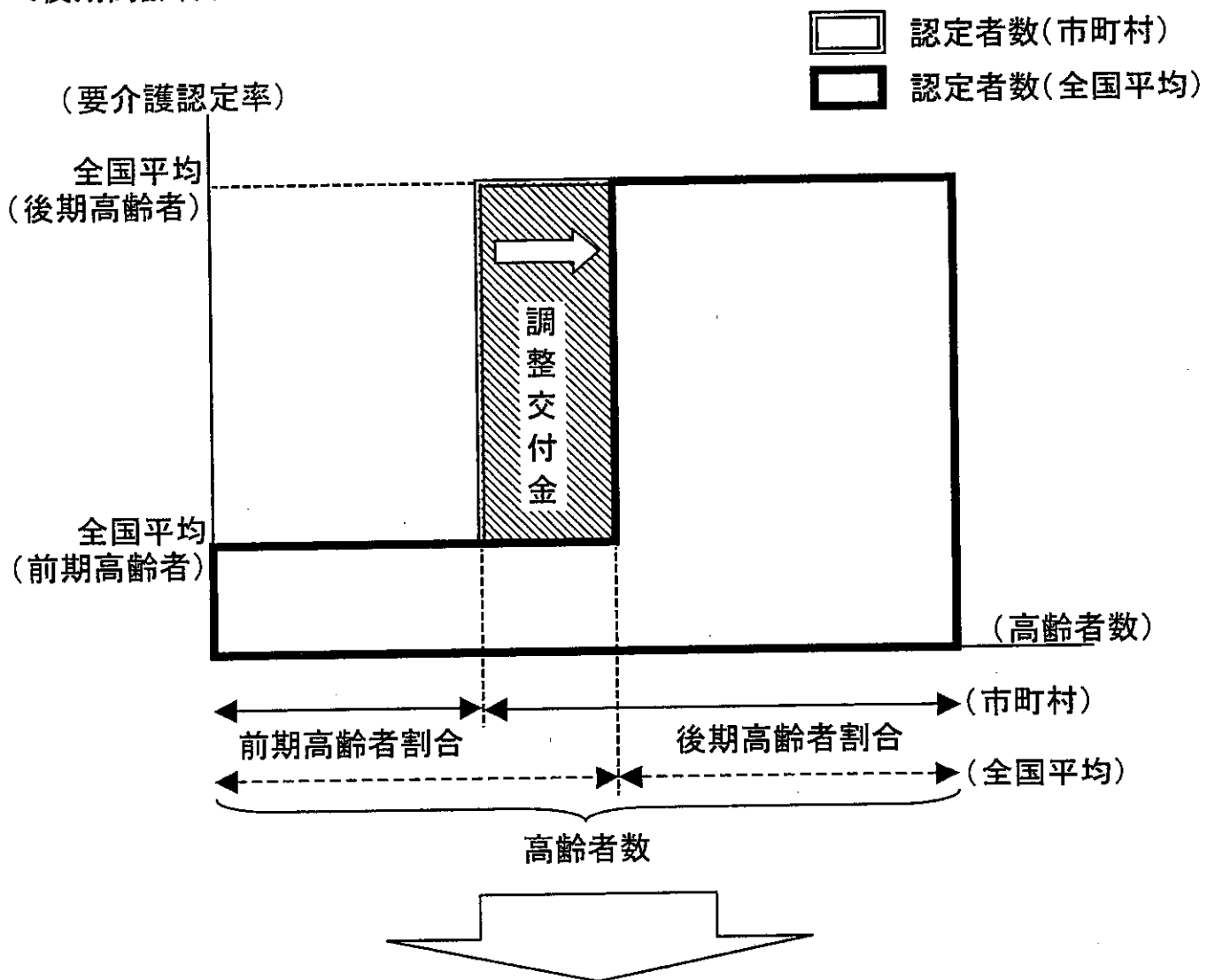
(参考)

前期高齢者にかかる要介護者の割合 約 4 %

後期高齢者にかかる要介護者の割合 約 26 %

(平成15~17年度見込)

<後期高齢者(75歳以上)の割合が全国平均を上回る場合>



その市町村の後期高齢者の割合に関わらず、要介護者の出現する確率が同じ水準になるように調整。

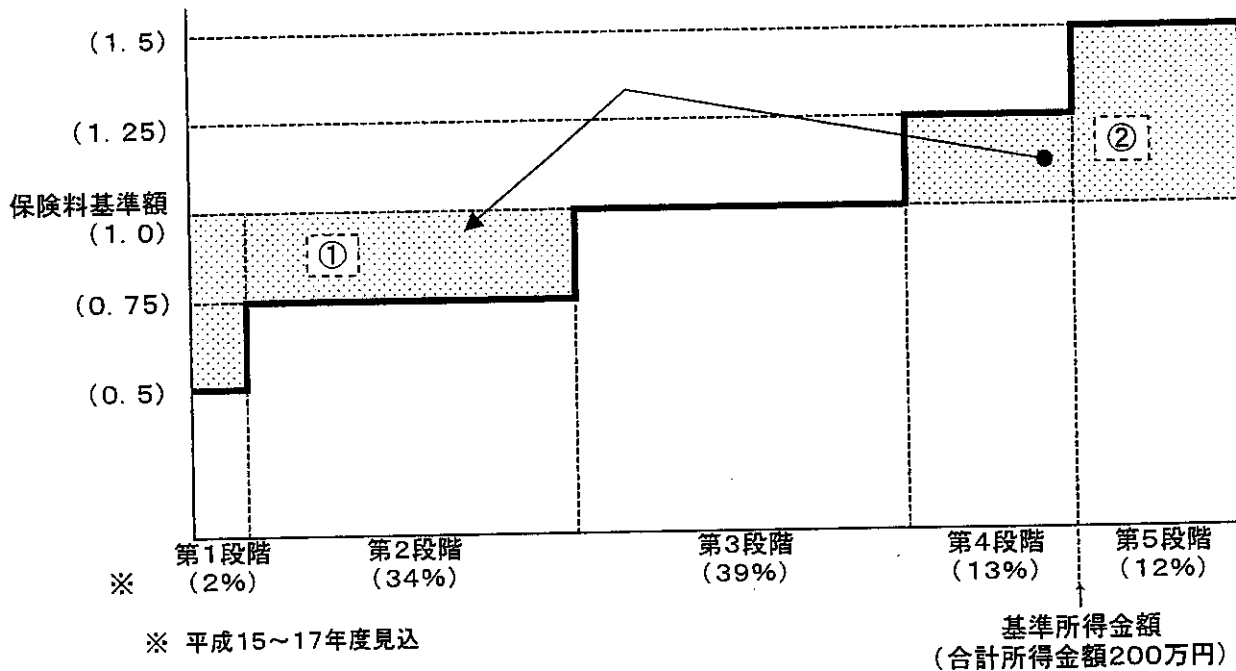
(実際の各市町村の前期・後期ごとの要介護者の出現率は全国平均とは異なる)

# 被保険者の負担能力にかかる調整

所得段階別加入割合(各市町村における各所得段階別の第1号被保険者の分布状況)の格差の調整  
 ←低所得者の割合が高いと保険料水準が高くなることから

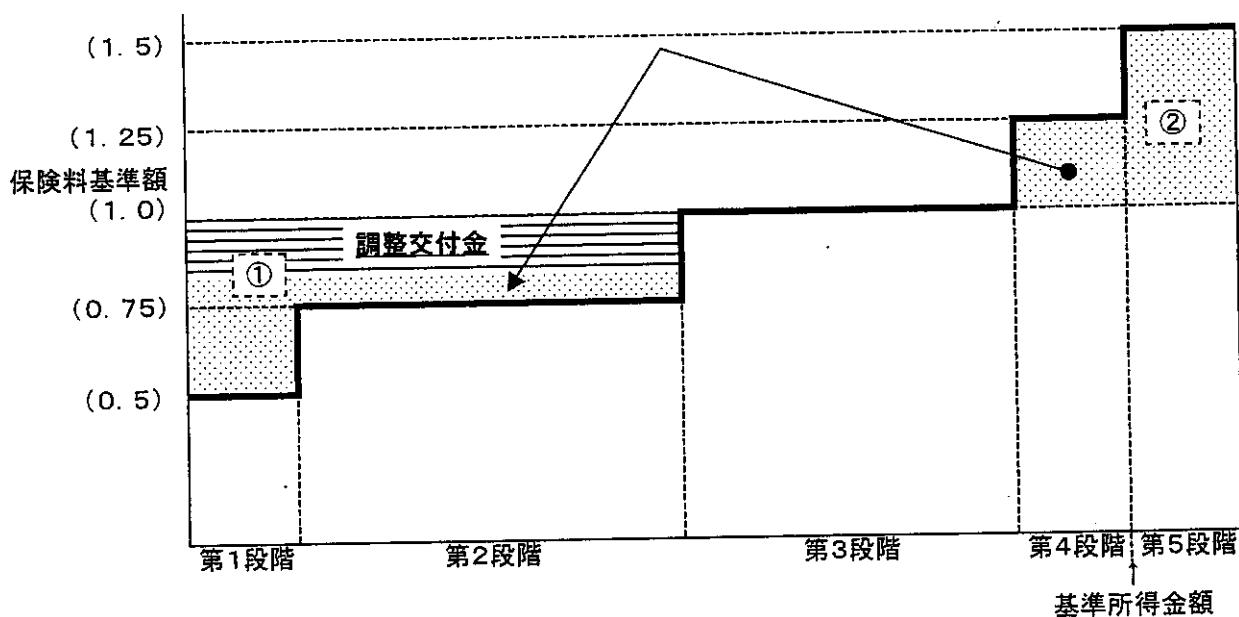
<全国平均>

①の部分と②の部分が全国ベースで均衡するように設定されている。



<例: 第1・2段階が全国平均より多い市町村>

第2段階以下の軽減分のうち第4段階以上の上乗せ部分で埋まらない部分を調整



所得分布の違いに関わらず、保険料基準額が全国平均の水準と同じになるように調整。

## 介護保険における財政調整（まとめ）

### 《給付面の調整》

後期高齢者割合 → 要介護認定者 → 給付費

高い → 多い → 多い  
低い → 少ない → 少ない

全国平均  
との乖離



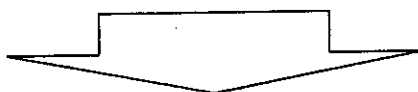
調整交付金  
による調整

### 《負担面の調整》

所得分布 → 保険料所得段階 → 保険料基準額

低所得者が多い → 1・2段階が多い → 高い  
高所得者が多い → 4・5段階が多い → 低い

全国平均  
との乖離



各市町村の要介護認定率やサービス利用状況が全国平均並みであれば、高齢者の負担は全国的に等しくなるよう設定されている

- ◎ 市町村ごとに保険料水準が異なるのは、上記の調整の対象とならない以下の事由による
- ・ 全国平均の要介護認定率に対する各市町村の認定率の差異
  - ・ 利用者1人当たりのサービスの利用額

# 広域的な保険者運営を行う市町村

平成15年4月1日現在

	都道府県別市町村数			広域連合				一部事務組合				市町村相互財政安定化事業			
	市/特別区	町	村	地域数	市	町	村	地域数	市	町	村	地域数	市	町	村
北海道	34	154	24	3	1	12									
青森県	8	34	25												
岩手県	13	29	16	2	2	3	4	2	1	7	3				
宮城県	10	57	2												
秋田県	9	50	10					2	2	18	3				
山形県	13	27	4												
福島県	10	52	28												
茨城県	22	44	17					1		3	1				
栃木県	12	35	2												
群馬県	11	33	25												
埼玉県	41	40	9					1	2	7					
千葉県	33	42	5												
東京都	49	5	8												
神奈川県	19	17	1												
新潟県	20	56	35					1		2	2				
富山県	9	18	8					5	4	18	8				
石川県	8	27	6	1			5								
福井県	7	22	6	1		6									
山梨県	8	32	18												
長野県	17	36	67	3	4	6	14	1		1	2				
岐阜県	15	53	29	7	1	24	21								
静岡県	20	49	4					1		3					
愛知県	31	47	10	1	3	1						1		2	3
三重県	13	47	9	5	5	14	4	1		3	1				
滋賀県	8	41	1	1		5	1								
京都府	12	31	1												
大阪府	33	10	1	1	3										
兵庫県	22	66													
奈良県	10	20	17												
和歌山県	7	36	7					1		2	1				
鳥取県	4	31	4	1		3	1								
島根県	8	41	10	2		12	5	6	6	22	4	2	1	5	1
岡山県	10	56	12	1		3		1	1	4					
広島県	13	61	5	1		6		1		3	1				
山口県	14	37	5	1		4									
徳島県	4	38	8	1		6	2								
香川県	7	30													
愛媛県	12	44	13												
高知県	9	25	19	1		3	2								
福岡県	24	64	8	1	4	59	8								
佐賀県	7	37	5	1	2	13	3	3	4	22	2				
長崎県	8	70	1	2		15		3	2	27					
熊本県	11	63	16												
大分県	11	36	11												
宮崎県	9	28	7												
鹿児島県	14	73	9	1		7									
沖縄県	11	17	24	1	1	11	22								
全国	700	1,961	552	39	26	213	92	30	22	142	28	3	1	7	4

広域的な保険者運営を行う地域	72 地域
広域的な保険者運営を行う市町村	535 市町村

# 介護保険の保険者運営を行う広域連合等

平成15年4月1日現在

都道府県	広域連合名等	構 成 市 町 村
北海道	空知中部広域連合	歌志内市、奈井江町、上砂川町、浦臼町、新十津川町、雨竜町
	日高中部広域連合	静内町、新冠町、三石町
岩手県	禰山北部広域連合	今金町、北檜山町、大成町、瀬棚町
	一関地方広域連合	一関市、花巻町、平泉町
	久慈広域連合	久慈市、種市町、野田村、山形村、大野村、普代村
	盛岡北部行政事務組合	葛巻町、岩手町、西根町、松尾村、玉山村、安代町
秋田県	二戸地区広域行政事務組合	二戸市、軽米町、九戸村、浄法寺町、一戸町
	本荘由利広域市町村圏組合	本荘市、金浦町、象潟町、矢島町、岩城町、由利町、西目町、東由利町、大内町
茨城県	大曲山北広域市町村圏組合	大曲市、六郷町、仙北町、太田町、千畑町、仙南村、神岡町、西仙北町、協和町、南外村、角館町、中仙町、田沢湖町、西木
	新治地方広域事務組合	霞ヶ浦町、八郷町、千代田町、新治村
埼玉県	大里広域市町村圏組合	熊谷市、深谷市、妻沼町、岡部町、寄居町、大里村、江南町、川本町、花園町
	東浦原広域事務組合	津川町、鹿瀬町、上川村、三川村
富山県	射水地区広域圏事務組合	新湊市、小杉町、大門町、下村、大島町
	新川川広域行政事務組合	舟橋村、上市町、立山町
	砺波地方介護保険組合	砺波市、小矢部市、城端町、平村、上平村、利賀村、庄川町、井波町、井口村、福野町、福光町、福岡町
	上婦負介護保険事務組合	八尾町、婦中町、山田村、細入村、大沢野町、大山町
	新川地域介護保険組合	黒部市、宇奈月町、入善町、朝日町
石川県	白山ろく広域連合	河内村、吉野谷村、鳥越村、尾口村、白峰村
福井県	坂井郡介護保険広域連合	三國町、芦原町、金津町、丸岡町、春江町、坂井町
長野県	北アルプス広域連合	大町市、池田町、松川村、八坂村、美麻村、白馬村、小谷村
	依田窪医療福祉事務組合	長門町、武石村、和田村
岐阜県	諏訪広域連合	岡谷市、諏訪市、茅野市、下諏訪町、富士見町、原村
	木曾広域連合	木曾福島町、上松町、南木曾町、椿川村、木祖村、日義村、開田村、三岳村、王滝村、大桑村、山口村
	もとす広域連合	北方町、本巣町、穂積町、巣南町、真正町、糸貫町、根尾村
	安八郡広域連合	神戸町、輪之内町、安八町、墨俣町
	揖斐広域連合	揖斐川町、谷汲村、大野町、池田町、春日村、久瀬村、藤橋村、坂内村
静岡県	郡上広域連合	八幡町、大和町、白鳥町、高鷲村、美並村、明宝村、和良村
	益田広域連合	萩原町、小坂町、下呂町、金山町、馬瀬村
	高山・大野広域連合	高山市、丹生川村、清見村、荘川村、白川村、宮村、久々野町、朝日村、高根村
	吉城広域連合	古川町、国府町、河合村、宮川村、神岡町、上宝村
	田方南部広域行政組合	修善寺町、天城湯ヶ島町、中伊豆町
愛知県	知多北部広域連合	東海市、大府市、知多市、東浦町
	市町村相互財政安定化事業	設楽町、東栄町、豊根村、富山村、津具村
三重県	鈴鹿亀山地区広域連合	鈴鹿市、亀山市、関町
	一志地区広域連合	香良洲町、一志町、白山町、護国町、美杉村、三疊町
	伊賀介護保険広域連合	上野市、伊賀町、鳥ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町
	紀北広域連合	尾鷲市、紀伊長島町、海山町
	紀南介護保険広域連合	熊野市、御浜町、紀宝町、紀和町、鷺殿村
度会I部介護保険事務組合	玉城町、二見町、小俣町、御園村	
滋賀県	湖西広域連合	マキノ町、今津町、朽木村、安曇川町、高島町、新旭町
大阪府	くすのき広域連合	守口市、門真市、四條畷市
和歌山県	熊野川地域広域組合	熊野川町、本宮町、北山村
鳥取県	南部箕城屋広域連合	西伯町、会見町、岸本町、日吉津村
島根県	雲南広域連合	仁多町、横田町、大東町、加茂町、木次町、三刀屋町、吉田村、掛合町、頓原町、赤来町
	隠岐広域連合	西郷町、布施村、五箇村、郡万村、海士町、西ノ島町、知夫村
	松江地区広域行政組合	松江市、鹿島町、島根町、美保関町、東出雲町、八雲村、玉湯町、宍道町、八束町
	安来能登広域行政組合	安来市、広瀬町、伯太町
	大田市外2町広域行政組合	大田市、温泉津町、仁摩町
	邑智郡町村総合事務組合	川本町、邑智町、大和村、羽須美村、瑞穂町、石見町、桜江町
	浜田地区広域行政組合	浜田市、江津市、金城町、旭町、弥栄村、三隅町
	市町村相互財政安定化事業	益田市、美都町、匹見町
	市町村相互財政安定化事業	津和野町、日原町、柿木村、六日市町
	出雲市外6市町広域事務組合	出雲市、佐田町、多伎町、湖陵町
岡山県	邑久広域連合	牛窓町、邑久町、長船町
	阿新広域事務組合	新見市、大佐町、神郷町、哲多町、哲西町
広島県	安芸たかた広域連合	吉田町、八千代町、美土里町、高宮町、甲田町、向原町
	神石広域事務組合	油木町、神石町、豊松村、三和町・神石
山口県	周防大島広域連合	久賀町、大島町、東和町、橋町
徳島県	みよし広域連合	三野町、三好町、池田町、山城町、井川町、三加茂町、東祖谷山村、西祖谷山村
高知県	中芸広域連合	田野町、奈半利町、安田町、北川村、馬路村
福岡県	福岡県介護保険広域連合	宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、新宮町、久山町、津屋崎町、大島村、杷木町、朝倉町、三輪町、夜須町、小石原村、宝珠山村、二丈町、志摩町、芦屋町、水巻町、岡垣町、遠賀町、小竹町、鞍手町、宮田町、若宮町、山田市、桂川町、稲築町、碓井町、嘉穂町、筑穂町、額田町、田川市、香春町、添田町、金田町、糸田町、川崎町、赤池町、方城町、大任町、赤村、北野町、大刀洗町、吉井町、田主丸町、浮羽町、城島町、大木町、三猪町、黒木町、上陽町、立花町、広川町、矢部村、星野村、柳川市、瀬高町、大和町、三橋町、山川町、高田町、鏡波町
	佐賀県	佐賀市、多久市、諸富町、川副町、東与賀町、久保田町、大和町、富士町、神崎町、千代田町、三田川町、東脊振村、脊振村、三瀬村、小城町、三日月町、牛津町、芦刈町
長崎県	唐津・東松浦広域市町村圏組合	唐津市、浜玉町、七山村、厳木町、相知町、北波多村、肥前町、玄海町、鎮西町、呼子町
	鳥栖地区広域市町村圏組合	鳥栖市、基山町、中原町、北茂安町、三根町、上峰町
	杵築地区広域市町村圏組合	武雄市、鹿島市、山内町、北方町、大町町、江北町、白石町、福室町、有明町、太良町、壺田町、嬉野町
	長与町広域連合	長与町、時津町、琴海町、西彼町、西海町、大島町、崎戸町、大瀬戸町、外海町
	北松南部広域連合	田平町、江迎町、鹿町町、小佐々町、吉井町、世知原町
鹿児島県	島原地域広域市町村圏組合	島原市、有明町、国見町、瑞穂町、吾妻町、愛野町、千々石町、小浜町、南串山町、加津佐町、口之津町、南有馬町、北有馬町、西有家町、有家町、布津町、深江町
	下五島地域広域市町村圏組合	福江市、富江町、玉之浦町、三井楽町、岐宿町、奈留町
鹿児島県	対馬総町村組合	厳原町、美津島町、豊玉町、峰町、上原町、上対馬町
鹿児島県	日置広域連合	市来町、東市来町、伊集院町、松元町、郡山町、日吉町、吹上町
沖縄県	沖縄県介護保険広域連合	豊見城市、本部町、金武町、与那城町、勝連町、嘉手納町、北谷町、東風平町、佐敷町、与那原町、南風原町、久米島町、国頭村、大宜味村、東村、今帰仁村、恩納村、宜野座村、伊江村、伊平屋村、伊是名村、読谷村、北中城村、中城村、具志頭村、玉城村、知念村、大里村、渡嘉敷村、座間味村、粟国村、渡名喜村、南大東村、北大東村

平成15年11月13日

報 道 資 料

## 今後の地方自治制度のあり方に関する答申

抜粋

地 方 制 度 調 査 会

# 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の概要について

平成15年11月

## I 経緯

- 平成13年11月19日に内閣総理大臣から「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の基本構造」について諮問。
- 平成15年4月30日の総会で「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」をとりまとめ。

## II 基礎自治体のあり方

### 1 地方分権時代の基礎自治体の構築

- 今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方にに基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である。基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい。
- 地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、住民自治が重視されなければならない。住民や、コミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべき。

### 2 市町村をめぐる状況

- 国・地方ともに厳しい財政事情の中、市町村の規模等に対応して行われてきた各種の財政措置等についても見直しを図ることが避けられない状況。また、少子高齢化の進行は、特に小規模な市町村により深刻な影響を与えており、これまでのような行財政基盤を維持できない状態に陥ることが予想される。
- このような状況の中で、合併特例法の期限である平成17年3月31日までに、できる限り成果があがる必要がある。国及び都道府県としても、さらにさまざまな方策を展開していくことが肝要。



### 3 合併特例法期限到来後における分権の担い手としての基礎自治体

#### (1) 平成17年4月以降の合併推進の手法

- 現行の合併特例法の失効（平成17年3月31日）後は、新しい法律を制定し、一定期間さらに自主的な合併を促す。新法は、合併に関する障害を除去するための特例を中心に定め、現行法における合併特例債等のような財政支援措置はとらないこととすべき。
- 現行の合併特例法は延長しないことを前提に、平成17年3月31日までに関係市町村が当該市町村議会の議決を経て都道府県知事への合併の申請を終え、平成18年3月31日までに合併したものについては、合併特例法の規定を引き続き適用する旨の経過規定を置くことが適当。
- 新法においては、必要に応じて都道府県が市町村合併に関する構想を策定することとすべき。現行の合併特例法の下で合併に至らなかったが、基礎自治体の規模・能力の充実を図るため、なお合併を行うことが期待される市町村を対象とすることとすべき。具体的には、生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図るための合併、指定都市、中核市、特例市等を目指す合併、小規模な市町村に係る合併等がこの構想に定められるものとすべき。

都道府県が構想を策定するに当たっての小規模な市町村としては、おおむね人口1万未満を目安とするが、地理的条件や人口密度、経済事情のほか、現行合併特例法の下で合併を行った経緯についても考慮することが必要。
- 都道府県知事は構想に基づき、合併協議会の設置や合併に関する勧告、合併に取り組む市町村間の合意形成に関するあっせん等により自主的な合併を進めることとすべき。都道府県知事が合併協議会の設置を勧告したとき、一定の場合には、市町村長が合併協議会の設置について議会に付議するか、あるいは住民投票を行うこととする制度を設けることを検討することが必要。

## (2) 市町村合併に関連する多様な方策

- 合併後、総じて規模が大きくなる基礎自治体内において、地域共同的な事務等を処理するため、後述の地域自治組織制度を活用。

なお、合併後の一定期間、法人格を有する地域自治組織を旧市町村単位に設置することができる等の特例を設けることが適当。

- 都道府県知事も合併に際して、一定の場合に小規模な市町村等を対象として、地域自治組織を設置することを勧告することができるものとすべき。
- 都道府県知事が前記の構想に位置づけて合併に関するあつせん等の調整を行ってもなお合併に至らないような事態において、市町村が自らの判断により合併を求めた場合に、適正な住民サービス確保の観点から看過し得ないと認めるときは、都道府県が関わる手続によって市町村の合併を行う新たな仕組みを引き続き検討していく必要。
- 合併に関する新たな法律の下でも当面合併に至ることが客観的に困難である市町村に対して、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することについて検討を進める必要。
- また、上記の市町村について、通常の基礎自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き続き検討する必要。

## 今後の地方自治制度のあり方に関する答申

### 前 文

我が国の地方自治制度は、平成12年の地方分権一括法の施行により、そのありようを一新し、次なる新たなステージを迎えようとしている。市町村は、基礎自治体として地域において包括的な役割を果たしていくことがこれまで以上に期待されており、都道府県は、経済社会活動が広域化、グローバル化する中で、広域自治体としてその自立的発展のために戦略的な役割を果たすべく変容していくことが期待されている。

また、地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。

基礎自治体と広域自治体が21世紀においてそれぞれの役割を十分に果たしていく上で、どのような制度に変革していくべきかが問われている。

当調査会は、平成13年11月19日に内閣総理大臣からの「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」についての諮問を受け、現地での関係者との意見交換会なども行って調査審議を重ねてきたが、当調査会設置以来7回の総会と34回の専門小委員会にわたる議論の結果として、「基礎自治体のあり方」、「大都市のあ

り方」、「広域自治体のあり方」について、今回一定の結論を得たので、ここに答申する。

なお、憲法第8章の地方自治の本旨の内容を具体化し、分権型社会を制度的にも確固たるものにすることが、さらなる分権改革に託されるべき重要な課題となるものである。このような課題については、地方自治に関する基本的な法制のあり方を含め、当調査会としても引き続き検討していくこととしたい。

## 第1 基礎自治体のあり方

### 1 地方分権時代の基礎自治体の構築

#### (1) 地方分権時代の基礎自治体

機関委任事務制度の廃止等により国と地方との役割分担を明確にした地方分権一括法の施行で、我が国における地方分権改革は確かな一歩を踏み出した。

今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方にに基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である。

このためには、今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、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。これを踏ま

えると、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。

基礎自治体に対しては引き続き国として積極的な事務や権限の移譲を進めるべきである。都道府県も、条例による事務処理の特例の活用等により、規模・能力に応じて事務や権限を移譲するなど、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を処理することができるよう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。その結果、国民がこのような地方分権の担い手として十分な経営基盤を有する基礎自治体の住民となり、住民の自己実現を可能とするような豊かな地域社会を形成していくことができるようにすることが望ましい。

## (2) 住民自治の充実

地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。

基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要

なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。

## 2 市町村をめぐる状況

### (1) 市町村の役割の変化

我が国の近代的な市町村制度は、明治初期に、地域の公共事務及び法令に基づく事務の処理のため、以前から存在していたいわゆる「自然村」を基盤として、「行政村」を編成したことに由来する。その後、小学校事務の処理等のため300戸から500戸を標準として「明治の大合併」が行われ、中学校事務の処理のため人口8千以上を標準として「昭和の大合併」が行われた。

今後、基礎自治体は、一層厳しさを増す環境、住民ニーズの多様化の中で、住民との協働の下に、質的にも高度化し、量的にも増大する事務を適切かつ効率的に処理することが求められている。

### (2) 市町村を取り巻く厳しい財政事情

近年我が国の財政は、税収が落ち込む中で、国・地方ともに巨額の債務残高を有するなど極めて厳しい状況にある。地方においても毎年巨額の財源不足を生じており、その借入金残高は平成15年度末で約199兆円にのぼると見込まれている。

このような状況を踏まえると、今後地方財政全般にわたり歳出の抑制が求められ、各地方公共団体は、コスト意識を持って

事務・事業に取り組み、地域における郵便局との連携をはじめ、多様なサービスの提供方法の検討など、より一層効果的かつ効率的な行財政運営を行うことが必要となる。こうした観点から、市町村の規模等に対応して行われてきた各種の財政措置等についても見直しを図ることが避けられない状況にある。

### (3) 少子高齢化の進行

今後、国全体の人口が2006年をピークに減少する中で、全国的に高齢化がさらに進んだ地域社会が出現するものと見込まれる。また、このまま推移すると、2030年には人口5千未満の市町村が現在の約700団体から1,200団体近くに増加すると予想されている。

少子高齢化の進行への対応は、我が国の行政全般に関わる大きな課題であるが、特に小規模な市町村に与える影響は深刻であり、これまでのような行財政基盤を維持できない状態に陥ることが予想される。これにより、地方自治法第1条の2第1項に規定する住民福祉の増進を図るという基本的役割を担うことが困難となることを想定せざるを得ない。

### (4) 市町村合併の位置づけ

このような状況の中で、今後の基礎自治体のあり方を展望すると、市町村の規模・能力の拡充を図る市町村合併を引き続き推進していくべきである。

現在全国の市町村の約半数において市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という。）に基づく法定協議会が

設置されており、当調査会としても市町村合併に向けての関係者の真摯な努力に敬意を表するとともに、大きな期待を寄せている。昭和40年の制定以来、10年毎に延長されてきた合併特例法の期限は平成17年3月31日までとされており、それまでにできる限り成果があがる必要がある。特に住民に対して合併による新しいまちづくりの可能性等合併に関するさまざまな具体的な情報を提供することが必要であり、住民自身が地域の基本的な課題として合併について真剣に考えることが重要である。国及び都道府県としても、さらにさまざまな方策を展開し、自主的合併が進展するように取組を進めていくことが肝要である。

現在進められている市町村合併は、「昭和の大合併」後の生活圈や経済圏の拡大等をはじめとする経済社会の変貌、著しい少子高齢化の進行等の状況も踏まえつつ、地方分権改革により明らかにされた地域において包括的な役割を担うにふさわしい行財政基盤を有する基礎自治体を形成するために、市町村を再編成するものと位置づけることができる。

また、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等の機能を維持するため、自治体経営の単位を再編成し、都市と農山漁村が共生する新しい基礎自治体を形成する動きともとらえることができる。

### 3 合併特例法期限到来後における分権の担い手としての基礎自治



体

(1) 平成 17 年 4 月以降の合併推進の手法

- ① 現行の合併特例法の失効（平成 17 年 3 月 31 日）後は、新しい法律を制定し、一定期間さらに自主的な合併を促すこととする必要がある。この法律は、合併に関する障害を除去するための特例を中心に定め、現行法における合併特例債等のような財政支援措置はとらないこととすべきである。

なお、現行の合併特例法は延長しないことを前提に、平成 17 年 3 月 31 日までに関係市町村が当該市町村議会の議決を経て都道府県知事への合併の申請を終え、平成 18 年 3 月 31 日までに合併したものについては、合併特例法の規定を引き続き適用する旨の経過規定を置くことが適当である。

- ② 新法においては、自主的な合併を推進するため、必要に応じて都道府県が市町村合併に関する審議会等の意見を踏まえて市町村合併に関する構想を策定することとすべきである。

上記の構想は、現行の合併特例法の下で合併に至らなかったが、基礎自治体の規模・能力の充実を図るため、なお合併を行うことが期待される市町村を対象とすべきである。具体的には、生活圈域を踏まえた行政区域の形成を図るための合併、指定都市、中核市、特例市等を目指す合併、小規模な市町村に係る合併等がこの構想に定められるものとすべきである。

なお、都道府県が構想を策定するに当たっての小規模な市

町村としては、おおむね人口1万未満を目安とすることとするが、地理的条件や人口密度、経済事情のほか、現行合併特例法の下で合併を行った経緯についても考慮することが必要である。

- ③ 都道府県知事は構想に基づき、合併協議会の設置や合併に関する勧告、合併に取り組む市町村間のさまざまな合意形成に関するあっせん等により自主的な合併を進めることとすべきである。

なお、現行の合併特例法においても、合併の是非を含め合併に関するさまざまな協議を行う場である合併協議会の設置について、一定の場合に市町村長の請求や有権者の6分の1以上の署名による請求によって住民投票を行うこととされている。このような場合と同様、都道府県知事が合併協議会の設置を勧告したとき、一定の場合には市町村長が合併協議会の設置について議会に付議するか、あるいは住民投票を行うこととする制度を設けることを検討する必要がある。

## (2) 市町村合併に関連する多様な方策

### ① 合併後の基礎自治体における地域自治組織制度の活用

合併後、総じて規模が大きくなる基礎自治体内において住民自治を強化する観点や、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点から、基礎自治体の事務のうち地域共同的な事務等を処理するため、下記4(1)の地域自治組織（仮称。以下同じ。）の

制度を活用することが考えられる。

なお、合併に際して地域自治組織を活用するときは、合併後の一定期間、下記4(2)②の法人格を有する地域自治組織を旧市町村単位に設置することができる等の特例を設けることが適当である。

この制度を活用することにより、合併後の基礎自治体は、合併前の旧市町村のまとまりも活かした包括的な基礎自治体ともいうべき形態をとることが可能となる。併せて、地域自治組織に旧市町村の名称を冠することによって、合併前の名称を残すことも可能となる。

市町村は、前述のとおり、その自主的な判断により、基礎自治体内の地域自治組織を設置できることとするが、都道府県知事も合併に際して、一定の場合に小規模な市町村等を対象として、その市町村を単位とする地域自治組織を設置することを勧告することができるものとすべきである。

## ② 合併困難な市町村に対する特別の方策

ア 市町村合併については、地域の特性等を踏まえた上で推進していく必要があるが、例えば自らは他の市町村との合併を希望していてもさまざまな事情により合併協議が整わず、都道府県知事が上記の構想に位置づけて合併に関するあっせん等の調整を行ってもなお合併に至らないような事態が生じることがあり得る。

このような事態において、市町村が基礎自治体として必

要な経営基盤を有しないという自らの判断により合併を求めた場合に、適正な住民サービス確保の観点から看過し得ないと認めるときは、都道府県が関わる手続によって市町村の合併を行う新たな仕組みを引き続き検討していく必要がある。

イ 合併に関する新たな法律の下でも当面合併に至ることが客観的に困難である市町村に対して、合併の進捗状況や市町村の具体的ニーズを踏まえ、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することについて検討を進める必要がある。

ウ また、そのような状況にある市町村については、組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常的基础自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き続き検討する必要がある。この場合において、都道府県は当該事務を自ら処理することとするほか、近隣的基础自治体に委託すること等も考えられる。