

衆憲資第 16 号

「地方自治(特に道州制、都道府県合併、小規模自治体の実態)」に関する基礎的資料

**統治機構のあり方に関する調査小委員会
(平成 15 年 2 月 13 日及び 3 月 13 日の参考資料)**

平成 15 年 2 月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 15 年 2 月 13 日（木）及び 3 月 13 日（木）の衆議院憲法調査会統治機構のあり方に関する調査小委員会において、「地方自治（特に道州制、都道府県合併、小規模自治体の実態）」をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たって、小委員の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち問題関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整理したつもりですが、必ずしも網羅的なものとはなっていない点にご留意ください。

目 次

道州制、都道府県合併、市町村合併

第 1	地方分権改革と「道州制」「都道府県合併」「市町村合併」.....	3
1	地方分権一括法による地方分権改革	3
2	地方分権改革の残された課題	4
3	地方分権改革と自治体の広域化	4
	(1) 地方分権と自治体の広域化.....	4
	(2) 「道州制」「都道府県合併」「市町村合併」論議の背景等 ...	4
	(3) 第 4 次地方制度調査会の「地方制」.....	5
4	今後の都道府県、市町村のあり方（第 27 次地方制度調査会 における議論）	6
第 2	道州制と都道府県合併	7
1	「道州制」に係る憲法問題	7
	(1) 問題の所在	7
	(2) 都道府県と市町村の二段階制は憲法上の要請か(政府答弁・ 学説)	7
2	道州制と連邦制	8
3	「都道府県合併」に係る憲法問題.....	8
	(1) 都道府県の合併のための特別法と憲法 95 条の関係	8
	(2) 新たに合併手続の特例を設けることと地方自治の本旨 の関係	9
4	北東北三県（青森、岩手、秋田）の連携	10
	(1) 経緯と背景	10
	(2) 北東北広域政策研究会報告書骨子案の位置付け.....	10
	(3) 北東北広域政策研究会報告書骨子案（概要）	10
第 3	市町村合併.....	12
1	市町村合併と憲法	12
	(1) 問題の所在	12
	(2) 市町村合併と憲法	12
2	市町村合併の経緯と制度	13
	(1) 市町村合併の歩み.....	13
	(2) 市町村合併の概要.....	14
	(3) 市町村合併の手続.....	15
	(4) 合併特例法の概要等.....	16
	(5) 「西尾私案」の概要.....	18
第 4	資料	20
1	地方の現状等	20
	(1) 国・地方の税財源配分	20

(2) 地方財政の現状	22
(3) 市町村の人口・面積の状況	25
2 地方分権と市町村合併等	27
(1) 地方分権の経緯と市町村合併	27
(2) 市町村合併の進捗状況	29
(3) 地方公共団体の概要	31
(4) 政令指定都市・中核市・特例市	32
(5) 「西尾私案」	33
(6) 「西尾私案」に対する意見（山本文男全国町村会長・ 福岡県添田町長）	40
3 その他の資料	45
(1) 地方制度調査会審議事項に係る論点整理	45
(2) 北東北広域政策研究会報告書骨子案	48

地方自治（憲法第8章）に関する論点整理

はじめに	57
1 92条	57
(1) 92条の趣旨	57
(2) 地方自治の本旨	57
(3) 地方自治の保障の性質	58
(4) 地方公共団体の組織	60
2 93条	63
(1) 93条の趣旨	63
(2) 地方公共団体の機関	63
(3) 地方公共団体の議会	64
(4) 地方公共団体の長	65
(5) 直接民主主義的諸制度	65
3 94条	67
(1) 94条の趣旨	67
(2) 条例制定権	67
4 95条	74
(1) 95条の趣旨	74
(2) 「地方自治特別法」とは	74
(3) 「一の地方公共団体」とは	74
(4) 「地方公共団体に適用される」とは	75
(5) 地方自治特別法の実例	76

道州制、都道府県合併、市町村合併

第1 地方分権改革と「道州制」「都道府県合併」「市町村合併」

1 地方分権一括法による地方分権改革

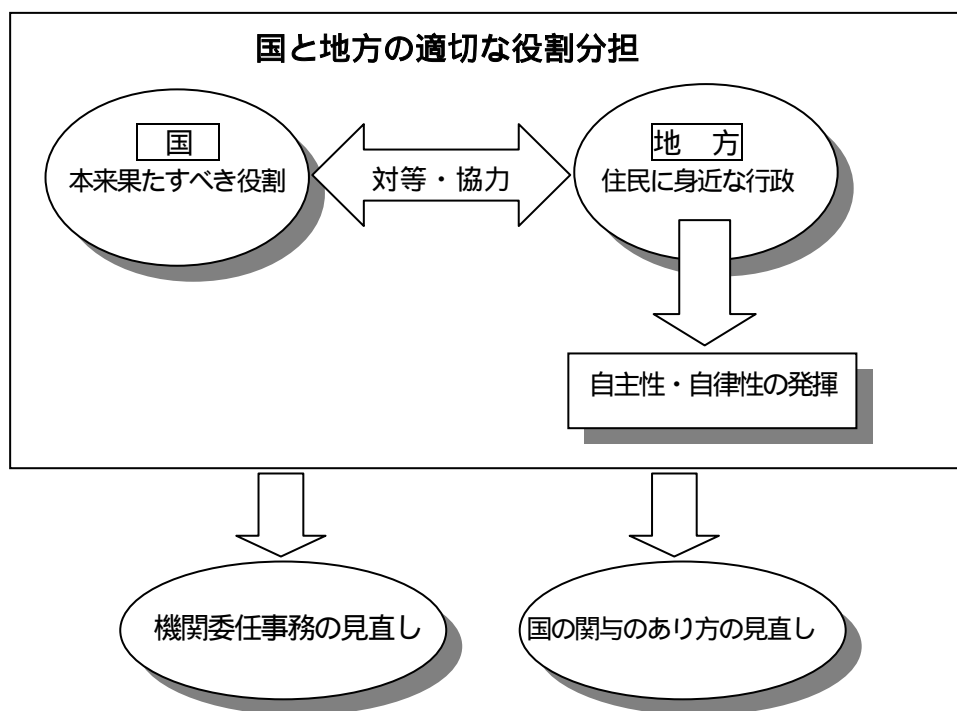
2000年（平成12年）4月から施行された「地方分権一括法」（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律。平成11年法律第78号）は、国と地方公共団体との間に対等・協力の新しい関係を築くことを目的とするものであり、一般に、地方分権改革の第一歩であると評価されている。その主な内容は、以下のとおりである。

国と地方公共団体の役割については、国は「国が本来果たすべき役割を重点的に担い」、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだね」、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮される」ようにすること（地方自治法1条の2第2項）。

機関委任事務制度を廃止し、地方公共団体の事務を自治事務と法定受託事務に区分し直すこと（地方自治法2条8項及び9項）。

地方公共団体に対する国の関与のあり方を抜本的に見直すこと（関与に当たっての法定主義の明文化、必要最小限度の原則の明文化、手続ルールの創設、国地方係争処理委員会による紛争処理制度の創設）。

地方分権一括法による地方分権改革



2 地方分権改革の残された課題

地方分権一括法による地方分権改革後に残された課題としては、以下のような指摘がなされている。

地方分権の名にふさわしい税財源の確保・配分（税財政の分権）
地方分権の担い手である市町村と都道府県の改革（地方自治体の自治能力の向上）

3 地方分権改革と自治体の広域化

(1) 地方分権と自治体の広域化

地方分権一括法による地方分権改革は、まずそのスタートを切るために、地方の二段階性（市町村と都道府県）の構造に触れないことを前提に始まったが、諸外国の地方分権改革は、ほとんどの場合、自治体の広域化を射程に入れた地方制度改革を伴っていると言われている。日本においても、地方分権改革の残された二つの課題を考えるに当たっては、自治体の規模の拡大について検討する必要があるとの指摘がなされている。（「地方分権改革と広域行政」岩崎美紀子『分権改革と自治の空間』（敬文堂、2001年、79頁）所収）

(2) 「道州制」「都道府県合併」「市町村合併」論議の背景等

日本においては、従来、自治体の広域化は、基礎自治体レベル（市町村）を対象として問題とされることが多く、現在も市町村合併が積極的に進められている。しかしながら、自治体の広域化は、広域自治体レベル（都道府県）でも同様に問題となるものである。現在、都道府県の広域化に関しては、一般に全国を10程度の地域に区分して、広域行政を担う地方団体を設置する仕組みである「道州制」の導入、「都道府県合併」等について論議がなされている。

また、そのような議論がなされている背景としては、都道府県や市町村が以下のような状況におかれていることもあると指摘されている。

都道府県・市町村の相対的狭小化
交通の発達や情報化の進展により国民の社会的・経済的活動が行われる範囲が拡大したこと等により、現行の都道府県、市町村の区域が相対的に狭小となっている現状において、その区域を越えて広域的に処理すべき行政課題が増大しており、これに適切に対処する必要があること。
行政運営の効率化の必要性
現在、高齢化、少子化等により行政サービスの一層の拡充が必要とされる一方で、地方財政は極めて厳しい状況にあり、スケールメリットを活かすこと等による行政運営の格段の効率化が不可避であること。

なお、都道府県の広域化に関しては、市町村合併が進み市町村の規模・能力が大きくなることに伴い、都道府県の果たす役割や機能（広域機能、連絡調整機能、補完機能）が変わるとされていることも背景となっている。

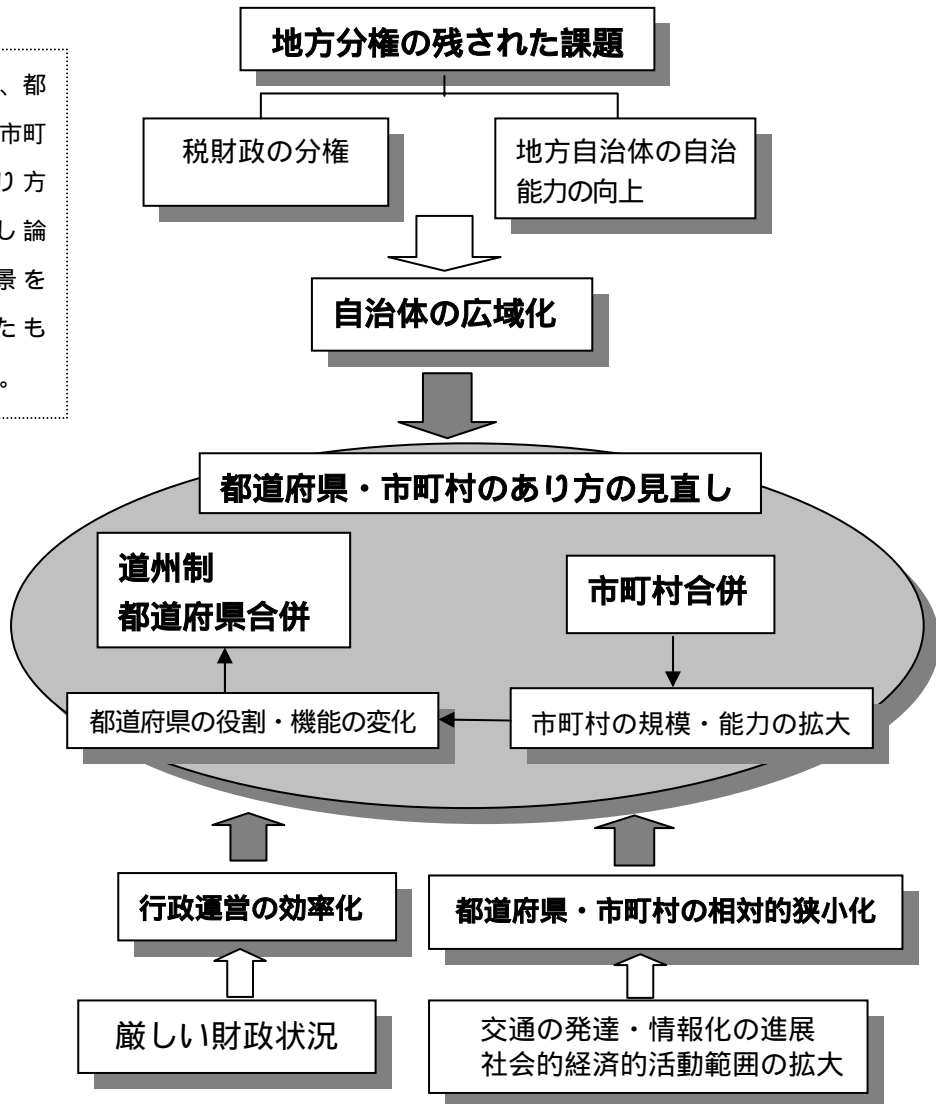
(3) 第4次地方制度調査会の「地方制」

過去においては、1953年（昭和28年）から始まっていた「昭和の大合併」の進展等を背景として、1957年（昭和32年）の第4次地方制度調査会の答申において、「地方制」の構想が示されたことがある。

「地方制」
 1957年（昭和32年）10月に提出された第4次地方制度調査会の「地方制度の改革に関する答申」は、市町村を基礎的自治体とし、現行都道府県を廃止して、国と市町村の間に全国を7ないし9ブロックに区分した「地方」という中間団体をおき、「地方」には公選制の議会と「地方」の議会の同意を得て内閣総理大臣が任命する「地方長」をおく、という内容の現行の都道府県制度を廃止する構想を出し、議論を呼んだ。

「道州制」「都道府県合併」「市町村合併」の背景

右の図は、都道府県・市町村のあり方の見直し論議の背景を図示したものである。



4 今後の都道府県、市町村のあり方（第27次地方制度調査会における議論）

第27次地方制度調査会では、平成14年7月1日の第3回総会において、「第27次地方制度調査会 審議事項」を承認するとともに、「第27次地方制度調査会審議事項に係る論点整理」（全文については、4頁参照）が取りまとめられたが、その内容は、基礎的自治体のあり方、大都市のあり方、都道府県のあり方、地方税財政のあり方の四つの柱からなる。

具体的には、都道府県のあり方については、以下の事項等について検討する必要があるとされている。

市町村合併の進展に伴う都道府県の機能の変容を踏まえた都道府県のあり方
個別の法律の制定を必要としない都道府県合併制度
国と地方の関係の中での都道府県合併、道州制の位置付け

また、基礎的自治体のあり方については、以下の事項等について検討する必要があるとされている。

基礎的自治体にさまざまなタイプを認めることの是非
合併が進んで規模が大きくなった基礎的自治体と都道府県の役割分担の見直し
小規模市町村のあり方、小規模市町村の区域内における事務処理

「地方制度調査会」

地方制度調査会とは、内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議するため内閣府に設置されている。委員は、30人以内（必要がある場合、臨時委員20人以内を置くことができる）で国会議員、産業界、自治体の首長や議長、学識経験者から選ばれる。昭和27年（1952年）に発足し、地方制度の改革、地方財政改革など重要課題についてその都度答申をしてきた。委員の任期（2年）ごとに第1次、第2次と呼ぶ。現在は、第27次調査会で、小規模市町村対策を中心に将来の地方自治制度のあり方を検討している。現在委員は30名で、会長は、諸井虔・太平洋セメント相談役、副会長は、西尾勝・国際基督教大学教授である。なお、専門に議論するために専門小委員会が設置されている。

（『イミダス2003』（辻山幸宣・澤井勝執筆部分、集英社、2003年）を参考に作成）

第2 道州制と都道府県合併

1 「道州制」に係る憲法問題

(1) 問題の所在

「道州制」についてはさまざまな提言がなされているが、現行の都道府県制を廃止することを内容とする場合、地方自治法上の普通地方公共団体となっている都道府県と市町村という二段階制が憲法上保障されているかが問題となる。

(2) 都道府県と市町村の二段階制は憲法上の要請か（政府答弁・学説）

ア 政府答弁

市町村を基礎的自治体とし、現行都道府県を廃止して、国と市町村の間に全国を7ないし9ブロックに区分した「地方」という中間団体をおく「地方制」の仕組みについて、以下のような答弁がなされており、「憲法は必ずしも都道府県と市町村という固定した二重構造を保障しているものではないと考えることも可能ではないか」としている。

政府答弁「府県と市町村の二重構造」

「...しかし、地方自治法の体系からいいますと、憲法上の『地方公共団体』だけを地方公共団体と申しておるわけではございません。そこで問題は、憲法が考えておられますところの『地方公共団体』というものは、府県と市町村という二重構造を憲法は予定しておったのか、あるいは『地方公共団体』として憲法が注文しております『地方公共団体』は、一重の構造でもいいのかということが実は問題になるわけでございます。つまり地方という中間団体は特別な地方団体であって（注：憲法上の『地方公共団体』ではない。）市町村という団体が憲法上の地方団体であれば憲法上の要請を満たしておるのではないか、こういう議論も議論としては成り立つのではなからうかという感じがいたします。」

（昭和44年6月10日 参・地方行政委 長野自治省行政局長答弁）

イ 学説 * 学説に関する一般的な整理については、61頁参照

学説は、大きく「二段階制を立法政策と解する見解」と「二段階制を憲法上の要請と解する見解」に分かれている。（『憲法（第3版）』中村睦男執筆部分（有斐閣、2001年、343頁））

(ア) 二段階制を立法政策と解する見解（A説）

憲法はかならずしも現在存するすべての地方公共団体が、そのまま地方公共団体として存

続することを要求するわけではなく、地方公共団体は、すべて「地方自治の本旨に基づいて」法律で定められるべきことを要求するにとどまる（一段階制にするか、二段階制にするか、あるいは三段階制にするかについても立法政策に委ねられる。）。

(1) 二段階制を憲法上の要請と解する見解（B説）

B1 説：都道府県と市町村という固定した二重構造を憲法上保障していると解する見解

現行の都道府県制を廃止して道州制を採用することは憲法違反

B2 説：市町村のほか、都道府県制を維持するか都道府県を統併合した道州とするかは立法政策に委ねられていると解する見解

二段階の地方公共団体の存在を憲法上の要請としつつ、上級の地方公共団体について都道府県を維持するか、道州制のような地方の行政の広域化に対応した地方公共団体を設けるかは、「地方自治の本旨」に反しない限り立法政策の問題

2 道州制と連邦制

「道州制」についてのさまざまな提言の中には、全体政府と地域政府の地位・権限が対等の関係に立つような「連邦制」に限りなく近い制度の導入を主張するものもある。

この点に関しては、「連邦制」においては、憲法に国と州との立法権の分立が明記されることとなるので、その点において「道州制」とは本質的に異なり、我が国において「連邦制」をとる場合、憲法改正が必要となるとの指摘がなされている。（岩崎美紀子参考人・154 回国会・H14.2.28・衆議院憲法調査会地方自治小）

3 「都道府県合併」に係る憲法問題

(1) 都道府県の合併のための特別法と憲法 95 条の関係

現行制度では、都道府県が合併しようとするときは、新たに特別法（例えば「A 県と B 県の合併に関する法律」）を定める必要があるが（地方自治法 6 条 1 項）この特別法が、憲法 95 条の「一の地方公共団体だけに適用される特別法」に該当するかが問題となる。

この点について、合併に際して必要とされる特別法は、一般に、「一の地方公共団体だけに適用される特別法」に該当するとされている（以下の政府答弁参照）。したがって、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、制定することができない（憲法 95 条）。

政府答弁「憲法 95 条と地方自治法 6 条 1 項の特別法」

「...現行法の第 6 条（注：地方自治法）の解釈としては、それが法律できめられるという意味は、国家的重要性を持っているから、現在の立法としてはそうする、したがってその立法について憲法 95 条にいいますところの『一の地方公共団体のみに適用される特別法』という関係が起こる、それは現行法の解釈としては私は当然そうだと思います。...」

（昭和 43 年 5 月 10 日 衆・地方行政委 長野自治省行政局長答弁）

(2) 新たに合併手続の特例を設けることと地方自治の本旨の関係

新たに地方自治法 6 条 1 項の合併手続の特例を設けることが、「地方自治の本旨」に適うものであるかが問題となる。

この点に関しては、関係都道府県の発意に基づく合併の手続の創設を内容とする昭和 43 年の都道府県合併特例法案の審議に際し、以下のような政府答弁がなされている。

政府答弁「地方自治法 6 条 1 項の合併手続の特例」

「...現在の第 6 条で『法律でこれを定める。』と書いてありますこと自体は、直接その住民の意思をどのように反映させるかについて自治法自体としては規定をしておりません。それに対してこの特例法は、そういう法律でいわば上からきめていくという形に対して、下から地方団体の関係の意思決定機関、それは第一次的には議会であり、最終的には住民でございますけれども、その意思に従って申請が行われ、関係地方団体としては異議はないのだということが先に、地方自治の本旨にのっとってと申しますか、明らかになった上できめてよろしいということをして法律自体で制度をつくるということでございますので、憲法にいうところの地方自治の本旨という点にかんがみましても、決してやましいところがあるわけではございませんで、むしろそれは地方自治の本旨を本来の姿で生かした一つの行き方であるというように考えます。...」

（昭和 43 年 5 月 10 日 衆・地方行政委 荒井内閣法制局三部長）

「都道府県合併特例法案」

合併都道府県が、議会の議決を経て、内閣総理大臣に申請し、内閣総理大臣は申請に基づき、国会の議決を経て都道府県の合併を定めるという手続（地方自治法 6 条 1 項の特例）により合併を認めることを内容とするものであった。

昭和 41 年～44 年（51 回～61 回国会）の間、付託・継続審議を繰り返した末、審議未了廃案となったものである（61 回国会では参議院で可決（参議院先議）の後、審議未了廃案となった。）

4 北東北三県（青森、岩手、秋田）の連携

(1) 経緯と背景

青森の木村知事、岩手の増田知事、秋田の寺田知事の間では、平成9年（1997年）以降、定期的にトップ協議が行われており、出先機関の統合（北海道、福岡、ソウル）、平成14年（2002年）末の産業廃棄物税の3県共通の導入等、さまざまな連携の実績を積み重ねてきた。青森県、岩手県、秋田県の北東北三県では、このような連携の実績を踏まえ、県の枠組みを越えた北東北地域全体の将来像を検討すべく、平成14年4月に若手職員からなる「北東北広域政策研究会」を設置した。

(2) 北東北広域政策研究会報告書骨子案の位置付け

北東北広域政策研究会では、地方主権を確立していく観点から、今後の北東北三県の連携強化のあり方を検討するとともに、国と地方の役割分担や県合体など望ましい地方自治の姿について検討し、その実現に向けた提言を報告書としてまとめることとしている。平成14年12月25日に取りまとめられた骨子案は、その提言に向けた第一歩であるとされている（平成15年3月に中間報告を三県知事に提出し、平成15年度中に最終報告書をまとめることとされている）。

(3) 北東北広域政策研究会報告書骨子案（概要）

* 骨子案全文については、48頁参照。

骨子案は、

北東北における広域連携の推進 これからの地方自治の姿 北東北にふさわしい自治の姿 一層の地方主権の実現に向けて
--

という四つの柱からなり、北東北のあり方としては、「地方分権をさらに前進させた『地方主権』という考え方に立脚し、自主・自立の原則のもと、地方公共団体の役割の戦略的選択によって地域経営を担う新しい地方自治の姿として、青森、岩手、秋田の北東北三県による一体化を進めることが必要」との認識の下、具体的には、

三県の統計システム・データの統合 三県職員の研修システムの共通化と共同化 地方債の三県共同発行 三県の総合政策・企画セクションの統合 三県の長期総合計画の策定

などの取組が必要であるとしている。

また、一国多制度を視野に入れ、先導的に地方分権（主権）を推進するため、都道府県の自主的な合併が容易に行われるよう都道府県合併関係法令の制定を提唱するとともに、北東北三県の合体を進めるなど、一体化を推進するとしている。

さらに、一層の地方分権の実現に向けては、地方分権（主権）の実現への姿を示しつつ、真に自主的、自律的地域経営を確立するため、道州制（東北州等）を目指すこととしている。

なお、北東北三県の合体等は、市町村合併特例法の期限（平成 17 年 3 月 31 日までに行われた市町村の合併について適用）後 5～10 年を目途とするものとされているようである。

第 1 及び第 2（3 頁～11 頁）の記述は、以下の文献を主として参考としたものである。

- ・「地方分権改革と広域行政」岩崎美紀子『分権改革と自治の空間』（敬文堂、2001 年）
- ・「地方分権改革のスタンダード」岩崎美紀子『地方自治』（2000 年 11 月）
- ・「道州制をめぐる動向と展望」越田崇夫『レファレンス』（2002 年 3 月）
- ・『憲法〔第 3 版〕』野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利（有斐閣、2001 年）
- ・『憲法〔第 3 版〕』佐藤幸治（青林書院、1995 年）

第3 市町村合併

1 市町村合併と憲法

(1) 問題の所在

市町村合併に係る憲法問題については、92条が定める地方公共団体とはいかなるものか、また、市町村合併のやり方によっては、92条の「地方自治の本旨」に適合しないものがあるのではないかということが問題となろう。

(2) 市町村合併と憲法

憲法は、地方自治の単位を「地方公共団体」とするが、「地方公共団体」とは何かについては明記することなく、法律の定め委ねている。ただ、その法律は、「地方自治の本旨」に基づくものでなければならない(92条)ことから、法律で定められる「地方公共団体」は、人権保障と民主主義の実質化という「地方自治の本旨」を実現しうるものであることを要すると言われている。つまり、地域としての歴史的・地理的・文化的等のまとまりを基軸として、住民の自治が可能な限り、実質的に機能しうる規模の団体を「地方公共団体」とすべきであるとされる(『全訂 憲法学教室』(浦部法穂著、日本評論社、2000年、570頁))。

市町村合併の憲法における位置付けについて、直接論じたものは少ないが、「地方分権推進委員会の勧告と市町村合併」(小林博志『国際化のなかの分権と統合』(憲法理論研究会編、敬文堂、1998年、51頁)所収)では、市町村合併と憲法について、次のような視点が指摘されている。

すなわち、市町村合併について、「地方自治の本旨」に合致する市町村合併あるいは、それが証明される合併は、憲法に適合するのではないか、という視点である。このような視点から見た場合、具体的には何が「地方自治の本旨」に適合する市町村合併なのかが問題となってくる。

この点について、前記の論文では、例えば、過疎により独立して存立し得ない市町村が合併することは、地方自治の本旨に合致するが、国が合併の計画を定め、地方交付税の誘導等によりその計画を進めることは、地方自治の本旨に適合しない可能性があり、憲法上許されない場合もある、との考え方が示されている。

これは、市町村合併と憲法を考えるに当たっては、合併のやり方、すなわち、合併の手續についての検証、合併後の住民自治のあり方についての検証の必要性を指摘するものであると思われる。このような観点から、少なくとも、合併について住民の主体性と自己決定権が保障されなければ、それ

は地方自治の本旨に合致したものとはいえない。また、合併した後、住民の意見が地理的、時間的に市町村の行政に反映しにくい場合もありうるのではないかと指摘がなされている（地方公共団体と憲法に関する論点整理については4頁参照）。

2 市町村合併の経緯と制度

(1) 市町村合併の歩み

現在進められている市町村合併は、「平成の大合併」とも言われ、「明治の大合併」、「昭和の大合併」に続く市町村をめぐる大きな動きである。政府は、この合併を通じて、市町村数を 1,000 程度に集約したいと考えている。

< 市町村数の 1,000 程度への集約 >

平成 12 年の行政改革大綱において、次のとおり述べられている。

行政改革大綱（平成 12 年 12 月 1 日閣議決定）

地方分権の推進 (1)市町村合併の推進 ア 基本的考え方

「…基礎的地方公共団体である市町村の行政サービスを維持し、向上させ、また、行政としての規模の拡大や効率化を図るという観点から、与党行財政改革推進協議会における『市町村合併後の自治体数を 1,000 を目標とする』という方針を踏まえて、自主的な市町村合併を積極的に推進し、行財政基盤を強化する。」

また、政府は、この問題について国会において、次のとおり答弁している。

…合併特例法の期限を考慮いたしますと、今年は市町村合併にとって正念場ということで、3 月には新たな指針を通知させていただきまして、都道府県によります合併重点支援地域の指定の一層の拡充、さらに都道府県版支援プランの策定、拡充など、一層強力な取り組みを要請している次第でございます。

今後とも、一昨年 12 月に閣議決定いたしました行政改革大綱の、いわゆる市町村合併後の自治体数を 1,000 にする、この目標をしっかりと踏まえて、市町村合併特例法の期限である平成 17 年 3 月までに十分な成果が上げられるよう、自主的な市町村合併を積極的に推進してまいらる決意でございます。

（平成 14 年 5 月 28 日 衆・総務委 若松総務副大臣答弁）

市町村合併の主な歩みは次のとおりである。

市町村合併の主な歩み

年月	市町村数	備 考
明治 22 年 (1889 年)	15,859	市制町村制施行 「 明治の大合併 」 近代的地方自治制度である「市制町村制」の施行に伴い、約 300～500 戸を標準規模として全国的に行われた町村合併。結果として、町村数はそれまでの約 5 分の 1 に。
昭和 28 年 (1953 年)	9,868	町村合併促進法施行 「 昭和の大合併 」 町村はおおむね、8,000 人以上の住民を有するのを標準とするとして、昭和 28 年から昭和 36 年までに、市町村数はほぼ 3 分の 1 に。
昭和 31 年 (1956 年)	3,975	同法失効
昭和 37 年 (1962 年)	3,453	市の合併の特例に関する法律施行
昭和 40 年 (1965 年)	3,392	市町村の合併の特例に関する法律施行
平成 11 年 (1999 年)	3,229	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一部施行
平成 14 年 4 月 (2002 年)	3,218	地方自治法等の一部を改正する法律

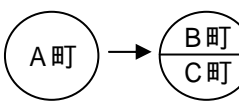
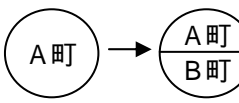
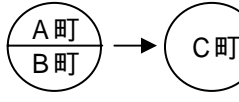
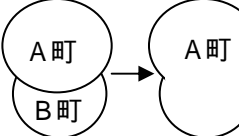
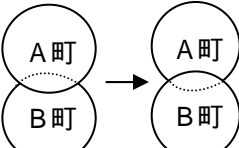
資料：総務省資料

(2) 市町村合併の概要

「市町村合併」とは、例えば A 村と B 町がひとつになって C 市ができたり、D 町が E 町に編入されたりすることを言う。

また、地方自治法第 5 条～9 条の 5 において、地方公共団体の区域の変更について定められているが、そのうち配置分合の「合体」、「編入」が市町村合併に当たるものである。

地方公共団体の区域の変更の種類

	意義	種類	例
配 置 分 合	地方公共団体の設置又は 廃止を伴う区域の変更 (法人格の発生又は消滅 を伴う。)	分割	一つの地方公共団体を 廃止し、その区域を分け て、数個の地方公共団体 を新設すること。 
		分立	一つの地方公共団体の 区域の一部を分けて、そ の区域をもって新しい 地方公共団体を設ける こと。 
		合体	二以上の地方公共団体 を廃止し、その区域をも って、一の地方公共団体 を設置すること。 
		編入	地方公共団体を廃止し、 その区域を既存の他の 地方公共団体の区域に 編入すること。 
境界 変更	地方公共団体の設置又は 廃止に関係のない単なる 境界の変更 (法人格の発生又は消滅 を伴わない。)		

以上のほか、「未所属地域の編入」(例：青函トンネルに係る地域の編入)がある。

出典：『新図表地方自治法・公務員法』(大城純男著、東京法令出版、2000年)

(3) 市町村合併の手続

市町村合併の手続は、「地方自治法」及び「市町村の合併の特例に関する法律」(合併特例法)(平成17年3月31日までに行われた市町村の合併について適用)において定められているが、通常、市町村が合併協議会を設置し、市町村議会が合併を可決、市町村が都道府県知事へ申請、都道府県議会が可決し、知事が決定、知事が総務大臣に届出という主に5段階を経る。

合併協議会とは、合併の是非や、合併のマスタープランに当たる市町村建設計画などを議論する機関であるが、合併の手続で最大のポイントは、この協議会が設置されるかどうかにあると言われている。

地方自治法等に定める合併協議会(法定協議会)を設置するには、主に二つの方法、すなわち、市町村長の提案、住民による提案である「住民発議」によるものがある。この「住民発議」手順は、次のとおりである。

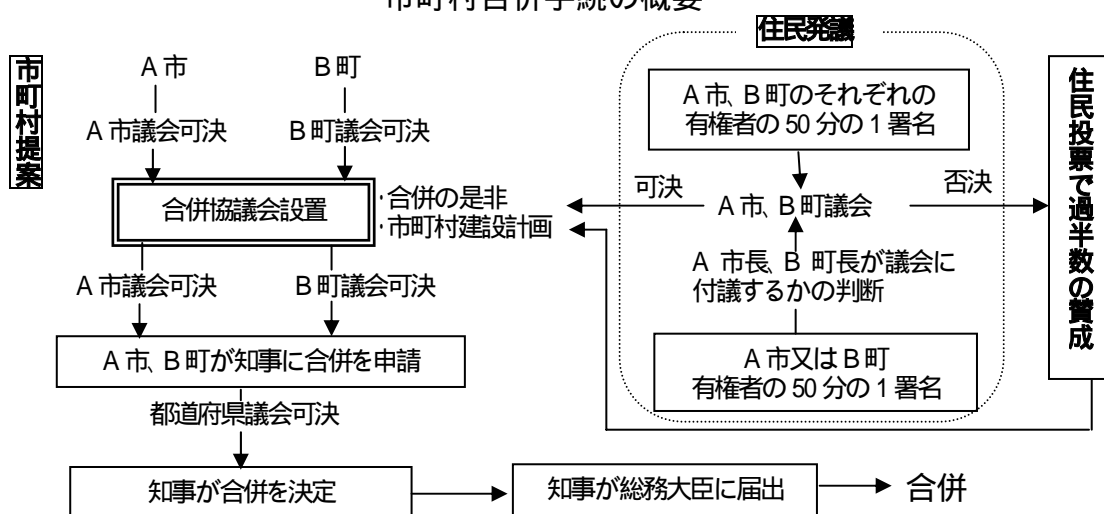
合併協議会の設置について、有権者の50分の1以上の署名を集める。このとき、合併しようとするすべての市町村について署名が集まらない場合、いずれ

かの市町村長が合併に反対であれば、議会に協議会の設置について付議する必要はない。しかし、すべての市町村について署名が集まれば、長は、必ず議会に協議会設置について付議しなければならない。ここで、すべての議会において協議会の設置が決定されれば、協議会が設置されるが、一つの議会でも設置に反対すれば、協議会設置にはならない。しかし、議会が否決しても、住民投票で過半数の賛成が得られれば、協議会を設置することになる。

また、市町村は、こうした法定の合併協議会のほか、法律に特に基づくことなく任意に合併協議会を設置することもできる。

市町村合併についての主な手続を図示すれば、次のとおりである。

市町村合併手続の概要



出典：毎日新聞 2002年5月1日付朝刊

(4) 合併特例法の概要等

現在の市町村の合併に向けた動きを活発化させている要因の一つは、「**市町村の合併の特例に関する法律**」(昭和40年法律第6号)(合併特例法)(平成17年3月31日までに行われた市町村の合併について適用)とそれに併せてとられる一連の合併推進策であるとされる。現行の合併特例法の期限は平成17年(2005年)3月で、この時までには合併すれば、地方交付税による財政支援が受けられるなど多くの優遇措置が設けられているのに対し、合併しない場合、小規模な自治体に対する財政措置を今後縮小していくという方針を総務省は打ち出している。

合併特例法は、昭和40年に10年間の期限付きで制定され、昭和50年、60年、平成7年にそれぞれ10年間延長されている。その概要は、次のとおりである。

1 趣旨（第1条）

市町村行政の広域化の要請に対処し、自主的な市町村の合併を推進し、あわせて合併市町村の建設に資することを目的とする。

2 合併協議会（第3条）

合併をしようとする市町村は、合併の是非を含め、市町村建設計画の作成やその他合併に関する協議を行うための協議会を設置する。

3 住民発議制度（第4条、第4条の2）

有権者の50分の1以上の者の署名をもって、市町村長に対して、合併協議会の設置の請求を行うことができ、全ての関係市町村で同一内容の請求が行われた場合には、市長は、合併協議会設置協議について、議会に付議しなければならない。

議会の審議において合併協議会設置協議が否決された場合には、市町村長による請求又はこれがなかった場合における有権者の6分の1以上の署名による請求により、合併協議会設置協議について選挙人の投票に付するよう請求することができる。有効投票総数の過半数の賛成があったときは、議会の議決があったものとみなす。

4 市町村建設計画（第5条）

合併市町村がハード・ソフト両面の施策を総合的かつ効果的に推進するため、合併市町村、都道府県が実施する事業等を内容とする計画を作成する。

5 市となるべき要件の特例（第5条の2、第5条の3、附則第2条の2）

市となるべき要件の特例を次のとおりとする。

合併時期	市となるべき人口の要件	備考
～平成16年3月31日	3万人以上	中心市街地の戸数の要件が6割以上（連たん要件）等の人口以外の要件も不要
平成16年4月1日～17年3月31日	4万人以上	

市の全域を含む区域をもって平成17年3月31日までに行われる新設合併にあつては、市制施行のための要件をいずれか備えていない場合でも備えているものとみなす。

6 地域審議会（第5条の4）

合併前の関係市町村の協議により、旧市町村の区域ごとに、合併市町村の長の諮問により審議又は必要な事項につき意見を述べる審議会（地域審議会）を置くことができる。

7 合併推進のための財政措置

合併を推進するため、次の財政措置を定める。

(1) 地方税に関する特例（第10条）

合併が行われた日の属する年度及びこれに続く5年度に限り、課税をしないこと又は不均一の課税をすることができる。

合併により新たに人口30万以上の市となった場合における当該市に対する事業所税の課税団体の指定は、合併の日から起算して5年間に行わないものとする。ただし、合併市の人口が、30万を合併関係市町村の人口のうち最も多いもので除して得た数値に、合併市町村の人口を乗じて得た人口以上となった場合はこの限りでな

いものとする。

(2) 地方交付税の額の算定の特例（第 11 条）

合併が行われた日の属する年度及びこれに続く 10 年度について、合併関係市町村が合併しなかった場合と同様に算定し、その後 5 年度については段階的に増加額を縮減する。

(3) 地方債の特例等（第 11 条の 2）

市町村建設計画に基づく一定の事業又は基金の積立てで特に必要と認められるものは、合併が行われた日の属する年度及びこれに続く 10 年度に限り、地方債を充当でき、元利償還金の一部は、基準財政需要額に算入するとともに、「市町村建設計画」を達成するための事業に要する経費に充当する地方債について特別の配慮をする。

8 合併協議会設置の勧告（第 16 条の 2）

都道府県知事が公益上必要と認める場合に、関係市町村に対し合併協議会の設置の勧告をする場合には、あらかじめ関係市町村の意見を聴くとともに、勧告した場合には、その旨を公表しなければならない。

9 その他

議会の議員の定数・在任に関する特例等、市町村合併に係る種々の特例が規定されている。

資料：総務省資料を参考に作成

(5) 「西尾私案」の概要

地方分権の担い手である地方自治体の在り方を検討している地方制度調査会において、西尾勝副会長は、平成 14 年 11 月 1 日、同調査会第 10 回専門小委員会において、「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」（「西尾私案」）を提出した（全文については、33 頁を参照）。

「西尾私案」は、福祉や教育、まちづくりなどの現在市が処理している事務については、すべての基礎的自治体が処理できるようにする必要があるとし、人口が一定規模に満たない自治体の解消を目標にすべきであるとした。その上で、市町村合併特例法の失効後は、合併によって解消すべき自治体の人口規模を法律で明示し、都道府県や国が合併を推進すべきとした。合併せずに残った自治体については、新制度を創設して権限を縮小し特例的に扱う、他の自治体に編入し、内部団体とすることを提案している。

そして、 については、取扱事務を窓口サービスに限定し、他の事務処理は都道府県に義務付ける。組織や職員は簡素化し、首長や議会は置くが、議員は原則無給とし、助役、収入役、教育委員会等を置かないことを検討すべきであるとする。

については、よりさらに規模の小さい自治体が想定され、基礎的自治体に編入された一定期間後は、内部団体となり、この結果編入先の基礎的自治体は、複数の旧市町村を包括した連合的な団体となる。

この「西尾私案」に対しては、11月12日、山本文男委員（全国町村会長・福岡県添田町長）から「今後の基礎的自治体のあり方について（地方制度調査会専門小委員会における『西尾私案』）に対する意見」が提出された（全文については、40頁を参照）。

この「意見」は、市町村を人口一定規模以上の基礎的自治体に強制的に集約していくという考え方は、地方分権の中で掲げられてきた、「自己決定、自己責任」の理念や、分権型社会の構築にあたって重要であるはずの個性の発揮の理念を放棄するものであるとし、合併は、財政効率・経済効率を優先させた強制的なものであってはならないとしている。さらに「西尾私案」については、都道府県に事務を行わせることは、できるだけ住民に身近な自治体に権限を移譲させるべきとする流れに逆行するものであり、については、その意向を無視しての強制的な編入は、到底容認できないとしている。

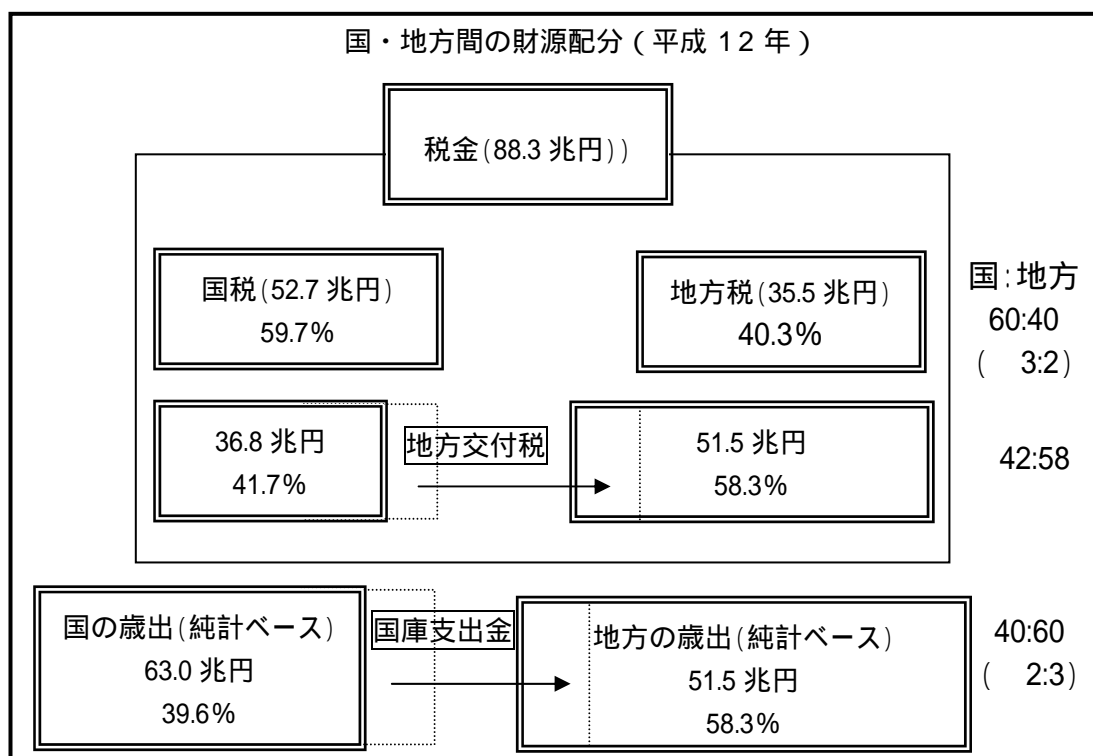
第4 資料

1 地方の現状等

(1) 国・地方の税財源配分

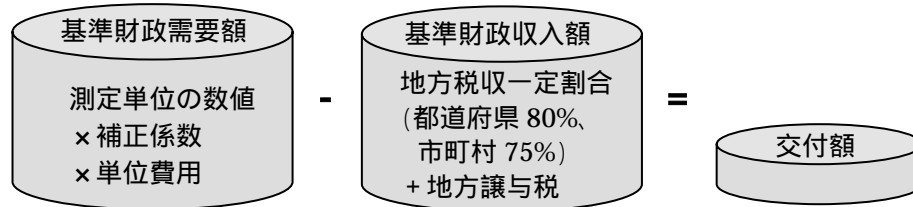
国・地方の税財源配分については、次のような指摘がある。

- ・我が国の財政は、最終支出ベースで国と地方の比率が概ね 2:3 となっているのに対し、国民が負担する租税収入の配分においては国と地方の比率が概ね 3:2 となっており、最終支出と税源配分との間に大きな乖離が生じている。
- ・我が国は、地域の経済力の格差等により税源が偏在しているため、地方交付税制度により地方財源を保障するとともに、地方団体間の財源の不均衡を調整している。また、特定の国税の全部又は一部を地方譲与税として譲与している。
- ・この結果、地方交付税等による財源配分後の一般財源ベースでは、国と地方の比率は、42:58 となる。



資料：総務省資料

「地方交付税」地方自治体の財源を保障するため、各地方自治体について、合理的基準によって算定したあるべき一般財源所要額としての「基準財政需要額」が、同じくあるべき税収としての「基準財政収入額」を越える額（財源不足額）を基礎として交付されるものである。



「国庫支出金」国庫支出金は、特定の事業を実施する際の費用の全額ないし一部を国が補助又は負担するものである。

出典：『論説 地方財政改革シュミレーション』（岡本直樹・吉村恵一共編著、ぎょうせい、2002年、28頁）

近年、こうした国から地方への巨額な財政移転について、地方自治体・住民の双方が税の負担を感じないといういわゆる「財政錯覚」が生じ、財政規律が緩んでしまう、地方自治体が、自らの財政支出・収入のあり方について主体的に判断せずに国任せの安易な行政を行いがちであるため、全国各地で画一的な行政が行われることとなっている、地方交付税制度について、地方自治体が自らの努力で税収を増加させても、基準財政収入額が増加することになり、税収増加の大半が地方交付税の減収で相殺され、地方自治体が税収を増加させるインセンティブが弱くなるとの指摘がある（『論説 地方財政改革シュミレーション』（岡本直樹・吉村恵一共編著、ぎょうせい、2002年、30頁））。

(2) 地方財政の現状

総務省によれば、現在、我が国の財政はきわめて厳しい状況にあるが、危機的な財政状況にあるのは地方財政も例外ではないとされる。特に、財政基盤の弱い地方自治体の「家計」は火の車になっているとされる。一方で、地方分権や今後の高齢化の進展などにもとない、地方自治体の役割はますます大きくなっていくものと考えられると指摘されている。

このため、行財政改革の推進などにより地方財政の健全化を進めるとともに、地方自治体が地域の実状に応じた自主的な財政運営を行うことができるよう、地方税財源の充実強化をはかっていく必要があるとされる。

地方財政は、約 3,300 の地方公共団体の財政の総体であり、その多くは財政力の弱い市町村である。地方財政の財源不足は、地方税収等の落込みや減税等により平成 6 年度以降急激に拡大しており、平成 14 年度は平成 13 年度に引き続き 14 兆円を超える大幅な財源不足が生じている。

また、地方財政の借入金残高は、近年、地方税収等の落込みや減税による減収の補てん、景気対策等のための地方債の増発等により急増し、平成 14 年度末には 195 兆円、対 GDP 比も 39.2% となり、平成 3 年度から 2.8 倍、125 兆円の増となっている。

地方財政の借入金残高の推移

資料：総務省資料

【参考：東京都銀行税訴訟】

深刻な不況の中、地方財政も国家財政もきわめて厳しい状況にあるといわれる。また、地方分権には、地方の自主財源の充実が重要であると言われている。

こうした中、東京都が導入した外形標準課税（銀行税）については、都が財源確保の切り札として導入したものといわれ、地方自治体による新税ブームをつくったともされ、注目を集めていた。

平成 15 年 1 月 30 日、大手銀行だけを対象としたこの銀行税条例の是非をめぐり、東京高裁は、都銀など 17 行と都が争った訴訟において、一審に引き続き、条例を違法・無効と判断し、都が既に徴収した平成 12 年、13 年事業度の税金計 1,628 億円の返還を命じる都側敗訴の判決を下した。

しかし、特定業種に外形標準課税を導入すること自体は、自治体の裁量として認め、従来の納税額から著しく増えた点に違法性を求めた。

本件での主な争点と一審、二審判決は、次のとおりである。

銀行税訴訟の主な争点

争点	一審判決	二審判決
銀行への業務粗利益への課税（外形標準課税）は、地方税法に違反するか。	所得が納税額に適切に反映する限り、原則どおり所得を課税標準とすべきである。銀行業務には外形標準課税を導入する特段の事情はなく、条例は違法である。	業務粗利益を、課税客体である銀行の規模、活動量を測定するものとして課税標準とした都の裁量判断が、合理性を欠くとはいえない。
都の裁量で課税対象を資金量 5 兆円以上の銀行に限定できるか。	自治体は法律の範囲内でのみ課税自主権を行使できるに過ぎないので、この条例に裁量権は認められない。	中小事業者に影響がある中小金融機関を納税義務者としなかったことは、妥当な政策的配慮で、5 兆円で線を引いた裁量権行使には、合理性がある。
所得課税による負担と著しく均衡を失することないように定めた地方税法に違反するか。	判断せず。	従来の税負担と比較して「著しく」均衡を失しており、条例は、自治体の制定権を越えたものであり、無効である。
条例制定過程で、都に国家賠償法上の責任を負う違法行為はあったか。	議会に誤った説明をした主税局長、不十分な検討を看過した都知事には過失があり、その結果、銀行は減益となり信用が著しく低下した。	条例は、地方税法の均衡要件に違反しているが、都は条例の検討過程で吟味を加えており、職務上尽くすべき法的義務に違反したとは言えない。

資料：毎日新聞 2003 年 1 月 31 日付朝刊を参考に作成

「外形標準課税」

法人事業税（都道府県税）について、現行の企業所得（黒字分）ではなく、資本金や人件費、売上高などの事業規模などを基準にして課税する方法。所得を洗い出して、課税するのではなく、外からでも見える外形的な物差しで課税する。赤字企業にも課税できるため、景気の影響を受けにくく、税収の安定につながるとされる。

金融機関に対する法人事業税は従来、業務上の利益から不良債権処理に伴う損失などを差し引いた「当期利益」が基準であったため、低金利政策の恩恵で利益が出ていても、ほとんど課税されていなかった。東京都は、平成 12 年度から 5 年間の期限付きで、都内に本支店がある資金残高 5 兆円以上の大手金融機関にこの外形標準課税を導入した。原則として業務粗利益の 3%を徴税している。

資料：読売新聞 2003 年 1 月 31 日付朝刊を参考に作成

(3) 市町村の人口・面積の状況

ア 人口及び面積

市町村数と人口、面積等は次のとおりである。

市町村の人口及び面積等

	市町村数 (A)	人口(人) (B)	平均人口 (B)/(A)	面積(k m ²) (C)	平均面積 (C)/(A)
市	675	91,285,335	135,238	105,952.08	156.97
町村	2,543	27,030,183	10,629	265,253.06	104.31
小計	3,218	118,315,518	36,767	371,205.14	115.35
特別区	23	7,969,287	346,491	616.62	26.81
合計	3,241	126,284,805	38,965	371,821.76	114.72

* 1 平成 14 年 4 月 1 日現在の市区町村数を平成 13 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳人口により集計した。

2 面積は全国市町村要覧(平成 13 年版)による。

資料：総務省資料

イ 市町村の人口段階別の数・構成比の状況

人口 3 万人未満の市は 73 団体で、市全体の 1 割強である。また、人口 5 万人未満の市は 224 団体で、市全体の約 3 分の 1 である。

市の人口段階別の数・構成比の状況

区分	1 万人未満	1 万人以上 2 万人未満	2 万人以上 3 万人未満	3 万人以上 4 万人未満	4 万人以上 5 万人未満	5 万人以上 10 万人未満
団対数	(0.1) 1	(1.8) 12	(8.9) 60	(11.9) 80	(10.6) 71	(33.6) 226
累計	(0.1) 1	(1.9) 13	(10.8) 73	(22.7) 153	(33.2) 224	(66.7) 450
区分	10 万人以上 20 万人未満	20 万人以上 30 万人未満	30 万人以上 50 万人未満	50 万人以上 100 万人未満	100 万人以上	合計
団対数	(18.2) 122	(5.8) 39	(6.3) 42	(1.6) 11	(1.6) 11	(100.0) 675
累計	(84.7) 572	(90.5) 611	(96.7) 653	(98.4) 664	(100.0) 675	

* 1 平成 14 年 4 月 1 日現在の市町村数を平成 13 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳人口により集計した。

2 各欄の()書は構成比(各区分毎に計算<単位未満四捨五入>しているため、合計が一致しない場合がある。)

資料：総務省資料

人口 8 千人未満の町村は、1,256 団体で全体の約半数である。また、人口 3 万人以上の町村は、114 団体で、全体の 5%である。

町村の人口段階別の数・構成比の状況

区分	1 千人未満	1 千人以上 5 千人未満	5 千人以上 1 万人未満	1 万人以上 2 万人未満	2 万人以上 3 万人未満
団体数	(2.0) 50	(25.5) 648	(33.0) 838	(27.1) 690	(8.0) 203
累計	(2.0) 50	(27.4) 698	(60.4) 1,536	(87.5) 2,226	(95.5) 2,429
区分	3 万人以上 4 万人未満	5 万人以上 4 万人未満	5 万人以上	合計	
団体数	(3.4) 86	(1.0) 26	(0.1) 2	(100.0) 2,543	
累計	(98.9) 2,515	(99.9) 2,541	(100.0) 2,543		

* 市についての資料と同じ。

2 地方分権と市町村合併等

(1) 地方分権の経緯と市町村合併

地方分権一括法が平成 12 年 4 月から施行され、地方分権が現実の歩みをはじめたところであるが、21 世紀は「地方の時代」、「市町村の時代」とも位置付けられるように、住民に身近な総合的な行政主体である市町村の行財政基盤を強化することが不可欠であり、市町村合併によって、その規模・能力を強化していくことが課題であるとされる。

また、政府としては、地方分権の成果を活かし、基礎的自治体である市町村の行政サービスを維持、向上させていくために、行政改革大綱（平成 12 年 12 月 1 日、閣議決定）に則り、「市町村合併の特例に関する法律」の期限である平成 17 年 3 月までに十分な成果が挙げられるよう、自主的な市町村の合併を強力に推進する必要があるとしている。

地方分権の経緯は次のとおりである。

地方分権の経緯

平成 5 年 6 月 3 日	地方分権の推進に関する決議（衆議院）
6 月 4 日	地方分権の推進に関する決議（参議院）
10 月 27 日	第三次行革審最終答申 【「規制緩和」と「地方分権」に重点】
平成 6 年 9 月 26 日	地方分権の推進に関する意見書（地方六団体）
11 月 22 日	地方分権の推進に関する答申（第 24 次地方制度調査会）
12 月 25 日	地方分権の推進に関する大綱方針（閣議決定）
平成 7 年 4 月 1 日	市町村合併特例法の改正法の施行
平成 7 年 5 月 19 日	地方分権推進法成立（7 月 3 日施行）
7 月 3 日	地方分権推進委員会発足
平成 8 年 3 月 29 日	地方分権推進委員会中間報告
12 月 20 日	地方分権推進委員会第 1 次勧告 ・機関委任事務制度の廃止 ・国の関与の新たなルール ・権限委譲 等 国庫補助負担金・税財源に関する中間取りまとめ
平成 9 年 7 月 8 日	地方分権推進委員会第 2 次勧告 ・事務区分、国地方関係調整ルール、必置規制、都道府県と市町村の関係、行政体制の整備、補助金・税財源 等 市町村合併特例法の改正を含め、市町村合併を勧告
9 月 2 日	地方分権推進委員会第 3 次勧告 ・地方事務官、事務区分（駐留軍用地特措法）
10 月 9 日	地方分権推進委員会第 4 次勧告 ・係争処理手続、事務区分、国の関与、権限委譲 等
12 月 24 日	機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の事務のあり方等についての大綱
平成 10 年 5 月 29 日	地方分権推進計画閣議決定 市町村合併特例法の改正項目
11 月 19 日	地方分権推進委員会第 5 次勧告
平成 11 年 3 月 26 日	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案

- (地方分権一括法案)閣議決定
第2次地方分権推進計画閣議決定
- 3月29日 地方分権一括法案国会提出
- 7月8日 地方分権一括法成立(7月16日、公布 市町村合併特例法は即日施行)
- 平成12年4月1日 地方分権一括法施行
- 5月12日 改正地方分権推進法成立(有効期間の1年延長)(5月19日、公布・施行)
- 8月8日 地方分権推進委員会意見
・監視活動の結果に基づく意見(国庫補助負担金の整理合理化と当面の地方税源の充実確保策、法令における条例・規則への委任のあり方、個別法に関する諸点)
- 11月27日 地方分権推進委員会意見
・市町村合併の推進についての意見
- 12月1日 行政改革大綱(閣議決定)
・行政改革の重要課題の1つとしての位置付け
- 平成13年6月14日 地方分権推進委員会最終報告
・第1次地方分権改革の回顧
・監視活動の結果報告と要請
・地方税財源充実確保方策についての提言
・分権改革の更なる飛躍の展望
地方分権や市町村合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討
- 7月2日 地方分権推進法失効
- 7月3日 内閣府本府組織令の一部を改正する政令、地方分権改革推進会議令公布、施行
- 7月9日 地方分権改革推進会議発足
地方分権改革推進会議初会合(内閣総理大臣から地方分権改革推進会議に諮問)
- 12月12日 地方分権改革推進会議中間論点整理
- 平成14年3月1日 地方自治法等の一部改正
・市町村合併特例法の改正 住民投票による合併協議会の設置
- 7月1日 地方制度調査会審議事項に係る論点整理
・基礎的自治体のあり方
- 10月30日 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」
- 11月1日 地方制度調査会専門小委員会「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」「西尾私案」を公表
市町村合併の目標を人口が一定規模以上に満たない市町村の解消を目的とすべきである等の意見

資料：総務省資料、内閣府資料を参考に作成

(2) 市町村合併の進捗状況

ア 現在の市町村数と最近の主な市町村合併

現在（平成 14 年 11 月 1 日）の市町村数は、3,217 である。最近の市町村合併の実績は次のとおりである。

平成 11 年以降の市町村合併の実績

合併年月日	新市町村名	合併関係市町村名	合併形態
平成 11 年 4 月 1 日	篠山市	篠山町、西紀町、丹南町、今田町	新設
平成 13 年 1 月 1 日	新潟市	新潟市、黒埼町	編入
平成 13 年 1 月 21 日	西東京市	田無市、保谷市	新設
平成 13 年 4 月 1 日	潮来市	潮来町、牛堀町	編入
平成 13 年 5 月 1 日	さいたま市	浦和市、大宮市、与野市	新設
平成 13 年 11 月 15 日	大船渡市	大船渡市、三陸町	編入
平成 14 年 4 月 1 日	さぬき市	津田町、大川町、志度町、寒川町、長尾町	新設
	久米島町	仲里村、具志川村	新設
平成 14 年 11 月 1 日	つくば市	つくば市、荳崎町	編入

資料：総務省資料

イ 法的協議会又は任意協議会の設置状況（平成 14 年 10 月 1 日時点）

総務省の合併協議会についての調査によれば、1,200 を超える市町村が法定協議会又は任意協議会を設置し、全国の 8 割以上の市町村が合併を検討している。

- ・ 法定協議会又は任意協議会を設置している市町村数が、前回（平成 14 年 7 月 1 日）調査時（940）より約 3 割増加し、1,200 を突破（1,203）
- ・ 法定協議会を設置している市町村数（519）も、前回調査時（384）に比べ 3 割以上の大幅増加
- ・ 全国の 8 割以上（2,647）の市町村が複数の市町村間で合併協議会等を設置。前回調査時（2,495）に比べ、構成市町村数が 152 増加
- ・ 全都道府県で合併協議会等が設置されるとともに、30 道府県においては、8 割を超える市町村が合併協議会等を設置

合併協議会等の設置状況（平成 14 年 10 月 1 日時点(* 1)）

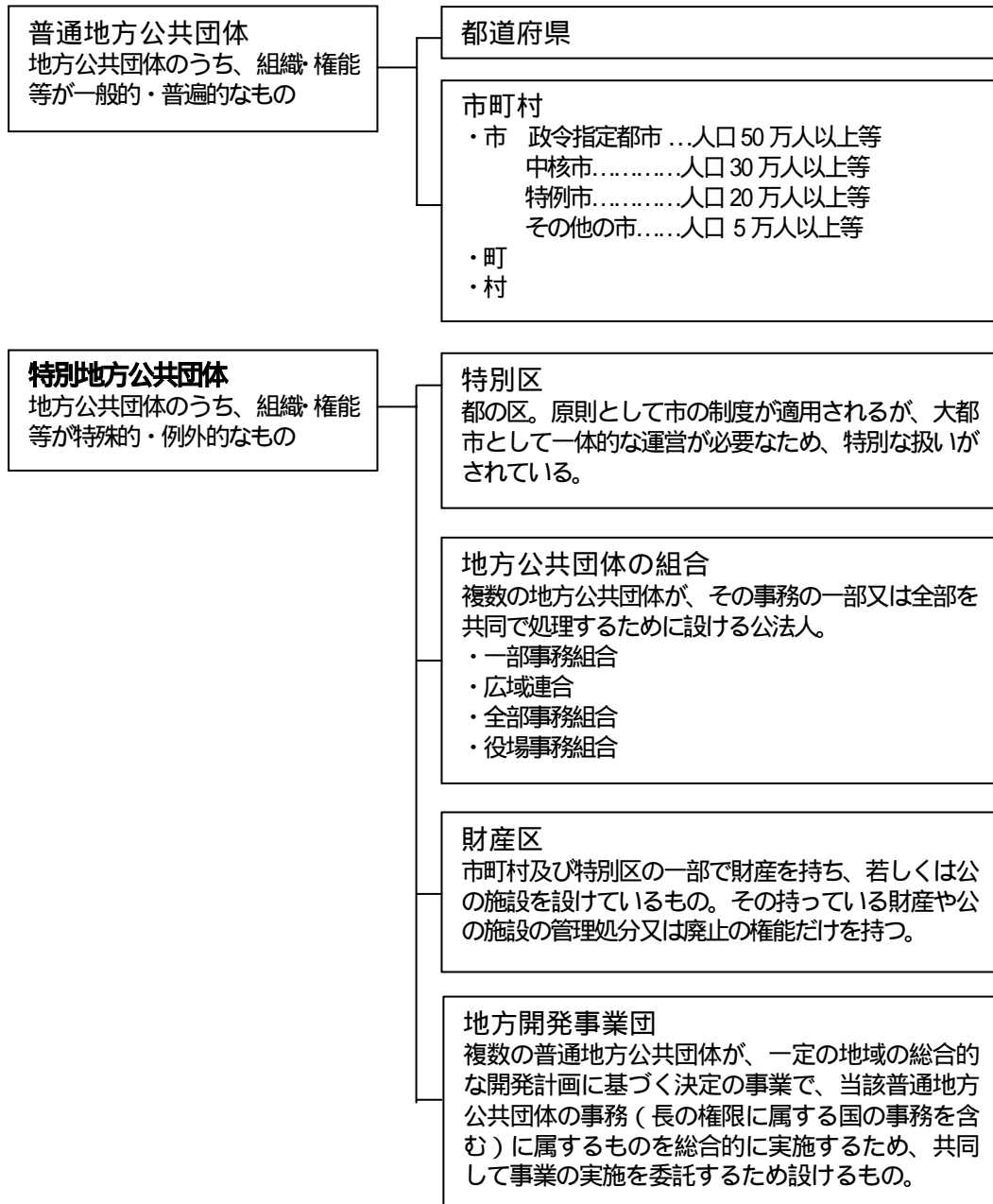
		今回	前回 (平成 14 年 7 月 1 日)
法定協議会(* 2)	設置数	192	9 5
	構成市町村数	791	3 8 4
任意協議会	設置数	1 5 3	1 2 9
	構成市町村数	6 8 4	5 5 6
研究会等その他	設置数	3 8 5	3 9 4
	構成市町村数	1 , 4 4 4	1 , 5 5 5
合 計	設置数	6 6 7	6 1 8
	構成市町村数	2 , 6 4 7	2 , 4 9 5

* 1 10 月 2 日以降の設置予定数を含む。

2 法定協議会については平成 15 年 1 月 15 日現在の数値である。

(3) 地方公共団体の概要

地方公共団体は、地方自治法により普通地方公共団体と特別地方公共団体に区分される。それぞれの団体の概要は次のとおりである。



資料：『新図表地方自治法・公務員法』（大城純男著、東京法令出版、2000年）を参考に作成

(4) 政令指定都市・中核市・特例市

一定の規模などを有する都市に対して、総合的に都市行政が運営できるように、事務配分の特例、行政監督上の特例、組織上の特例等が設けられている。

このうち、中核市は、都道府県から大都市への分権を進めるために、平成 6 年(1994 年)の地方自治法の改正で創設され、7 年(1995 年)から導入された。その後地方分権一括法によって、中核市の要件のうち「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」という要件が削除され、指定が受けやすくなるとされる。

また、特例市は、政令指定都市、中核市の制度に加え、さらに都道府県から市への事務移譲を推進するという観点から、地方分権一括法により人口 20 万人以上の市について設けられた制度である。政令指定都市、中核市、特例市の概要は、次のとおりである。

政令指定都市・中核市・特例市の事務等の特例の異同

	政令指定都市	中核市	特例市
要件	人口：50 万人以上の市	人口：30 万人以上の市 面積：100k m ²	人口：20 万人以上の市
事務の特例	都道府県が処理する事務のうち、 ・民生行政に関する事務 ・保健衛生行政に関する事務 ・都市計画等に関する事務等の事務	指定都市が処理する事務のうち、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 (例) ・民生行政に関する事務 ・都市計画等に関する事務	中核市が処理する事務のうち、特例市において処理することが適当でない事務以外の事務 (例) ・都市計画等に関する事務
関与の特例	知事の承認、許可、認可等の監督を要している事務について、その監督の必要をなくし、又は知事の監督に代えて直接主務大臣の監督となります。	原則として関与の特例は設けられていない。	
行政組織上の特例	市の区域を分け区を設置する。	特例は設けられていない。	
指定都市	大阪市等、12 都市	旭川市等、30 都市	函館市等、37 都市

資料：『新図表地方自治法・公務員法』（大城純男著、東京法令出版、2000 年）総務省ホームページを参考に作成。

(5) 「西尾私案」

平成14年11月1日

今後の基礎的自治体のあり方について（私案）

西尾 勝

1 これまでの地方分権と市町村合併

・地方分権推進委員会における地方分権改革の議論は、当初、分権の受け皿となる都道府県と市町村の二層制の枠組みには手を着けないことを前提としていた。国からの権限移譲等を進めるに当たっては、当面、都道府県により重点を置いて進めることとし、そのうえで市町村への移譲を進めるという考え方であった。

・しかしながら、具体的な地方分権を進めていく中で、各方面から、基礎的自治体への権限移譲等を推進するとともに、これを実現するためには、規模・能力を備えた基礎的自治体の体制整備が必要であるということが言われるようになった。これを踏まえて、地方分権推進委員会の第2次勧告や第25次地方制度調査会の答申が行われ、合併特例法が強化されることとなったものである。平成11年8月以降は、この枠組みのもとで自主的な市町村合併が強力に推進されている。

・平成17年3月の合併特例法の期限までにできるかぎり、自主的な合併が多数行われることが必要である。これに向けて、現在、関係者の真摯な努力が行われており、これに大きな期待を寄せている。市町村の自主的な合併の進捗状況を踏まえ、平成17年4月以降の基礎的自治体のあり方について検討していく必要がある。

2 地方分権時代の基礎的自治体に求められるもの

(1) 充実した自治体経営基盤

・機関委任事務の廃止及び関与のルールの設定等により国と地方の役割分担を明確にすることを眼目とした先の地方分権一括法の施行により、わが国における地方分権改革は確かな一歩を踏み出した。

・これを踏まえて今後は、地方分権改革を新しい段階に進め、国と地方の税財源の見直しを行うとともに、「自己決定・自己責任」という地方分権の理念を現実のものとして実行できる基礎的自治体が求められている。これからの基礎的自治体は、今まで以上に「基礎的自治体優先の原則」や国と地方の関係における「補完性の原理」を実現できるものでなければならない。今後のわが国に

おける行政サービスの提供のあり方はこれを前提として考えていく必要がある。

- ・今後の基礎的自治体は、住民に最も身近な団体として、都道府県に極力依存することのないものとする必要がある。基礎的自治体は、地域の総合的な行政主体として、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務を自立的に担っていくことができるようにする必要がある。

- ・ますます高度化する様々な行政事務を的確に処理していくためには、専門的な職種を含むある程度の規模の職員集団を有するとともに、分担する事務の処理に十分な権限とこれを支えるに足る財政基盤を有するものとする必要がある。

- ・このような基礎的自治体の存在を前提として、都道府県は、広域の自治体として広域にわたる事務に重点を置いて責任を果たしていくこととし、基礎的自治体に関しては連絡調整事務を主に行い、いわゆる補完行政的な事務については必要最小限のものとしていくことが理想である。

基礎的自治体が極力都道府県に依存せず、住民に対するサービスを自己財源により充実させていくためには、基礎的自治体の規模はさらに大きくなることが望ましい。このような規模能力の大きな基礎的自治体には、これに応じた事務や権限を可能な限り移譲していくべきである。少なくとも、福祉や教育、まちづくりに関する事務をはじめ市が現在処理している程度の事務については、原則としてすべての基礎的自治体で処理できるような体制を構築する必要がある。

- ・今後想定される改革もこのような基礎的自治体が安定的に財政を運営できるようにすることを基本として制度の構築が図られるべきである。第2次地方分権改革において新しい基礎的自治体をこのような事務権限と財政基盤の双方を有するものとするにより、これを今後の地方分権の主たる担い手として位置付けていくことが可能となる。

今後、わが国において地方分権の実を挙げ、第2次地方分権改革の道筋を確かなものとしていくためには、原則として国土の大半がこのような地方分権の担い手となる基礎的自治体の区域に区分されることが望ましいものとする。

- ・地方自治法によれば、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」（第2条第14項）、「常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」（同条第15項）。このように、地方自治体においては、常にコスト意識を持って様々な行政事務に取り組んでいかなければならない。

国・地方を通じる財政の著しい悪化など地方行政を取り巻く情勢が大きく変化している中であって、基礎的自治体においても、さらに一層効率的な行財政

運営が求められている。

・これまでの市町村の歴史を振り返ると、明治以来、わが国の市町村は、国の法令に基づく事務を処理するために、「自然村」を統合した「行政村」として設置されてきた。今後の地方分権時代の基礎的自治体においては、権限移譲等に伴い「行政村」として期待される役割が一層増大することが想定される。

わが国の市町村は、明治初期に、戸籍事務を処理するために設置された団体をその原型としている。以後、小学校事務の処理を目的に300戸から500戸を標準として「明治の大合併」が行われ、中学校事務の処理を目的に人口8000人を標準として「昭和の大合併」が行われたものと概括することができる。

現在行われている市町村合併は、国全体の人口が減少していく時期が目前に迫っているという背景の中で（厚生労働省の人口推計によれば、平成18年をピークとして、人口が減少する見込み）、分権の担い手にふさわしい行財政基盤を有するとともに地域の総合的な行政主体としての性格を有する基礎的自治体を形成するために、経営単位の再編成を行おうとしているものと位置付けることができる。また、同時にこれは、昭和の大合併以降、拡大してきた住民の生活圏や経済圏を基礎として、時代の要請にふさわしい区域を有する基礎的自治体に再編成しようとする動きでもある。

・これにより、充実した自治体経営基盤をもち、住民、コミュニティ組織やNPO等と協働し、新しい公共空間を形成する基礎的自治体を創ることが可能となる。基礎的自治体が電子自治体や男女共同参画社会の形成などこれからの基礎的自治体に求められる新しい役割を真に果たすことができるものとなることを期待する。

（2）基礎的自治体における自治組織（住民自治の強化の観点から）

・基礎的自治体には、このような自治体経営の観点と並んで住民自治の観点が重要であることは言うまでもない。この点については、一般的に基礎的自治体が規模拡大することを踏まえて、基礎的自治体内部における住民自治を確保する方策として内部団体（法人格を持つものとするかどうかについては要検討）としての性格を持つ自治組織を基礎的自治体の判断で必要に応じて設置することができるような途を開くことを検討する必要がある。

・特に、市町村合併によって形成された新しい基礎的自治体においては、旧市町村単位に創設される自治組織について検討を進める必要がある。

これについては、現行の合併特例法における地域の意見を反映させる仕組みである地域審議会の制度に加え、新たな制度を検討する必要がある。

・このような自治組織の制度を創設することにより、基礎的自治体を自治体経

営の単位と構成しつつ、当該地域の住民が自らの発意と負担で地域を主体的に運営していくことができるのではないか。このような自治組織についても、住民や様々なコミュニティ組織、NPO等と協働できるものとしていく必要がある。

(3) 分権の担い手にふさわしい規模の基礎的自治体に再編されなかった地域・上記(1)のような基礎的自治体を形成していくためには、先に述べたように市町村合併を関係者の真摯な努力によって推進していくべきである。

しかしながら、平成17年3月の合併特例法の期限までに、目指すべき規模の基礎的自治体に再編成されなかった地域が残る可能性もあり、これをどのように取り扱うかということが問題となる。

・このような地域については、後述するように、まず、平成17年4月以降、一定の期間、現行の合併特例法と異なる手法によってさらに強力的に市町村合併を推進し、目指すべき基礎的自治体への再編成を図るべきである。

その後、それでも再編成されなかった地域については、例外的な取扱いを考える必要がある。

・具体的には、現在、市町村に対して法令で義務付けられている事務の全部又は一部を目指すべき規模の基礎的自治体に再編成されなかった団体、すなわち小規模な団体、には義務付けないこととし、別の行政主体に当該事務を義務付けることを検討するという選択肢が考えられる。

これにより、法令による事務の義務付けのほとんどすべてから解放された団体については、当該区域の住民の選択と負担により自治を運営する途を開くという選択肢もあるのではないか。

・現在、中山間地域は、森林の水源涵養機能や食糧自給の機能等の重要な役割を果たしている。しかしながら、上記のような小規模な団体に、このような地域を支え維持する役割を単独で担うことを求め続けることは、団体の現況や今後の少子高齢化の動向を踏まえれば、現実的な選択とは言い難いのではないか。むしろ、都道府県や再編された上記(1)のような基礎的自治体にこの役割を果たすよう事務配分することの方が現実的ではないか。

3 今後の目指すべき基礎的自治体の具体的イメージ

・以上のような議論を踏まえると、今後の基礎的自治体のあるべき姿として、自治体経営の観点から、一定の規模・能力が必要である。これを、例えば、現在の市が処理している事務を処理できる程度のものとしてはどうか。

・人口については、市並みの事務を処理し権限を行使することを目指し、例え

ば人口 未満の団体を解消することを目標とすべきではないか。後述するように、これを実現する方策として、いくつかの選択肢がありうるのではないかと（下記4参照）。

なお、人口要件の他に考慮すべき要素があるかどうかについては、検討する必要があるのではないかと。

・仮にこのような方向で、基礎的自治体の再編成が進むとすれば、現行の市町村の要件についても見直しを検討する必要があるのではないかと。

4 合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成のあり方

・上記3を前提とするならば、現行の合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成については、次のような進め方を検討すべきではないかと。

（1）さらなる合併の強力な推進

・平成17年4月以降も分権の担い手にふさわしい規模能力を有する基礎的自治体が国土の大半をできる限りカバーすることができるような体制を目指すこととする。

このため、現行の合併特例法の失効後は、同法と異なる発想の下に、一定期間さらに強力に合併を推進することとする。具体的には、合併によって解消すべき市町村の人口規模（例えば人口 ）を法律上明示し、都道府県や国が当該人口規模未満の市町村の解消を目指して財政支援策によらず合併を推進する方策をとるものとする。

（2）一定期間経過後のあり方

・上記（1）の期間が経過した後、それでも合併に至らなかった一定の人口規模未満の団体について、下記アにより対応する案、下記イにより対応する案、又は下記ア、イ両方により対応する案などを検討する必要があるのではないかと。

なお、合併特例法期限内に合併した市町村で、合併後人口が上記の一定規模に満たない市町村に対しては、一定期間、このような対応を猶予する措置が必要である。

ア 事務配分特例方式

・一定の人口規模未満の団体について、これまでの町村制度とは異なる特例的な制度を創設することとする。

・例えば人口 未満の団体は、申請により下記のような団体に移行することができるものとする。

さらに、例えば人口 未満のうち人口 未満の団体は、これに移行するか、他の団体と合併するかを一定期日までに選択しなければならないものとする。

る。

・この団体は、法令による義務付けのない自治事務を一般的に処理するほか、窓口サービス等通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務の一部を処理するものとする。通常の基礎的自治体に義務付けられた事務のうち当該団体に義務付けられなかった事務については、都道府県に当該事務の処理を義務付けるものとする。これにより、都道府県はいわば垂直補完をすることとなる。

・都道府県は当該事務を処理する責任を有するが、その事務を近隣の基礎的自治体に委託するか、広域連合により処理するか、直轄で処理するかを選択するものとする。

・組織や職員等については、事務の軽減に伴い、極力簡素化を図ることとする。例えば、長と議会（又は町村総会）を置くものとするが、議員は原則として無給とすることなどを検討する。また、助役、収入役、教育委員会、農業委員会などは置かないことを検討する。

イ 内部団体移行方式（包括的団体移行方式）

・例えば人口××未満の団体は、他の基礎的自治体への編入によりいわば水平補完されることとする。名称は、旧町村のままとすることも可能とし、一定期日までにこの編入先の基礎的自治体の内部団体に移行するものとする。編入先の選択については、当該市町村の意見を聴いて、都道府県知事が当該都道府県議会の議決を経て決定する。

この結果、編入先の基礎的自治体は、複数の旧市町村を包括した連合的な団体となる。

・当該内部団体の事務については、原則として法令による義務付けをなくし、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。

・当該内部団体の組織については、大幅に簡素化し、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。

・当該内部団体の財源については、その属する基礎的自治体からの移転財源を除き、当該内部団体に属する住民の負担によって運営することとする。

（３）旧市町村単位の自治組織

・上記（１）において、合併市町村の内部組織として旧市町村単位の自治組織を設置する場合には、当該自治組織のあり方によっては、旧市町村が連合して新しい都市を形成するいわば連合都市の形態をとることとなる。

・上記（２）アのうち、一定の人口規模未満の団体が合併を選択した場合において、旧市町村単位の自治組織を設置するときにも、上記（１）と同様、当該自治組織のあり方によっては、いわば連合都市の形態をとることとなる。

・上記（２）イの一定の人口規模未満の団体が他の基礎的自治体に編入される場合には、当該団体の意思に関わらず当然に他の基礎的自治体に編入されることとなるため、法人格を有する内部団体として位置付けることが適当ではないか。

・上記（１）及び（２）アの合併市町村内の団体が法人格を有するかどうかについては、検討を要する。

・この組織は、その属する基礎的自治体の条例により、処理する事務や組織を定めることを基本とし、その属する基礎的自治体からの移転財源を除き、当該内部団体に属する住民の負担によって運営することとする。

(6) 「西尾私案」に対する意見(山本文男全国町村会長・福岡県添田町町長)

今後の基礎的自治体のあり方について(地方制度調査会
専門小委員会における「西尾私案」)に対する意見

全国町村会は、これまで合併を進めるにあたっては、まず理念、将来像を示すべきであると主張してきた。

理念や将来像を示すにあたっては、事前に我々町村側の意見も十分きき、協議し、合意を得るという手順を踏んだ後、示されるべきことは当然であり、過日の専門小委員会のヒアリングの際にもこの旨申し上げたところである。

この「私案」は、たとえ事前に示されたとしても到底合意できるものではないので、以下、意見を申し述べたい。

1. 基礎的自治体論について

○市町村を人口一定規模以上の基礎的自治体に強制的に集約していくという考え方は、地方分権改革の中で掲げられてきた、「自己決定、自己責任」の理念や、分権型社会の構築にあたって重要であるはずの個性の発揮の理念を放棄していると言わざるをえない。

○地方分権の担い手としての受け皿論が展開されているが、基礎的自治体に対し、具体的にどういう事務や権限を移譲していくのか、また、そのプログラミングも全く示されていない。

現実には市が処理している程度の事務というが、現在町村が処理している事務とほとんど違いがないのではないか。

すべての市が、事務を単独で完結して行っているわけではなく、近隣町村と協力して一部事務組合又は広域連合等を設置して処理しているケースも多く、「現に市が処理して

いる事務」を根拠にして、強制的な手法によって基礎的自治体を人口によって一定規模以上に再編成していくという考え方は無理がある。

○これまで、町村は、多様化する住民ニーズや新たな行政課題に対し、工夫によって、連携によって、地域の実情に沿った個性豊かな行政を展開し、最も住民に身近な行政主体としての役割を果たしてきたし、また、行政改革にも懸命に取り組んできた。このような実態を評価せず、また明確な根拠も示さず、小規模なものは能力がないと一方的に決めつけ、基礎的自治体への再編を説くことは納得できない。

○地域ごとの歴史や文化や地形や面積等を見捨て、全国一律に人口だけで集約して数合わせの自治体をつくるという発想は、経済効率・規模の拡大にのみ視点を置いたものであり、政治的・行政的空洞化を招きかねず、いわば中身の無い空虚な基礎的自治体をつくるだけで、ここで述べている分権の担い手となるとは到底思えない。

○住民生活にとって、必要不可欠な公共サービスは、最も住民に身近な自治体で実施すべきであり、これは自治体の規模の大小、財政の裕・不裕を問わず、自治体共通の責務である。その意味から「小規模」といえども、すべての市町村は基礎的自治体として位置づけられるべきであり、多様な自治体が共存しあえる地方自治制度であるべきである。

2. 強制的合併手法について

○市町村合併は地方自治の根幹に関わり、将来にわたる地域のあり方や住民生活に大きな影響を与える最重要事項である。

町村は歴史的な経緯、文化・風土や自然的・地理的条件等が異なっている。合併については、あくまで関係市町村の自主的な判断を尊重することが基本である。従って、合併は財政効率・経済効率を優先させた強制的なものであってはならない。

○全国の町村には、中山間地域等地理的な条件等により、合併になじみにくい地域があり、このような地域には広域連合制度の改良・改善をはかった上で、その活用を検討し、将来的な合併気運の醸成をはかりながら、いわば緩やかな合併を目指すということも一つの手法として真剣に検討すべきである。

○一定規模の人口に満たない市町村を強制合併の対象としたり、権限の制限・縮小等を行うことは、地方自治の本旨にそぐわないものと考ええる。

地域のことは地域の住民で決めてこそ住民自治であり、国が一方的に住民サービスの権限を制限・縮小したり他の基礎的自治体への編入を法定等によって義務づけることは、まさしく自治の否定そのものに他ならない。

3. 基礎的自治体に再編成されなかった自治体について

(1) 事務配分特例方式（垂直補完）

○地域にかかわることは、身近な行政主体である市町村が行うべきであり、都道府県や他の市町村が行うことは、住民の声が届きにくくなり、地域の実情に合った個性豊かな施策が展開できなくなる。

○地方分権の大きなテーマが、住民に密接なかかわりあいのある事務は、できるだけ住民に最も身近な行政主体である市町村に権限を移譲して、行わせるということであるのならば、都道府県に補完させるという「私案」は、この流れに逆行したものである。

○都道府県が市町村の事務を補完して行うことは、広域自治体としての都道府県の性格を曖昧にし、また直接処理を行おうとする場合、出先機関を整備しなければならないことも考えられ、行政改革の理念にも反する。

○都道府県が直接処理をせず、他の基礎的自治体に委託する場合、事務を処理してもらおう市町村は属地扱いを受けるといった感じを持つようになり、責任の所在が不明瞭になり、住民の意向が行政に反映されにくくなる。

(2) 内部団体移行方式（編入による水平補完）

○人口一定規模未満の自治体を、その意向を無視して、他の基礎的自治体の内部団体に自動的・強制的に編入することなど到底容認できない。

4. 国土保全について

○これまで町村は、森林の水源涵養機能や食糧自給の機能等の重要な役割を果たしてきた。しかし、「私案」では、理論的に明確な根拠も示さないまま、町村が小規模であるということのみで、今後はそれらの重責に堪えられないと断定している。地域の現場を熟知している住民たる町村の職員がいてこそ、きめ細かな行政を展開できるのであり、「私案」は国土を守り、支えてきたのは我々町村であるという誇りを根底から否定するもので、とても納得できるものではない。

「私案」は財政効率、経済効率、規模の論理を優先することで貫かれており、地方自治・地方分権の理念に照らしても問題があるばかりでなく、総じていえば、人口規模の少ない町村を切り捨てるという横暴極まわりなき論旨であり、絶対容認できない。

平成14年11月12日

全国町村会長
山本文男

3 その他の資料

(1) 地方制度調査会審議事項に係る論点整理

平成 14 年 7 月 1 日、第 27 次地方制度調査会第 3 回総会において、「第 27 次地方制度調査会審議事項に係る論点整理について」が公表された。それは、次のとおりである。

第 27 次地方制度調査会審議事項に係る論点整理について

第 27 次地方制度調査会においては、今後の総会及び専門小委員会における審議の参考とすべく、審議事項案の作成及びこれに関連する論点整理を行ってきた。

このたび、地方制度に関する重要事項についての意見交換を行い、以下のとおり論点整理をしたところである。

第 1 基礎的自治体のあり方

基礎的自治体一般論

- ・そもそも基礎的自治体というものについて、どう考えるべきか。
- ・基礎的自治体は、本質的に同じタイプのものであるべきか、異なるタイプのものが存在することとするべきか。また、同じタイプの基礎的自治体の中でも、仕事や責任、組織等について、さらに多様性を認めることとするべきか。
- ・合併が進んで規模が大きくなった基礎的自治体に、都道府県が地域レベルで果たしている機能の一部を移管することとするか。

小規模市町村

- ・今後、基礎的自治体として期待される役割を担うことが、財政事情その他の総合的な事情から困難となる小規模市町村のあり方について、どう考えるべきか。
- ・現行の小規模市町村を見直す措置（合併方式、他の団体による処理等）を講じる場合、その対象団体をどのように決めるべきか。人口等の客観的基準に全くよるべきか、当該団体の申出等も考慮するべきか。
- ・見直し後においてもなお小規模市町村が担う事務や組織のあり方について、全国共通の形態とするか、地域により様々な形態の選択を可能とするか。

小規模市町村の区域における事務処理

- ・今後、基礎的自治体として期待される役割を担うことが、財政事情その他の総合的な事情から困難となる場合、その担うべき事務の一部については、都道府県に配分するか（垂直補完）それ以外の団体に配分するか（水平補完）。また、都道府県以外の団体に配分する場合、住民の意向反映という問題をどう考えるか。
- ・垂直補完方式と水平補完方式の選択を認めることが考えられるか。
- ・上記の措置の対象となる団体について、引き続き、基礎的自治体としての法人格をそのまま残すか、基礎的自治体ではない形で法人格を有するものとするか。

基礎的自治体内の地域組織等

- ・合併が進んで基礎的自治体の規模がある程度大きくなったとき、基礎的自治体の区域内において、ネイバーフッドガバメントやコミュニティ等の狭域の自治組織を制度化するか。この場合、ごく限定的な権能の地域団体とするか、それともかなり多様な権能を備えた団体とするか。

第2 大都市のあり方

大都市

- ・大都市自治体の基本的なイメージとしては、中核市程度の規模を想定すべきか、政令市並の規模を想定するのか。
- ・政令市等の中には、周辺部を合併して市域を拡大し、その中で業務、商業、居住等の様々な都市的機能を完結的にカバーしている団体と、区域内に多くの昼間人口が流入し、中枢業務機能等に特化した団体と、さらには、三大都市圏において主に居住機能を担い、昼夜間人口比率の低い団体とが存在しうることがあるが、大都市制度のあるべき姿を検討するにあたり、その違いをどう考えるか。

大都市と都道府県の関係

- ・都道府県と大都市の関係について、大都市の自立性をより高める方向で考えるべきか、それとも、都制を含めた都道府県の役割を高める方向で考えるべきか。
- ・政令市のような大都市の権能・財源等をより拡大する場合においても、都道府県から完全に独立させないまま、一般的には水平的な関係を保ちつつ、都道府県の調整権限的なものが及ぶものとするべきか。
- ・政令市のような大都市制度のあり方に関する1つの選択肢として、都道府県から完全に独立して、市の権能と府県としての権能を併せ持った「特別市」を制度化することについてどう考えるか。
- ・上記のような、大都市と都道府県の関係の抜本的な改変を別としても、さしあたり、政令市のような大都市と都道府県の関係で、例えば、税財源配分を組み替えることなどについてどう考えるか。
- ・現在、政令市の区域では道府県の事務が限定されているにも関わらず、道府県議会議員の多くが政令市から選出されているが、大都市地域における都道府県の議員のあり方をどう考えるべきか。(代表なくして課税なしという視点と、現実の権能との関係を考えてみる。)

第3 都道府県のあり方

機能

- ・市町村合併が進むと、市町村の区域・規模・能力が拡大し、都道府県が従前果たしてきた機能(広域機能、連絡調整機能、補完機能)は変容することとなるが、そのあり方をどう考えるべきか。

都道府県合併・道州制等

- ・機関委任事務が廃止され、また、市町村合併の進展により市町村と都道府県の間を見直す必要が生じつつあることなどから、都道府県の配置分合及び境界変更についても、市町村と同様に、個別の法律の制定を必要としないこととするなど、制度のあり方を検討するべきではないか。
- ・都道府県の将来像の1つの選択肢として、いわゆる「道州制(ブロック単位の広域行政体)」を検討するべきか。この場合、国の立場から地方の行政の仕組み等を構築するという観点と、地方の立場から規模能力を拡充する等の観点とがあるが、このことについてどう考えるべきか。
- ・都道府県合併や道州制の導入には、国の権限をおろしていく受け皿の整備という側面も有するが、国の出先機関が持っている事務権限について、国と地方公共団体間の経路機能については廃止し、それ以外の機能については、合併後の都道府県または道州に移管するべきではないか。

- ・国の事務権限を移管する場合、機関委任事務的なものが復活しないようにするべきではないか。

再編のあり方

- ・都道府県の再編成や道州制の導入を検討する場合、全国一律の統一的な制度とするか、様々な制度が並存することを認めるか。また、そのプロセスについては、全国一斉に行うか、できるところから行うこととするか。

第4 地方税財政のあり方

地方財政の健全化

- ・国・地方を通じて巨額の財政収支のギャップを抱えている中で、地方財政の健全化についてどのような目標の下にどのような道筋を描くか。
- ・財政収支のギャップの解消のためには、歳出抑制、経済活性化に伴う税収増のほか、国・地方を通ずる公共サービスと国民負担のバランスの再検討が必要ではないか。
- ・地方の歳出は国の予算・施策と密接な関係を有していることから、地方歳出の削減・効率化のためには、国の施策の見直しが不可欠ではないか。

地方分権時代にふさわしい税財政基盤の確立

- ・国と地方の最終支出と税源配分の間には大きな乖離があるため、税源移譲等により地方税の拡充を図り、地方税中心の歳入構造の実現と地域における受益と負担の関係の明確化を図る必要があるのではないか。
- ・地方税における応益性の空洞化に対応するため、法人事業税への外形標準課税の導入を図るべきではないか。
- ・地方団体の歳出に対し、法令基準の設定や国庫補助負担金を通じて行われている国の関与を廃止・縮減し、地方団体の歳出面における自由度を高める必要があるのではないか。
- ・税源移譲を含む国・地方間の税源配分の見直しに際しては、まず国の関与の強い特定財源である国庫補助負担金の大幅な縮減を図り、相当額の地方税への振替えを図るべきではないか。

(2) 北東北広域政策研究会報告書骨子案

平成14年12月25日

北東北広域政策研究会

北東北広域政策研究会報告書骨子案について

地方分権の時代にあっては、地域自らが自主的・自立的な取組みをより積極的に進めなければならない。

基礎的自治体である市町村においては、平成17年3月の市町村合併特例法の期限を見据え、合併に向けた取組みが進められている。市町村合併が進展すれば、市町村の行財政基盤の強化や規模拡大に伴い、県の果たすべき役割・権能も変わっていく必要がある。

このため、青森県、岩手県、秋田県の北東北三県では、これまでの連携の実績を踏まえ、県の枠組みを越えた北東北地域全体の将来像を検討すべく、「北東北広域政策研究会」を若手職員により平成14年4月に設置した。

「北東北広域政策研究会」では、地方主権を確立していく観点から、今後の北東北三県の連携強化のあり方を検討するとともに、国と地方の役割分担や県合体など望ましい地方自治の姿について検討し、その実現に向けた提言を報告書としてまとめることとしている。

今回、その提言に向けた第一歩として報告書骨子案を取りまとめたものである。

北東北広域政策研究会報告書骨子案の構成

北東北における広域連携の推進

広域連携の考え方と現状

広域連携の新たな展開に向けて

これからの地方自治の姿

国と地方の役割分担

基礎自治体と広域自治体

政策形成プロセス

地方税財源

財政調整

北東北にふさわしい自治の姿

北東北のあり方

北東北における新たな地域経営の実現へ

北東北三県の一体化に向けて

一層の地方主権の実現に向けて

他地域との連携

道州制の実現に向けて

北東北広域政策研究会報告書骨子案

北東北における広域連携の推進

広域連携の考え方と現状

- ・ 分権型社会を実現していくためには、住民のニーズに応じた、地域の特性を活かした施策実施が必要
- ・ 各地域の人的・物的資源の有効活用が可能となる広域連携は、地域特性を活かす上でも有効な手段
- ・ こうした考え方から、観光、環境などさまざまな分野で、「やれるところから着実に」広域連携を推進してきた。

広域連携の新たな展開に向けて

- ・ 北東北地域全体の将来ビジョンに基づいた戦略的な連携を推進
- ・ 行政サービスや公共施設等の機能分担・共同活用による地域の総合力を發揮
- ・ 施策効果を高めるため、産廃税に続く共通の条例制定を検討

これからの地方自治の姿

国と地方の役割分担

- ・ 「補完性の原理」に基づく国と地方の役割分担を明確化
- ・ 国の役割を真のナショナル・ミニマムの達成と維持に限定
- ・ 地方として行うべき行政サービスをシビル・ミニマムとローカル・オプティマムと位置付け、自己決定、自己責任により提供
- ・ 地方の実情にあった事業基準「ローカルスタンダード」を導入

基礎自治体と広域自治体

- ・ 住民に最も近い基礎自治体が行政の基本
- ・ 広域自治体は、基礎自治体を補完し、広域の地域経営を实践
- ・ 都市及び山間地域の実情を考慮した、新たな市町村制を検討

政策形成プロセス

- ・ 民間の経営感覚・手法の導入や成果重視の行政運営を充実
- ・ 住民参加（協働）によるオープンな政策形成の仕組みを導入
- ・ 自治体（住民、職員）の政策形成能力向上と広報・広聴、パブリックコメントなどの手法のクオリティの向上

地方税財源

- ・ 受益と負担の住民意識の一致を図ることを理念として、課税自主権の拡大や国庫支出金のあり方について、国の三位一体の議論と並行して検討
- ・ 地方の役割に見合った税源を充実確保するため、国からの税源移譲や安定性を備えた税体系等について検討

財政調整

- ・ 国と地方の役割分担のあり方等の議論を前提として、国が一定水準の行政サービスを保障している地方交付税の財源保障機能の必要性について検討
- ・ 受益と負担の明確化を理念として、財政調整の全体規模の縮小や歳入減も視野に入れたあるべき財政調整制度について検討
- ・ 地方が真に国からの自立を確保していくため、水平的財政調整についても検討

北東北にふさわしい自治の姿

北東北のあり方

地方分権をさらに前進させた「地方主権」という考え方に立脚し、自主・自立の原則のもと、地方公共団体の役割の戦略的選択によって地域経営を担う新しい地方自治の姿として、青森、岩手、秋田の北東北三県による一体化を進めることが必要

北東北における新たな地域経営の実現へ

「北東北パートナーシップ政策研究フォーラム（仮称）」を核とした行政、大学・研究機関、地域、NPO、企業等のパートナーシップによる北東北の一層の連携、一体化に向けた取組みの推進と「地域ガバナンス」の実現

【取組例】

- ・ 三県の e-Government 化と電子認証制度の導入
- ・ 情報共有化、認識の共通化に向けた会議等の開催
- ・ 各県における一体化検討ワークショップの支援
- ・ 北東アジアとの経済交流に関する研究
- ・ 三県の機能分担と共同活用
(国際空港、港湾、高等教育、高度医療、試験研究機関等)

北東北三県の一体化に向けて

- ・ 北東北の一体化を着実に進めていくためには、次のような取組みが必要

【一体化に向けた取組例】

- ・ 三県の統計システム・データの統合
 - ・ 三県職員の研修システムの共同化
 - ・ 地方債の三県共同発行
 - ・ 三県の総合政策・企画セクションの統合
 - ・ 三県の政策評価システムの共通化と共同化
 - ・ 三県の長期総合計画の策定
- ・ 地方の自立にふさわしい形での権限移譲や税財源の確保について国と議論
 - ・ 一国多制度を視野に入れ、先導的に地方分権（主権）を推進するため、都道府県の自主的な合併が容易に行われるよう都道府県合併関係法令の制定を提唱し、北東北三県の合体を進めるなど、一体化を推進

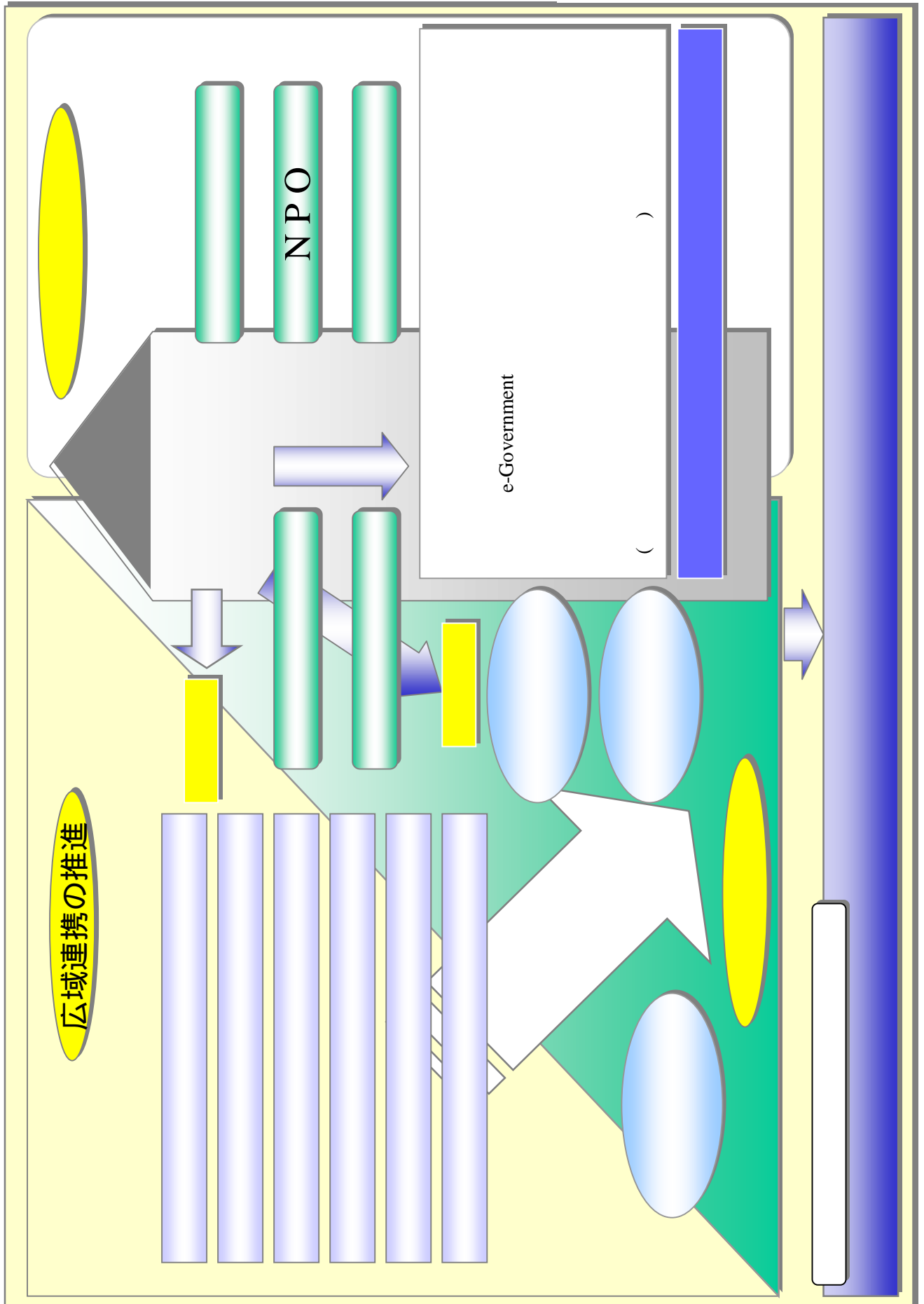
一層の地方主権の実現に向けて

他地域との連携

北海道や他の東北各県を始めとする他地域と、これまでの広域連携の実績を踏まえながら、より広域性・総合性を発揮していくため、広域連携を進めるとともに、道県連合についても検討

道州制の実現に向けて

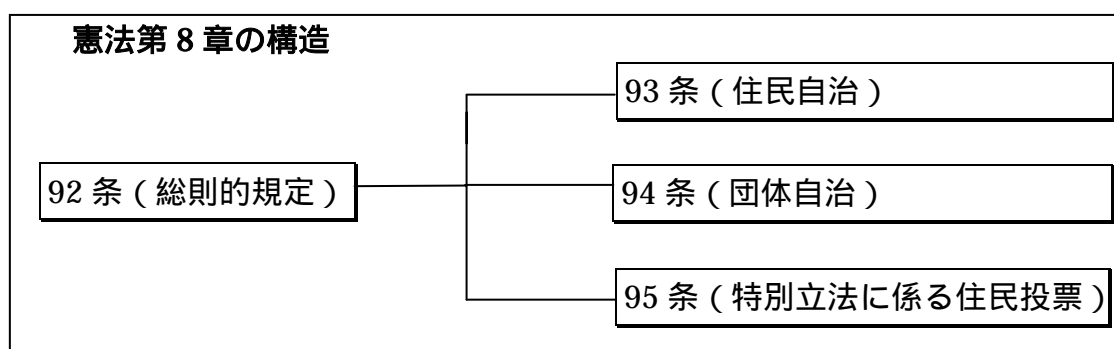
北東北三県の一体化により、地方分権（主権）の実現への姿を示しつつ、真に自主的・自立的な地域経営を確立するため、道州制（東北州等）を目指す



地方自治（憲法第 8 章）に関する論点整理

はじめに

明治憲法には、地方自治に関する規定がなかったが、日本国憲法は、「第 8 章 地方自治」を設け、権力集中の排除、民主主義の強化、地域の実情に応じた行政の確保、人権の保障等の観点から、4 か条の規定を置いている。具体的には、地方自治に関する総則を定める 92 条、「住民自治」の具体化を図る 93 条、「団体自治」の具体化を図る 94 条、地方自治特別法に対する住民投票について定める 95 条から構成されている。



1 . 9 2 条

第 92 条 (地方自治の本旨の確保)

地方公共団体の組織及び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。

(1) 92 条の趣旨

92 条は、地方自治の基本原則を明らかにした第 8 章地方自治の総則的規定である。本条を受けて、住民自治については 93 条が、団体自治については 94 条が規定している。

(2) 地方自治の本旨

ア 「地方自治の本旨」の意味

92 条の「地方自治の本旨」の意味について、憲法は具体的にその内容を規定していないが、一般には、住民自治と団体自治の二つの原則によって構成されているものとされる。なお、両者の関係については、住民自治が基本あるいは目的であり、団体自治は住民自治を実現するための手段であるとされる。

住民自治

地方自治体の行う行政について、できるだけ広い範囲にわたって、地域住民の参加の機会を認め、住民自身の意思と責任において当該団体の運営が行われるという民主主義的要素である。

団体自治

地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である。

国等からの関与をできるだけ必要最小限度にとどめ、当該団体の自主性・自律性を最大限に発揮させ公的事務を処理することが要請される。

このうち、住民自治の原則は、93条で地方公共団体の議会の設置及び執行機関の直接公選制による団体の機関の民主化を定めることによって、また、団体自治の原則は、94条で地方公共団体の自治権を定めることによって、それぞれ具体化されている。

政府答弁 『地方自治の本旨』の意義について

「一般的に地方における地方自治というのは、住民それ自身が団体自治なりあるいは住民自治なり、…自立性あるいは自主性というのを重んじて自治体を運営していくということが基本だと、こういうことであります。」

（昭和55年3月29日 参・予算委第四分科会 砂子田政府委員答弁）

「憲法九十二条に規定する『地方自治の本旨』とは、…地方公共団体の運営を住民自身の責任においてみずからの手で行うという住民自治と、…地方公共団体の自主性、自律性が十分発揮できるよう地方自治の制度を定め運営するという団体自治をともに実現することである。」

（平成5年8月25日 衆・本会議 細川内閣総理大臣）

「地方自治の本旨というのは、…地方公共団体の運営は原則として住民自身の責任においてみずからの手で行うという住民自治の原則と、もう一つは、国から独立した地方公共団体の存在を認め、これに地方の行政を自主的に処理させるという団体自治の原則をともに実現するという、そういうのが地方自治の原則でございます。」

（平成11年7月7日 参・行財政特別委 大森政府委員答弁）

(3) 地方自治の保障の性質

ア 憲法による地方自治保障及び地方自治権の性質

憲法による地方自治の保障の性質及び地方公共団体のもつ地方自治権の性質

については、以下のような諸説があるが、(C) 制度的保障説が我が国の学説における多数説になっているとされる(『注釈日本国憲法』下巻 中村睦男執筆部分(青林書院、1988年、1384頁))。

(A) 固有権説：(林田)

個人が国家に対して固有かつ不可侵の権利を持つと同様に、地方公共団体もまた固有の権利として一定の範囲の自治権を有するとする見解である。

(B) 承認説(伝來說)：(柳瀬)

地方の自治権は国家の統治権から由来するものとし、92条は、地方公共団体への自治を許容したものに過ぎず、地方自治保障の意味を持たないとする見解である。

(C) 制度的保障説：(清宮、橋本、佐藤(幸)、伊藤、成田(頼))

憲法に地方自治の章が設けられた意義にかんがみ、地方自治が制度として保障されたと解し、地方自治の本質的内容は国の法律によっても侵害されないとする見解である。したがって、地方公共団体そのものを廃止したり、地方議会を諮問機関とすることは、「地方自治の本旨」に反する措置として違憲となる(『憲法 第三版』芦部信喜著 高橋和之補訂(岩波書店、2002年、329頁))とされる。

イ 地方自治権の性質をめぐる裁判例

地方自治の性質について、憲法が地方自治を制度として保障しているとの立場に立つものとして、以下の裁判例がある。

大牟田市電気税訴訟第一審判決(福岡地判昭和55年6月5日判時966号3頁)

地方公共団体の「財政運営についてのいわゆる自主財政権ひいては財源確保の手段としての課税権もこれを憲法は認めているもの」であり、「憲法はその94条で地方公共団体の自治権を具体化して定めているが、そこにいう『行政の執行』には租税の賦課、徴収をも含むと解される」ので、「例えば、地方公共団体の課税権を全く否定しまたはこれに準ずる内容の法律は違憲無効たるを免れない」が、しかし、「憲法94条、基本的には92条によって認められる自治権がいかなる内容を有するかについては、憲法自体から窺い知ることはできない。そもそも憲法は地方自治の制度を制度として保障しているのであって、現に採られているあるいは採らるべき地方自治制を具体的に保障しているものではない。

(4) 地方公共団体の組織

ア 憲法における「地方公共団体」とは何か

(7) 地方公共団体の一般的定義と憲法上の「地方公共団体」

憲法は、地方公共団体とは何かについて明確な定義を行っていないが、一般には、「国の領域の一部をもって自己の区域となし、その区域における公共的事務を行うことを存立の目的とし、その目的を達するために、その区域内に居住・滞在する者に対して、国法の認める範囲内において、支配権を有する団体をいう」（『ポケット注釈全書 憲法(下)〔新版〕』佐藤功著(有斐閣、2001年、1196頁)）とされる。

憲法における「地方公共団体」について、政府は「普遍的、一般的な地方公共団体」を指すものとの答弁している。

政府答弁「憲法上の地方公共団体」

「憲法でいっております地方公共団体...と申しますのは、いわば普遍的、一般的な存在である...。

そこで、地方自治法の中でも普通地方公共団体、特別地方公共団体という区分をいたしているわけでありまして。特別地方公共団体は、何らかの意味で地域的にあるいは権能的に普遍的、一般的でない、特殊的、個別的、制限的なもの...というふうなもの...であって、これは憲法でいっております地方公共団体というものとは必ずしも合致しない...」

(昭和46年5月12日 衆・地方行政委 宮沢政府委員答弁)

(1) 地方自治法の地方公共団体

地方自治法1条の2は、地方公共団体を、普通地方公共団体と特別地方公共団体とに分類している。

普通地方公共団体

一般的な性格を持ち普遍的に存在する地方公共団体であり、都道府県と市町村の二重構造をなしている。市町村は基礎的自治体であり、都道府県は市町村を包含する広域の自治体であるとされる。

特別地方公共団体

特定の政策的見地から設けられたもので、その存在、組織及び権能等において特殊な地方的団体であるとされる。特別区、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団が挙げられている。

イ 都道府県は憲法上の地方公共団体といえるか

憲法上の「地方公共団体」として基礎的な地方公共団体である市町村がそれに該当することには異論はないとされているが、都道府県もそれに含まれるか否か、すなわち憲法は地方公共団体として市町村と都道府県の二重構造を保障したものか否か、については説が分かれている。この点について学説は、大きく二段階制をとるかは立法政策に委ねられているとする説と二段階制は憲法上の要請であるとする説とに分かれているが、『憲法〔第三版〕』（佐藤幸治、270頁）では、「（都道府県も）今日では、…地方自治を担当すべき実質を備えた存在であることは否定し難い」としたうえで、「都道府県よりもより大きな政治単位を設け、それに憲法が地方自治に関して定める組織や権能を与え、それとの関連で府県制を廃止するような場合ならばともかく、濫りに都道府県から憲法上の地方公共団体としての地位を奪うことは許されない。」とされている。

なお、いわゆる「道州制」との関係については「第2 道州制と都道府県合併」（4頁）参照。

ウ 特別区は憲法上の地方公共団体にあたるか

地方自治法上、特別地方公共団体である特別区は、憲法上の地方公共団体であるといえるか。憲法 93 条 2 項は、地方公共団体の長の選任は直接選挙によることを定めているが、かつて東京都の区長の選任について、直接公選制から間接選挙制に改められたことが、これに違反しないのかが問題となった。最高裁は、特別区を憲法 93 条 2 項の地方公共団体と認めることはできないとし、違憲ではないと判示した。

なお、1974 年の地方自治法の改正により、区長の直接公選制が復活した（283 条 1 項）。また、特別区は、1999 年の地方自治法改正により、「基礎的な地方公共団体」（281 条の 2 第 2 項）とされ、市町村にきわめて近い位置付けを与えられた。

政府答弁「都の特別区の性格」

「(特別区は) ...憲法上という地方公共団体には当たらないけれども、...特別地方公共団体のうちでは最も普通地方公共団体に類似しておる形態を持っておるわけで...、この方向(注:自主性、独立性の徹底)...がどんどん進んでいく場合には一般の市と何ら選ぶところがなくなって、これを憲法上という地方公共団体に見ざるを得ないということも、制度のいじり方によっては...予想されます。現在はまだそこまではいっておらない。」

(昭和49年5月16日 衆・地方行政委 林(忠)政府委員答弁)

「憲法上の地方公共団体」

「憲法の地方公共団体というのは一体何をいうのか...については御存じの特別区の区長の選任制が憲法に違反しないかという問題がかつてございまして、最高裁はそれに対して、私どもが立法の、立案の際にとった考え方と同じ考え方でございますが、憲法にいう地方公共団体というのは、その基盤に社会的実体、住民の共同生活体としての社会的実体がある。それをもとにした地方公共団体が憲法にいわれる地方公共団体であるという...判決が出ております。」

(昭和42年12月20日 参・予算委 高辻政府委員答弁)

2.93条

93条（地方公共団体の機関）

地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

(1) 93条の趣旨

93条は、住民自治ないし住民主権の原理に基づき、地方公共団体が住民の直接公選による議員で構成される議会を議事機関として設置すること、執行機関である地方公共団体の長などが住民の直接選挙で選ばれることを要請している。

(2) 地方公共団体の機関

ア 地方公共団体の組織

憲法93条は、地方公共団体の意思決定及びその意思決定の実行に当たる機関として「議事機関としての議会」、「地方公共団体の長」を規定している。

地方自治法は、憲法93条の規定を受けて、首長主義を採用し、議決機関としての議会と執行機関としての長とを、ともに直接民意に基礎を置く住民の代表機関として対立させ、それぞれその権限を分ち、その自主性を尊重しながら、相互の間の均衡と調和を図るという見地に立って、地方行政の運営を図ろうとしている。

イ 首長主義と93条

首長主義は、93条が直接規定しているのか。それとも、立法政策によって議事機関と執行機関の関係について、他の組織形態をとることができるか。委員会制や市支配人制の導入の可能性について問題となる。

委員会制：

公選による数人の議員が立法権と執行権の双方を統合する委員会を構成し、その委員会の議長をもって当該団体を代表させるとともに、他の議員が行政各部を分担して管理する制度。

市支配人制：

議会を存置したまま、行政の執行についてのみ、議会が任免権を有する市支配人（City Manager）に委ねる制度。

A説:(清宮)

憲法は、国の政治については、議院内閣制を採用しているのに対して、地方政治については、執行機関の首長制をとっているものと解する。

B説:(今村、佐藤(竺))

日本国憲法は、公選の長と議会の必置を規定しているが、執行機関と議事機関の関係や両機関の組織形態については直接規定していないことから、それ以外の例えば市支配人制や委員会制を一切否定しているわけではなく、公選の長と議会を存置すれば、矛盾しない形で支配人制や委員会制の導入の可能性はある。

(3) 地方公共団体の議会

地方公共団体には、住民によって直接選出された議員によって構成される議会が置かれる。国会が国権の最高機関であるのと異なり、地方公共団体の議会は、住民の代表機関、議決機関である点において、国会と同じ性質を有するが、執行機関との関係においては独立対等の関係にたち、自治権の最高機関たる地位にあるものではないとされている。

ア 地方議会の自律権及び議員の免責特権が認められるか

最高裁は、地方議会には国会と同様の議会自治・議会自律の原則が認められるわけではないため、地方議会議員の免責特権は憲法上保障されないものと解している。

最大判昭和 42 年 5 月 24 日刑集 21 卷 4 号 505 頁

「憲法上、国権の最高機関たる国会について、広範な議院自律権を認め、ことに議院(マ)の発言について、憲法 51 条に、いわゆる免責特権と与えているからといって、その理をそのまま直ちに地方議会にあてはめ、地方議会についても国会と同様の議会自治・議会自律の原則を認め、さらに、地方議会議員の発言についても、いわゆる免責特権を憲法上保障しているものと解すべき根拠はない。」

イ 議会の議員と投票価値の平等

地方公共団体の議会の議員定数は、その地方公共団体の人口に従って定められている(地方自治法 90 条、91 条)。

選挙区ごとの定数配分は、公職選挙法 15 条 8 項により、「人口に比例して、条例で定めなければならない」が、「ただし、特別の事情があるときは、おおむね人口を基準とし、地域間の均衡を考慮して定めることができる」とされる。

最判昭和 59 年 5 月 17 日は、地方議員の定数配分について、選挙区関の投票価値の最大較差が 1 対 7.45 に達するような定数配分を違法と判示した。

東京都議会議員定数不均衡訴訟上告審判決(最判昭和 59 年 5 月 17 日民集 38 巻 7 号 721 頁)

「地方公共団体の議会の議員の選挙に関し、当該地方公共団体の住民が選挙権行使の資格において平等に取り扱われるべきであるにとどまらず、その選挙権の内容、すなわち投票価値においても平等に取り扱われるべきであることは、憲法の要求するところであると解すべきであり」、「そして、公選法 15 条 7 項（注：平成 6 年改正前、現 8 項）は、憲法の右要請を受け、地方公共団体の議会の議員の定数配分につき、人口比例を最も重要かつ基本的な基準とし、各選挙人の投票価値が平等であるべきことを強く要求していることが明らかである。」

最高裁の投票価値の格差についての判断（公選法 15 条 8 項について）

最高裁の判断	判決年月日	1票の格差
違法	昭和59年5月17日	7.45
	昭和60年10月31日	4.58
	昭和62年2月17日	3.40
	平成元年12月21日	3.81
違法でない	平成元年12月18日	2.81
	平成元年12月21日	2.834
	平成5年10月22日	2.45
	平成7年3月24日	2.04
	平成11年1月22日	2.15

(4) 地方公共団体の長

地方公共団体の長は住民の直接選挙によって選出されるが、憲法は住民による長の直接選挙を要請しているから、法律で長の間接選挙制や推薦制をとることは違憲であるとされている。

(5) 直接民主主義的諸制度

ア 地方住民の直接請求権

憲法 92 条の「地方自治の本旨」の 1 つである住民自治の内容として、憲法が

直接規定している直接請求権は、地方公共団体の長、議会の議員の住民による直接選挙（93条）である。

また、地方自治法は、住民の直接請求として、条例の改廃の請求（74条～74条の4）、監査の請求（75条）、議会の解散請求（76条～79条）、議員・長・役員の解職請求（80条～88条）を認め、このうち解散請求と解職請求に対して住民投票を認めている。これらの直接民主制的諸制度は、代表民主主義に伴う欠陥を補いかつ代表的民主主義そのものの健全な発展を図るために、地方自治法にとり入れられたもので、憲法92条の「地方自治の本旨」にかなうものとされている。

イ 住民訴訟

地方自治法は、地方公共団体の執行機関（長・委員会・委員）及び職員の違法な公金支出や公金の賦課を怠るなどの行為に対して、監査委員に対する住民監査請求を経て、監査委員の決定に不服があるときには、違法な財務行為の差止め、当該行為の取消し、損害賠償等の訴訟を住民訴訟として提起できる旨定めている（242条の2）。

住民訴訟は、地方公共団体の行政に対する住民の重要なコントロールの手段であると同時に、津地鎮祭訴訟や愛媛玉串料訴訟のような政教分離原則違反を争う憲法訴訟の一類型としても機能している。

ウ 住民投票

一定の案件について住民の意思を直接投票によって問う住民投票は、95条によって「一の地方公共団体」に適用される特別法に対して認められているほか、地方自治法では、議会の解散請求に対して（76～78条）及び議員・長の解職請求に対して（80～83条）認められている。

条例による住民投票は認められるか

直接民主主義の理念に基づき、住民自治を具体化するものとして、条例による住民投票の制度化の例が増えてきているが、憲法の地方自治規定を具体化する地方自治法は、住民投票について根拠規定を設けていないため、住民投票を条例で定める場合には、法律で定める議会や長の権限を法的に侵害しない範囲で認められることになり、法的拘束力をもたない住民投票である限り許されるものと解されている（『憲法〔第三版〕』佐藤幸治著（青林書院、1995年、367頁））。

3.94条

94条（地方公共団体の権能）

地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

(1) 94条の趣旨

94条は、地方自治の本旨のうちの団体自治の原理に基づき、地方公共団体の権能として、行政的権能と立法的権能を保障している。

行政的権能としては、財産の管理、事務の処理、行政の執行が、立法的権能としては、条例の制定がこれに相当する。

(2) 条例制定権

ア 94条にいう条例の意味

94条のいう「条例」の意味については、次のように見解が分かれているが、(C)最広義説が多数説となっているとされる（『憲法 〔第3版〕』中村 睦男執筆部分（有斐閣、2001年、358頁））。

(A) 狭義説：(宮沢)

普通公共団体の議会の議決によって制定される条例（地方自治法14条1項、96条1号）のみが本条の「条例」に当たると解する見解。

(B) 広義説：(室井)

議会の議決によって制定される狭義の条例のほかに、長の制定する規則（地方自治法15条）が本条の「条例」に当たると解する見解。

(C) 最広義説：(佐藤（功）、伊藤、清宮、橋本)

議会の制定する条例、長の制定する規則のほかに、各種委員会の定める規則その他の規程が本条の「条例」にあたりと解する見解。

イ 条例による地域的取扱の差異と平等原則

住民の基本的な人権を制限することになる条例、とりわけ条例による処罰について、地域により差異があることは、憲法14条の法の下での平等に反しないかが問題となるが、最高裁は、条例による地域間の差異は憲法の容認するところであり14条には反しないと判示した。

東京都売春等取締条例事件判決（最大判昭和 33 年 10 月 15 日刑集 12 卷 14 号 3305 頁）

「憲法が各地方公共団体の条例制定権を認める以上、地域によって差別を生ずることは…憲法みずから容認するところであると解すべきである」としたうえで、「地方公共団体が売春の取締について格別に条例を制定する結果、その取扱いに差別を生ずることがあっても、地域差の故をもって憲法 14 条に違反するとはいえない。」

福岡県青少年保護育成条例違反事件判決（最大判昭和 60 年 10 月 23 日刑集 39 卷 6 号 413 頁）

前掲最高裁判決を踏襲し、「地方公共団体が青少年に対する淫行につき規制上格別に条例を制定する結果その取扱いに差異が生ずることがあっても憲法 14 条の規定に違反するものではない。」

ウ 条例制定権の根拠

条例制定権の根拠については、次のように見解が分かれている。判例は B 説ないし C 説の立場に立っているとされるが、B 説と C 説の間に実質的な差異はないものと解されている（『憲法 〔第 3 版〕』中村 睦男執筆部分（有斐閣、2001 年、359 頁））。

A 説：（清宮）

条例制定権の根拠は、地方公共団体の自治権を定めた憲法 92 条に求められ、憲法 94 条や地方自治法 14 条 1 項は、これを受けて条例制定権を保障し、しかもそれが「法律の範囲内」で行われるべきことを定めていると解する見解。

B 説：（宮沢、佐藤（功）、成田（頼））

地方公共団体の条例制定権の根拠を、94 条に求める見解

C 説：（室井、小林）

条例制定権の根拠として、憲法 92 条と 94 条とを並列的に挙げる見解。

最大判昭和 37 年 5 月 30 日刑集 16 卷 5 号 577 頁

「地方公共団体の制定する条例は、憲法が特に民主主義政治組織の欠くべからざる構成として保障する地方自治の本旨に基づき、直接憲法 94 条により法律の範囲内において制定する権能を認められた自治立法に外ならない。」

エ 憲法の法律的留保事項と条例

憲法 29 条、31 条、84 条のように、憲法が一定事項の規律については「法律」で定めることを要請しているにもかかわらず、当該事項に関する法律が制定されていない場合、条例で当該事項を直接規律することができるのかという問題がある。

(7) 財産権の規制と条例

憲法 29 条 2 項は、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」と規定しているが、この「法律」に条例が含まれるか否かが問題になる。

(A) 否定説：(雄川)

財産権は広く全国的な取引の対象となりうるものであるから、その内容を定め、あるいはこれを制限するのは、統一的に法律によることが合理的であるとし、法律の個別的な委任がある場合を除いて、条例で規制できない。

(B) 肯定説：(佐藤(功)、佐藤(幸)、成田(頼))

憲法 29 条 2 項に定める財産権の制限について、地方公共団体の事務として処理することが必要かつ適当な場合には、条例で定め得る。

(1) 条例と罰則

条例で罰則を設けることと、法律の定める手続によらなければ刑罰を課せられない旨を定める憲法 31 条及び命令への罰則の一般的委任を禁止する憲法 73 条 6 号但書との関係が問題となる。具体的には、地方自治法 14 条 3 項は、2 年以下の懲役等、一定範囲の刑罰を条例で設けることを包括的に授權しているため、罪刑法定主義に反するのではないかが問題となる。この点について最高裁は、罰則の制定は法律の委任を要するとしつつ、ただ条例については地方議会の議決によって成立するものである点にかんがみ、委任は「相当な程度に具体的」であればよいと判示したが、これは (C) 限定的法律授權説の立場に立つものとされる(『憲法 〔第 3 版〕』中村 睦男執筆部分(有斐閣、2001 年、362 頁))。

(A) 憲法直接授權説:(佐藤(功)、佐藤(幸)、伊藤)

憲法 94 条の条例制定権は、憲法 31 条の原則の例外をなすものであるから、罰則設定のため法律による条例への特別の委任規定を必要とせず、地方自治法 14 条 3 項は罰則の範囲を「法律」によって示したものであると解する見解。

(B) 一般的・包括的法律授權説:(成田(頼)、畑)

憲法 94 条の条例制定権は、当然には罰則設定権を含むものではなく、条例中に刑罰規定を設けるには、地方自治法 14 条 3 項のような特別の授權規定を必要とするものである。

しかし、条例は行政府の命令と異なり、地方住民の代表機関である議会の議決によって成立する民主的立法であるから、実質的に法律に準ずるもので、条例への罰則の委任は、命令への罰則の委任が個別的・具体的委任を必要とするのと異なり、一般的・包括的委任でよいと解する見解。

(C) 限定的法律授權説:(宮沢)

B 説と同様に、刑罰権の設定には法律の授權が必要であるとし、条例への罰則の委任は、条例が地方公共団体の議会の議決を経て成立する自治立法であり、国民の公選議員で組織される国会の議決によって制定される法律に類するものであるから、その内容が相当な程度に具体的であり、限定されていればよいと解する見解。

大阪市売春取締条例事件判決(最大判昭和 37 年 5 月 30 日刑集 16 卷 5 号 577 頁)

「憲法 31 条はかならずしも刑罰がすべて法律そのもので定められなければならないとするものではなく、法律の授權によってそれ以下の法令によって定めることもできると解す(る)...ただ、法律の授權が不特定な一般的の白紙委任的なものであってはならないことは、いうまでもない。

条例は、法律以下の法令といっても、...公選の議員をもって組織する地方公共団体の議会の議決を経て制定される自治立法であって、...条例によって刑罰を定める場合には、法律による授權が相当に具体的であり、限定されておればたりると解するのが正当である。」

(ウ) 条例と課税権

憲法 84 条は、「新たに租税を課し、または現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」(租税法律主義)と定めているため、条例で課税できるか、即ち 84 条の「法律」に条例が含まれるかが問題となる。

この点について、租税法律主義の目的は、行政権による専断的な課税を防止するところにあること等から、学説では、一般に民主的な手続によって制定された条例は「法律」に準ずるものと解されている。

また、裁判例は、憲法 84 条にいう『法律』には条例を含むと判示している。

秋田市国民健康保険税訴訟控訴審判決（仙台高秋田支判昭和 57 年 7 月 23 日 行集 33 巻 7 号 1616 頁）

「地方自治の本旨に基づいて行われるべき地方公共団体の地方税の賦課徴収については、…租税（地方税）条例主義が要請されるべきであって、この意味で、憲法 84 条にいう『法律』には地方税についての条例を含むものと解すべきである。

オ 条例制定権の限界

憲法 94 条は、地方公共団体は「法律の範囲内」で条例を制定することができる旨を定め、さらに、地方自治法 14 条 1 項は、「法令に違反しない限りにおいて」、同法 2 条 2 項の事務に関し条例を制定できることを定めている。

1969 年 7 月に制定された東京都公害防止条例に始まる各地方公共団体の公害規制条例が、国の法令で定める規制基準よりも厳しい基準を定める「上乗せ条例」であったり、法令の規制対象以外の事項について規制を行う「横出し条例」であったりする場合がしばしば見られ、このような「上乗せ条例」や「横出し条例」が、「法律の範囲内」のものであるかどうか、あるいは「法律に反しない」かどうかという形で問題にされた。

最高裁は、徳島市公安条例事件判決において、条例が国の法令に違反しないかどうかの一般的な判定基準を明らかにしたが、高知市普通河川管理条例事件判決では、地方公共団体が、条例により、河川法以上に強力な管理の定めをすることは許されないと判示している。

A説:(成田(頼))

国の法令が明示または黙示に先占している事項については、法律の明示的な委任がない限り条例を制定し得ないとする法律先占論の立場に基本的に立ちながらも、先占領域の範囲は、法令が条例による規制を認めていないことが明らかなる場合に限ると解する見解。

B説:(原田)

法律先占論が、国は地方の事務を法律をもってしさえすれば任意にこれを国の事務に吸い上げることができるという発想に立脚していることを批判する立場から、憲法 92 条の「地方自治の本旨」と人権保障の趣旨から憲法 94 条の「法律の範囲内」を再解釈して、一定の事項については「上乘せ条例」の合憲性＝合法性を認める見解である。

徳島市公安条例事件判決(最大判昭和 50 年 9 月 10 日刑集 29 卷 8 号 489 頁)

「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」とし、

「例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規制を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果を何ら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんら矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じ得ない。」

高知市普通河川等管理条例事件判決（最判昭和 53 年 12 月 21 日民集 32 卷 9 号 1723 頁）

憲法 94 条及び地方自治法 14 条 1 項は、「条例制定権の根拠であるとともに、その範囲と限界を定めたものである」から、「普通地方公共団体は、法令の明文の規定又はその趣旨に反する条例を制定することは許されず、そのような法令の明文の規定又はその趣旨に反する条例は、たとえ制定されても、条例としての効力を有しないものといわなければならない。」

政府答弁「条例と法律の関係について」

「法律と条例の関係は、…（法律よりも条例が厳しいような場合は）正直言って困る問題ではございますが、法律の範囲内とかあるいは法令に違反しない限りにおいて条例は効力を有するというたてまえになっていることは御承知のとおりでございます。」

（昭和 45 年 2 月 27 日 衆・予算委 高辻政府委員答弁）

「…法律と条例との関係に関してでございますが、…条例は憲法上法律の範囲内で制定をすることができるものでありまして、法律の範囲外にわたって制定することができるものではないわけでございます。」

（昭和 45 年 12 月 3 日 衆・本会議 高辻政府委員答弁）

「上乗せ条例について」

「地方の特殊事情から国の基準では不十分と考えられます場合に、いわゆる上乗せ条例というものを許容する旨の規定を法律に置くことがないわけではございませんで、その意味では立法政策上の裁量の余地があると思います…。」

（平成 9 年 5 月 21 日 参・環境特別委 宮崎政府委員答弁）

4.95条

95条（特別法の住民投票）

一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

(1) 95条の趣旨

本条が定める特別法は、通常、地方自治特別法と呼ばれており、その制定に当たっては、通常の方法と異なり、国会の議決のほか、当該法律が適用される地方公共団体の住民の過半数の同意が必要であることを規定している。

地方自治特別法に住民投票を必要とした理由

国の特別法による地方自治権の侵害の防止

地方公共団体の個性の尊重

地方公共団体の平等権の尊重（保障）

地方行政における民意の尊重

(2) 「地方自治特別法」とは

地方自治特別法とは、地方公共団体そのもの、すなわち、公共団体の組織・運営・権能について、他の地方公共団体と異なる取扱いを規定するものであるとされる。

特定の地方公共団体の地域を対象とする法律であっても、国の事務や組織について規定し、地方公共団体の組織、運営、権能に関係のないものは、本条の地方自治特別法に該当しないとされている。

政府答弁 「地方自治特別法の意義」

「九十五条の地方特別法の意味...につきましては、従来から政府といたしましては、特定の地方公共団体の組織、運営、または権限について特例を定める法律をいうという理解をしております...」

（平成9年4月14日 参・安保土地特別委 大森政府委員答弁）

(3) 「一の地方公共団体」とは

「一の地方公共団体」とは、実際にその法律の適用される地方公共団体の一つである必要はなく、「特定の」という意味であると解されている。

旧軍港市転換法は、旧軍港のあった横須賀、呉、佐世保、舞鶴の四市に適用

されるものであったが、地方自治特別法に該当するものとして住民投票に付された。

政府答弁「95条の『一の地方公共団体』の意義」

「(95条の『一の地方公共団体』とは、)ある特定の、具体的の、という意味でございます。一つには限りません。」

(昭和42年11月13日 衆・地方行政委(閉会中) 林説明員答弁)

「『一の地方公共団体』とありますが、それは特定の地方公共団体という趣旨に理解をいたしております。そして、『一の地方公共団体のみに適用される特別法』といいますのは、その特定の地方公共団体の組織、運営、権能について他の地方公共団体とは異なる特例を定める法律をいうものと解されております。」

(平成7年3月8日 参・選挙制度特別委 大出政府委員答弁)

「地方特別法と住民投票」

「九十五条で『一の地方公共団体のみに適用される特別法』、これは国会の両院の議決だけでなしに、住民の投票に付して、そして法律ができ上がるというたてまえになっております。したがって、いわゆる地方特別法に該当するものであれば、むろんそういう手続をしなければいけませんし、また、地方特別法に該当しないものについてそういう手続をとれば、これはむしろ憲法違反になるということに相なります。」

(昭和42年12月20日 参・予算委 高辻政府委員答弁)

「憲法第九十五条は、地方自治を尊重する立場から、すなわち地方公共団体の自治権ないし自主性を保障する立場から、特定の地方公共団体に係る法律の制定につきましては、特にその地方公共団体の住民の投票を必要とすることとしたものであります。」

(平成7年3月8日 参・選挙制度特別委 大出政府委員答弁)

(4) 「地方公共団体に適用される」とは

特定の地方公共団体に適用されることを意味し、特定の地域に適用されることではないとされている。以下に掲げる政府答弁においても、北海道開発法は、地方公共団体としての北海道ではなく、北海道という地域において、国全体の国土開発計画の一環としての北海道開発を行うものであるから、地方自治特別法にはあたらないとされている。

政府答弁「『地方公共団体に適用される』の意義」

「昭和二十五年のこのようであります、北海道開発法というのが当時確かにございまして、それが憲法九十五条の特別法ではないかという質疑を受けたことがございます。…これになるほど北海道という地域について適用される法律ではあるけれども、要するに地方公共団体という、北海道としての地方公共団体に適用される法律というものとは違う。」

(昭和46年11月12日 衆・沖縄北方特別委 高辻政府委員答弁)

(5) 地方自治特別法の実例

地方自治特別法の実例は、1949年から1951年にかけて、広島平和記念都市建設法をはじめ、都市建設法として制定された18都市15件に達する法律である。これらの法律は、いずれも国が各種の財政的援助を与えることを主たる内容とするもので、地方公共団体の組織や権限について特別の規定を設けるものではなく、実質的には、住民投票で決める必要のない法律であったと言う論者もいる(『憲法 第3版』中村睦男執筆部分(有斐閣、2001年、366頁))。

「地方自治(憲法第8章)に関する論点整理」の記述は、以下の文献を主として参考としたものである。

- ・『憲法 [第3版]』野中 俊彦、中村 睦男、高橋 和之、高見 勝利著
340頁～367頁・有斐閣 2001年
- ・『注釈日本国憲法 下巻』樋口 陽一、佐藤 幸治、中村 睦男、浦部 法穂 共著
1378頁～1435頁・青林書院 1988年
- ・『憲法 [第三版]』佐藤幸治著・264頁～289頁・青林書院 1995年
- ・『憲法 第三版』芦部信喜著 高橋 和之補訂・336頁～343頁・岩波書店・2002年
- ・『憲法2 統治』渋谷秀樹、赤坂 正浩著・168頁～190頁・有斐閣アルマ 2000年
- ・『憲法の要点 第一次改訂版』衣川 光正編・著・172頁～178頁・学陽書房 1999年
- ・『ポケット注釈全書 憲法(下)[新版]』佐藤 功著・1196頁・有斐閣・2001年
- ・『基本法コンメンタール 憲法 第4版』小林 孝輔、芹沢 斉著・373頁～389頁
日本評論社 2002年