

自治体の自律性

— 連携・補完・合併しあう —

自治体間関係の未来 —

(公財)地方自治総合研究所

新垣 二郎



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp

はじめに

以前、某市役所の管理職の方と雑談をしている際、「広域行政とか広域連携とかに興味があつたり詳しくかつたりする職員なんてほとんどいないと思うよ。基本的に他の自治体のこと気にしている暇なんてないもの」との感想を頂いた事がある。

なるほど、確かに言われてみれば、市職員が日常的に他自治体と仕事を機会というのは、県庁や広域連合、一部事務組合などへの出向・派遣くらいしか思いつかない。自治体が抱える事務事業全体からするとごく一部の仕事であり、問題意識やノウハウの共有も進みにくいだろう。自治体同士が協力しあいうる行政サービスの充実を目指すという姿は、美しいかもしれないが、現場レベルでは案外冷めた見方をしている人のほうが多いかもしれない。などと感じた一場面であった。

では、アカデミアの世界ではどうか。実は、教科書レベルの書物で広域行政や広域連携などの自治体間関係に1章分のボリュームを割かれることは、極めて稀と言って良い。専門書の類いでも、各種広域行政制度の概要や、総務省が隔年で実施して

いる統計調査（地方公共団体の事務の共同処理に関する状況調査）をベースとした経年変化などの紹介に留まるものが多い。つまり、語弊を恐れずに言えば、制度設計・運用実態の両面において自治関係者からあまり注目されてこなかった（ゆえに学ばうと思っても適切な教材が見つからない）のが、この自治体間関係の分野の特徴とすら言えるのである。

さて、現在総務省に設置されている第32次地方制度調査会では、諮問事項の1つとして自治体間の連携が取り上げられている。その前段に設置されていた自治体戦略2040構想研究会では、都道府県と市町村の間に「圏域」という行政体を創設し、今後はこの層を中心に市町村間連携を展開するという構想が提起されていたが、同調査会ではこの唐突な改革構想について各方面から批判が頻出し、今年の7月末に出された中間報告では「枠を超えた連携」という表現以上の具体的な制度設計は示されなかった。ただ、関係者から仄聞する限りでは、その後も最終報告書の取りまとめに向けてまだ検討が続けられている模様である。

そこで小稿では、広域行政・広域連携などの自治体間関係として括られる諸制度の解説ではなく、そもそもなぜ自治体間で連携・補完・合併のような関係性を切り結ぶ必要があるのか、という原理的な問いを中心に据えてみたい。自治体間の協力という「美しい」スタイルの後退を引き起こしかねないという問題性を孕んでいることを改めて考える一助となれば幸いである。

自治体間関係を招来するもの

やや思考実験的ではあるが、そもそも自治体間関係とは、当該自治体が単独で行政サービスを提供することが、適切ではないと判断された場合に初めて必要性が生じると考えられる。自治体が単独で行政サービスを十分に提供できているのであれば、自治体同士が協力しあう必要性は特段ないからである。

ただし、自治体間関係と一口に言っても、その裾野は意外と広い。すなわち、厳密に考えれば、その関係性が法律に基づく制度的なものなのか非制度的なものかという区分があり、制度といっても地方自治法に基づくものか他の法律に基づくものか、機構設置型か契約型か、あるいは区域の再編を伴うものか否かなど、様々な区分軸が想定できる。また、自治体間関係の組み合わせについても、具体的には市町村間、都道府県間、市町村・都道府県間の「連携」「補完」「合併」など様々なパターンが考えられる。

この自治体間関係の全体像を適切に切り分けながら、それぞれの詳細を論じていくのは、筆者の能力から紙幅の都合上からも難しい。そこで、以下では自治体関係の最も原初的な形態と考えられる市町村・都道府県間という垂直ベクトルの「補完」と、市町村同士という水平ベクトルの「合併」「連携」を対象を絞って考察していくこととする。

この枠組みに沿って上述の「なぜ自治体間関係が必要となるのか」という問いを立てるならば、まず垂直ベクトルの「補完」については、我

が国の地方自治制度の根幹部分に「予め織り込まれている事柄」であるため、好むと好まざるとに関わらず比較的安定した関係性が構築・維持されることとなっている、というのが一応の答えとなろう。一方、水平ベクトルの自治体間関係については、地方自治制度の定期的な見直しの際に、あるべき基礎自治体観、とても呼ぶべき複数の改革言説が時代によって異なる形で浮沈する状況が繰り返されるゆえに「合併」と「連携」の間を行き来する不安定なものとなっていると考えられる。

具体的にどういふことか、以下で詳しく解説していこう。

安定的な「補完」体制

まず、市町村と都道府県という垂直ベクトルの自治体間関係については、我が国の地方自治制度として規定される自治体の「権限規定」と「政府体系」という2つの制度選択が密接に関わっている。

1点目の自治体の「権限規定」であるが、我が国では明治時代に創設された地方制度以来、英米などで採用されている制限列举方式と呼ばれる権限規定ではなく、ヨーロッパ大陸諸国で主流であった概括授權方式という権限規定が採用されている。これはつまり、国の事務権限と自治体の事務権限を法律で明確に分離させて規定しているのではなく、国と自治体が融合的に事務処理を行なう体制と理解して概ね差し支えない。第二次世界大戦の後、GHQ占領統治下で行なわれた抜本的な地方制度改革でも変更されなかったという意味で、非常にレジリエンスの強い特

徴と言える。

実際、地方自治法第1条の2第1項には「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と規定されている。これは、各種の行政サービスはまず市町村レベルで、次いで都道府県レベルで一体的かつ総合的に提供すべき体制整備を予定したものと解釈されている（従来型の「総合行政主体」論）。ただし、上述のように概括授權方式が採用されている以上、「地域」に関心を持つのは自治体だけではなく国も含まれる。そのため、市町村も都道府県も自前で行なっている仕事以外に、中央省庁・都道府県・市町村と縦型に連なる行政関係を前提としつつ、相互に関連した仕事を調整しながら行なうことが制度運用の前提とされているのである。

2点目の「政府体系」については、我が国の場合、国民全員と国土空間を余すことなく市町村と都道府県の2層に重複帰属させる形を採用している点が関係してくる。誰しもがどこかの都道府県民かつ市町村民であり、どの土地もいずれかの都道府県・市町村の管理下に属する前提で制度が設計されているということである（※実際は島嶼や埋立地などでの所属未定地も存在するが）。

憲法第25条で謳われている生存権の実質的保障として「ナショナル・ミニマム」という概念がある。これは、我が国では政府部門の提供するサービスは全国どこでも一定以上の水準が保たれるべきことを掲げたものである。この考え方によれば、居住地によって行政サービスに大きな

差が出てくることは決して好ましい状態ではない。しかし、都道府県レベルではどの団体でも概ね数千人から数万人規模の公務員集団を擁しているものの、市町村レベルではそうはいかない。政令指定都市や中核市の規模では概ね数千人規模の職員がいるが、町村部では職員が数十人しかいないことも多く、住民に提供できるサービスの数や種類は自ずと限られる。そのため、市町村レベルで扱うことが難しいサービスについては、同団体を包括する都道府県が代替的に補完するという方式が予定されている。

不安定な「合併」「連携」体制

次に、市町村同士の水平レベルの関係性について見ていきたい。市町村同士が合併したり連携したりしなければならぬ背景事情として恐らくすぐ思いつくのは、当該市町村の行財政資源が不足している場合などである。業務を遂行するための人員や財源、ノウハウなどの欠乏である。ただし、そのこと自体は現行地方自治制度の「運用上の帰結」であり、根本的な問題は制度設計のあり方に由来する。「地方自治の領域で行なう事務の範囲はどこまでか」「市町村と都道府県のどちらに権限と財源を帰属させるか」という2つのメタなテーマをめぐる国の制度設計こそが、自治体の行財政運営のあり方を大枠で規定しているからである。では、国レベルではどのような形で実際の制度設計の見直しが行なわれる傾向にあるのだろうか。この点について、管見の限りでは、「自己完結性の重視」「圏域性の重視」「効

率性の重視」という3つの互いに重複・衝突しあう部分を含む改革言説が、その都度配合を変えながら（矛盾を内包したまま）混ざり合うことで時代ごとのあるべき基礎自治体観が形成され、そこに適合しない市町村を区域再編（合併）や広域連携の実施に誘導するというスタイルが長期間にわたって踏襲されていると考えられる。

(1) 自己完結性の重視

これは、自治体はできるだけ自らの区域内の諸課題を自前で対応できる体制を整えるべきという改革言説である。もとより、地方自治とは国から一定程度の独立性を有した自治体に各地域の統治を任せる仕組みであるから、自治体がある程度の事務を単独で処理できる能力を備えていることが前提となっている。しかし、自治体の事務権限の範囲や税財源の帰属をめぐる議論では、往々にして従前の自治体間での行財政規模の「ばらつき」が問題視される。その中では、一定の行財政規模（※大体的場合は人口規模）を有していない自治体は国や他自治体から何らかの形で能力向上策を迫られ、外堀を埋められる形で合併や連携を模索する素地が作られていくこととなる。

この改革言説が表出した典型例としては、2002年に第27次地方制度調査会で公表された、いわゆる「西尾私案」がある。そこでは、都道府県からの「補完」に頼らず、分権の担い手に相応しい行財政基盤を備え、地域の総合的な行政主体としての性格を有する基礎的な自治体を形成するために、一定の人口基準以下の市町村は「経営単位の再編」として合併を実施し、合併しない小規模自

自治体は事務配分特例方式か内部団体移行方式により所掌権限を縮小させる、という構想が提起された（新たな「総合行政主体」論）。この私案が「平成の大合併」を発生させる重要なトリガーとして機能したのは周知のとおりである。

(2) 圏域性の重視

これは、自治体はできるだけ自らの区域と行政需要圏を合致させるべきという改革言説である。地方自治法第5条では「普通地方公共団体の区域は、従来の区域による」と前例踏襲主義を採用しているが、およそ自治体の区域というものは、一旦定まったその瞬間から陳腐化が始まる性質を持つている。すなわち、たとえ当該地域における住民の移動圏や生活経済圏に基づく行政需要を考慮して区域を確定させたとしても、時間の経過とともに、区域と行政需要の範囲が次第に合致しなくなってくる。このズレは、当該自治体の区域を超えて広範囲に行政需要がスピルオーバーする事態や、近隣自治体との行政境界にまたがっていく事態となって顕在化するが、それらの発生を問題視する立場から対応策として合併や連携が提唱されることとなる。

この改革言説は、1950年代に進められた「昭和の大合併」や1969年から新全国総合開発計画のスキーム下で進められた「広域市町村圏」構想の底流をなしたものである。自治庁官僚として「昭和の大合併」促進の実務にあたっていた林忠雄（後の自治省事務次官）は、1988年に進められた「明治の大合併」から60年以上経過したことで市町村区域と住民の生活経済圏が明

らかに乖離している状況を以て、合併促進の必然性を説いていた。「広域市町村圏」構想は、主に市町村区域を超える地域開発需要に対して、よりスムーズな連携を促進させるために概ね人口10万人を構成する単位で一体性を涵養させるためのものであり、当該市町村同士ではなく都道府県が設定する形で進められたものであった。

(3) 効率性の重視

この改革言説は、自治体の仕事はできるだけ経済的効率性を追求すべきというものである。上述のように、我が国では島嶼部の1島1自治体のようなレアケースを除き、自治体は必ず他の自治体と空間的に接合するという建て付けになっている。これは実際のところ、自治体にとって行財政運営を比較される潜在的ライバルである他の自治体が周囲に存在することを意味する。自治体にとつての最重要資源は住民であるから、行政サービスの住民満足度を高めて人口の維持・増加を実現させるためには、他の自治体よりもサービスを充実化させる路線が模索される。しかし、その構図は他の自治体にとつても同じであるから、結果として競争メカニズムが過度に働き、必ずしも住民ニーズに即さないサービスが増加したり、似通った規模の公共施設が近隣で並立したりする状況が出てくる。このような状況を非効率的と捉える立場からは、無駄の解消方策として合併や連携という選択肢が出てくるのである。

この改革言説自体は、概ねどの時代の制度改革の議論でも下敷きになっているものと言えよう。敢えて言えば、上述の第32次地方制度調査

会の実質的な前身と位置づけられる自治体戦略2040構想研究会の第2次報告には、この考え方が比較的強く現出している。同報告書の「圏域マネジメントと二層制の柔軟化」という項目では、「人が人とのつながりの中で生きていける空間を形成し、人々の暮らしを保障していくためには、個々の市町村が行政のフルセット主義と他の市町村との勝者なき競争から脱却し、圏域単位での行政をスタンダードにし、戦略的に圏域内の都市機能等を守り抜かなければならない」と提起されている。「勝者なき競争」という状況が創出されているとして、それを演出しているのは制度設計者である国なのだが、そこについては一顧だにされていない点が味深い。

ポスト 「平成の大合併」の時代

語弊のないように強調しておく、この自己完結性・圏域性・効率性という3つの要因は、いずれも具体的な自治体像を指定する基礎材料として重要なものである。ただし、いずれの要因も、過度に地方自治制度の中に取り込もうとすると一部自治体を適切ではない状態に固定してしまうという副作用があることには十分に留意すべきである。あたかも「飽食感なき飢餓感」（金井利之2007『自治制度』）として、自治体を永遠に改革の渦へと引き込むものにもなり得るのである。

さて、我が国では歴史的に見て、短期間で市町村合併が集中的に行なわれ、そこから長らく広域行政制度を拡充したり修正したりする期間が続くという一定のサイクルが存在し

てきた。そこからすると、2006年頃までで「平成の大合併」が一応の収束を見せた後から現在に至るまでは、自治体同士の連携をめぐる制度設計にターンが移ったと見るべきであり、実際にもその方向性で議論が進んできている。ただし、「昭和の大合併」の後には高度経済成長期が到来し、政府部門の所掌領域の拡大という行政国家化現象が進んでいたのとは裏腹に、「平成の大合併」後に待っていたのは人口減少・少子高齢化社会の本格到来であり、2008年のいわゆるリーマンショックに代表される景気の低迷・長期停滞であり、2011年の東日本大震災という未曾有の災害からの復興であった。「昭和の大合併」後とは真逆の社会経済状況を背景として、事後の自治体間関係を考えなければならなくなったのである。

この影響からか、近年では広域行政という用語は見かけなくなり、専ら広域連携という用語が用いられるようになってきているが、その意味内容についても以下3点の新しい動きが見られるようになってきている。

第1に、自治体間連携に「中心」周辺」の概念が色濃くなってきている点である。上述のように、1969年から導入された「広域市町村圏」の枠組みでは、実質はともかく、建前は構成団体間の関係性は対等とされていた。しかし、この枠組みが2008年に廃止されると同時に新たに提起された「定住自立圏」構想では「中心」となる都市自治体が「周辺」自治体と協定を締結し、中心市の策定する共生ビジョンに沿って圏内の発展を牽引するという構図が下

敷きにされている。自治体の規模によって関係性に「角度」をつけるという発想に基づいたものと言える。

第2に、自治体間連携の実質義務化とも取れる方策が国から提唱され始めてきている点である。この動きは、2008年の広域連合による後期高齢者医療制度の運営義務化などから見られるようになったが、現在進められている地方創生関連の動きでも、自治体に半ば義務的に作成させた地方版総合戦略をもとに連携を深化させることで、地方レベルの地盤沈下を何とか食い止めさせようとする流れが加速している。2014年に閣議決定され、現在進められている「連携中枢都市圏」構想などはその典型と言えよう。

第3に、これらの流れに沿う形で既存の地方自治法上の広域行政制度が立て続けに細かく改正されている点である。すなわち、2011年改正では機関等の共同設置制度の範囲を拡大させて議会事務局や行政機関・首長の内部組織などについても共同設置を可能にし、2012年改正では一部事務組合や協議会からの脱退手続きの簡素化が行なわれ、2014年改正では事務の代替執行制度と連携協約制度が新たに策定された。また、地方自治法上のものではないが、2017年には複数の自治体による地方独立行政法人制度の共同活用が可能になっている。これらは概ね、既存の機構型中心であった広域行政制度の利活用の転換を図る動きとして捉えることができる。そして、このような自治体間関係のあり方をめぐる議論は現在、新たな局面に入りつつある。2014年に元・岩手県知事の増田寛也を座長

とする日本創成会議が公表した「成長を続ける21世紀のために」(通称・増田レポート)では、2040年時点で20歳〜39歳の女性人口が半減する自治体が「消滅可能性都市」と位置づけられ、これに該当する市町村が896にのぼるというショッキングな内容が世間の注目を集めた。

自治体間関係のあり方についても、この地方消滅を未然に防ぐための対策を立てることが急務だというシナリオに基づいて進められているのが、現在の第32次地方制度調査会の議論であり、上述の「圏域」構想であると言つてよからう。この議論がどのような形で制度改正に結びつくのかは定かではないが、令和の時代に入っても、自治体間関係をどのような形で制度設計し直すのかという議論は、当面続きそうである。

おわりに

以上、小稿では我が国の自治体間関係の基本的な考え方や最近の推移を概観してきた。最後に確認しておきたいのは、現代において自治体間の連携や合併という方策は、一見すると当該自治体の「適切ではない」状態を改善させるもののように思われるが、長期的な視点に立つと、いずれも自治体の自律性を低下させかねない点で共通したベクトルの改革であるという点である。

つまり、こういうことである。地方自治とは、国土空間を複数に分割し、国から一定程度の独立性を有した自治体に各地域の統治を任せる仕組みである。自治体の行財政運営について、一定程度までの「自己完結性」を求めることが正当化される理

由はここにある。そこに、「圏域性」や「効率性」の論理を一定程度持ち込むことは重要だが、これらの過度な追求によって起こる合併というベクトルは統治権力の集中強化を、連携というベクトルは自治体内で自己制御できる領域の縮小をそれぞれ招くことを意識しなければならぬ。いずれのベクトルも、自治体運営をめぐめる地域住民からのコントロール回路を弱体化させる作用を持っているのである。

また、合併とは、単に自治体の行政区域の機械的統合に留まらず、およそ自治体政治・行政と関わりを持つ全ての事柄・アクターに何らかの影響を及ぼす総合政策としての性質を有している。そして、「昭和の大合併」や「平成の大合併」のような合併の同時多発は、地方自治制度の改革を誘発するという意味である種の構造改革的な側面も併せ持つ。ゆえに、改革実績を重視しがちな政治家や官僚にとつてみれば、合併はいつの時代にも「実績づくり」として提起されやすいという性質を帯びていることにも配慮が必要であろう。

合併は新たな連携の制度設計ニーズを掘り起こし、連携の恒常化は新たな合併の素地を形成するよう作用する。そして、この市町村間の合併・連携というループは、これまでの実績に鑑みれば、非常に反復性の高いものとなっている。もし、このループが将来にわたって繰り返されるのであれば、自治体の数は限りなく1つに近づいていく。ただし、その結果出来るものは国そのものであり、つまり地方自治の廃止ないし放棄ということになる。この意味で、自治体間の合併や連携という営

為は、自治の尊重という点を重視しながら、緊張感を持って検討されるべきものであると言えよう。

また、連携のバリエーションは時代とともに広がってきているが、合併については基本的に区域拡大のベクトルしか推奨されていないことにも留意が必要である。上述の第32次地方制度調査会でも、2020年に失効する市町村合併特例法を今後どう扱うかという議論の中で、一旦合併した旧自治体を再び「分離」させる制度を作るかどうか取り上げられたが、結局答申に反映されることはなかった。現状では、自治体数を増加させる(つまり既存の自治体区域を縮小させる)ような区域再編は一貫して消極視されているが、鳥取県全体の約6倍の人口を有する横濱市や、大阪府や香川県よりも面積が広い高山市などの存在は問題視されない。どうやら、地方自治制度の設計者である国としては、少なくとも基礎自治体については「大きいことは良いこと」と考えているように見える。ただし、制度の利用者である我々住民にとつてはどうか。絶えず考え続けることが、今後、より重要になってくるであろう。



プロフィール

公益財団法人
地方自治総合研究所
常任研究員

新垣 二郎

1980年東京都生まれ。早稲田大学大学院社会科学部専攻。博士(学術)。宇都宮市市政研究センター専門研究嘱託員、早稲田大学社会科学部総合学術院助手を経て、2015年公益財団法人地方自治総合研究所常任研究員。専攻は地方自治論。