

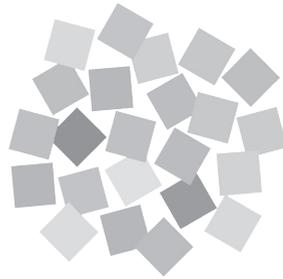
特別区自治情報・交流センターブックレット ①

「**連合制度**」と 「**基礎自治体連合**」

横浜国立大学名誉教授

成田 頼明先生 講演録

公益財団法人
特別区協議会 【編】



学陽書房

はじめに

特別区自治情報・交流センターがブックレットの創刊号として取り上げた成田頼明先生（横浜国立大学名誉教授）の講演等は、財団法人特別区協議会が設置した特別区制度研究会（第1期：平成二〇年八月～二二年三月）の第2分科会が平成二一（二〇〇九）年六月二六日に、「基礎自治体間の連携のあり方^{※1}」をテーマに行った講演と意見交換の記録をもとに、センターが内容をまとめたものです。

今から約三年前の講演と意見交換の記録ですが、明治以来一〇〇年以上も続いた縦社会型行政システムから、行政主体、公的団体、行政機関相互の対等な協力、協働、連携、連帯などの横社会型行政システムへの移行の重要性が強調され、新たな仕組みへの転換が求められている今日、多くの教訓と示唆を含む成田先生の講演を、単に公益財団法人内部にとどめることなく、より多くの方々にお届けする必要があると考えました。

この創刊号が特別区の連携及び円滑な自治の運営と発展に寄与するだけでなく、日本の地方自治制度をより豊かなものにしていくために、少しでもお役に立て得るならば幸いです。

本書の編集・発行に際し、ご尽力いただいた学陽書房の宮川純一様に厚く御礼申し上げます。

はじめに 3

第一部・講演

地方公共団体の連合制度と「基礎自治体連合」 7

1 なかなか理解されない特別区制度 8

2 連合制度の導入過程 9

3 第23次地制調の背景 11

4 「成田私案」の提示 16

5 第23次地制調の最終答申（成田私案の修正） 19

6 立法過程での大幅修正 21

7 広域連合制度の現状 23

8 平成の大合併と広域連合 24

9 協力・協働・連携・連帯への動き 27

10 「基礎自治体連合」について 33

第二部・質疑応答

特別区制度研究会第2分科会より 39

1 自治体間連携 39

2 広域連合と課税権 41

3 基礎自治体連合の事務と財源 42

4 基礎自治体連合と現行法制度 43

5 対等・協力関係の法的担保 45

6 理想的な広域連合の形 46

7 EUモデルと基礎自治体連合 47

8 国際法的な国家間関係と基礎自治体連合 49

9 個々の独立と相互を結びつけるアイテム 50

10 ○・五層の上積みと効率性 52

11 ○・五層の上積みと住民との距離 53

編者解題 55

『特別区自治情報・交流センターブックレット』の
 発刊にあたって 58

第一部：講演

地方公共団体の連合制度と「基礎自治体連合」

平成二一（二〇〇九）年六月二六日

東京区政会館三階32教室

ただいまご紹介しました成田でございます。今日は、こういう23区の優秀な方々がお集まりの席に招待されまして、大変光栄に思っている次第でございます。私も八〇歳を少し過ぎ、地方分権の第一線から遠ざかっておりまして、新しい情報は最近あまり入ってきません。

最近、地方分権改革推進委員会の第3次勧告に向けての中間答申だとか、つい先日の第29次の地方制度調査会（以下、地制調という。）の答申だとか、いろいろと新しいものが出ています（平成二二年六月現在）。また、一方では定住圏に関連して、中心市が周辺の市町村と協定を結んで提携をしていくというような構想^{*2}も出ていますけれども、そういったものについては新聞で知る程度でして、あまり詳しい内容については存じ上げません。

ですから、私を持っている知識というのは、やや古いものだろうというように思うのですけれど、古いものの中には、本質的な問題に対する回答が含まれているとも思いますので、そういう話をす

ことによって、皆様がお考えの「基礎自治体連合」を将来、制度化する場合の制度設計等の参考になればよいと考えております。

1 なかなか理解されない特別区制度

なお、「制度改革後の特別区のあり方」^{※3}について私もよく読ませていただきました。かつて、私も特別区協議会の「特別区政調査会」^{※4}（故辻清明座長・東京大学名誉教授）で大森彌氏（東京大学名誉教授）などと一緒に、特別区制度のあり方について審議してきたという経緯がございます。その結果は、昭和五十六年八月に「特例」市の構想」として提出されています。さらに、これに続く東京都の「都制度調査会」^{※5}にも関係いたしました。故田中二郎先生（東京大学名誉教授）、故雄川一郎先生（東京大学名誉教授）が会長を務めておられまして、私も小委員長という形で取りまとめを行ったわけです。その答申は、昭和五十九年六月に提出されました。その次は、第21次地制調がこの問題を取り上げ、私はそこにも関わってきました。

ですから、その時のいろいろな経験から、東京だけに特有の特別区という制度があることについては、全国の市町村長や知事の理解を得ることは、なかなか難しいなという印象を受けました。都区制度というものに対する知識が全くないからです。東京都には区というものがあるのは知っている、財政的に豊かで恵まれていて、自分達が苦勞しているゴミ問題、消防問題、水道等は全て東京都が

やってくれるので、ああいうところの区長だったら、何年でもやってみたいなどと言う方がたくさんいて、つまりは、その程度の認識しかないのです。ですから東京の区に対しては、半ばうらやみ、半ば無関心という状況が続いているわけです。これは今でもそうだと思います。

そういう中で、特別区の制度をどう活かしていくかということが、これからの東京の行政の戦略面でも戦術面でも、大変重要なのではないかと考えています。

今日は、「地方公共団体の連合制度」（私案）についてと「基礎自治体連合」に対する私の意見という内容がテーマになっていますが、初めに、地方公共団体の連合制度の導入過程についての話を少ししてみたいと思います。

2 連合制度の導入過程

第23次地制調当時（平成五年四月）、広域連合の導入過程で「地方公共団体の連合制度」（私案）がどのように変わってきたのかという問題や、実際に法制化された段階でどういう形に化けてしまったのか、一部事務組合との関係はどうなっていくのかなどという問題がその中心的な話題ですが、最近はまだ、今までに法制化された広域連合とは違った形の広域連合構想が出てきていますので、これについても述べてみましょう。

便宜上、そちらの方の話を先にいたします。ご存知だと思っておりますが、皆さんが検討されています

「基礎自治体連合」の他に、大阪府の中で府と市の関係についての全く新しい構想が出てきています。関心がおありの方は、「大阪都市圏にふさわしい地方自治制度のあり方」という報告書に目を通されていることと思いますが、東京と大阪では全く事情が違います。大阪地域は、府と大阪市の関係が特に難しいのです。

昭和三十一年に政令指定都市制度ができる前に、「特別市問題」という、占領軍を巻き込んだ大変な政治問題で大もめた歴史が後遺症になっているのです。最終的には大阪市が強く望んでいた特別市構想は潰され、それ以来、大阪市は周辺市との合併もできません。大阪城の外堀を埋める話ではありませんが、大阪府が周辺の市を抑えてしまつて、大阪市に取り込むことを阻止してきたわけです。

そういう歴史があつて、大阪市と大阪府は犬猿の仲なのです。最近はやつと話し合いが始まっていますが、肝心なところでは対立ばかりで、話は中々進みません。そういう中から大阪新都構想が出てくるのです。

また、これとは別に、関西の道州制をどう考えるのか。これは、東京とはまた違った意味での難しさがあります。

次に、広域連合の導入過程についての話をしますが、いわゆる広域行政問題に対処するための手法は、ご承知のように合併方式も連合方式もありますし、国が事務権限を吸い上げるといふ方式もあります。これは、昭和四〇年代に新中央集権主義が唱えられ、河川や道路などの管理権を地方自治体から国に吸い上げる動きがあつたことでも知られています。広域行政の手法には、その他機関の共同設

置、事務の委託など地方自治法上の協力方式がありますが、大きくは、①合併、②連合、③国への事務権限の吸い上げという三つになるのだらうと思います。ただし、このうち③の国への権限の吸い上げは、例外的なものを除いては、今の地方分権時代には問題になり得ません。

3 第23次地制調の背景

第23次地制調では、合併ではなく地方自治体の広域連合制度というものが検討されることになったのですが、その誘因は、第二次臨時行政改革推進審議会（土光臨調^{※6}を継いだ行政改革の審議機関）の答申でした。このあたりから今日の地方分権への動きが出始めたわけです。大体、昭和の終わりごろから平成の初めにかけてという時代でした。この地制調ではさきに亡くなった関西財界の宇野収氏（後に地制調会長）が小委員長で、私も一委員として参加していて、国全体の行政改革の中の重要な問題点の一つだった「国と地方の関係等に関する改革推進要綱」が平成元年一二月二〇日にまとめられました。その中で初めて、広域連合という名称と考え方が出てきたのです。

地方公共団体の連合という考え方は、昭和三八年、自治大臣だった早川崇氏が「早川EEC構想」という形で言い出し、昭和四四年一〇月の第13次地制調答申として示されていました。しかし、この答申は、前半部分の広域市町村圏を除いて実現しませんでした。

これはどうしてかと言いますと、一口に広域連合と言っても、市町村の区域を越えて市町村どうし

で設けるもの、府県の区域を越えて関係府県が共同して設けるリージョン（地域）単位のものもあるからで、どちらかと言いますと、経済の高度成長や交通手段の高度化などをバックとして、当時の経済界等では府県の区域を越える広域連合を想定していたようです。市町村については、昭和三〇年前後に大合併が行われて、区域は広くなったけれども、府県域は明治の廃藩置県以来ずっと変わっていない、これをなんとかしないとけないということでした。

日本は経済成長期で、行政機能は拡大し、集中の利益とか規模の利益などが珍重された時代でした。経済界の最終的な狙いは、道州制でしたが、一気にそこにもっていくのは難しいということ、そこに至るステップ、あるいはそれに替わるものとして、道州レベルの広域連合というものが考えられたわけです。初めは、数都道府県型にするか、あるいは広域市町村型にするか、それとも両者共通のものにするかを議論したのですけれども、市町村については一部事務組合制度というものがあって、広域処理の代表的な仕組みとして機能しているので、既存の一部事務組合を新しい連合組織に転換させて、その近代化を図ることも役立たせてはどうかという議論もありました。

また、都道府県を越えるものとして経済界が道州制を主張するのであれば、それとは別に、合併をしないで連合による方式がこれに対抗する案として考えられるべきだという意見もありました。

地制調の小委員会の審議では、伝統的な一部事務組合制度にはいろいろ欠陥があるということ、その欠陥を幾つか数え上げるという作業も致しました。そもそも地方公共団体の組合制度というのは、明治の市制、町村制の実施によってドイツ・プロイセン型制度を真似て導入されたものであり、

一部事務組合のほかにも全部事務組合（現在は廃止）、役場事務組合（現在は廃止）といった1セットの制度が、地方自治法に引き継がれ現在に至っているわけです。日本は基本的に縦社会でしたから、欧米諸国にみられる都市圏連合のような横社会型連合体は考えられなかったものと思われま。そこで、共同連携の組織は、組合という形でしか発想できないということがあったのではないかと思いません。

戦後の地方自治制度においても、広く用いられてきた一部事務組合や複合事務組合はその性格が組合ですから、所詮、市町村の寄り合い組織です。ですから、構成市町村の影響力が非常に強くて、組合自体の自主性・自律性・主体性というものが十分に発揮できないのです。要するに一定の事務を持ち寄って、持ち寄った仕事の範囲内だけで共通事項をもとにして処理するだけのものなのです。

実際の運営の中では、各地域の利害対立が表面化することがあります。例えば住民に迷惑がられる施設、伝染病院^{※7}、ゴミ処理場、火葬場、と畜場などは、自分の区域内には置きたくない、どこかには置かなければならないことはわかっているが、なかなか場所が決まらないといったことです。場所が決まったとしても、関係市町村の経費負担割合をどうするのかをめぐって、その対立が表面化することもままあります。

組合の内部で調整・紛争事項が起こった場合には、その解決が非常に困難です。一部事務組合も複合事務組合も、所掌事務の決定・変更を自主的にすることはできません。全て構成市町村の合意なし

にはできないのです。国や県の仕事を組合に委ねることもできません。ましてや、広い地域にわたって共通的・総合的な政策を共同で決定して、その実効性を保った形で実行するというようなことはできないわけです。

外国では、大都市を中心にした周辺部自治体との連合体が、第二次世界大戦後、広域行政を可能にするためにたくさん誕生しています。

ドイツの例を挙げますと、ミュンヘンにしても、フランクフルトにしても、シュトゥットガルトにしても、これら的大都市と周辺部の郡や市町村によって大都市圏連合が結成されています。ただこれらは、どんな事務も自由に行うことができるというわけではなく、日本の都道府県のように、初めから任務、または事務の範囲が限定された形で、単独の基礎的自治体ができない広域的な仕事をもっぱら引き受けるというような形態の連合体なのです。その事務事業の内容としては、広域計画、環境保全、レクリエーション、広域的な都市交通、廃棄物処理、福祉等です。カナダのトロントの都市連合は、かなり前から日本にも紹介され、非常に有名ですが、都市連合ではうまくいかないということ、一九九〇年代に入ってから、全域を統合して単独の一つの都市になりました。大都市とその周辺部をどのような制度で運営するかという問題は、世界的にも非常に難しく、頭の痛い課題になります。

事務組合には、もう一つ致命的な欠陥があります。それは、事務組合というのは普通地方共同体を構成員とする特別地方公共団体なのですが、組合独自の住民というのが存在しないということです。

独自の区域があるかないか……、あると言えばあるし、ないと言えばないということです。

事務組合の区域というのは、構成組合員である市町村の区域の総和という形になっているわけです。この組合独自の住民というのは、法的には存在していません。そういった意味でEU（欧州連合）とは違います。EUの場合は、EUの圏域に住んでいる人はEU市民として、欧州議員の選挙権までも持っているからです。

日本では、住民の事務組合に対する関係は、住民監査請求訴訟だけです。一部事務組合に対して、構成している地方公共団体の住民は、監査請求・住民訴訟を起こすことができますという判例があります。しかし、役員の選挙権、直接請求権である監査請求権、議会の解散請求権、役員等のリコール請求権等は法律上認められてはおりません。ですから、住民の監視は全然及ばない形になります。また、事務組合で働いている職員は、住民に対して責任を持たない無責任な地位にあるわけです。

また、事務組合は、組織運営の面では画一的で、議会と長という二元的機構になっているために、弾力的で有効な選択ができない硬直した制度になっているのです。

さらに、事務組合の事務事業の運営は、構成市町村からの分賦金で賄っているわけですが、独自の課税権等はなく、財政上の自主性が欠けているのです。

組合制度は、以上申しましたようないろいろな欠陥を持っていますが、こういった欠陥は基本的には現在でも改善されていません。本来であれば、広域連合制度が制度として立ち上げられたときに、事務組合を廃止して全て広域連合に一本化すればよかったです。関係市町村は、それをやらな

かったために結局、制度としてそのまま残ってしまったわけです。したがって、今では全く活用されていない全部事務組合、役場事務組合という制度まで残ってしまったのです。

4 「成田私案」の提示

地制調の審議の中で、この際に今までの古めかしい一部事務組合のような組合制度とは違った構想を出さなければならぬということで、当時の自治省の若手の事務官と話し合いをし、そこでまとめた成田私案という形のたたき台を作って、小委員会に提示しました。

この私案は、皆様はすでにご承知かと思いますが、広域連合という新たな特別地方公共団体を制度化しようということでした。広域行政需要に対応する事務は、広域連合の固有の事務として処理するという位置付けにしました。広域連合を構成する団体は、普通地方公共団体で、特別地方公共団体は構成団体にはなれません。連合に何をやらせるのかということについては、当初考えたのは、EUですでに一般化している各構成国の主権の地域的範囲を越えた共通政策の形成と実施でした。

東京では、皆様、ご承知かと思いますが、1都3県の知事と政令指定都市の市長が一つのテーブルに着いて、東京圏に共通の問題を討議したり協議したりする場として、いわゆる首都圏サミットという組織がかなり昔からあります。関西のようないがみ合いはありませんが、都がこの会合のイニシアティブをとるのではなく、会議の開催場所と事務局は、それぞれの都県と市の持ちまわりという形が

とられています。この首都圏サミットは、その後、千葉市・さいたま市などの政令指定都市の市長が新しいメンバーとして加わって大きくなっていますが、単なる情報交換や懇親の場ではなく、それより数歩ふみこんだ形で共通政策的に、すでに広域構想が策定・実施されています。デイズェルトラックの走行の規制がその一例ですが、近年は東京湾の環境保全や防災のような分野にも及んできています。かつては空き缶のリサイクルについて、静岡県も含めて首都圏サミットの枠組で取り組んだこともありました。これは一部の県に反対があつて実施できませんでした。

このような先例がすでにあるので、広域連合ではその構成団体に共通の、または広域処理を必要とする事柄について共通の政策を協議・決定し、各構成団体はその決定を持ち帰って、それぞれ独自の条例やその他の諸々の手段によってこれを実施することにしてはどうかと考えたわけです。広域連合は一部事務組合と違って、より多岐にわたる事務を引き受けるべきで、引き受ける事務は単一でも複数でもよいとしました。

また、国や都道府県から直接に広域連合に事務権限を委ねたり、移譲ができるようにしてはどうかと考えました。これは地方分権にも役立つこととなります。広域連合は、特別地方公共団体であるとはいえ、組合と違って自らの区域と住民を持ち、自主性・自律性がより高い自治体とすべきで、住民に対しても普通地方公共団体の住民と同等の権利を認めるべきだとしました。

また、その組織については、執行機関・議事機関型の二元的構成型、執行機関と議決機関が一体になった評議会型のいずれかを任意に選択できるとしました。その選任は直接公選制であっても間接選

挙制であっても良いとしました。評議会型を採用する場合には、シティマネージャーとして、行政の専門家を広域連合長の強力な補助機関とすることも提言しています。

また、この私案では、議事機関の議員、または評議員は、国の機関や公共団体から有識者も参画できるとしています。国の機関というのは、国の地方出先機関、公共団体というのは農業協同組合、商工会議所等です。

もう一つ、連合には安定した財政基盤が必要になるので、連合自体に一定の範囲内で地方税の課税権を与えてはどうかという提言も含まれています。課税にあたっては、憲法上は租税法律主義がありまして、法律及び条例を制定しなければなりません。広域連合が地方税条例を制定するためには、条例制定権を排他的に持つ公選制の議会が不可欠になります。

これと並んで、連合は国からの包括交付金というような包括的な財源の交付を受けること、特定財源以外の財源は、構成団体からの分担金によることなどが示されています。

更に広域連合は、自ら地方債や永久公債を発行して資金調達が出来るとしています。

この私案はその後、第23次地制調で論議されましたが、最終答申では、私が私案で示したものが修正されました。

5 第23次地制調の最終答申（成田私案の修正）

最終答申では、広域連合には、役務の提供を受け、負担を分担する義務を負う住民というものがあるということになります。普通の地方公共団体の組合には住民というのはいませんが、修正の一つは、住民が直接アクセスすることができるという意味です。規約の変更請求権というものを住民に認めよう、こういうことが書いてあります。これは新しいもので、そこまで成田私案には書いてございませんでした。

修正のもう一つは、広域連合の側からも、組織する地方公共団体に対して、規約の変更、共通政策の実施という場合には対応してもらわなければいけないことになります。指揮監督をするといいますが上下関係で厄介なことになるので、広域連合の構成地方公共団体に対して、規約の変更をはじめとしたいろいろなことについて一定の要請や勧告ができるとしてはどうかということでした。これは広域連合の監督権と言うと強すぎますがそれでも、ある程度、上の方から全体を見てコントロールをしてはどうかということになります。

地方公共団体の数の増減とか処理する事務内容の変更とか、規約の変更については、構成する地方公共団体の議会の議決を採って協議をするという形です。

当時、想定しておりました広域連合のタイプとしては、例えば、都道府県大都市連合ということ

で、大都市地域の都道府県と、その中にある大都市を、これは政令指定都市とは限らないのですけれども、中心にして、市町村で作る連合でした。その連合は、例えば、新しい高速鉄道交通施設に関連した沿線開発に係るようなものです。当時は東京都心と宇都宮線・常磐線の間を通る地域の宅地開発の話がありました。それに伴う新線開発、広域にわたる住宅の整備等が考えられていました。アフォーダブル（適切な価格）な住宅、ファミリー層の住宅がないので、東京でのサラリーマン家庭用にしてはどうかという話が出ていました。

そのほか廃棄物処理場の整備、広域・圏域土地利用計画、北関東に見られる広域にわたる森林緑地の保全、特定地域の水資源の開発利用、リゾート地域の開発利用、新都市の開発、地域公共交通機関の一体的な運用と利用などに係るものと想定されていきました。これらはその当時の需要を反映したもので、今日の行政需要とはかなり違います。まだまだ高度成長期の開発優先の志向が強い時代でした。新たな時代の連合として、環境景観の保全、観光ルートの整備、広域にわたる防災、ある一定の事業の規制、更に高度の技術、学術、医療機能、情報ネットワーク、あるいは福祉、こういった特定の課題による広域連合というものも必要ではないかというので、いろいろなタイプの連合を想定して、そのどれにでも合うような内容を考えてはどうかということでも検討していました。

6 立法過程での大幅修正

地制調の小委員会でも活発な議論が行われたのですが、かなり時間をかけて審議されただけに、これまでにはない特色的な制度になりました。しかし、遺憾ながら立法過程では法制当局の意向に従って、かなり大幅な修正が加えられました。その結果、地制調が考えた広域連合制度とは全く違ったものになってしまったのです。

どういう点が違ったかと申しますと、一つは、私どもは従来の組合とは違った新しい共同団体として、横の関係を中心にした独自の主体性と活動能力を重視した広域連合というものを考えていたのですが、できた結果を見ますと、広域連合は組合の一種になってしまったのです。結局、一部事務組合と同種・同列の組合になってしまったわけです。

組合というのは、法令用語辞典を見ても出てきません。民法上の組合の組織を基本としたもので、特別法によって労働組合があったり、水利組合、水害予防組合、土地区画整理組合、都市再開発組合のような公共組合、森林組合や漁業、農業、消費者などの分野の協同組合というものも制度としてあり、現に運用されています。しかし、全ての組合というものに共通のメルクマールは何かあるのかというと、多分ないのです。

地方制度上の全部事務組合、役場事務組合、一部事務組合は、明治の市制、町村制以来の伝統とし

て存続していきまして、一部事務組合は、いまだに市町村相互間でひろく活用されていることはご承知の通りです。結局、新しい特別地方公共団体としての広域連合制度の創設は否定されてしまいました。これは非常に残念なことでした。

第二に、広域連合の議会については、地制調答申では、議会・執行機関は二元的組織とするタイプと、少数からなる評議会という一元的組織のタイプの双方を提案したのですが、結局、長・議会という二元的組織に統一されてしまいました。

第三に、広域連合の機能に関しては、共通政策というものを考えていたわけですが、それは十分に理解されずに立ち消えてしまつて、広域計画の作成に重点が置かれました。広域的なまちづくり計画の共同体になつてしまつたのは残念なことでした。

第四に、財政面における自律性に関しては、課税権はもとより、国からの包括的交付金、一括起債、永久公債などの制度が小委員会で議論されたのですが、これらは地制調の答申段階で消えてしまいました。最終的には財政上の権能や特別措置はほとんど何もなくなって、連合の経費出捐は専ら分賦金によるという形になってしまいました。財政上の自律性が著しく弱いものになつてしまつたわけです。

この広域連合という制度は、まだいろいろと問題があつて使い勝手がよくありませんが、制度を改良して弾力性や柔軟性を認め、権限や能力を高めるなどの改善を施せば多様な目的に使えるのではないかと思います。

7 広域連合制度の現状

ところで、広域連合制度のその後の状況ですが、当初想定したものにはほとんど活用されず、一部事務組合や複合事務組合と実態があまり変わらないものや、かつての広域市町村圏に似たふるさと創設圏など、在来型のものが多かったといえそうです。平成二〇年七月の段階では、一一一団体が広域連合として設立されています。

処理事務の種類としては、後期高齢者医療保険制度の運営が目立っています。これはご承知のように、法律（高齢者の医療の確保に関する法律）により、各都道府県の区域ごとに全ての市町村が加入する広域連合を設けなければならないとして、広域連合が事業主体として義務付けられています。その前には、介護認定をする広域連合もかなりの数が見られました。介護認定は、本来は市町村の処理する事務なのですが、利害関係があつてあまり住民に近すぎる市町村では公正な認定ができないこと、技術性、専門性が求められることなどがその理由で、県も加わりながら運営されているようです。

また、一部事務組合類似のものとしては、公立大学・病院運営、廃棄物処理、火葬場の運営、リサイクル事業等があげられます。一部事務組合の数は、平成一〇年には二、七七〇ありました。当時の市町村数は三、二二二でした。それから一〇年後の平成二〇年には、一、六六四、市町村数は一、七八七ということになっています。数は一〇年間で半減していますけれども、まだ市町村の数と同じくら

いの一部事務組合が残っているということになるわけです。

一部事務組合が半減しているのは、市町村合併の結果によるものでありますが、ただ事務組合規模での合併というものが、もし実現していれば、一部事務組合の数はもっと減ってしかるべきだったと思います。結局、組み方が事務ごとにいろいろと違っていき、病院についてはA、B、Cという市町村と組むが、消防についてはC、D、E、Fと組むなど、いろいろな形の組み合わせとなり、統一的な形ができなかったために、合併後も残るものは残ったということになるのです。

8 平成の大合併と広域連合

昔からある一部事務組合は、広域連合を提唱した当時は全て広域連合として再生できるのではないかと考えていたのですが、そうはなりませんでした。その理由は、昔から活用してきて使い勝手が良く、面倒くさい手続を経て、広域連合などという住民の知名度のない制度に乗り移る必要はないと考えられたためと思われます。

これに加えて、市町村合併政策が市町村合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律）の大改正によって始まったことです。当初、当時の自治省は、自主的な市町村合併の促進ということを言っていて、私もその研究会の座長をやらされていたのですが、自主的な市町村合併の促進という言い方はそれ自体が矛盾しているのではないか、というような議論をしたことを覚えています。それが国会関係

者や官邸の圧力によって、自主的などということではなく、半ば強制された義務があるかのように「平成の大合併」になってしまいました。

合併しないところについては担当官が出かけて行って、圧力をかけて合併を進めるということも行われていました。府県知事の多くも、そういう国の意向を受けて合併を進めてまいりましたが、地方財政がバブルの崩壊等で悪化してきたことで、合併もやむなしとする判断を引き出すことになりました。更に改正合併特例法（地方分権一括法の改正による）では地方交付税の優遇措置を始めとして、多くのアメを与えることにしたために、合併が一挙に進みました。

そこで、このような流れの中では、市町村行政の広域処理の手段は合併だということになり、広域連合を作ろうとする意欲は大きく殺がれてしまったわけです。これに加えて、総務省や多くの府県では広域連合を使われると合併ができなくなるとして、あまり広域連合は進めませんでした。むしろ合併だ、合併だ、と合併のほうに追い込んでいくという方策が採られました。

そこで結局、知事が合併に積極的ではない県や、地形的、地理的な条件で合併にはなかなか馴染まないところで、合併に代わる多機能的な広域連合が設置されてまいりました。

市町村合併については、市町村合併特例法で手厚い財政上の優遇措置が付けられたのですが、広域連合を設置したり、事務組合から広域連合に乗り替えたりしても、財政的なメリットは何もありませんでした。

また、市町村の立場からも、独立性、自主性が強化された広域連合が設置されると、〇・五階が上

乗せられるというふうには受け取られるわけです。府県から見ると地方自治体が二・五層制になるのではないかとこの危惧を何人かの首長から聞きました。つまり、市町村からも、あまり歓迎されなかったといえそうです。

日本の行政システムは昔から縦社会型なのです。上から下への事務の委任だとか、上下の政府の指揮監督だとか、いわゆる縦の関係については、組織も制度も整備されていますし、理論や学説なども豊富で、内容的にもほぼ確立しています。ところが、その反面、横の関係になるとこのような組織や制度や理論はほとんどありませんでした。

それは、日本はキリスト教社会のような横社会ではないからです。違った行政主体や行政機関相互の横での連携、協調、協働などになると、固有の縄張りを侵されるのではないかとということで抵抗があり、うまく行かないわけです。共同決定、あるいは協約というのは用いられませんし、その理論というのはほとんどないのです。民間のNPOなども加えた行政主体、公的団体、行政機関相互の対等な協力、協働、連携、連帯などが政治や行政の世界に登場して、その重要性が強調されてきたのは、この一〇年間ほどの新しい現象です。

また、旧自治省・現総務省を除く各庁は、それぞれの所管事項や法令で市町村が行うことになっている行政について、独自の圏域制度を設けて、広域的運用を行わせている例がいくつもあります。

例えば、厚生労働省は広域医療圏という圏域を設け、病院の再編成をして、地域別に、地域の診療所、公立病院から専門病院、高度化した医療を担当する大学病院、国公立病院などのネットワークを

作ろうとしました。しかし、これは実際には成功していませんので、地域医療はご承知のように、地方の財政難、医師や看護師不足、問題の多い診療報酬制度などによって崩壊しているのです。

また、消防は、昔みたいな地域住民を主体としたボランティア型の火消し集団ではなく、きちんとした専門知識や装備を備え、十分に訓練された専門の消防職員がまとまった一定の地域ごとに配置されるべきだという広域消防の考え方に基づいて、人口三〇万人単位で広域消防圏というものを作って、専門の消防職員を常勤させ、火災や災害にも備えようとしています。

先ほど申しました後期高齢者医療制度については、各都道府県の全ての市町村が加入する広域連合が認定や給付事務などを担当しています。

9 協力・協働・連携・連帯への動き

しかし、近年、従来型の使い方とは別の広域連合を今の制度の枠組みを取り払いながら、その改良・発展型とする構想が出てまいりました。

私も全国の全部の例を集めているわけではないのですが、今日は、私自身が直接関係した大阪新都構想と静岡の広域連合構想を、例として説明しておきたいと思えます。

① 大阪新都構想

今日の大阪は東京と違って、このところ大幅に地盤沈下し、経済面でも日本での主導力を大きく低

下させ、深刻な低迷状態に陥っています。そこで、日本経済の再生のためにも、大阪大都市圏が持つ潜在能力を最大限に引き出せるように大阪の再生を図り、世界都市大阪にしようと思っているわけです。

もう一つの問題点は、大阪は昔から行政面では府と市による二重行政・二重投資の姿があると言われてきたことです。大阪には農林行政という行政はほとんどありません。一次産業はなくて、大阪府、大阪市のほか、大部分の市がやっていることは都市行政なのです。歴史的に申しますと、大阪市のほうが都市行政については専門知識を持った職員層が厚く、都市行政のノウハウも明治前の時代からいろいろと蓄積しているのです。これに対して、大阪府は旧内務省、あるいは旧自治省系で、むしろ市を監督・指導する立場で物を言うという体質があるわけです。

またもう一つの問題点は、分権化が進むと、広域自治体としての大阪府は一体何をするのだろうかという疑問があつて、将来に向けた新しいシステムをどうするのかということを考えなければならぬ必要性が多いことです。

これに対して大阪府は、道州制としての関西州の中心都市としてのスーパー政令指定都市構想というものを打ち出しています。政令指定都市と違ったスーパー政令指定都市という言葉を考え出して、関西州の中で州並みの地位、権限、財源を持った政府になるのだという構想を打ち出しています。

これは、大阪府が完全に大阪府から脱却し、大阪府が府を飲み込む形で大阪都市圏の中心となって都市行政をやっていくという構想です。

大阪府と大阪市は昔から犬猿の仲と言われていて、事々に対立し、協調、協働関係はほとんど見られません。大阪都市圏での地方制度の改革というと、府が大阪府を飲み込むか、大阪府が府から完全に独立して府の権限や財源を奪って特別市になるのかという形で、長い間争われてまいりました。この争いが頂点に達したのは、占領下に占領軍当局も巻き込んで大混乱した昭和二〇年代の特別市制問題です。この紛争は占領軍当局の指示もあり、最終的には府の権限は市に移すけれども、財源は府に留保するという形の指定都市制度という妥協的な制度で決着することになり、昭和三十一年の地方自治法改正で実現したわけです。

しかし、こういった昔の争いがトラウマになっていて、結局どのような形をとるのかということになると、いつも府市双方ともに譲らず、今に至っているのです。

そこで、我々が府の立場でまとめた大阪新都構想は、大阪府とその区域の全ての市町村で広域連合を設置し、大阪府は消滅させて広域自治体としての大阪新都機構を結成し、これは特別地方公共団体になるというものです。

府域内の政令指定都市、中核市、特例市その他の市町村は、広域連合としての新都機構に参画して、大阪府は廃止されます。新しいタイプの広域連合である大阪新都機構は、大阪都市圏全体にわたる計画や政策の策定、広域的な事務事業などを固有の事務として実施することになります。そうして、基礎自治体としての府下の市町村の中で、自前でできない事務や事業を新都機構が補完・代行することができるものとしています。

市町村はそれぞれ国や府から権限移譲を受けて、住民に身近な事務を執行するということになりますが、これをまとめた平成一四年～一六年頃の時代には、小泉構造改革路線の下で、行政民営化ということが盛んに言われたので、大阪新都公益法人という一種の地方独立法人のようなものを作って、そこに事業的なことをやらせたり、民間NPOなどと協働したりしたらどうかと考えました。また、大阪市や堺市のような政令指定都市の中では、地域自治区の制度を積極的に活用して住民自治の実現を図っていかうという内容の構想なのです。

大阪新都機構という広域連合は固有の事務をもって処理するほか、課税権も持ちます。そのほか、広域的な地方公共団体として、市町村の事務で広域的に処理したほうが効果的・効率的なものについては、新都機構のほうで共同事務として実施をすることになります。

また、受託事務で国や府から移譲された事務で、その実施が困難なものについては、市町村の委託を受けて事務を実施するとしています。固有事務と共同実施事務と受託事務の三つが新都機構の事務です。新都機構には、直接公選の首長と議会が置かれます。これと同時に、市町村の代表からなる評議委員会を置くこととなります。この評議委員会は、各市町村の住民の意向を反映させ、評議委員会が首長に対して意見を申し上げたり、一定事項の承認をしたりするなどです。大阪府特有の事情を考慮したものとなります。

これは太田房江前知事（現在は元知事）からの依頼に基づいて検討して答申として出したのですが、その後、ご承知の通り知事が代わりまして、橋下徹知事（現在は前知事）になりました。橋下知事が

就任されてまずは、地方分権の実施で、地方分権改革ビジョン^{*8}というものを今年（平成二十二年）三月に出されました。このビジョンには大阪新都構想を作成した人たちも参加していますので、その構想が一部取り込まれ、これをさらに発展させた形のものになっていますが、大阪府は将来的には関西州という広域連合を目指し、大阪府は東京都のような大阪都になり、市は自治区にすべきだという主張をされています。ただこれも一種の構想ですから、細かい点は煮詰まってはいませんので、これからの問題です。

② 静岡の広域連合構想

もう一つは静岡の広域連合構想です。静岡では石川嘉延前知事の方針もあり、市町村合併が強力に進められました。その結果、市町村数は半分以下に減ったのですが、平成一七年には、政令指定都市として静岡市が、やや遅れて平成一九年には浜松市が誕生いたしました。これはいずれも南アルプスの山脈の一部まで組み込んだ、非常に広い区域を対象とする合併によって誕生したわけでした。安倍川、天竜川という有名な一級河川が、そっくりこの2つの市のそれぞれの区域に収まる長大な市ができました。

この2つのほかにも、まだこれから合併しようとするポテンシャルを持った区域があるのです。例えば沼津・三島地域や御殿場地域です。この辺はハイテク工場があったり、高速道路、新幹線・在来線などの交通の要所であったりして、いろいろな動きのある地域です。また、伊豆地方には小規模市町村がたくさん残っていますし、山間部にも残っています。そういうところではご多聞に漏れず、若

年層の流出や高齢化が進んでいるところがあるという具合です。

そこで静岡県としては、県内に3つくらいの市町村と県も入った広域連合を設け、この広域連合に政令指定都市並みの権限を移譲するという構想を立てているわけです。県の出先機関は全部そこに吸収していただくということです。この広域連合も課税権を持つべきものとしています。しかし、当面は一挙にそこまでいかに、滞納税を共同徴収する県と市町村の広域連合を設けることにしています。

なお、静岡の広域連合の組織については、連合長は住民の直接公選にし、市町村長との兼務は認めないとして、兼業もやむを得ない場合には、連合長をサポートするチーフエグゼクティブ（CE）を置きます。同時に市町村の利害を反映して、市町村間の調整を行うための評議会を補助機関として置いておくということにしていて、ちょうど大阪新都構想の評議員会と同じようなものが考えられています。

議会については、直接選挙でも間接選挙でも良いとし、ガバナンスのために住民代表等からなる第三者評価委員会でも外部監査制度を導入するとしております。これは石川前知事が、ぜひ実現したいとおっしゃっていたのですが、空港問題から急いで退任され、知事が代わってしまいました。新しい知事がどうなさる気なのかよくわかりません。

10 「基礎自治体連合」について

最後に、拝見いたしました「特別区制度調査会報告[※]」についての感想を簡単にお話したいと思います。

① 「特例」市構想の延長線上にある基礎自治体連合

この「特別区制度調査会」が始まる前の特別区政調査会では、特別地方公共団体としての特別区に代わって「特例」市という制度を設けたいという考えを大森彌氏が特に熱心に主張されました。かぎ括弧付きの特例市です。今回の提案は「都の区」を廃止して「東京〇〇市」という東京都から分離独立した基礎自治体を作ろうというものなのです。かつて我々が提案した旧構想（昭和五六年八月、特別区政調査会第5次答申「特例」市の構想——特別区制度の将来）の延長線上にあるのではないかと思います。

「特例」市という制度名は、当時は斬新だったのですが、その後の地方自治法改正で大都市特例としての人口二〇万人以上の市で指定を受けたものの制度名称として使われてしまいました。特別区制度調査会の構想では、区を東京〇〇市にしようということですが、これはあまり「特例」市構想と違わないと思います。東京都と23の「東京〇〇市」は対等協力関係になるようですが、基礎自治体連合が独自の財政調整を行うという点も基本的には特別区政調査会の考え方の延長にあるのではないかと

思っています。

超大都市であり世界都市でもある東京の地方制度を何とかしなければならぬというのは、私も全くその通りだと思うのですが、ただ、現在の区を一般市と同じような「東京〇〇市」にするのであれば、その基礎自治体である「東京〇〇市」の事務・権限・財政・相互間の調整などをどうするかを考えなければならぬと思うのです。特別区政調査会で苦労したのは、これらの論点で、日本の大都市圏内にある市と同様なものとして制度設計をすることができない点でした。

② 都や国の壁は厚い

また、都との関係についても歴史的沿革等によって微妙な問題があつて、理屈だけでは割り切れないものが多々あることでした。特別区政調査会のレベルであるべき構想をまとめても、都の壁は厚く、その提案を支持して国に持ち上げて審議し、法案化して実現しようという積極的な姿勢はあまりありませんでした。

都の意向で修正した制度案を国に持っていっても、都の事情に詳しい人が地方自治関係者に非常に少ないのです。当時、特別区長は全国市長会に入っていない人だったので。ですから、全国市長会の理解も得られなくて、都でまとまった構想を地方制度調査会に上げて、そこでたたかれてしまったのです。

最後に制度化でもめたのは、廃棄物処理問題でした。一般廃棄物を各特別区が自区内処理をするかどうかの問題で、対組合の話になってしまつて、制度上の話から筋の違った方向に議論がいつてし

まったのです。今回もまた、同じようなプロセスを繰り返すことにならないかと心配で、基礎自治体連合を実現させるならば、よほど特別な戦略・戦術を考えないといけない気はします。

私は、特別区を通常の市の一種にする方向には基本的に賛成です。本当は平成一〇年の都区制度に関する地方自治法改正の時に、特別区を普通地方公共団体にしておけばよかったです。特別区が特別地方公共団体ならば、都も一体ですから、都も特別地方公共団体でなければ平仄ひょうてくが合わないですね。

ところが、総務省は一貫して、都というのは一般的制度で、現に大阪新都構想というのが、かつてあつたではないかと言うのです。現在、大都市制度の中での市には、政令指定都市、中核市、特例市があります。しかし、これらの制度は一体どうなるのか、このような名称をつけないで、市の分類ができないのかという議論もあるわけです。ですから、特例市と並ぶものとして「東京〇〇市」を位置づけるのもいいのですが、東京の市には、一般市とは違った特例が必要ではないかと思ひます。更に個人的には、23区の区域の草案を練つたほうがいいのではないかという気がします。

③ 広域連合制度の手直しで対応すべきでは

第二次特別区制度調査会の報告書では、「基礎自治体連合（仮称）」となつていますが、私は、これは広域連合制度の手直しとして対処すべきではないかと思ひつていて、弾力的で柔軟で、住民との関係を重視した広域連合制度というものを、いくつかのタイプを想定しながら作り直していく、その中で実現に向けて動くべきではないかと思ひます。大阪は大阪で、名古屋、京都、神戸、札幌、北

九州などの圏域では、少し手直しすれば使えないこともないように思われます。

報告書を見ますと、都と「東京〇〇市」、またはその連合体の間の関係は、対等・協力関係というのが建前論として示されています。これは建前論としては、当然で聞こえはいいのですけれど、現在の特別区がそれぞれに独立の「東京〇〇市」になった場合に、人口も財政力も住民ニーズも異なる23の市が一つのテーブルについて対等の立場で本心に協力できるのでしょうか。

特別区政調査会の研究でも財政調整を23区が連合した協議会で行ってはどうかという話があったのですが、それは断念いたしました。その理由は、23区の協議会が共通税を徴収するにしても、拘束力を持った財政調整をするにしても、条例を制定しなければなりません。協議会は、地方公共団体ではありませんから、条例制定権を与えることはできないのです。そこで、垂直と水平の双方を兼ねた財政調整を都が行う形で最終的に決着をつけたのです。

水平的な対等・協力というのは聞こえがいいのですが、縦社会型の我が国では制度化の設計が非常に難しいのが実状です。協議が成立しない場合でも、毎年度予算を決めなければなりませんから、協議が成立しない場合、一体誰が裁定するのかが問題です。地方分権の時代ですから、都が裁定するわけにはいかないとすると、裁定機関のようなものを独自に設けるのか、そういう裁定機関に対しては住民のコントロールはどうなるのか、という新たな問題が出てくるわけで、まだまだ詰めていくことがたくさんあるという気がします。

しかし、基礎自治体連合を広域連合にすれば、長も議会も公選で選任できますし、条例制定権もあり、直接請求も可能になりますので、私はこの連合体を広域連合とすべきではないかと考えています。

23市の個別区域を越えるという事務をどういう形で連合が担うのか、よくわからないのですが、今後の検討課題かと思えます。一般的には市の事務とされているもので、東京23区では都の事務になっている消防、上下水道はどうするのが問題ですね。特別区政調査会でも、普通の市と同じように「特例」市が、水道も消防も実施してはどうかという案が出たのですけれども、物理的にバラバラにすることは不可能だし、水道については水源の問題がありますと言われて断念し、こういうものは都がやるということになったのです。

その事情は今日でも変わっていません。最近では、災害時の対応とか緊急時の対応などの危機管理型の問題も出てきているので、そのところをどうするのでしょうか。23市の基礎自治体連合ができません、結局、昔の東京市という気がしないでもありません。この辺をどうお考えになっているのか、うかがってみたいと思います。

④ 府県再編成、道州制と一体で検討

人口二五〇万人超の政令指定都市が神奈川県にも大阪にもありますが、23区は約八〇〇万人ですから、これを4つか5つの政令指定都市として統合し、都自体は市町村の広域連合にするということではどうかと個人は考えています。

道州制との関係を考えてみると、いずれは関八州全体を州にするという話も出てくると思いますが、さ

しあたっての広域行政ニーズとしては、おそらく東京、神奈川、埼玉、千葉の1都3県だと思うので、1都3県の広域行政に向けて、都が体質を変えていく必要があると思います。

ですから、この問題は、今後の府県再編成、道州制と一体のものとして検討していく必要があるという感じを持ちます。私も確固たる解答を持っているわけではないので、これから勉強していきたいと思っています。

まだ申し上げたいことは多々ありますが、基礎自治体連合の構想の細目はまだ詰められていませんので、よい研究の成果が挙げられますように期待して、私の話をこのあたりで終えさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

(六元)



成田頼明 (なりた よりあき)
1928年生まれ
横浜国立大学名誉教授

経歴

51年 東京大学法学部卒業
54年 横浜国立大学専任講師、
内閣法制局事務官
62年 法学博士
68年 横浜国立大学教授
75-81年 特別区政調査会委員
81-84年 都制度調査会委員
91年 地方制度調査会委員
93年 横浜国立大学名誉教授
96年 地方制度調査会副会長
など歴任
2012年11月 逝去

著書

『行政法』(1994年、放送大学
振興会)、『分権改革の法シス
テム』(2001年、第一法規出版)
など多数

第二部…質疑応答

特別区制度研究会第2分科会より

1 自治体間連携

○研究員 私どもの第2分科会では、「基礎自治体間の連携のあり方」ということをテーマに話し合
いをしています。ここでは、特別区と他の自治体との連携にあたって、特別区はどういった視点や観
点で連携や地方への貢献を行っていくべきかでいろいろな意見が出されています。このことに関し
て、ご意見をいただけたらと思います。

○成田先生 自治体間の連携は、いわゆる広域行政とは違います。場合によっては、遠く離れたところ
にODA(政府開発援助)のような形で援助にいくというようなやり方も連携の中にあるので
す。23区同士の連携はもちろん、いろいろな形であり得るわけですが、住民に身近な行政は、それぞ
れの基礎自治体が行っているわけで、例えば、ゴミ問題はすでに解決しているわけですね。ノウハウ
が豊かで優秀な職員がたくさんいるということならば、その職員を三多摩や島しょ部^{※10}に手助けにいか
せる、あるいは非常に困っている北海道の夕張あたりに助けにいかせるという連携の方法もあるので

はないでしょうか。広域行政という形から切り離された連携が、これからもいろいろと出てくると思われまますので、協定を結んで自由にできる仕組みを導入すればいいと思っています。

講演ではお話ししませんでしたが、例えば、大阪府は横浜市と並んで都市計画では、明治以来の古い歴史を持っています。都市問題については、非常に優秀な職員がたくさんいるわけです。大阪府は周辺市とは合併できないものですから、狭い区域の中でしか物を考えられなくなってしまうのです。ですから、そういう優秀な職員を大阪新都という広域連合に入ってもらって、知識を活かしてもらうことが必要です。周りには、たくさんの方がいますけれども、そういうところに援助にいくことで、やりがいのある仕事ができるのではないのでしょうか。平成一八年に、堺市が政令指定都市になりましたが、市の中心部がどこかわからず、まちづくりができていないように思われます。都市としての一体性ができていないのです。しかし、堺市は皆様ご承知のように、商人による自由都市のような形で運営されてきたまちで、日本の地方自治の発祥の地です。港湾施設など昔のものは、今は何も残っていません。そういうまちの都市計画は、やるのがいくらでもあるのです。更に関西広域連合ができた場合にも、大阪府外の地域でも活用できます。東京23区に有能な人材がいるなら、23区の中だけでなく日本全体の地方自治にとっても貴重な人材です。どんどん外に出かけて行って、いろいろなることをするのが良いのではないですか。埼玉では人材をプールしておいて、派遣するための広域連合ができています。新しい基礎自治体の広域連合を作るとしたら、専門家をプールする組織を作ること考えてみたらどうでしょうか。

2 広域連合と課税権

○**研究員** 私どもが検討している基礎自治体連合において、課税権を直接持たせることができないかという検討をしています。先ほどお話いただいた大阪や静岡の事例を聞いていますと、現在の広域連合の制度は、作られる過程において課税権を付与する構想がありながら付与することできなかったために、いろいろな地域の構想を狭めているように思います。

また、成田先生のお書きになったいろいろな資料を読みますと、例えば独立性を高めると一人歩きをする恐れがあるとか、地方税財政制度の大幅な手直しが必要だとか、そういった大きな壁がありそうなのですが、課税権を付与する構想の実現の可能性があるかどうかということについて、ご意見を聞かせてください。

○**成田先生** 現行の地方税法や地方交付税法では、特に「地方団体」という用語を使っています。これに該当するのは都道府県と市町村なのです。そして地方税の課税権は、「地方団体」にのみ認められています。もちろん法律を改正して、こういう建前を改めて課税権を拡大することは可能なのではないかと、旧自治省の時代から今に至るまで、税務局（現在の自治税務局）は行政局（現在の自治行政局）と違って、このように限定された地方団体の課税権をもって独自に課税することは、制度の統一性、一貫性が乱れることになるので困るといふ立場を少しも変えていません。ですから、広域連合に

も課税権を与えるという話は、自治行政局が承知したとしても、自治財政局や自治税務局が拒否してうまくいかないのです。ただ市町村については、一般的な市町村税のほか、法定外目的税は、協議して合意することを条件にして認めているわけです。産業界でも、特殊な税制を作られるのは困るという意見が強いのです。原子力発電所の所在市町村では、使用済核燃料税を法定外税として課税しています。そういうものは例外的に認められています。また、近年、神奈川県のように住民税に付加して、森林環境税を目的税として課して、山林の整備費用や環境保全に用いている例もあります。かつては3つの県にまたがる尾瀬沼について、規制を一つの単独の広域連合にまとめてやらせて、入山料を取ったらかどうかという話がありました。入山料あたりなら良いが、入山税という税の形でいけるかどうかが問題です。広域連合の性質を持たない単なる協議会は議会がありませんので、課税条例の制定ができません。よって、課税権もダメということになると思います。

3 基礎自治体連合の事務と財源

○研究員 どの税目を財源にするかを決めたいうえで、基礎自治体連合が受ける事務を決める方法もあるのではないかとこの話も研究会の中でしているのですが…。

○成田先生 まず、はっきりさせなくてはならないのは、基礎自治体連合がどの程度の固有の事務を行い、傘下の市の事務の一部を補完することになるのかどうかという点でしょう。これが決まってく

れば、固有事務には共通税を充て、受託された事務については、委託金で賄うということで、財源の割合を決めるということになります。問題なのは、消防、上下水道、23区全体にまたがっている都市計画などを連合の固有事務とするのか、受託に係る事務とするのか、という点でしょう。構成市の分担金や分賦金、納付金などに依存すると、各市は自ら徴収した税からこれらの金を出し渋り、財政的に不安定になります。23区全部の固定資産税を一箇所に納めさせたらどうかという構想を目指したのは、一つのアイデアだと思いますが、都心3区や副都心など、税源の豊かな市から強い抵抗感があります。うまくいくかどうか疑問があります。

次元は全く違うのですが、実は今、EU（欧州連合）でも、EUが加盟国全体または一部に関係する仕事をどの範囲まで取り上げ、そのための経費をどのようにして賄うかが大きな問題となっていてます。加盟国は「補完性の原則」を主張して、EUの仕事や経費、そのための各国の負担金を増やさないうようにしてほしいと考えているのですが、現実には、EUの共通政策の拡大や、特定の国、または特定地域に対するEUの援助など、仕事も経費も増加の一途をたどり、全体をまとめるEU全体の統治が困難になりつつあります。

4 基礎自治体連合と現行法制度

○研究員 第4分科会で基礎自治体連合の法制度について、地方自治法上、どうこの基礎自治体連合

を位置づけられるのかということを検討していますが、先ほどの先生のお話の中では、基礎自治体連合という構想はあるが、広域連合を手直しして位置づけていくようなものがないかという内容がありました。先生のお考えとしては、今の組合という中に、この基礎自治体連合を入れるということでしょうか。

○成田先生 組合という団体には、民法上の組合のほか、農業、漁業、消費者、中小企業者、保険に関わるものなどいろいろなものがありますが、公法の世界でも水害予防組合、土地区画整理組合、都市再開発組合など公益増進を目的として、公権力の行使を認められている公共組合も少なくありません。地方制度上の組合も公共組合のやや進化したものですが、組合である以上、構成員である組合員の意向に引っぱられて、自主性、自律性が希薄になるという弊害が見られます。

基礎自治体連合が広域連合の一種となるか、協議会型のものになるのか、それはこれからの具体的な制度設計次第ですが、私は広域連合に統合性、自律性が強いものから弱いものまで、何種類かのものを含ませてもよいと思っています。例えば、役場事務組合の制度も、もう少し手直しして広域連合の一種にしても良いと思っています。問題は、国の立法者がこのような柔軟性をどの程度まで認めるかでしょうね。

地方自治法も今の体系が、永久に続くかどうか疑問です。一部の学者などの意見として、今の地方自治法は、もうやめてしまつて、地方自治基本法的なものだけに限り、一定の枠組みの中で、地方の仕組みを地方自治体が、条例または住民投票で自由に選ぶことができるようにしてはどうかとも言われています。

今までの旧自治省や総務省、日本の立法者、国会の考え方が、画一性や一律性を尊重し過ぎたのです。ですから、個性があるユニークな仕組みがあちこちに登場することは良くないということが強調されてきました。

5 対等・協力関係の法的担保

○研究員 立法という部分ですが、基礎自治体連合は「対等・協力」という23区の協力関係を前提としています。立法という部分ですが、基礎自治体連合は「対等・協力」という23区の協力関係を前提としていますが、いざやるとなつたときに区の離脱をさせないというか、協力関係を担保するような法的な仕組みというのは何かあるのでしょうか。

○成田先生 現行の地方自治法では、規約で定めた構成市町村の数の増減は、規約の変更と総務大臣または知事の許可がなければできないことになっていますので、脱退を禁じるわけではありませんが、自由に脱退ができるというものでもありません。そこで、組合や広域連合が自主的に構成市町村の脱退を防ぐためには、その規約の中で脱退を禁止し、脱退したら違約金を取るというようなことを定めることは可能だと思います。

ただ、今の地方自治法の下では、そういう仕組みがなかなか取れません。そういうのを含めて、私

はもっと自由な制度を作ったら良いと思っています。

6 理想的な広域連合の形

○**研究員** 先生が成田私案の中でお考えいただいた広域連合からしばらく経っているので、現在の状況を踏まえて、今であればどういった形が一番理想的な連合の形になると思われますか。

○**成田先生** 一つのタイプで、全国のいろいろなニーズに応えられ、カバーできるような理想的な制度はないと思うのです。簡単に言いますと、連合1型、連合2型、3型というような、それぞれの地域のニーズに合った複数のタイプの連合があり、事務、構成、組織権能等の中身に違いがあるのが一番良いのではないのでしょうか。その中のどのタイプの仕組みを選ぶかは、国ではなくて地方自治体がそれぞれ決めるのです。いろいろな仕組みを法律で用意しておくというのが良いということなのです。

個別の問題を対象にした海岸や港湾を管理するための広域連合というものもあり得ますし、東京や大阪、静岡などで考えられている都と市町村が一体になったような形のもので、大都市の事務を広く担当したり、税や滞納金を共同で取り立てたりする広域連合もあり得ますし、中心都市を中心にして、周辺の市町村の区域にまたがる広域連携のための広域圏のような形のものもあり得るだろうと思うのです。

望ましい形というのは、必ずしも一色・一様ではありません。課税権などは持たないほうが良いと思う場合もあり得るわけです。

なお、府県と市町村で作る広域連合という構想は、全国でいくつか構想されていますが、府県が広域連合に入ってくると、市町村から見ると、県が市町村を乗っ取ってしまうのではないかとか、府県の役人が連合の事務局に天下って来るのではないかとか、そういう受け止め方をして警戒する向きもあるのです。

7 EUモデルと基礎自治体連合

○**研究員** 広域連合にせよ基礎自治体連合にせよ、連合という考えで新たな組み立てをしていく場合には、これまで未発達であり議論のなかった横の関係が結局は鍵になるかと思えます。区が打ち出した連合を考えていく場合に、先生が広域連合を構想されたときにEUモデルを参考にされたように、国際的な関係といったものを参考にしながら組み立てていくしかないのかなという気もするのですが、その辺はいかがでしょうか。

○**成田先生** 私が広域連合の私案を提出した当初の段階では、やはり頭にあったのはEU法モデルでして、片や国際法の世界、日本では純粹の国内法マターということで、確かに次元は違うのですが、参考にならないかと考えました。国と国との関係、つまりインターナショナルな近隣国家相互間の関

係は、日本の国内における地方自治体間のガバメンタル・リレーションといえますか、政府間関係を考えていく上で類推的に使えないだろうかということ、政治学者なども議論し、共通政策というのをヒントとして得たのです。

最近のEUは、マーストリヒト条約締結以降、共通政策の範囲を市場や人・情報の自由な流通から、環境、更には通貨、外交、軍事等の分野にまで拡大し、統合の方向に向かっていくのです。今の形は、発案当初のEUと違ってきていますし、将来は単一のヨーロッパ形となるべく進化しつつあるところですよ。

このEUという連合体は一朝一夕でできたものではなくて、EUSC（欧州石炭・鉄鋼共同体）、EURATOM（欧州原子力共同体）とか、EEC（欧州経済連合）などが積み重なって、約半世紀以上かかって成長してきています。

EUの結成を類推すると、まず、共同体結成の段階で基本条約を決定して、そこで組織のあり方や事務、権能の範囲、加盟国に対する統制権、組織、共通ルールのあり方、財政とその負担などの基本的論点を決められるようにすれば良いということでしょう。今の地方自治法を前提としたらできないかもしれませんので、そういうことが可能なような大枠をきちんと法律の中で定めておくことが必要なのでしょう。そこで、私の広域連合私案では、この基本条約に相互するものを「憲章」という言葉で表現したのですが、この言葉は早い段階で消え去ってしまいました。これは「基本協約」でも良いと思います。

8 国際法的な国家間関係と基礎自治体連合

○**研究員** 先生がおっしゃるようにレベルは違いますが、国家間関係といいますが、国際法的な関係というのが一つの発想の例にはなるのでしょうか。

○**成田先生** 次元は違うがなり得ます。横の関係というのは必ずつけられれば、そういう手段になります。

ちなみに、日本にはあり得ないと思いますが、EUに問題があるのは、出身国の利害を離れたEU官僚が育ってしまっているということです。出身国の利害とは関係なしに独占禁止法を中心にしたメンバーが、EUの官僚の中核を占めていると言われています。

また、EUに1万2千ばかりの統一方針があつて、かえって自由な経済活動の妨げになっているという話です。何は何cm以上なくてはいけないとか、何cm以下だといけないなど、いろいろなEU規格があるのです。だからEUの中では通用しますが、EUの外との関係においては一つの障壁になっているという批判もありますね。

9 個々の独立と相互を結びつけるアイテム

○研究員 今まで23区をいろいろ見てきていただいて、23区個々が独立しながら、なおかつ相互に一つに結び合えるようなアイテムがあたりでしたら、お話し願えますか。

○成田先生 合併という方式は、個別の基礎自治体を消滅させて統一性・効率性を重視するということなのですが、広域連合、一部事務組合、協議会等々は個別の自治体の存立を維持しながら、相互に共同処理したり、協働、連携したりする方式ですから、私はその方式を、改善、活用されたほうが良いと思っています。

今、23区というお話がありました。23区というのは、やはり昔の大東京市というイメージが消えないのではないのでしょうか。地方自治法上の都と特別区の役割分担に関する第二八一条の二第一項には、人口が高度に集中する大都市における行政の統一性という文言があるわけで、一般の府県とは定め方が違ってきます。ですから、23区が一般の市町村と同じように完全に自立して、独自の行政を全ての分野で行うのは望ましくないと考えています。旧東京市の区域を全体とした圏域が「統一性」という言葉で表現されていると思うのです。都の立場からすると、むしろ特別区の適用される区域を三多摩方面にも拡げることが、行政の統一性を確保するために必要だと考えているのですね。

そういうことがあるのですけれども、23区の側から、今、共通に追求する理念というのは何だろうかということになると、中々言い難いのではないのでしょうか。

あえて答えるとすれば、日本の人口の10分の1が住んでいる世界都市・東京の中心部分の持続的発展のために、各区が役割を分担しながらやっていくアイテムとしては、21世紀のまちづくり、外国人との共生などかと思えます。

広域連合は、昔からある歴史的組織ではなく人為的組織で、新たに行政上の必要性から作られたものです。ですから23区の区域を対象にして、行政上の制度を作ってみても、住民にきちんと理解されて、信頼されるということになるためには、よほど工夫しなければいけません。連合長を公選にしても連合長という名前ではダメです。住民が親しみと信頼を持てる、権威も付加されそうな名称を考えるべきです。例えば、これは西尾勝氏（東京大学名誉教授）が言っている、いわゆるシテイチャーター（憲章）として、住民投票にかけて成立させるようなことが必要かもしれません。連合体も人為的連合ですから、その全体を見るトップの名称をどうするか、よく考えなければなりません。

連合長という名前では、おそらく政治的な重みも権威もありませんし、名称それ自体や職責を理解する人は少ないでしょう。現に今の後期高齢者医療制度（私もそのメンバーの一人ですが）も、都道府県単位に全ての市町村が加入する広域連合が事業主体になっています。しかし、大部分の住民の方々は、後期高齢者という単語は知っていて、こういう言葉は怪しからんなどと批判していますが、その事業主体である〇〇県△△広域連合とはどういうものなのかは知りません。問い合わせには、一体どこにいったら良いのかよく知らない。おそらく都道府県庁にいても、ここは広域連合ではありません

んといって断られることになるでしょうし、社会保険庁へいっても、いやこれは自治体の仕事で自分達は関係がないと言うに決まっています。市役所の中に看板を掲げた一室があるだけで、たどりつくのに一苦労ということもあるようです。

広域連合は法制度上の名称であっても良いのですが、実際にはもっと違ったネーミングにすることが必要ではないでしょうか。

10 ○・五層の上積みと効率性

○研究員 先ほどの講演の中で、広域連合を作った場合、○・五層が上積みになるというお話がありました。指揮命令が広域連合から下りてくるのではないかとか、単純に非効率ではないかと聞きますが、その点についてはいかがでしょうか。

○成田先生 広域連合制度を設計する段階では、市町村側から確かにそういう意見がありました。市町村の本来の存在理由と基本は、それぞれ自前の充実した住民サービスをすることにあるのに、それを広域連合に吸い上げられたり、いろいろな干渉をされたりしては困るというわけです。

しかし、それは広域連合を設置する段階で関係市町村が十分に協議して、広域連合にどのような仕事を広域的な事務として委ねるのか、また広域連合が個別の市区町村に対して、どのような指導・指示権、ないし統制権を持つのかなどを決定すべきです。

後期高齢者医療保険などは、本当は県単位の広域連合でも事業として矛盾なく成り立つものではなく、リージョナル単位でなくてはならないと思うのです。

国と地方との本当の意味での対等協力の関係にある共同の機関ができれば一番良いのです。地方共同法人という特別の形態がとられている地方公務員災害補償基金、旧公営企業金融公庫から地方共同法人に転身した地方公営企業等金融機構もこれにあたるものです。

11 ○・五層の上積みと住民との距離

○研究員 二層制、三層制というような言い方で、住民からかなり遠くなるという意見はあると思うのですが、先生はその点についてどのように思われますか。階層を踏めば踏むだけ、当然住民から遠くなるとか、直接選挙で長や議員を選べば良いとかいろいろある話はあると思うのですけれども。

○成田先生 広域自治体と基礎自治体の間にもう一つの自治団体があると、確かに住民との距離が遠くなり、サービスも低下、責任の欠如等が生ずることは、今までの一部事務組合の状況をみても明らかです。

その意味では、おっしゃる通りですが、○・五層になっている自治団体に住民の参加や監視が十分に行き届くような仕組みに変えていけば、かなり改善されるものと思われれます。

日本では、都道府県、市町村の関係のように、広域自治体は上級団体として、下級団体である基礎

自治体を指揮監督するのが当たり前だということが一〇〇年以上続いてきて、上下主従の制度になっていたわけですね。地方分権改革によって、上下主従はやめて対等協力の関係に切り換えられることになりましたが、法制度上はまだ上下主従関係が残っています。

横の協力関係の連合の場合には、〇・五層になっても、上の層は協約、規約等で合意した限度でしか統制権を持たないということになります。今後そのような制度設計にもっていくべきでしょう。

(六元)

編者解題

※1 「特別区制度研究会」

第二次特別区制度調査会の報告を踏まえ、今後の議論に備えるための基礎的な調査を進めるために、平成二〇年八月、財団法人 特別区協議会に設置された。

研究会には、全23区から職員が参加し、四分科会に分かれて検討を進め、平成二二年三月に研究成果を「報告書」にまとめた。また、引き続き第2期の研究会が二年の調査研究を終えて、平成二四年二月に「報告書」をまとめた。

現在は第3期の研究会が、調査研究活動を行っている。

※2 「定住自立圏構想」

中心市が周辺市町村と協定を結び、生活に必要な都市機能を確保する広域連携の施策。

※3 「制度改革後の特別区のあり方」

平成一五年六月に特別区協議会に設置された特別区制度調査会（※9）が、特別区長会から依頼を受けて調査研究を行った事項をいう。平成一九年一二月、審議結果として、区長会に「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想^{*}を報告した。

^{*}平成一九年一二月、特別区を名実共に住民に最も身近な「最初の政府」とし再構築するためには、都区制度を支えてきた基本理念である東京大都市地域における「行政の一体性」からの脱却と「都の区」の制度廃止が必要であると結論に至り、その上で、基礎自治体が自らの意思決定における主体性と行財政運営における自立性を維

持しながら、「対等・協力」による相互補完を行う仕組みとして提案した「基礎自治体連合」構想。

※4 「特別区政調査会」

故辻清明氏を座長として、昭和五六年八月、特別区を普通地方公共団体に改めることを提言した「特別市の構想」を提示した。

※5 「都制度調査会」

昭和五六年八月の特別区政調査会答申を受けて、東京都が設置した。

※6 「土光臨調」

昭和五六年に発足した第二次臨時行政調査会をいう。会長を務めた土光敏夫氏の名前を取って「土光臨調」とも呼ばれる。「増税なき財政再建」をスローガンとして、行財政改革の審議を行った。

※7 「伝染病院」

平成一二年「感染症予防法」施行後は、「感染症指定医療機関」という。

※8 「地方分権改革ビジョン」

「大阪発、地方分権改革『ビジョン』をいう。市町村への権限移譲、分権、関西広域連合の早期実現、関西州の実現に向けて取り組む方向性を示すために、大阪府が策定した。

※9 「特別区制度調査会」

平成一五年一〇月、財団法人特別区協議会は、特別区長会より「平成一二年改革後の特別区のあり方」について調査研究依頼^{*1}を受け、大森彌氏（東京大学名誉教授）を会長として設置した。

*1 東京23区は、平成一二年四月一日施行の改正地方自治法により、昭和二十七年来の運動が実り、「基礎的な地方公共団体」としての位置付けを回復した。

*2 依頼にあたり、特別区長会長は、個々の区を個性ある23色の絵の具にたとえ、「各区がいきいきと己を主張し、互いに競い合いながら、しかし相互理解と協調もしながら、そんな素晴らしい絵画が、この東京というキャ

※10

「三多摩」

東京都から23区と島しょ部を除いた地域。

ンバスを舞台に繰り広げられることを願っている」と特別区長会の想いを伝えている。

平成二四年一月一七日、成田頼明先生が急逝されました。本書出版の大詰めを迎えていた週明け、突如もたらされた訃報にしばし茫然となりました。

本書の「はじめに」に記したとおり、約三年前の講演録を広く世に出す企画にご快諾をいただいた後、病を押して病床で朱筆と加筆を振るわれ、退院後も推敲とご指導をいただきました。今はただ、生前にこの冊子をお届けできなくなったことが、口惜しく慚愧に堪えません。

ここに謹んで、お知らせ申し上げますとともに、心からご冥福をお祈り申し上げます。

『特別区自治情報・交流センターブックレット』の発刊にあたって

特別区協議会は、昭和二二（一九四七）年五月、特別区自治権拡充運動の事務局として誕生し、昭和二六（一九五二）年三月、財団法人として発足しました。その後、平成二二（二〇一〇）年四月、公益財団法人へ移行し、自治に関する調査研究及び普及啓発、東京区政会館の管理運営、特別区の事務事業の支援に関する事業を行い、特別区の連携及び円滑な自治の運営とその発展に寄与するため活動をしています。

東京区政会館四階で当協議会が設置・運営をしている、特別区自治情報・交流センターでは、こうした公益財団の目的に沿った調査研究等の成果を、広く普及することを目的にブックレットを発刊することになりました。

今後も調査・研究・提言等の成果の中から公益財団の目的に沿ったテーマを選び、ブックレットとして逐次発刊していくことにしています。

一人でもより多くの方々に、東京大都市地域に関わる問題と動向に興味、関心をお持ちいただくことを願っております。

平成二四（二〇二二）年冬

公益財団法人 特別区協議会 事業部 調査研究課

特別区自治情報・交流センターブックレット No.1
「連合制度」と「基礎自治体連合」

2013年1月10日 第1版第1刷発行

著者：成田 頼明

編集：公益財団法人 特別区協議会

発行者：佐久間 重嘉

発行所：学陽書房

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 1-9-3

営業部 TEL 03-3261-1111/FAX 03-5211-3300

編集部 TEL 03-3261-1112/FAX 03-5211-3301

振替 00170-4-84240

装丁/佐藤 博 印刷/東光整版印刷 製本/東京美術紙工

© Yoriaki Narita 2013, printed in Japan

ISBN 978-4-313-16211-2 C1331

★乱丁・落丁本は、送料小社負担にてお取り替え致します。