

第4章 地方自治のさらなる推進にむけて

第4章のポイント

分権時代における地方自治を推進するため、合併や事務の共同化等による行財政基盤の充実を進めることが重要であることはこれまで述べてきたとおりです。

しかしながら、将来を見据えた市町村の様々な課題は、合併等の推進によってすべて解決するというものではなく、合併が選択される場合においても、その効果が最大限に引き出されるような環境整備や合併後も見据えた地方自治の推進方策が重要となります。

このような視点から、ここでは特に、地方税財源の充実確保、市町村財政の健全化、行政サービスの充実、個性ある地域づくり、住民自治の充実にむけた課題について、次のように整理しました。

これらに関しては、今後、府内各地域での論議も踏まえながら更に検討を深めることが期待されます。

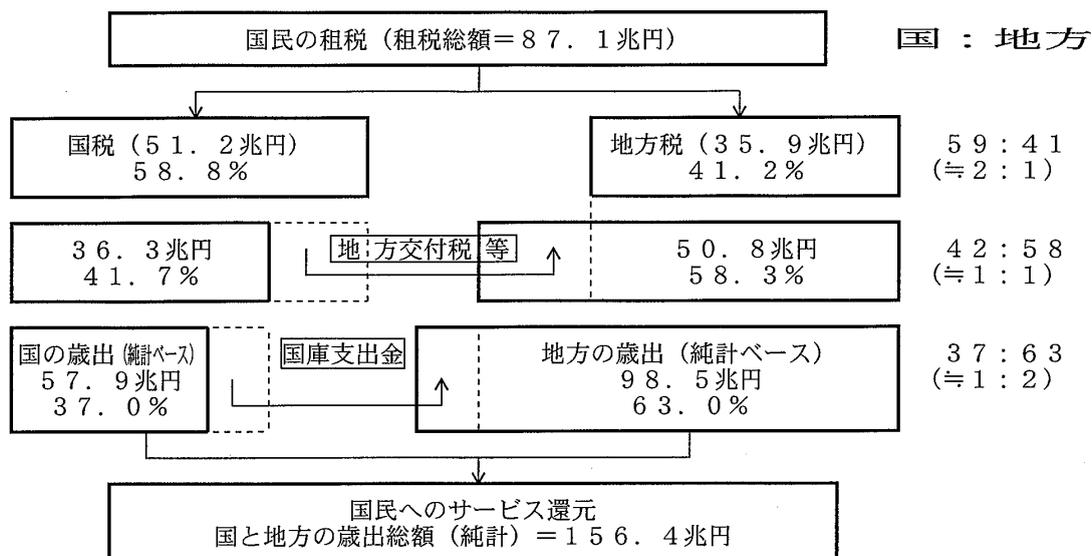
1 地方税財源の充実確保にむけて

地方分権をさらに推進していくには、国と地方における歳入（租税収入）・歳出間の乖離を是正するため、国から地方への税財源の移譲を進めていくことが重要です。

（1）税源移譲の必要性

- 分権型社会においては、地方公共団体が地域住民の参画を得て総合的に施策の選択を行い、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に責任を持って取り組めるようにすることが望ましく、そのため、地方公共団体の財政面における自己決定権と自己責任をより拡充していくことが重要です。
- しかしながら、国と地方の税財源配分の現状は、歳出総額に占める地方の割合が6割強であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は約4割となっており、歳出規模と地方税収入に大きな乖離があります。
- この乖離を縮小するという地方分権推進計画の趣旨に沿って、消費課税や個人所得課税などについて、国から地方に税源移譲するなど、税収の安定性を備えた地方税体系を構築し、早急に地方税の充実・強化を図ることが求められます。

図表35 国と地方の税財源配分（平成10年度）



(出典) 地方交付税制度研究会編「地方交付税のあらまし」

(2) 財政調整機能の必要性

- 税財源移譲が行われた場合においても、地域の経済力の格差等により、税源の偏在はなお存在します。また、地方公共団体が実施する事務は、国が法令等で基準を設定しているもの（警察官や高校教員数など）、国が法令でその実施を義務づけているもの（戸籍、保健所、ごみ処理など）など、住民に一定水準の行政サービスを提供するため、義務的に実施すべきものが大部分を占めています。
- このため、団体間の財源の不均衡を調整し、全ての地方公共団体が一定の水準を維持できる財政調整機能（地方交付税制度）は今後とも必要と考えられ、税財源移譲の論議と併せて、そのあり方について検討を深めていくことが求められます。

(3) 補助金の整理合理化の必要性

- 国庫補助負担金については、地方分権の流れを踏まえて、国と地方公共団体の役割分担の見直しに併せて真に必要なものに限定していくなどの整理合理化を図るとともに、国庫支出金における超過負担（実所要額と補助基準額との乖離等）の解消、統合メニュー化の推進等、地方の自主性が一層発揮できるようにしていくための環境整備が求められます。

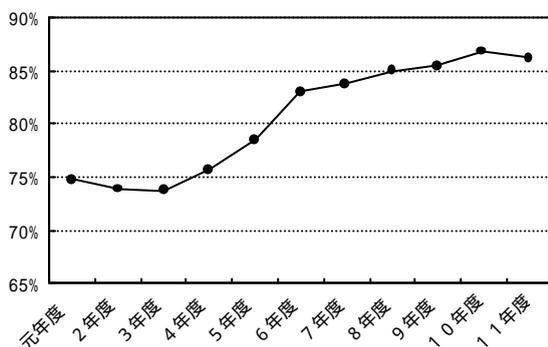
2 市町村財政の健全化にむけて

(1) 市町村行財政の現状

府内市町村においては、全体を通して見ると、経常収支比率が急速に上昇しており、財政の硬直化が問題となっています。また、公債費の状況を起債制限比率で見ると、交付税措置の充実した起債の増加等を背景に、平成3年度以降は比較的低い率で推移しているものの、個々の団体では13%を超える団体が5団体あり（平成11年度決

算) 財政構造の健全性の確保が課題となっています。(図表36、図表37)

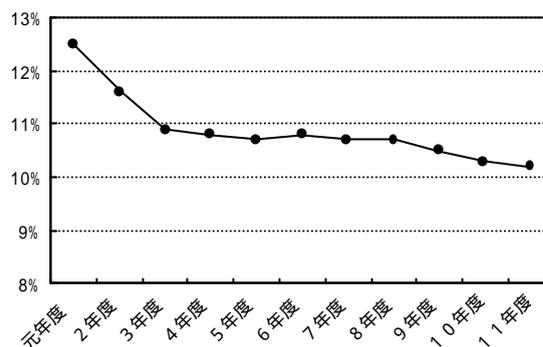
図表36 経常収支比率の推移



経常収支比率は、地方公共団体の財政構造の弾力性を測定する指標であり、一般的に、都市にあつては75%、町村にあつては70%程度が妥当と考えられています。

(資料) 京都府総務部地方課「市町村決算統計資料」

図表37 起債制限比率の推移(3か年平均)



起債制限比率は、地方公共団体の地方債の許可制限に係る指標であり、この比率が、15%を超えると注意を要すると考えられ、20%以上の団体は起債が制限されます。

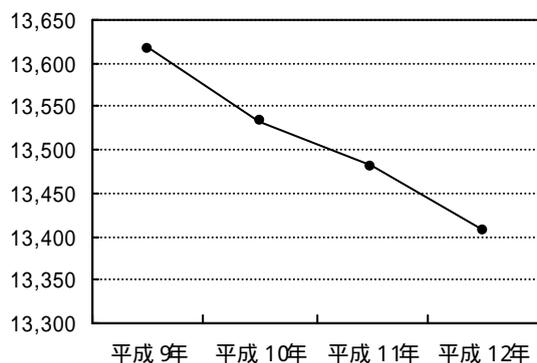
(資料) 京都府総務部地方課「市町村決算統計資料」

(2) 市町村における財政健全化と行政改革の取組み

今後、市町村が少子高齢化や環境問題などの地域課題に的確に対応していくためには、財政の健全性を確保する必要があります。府内市町村においては、有利な財源の選択・確保や公債費対策など後年度負担を見据えた財政運営に努めるとともに、財政状況の悪化が特に懸念される団体については、財政健全化計画の策定など自主的・主体的な財政構造の改善に向けた取組みが進められているところです。

また、簡素で効率的な行政システムを確立するため、行政改革大綱の策定・見直しや定員管理の適正化などの取組みが着実に進められるとともに、人材育成基本方針の策定などを通じて、分権時代を担うにふさわしい人材の育成や職員の意識改革にも取り組んでいるところです。

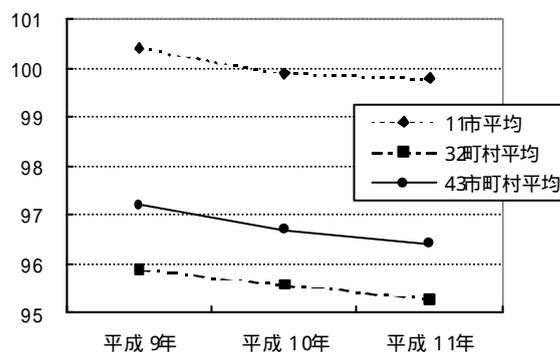
図表38 市町村職員総数の推移(43市町村合計)



平成12年の地方公共団体定員管理調査によれば、府内市町村の職員数は、全体としては、3年連続の減少となっています。

(資料) 京都府総務部地方課「地方公共団体定員管理調査」

図表39 ラスパイレス指数の推移



府内市町村のラスパイレス指数の平均値の推移をみると、年々、低下してきています。

(資料) 自治省行政局公務員部給与課「ラスパイレス指数」の通知

(3) 今後の市町村における財政健全化

今後、少子高齢化や日常生活圏の拡大、また、高度情報化などの新たな課題に的確に対応し、広域的なまちづくりを進めていくためには、財政健全化と行財政改革を通じて、簡素で効率的な行政システムを確立していく必要があります。

合併市町村においては、一般的に財政や組織の増大が見られることから、上記のことが特に求められるところであり、合併を選択した市町村に対しては、合併後を見据え、市町村・府・国の連携と協力の下、市町村財政の健全性を確保しながら、計画的かつ効果的なまちづくりの推進が図られるよう政策的な配慮を行うとともに、合併を選択しようとする市町村に対しては、合併の支障となるような財政状況等の格差を是正する支援策が求められます。このため、次のような点について検討を進める必要があります。

ア 広域的な地域整備の計画的・効果的な推進のための支援策

- 市町村の広域的な地域整備を効果的に行うためには、市町村・府・国が、その役割に応じて、必要な事業を迅速に実施することが必要です。
- 特に、合併市町村のまちづくりに関しては、「市町村建設計画」の策定にあたり、国や府が実施する事業を総合的・有機的に位置づけることができるよう、部局横断的な調整体制を整備するとともに、計画に掲げられた事業については、その優先度を高める措置を講ずる等の必要があります。
- このため、国においては、計画に位置づけられた府事業が円滑に実施できるよう、国庫補助率の嵩上げや有利な起債制度などによる財政措置を講じることが期待されます。
- また、市町村の単独事業を支援するため、府の市町村自治振興補助金や市町村振興資金等を合併後の地域整備に重点化して活用することが期待されます。

イ 合併の支障となる財政状況等の格差の是正

国の合併支援措置については、平成7年以降、数次にわたり財政上及び行政上の制度創設や拡充が行われてきています。

(ア) 社会資本整備に関する格差の是正

- 合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う事業に対しては、特に有利な起債（合併特例債：充当率 95%、交付税措置率 70%）が認められており、一般に通常事業量の約3割増の事業を行うことのできるものとされていることから、その活用によって、社会資本整備に関しては、かなりの格差是正が可能となるものと期待できます。
- 一方、合併市町村の財政状況が厳しい場合には、合併特例債を活用することに伴う将来の公債費負担が軽視できないことも想定され、平成12年11月に決定された市町村合併に対する新たな特別交付税措置によって、包括的に支援が行われるものとされていますが、今後の具体的な合併事例に応じて、実態に即した支援の拡充が期待されます。

(イ) 土地開発公社の経営状況や公債費負担に関する格差の是正

- 土地開発公社に保有期間が長くなった土地が累増している場合には、市町村において、今後、長期保有土地の処理等のために公債費負担が大きく増加することから、当該市町村が合併を選択しようとする場合には、合併後の市町村の財政状況の悪化が懸念され、これが市町村合併に対する障害となる恐れがあります。
- このため、平成12年11月に、公債費の抑制や土地開発公社問題に対する支援措置を含んだ合併支援策が決定されたところであり、合併を選択する場合には、これを活用して長期保有土地の解消を進めることが期待されます。

3 行政サービスの充実にむけて

社会経済情勢の変化に伴う広域的な行政課題や多様な住民ニーズに的確に対応していくためには、市町村、住民、さらには地域の公的な機関が相互に交流・連携するとともに、情報化の進展によってもたらされる新たな行政サービスの提供方策を検討していく必要があります。

特に、日常生活圏の拡大や市町村の広域化を踏まえると、きめ細かなサービスを効率的に提供する重要性は今後高まるものと考えられることから、次のような新たな提供方策の検討を更に深めていく必要があります。

(1) 情報通信技術を活用した行政サービスの提供**ア 情報通信技術の活用によって可能となる新たな行政サービス**

- 情報通信技術の飛躍的発展により、今後、あらゆる行政分野において高度な行政サービスの提供が可能となることから、高度情報基盤の整備によって、合併により市町村が広域化した場合でも、行政サービスを維持し、さらには充実することが期待されます。
 - ・CATV等、双方向性のある情報通信基盤を整備することにより、例えば高齢者の健康管理の情報を即座に把握でき、効果的・効率的な訪問介護サービスが可能となると期待されます。また、誰もが情報を活用できる能力を身につけることができるよう、学校などの既存施設を活用した情報教育の推進が期待されます。
 - ・保健・医療・福祉などの行政サービスの総合化によって、複数の関係部署にまたがるような行政サービスでも申請や申込を一元化でき、行政の簡素・効率化及び透明性の確保を推進することが期待されます。また、電子申請・認証システムの導入などによって、自宅に居ながらにして行政手続きが行える等の利便性の向上が期待されます。

イ 行政と住民、住民間の新しい情報交流の場づくり

- 地方分権が一層進展する中で、自主的な地域づくりを進めるため、地域の人々の参加を促す条件を整備し、様々な主体が協働して取り組む地域づくりを推進することが重要です。
- 住民と行政が双方向に情報交流することによって、行政計画や施策に関する広範な住民意見・提案のフィードバックなど、従来の「広報広聴」では実現できなかった行

政手法が展開されることによって、住民と行政の関係が質的に大きく変わることが期待されます。

- さらに、地域の伝統文化、産業、観光、イベント、各種団体・グループ活動など、さまざまな興味や関心に応じて、分野毎に住民間での情報交流が可能となり、新たなコミュニティの形成が期待されます。

ウ 災害等緊急時への対応

- 震災、海難、流出油災害、土石流災害、食中毒など、災害等緊急時に際して、住民への的確な情報の周知や関係機関との連携が強化できることが期待されます。
- 衛生通信、消防・救急無線等についてデジタル化を図り、画像・データ転送、GIS（地理情報システム）の防災業務への活用等の利用促進やネットワーク化の推進が期待されます。

(2) 地域の公的・公共的機関を活用した行政サービスの提供

市町村が広域化していく中で、きめ細かな住民サービスを確保していくためには、市町村等の地方公共団体だけでなく、郵便局や農協など地域の公的・公共的機関等も含めて住民サービスの提供方を検討し、最も効果的かつ効率的に提供できる主体がこれを担うとの視点が重要と考えられます。

今後、こうした視点の実現のための環境整備が求められるところであり、現在、法的な課題の整理について、以下のような検討が進められています。

- 「地方公共団体と郵便局の協力体制のあり方についての研究会」中間とりまとめ（平成12年12月13日、郵政省・自治省）における検討の概要

ア 現行法令の下で、サービスの提供が可能であるもの

例 配達等の際に、高齢者等への立ち寄りとしりかけ。図書館の図書の配送・返送。

郵便を利用した住民に直接給付しているものの配送。年金等のお届けサービス。

イ 郵便局側の法令の改正を要するもの

例 公の施設の使用申請等の取次、公営バスの回数券、ゴミ処理券の販売等

ウ 地方公共団体側の法令の改正を要するもの

例 住民票の写し、印鑑登録証明書、納税証明書等の各種証明書の交付等

4 個性ある地域づくりにむけて

(1) 個性ある地域づくりの重要性

分権型社会においては、住民が地域づくりに主体的に参加し、積極的役割を担うことが重要であり、これを通じて、住民が誇りや愛着を持って暮らせるような個性ある地域を築いていくことが望まれます。

京都府内の各地域は、多様な自然的条件や社会的条件によって特徴づけられ、それぞれの独自の長い歴史に支えられた風土があります。これをいかすとともに、隠れた地域の資源を再発見・再認識し、誇りの持てる地域を創造することによって、個性ある地域づくりを推進していく必要があります。

(2) 個性ある地域づくりの支援策の具体化にむけて

個性ある地域づくりのためには、旧市町村単位や、個々の自治会区域等コミュニティ・レベルにおいて、地域の歴史文化や伝統的行事の保全継承などに対する支援を行うことが求められます。

特に、日常生活圏の拡大や市町村の広域化によって、地域に対する愛着や誇り（アイデンティティ）が失われ、地域文化が喪失することへの懸念が強いことから、地域文化を継承・創造する個性ある地域づくりに向けて、次のような点に配慮しながら検討を深めていく必要があります。

ア 財政支援

- 地域住民の連帯の強化や旧市町村区域の地域振興等のための地域住民の自主的な活動を推進し継続していくためには、地域振興基金^{*1}の活用など、安定的に資金が供給できる基盤整備と地域の様々な主体が協働するしくみづくりが必要であります。
- また、住民の発意を活かした地域住民組織等の取組をより一層充実していくために、国や府が設けているソフト事業に対する支援制度を積極的に活用していく必要があります。

イ 情報発信支援

- 地域における文化的資源の再発見、地域アイデンティティの確立、地域の活性化の気運を自発的に醸成する環境を整備するため、地域情報の編集・発信の推進が期待されます。

*1 合併特例債を活用して、地方自治法第241条の規定による基金を合併市町村において積み立てることができます。

5 住民自治の充実にむけて

今日の地域社会を展望すると、少子高齢化や高度情報化の進展、地球環境問題の顕在化や住民の生活スタイルの多様化など、高度かつ複雑で非常に多岐にわたる課題が存在しています。

このような中で、基礎的地方公共団体である市町村は、これらの課題に的確に対応すべき多様な責務を担っており、その実現のため、政策能力や行財政基盤の充実・強化を図る必要があることは、これまで述べてきたとおりです。

一方で、日常生活圏の拡大や市町村の広域化によって、行政と住民との距離が遠くなることが懸念されることから、改めてそのあり方を検討し、広域化する市町村においても住民の意思が的確に反映されるとともに、住民に身近な課題は身近な地域において解決することができるような制度やしきみを、次のような点に配慮しながら検討していくことが求められます。

(1) コミュニティレベルの自治活動の現状

- わが国においては、制度上、基礎的地方公共団体である市町村が、その地域に係る事務を包括的に担うこととされており（地方自治法第2条第2項、第3項）市町村より狭域の自治組織に関する法制度としては、財産区や地縁による団体の認可制度といった、主として財産管理等に着目した制度が設けられるに止まっています。しかしながら実際には、多くの地域において、自治会や集落等の地縁的な住民自治組織が存在し、美化活動等、身近な生活領域全般にわたる共同活動が展開されているところです。
- また、地域によって呼称や機能が異なるが、旧村や学区といった集落や自治会レベルの住民組織を包括する自治組織があり、これらは市町村への意向反映の活動を行うとともに、住民が自ら公共的課題を担う組織としての両面性を有するものと考えられます。
- 今後は、日常生活圏域や行政区域の広域化に伴って、市町村と住民との関係が疎遠になることが懸念されることであり、市町村行政と住民をつなぐ新たな自治制度が求められています。

(2) 新たな自治活動主体の確立にむけて

- このような観点から欧米諸国の自治制度を見ると、各国とも、基礎的地方公共団体としての日本の市町村の役割に相当するしくみ（以下「基礎的自治体」という。）とそれよりも狭域のコミュニティレベルでの自治組織（以下「自治組織」という。）が存在し、次のような特徴が見られます。
 - ・基礎的自治体の規模は、国によって様々であり、同国内であっても地域によって多様な自治制度を有する国もあります。
（例：アメリカでは、州によって自治制度が異なります。）
 - ・基礎的自治体の規模が大きい国では、これを補完する自治組織が整備され、基礎的自治体から自治組織への権限委任や意見反映が制度化されることによって、自治組織が住民に身近な行政事務を比較的広範に担う例が見られます。
（例：イギリスのパリッシュは、補完性の原則に則り、住民の暮らしに密接する課題が、

住民に最も身近な場で決めることができる自治組織であり、基礎的自治体から一定の事務委任を受けることが可能。)

- ・一方、基礎的自治体が小規模な国では、基礎的自治体が独立して、あるいは自治組織と並立して、住民に身近な行政事務を実施する例が見られます。このような国の基礎的自治体においては、事務権能の範囲は比較的狭く、また規模・能力に応じて選択的であり、県や市町村事務組合等の広域行政組織へ事務の一部を委任することができることとなっているものもあります。

(例：フランスのコミューンは、コミュニティレベルで基礎的自治体を形成しており、各種の広域行政組織へ事務の一部を委任することが可能。)

- このような事例を踏まえると、広域化する市町村において、地域住民の意思をより行政に反映できるようにするとともに、住民に身近な事務はより身近な組織が解決することができるようにするため、今後、新たな自治活動主体のあり方を考えていく必要があります。

特に、我が国の自治活動主体は、制度上の位置づけが明確でないため、市町村との関係（意見反映、事務の委託等）に関して、法的な効果等の面から問題が生じる余地があり、また、財政基盤（財産の保有、負担金の徴収等）の確立に制約があることから、活動の一層の充実のためには、例えば次のような事項について必要な範囲での制度化が望まれます。

ア 市町村行政へ地域住民の意見を反映することができるしくみ

イ 住民生活にとって身近な事務を住民に身近な組織が行うことができるしくみ

- 地域住民の自主的・主体的な選択に基づく住民自治のさらなる充実が図られるよう、国においては、上記の制度を法律で創設するなど、必要な環境整備を進めることが期待されます。