

日本型広域的地方自治制度の方向性

——地方自治法の改正を中心として——

山 田 光 矢

目 次

- 一 地方自治制度改革をめぐる近年の動き
- 二 中核市制度の特徴と問題点
- 三 広域連合と地方公共団体の組合
- 四 日本型の広域的地方自治制度の方向性

一 地方自治制度改革をめぐる近年の動き

「地方自治法の一部を改正する法律案」と「地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う法律関係の整備に関する法律案」は平成六年六月七日に衆議院本会議で可決され、同年六月二二日には参議院本会議で可決されたことを受

けて、同年六月二十九日に公布された。この地方自治法改正は「中核市制度」の創設、「広域連合制度」の創設を含む地方公共団体の組合に関する規定の改正、「直接請求における代筆署名」の導入、「住民訴訟(四号訴訟)」に係る応訴費用の公的負担」の導入、「罰金額及び過料額の引上げ」そしてこうした改正にともなう「別表の改正」を主たる内容とするものであった。この中で大きな改正となったものが「中核市制度」の創設と、「広域連合制度」の創設を含む地方公共団体の組合に関する規定の改正といった、特に広域的行政に関するものである。

めまぐるしい発展や変化を遂げる現代社会は、既存の自治制度や財政制度が社会的な実情や行政需要などと不適合を生じていることから、地方自治制度に対して強く改革を迫っている。戦後日本の地方自治制度改正のバイブルとなつたシャウプ勧告と神戸勧告は、市町村優先主義を前提にしながら、事務の再配分と税制改革を通じた国と地方の役割と権能を見直すことによる、地方自治の発展を強く求めた。地方分権の実をあげようとするこれらの勧告の要求事項は、明治維新から第二次世界大戦終了時までの富国強兵策や戦時行政を通じた中央集権体制を、分権と自治というスローガンによって打破するための指針とされた。それゆえシャウプ勧告と神戸勧告は、機関委任事務を中心として論じられる国と地方の事務配分の改善や、地方交付税交付金や国庫支出金を中心として論じられる依存財源中心の地方公共団体の財源のありかたを再考する場合のバイブルとなつていたのである。⁽¹⁾

戦後日本の地方自治制度改革の標的となつたものは、ナショナル・ミニマムを前提とした全国的な統一性や公平性を重視した行政サービスの提供であり、国からの権限移譲を受けるだけの能力のある地方公共団体の創設を目標とした。大日本帝国憲法の制定・公布にともなう近代地方制度の確立のために、全国に七万一千八百八十二存在した市町村を合併によって明治二二年に一万五千八百五十九に統合したように、日本国憲法の制定・公布と地方自治法の制定

にとまう現代地方自治制度の確立のために、政府は昭和二二年に一万五百六存在した市町村を昭和二八年に三年間の時限法として制定された「町村合併促進法」の制定を通じて、昭和三一年には三千九百七十五市町村までに統合し、新しい地方自治制度の受け皿となりうる広域的な地方公共団体の創設を実施した。⁽²⁾ 当時は戦後日本経済が復興から回復へと向かう時期であり、自治能力の乏しい多くの地方公共団体は政府の政策すなわち（市）町村合併の促進策に乗りながら地域の復興と回復をめざした。

このように戦後日本の地方自治制度の改革は、中央集権的性格の強い事務や租税に関する権限を、いかにして地方に配分して地方分権の実をあげるか、そして地方は権限の配分を受けるに足る自治体をいかにして創設するかが問題となっていたと思われる。ただしこの事を裏からみれば、国は地方分権促進の意思は有しているものの、地方公共団体そのものに配分された権能を実行するに足る能力がないことから分権をためらわざるを得ないという理論を構成させることになる。他方地方公共団体の側においても、住民からの行政需要に対して、越権行為あるいは財源不足といった理論によって、行政サービスが充実しない理由をひとえに国の側にあるといった弁解の根拠となっている。行政改革の本質は国の機構改革や役割分担ばかりでなく、国と地方の、そして普通地方公共団体のみならず特別地方公共団体を含めた地方公共団体相互間の機構改革や役割分担といったものを総合的に見直すところにある。この場合、社会的な状況が改革に際して大きな要因となることはいうまでもないが、変動の激しい現代社会においてはどの程度の裁量の範囲をそこに付与するかを考えておかなければ、流動的な社会事情に対して固定性を有する法令や行政機構が有効に対応できないという事情が呈される事になるであろうことは想像に難くない。

これまでの地方自治制度の改革の方向性が、産業社会の拡大に対応した広域化によるスケール・メリットにあった

ことは、多くの改革の足跡が明確に示している。スケール・メリットを前提とした戦後の地方自治制度に影響を与えた制度や政策には以下のようなものがみられる。その第一のものが昭和二年の地方自治法で確認された一部事務組合、役場事務組合、全部事務組合といった地方公共団体の組合と、昭和四四年の地方自治法改正にともなう複合一部事務組合の創設といった、地方公共団体がその事務を共同処理するための組合による広域的な事務の共同処理方式である。第二のものが昭和二八年の「町村合併促進法」や昭和三六年の「新市町村建設促進法」そして昭和三七七年の「市の合併の特例に関する法律」、さらに昭和四〇年に一〇年間の時限法として制定され、昭和五〇年と六〇年にそれぞれ一〇年間延長された「市町村の合併の特例に関する法律」などがその代表的なものである、合併による広域的な普通地方公共団体の創設である。第三のものが昭和四四年の「新全国総合開発計画」に基づく広域市町村圏の設定やそれにとともなう複合一部事務組合制度の導入、昭和五二年の第三次全国総合開発計画によって設定された地方生活圏とその後のもろと市町村圏、さらに昭和六二年の第四次全国総合開発計画によって設定された地方拠点都市地域といった、いずれも広域市町村圏を基礎においた将来の合併を一応念頭においた広域的なエリアの設定である⁽³⁾。

こうした制度や政策のなかで特にスケール・メリットを前提とした広域行政促進の先駆けとなった代表的な政策が昭和四四年の「新全国総合開発計画」である。新全国総合開発計画の主要課題の第一のものが国土開発の新骨格の建設であり、その結論は「新しい情報化社会を迎えて、以上のような都市、全国的な通信網、交通体系の合理的整備によって、全国土をおおう新ネットワークを計画的に形成する⁽⁴⁾」というものであった。昭和三四年の東海道新幹線と名神高速道路の建設工は、日本の本格的な高速交通網整備の幕開けを示すものであり、新全国総合開発計画はそうした設備を利用した通信や交通に関するネットワーク網の拡充を見込んだ、スケール・メリット発揮可能な新たな地方行

政単位の創設を予定していた。これが全国に現在では三三七圏域の設定がみられる広域市町村圏であり、新たな市町村の合併に進まなかったのは、戦後の市町村の合併が昭和二八年に開始されたばかりであって、合併後一〇数年で再度合併を実施することは地方公共団体に混乱を生じ兼ねないという懸念が認められたためである。⁽⁵⁾

交通網の整備とモータリゼーションの普及は人々の行動半径を拡大し、既存の市町村を越えた領域を日常生活圏として認識させるに至っている。こうした傾向は現在でも衰えてはいない。三三七の広域市町村圏をみた場合、自分の住む市町村内に通勤もしくは通学している者の比率は、一九八〇年と一九九〇年の国勢調査結果を比較した場合、平均値が四〇・〇%から三五・八%に低下しているものであり、実に三三七の圏域で自分の住む市町村で通勤や通学をする人口が減少しているのである。反面圏域の中心市へ他の市町村から通勤もしくは通学する人々の比率は、平均値が一・〇%から一二・九%に増加しているのであり、特に同一圏域内の周辺市町村から中心市へ通勤通学する人々の比率は一・八%から一三・七%へ増加しているのであり、本来中心市と周辺市町村によって構成されることが前提となっている広域市町村圏においては、双方の結びつきがより密接となっていることがこうした数字からも読み取ることができる。⁽⁶⁾

前述のように第三次全国総合計画において設定された地方生活圏においても、第四次全国総合開発計画において設定された地方拠点都市地域においても、広域市町村圏が一つの基準となっている。⁽⁷⁾それゆえ日本型広域的な地方自治行政の実態を、横道清孝氏と新妻政弘氏の実証分析を借りて明らかにしてみたい。一九八〇年と一九九〇年の国勢調査を対比した場合、広域市町村圏の平均人口は二〇万一一五四人から二〇万八二九九人へ増加しているが、一九九〇年の国勢調査では最も多いのが人口一〇万人以上一五万人未満の圏域で九五存在している。また一九八〇年から八五

年にかけて人口が増加した広域市町村圏が一九七〇年代であり全体の五八・五%なのに対して、一九八五年から九〇年に人口が増加したのは一三四圏域で全体の三九・八%へと減少しており、人口が一〇万人未満では八七%の圏域で人口が減少しているのに対して、人口が三〇万人を越える圏域では七七%が増加傾向にあることから、人口規模の大きい圏域では人口が増加傾向にあり、小さい圏域では減少傾向にあることがわかる。

彼らは広域市町村圏を地域分布から、ブロック中心城市や県庁所在地を形成する都市商業型地域と、こうした大都市圏の周辺に位置する都市工業型地域、そしてさらにその周辺に位置する農村工業型地域と農村商業型地域に類型化した。都市商業型地域は七八圏域で全体の二三・一%であり、都市工業型地域も七八圏域で全体の二三・一%を占め、両者の圏域の多くが人口の増加傾向や中心城市の中枢性の拡大傾向を示している。他方農村工業型地域は九四圏域で全体の二七・九%を占め、農村商業型地域は八七圏域で全体の二五・八%となっており、両者の多くのものは人口減少傾向や中心城市の中枢性の低下傾向を示している。このことは広域市町村圏が成長の可能性が大きい都市型の圏域と、衰退する可能性の大きい農村型の圏域に分離していく傾向があることを示している。しかも前述の地方拠点都市地域は主に都市型で中心城市の中枢性が高く、圏域と中心城市の人口がいずれも平均値を上回るものが指定を受けており、広域行政機構として協議会を設置している場合が多い。他方ふるさと市町村圏は主に農村型で中心城市の中枢性が低く、圏域と中心城市の人口がいずれも平均値を下回るものが指定を受けており、広域行政機構としては一部事務組合あるいは複合一部事務組合を設置している場合が多い。⁽⁸⁾

こうした広域市町村圏の二分化傾向は、日本の地方公共団体が都市型と農村型に明確に区分される地域的な特徴のうえに存在することを示しており、こうした事実を前提として地方自治制度も改革されなければならないこと

を示している。この場合にモデルとなるのはメトロポリタン・エリアとノン・メトロポリタン・エリアそしてロンドン・エリアに区分し、それぞれを広域的に再編成した後で、地域の実情に見合った自治制度を採用しているイングランドということになる⁽⁹⁾。日本の地方自治が広域化を要請しかつその可能性を高めていることを示す証拠の一つとしてモータリゼーションの発達をあげることができる。一九七〇年と九〇年を比較した場合、自動車の保有台数は三・二倍に増加し、道路網の整備が追いつかない状況にあることも事実であるが、自動車保有台数の急増は国民皆免許あるいは一家に一台というモータリゼーションの進展を予測させ、人々の日常生活圏の拡大を示している⁽¹⁰⁾。ただしオイルショック以降の日本社会は、低成長を前提として豊かで魅力ある生活圏の整備に力を注ぐことを要求するようになった。その結果、それぞれの地域が、地域の自然的・社会的・歴史の実情に則した街づくり・都市づくりを遂行可能な地方自治制度の整備を要求するようになったのである。このために必要なものは地方分権の充実であり、多様な行政需要に対応可能な地方自治制度の導入であった。

こうした社会的背景を受けて、地方分権化や地域活性化のための新しい地方自治制度導入を提唱したものが、平成元年二月の第二次臨時行政改革審議会の「国と地方の関係等に関する答申」である。この内容は中央から地方公共団体への行政権限の委譲、地域中核都市、都道府県連合及び市町村連合の制度化、地方自治体の自己改革と地域活性化施策の推進などを主体とするものであった。同審議会は平成三年一月二月の第二次答申と平成四年六月の第三次答申において、地方分権特例制度（いわゆる「パイロット自治体制度」）の創設を提唱した。地方分権特例制度は平成四年一月二月に閣議決定がなされ平成五年からスタートした。他方、地方中核市と都道府県及び市町村の広域連合は、第二三次地方制度調査会の検討課題となり、二年間の審議の後の平成五年四月に「広域連合及び中核市に関する答申」

に結実した。こうした流れのなかで平成五年六月には「地方分権に関する決議」が国会で行われ、国会も二一世紀に向けた時代に相応しい地方自治を確立するために、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していく覚悟であることを内外に示したのである。平成五年一〇月の第三次臨時行政改革審議会最終答申は、広域連合及び中核市制度の早期の法制化と地方公共団体による積極的な活用を表明し、平成六年二月には閣議において「今後における行政改革の推進方策について」(いわゆる中期行革大綱)が決定され、広域連合制度及び中核市制度の導入に関する法律案を通常国会に提出することになり、両制度は冒頭のような経過を経て平成六年六月導入されることになったのである。⁽¹⁾両制度は単にスケール・メリットをめざした画一的な地方公共団体の広域化ではなく、地域的な特徴や付与される行政権限の内容に応じて、それぞれの地域で住民の参加を保障しながら、自由な形で広域的な行政需要に対応しようとするものである。

二 中核市制度の特徴と問題点

中核市制度は地方自治法第十二章の大都市に関する特例を大都市及び中核市に関する特例に修正し、第二節中核市に関する特例、すなわち第二百五十二条の二十二から二十六を追加することによって創設されたものである。地方自治法第二百五十二条の二十三の中核市の要件によれば、中核市は第一に人口三十万以上を有すること、第二は面積百平方キロメートル以上を有すること、第三に当該市の人口が五十万未満の場合にあつては、当該市を含む周辺の地域における経済社会生活圏の中核としての機能を有する都市として、政令で定める基準を満たすこととなっている。こ

の中核市の満たす基準として政令が示した要件は昼夜間人口比率が一〇〇以上というものである。中核市は地方自治法第二百五十二条の二十四によれば政令で指定されることになっており、自治大臣が指定に係る政令を立案する場合には関係市からの申出を必要としている。しかも関係市が申出を行う場合には、当該市の議会の議決を経て都道府県の議会の議決を経た同意を必要としている。これは中核市が政令指定都市の処理することができず事務のうち、都道府県が一体的に処理することが効果的な事務その他の中核市において処理することが適当でない事務以外の事務で政令で定めるものを、政令で定めるところにより処理することができずためである。すなわち都道府県は政令により認められた事項を中核市に委譲することになるため、中核市を希望する市に対して同意をするか否かの判断を委ねられているのである。⁽¹²⁾

こうした中核市が処理することになる主な事務としては、第一に民生行政に関する事務として、身体障害者手帳の交付や母子相談員の設置、母子・寡婦福祉資金の貸付け、養護老人ホームの設置許可・監督がある。第二に保健衛生行政に関する事務として、飲食店営業等の施設に係る基準の設定や飲食店営業の許可そして墓地、納骨堂又は火葬場の営業等の許可がある。第三に都市計画等に関する事務として、市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可、土地区画整理組合の設立の認可、宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可、屋外広告の条例による設置制限がある。第四に今後政令改正により特例を設けるものである環境保全行政に関する事務として、大気汚染の防止に関する事務や一般廃棄物処理施設の許可や立入検査そして浄化装置等の届出、勧告および変更命令がある。⁽¹³⁾すなわち中核市制度はこうした事務を担当する権限を政令によって付与することにより、「社会的実態としての規模能力が比較的大きな都市について、その事務権限を強化し、できる限り住民に身近で行政を行うという地方自治の理念を实

現しようとするもの⁽¹⁴⁾」ということができる。

二三の特別区すなわち狭義の東京都を除く現行の市町村は、一二の政令指定都市を例外として、残りの三三二三の市町村は人口や都市的機能等の要件によつて若干の相違はあるものの、機能的にはほぼ同等のものとして位置づけられている。こうした市町村の扱いを見ると、平成六年三月末の数字で見た場合、政令指定都市を除く市のうちで最大の人口を誇るものが八〇万人弱の堺市であり、最小の人口の町村である東京都の青ヶ島村の人口はわずか一九二人であることから見れば不合理のように思われる。しかも人口が最小の市である歌志内市の人口はわずか七千五百人強であり、人口最大の町村である印西町の人口は五万四千八人強であることは、名称と実態の不一致を示している。⁽¹⁵⁾こうした点から見れば市町村を再編するか、人口規模に応じて名称を変更させて、状況に応じてすなわち名称に応じて配分する権限を異なったものにするという方法が考えられて良いということになろう。しかし現行の市町村を改変することはかなりの混乱が生じる余地があるといわざるをえない。合理的な理念による市町村の改変を考慮するような国民の意識が醸成されているとは考えられないからである。醸成されていればもっと合理的な視点からの町村合併が推進されているはずであり、第二四次地方制度調査会が平成六年一月に「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」を提示する必要はないはずである。⁽¹⁶⁾

中核市については「確かに、政令指定都市とそれ以外の市町村といった二元化が、中核市が入ることによって多様になったようにみえる。しかし、政令指定都市一二と中核市となる二七、そしてそれ以外の基礎自治体約三、二〇〇という数から見ると、『多様化』というより『特例』といった印象のほうが強い。もちろん中核市の要件を満たそうと合併しようとするところもあろうから、中核市の数は将来増えるであろうが、それでも市の特例といった印象はぬぐえな

い¹⁷⁾」といった評価がなされるのも、中核市の実態が若干不合理なためである。例えば「指定都市を除き、人口三〇万以上の市が全国で五二あり、そのうち面積が一〇〇平方キロメートルに達しない市が一九、昼夜間人口比率が一〇〇未満の市（人口三〇万―五〇万）が二一（うち面積は一〇〇平方キロメートルを越えるものは六市）あり、これらがいずれも中核市とはなりえないこと、制度的には、人口五〇万以上であれば指定都市にはなりうるが、面積が一〇〇平方キロメートル未満の場合は中核市にはなりえないという矛盾がある¹⁸⁾」との指摘はまさに中核市となりうる要件がかなり特殊であり、まさに特例という印象を与えているためである。その証拠に人口が五〇万人を越える市が七つ存在するが、相模原市と船橋市は中核市となる要件を満たしていない。また四五存在する人口三〇万以上五〇万未満の市の半数以上の二四の市も中核市となる要件を満たしていない。

人口密度の低い地域が合併によって三〇万都市を形成しても昼夜間人口比率が一〇〇を越えることは不可能なばかりか、都市圏域で人々が移動するだけで比率は限り無くゼロに近づくことも考えられる。そうした圏域は当然のごとく農村地域（非都市地域）であり、そこには市街地や集落ごとのサブとなる地方公共団体が必要となろう。もちろんこれを広域市町村圏として見た場合にも、それは必ずしも人口は三〇万人以上となるどころか、一〇万人以下のところも見られる。人口が一〇万人未満の広域市町村圏では当然に中心市の中核性は低く一体性にかけるものであろうことは想像に難くない。そうした地域にもサブとなる地方公共団体が必要である。中核市を特例とする見方の一つに「中核市の対象は、都市自治体のみであり、非都市自治体はおきざりにされたままである¹⁹⁾」との視点がある。それゆえ日本でもイングラントのような都市地域と非都市地域を対象とする異なった地方自治制度を導入する必要があると思われるのである。都市地域は一層制の政令指定都市か条件を緩和した中核市すなわちイングラントのディストリクト

(大都市) のようなものにし、非都市地域は道や県と一般の市(自主的合併により創設する)を普通地方公共団体とし、その下にサブとなる地方公共団体である町村を配置することも考えて良いであろう。これはイングランドのカウンティ(県)とディストリクト(市)とパリッシュ(町村)の關係に類似したものになろう。⁽²⁰⁾それゆえ中核市は都市地域のための広域的地方自治制度の中心となるものと割り切ったほうが妥当なように思われる。

三 広域連合と地方公共団体の組合

広域連合制度は地方自治法第三章地方公共団体の組合の規定を改正することによって創設されたものである。従来は節を設けず第二百八十四条に地方公共団体の組合には一部事務組合と全部事務組合と役場事務組合があることを項ごとに説明していたのであるが、今回の改正によって第一節総則をおき、その冒頭に組合の種類及び設置を示した第二百八十四条において、その第一号に明確に地方公共団体の組合は、一部事務組合、広域連合、全部事務組合及び役場事務組合とすると規定し、広域連合が新設されたことを強調した。また第二節では一部事務組合を解説し、第三節では広域連合を解説し、第四節では全部事務組合をそして第五節では役場事務組合を明確に区分して解説している。町村だけに設置が許されるものであり、現存しない全部事務組合と役場事務組合に関する規定をそれぞれ独立した節として残したことは、広域化の進展と都市地域と農村地域(非都市地域)にそれぞれ対応した地方自治制度の再構築が考えられる日本の今後の地方自治制度において、これらの組合制度が再度利用できる可能性が認められたためのように思われる。

とにかく今回の地方自治法第三章の改正の最大の目玉は広域連合制度の創設である。広域連合の設置の手續は概ね一部事務組合と同様のものとなっている。これは広域連合が地方公共団体の組合として創設されたためである。広域連合の特徴を明確にするために一部事務組合のそれと対比してみたい。団体の性格が特別地方公共団体（組合）である点は両者に共通する。また構成団体が都道府県、市町村及び特別区であることや、公益上必要がある場合においては、都道府県知事は、関係ある市町村及び特別区に対し、一部事務組合又は広域連合を設けることを勧告することができる点、さらに設置の手續についても、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自治大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得て設ける点も共通している。ただし自治大臣が広域連合の許可を行おうとするときは、国の関係行政機関の長と協議することを義務づける規定が広域連合にだけおかれているのは、一部事務組合は既存の地方公共団体に付与されている事務や行政事務を共同で処理するためのものであるのに対し、広域連合には、国又は都道府県は、広域連合に対し直接権限・事務の委任を行うことができる、あるいは都道府県の加入する広域連合は国に、その他の広域連合は都道府県に権限・事務を委任するように要請することができるとの規定がおかれ、その性格に応じて上位の公共団体からの権限委任が期待できる可能性を有していることから、権限を委譲する可能性のある機関との事前の協議が当然に必要とされるためである。この規定は特別地方公共団体である広域連合には、普通地方公共団体に対して予定されているパイロット自治体と類似した性格や機能あるいは権限を認めようとする方向性が内在していることが読み取れるように思われる。

一部事務組合の組織は議会―管理者（執行機関）となっており、議員等の選出は規約の定めるところにより選挙又は選任されることになっており、その方法はまさに構成団体が自由に設定できるのであり直接請求制度については法

律上の規定はなく、構成団体の住民の権利がどの程度保障されているのかは非常に不明確である。これに対して広域連合の組織は議会―長(執行機関)という首長制を予定しており、議員は構成団体の有権者(住民)による直接選挙か構成団体の議会による間接選挙によつて選出されるのであり、長は構成団体の有権者(住民)による直接選挙か構成団体の長による間接選挙によつて選出されるのであり、直接請求制度についても、普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか、広域連合の区域内に住所を有するものには広域連合に対して規約の変更について構成団体に對して要請するよう求めることができるものとされており、ほぼ普通地方公共団体と類似した直接請求制度が住民に認められているのである。⁽²¹⁾

広域連合のこうした性格について、「市町村合併特例法が来年の三月末を以て期限切れとなることもあつて、市町村合併の在り方に対する関心が高まつており、合併に関する様々な議論が展開されている。今回の地方自治法改正に關して言えば、広域連合は一部事務組合に比してより構成団体からの独立性が高いものとなつており、広域市町村圏の広域行政機構としては最適なものと考えられることから、市町村合併のワンステップとして広域連合を用いることをねらいとしているのではないかと略々、といった議論である。これらの意見に対する答は、立法を計つた立場としては、いずれも否である」⁽²²⁾との答が自治大臣官房審議官である中川氏から提示されているが、広域連合制度や中核市制度の背景にはそうした思惑があると推測される。特に広域連合は既存の普通地方公共団体の上位に位置する、普通地方公共団体により近い特別地方公共団体の設置を予定したものとみられるためである。都道府県の広域連合は府県連合や道州制あるいは連邦制を視界にいた制度と考えられるし、市町村の広域連合はまさに広域市町村圏に議決機関と執行機関を配置し、住民参加をかなりの程度保障することによつて合併に向かわせようとする意図が見え隠

れするように思われる。

確かに広域市町村圏を単位として合併することは、都市地域においては大きなスケール・メリットの確保につながるであろう。しかし農村地域（非都市地域）にあつては市街地や集落が必ずしも隣接しているわけではなく、点在する各地域の特性に応じたきめの細かい行政サービスの提供を、広域市町村圏を単位とした合併は疎外する要因ともなりかねない面を有しているのである。しかし現実には一体性の強い都市地域においては、中心市を核とした発展をめざす「都市づくり」が必要となるが、その広域的対応は、ガリバー的な中心地に周辺町村が飲み込まれることを嫌うこともあつて、柔軟な協議会という形が中心に行われていることが多いし、行われるであろうという評価を下すことができる。反面分立的性格の強い農村地域（非都市地域）にあつては中心市の中枢性が強くないため、振興政策は圏域全体に面的に散らばつたものとなりやすいことから、広域的な対応も硬い組織の一部事務組合中心で行われている地域が多いし、行われるであろうという評価を下すことができるのである。⁽²³⁾

それゆえ今回の地方自治の一部を改正する法律が導入した広域連合は、特に市町村レベルにおいて現状が要求する協議会方式と一部事務組合方式と、実際に導入されている方式が逆になっていることへの是正策として導入された側面も大きいように思われる。広域連合制度を導入することによって事務配分がうけられることのメリットは大都市圏域に大きい。ただし一部事務組合方式を前提に知事が広域連合制度を当該圏域に働きかけた場合には、条件さえ許せばそれらの広域市町村圏は中核市となることを選択する可能性が高いであろう。なぜなら複雑に法律上認められている地方自治制度を導入するよりもこのほうが合理的と思われるからである。また当該地域が中核市となれば自動的に政令の認める範囲内での権限委譲が行われるのであり、万が一そうした中核市が更なる権限委譲を希望するならば、

地方分権特例制度(パイロット自治体制度)を導入すれば、その希望が達成される可能性がかなり高いと考えられるからである。

これに対して特に狭い広域市町村圏や、ある程度の面積と人口を有している広域市町村圏でも、小規模町村がある程度交通・通信網によって関連性が強かったり、地理的な要件によってある程度固まりをみせつつも分散しているような場合には、広域市町村圏全体の一体性を考慮することなしに、当該地域が広域連合を形成するように働きかけることは意義のあることだと思われる。イングランドのように地方議会議員は原則として無給であれば、小規模な町村が多数存在しても若干多めの自治能力の確保は可能である。しかし日本のように有給となると財政力の弱い町村の自主財源はあらかた人件費によって消化されてしまうことになり、国や都道府県の干渉を受けざるを得ない状況を形成することになる。自主的な合併もままならない日本にあって、こうした小規模な町村に合併と同じ効果をもたらしことが可能な手段は、広域連合と全部事務組合と役場事務組合である。今回の地方自治法の一部を改正する法律が全部事務組合と役場事務組合を残存させたねらいの一つには、小規模町村間の事務の共同処理のための方式の選択肢を増やすもくろみがあったためと考えられる。

「最近の立法に当たっては、その必要性を個別具体的の事例に則してこと細やかに説明し、理解を得ていこうとする例が多いことからすると、今回の広域連合制度の創設は、そのような常識にやや外れたものであったかもしれない」ことから、「広域連合制度に関しては、各省のみならず、政党の中にも、具体的イメージが浮かばないという意見があった。構成団体の組み合わせの多様性、処理する事務の幅の広さなどが反映したものと思われる⁽²⁴⁾」という意見がある。こうした意見が出てくるのは「中核市は、要件が明示されており、制度としてはきわめてわかりやすい。

要件を満たすかどうかは客観的データで判断ができ、該当する市の名前を列挙することは容易である」のに対して、「広域連合には、要件がなく、すべての自治体に開かれた制度である。しかし、中核市のように要件や内容が明示されていなく、わかりにくいかもしれない」⁽²⁵⁾という問題が存在する結果である。それゆえ広域連合は「将来の活用を想定しつつ、地方公共団体にとって多様な選択肢を準備する」⁽²⁶⁾ためであり、将来の活用を期待をかけている立場が一方にはみられる。しかし他方では、「自由度や柔軟性が高いことの裏返しで、活用するには制度の持つ可能性を熟知し、組織、メンバー、権限、運営など自らデザインする努力が要求される。マニュアル体質にそまっていると何とも面倒な仕事であるし、別に連合せずともペナルティはないとすれば、現状に埋没したままであろう」⁽²⁷⁾というほぼ正反対の結論が導き出されるのである。

地方自治法の一部改正を通じて創設された広域連合制度は、複数の普通地方公共団体が共同で一つの特別地方公共団体（組合）を創設して事務を行うものである。それゆえ本来的には「全体の共通機関（A）がそれを構成するメンバー（B）による創造物である点である。自律した政体（B）が個々に対処するよりも、いくつかの政体と共同で解決する方が有利と判断する事柄について、共通機関（A）を創り、その事柄に対する権限を与える。分権された二つのレベルのうち、Bが創造主でありAが創造物であることから、Aの地位と権限の行使はBの影響下にあり、Bの影響行使を遮断できない。Aはまかされた分野において決定権を持つが、その決定には拘束力はなく、Bが承認して初めて効力を持つ。決定を執行するのはBである。すなわちAは決定はするものの、その決定が実行されるかどうかは、Bの意志に依存しているのである」⁽²⁸⁾という関係を取ることになる。ただし構成市町村と広域連合の関係は国と地方の関係ではないことから、「構成市町村と広域連合は国家との間に別の関係を有することになる。すなわち構成

市町村(C)と広域連合(B)は中央政府(A)の法律により創り出されており、その地位はAの影響下にある」ことになる。しかも普通地方公共団体である都道府県と市町村(C)は対等の地方政府であるのに対して、Bは特別地方公共団体として設置がAよりCに対して認められているのであるが、その権限はCが付与したもののだけではなくAが認めたものも含まれるのである。その意味でBの地位はあやふやなものとなる。しかもこれを権限ごとに設置すればイングラントのアドホック・ボデイのように無秩序に多数存在することになり、地方自治制度をより複雑でわかりにくいものにする危険すら内在しているのである。

しかも広域市町村圏に広域連合が設定され、その内部に小さな広域連合や一部事務組合や全部事務組合さらに役場事務組合が併存することになれば、地方自治制度はさらに複雑になる。しかしこうした事象が住民の多様な地方行政への参加の機会を増やすことになれば民主化につながるし、複雑さゆえに住民が参加の意志をなくしてしまえば地方公共団体内の政治的無関心を増長させることになる。それゆえ地方自治制度が民主的なものとなるか否かは、制度それ自体の問題だけではなく、当該住民の意志にもよるのである。中核市と広域連合は約半年後に実際のスタートを切る。早急に広域連合を形成する地方公共団体は少ないと思われるが、そこにはより慎重な対応が望まれる。

四 日本型の広域的地方自治制度の方向性

まさに日本の平成の地方自治制度は多様化した時代的背景や、過密地域と過疎地域や都市地域と農村地域(非都市地域)といった地域的な特性を前提として、地域的な実情に応じて各地域の独自の判断でどのような制度を導入する

かを決定することを可能としている。中核市と広域連合を受け皿と考えるような形で、地方自治法の一部を改正する法律制定の前後に地方分権推進の答申や意見書が提出され、平成六年八月に衆議院にそして九月に参議院に「地方分権に関する特別委員会」が設置され、分権に向かって審議を進めることになった。⁽³⁰⁾特に日本で問題となったものは、国（中央政府）が地方公共団体の主体的な活動に対しても、民間企業の本来的に自由であるべき活動分野に対しても、許認可権限や行政指導などを通じて介入し過ぎており、これが民主的な地方自治制度の拡充を妨げ、民間企業の自由で責任ある企業経営の意欲をそいでいるといった批判が展開されたのである。こうした背景を受けて民間の指導者がリーダーシップを取った行政改革推進審議会は、規制緩和の視点から地方分権を擁護したのである。

ただし中央政府の過度な規制への反発という点では、地方公共団体も民間企業の経営者たちも共通の意識を有していた。しかし地方分権が進展した場合に民間企業の求める規制緩和が必ずしも実現するとは限らない。自治権が拡充し自由裁量の幅が広がった場合に、地方公共団体は自らの視点で規制強化へ移行する可能性があることは誰しも否定できないのである。⁽³¹⁾一定の国家レベルの秩序を維持しながら、いかなる程度まで地方公共団体に権限を付与すれば、どの程度まで住民ひいては国民の行政への参加意欲と責任感を醸成していくことができるかをじっくりと考察し地方分権にふみきっていくのではなければ、これからの地方自治はますます混乱の度合いを深めることになる。特に国政が不安定な時代は地方自治の拡充が与野党の支持獲得の手段としていたずらに利用される危険もある。一応の地方分権の方向性は示されたのであるから、これからはその質的充実と発展に向けて地域ごとに十分に考慮し対応していく必要がある。

注

- (1) たとえば塩野宏氏は「地方分権を事務再配分の観点から捕らえるならば、シャウプ勧告・神戸勧告までさかのぼることができる、そこに示された原理的施行は、現在においてもなお、妥当するものがあると思われる」(塩野 宏著「地方分権覚え書き―地方分権推進委員会報告・地方制度調査会専門小委員会中間報告を前にして―」地方自治制度研究会編『地方自治』第五六四号九頁)として、両勧告が現在でも地方自治制度改革に大きな影響を与えていることを示している。
- (2) 日本における市町村合併の概略については、拙著「自治体としての市町村の再編」國土館大學政經學會編『政經論叢』通号第八九号を参照されたい。
- (3) これらについては拙著前掲論文のほか「自治体経営の実態 : 全国総合開発計画の歴史を中心として : 」國土館大學経営研究所編『経営經理』第一三三号を参照されたい。なお「市町村の合併の特例に関する法律」は、部分的な修正がかえられ、再度一〇年間の時限法として延長された。
- (4) 國土庁計画・調整局三全総研究会編著『三全総の発想と構築』創造書房 昭和五五年 二七四―二七六頁参照
- (5) こうした懸念については衆議院地方行政調査室が昭和四九年に発行した『衆議院地方行政委員会審議概要』二〇六―二二五頁を参照した。なお広域市町村圏は現在三三八となっている。
- (6) この数字については、横道清孝・新妻政弘著「広域市町村圏の構造と広域的施策の実証分析(一)(二)」良書普及會発行『自治研究』通卷八五〇號八五一號のうち、八五〇號の九五―九七頁を参照した。
- (7) 全国に一七九設定されている地方生活圏は、自治省と建設省の調整により、一つもしくは複数の広域市町村圏を構成単位として設定された。また一九九三年までに指定を受けた四四の地方拠点都市地域をみると、区域が必ずしも一致しないことから八二の広域市町村圏の全部又は一部が含まれている。
- (8) これらの内容については、横道・新妻前掲論文を参照し整理した。彼らは広域市町村圏の今後の動向を探るために、圏域を第一に成長する可能性が大きい圏域、第二に衰退する可能性が大きい圏域、第三に成長・衰退どちらの側にも入る可能性がある圏域、第四に成長する可能性が大きい都市型の圏域でありながら中心市の中核性の低いベッドタウン等として成長するであろう圏域の四つのものに類型化しているが、第四の類型は都市型の地域であり、先の傾向から見て第三の類型のうちに成長の可能性が高いものは都市型に多く、低いものは農村型に多いと推測できることから、ここでは都市型と農村型に類別

した。

- (9) 広域市町村圏は大都市周辺地域を除いた地域に設定されており、東京都の特別区や政令指定都市あるいは大都市周辺地域広域行政圏は除外されているが、こうした地域は本来都市型が進行している大都市地域であり、厳密にいえばわが国の地方自治制度は大都市及びその周辺地域と、地方都市地域そして農村地域を対象とした三つの地域に対応したものにならざるをえないであろう。こうした傾向はイングリランドの地方自治制度とかなり類似したものが見られる。なお、イングリランドの地方自治制度に関しては拙著「イギリス地方自治制度の概略」國士館大學政經學會編『政經論叢』通号第七八号を参照されたい。

- (10) モーターゼーション発達の实情については、財団法人矢野恒太記念会編『一九九二年版日本国勢図会』国勢社一九九二年の四七三―四七五頁を参照した。

- (11) こうした臨時行政改革審議会や地方制度調査会あるいは閣議の動きや答申の内容については、佐藤文俊著「臨時行政改革推進審議会・第三次答申の『地方分権特例制度』について」『地方自治』第五三六号、田中英俊著「地方分権のあり方」『地方自治』第五四四号、寺門利治・大杉薫著「地方分権特例制度（パイロット自治体制度）の第一次指定の概要について」『地方自治』第五五三号、小暮純也著「地方自治法の一部を改正する法律 ―中核市制度と広域連合制度の創設を中心として―」『地方自治』第五六〇号、ならびに川村仁弘著「地方分権の推進について」『地方自治』第五六六号などを参照した。

- (12) こうした内容については小暮前掲論文一〇―一頁と△資料▽「地方自治法の一部を改正する法律等」『地方自治』第五六〇号八二―八三頁を参照した。

- (13) 小暮 前掲論文 一二頁（別表一）参照

- (14) 中川浩明著「中核市、広域連合制度の創設に当たって」『地方自治』第五六一号四頁

- (15) ここに用いた数字は自治省行政局編『平成六年版 住民基本台帳人口要覧』財団法人国土地理協会平成六年を参照した。

- (16) 地方制度調査会は同答申において「当調査会としては、市町村やその住民が地域の将来像について、自らの問題として積極的に検討することを期待するとともに、このような市町村や住民の取組を国や市町村が支援すること等により、市町村の自主的な合併を推進していくべきであると考え」と述べている。これを裏返せば、これまでの地方自治制度の区域に関する改正には国からの財政的な支援が盛り込まれており、そのメリットを享受するために地方が国の施策に追随していたので

あり、ここでも国や都道府県が事務配分と財政上の優遇措置を講ずることによって背後から市町村をコントロールし、表面的には市町村が自主的な合併を推進するような形をとらせることを予定しているとも考えられるし、いまだ市町村が合併の必要性をそう強くは認識してはいないことを証明しているようにも思われる〔答申については△資料▽市町村の自主的な合併に関する答申(地方制度調査会)「自治研究」通巻八五一號によった〕。

- (17) 岩崎美紀子著「中核市・広域連合の可能性」東京市政調査会編『都市問題』東京市政調査会第八六巻第二号六五—六六頁
- (18) 中川 前掲論文 一五頁
- (19) 岩崎 前掲論文 六六頁
- (20) イングランドのシステムについては拙著前掲論文を参照されたい。
- (21) この内容については「地方自治」第五六〇号に掲載された小暮著前掲論文や△資料▽「地方自治の一部を改正する法律を参照し整理した。
- (22) 中川 前掲論文 一六一—一七頁
- (23) 横道・新妻 前掲論文 一〇六頁参照
- (24) 中川 前掲論文 一二頁
- (25) 岩崎 前掲論文 六七頁
- (26) 中川 前掲論文 一二頁
- (27) 岩崎 前掲論文 六七頁
- (28) 岩崎美紀子著「分権と連邦制」『地方自治』第五六五号一九頁
- (29) この組み合わせについては国家と地方公共団体の単一国家における関係を示している岩崎前掲論文二〇頁を参照しながら、国(中央政府)と広域連合と構成市町村に置き換えて自分なりにモデル化した。その結果方法は岩崎氏に近いが、内容的にはある程度異なったものとなった。
- (30) こうした流れについては小暮純也・平島彰英著「地方分権の推進に関する大綱方針について」『地方自治』第五六七号平成七年二月号を参照した。
- (31) こうした規制緩和と地方分権が同床異夢の可能性が強いことに関しては塩野前掲論文を参照した。