

## 地方自治とその広域化に内在する 問題点に関する一考察

木 村 恒 隆

- 一 はじめに
- 二 地方分権改革の現状
- 三 地方自治の本旨と広域行政
  - 1 地方自治の本旨
  - 2 市町村合併
    - (1) 市町村合併の動き
    - (2) 合併の背景
    - (3) 「合併」の動きへの懸念
  - 3 広域行政機構
    - (1) 広域行政機構
    - (2) 一部事務組合
    - (3) 広域連合
    - (4) 協議会
- 四 ヨーロッパ地方自治憲章と地方分権改革
  - 1 ヨーロッパ地方自治憲章
  - 2 地方分権改革のあり方
- 五 おわりに

### 一 はじめに

都道府県、基礎的自治体である市町村など、自治体を取り巻く状況の変化は、めまぐるしいものがある。モータリゼーションの発達や情報化の著しい発展は、旧来の自治体運営では対応できなくなり、自治体の広域化は避けら

れない状況となった。また地方分権が進展する一方、地方自治体の財政危機はより深刻なものとなり、合併優遇策を盛り込んだ合併特例法は、市町村合併に向けて、多くの市町村に合併への一つの契機を与えた。すなわち同法による十年間にも及ぶ交付税の特例措置や特例地方債発行の優遇策は、税財源の分権化が進展しない中、財源確保に悩む市町村にとって、絶好の機会と映ったはずである。同法の期限である平成17年（2005年）3月に向けて、全自治体の7割を超える二千程もの地方自治体が合併を視野に入れた研究会、協議会を開始している。広域的な街づくり、行政基盤の強化など、新しい地方自治体の課題は多様であり、また複雑である。

しかしながら、7割にあたるこの自治体のどれほどが、合併後の市町村の新しい自治体像を想像しているのであろうか。住民が主体性をもって、地域の将来を決めていくことが、地方自治の核心である。地方自治法は、第一条に、地方自治の本旨に基づく、当該立法の目的を規定している。この地方自治の本旨は、地方行政が、国から独立した、その地方の統治団体が、地方事務を自ら処理し（団体自治）、かつその事務が、地域住民の直接的・間接的な民主的統制のもとで行われなければならない（住民自治）ことを意味する。従って、地方自治体に対する国家の中央集権的な監督・干渉はできる限り排除される必要がある。そのため、広域行政もこの視点を踏まえて行われなければならない。

現在、「平成の大合併」とまでいわれている市町村合併の動きにあっては、とりわけ、住民との合意形成に最大限の努力を必要とする。単なる財源確保のために合併を選択するのであれば、そのもくろみは、早いうちに失敗するものと思われる。また、合併をするにせよ、またしないにせよ、主眼は、合併後の分権化社会に向けた構想の具体性が問題である。地方分権が進む中、第27次地方制度調査会は、早くも、市町村合併を踏まえ、府県制度の改革までも含めて、新たな地方自治制度の将来像を模索しはじめている。いかなる地方自治を望むかは、地域住民の意思が働いてこそ、まっとうしえるものである。早急な国家主導となった広域的分権改革には、地方自治の本旨、とり

わけ住民自治の観点から、危惧を有せざるを得ない。

そこで、本論文では、これら一連の地方分権に関する改革について整理するとともに（第二章）、現行の地方自治制度改革の問題点を地方自治の本旨から考察し、その上で、現在行われている市町村合併などの地方自治体の広域化について論じ（第三章）、最後にヨーロッパ地方自治憲章等の海外の地方分権事情を通して、地方自治制度のあり方を考察する（第四章）。

## 二 地方分権改革の現状

地方分権推進委員会が、平成7年7月（1995年）に発足した後、第一次勧告として、平成8年（1996年）に機関委任事務制度の廃止、翌平成9年（1997年）に、第二次勧告として、国庫補助負担金の整理合理化、第三次勧告として、米軍用地の強制使用手続きなどの駐留軍用地特別措置について、第四次勧告として、国と地方の係争処理に関して、第五次勧告として、平成10年（1998年）公共事業のあり方などを勧告してきた。これらの勧告を踏まえ、平成11年に地方分権一括法が成立し、平成12年4月に施行されるにいった。

その成果を簡略的に整理すると、以下、7つに分類することが可能である<sup>(1)</sup>う。

第一は、これまで中央集権型システムの中核を形成していた「機関委任事務」を廃止し、これに変わり、自治体事務を「自治事務」、「法定受託事務」（地方自治法第2条8，9，10）、および「国の直轄事務」に区分した。自治体のこれまで取扱ってきた事務は、自治事務が公益法人の設立認可など、298（54.7%）、法定受託事務が、戸籍事務など247（45.3%）となった。また国の出先機関の地方事務官が担っていた事務は、国の直接執行事務とされることになった。

第二は、これまでの国による地方自治体への包括的な指揮監督権を廃止し、国が地方に関与する場合は、法律や政令に基づくものでなければならないとした（地方自治法245条）。そして、公正・透明性を高めるため、関与に

関する手続きは書面を交付し、許可・認可などの審査基準などを設定し、公表することを原則とした（地方自治法247条～250条）

第三は、総務省に「国地方係争処理委員会」を設置し、地方自治体は、国の関与に不満がある場合には、委員会に対して、審査を申し出ることができるようになった。これは、国と地方自治体が対等な協力関係を築く上で、係争が発生した場合に、平等・対等に処理するための組織である。

第四は、国の権限が都道府県に、都道府県の権限が市町村に委譲された。特に人口20万以上の都市には権限をまとめて移譲する特例市制度も発足した。

第五は、地方自治体への必置規制の緩和（有資格者職員の配置の規制緩和）である。これは、国が地方自治体における組織や職の設置を義務付けていた規制を自治体の自主性を重んじて廃止するか、緩和することとし、自治体組織の効率化・統合化を目指したものである。

第六は、国庫補助負担金の整理統合化と地方財源の充実確保である。国と地方自治体の財政関係を見直し、財政面における地方自治体の自己決定・自己責任体制の確立に向けての改革である。しかし、抜本的な地方財源の確保に関しては、地方分権改革推進会議や経済諮問会議など、現在行われている、いわゆる三位一体の改革に委ねられている。

第七は、住民自治の充実を図るために、地方分権推進計画では、「行政改革の推進」、「市町村合併と広域行政」「地方議会の活性化」「住民参加の拡大・多様化」「公正の確保と透明性の向上」等の点が提案されている。

この他にも、公共事業のあり方を見直し、直轄事務などの基準の明確化なども提案された。いずれにせよ、課題は山積みであるとはいえ、国と地方の役割分担を明確にし、地方自治体の自立性を高めることを目指した法整備が行われた意義は大きいといえる。

しかし、今回の地方分権改革は、主に、機関委任事務の廃止と国の自治体に対する関与の手続きの整備に向けられ、いわば、国と自治体との関係の整理統合に主眼がある。その結果、専ら、団体自治の確立に向けた分権とな

り、住民自治に係わる成果には、乏しいものとなっている。<sup>(2)</sup>

また、地方分権推進委員会の委員長である諸井氏は、同委員会発足に際して、委員長見解を発表している。つまり、そこでは分権改革の最終目標を明示し、地方分権の最終目標を『地域や暮らしが変わる』こととしている。それには、まず、国・地方の関係を公正・透明にすることからはじまり、国の地方に対する行政による統制を排除し、法治主義を徹底する。そして、国の行政を純化し、地方行政においては、住民本位の視点に立った行政をめざすことにより、従来の縦割行政から総合行政へと転換することを通して、国の指導による受身行政から、住民本位の能動行政へと変貌し、ひいては、地域や暮らしが変わると、一定のステージを経て、真の地方自治改革が完結するとしている。<sup>(3)</sup>

けれども、地方分権を語る場合、「住民自治」と「団体自治」は、本来、車輪の両輪といえる。団体自治が先にありきとする現状は、翻せば、住民自治を実現する手段としての団体自治が、住民自治よりも先にあるという本末転倒した状況となり、その点、住民自治を軽視する結果にもつながりやすく、ある意味では、一方的な制度の押し付けとなってしまいう懸念もある。両者の関係は、螺旋階段のように相互にそれぞれ歩調を合わせながら、ステージを昇っていく様相を示すべきであり、それが、地方自治のあるべき姿なのではないだろうか。

地方分権推進委員会は、2001年6月に最終報告を提出し、散会したが、その報告書の「第四章、分権改革の更なる飛躍を展望して」の中では、「市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論などを、現行の都道府県と市区町村の二層の地方自治体からなる現行制度を改める観点から、各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する当否について、あらためて検討を深める」と述べている。このように、最終報告では、自治体組織を広域化の流れの中で、再検討することが示唆されているが、住民意思を欠いた自治体の制度改革が敢行されるならば、それは新たな自治体の中央集権化に繋がりがかねず、憲法の保障する「地方自治の本旨」を歪めてしまうこ

とになる。そこで、次章では、今一度、憲法の保障する地方自治についての考え方を整理し、その後、市町村合併などの広域行政化について考察する。

(1) 西尾勝「未完の分権改革」58頁（岩波書店、2001年）

(2) 人見剛「住民自治の現代的課題」（「公法研究」第62号、2000年）190頁

今回の分権改革が、住民自治に関し、ごく僅かにとどまったとし、その証左として、衆参両院の一括法に係る付帯決議を挙げ、「住民の意見を積極的に行政に反映させるため、住民投票制度など住民の参加の方策について検討すること」市町村都市計画審議会（都市計画法77条の2第3項）の組織・運営に関する政令に対しても「地域の特性に応じた自主的、自立的なまちづくり、住民参加の促進等を妨げることのないように特に配慮すること」などといった決議がなされている。

(3) 諸井虔 地方分権推進委員会委員長見解、1995年12月22日

### 三 地方自治の本旨と広域行政

#### 1 地方自治の本旨

地方自治法は、第一条において、地方自治の本旨に基づく、当該立法の目的を規定している。そして、憲法の第92条のもと、国の立法権が地方自治制度を形成することとしているが、しかし、それは、「地方自治の本旨」により、憲法上の保護が与えられているとされる。<sup>(1)</sup>

この地方自治の本旨は、地方行政における中央集権の弊害を排除し、地域住民による民主主義の原理を活性化させ、地方に関することは、地方の住民に委ね、団体自治、住民自治の精神を貫くことにより、地方分権を徹底化させることにあるとするものである<sup>(2)</sup>。その構造としては、小早川教授は、住民自治については、論理的に二重の構造があると指摘する。すなわち、住民自治は、国家よりも狭い地域に暮す人々が、自分たちが、自分たちのあり方を、自分たちで決定するという意味において、『地域単位での人々の自己決定』があり、その上で、それらが、地域住民の一部ではなく、全体の支持を得て決定されるといった、地方自治体の民主主義の原理を想定する。また、団体自治については、その本質は、国又は、その他の広域の主体からの自主

性であり、権限行使の組織・方法・基準設定などにつき、自主性を確保することが要請される原理であるとしている。<sup>(3)</sup>さらに、改正地方自治法2条11項では「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない」としており、地方自治の本旨と並んで、国と地方の役割分担が述べられている。これは、同条13項で「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務処理をすることができるように特に配慮しなければならない」とあることから、国の地方自治体に対する立法も、地域の実情を踏まえ、出来る限り地域の裁量を生かした条例制定権を尊重することを示したものと考えられる。<sup>(4)</sup>したがって「地方自治の本旨」に基づく、国の地方自治に対する立法指針としては、従来の住民自治、団体自治に加え、この「国と地方の適切な役割分担」の観点もその内容に含めることができるとしている。

これは、住民による、住民のための、真の地方自治を実現するために、地方自治の本旨を、従来からの住民自治・団体自治の二側面からのみならず、国と地方の関係からも規定しようとしたものといえる。よって、「役割分担」の概念を明確にすることは、統治機構としての地方自治のあり方を、より具体的に指し示すこととなり、また、地方自治の本旨という憲法規範を立法政策のなかに具現する有力な概念として機能するものといえよう。<sup>(5)</sup>

では、この役割分担とは、何に依拠するものであろうか。昨今、地方分権改革が叫ばれるが、この分権を考える上での基本理念として、地方自治権の本質に関する考察が必要となる。<sup>(6)</sup>

この「地方自治の本旨」の本質については、種々の学説が主張された。戦後、それは、①固有権説、②承認説、③制度的保障説の三つに分けることができる。まず、①固有権説<sup>(7)</sup>であるが、それによると、地方自治権は、地方自治体の固有の権利であり、本来国家権力からも独立した権利であるとされる。しかし、前国家的であるとする自治体の固有性を十分に説明がなされていないという指摘がある。<sup>(8)</sup>

一方、②承認説は、地方自治体の自治権は、固有説のような自然法的なも<sup>(9)</sup>

のではなく、国家の法律などによって、国家の統治権から、地方自治体に与えられたものであるとする立場（国家伝来）にあり、この説によると、近代主権国家では、地方自治体のあり方は、国家の立法政策に依存するものと位置づけられる。そのため、一切の地方自治体の廃止をも容認することとも結びつくものであり、<sup>(10)</sup>憲法が、「地方自治の本旨」に基づき、地方公共団体の組織及び運営に関する事項を定めるといっている以上、地方自治を認めない「地方自治の本旨」を許容することはできず、妥当性を欠く。

さらに、<sup>(11)</sup>③制度的保障説は、承認説と同じく、国家の統治権からの伝来によって、地方自治権が成立しているとする点は同じであるが、この説は、地方自治保障の範囲や内容を、より積極的に実現しようとするものと解される。これによると、「地方自治の本旨」の構造を、直接請求制度、住民訴訟制度などのあるべき住民自治を立法権に対して示した、いわば、地方自治の理想像を示す部分と、立法権に対して地方自治の本質的な内容であるものとして、最低限侵してはならないとする、主として法律の意味における部分、すなわち、団体自治の観念などから構成されているとする。<sup>(12)</sup>そして、後者が、歴史的、伝統的に形成されてきた一定の制度をもった核心部分であるとして、地方自治の本旨に基づき、立法による侵害から守る本質的内容と捉えている。

しかしながら、「地方自治の本旨」が不確定概念であり、かえって、様々な価値判断が加えられ、現実的に、本概念が、立法権に対して、制約的機能を有すどころか、むしろ、歴史的、伝統的なものを強調すると、旧憲法原理になじむような過去の制度の本質的な内容が復古的に現れるなど、立法者側の隠れ蓑になるといった批判も見られる。また、「地方自治の本旨」を歴史的伝統から確定しようとしても、地方自治の伝統が浅いわが国では、特に、住民自治の規範性が軽視されがちになり、地方自治の本質的内容を決定していくことには限界があるものと思われる。

そこで、新固有権説と呼ばれる学説が主張される。<sup>(13)</sup>この説は、憲法原理を重視し、日本国憲法の定める基本的人権の保障と国民主権の原理から、「地



方自治の本旨」を再構成し、地方自治体に固有の自治事務領域を認めていこうとする考え方である。すなわち、住民が、自己に最も身近な地域社会を地方自治体として、当該組織をもってその共同事務を自力で処理し、自己の権利と自由を守っていくことは、憲法13条でいう自己決定権であり、その内容は、生存、教育、環境、生活などを様々であるとする。そして、その自己決定を守る権利を我々は、個人から家族、コミュニティ、国へと「同心円的」に補完関係を求めていく。つまり、我々の生存に最も身近な団体の方が、存立に必然な、より本質的な要素を持つのであり、これは、我々に最も近い地方自治体が、国よりも大量な固有の事務を処理する権利と義務を有していることになる。この意味で、地方自治体は、国家の統治機構よりも、「直接的かつ不可欠な人権保障の機構」であり、「地方自治の本旨」には、「地域的特色に応じた権利性が生じ、そこで明らかにされた地方公共団体と住民の権利・義務関係が、国および地方公共団体の立法権、行政権に対して憲法的拘束力をもつことになる<sup>(14)</sup>」とする。なお、人権保障に加え、国民主権原理を強調する説として、杉原教授は、人民主権論<sup>(15)</sup>の立場から、地方自治権の本質を「地方自治体が中央政府から自立して住民の直接の意思に基づいて処理することを内容とする<sup>(16)</sup>」としている。

そもそも、憲法に定める統治機構は、国民の基本的人権を保障する手段である。国の統治権がどのように行使されるかは、憲法原理と憲法条項に規定されているところであり、国の統治機構も地方自治体も共に憲法条項において規定されている。したがって、国民は、人権保障の機構として、国民としての統治組織と住民としての統治組織の二重の統治機構を有するのである。その上で、基本的人権の保障は、個人の自己決定権を保障するが、それと同様に、自治体は、国に対して、当該地域の特性を尊重した「国と地方の適切な役割分担」を確保し、地方自治体による統治を侵害しないことを求め（団体自治）、住民の意思が可能な限り、自治体の組織、運営に反映されるべき（住民自治）ことを要求できるものである。昨今の広域行政化の流れにおいても、このような「地方自治の本旨」の意義は、より精緻に整理され、常に

再確認されつつ、具体的に制度化される必要があろう。

## 2 市町村合併

### (1) 市町村合併の動き

市町村は、基礎的な地方公共団体として、地方自治の基幹的な部分を担ってきている。そして地域におけるこの基幹的な行政役割を自足的に應えるためとして、再三にわたり、大きな市町村合併が行われてきた。<sup>(17)</sup>日本国憲法下で、大規模な市町村合併が最初にあったのは、いわゆる昭和の大合併（1953年～57年）である。この時期の合併は、昭和28年（1953年）の町村合併促進法を契機にしたものであったが、合併する市町村を積極的に支援するために、さらに新市町村建設促進法が制定されている。当初は、町村合併の促進であったが、市にも準用されたこともあり、実質的には、大都市以外のほとんどの市が関係し、町村合併というよりも市町村合併であったといわれている。その町村合併促進法は、①広域社会に即応する地方自治の能率化と経費削減、②町村自治体の行政能力の強化がその目的であった。<sup>(18)</sup>その結果、9868の市町村が3866にまで減少した。なお、この大合併においては、中学校設置が単独で可能な規模として、概ね8000人を標準として、合併が実施されている。<sup>(19)</sup>

その後、政府は、町村合併促進法、新市町村建設促進法を廃止した後も、昭和40年に「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）を制定し、昭和50年と昭和60年に延長をしながら、市町村合併を継続的に進めてきた。さらに、平成7年に、市町村の自主性を尊重するため、市町村住民の選挙権者の50分の一以上の署名で、合併協議会設置の直接請求制度（以下住民発議制度）を創設し（合併特例法4条、第4条の2）、また合併を円滑に行うことを趣旨として、議員の定数・在任特例の拡充などを内容とする改正を行った。平成11年には、市町村合併のさらなる推進のため、合併特例債の創設、平成14年に地方自治法等の一部改正により、合併協議会の設置についての住民投票制度の導入や地方交付税などの税制上の特例措置などの

拡充が図られ、現在に至っている。そして、現在は、各地で市町村合併に関する協議が行われ、全国で603協議会、1967市町村が法定協議会を設置している。<sup>(20)</sup>

## (2) 合併の背景

市町村合併を推進していく理由の一つとして、まず第一に、赤字財政に対処するための財源の確保が挙げられる。住民サイドからすれば、市町村合併による、一定の財源の増加は、一見、当該地方自治体の住民サービスに役立つように見える。確かに、合併自治体で大規模な施設が必要であり、それを作るのであれば、それは当てはまるかもしれない。しかしながら、きめ細かな地域サービスを求めるならば、むしろ困難な場合も想定される。例えば、合併が編入合併であるならば、栄えていくところは、編入する旧市町村側の地域であって、編入される側の地域は、むしろ、過疎化が進行してしまうおそれもある。地域ごとのきめ細かな住民サービスを実現していくには、単に合併のみでは達成は困難であり、地域内の格差が一層、広がることも懸念される。さらに、今回の地方分権化で示されている地方公共団体への権限委譲には、財源の委譲が伴っているわけではない。従って、合併に伴う財政支援は、その場かぎりのものであり、恒常的な財源確保の道を講じなければ、状況はより悪化していく可能性すらあるといえる。

第二に、合併による規模拡大によるスケールメリットを強調し、事務の効率化がなされ、その分が行政サービスの向上につながるとする考え方である。確かに、地域拡大は、一定量の業務を確保し、全体を効率的に処理することを可能にするが、過疎地域における行政サービス過疎地においては、むしろ効率化の観点からは、後回しにされやすく、現状を下回る扱いがなされることも予想される。

第三に、市町村合併は、地域の活性化につながると考える立場である。都市部においては、合併が原動力となって、地域経済が活性化し、企業誘致などの新規の投資が行われることも期待できるが、それが長期に継続しうるものかどうかは疑問である。逆に、伝統に根ざした地元の商業、地場産業、ま

たは農業などは、合併により、その特徴が平準化され、地域の独自性が希薄化することも懸念される。

### (3) 「合併」の動きへの懸念

(a) このように、市町村合併は、地方自治の広域化の流れに位置づけられ、広域連合などともに、地方自治体に、一定の人口、財政規模などを確保することにより、事務の効率化を図り、もって、地方自治体の財政基盤を整備することにあるといえる。

しかし、もっぱら、この市町村合併が、地方自治体の財源の確保といった地方財政の基盤の充実であるとすれば、それは、単に国と地方との間の事務の効率化のみであって、地方自治の本旨に沿った分権改革であるとはいえない。まして、市町村合併は、編入合併であれ、新設合併であれ、基礎的自治体（地方自治法2条5項）としての関連市町村の存廃をも含むものとなることから、住民への影響は、絶大であり、住民意思に沿った慎重な議論がなされるべきものである。この点、「合併特例法」は、市町村の自主性を重んじ、合併が行われたときには、国がそれに協力するという「自主合併」を前提としているものの、時限立法である「合併特例法」の運用は、期限を区切った後述する様々な財政上の特例、議員定数の特例措置などを講じており、財政基盤の脆弱な自治体にとっては、合併への道を早期に決断させる方策の一つとなっている。その結果として、急ピッチな合併が行われているものと思われる。こうした時期にこそ、再度、地方自治の本旨を踏まえた、冷静な判断が必要とされるものと思われる。

しかしながら、平成14年（2002年）11月、地方制度調査会の専門小委員会にて、西尾勝調査会副会長が、「今後の基礎自治体のあり方について」（いわゆる西尾私案）を発表した。この私案は、今後の市町村合併の動向に強い危機感を呼び、全国町村会や全国町村議長会などにも大きな波紋が広がった。

その内容は、「あるべき自治体像」と「制度設計」より成る。要約をすると、「あるべき自治体像」は、地方分権の「自己決定・自己責任」のもと、第二次分権を担いうる自治体としての「基礎的自治体」を想定する。この

「基礎的自治体」は、人口規模は、現在の「市」程度のものであり、極力、都道府県には、依存しない地域の「総合行政主体」とする。それは、福祉、教育、まちづくりなど身近な事務を主体的に担い、専門的な職種を含む職員集団と、事務処理に「十分な権限」「支えるに足る財源」を持つ団体とする。

そのための「制度設計」として、現行の合併特例法の期限が切れる平成17年（2005年）4月以降は、合併すべき市町村の人口規模を法律で明記し、市町村合併は、財政支援のない合併に切り替え、強力に推進し、「基礎的自治体」を作りだそうとするものである。それでも合併が困難なところは、「事務配分特例方式」か「内部団体移行方式」で、「基礎的自治体」とは異なる団体となることを求めている。「事務配分特例方式」の団体とは、一定規模の人口に満たない地方自治体であり、窓口サービスや法令の義務によらない事務の処理をするだけで、他の事務は都道府県の義務となる。都道府県の側は、その事務処理を直轄で行うか、近隣の「基礎的自治体」や広域連合に委ねるかを選択できる。さらに人口の少ない一定規模未満の地方自治体は、「基礎的自治体」に編入され、その内部団体となり、処理する事務も組織も、編入先の自治体の条例で定められる、との内容である。

両団体とも人口の大小で決定され、一定の規模以下の自治体は、合併か移行かの選択が許されるだけという、住民の是非に関係のない政府主導の事実上の地域事情を無視した強制選択を迫るものである。一私案とはいえ、合併の選択に悩む自治体にすれば、せめて財政支援があるうちに合併を決めていこうすることは容易に推測される。うがった見方をすれば、合併推進効果を狙った「戦略」も読み取れるのではないだろうか。<sup>(21)</sup>

こうした動きのなか、第27次地方制度調査会は、平成15年（2003年）4月に、中間報告を示した。わが国の地方自治制度全体のあり方をその検討対象としているが、その内容は、市町村合併との関連から、小規模自治体のあり方を中心としている点に特徴がある。そこでは、現行合併特例法後の合併推進策が焦点になっており、①平成17年（2005年）3月に失効する現行法の後に、新しい法律によってさらに合併を促進する必要があるとし、①都道府県

がこれまで以上に合併促進の積極的な役割を果たすことを期待し、③新たな法律では、財政支援措置はとらずに地域自治組織がその役目を果たす、との報告を示した。さすがに、西尾試案での「事務配分特例方式」や「内部団体移行方式」は、文言上、表れてこないが、合併に絡め、基礎的自治体としての最低限度の規模についての数値目標なども検討事項としたり、「内部団体移行方式」を「地域自治組織」と装いを改めるなど、その方向性は一致している。

(b) そもそも、市町村は、地方自治制度において、「地方自治の本旨」に沿って、基礎的自治体としての存立が保障されているものである。その市町村合併は、「合併特例法」により可能となっているが、都道府県の合併は、法律事項（自治法6条1項）で、憲法95条による住民投票を要するとされる。より住民に身近で、憲法上、都道府県よりも存立保障が高いものであるはずの市町村が、その合併が議会の議決事項にとどまっているのは（自治法7条5項）、均衡を失しているとも考えられる。<sup>(22)</sup> また、都道府県の合併における役割も、国との関係と同様に、中央集権に対する自治権の確立を意味する団体自治の観点からも、自重されなければならないものであろう。そして、市町村合併を考える場合、地方自治体の行政上の広域化の要請に基づくことは言うまでもないが、今般の合併運動にあっては、その要請にしても、前述のように、財政基盤の整備が先行してしまって、あるべき自治体像を欠いている点が指摘できる。やや繰り返しになるが、地方自治体は、住民の自主的判断を無視して、国や都道府県による特別優遇措置や諸機関による合併推進の声に安易に飛び乗ることは慎まなければならない。自治権の保障とは、国がみだりに自治体に干渉したりすることを許さず、地域の構成員たる住民の意思によってその自治が全うされるものである。そして、その住民自治・団体自治権は、憲法上の「地方自治の本旨」に立脚し、立法をしても侵しえないものであり、合併に際しては、その原理に即した合併であるかをまずは検証してみる必要がある。昨今の市町村合併を見ると、区域を無視しての分離した市町村の合併など、当該地方自治体住民が本当に合併を必要と

しているのかという根源的な疑問も沸いてくる合併も見られる。特に、区域を無視しての市町村合併は、近隣相互の地縁社会の歴史的な文化・伝統の崩壊のみならず、広域行政さえも阻害することさえなりかねない。<sup>(23)</sup>市町村合併は、地域住民の自治と生活権を確保することになるのか、再度長期的な展望の中で市町村合併は検討されるべきものといえる。また、広域化による要請も地方自治法上での広域行政機構において達成できる場合も多いものと思われる。そこで、次に、制度化されている広域行政機構を概観していく。

### 3 広域行政機構

#### (1) 広域行政機構

各自治体は、限られた行政資源のもと、住民に対し、よりよい行政サービスを提供しなければならない。そのためには、公共施設の相互利用や共通する課題への対応など、各自治体が相互に自主性を尊重しあいながら、自治体間の一層の連携・交流を進めていくことが必要である。つまり、それに答えるためには、合併という自治体自体の淘汰という広域化への対応ではなく、広域圏全体活性化、近隣自治体間のネットワーク化という視点が欠かせないのである。それは、行政区画から生じる無駄や非効率をできるかぎり解消する方向にも通じるのである。

市町村合併又は道府県の合併とは、広域圏に対応するという意味では同様であるが、両者は、明確に区別して論じられなくてはならない。合併は、基礎的な地方自治体単位の統合であり、広域行政は各区域ごとの基礎的な自治体は残しながら、連携を図るものである。

広域連携が必要とされる理由は、次の2点にまとめられる。①行政課題が多様化・複雑化するなか、地域資源を有効に活用すること、②交通・通信網の発達などに伴い、住民の生活や活動などは、市町村の区域を超えて広域化しており、行政サービスの提供においても広域化に対応することである。<sup>(24)</sup>

また、広域化の効果は、次の3点にまとめられる。①住民が安心して暮らしていくための必要最小限の基本的行政サービスについての格差是正又は水

準の底上げである。それに、②単独ではコストのかかる、専門的なサービスの提供、③行政サービスの提供にあたり、単独の市町村では限界のある受益と負担の調整である。

こういった広域課題としては、具体的に言えば行政区域を超えて行われるNPOへの支援施策や流域連携による水源涵養策、広域的な緑地環境の保全、隣接市町村による土地利用調整、ごみリサイクルシステムの統一などの施策展開があげられる。

基礎的自治体には、それぞれの政治機構が存在し、個別の事情に基づいて政策決定がなされるため、それを自治体間で広域的に調整することは難しい側面もある。地方分権の時代にあって対等・平等、そして参加と協働の原則に立った調整機能の確立の必要が求められている。

## (2) 一部事務組合

一部事務組合（地方自治法284条第2項）は、特別地方公共団体として法人格を有し、都道府県、市町村及び特別区が構成団体となる。設置の目的は、構成団体または執行機関の事務の一部を共同処理するものである。設置手続は、関係地方公共団体が、その議会の議決を経た協議により、規約を定め、都道府県の加入するものは、総務大臣、その他のものは、都道府県知事の許可を得て設けるものである。内部組織として、議会と管理者である執行機関を置く（複合的一部事務組合には管理者に代えて理事会設置も可能）。議会の議員及び管理者は、規約に定めるところにより、選挙又は選任される。

## (3) 広域連合

広域連合（地方自治法284条）は、平成7年（1995年）の地方自治法の改正により制度化されたものである。この制度は、従来の広域行政施策の問題点を克服するために生まれたものである。「一部事務組合」では、構成団体間の調整や意志決定に手間取ることから、統治主体としての政策執行をスムーズに行うという理由から生まれたものである。<sup>(25)</sup>

広域連合は、広域にわたる総合的な計画を作成し、事務の管理及び執行に



について広域計画のための必要な連絡調整をはかり、これらの事務の一部を総合的かつ計画的に処理することを設置目的としている。国に対して、権限又は事務の委任を要請し、権限又は事務の委任を受けることなど地方分権の受け皿としての機能を十分に発揮できる仕組みとなっている。

広域連合の構成団体は都道府県、市町村及び特別区であり、組織として議会及び長（執行機関）が置かれている。議会の議員及び執行機関の選出については、直接公選又は間接選挙によるものである。

広域連合は、国（都道府県が構成員の場合）、又は都道府県知事に対して直接に権限・事務の委任を要請することができる。また構成する各団体に対して広域連合規約の変更を要請でき、広域計画を策定し、その実施についての勧告も可能である。さらに広域連合は、国の地方行政機関、都道府県知事、地域の公共的団体等の代表から構成される協議会を設置できる。

設置手続は、一部事務組合と同じだが、総務大臣が広域連合の許可を行う場合には、国の関係行政機関の長に協議することが定められている。住民からの直接請求制度として、通常の制度のほかに、住民は規約の変更について、広域連合が構成団体への要請を行うよう求めることが可能である。

制度としては、独立性、計画性、民主性を備えたものだが、現実の広域連合制度は、そうした改革意図とは、裏腹の運用がなされており、特に、都道府県同士、又は異なる都道府県の市町村間での連合は、地方自治法上可能であるにもかかわらず、唯一、富山県と岐阜県との間で設立された南礪広域連合のみである。これは、都道府県をまたぐ広域連合や一部事務組合は、設置を希望する市町村の属する都道府県知事を経由して総務大臣への届出が必要であり、当然様々な協議が求められることから、連携市町村間だけではまとめきれないことがその要因である。

#### （4）協議会

「協議会」（地方自治法252条の2）は、広域連合や一部事務組合など法的な手続によることなく、当事者間での合意によって成立するものである。市町村が共同して行う事務の一部について連絡調整するものである。法人格を

有しないために、固有財産の所有など権利・義務の主体となれない。

たとえば、首都圏では「八都県市首脳会議」により、交通ネットワークや東京ベイエリアの再編・整備などの基盤整備、廃棄物問題への対応、広域防災、ディーゼル車排出ガス対策、危機管理体制などの多面的な連携策が行われている。

協議会設立にいたるスピードは速く、実現にかかるコストも低い。だが、逆に複数の主体が課題に対応することとなるため、施策内容にどのように踏み込み、実効性を得るかが難しい側面もある。

このように現行地方自治法上においての有効な広域行政機構が存在していることから、市町村合併などといった包括的な合併を早急に選択するよりも、こうした制度の運用を通しての実践経験を経た上で、自治の広域化を図っていくことも、今後大きな課題となろう。しかしながら、広域行政機構において、住民自治の観点から、疑問を呈する立場がある。すなわち、地域住民が自治体連合の共同処理に関して無関心であり、住民による直接請求などの準用が認められているとはいえ、その積極的活用までに至っていない現状が指摘される。この点につき、地域住民においても、介護保険などの広域行政が望まれ、また共同処理がなされている自治体の身近な問題について、広く知らせる自治体の責務があることにも留意しなければならないであろう。<sup>(26)</sup>

(1) 法学協会「註解日本国憲法(下)」1371頁 有斐閣、1961年

(2) 東京地判昭和37年2月26日下級刑集四巻1・2号157頁

(3) 小早川光郎「地方分権改革」(『公法研究』第62号、2000年) 167頁

(4) 小早川・前掲、170頁

(5) 磯部力「国と自治体の新たな役割分担原則」89頁においても同旨(西尾勝「地方分権と地方自治」ぎょうせい、1998年)

(6) 磯部・前掲、87頁 国・自治体の役割分担原則は、単なる事務配分の問題を超えて、地方分権改革の基本理念としての位置づけを有しており、この理念が、「実定法規範としての性格を持ちうるのか、もし法規範性が認められるとしても、行政のみでなく、立法者をも拘束しうる基本的法規範たりうるのだろうか」との本質論への展開を検討課題としている。

- (7) この説は、フランス革命期の「地方権」の思想や法人を自然人と等しく、人格・権利などを有しているとした19世紀ドイツのギールケの「組合協団体」に由来する
- (8) 塩野宏『行政法Ⅲ（第2版）』（有斐閣，2001年），104頁
- (9) この説は，19世紀ドイツ後半のドイツ公法学において主張されたものである。
- (10) 柳瀬良幹「憲法と地方自治」（有信堂，1954年）12頁以下
- (11) この説は，カール・シュミットにより提唱され，ワイマール後半期以降のドイツ公法学および戦後の西ドイツにも受け継がれた通説的学説
- (12) 成田頼明「地方自治の保障」（『日本国憲法体系5巻』有斐閣，1964年），287頁以下
- (13) このネーミングは，伝來說を前提にしてなりたっているものであり，従来の固有権説と区別する意味で使われている。人権や国民主権という憲法原理によって，「地方自治の本旨」の再構成を試みる考え方は，他に，北野弘久「憲法と地方財政権」（頸草書房，1980年）27頁以下，手島孝「学としての公法」（2004年，有斐閣）98頁，時岡弘「憲法と地方自治」『現代憲法の基本問題』（早稲田大学出版部，1974年）などがある。
- (14) 鴨野幸雄「地方自治権」（『憲法学の基礎概念Ⅰ』頸草書房，1983年）274～275頁
- (15) 杉原教授は，フランス憲法学の「人民主権」概念を借りて，国民主権の現代の変容を説いている。憲法における国民主権を人民主権的に理解している点で，沿革，歴史的意義など異質であるが，国家権力と国民の問題を国家に対する人権論として構成する上では，説得的である。法律時報48巻2号・3号・4号 1976年参照
- (16) 杉原泰雄「『地方自治の本旨』について」法律セミナー増刊「現代地方自治」1979年 46頁
- (17) 明治期に市制町村制施行に伴うもので，明治23年には，明治16年に，19市12194町59284村（71497団体）が，39市15820町村（15859団体）と四分の一に激減した時期がある。
- (18) 鳴海正泰「戦後自治体改革史」（日本評論社，1982年）129頁
- (19) 当時，合併が急速に進んだ理由としては，地方交付税算定を5年間据え置く，新町村建設事業について地方債発行，合併町村に対しての国庫補助金の優遇という財政上の優遇措置が挙げられる。鳴海・前掲注（3）129頁
- (20) 2004年9月16日現在
- (21) 西尾勝「これからの行政活動と財政～第二次分権改革の焦点」（公人の友社，2002年）参照
- (22) 原野翔「現代行政法と地方自治法」（法律文化社，1999年）10頁以下
- (23) もっとも顕著な例としては，いわゆる「飛び地」合併話である。北海道の中標

津町と羅臼町では両市の間は、30km離れているが、合併計画は順調に進んでいる。より中心地である中標津町への人の流れが進んでおり、過疎化の進む羅臼町は、財政上の切迫を理由に合併を強く望んでいる。他にも、伊万里市と有田町との合併案などもある。7月14日号、週間ダイヤモンド、2004年

(24) 牛山久仁彦「広域行政と自治体経営」(ぎょうせい、2003年) 参照

(25) 第23次地方制度調査会「広域連合及び中核市に対する答申」

(26) 原田晃樹「広域連合制度の特質とその活用方途」日本地方自治学会編「介護保険と地方自治」(敬文堂、1999年) 199頁

## 四 ヨーロッパ地方自治憲章と地方分権改革

### 1 ヨーロッパ地方自治憲章

次に、日本の自治制度のあり方を考える上で、参考になるとと思われるヨーロッパ地方自治憲章を紹介する。

このヨーロッパ地方自治憲章とは、多国間の条約として、地方自治の国際的保障をめざすものであり、1985年7月にヨーロッパ評議会において採択されたものである。憲章第15条に基づき4カ国が批准した後、1988年9月に発効した。現在、ヨーロッパ評議会加盟国44カ国のうち、41カ国が、署名し、<sup>(1)</sup>38カ国が批准している。

第2条から第11条までが地方自治体の実体的な内容を定めているが、日本の地方自治制度と比較して、以下の点が特徴的である。

第一は、第4条2項において、「地方自治体は、法律の範囲内で、その権限から除かれていない事項、または他の団体に付与されていない事項に関して、自らの発意に基づいて、行動する完全な権限を有する」と規定されており、自治体が区域で起きる問題について、それを解決する権限を有するという「全権限性の推定」を定めた点である。

第二は、第4条3項において、「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。他の団体への権限配分は、仕事の範囲と性質及び能率と経済の要求を考慮して行わなければならない」として「補完性原理」が規定されている点である。また第三は、地方自治体の法的保護に

ついて司法救済を認めていることである。

その他には、地方自治体の首長公選の規定がない点であるが、これは、スウェーデンなど、地方議会の得票数に基づき首長が決定されるなど、地方自治制度、そのものの差に由来するものである。また、日本の都道府県に相当する広域自治体の規定が不十分なところが挙げられる。<sup>(2)</sup>

この内容をもとに、国連で世界地方自治憲章草が発表された。この草案は、1998年5月に国連人間居住センター（UNCHS）と都市自治体世界調整協会（WACLAC）が共同で作成したものである。ヨーロッパ地方自治憲章をモデルに、人間居住政策の重視などを盛り込んだものである。男女平等の規定や市民とのパートナーシップなどの規定があることが相違点である。

2001年6月の国連特別総会での草案採択を目指したが、中国と米国の激しい反対にあって、憲章自体の審議は行われなかった。両国の反対理由は、中国は地方政府が強い権限を所有することへの懸念から、米国は、国として統一の法律の制定につながることを理由とし、地方自治は主権国家の国内事項であることを強く主張した。また提案団体である地方自治体世界調整協会（WACLAC）の権限の範囲を超えるものではないかといった疑念が提示された。結局、地方自治の推進という方向性には、同意するものの、内容及び憲章制定の可否については引き続き検討が必要という動向であった。

「ヨーロッパ地方自治憲章」「世界地方自治憲章（案）」の策定の動きは日本国内でもいくつかの議論を引き起こしている。平成15年7月、高山市で開催された「第23回全国知事会議」において、岐阜県から「日本地方自治憲章（試案）」が提案された。この試案では地方分権改革の目的は、地域住民のため、地方自治体が自らの責務をまっとうできる体制を築くことであり、国と地方のあり方を中央集権的画一型から、「地域の独自性が発揮できる住民主導の自己責任型行政システム」に根本から転換することであり、地方自治の国際標準として「近接及び補完の原理」を提示している。<sup>(3)</sup>

## 2 地方分権改革のあり方

地方自治の基本的なある方として「近接及び補完の原理」を取り入れたヨーロッパ地方自治憲章は、現在、欧州評議会加盟国のうち、9割の国が批准している。また、ヨーロッパ地方自治憲章を参考に起案された「世界自治憲章（案）」は、一部の国の反対により、成案には至っていないが、日本政府は基本的には賛成の立場にある。しかし、わが国の地方分権の進展は、世界自治憲章の理念（近接及び補完の原理）から程遠い状況にある。

一方、日本国憲法は、第8章地方自治として、独立の章を設け、地方自治を規定している。その冒頭の第92条では、「地方公共団体の組織及びその運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」としている。この地方自治の本旨に基づいて、地方分権推進一括法で改正された新地方自治法の第1条の2においては、国として、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない旨を定めている。また第2条第11項及び第12項においては、地方公共団体に関する法令の規定は、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえるべきであると定め、立法原則や解釈・運用基準が新たに織り込まれている。しかし、今後、分権型社会をめざす方向が、はっきりと示された以上、より一層明確な基準が必要なのではないか。すなわち、憲法の地方自治の本旨の解釈の基準のうちに、このヨーロッパ地方自治憲章が示すような、「近接及び補完の原理」を盛り込んでいく必要があると考える。

一方、わが国においては、地方分権推進法第四条で「住民に身近な行政は、住民に身近な地方公共団体において処理する」としたが、改正地方自治法第一の二では、「住民に身近な」という文言が削除されていることから、市町村優先の原則や近接及び補完の原理を読み込むことができないとする主張も見られる。<sup>(4)</sup>しかしながら、ヨーロッパ地方自治憲章では、「市民に最も身近な行政」という表現は、補完性の原理を示すものとして使われており、「地方自治の本旨」の解釈の中に、補完性の原理を取り入れることができる

（5）  
ものと解される。

従って、今後の地方自治制度としては、以下、5つの視点から改革が行われるべきであると考える。

第一には、身近な地域の課題を多様な主体の参加によって解決していくよう、地域社会の事務は、住民の意思に基づいて、住民のために行われなければならない。すなわち、住民自治の保障が優先されなければならない。

第二に、これを実効あるものとして、多段階的に地方自治を担う行政主体が認められ、その事務が国から独立して処理できること。すなわち、団体自治の保障が必要である。

第三に、住民により近い政府・機関が公的事務を優先的に履行するという近接及ぶ補完の原理を履行すること。つまり、市民に身近な地域コミュニティでの課題解決が図られ、その解決が困難であるときには、基礎自治体・広域自治体へとその解決の調整を図ることが必要であろう。

第四に、事務配分に見合った自主的財源を適切に配分するという権限と財源の保障が不可欠である。

そして最後に、その地域社会の課題対応にあたって、縦割り行政ではなく、総合的に行政が行われ、市民にも情報を共有し、地域住民との協働・参画により自治体運営がなされる必要があろう。

中央集権的な地方自治から、自立した地方自治へと世界的な規模での転換期が訪れている中、わが国においても、憲法の示す「地方自治の本旨」を最大限に実り豊かなものとすべく、地方自治制度の拡充に努めていく必要がある。住民を取り巻く時代や生活スタイルの変化にともなって、地方自治の広域化は避けられない状況とはいえるかもしれないが、「地方自治の本旨」、特に、住民の意思を尊重した住民自治に則った自治体運営がなされるべきであろう。その上で補完性の原理を取り入れたきめ細かい「街づくり」を行っていくとともに、自治体の自治が円滑に行われるよう、より大きな権限と財源の移譲が望まれるものである。

- (1) 批准していないのは、ベルギー・フランス・グルジア・アンドラ・サンマリノ・スイスの6カ国である。尚署名のみはアンドラ・サンマリノ・スイスである。
- (2) この後、中央政府と地方自治体間にある自治体について、広域自治体と基礎自治体との関係を整理すべく「ヨーロッパ広域自治憲章草案」がまとめられた。広域自治体が基礎自治体の権利を侵害しないように保障するものである。この草案は、1997年7月に「ヨーロッパ市町村・地域会議」の総会において採択された。ただし、ヨーロッパ評議会の最高決定機関である閣僚委員会では採択されていない。
- (3) 「日本地方自治憲章（試案）（岐阜県発日本地方自治憲章を考える会）」
- (4) 佐藤文俊「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正（二）」自治研究第七十六巻1号，58頁
- (5) 廣田全男「事務配分論の再検討」公法研究第62号，2000年，181頁

## 五 おわりに

本稿では、現在進行しつつある地方分権化の流れのなかでの、市町村合併を中心とした広域行政の展開のあり方について、「地方自治の本旨」の概念を軸に、検討を試みたものである。

合併特例法の期限が2005年3月と迫るなか、各自治体は、政府の財政支援を誘因に「かけこみ合併」に拍車がかかってきている。マスコミも当初は、時代の変化における生活圏の変化とそれへの対応として、市町村合併が自治体の事務の簡素化、経費節減をもたらすものとして、好意的に解してきたように思われる。しかし、住民の意思を無視した強行な政府・自治体の合併が各地で行われるにつれ、あらためて、住民の意見が反映され、納得のいく合併論争がなされているかといった視点から、逆に、その市町村合併の政府の財政優遇策による、その強引な手法を批判的に報道するものも多く見られるようになっている。それは、まさにプロセスも踏まえ、地方自治のあり方を問うものである。真の分権化社会の到来は、「地方自治の本旨」にかなうものであるといえるが、それには、合併後のあるべき姿や構想の具体化が不可欠である。

市町村合併は、編入合併、新設合併を問わず、基礎的自治体の廃止を伴う



ものであることから、その論議は慎重に、住民自らの納得と合意、そしてビジョンを伴わなければならないのは当然である。広域化の流れは、認めるにせよ、早急な財政誘導による合併推進は、後に禍根を残すことになるように思われる。広域行政の課題の根本は、住民による自治体間の地域連携、ネットワーク作りが核であるように思われる。広域行政の手法としては、合併の他にも、現行法でも様々な広域行政機構が存在する。特に、住民自治に根ざしたその運用方法、またその充実、今後の研究課題となるが、住民に身近な問題を各自治体の地域住民との連携で対応していくことが、何よりも先決であるものと思われる。このような連携に意を尽くしてこそ、その中で、地域の広域化についての住民意思というものが形成されていくように思われる。

政府地方分権推進委員会では、その最終報告で、市町村合併の経過を見ながら「現行の都道府県と市区町村の二層の地方自治体からなる現行制度を改める」方向との方針を表明し、また道州制についても、広域的な経済開発や経済政策を想定して、財界が中心となって主張が繰り返されてきている。本稿では、このような課題についてはあまり触れなかったが、この種の議論においても、国と地方、また広域自治体と基礎的自治体の役割分担を明確化し、「地方自治の本旨」を踏まえた広域性の議論を充実させていくことが必要であると思われる。