

## 第6章 基礎自治体（市町村）の在り方

～「事務執行主体」から「自立した政策自治体」へ～

### 1 現状と課題

これまでの市町村は、やや極端に言えば、国が法令で定めた事務を、県の指導のもとで定型的に実施するという「事務執行主体」とも呼べる役割が中心であった。

近年、価値観の多様化等から、中央集権のもとでの全国画一的な施策が地域の実情や住民のニーズに合わなくなってきており、市町村においても、まちづくりや産業振興など「地域の発展を主体的に担う役割」が重要になってきている。

また、多様化する地域ニーズ・住民ニーズを的確に反映した取組を立案・推進するに最もふさわしいのは、「地域・住民に最も近い主体」である市町村である。

今後、市町村の役割はさらに拡大し、「地方分権の主役」として、住民生活やまちづくりなど本来市町村が担うべき分野については、自己決定と自己責任のもとで地域の実情に応じた取組を立案し推進する「自立した政策自治体」への転換が求められている。

### 2 市町村の自立の条件

現在、地方分権が進展する中で、( )市町村の姿は大きく変貌しつつあるとともに、( )市町村による差異が拡大している。具体的には、

市町村合併の進展による市町村数の減少と規模・能力の拡大

中核市制度、特例市制度など規模による権限の差異の拡大

地方分権の成果を生かした独自の政策づくりや、住民参加・住民協働による行政の推進（ただし市町村によって差がみられる）

などが進行している。

こうした中で、( )既に「自立した政策自治体」と呼べるにふさわしい行政を展開している市町村がみられる一方で、( )従来の役割を脱し切れていない市町村も多いのが実態である。

今後は、すべての市町村が意識を高め、「自立した政策自治体」への転換を図ることが必要であるが、そのためには、「権限」、「財源」と「人間（人材）」のいわゆる「3ゲンの強化」が不可欠である。

## (1) 権限

市町村が自立した行財政運営を進めるためには、担うべき役割に関して「必要な権限」と「その行使の自由度」の両方が備わっていることが不可欠である。

市町村の役割は、( )福祉、ごみ処理など住民生活や住民の日常行動に関わる分野や、( )まちづくり、地域活性化など地域の実情を踏まえた取組が求められる分野などが中心であるが、それらについては、第5章でみたように、現在でも市町村が担っているものが多いものの、県が担っているものも相当数存在するのが実態である。

また、「権限行使の自由度」という面では、機関委任事務の廃止により自由度は向上したものの、( )法令で相当程度細かい部分まで規定がなされていること(法令の規律密度が高いこと)、( )国・県の関与が多く残されていること、( )補助金による基準など実質的な自由度の制約があることなどの問題が指摘できる。

さらに、自治事務とは言っても法令で実施が義務付けられているものが多く、事務自体を止めるといった面での自由を有していないことに大きな問題が残る。

## (2) 財源

「財源」に関しては、( )必要な行政サービスを実施できる財源が確保されていることと、( )財源の確保や使用に当たっての自由度が備わっていることが基本的な要素である。

これらに関し、現在、市町村においては、地方交付税制度等により標準的な行政サービスを実施するための財源は量的には確保されているが、

- ( )自主的な財源により必要な行政サービスを行うことができる市町村は限られていること
- ( )補助金など用途に制約のある財源の割合も高いこと
- ( )自主的な歳入確保について限界があること

などの課題が指摘できる。

ただし、地域によって税源の偏在が大きいため、( )標準的な行政サービス(何をもって標準的な行政サービスとするかは議論があるところであるが)を実施するための財政調整制度は今後も重要であるとともに、( )財政制度のみでその自主性の向上を考えることは不可能であり、「合併による規模の拡大」など総合的な議論が必要である。

なお、自主的な行財政運営の条件の一つである財政力をみると、愛知県の

市町村の財政力指数（12～14年度平均）は、市町村平均で0.94、名古屋市が0.92、名古屋市を除く市が1.01、町村が0.79で、特に市において高い。財政力指数が1を越える市町村も、11市9町村にのぼっている。

これらの統計的数字だけでは断定することができず、また、愛知県内においても市町村によって大きな差があることも事実であるが（財政力指数の最も高いのは飛島村の2.07、最も低いのは富山村の0.07）、愛知県の市町村は自立のために「相対的には優れた条件」を有していると言えよう。

### （3）人間（人材）

人間（人材）という面では、「意識」と「能力」の問題が大きいと考えられる。平成13年1月に「愛知県市町村政策形成研究会」が各市町村に実施したアンケート調査でも、独自の政策づくりへの課題という観点から聞いたところ、「人材」や「意欲」を挙げる回答が多く寄せられている。

**問 市町村独自の政策づくりに関し、市町村内部でネックになっていると思われる問題がありますか（いくつでも可）**

項目	市町村数	うち市	うち町村
住民ニーズがうまく把握できない	32	15	17
ニーズを把握しても具体的に動こうという意欲に欠ける	32	10	22
政策づくりに知識・経験を有する人材が少ない（いない）	68	24	44
政策づくりに必要な情報が集められない	19	9	10
そもそも政策づくりの必要性を感じない（国の制度で対応できる）	5	0	5
その他	10	4	6

\* 担当課長クラスの「個人的意見」による回答である。

（平成12～13年度「愛知県市町村政策形成研究会報告書」より）

このうち、「意識」は職員自ら高めるしかないものであるが、（ ）日々の仕事の中で、今より少しでもよいものになろうと工夫する意識をもつことがその第一歩であるとともに、（ ）それらを発展させ組織全体の取組として実施していくことが必要である。

また、「能力」という面では、行政運営や個別の事務に関する「専門能力」

とともに、自ら問題意識をもち、ニーズを把握し、情報を集め、方策を考えるという「政策形成能力」、またその一環でもある多様な意見の「調整能力・コーディネート能力」、意見を引き出す「ファシリテート能力」、「説明・説得能力」などが重要である。

これらは、市町村職員のみならず、法務・専門能力を除くと県職員も弱い部分であったが、近年地方分権のもと、優れた政策形成能力を有する市町村職員が、多数とは言えないものの増加しつつある。政策形成能力を高める手法は多数あり、自らの努力によりかなりの向上が可能であるとともに、市町村共同あるいは県・市町村共同で取り組みれば、なお効果的にその向上を図ることができる。

#### (4) 規模

市町村が「自立した政策自治体」に転換していく条件として、機能面では上記の3つが主要な要素であるが、これらに密接に関連するものとして、「市町村の規模(人口規模)」が挙げられる。

一般的には、人口規模が大きい市町村は、行財政運営能力が高いと考えられており、そうした点も一つの背景として、「政令指定都市制度」、「中核市制度」、「特例市制度」など、人口規模等に応じて権限に差異が設けられている。また、現在推進されている市町村合併の理由の一つも、市町村の行財政運営能力の向上である。

一方で、人口規模のみで市町村の行財政運営能力が測りえないのも自明の理である。「自立した政策自治体」の条件として、市町村の最低規模や適正規模を考えることは困難な面があるが、敢えて目安として述べると、

\* 専門職員を置くという観点や、都市計画、ごみ処理(特にダイオキシン問題)、消防などユーザーマーケットの観点からは、10万人が一つの目安。

\* 高度・広域的な機能も担うという観点からは、中核市の要件である30万人が一つの目安。

などが考えられる。

なお、人口規模ではなく、市と町村で差異が設けられる場合がある。法令上の権限の差異は、福祉事務所などごく一部であるが、それ以上に当の市町村や関係者、場合によっては住民の意識の上での差異や、行政運営上の取扱いの差異が大きい。しかし、地方分権の観点からは、人口規模等他の理由によるものとはともかく、そうでなければ「市」と「町村」の取扱いの区別はなくすべきではないか。

### 3 「自立した政策自治体」に向けた市町村の取組（提言）

- \* 自立した行財政運営を可能にする規模という視点をもちつつ、引き続き「自主的な市町村合併」に取り組む。
- \* 本来市町村が担うべき事務に関し、単独で実施が困難な場合においては、「市町村共同の取組」を進めることとし、広域連合など地域に応じた具体的な仕組み等を検討する。また、市町村に共通する諸課題の対応について、市長会や町村会の機能の強化等により、共同での取組を推進する。
- \* 権限に関しては、移譲を受けうる体制を整備しつつ、現在の「権限移譲制度」の有効活用と、国・県への働きかけ等によるその拡充を図る（例えば現行の「特例市制度」は、保健所事務を移譲対象としておらず、移譲項目も開発許可など事務処理特例で対応できる項目に限られているので、その制度の充実が図られるべきである）。
- \* 財源については、市町村や地方共同での取組を中心に、望ましい税財政制度の在り方について研究・提言しその実現を働きかけていく。
- \* 各市町村において職員の政策形成能力の向上を図るとともに、共同研修や「共通する政策課題についての共同研究」など、市町村共同での取組を進める。
- \* 住民参加や「あいち協働ルールブック」の趣旨を踏まえたNPOとの協働のもとで、地域の知恵を結集した取組を推進する。
- \* 市町村の規模など実情に応じ、「地域自治区（地域自治組織）」の設置など「都市内分権」の推進を図る。