

# 新たな広域行政体制の検討

平成17年6月

ニセコ町広域行政体制検討プロジェクト

## 1 合併新法下の現状認識

平成17年4月から5年間の時限法として施行された合併新法（市町村の合併の特例等に関する法律）では、国の指針に基づき都道府県が市町村合併の推進に関する構想を定め、これに基づき都道府県知事が市町村に対し勧告を行なえるものとされている。

これまでの北海道の姿勢は、道内の市町村が自主的な合併を進めその規模を拡大することにより、地方分権の受け皿としての体力強化を図るものであった。その基本には、支庁制度改革とあわせ、財政危機を迎えた北海道が持つ事務権限をも担える体力を持った市町村の将来像がある。

合併新法下の今後、北海道は道内市町村に対し、合併による規模拡大を更に推し進めることは必至の状況である。特に、国の指針<sup>1</sup>では「人口1万人未満を目安とする小規模な市町村」が合併推進の具体的な対象とされており、本町を含む人口1万人未満の市町村の将来像がますます見えにくくなっている。

北海道が進めようとしている改革

- ・道州制移行、支庁制度改革における北海道の役割の見直し。北海道の規模、権限の縮小。
- ・北海道が持つ権限の約半数（2千を超える権限）を市町村に移譲。
- ・合併による市町村の規模拡大。

## 2 地方自治のあり方を再発想する

本町を含む近隣5町村での合併協議会が昨年末に解散となり、当面本町は合併を選択しないこととなった。しかし今後は、単に合併にしない（反対）という姿勢だけでは、憲法に保障された地方自治の本旨を守っていくことは容易ではない。

合併以外にも地方自治の本旨や地方分権の理念を達成し得る方法として、自治のあり方を再発想したのが本構想である。住民に身近な自治体の概念を柔軟に捉え、多様な形態の自治を認めるという考え方を基本に、北海道後志地域をモデルとして新たな地方自治の選択肢を示すものである。

---

<sup>1</sup> 平成17年5月31日総務省告示「自主的な市町村の合併を推進するための基本的な指針」

### 3 北海道における自治体のあり方について

本町が位置する後志地域(北海道後志支庁管内)の自治体を想定対象として、新たな自治の仕組みを以下に整理する。

#### (1) 後志地域の概要

	人口	面積	(参考)	就業者数
後志地域 20市町村合計	255,406人	4,306 k m <sup>2</sup>	滋賀県 4,017 k m <sup>2</sup> (人口 1,354 千人)	125,003人
上記のうち 小樽市を除く	110,425人	4,063 k m <sup>2</sup>	香川県 1,876 k m <sup>2</sup> (人口 1,029 千人)	56,450人

※ 人口は平成16年8月現在。就業者数は平成12年国勢調査。(参考を除く)

※ 参考の人口は平成16年3月現在。

#### (2) 構想の全体像

- ・北海道及び市町村の権限や規模を縮小し、新たに設置する広域自治体(新広域連合)がそれを受けて担う。
- ・北海道は支庁(後志支庁)を廃止し、その権限や事務の一部を広域自治体や市町村に移譲する。
- ・北海道は、道州制における地方政府としてその機能を拡充する。

#### (3) 広域自治体(新広域連合)

- ・地域住民を包含する自治体として位置づけ、市町村と共に住民に身近な行政を行なう。(一定規模以上の市を除く支庁単位での設置を想定。)
- ・市町村と事務の分業を行なうことにより、対等協力の関係を構築する。
- ・地方自治法第291条の2(広域連合による事務の処理等)以降に規定する広域連合の仕組みを基本とするが、現行法の枠内で実施できない事項については法改正を行なうことも前提とする。
- ・地方自治法第291条の5(議会の議員及び長の選挙)に基づき、地域住民による選挙を行ない、長及び議会議員を選出する。
- ・地方交付税制度の交付対象団体に、広域自治体を加える。(国からの直接収入が可能な法改正が行なわれるまでの間、算定基準をもとに普通交付税を広域自治体と市町村に配分。広域自治体分を市町村からの負担金とする。)

#### (4) 市町村

- ・住民に最も身近な行政を市町村が引き続き担う。(公共施設整備、産業政策などを引き続き担い、権限や事務の極端な縮小は想定しない。)
- ・広域自治体との役割分担を明確にし、広域自治体が担う業務へは直接関与しない。
- ・人口規模による制約を設けず、多様な規模での存続を認める。(人口1万人未満であっても合併を強制されないことが前提。)
- ・人口規模等に応じ、市町村毎に多様な自治の仕組みも選択できるものとする。

##### <多様な自治の仕組みの例>

- ・自治基本条例に基づく地域振興議会の設置<sup>2</sup>
- ・シティ・マネージャー制度
- ・特別職の非常勤化
- ・議会議員の無報酬化
- ・町村総会の実施

## 4 住民に身近な自治体の考え方について

本構想では、住民に身近な自治体＝市町村という考え方にこだわることなく、広域自治体も市町村と共に住民に身近で基礎的な自治体を構成し得るという考え方に立っている。その効果として以下の事項が挙げられる。

- ・住民に身近な行政を広域自治体と市町村が互いに協力し、分業することにより、住民にとって多様な自治の仕組みを確保することができる。
- ・地域住民が広域自治体と市町村それぞれの長及び議会議員の選挙を行なうことにより、住民による地域自治のコントロール力を高めることができる。
- ・広域自治体と市町村それぞれが情報共有や住民参加を図ることにより、住民自治の多様な効力を発揮できる。
- ・広域で行なった方がよい事務について、広域自治体が地域を集約し行なうことにより、行政経費を削減できる。
- ・広域で行なった方がよいものの、都道府県（北海道）では期待される効果が発揮できない事務<sup>3</sup>について、広域自治体が地域に密着しかつ機動的に行なうことができる。
- ・同じ広域事務でも、道州の地方政府としての北海道と、より地域住民に身近な広域自治体との分業が可能となる。

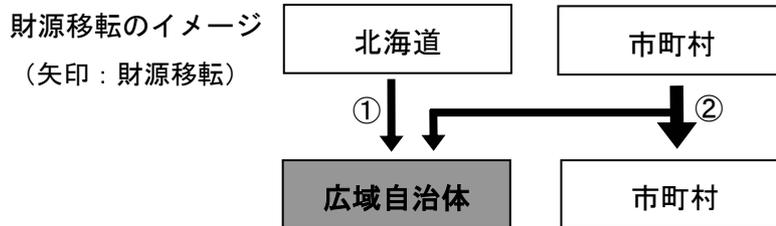
<sup>2</sup> 平成15年ニセコ町作成「市町村合併における新たな自治体形成の構想」による。

<sup>3</sup> 例えば教育委員会事務（義務教育分野）が挙げられる。教職員の人事給与権を含め義務教育を広域自治体が担うことにより、都道府県ではできない地域特性に応じた教育が可能となる。

## 5 自治体の税財源について

地方税、地方譲与税、各種交付金は引き続き市町村の財源とし、普通交付税のうち広域事務に係る部分を広域自治体の財源とする。

下図のとおり広域自治体へ財源移転を行い、広域自治体の独自財源を新たに確保する。(普通交付税の一部を移転)



- ① 北海道から広域自治体へ権限や事務を移譲することによる財源移転  
(北海道から市町村への財源移転も発生するが本構想では扱わない)
- ② 市町村から広域自治体へ権限や事務を移譲することによる財源移転

市部を除く後志地域19町村<sup>4</sup>で広域自治体を形成した場合の、上記②の財源(市町村から広域自治体への普通交付税配分額)を試算した結果は以下のとおり。

後志地域19町村から広域自治体への財源移転額は約7.8億円と試算され、市町村が現在収入する普通交付税のうちの約3割が移転されることとなる。

### 後志地域19町村による普通交付税の配分試算結果

単位：百万円、人

現在		➔	将来	
	後志19町村計			後志19町村計
普通交付税額	28,162		※1 7,842	20,500
職員数	1,351		378	973
人口	110,425		規模の割合 27%	73%

広域事務の効率化により削減が可能

(参考)

合併市※2	
普通交付税額	25,346
職員数	1,216

小樽市	
普通交付税額	14,495
職員数	824
人口	144,981

※ 平成16年度数値。職員数は一般行政職員数。

※1 不交付団体(泊村)からの配分額180百万円を含む。

※2 後志19町村が仮に合併した場合。普通交付税、職員数共に1割の削減と仮定。

<sup>4</sup> 蘭越町、真狩村、留寿都村、喜茂別町、京極町、俱知安町、黒松内町、寿都町、島牧村、岩内町、共和町、泊村、神恵内村、余市町、積丹町、古平町、仁木町、赤井川村、ニセコ町の計19町村(小樽市を除く)

なお、今後整理が必要な課題として以下の点が挙げられる。

- ・普通交付税基礎数値における広域自治体と市町村の配分割合について、地域格差がある項目（社会福祉費など）の調整方法。
- ・地方譲与税及び交付金の一部を広域自治体の収入として考える必要性。
- ・普通交付税不交付団体の取扱い。
- ・北海道から広域自治体へ財源移転する額の試算。（この試算を加えることにより広域自治体の具体像がより明確化する。）
- ・消防組合など、現有する一部事務組合の整理統合。

## 6 法改正が必要な事項

本構想において、広域連合の仕組みについて将来的な法改正が必要となる主な項目は以下のとおり。

### (1) 広域連合の組織そのものの柔軟性確保

- ・地方自治法第291条の3（組織、事務及び規約の変更）他

広域連合の組織、事務、規約の変更には、関係自治体の協議と都道府県の許可が必要となっている。広域自治体としての広域連合の独立性を高めるため、関係自治体及び都道府県の関与の廃止、もしくは最低限の範囲に留めていく整理が必要。

### (2) 広域連合の独自財源確保

- ・地方自治法第291条の9（広域連合の分賦金）、地方交付税法第2条（地方団体の定義）他

広域連合が普通交付税を中心とする独自財源を確保し維持していくためには、構成市町村からの分担金方式を廃止し、普通交付税の交付団体として位置付ける整理が必要。

## 7 本構想実施によるメリット

- ・地域の誇りや特性を否定しない中で、住民自治を基本とした自治の二面性（小さな自治と広域自治）を確保することにより、自治体の地方分権を担っていく力が高められ、さまざまな課題への許容力が増す。
- ・自治体間（市町村と広域自治体）の役割分担を明確化することにより、双方の事務効率が向上するとともに、広域行政による行政コスト削減が可能となる。
- ・地域密着かつ住民自治を基本とした広域行政を行なうことにより、住民サービスの質の向上や高度化が期待できる。同時に、地域の共通課題の発見力やその対処能力の向上も期待できる。