

# ISSUE BRIEF

## 地方制度調査会の「西尾私案」

- 基礎的自治体のあり方と市町村合併をめぐる議論について -

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 417 (Mar.28.2003)

はじめに

西尾私案の提示に至る経緯

西尾私案の概要

西尾私案の論点

- 1 基礎的自治体のあり方
- 2 基礎的自治体内部の自治組織
- 3 基礎的自治体の再編成の進め方
- 4 小規模団体に関する制度のあり方

おわりに

行政法務課

(こしだ たかお  
越田 崇夫)

調査と情報

第417号

## はじめに

全国で市町村合併の動きが加速する中、昨年11月に政府の地方制度調査会で西尾勝副会長が提示したいわゆる「西尾私案」が論議を呼んでいる。同案には、話題を集めた小規模町村の「解消」の提案だけでなく、今後の基礎的自治体のあり方を考えるにあたって検討・吟味されるべき論点が数多く含まれている。本稿は、同案の提示に至る経緯と概要を紹介するとともに、同案に対する調査会の議論や関係団体・識者の意見をもとに、論点の整理を行おうとするものである。

## 西尾私案の提示に至る経緯

我が国では、1950年代に市町村数を約3分の1に減少させた「昭和の大合併」が行われて以来、長らく市町村合併に大きな動きは見られなかった。1965(昭和40)年に時限法として制定された「市町村の合併の特例に関する法律」(昭和40年法律第6号。以下「合併特例法」という。)も当初は中立的な立場から市町村合併の障害となる事項を取り除くことをねらいとするものであった。

しかし、1990年代半ばになると、地方分権の流れの中で市町村合併の必要を唱える声が高まり、1995(平成7)年、合併特例法は「自主的な市町村の合併を推進すること」を趣旨とする法律に改められたうえで、2005(平成17)年3月まで期限を延長された。その後も、地方分権の進展や国・地方を通じた厳しい財政状況の下で、市町村合併を求める声はますます高まり、合併特例債など市町村合併を支援するための特例措置が、合併特例法の改正等によって次々に創設・拡充されている。現在、政府は約3200の市町村を1000に統合することを目標として自主的な市町村合併を強力に推進しており<sup>(1)</sup>、これを受けて全国の市町村の8割以上で合併の検討が行われるに至っている。

2001(平成13)年6月には、経済財政諮問会議がいわゆる「骨太の方針」において、国に依存しなくても「自立し得る自治体」を確立するため、すみやかな市町村の再編や、規模等に応じて市町村の仕事や責任を変える仕組みを検討すべきことを答申するなど、現在進められている構造改革においても、市町村合併の推進が強く求められるとともに、その延長線上に市町村制度自体の見直しも唱えられるようになってきた。

このような情勢の中で、首相の諮問機関である第27次地方制度調査会(諸井虔会長。委員名簿を巻末に付す。以下単に「調査会」という。)が2001(平成13)年11月に2年間の任期で発足した。「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」について諮問を受けた調査会は、翌2002(平成14)年7月に審議事項を「基礎的自治体のあり方」「都道府県のあり方」「地方税財政のあり方」などの5項目に確定し、専門小委員会(松本英昭委員長)で審議を進めた。10月、松本委員長はそれまでに出た意見も踏まえた基礎的自治体のあり方についての「私の案的なもの」を西尾勝副会長(国際基督教大学教授)に提出してもらい、それをもとに更に意見交換を行うことを提案した。これを受けて、西尾副会長が11月1日の会議に提出した資料「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」が、本稿で取り上げるいわゆる「西尾私案」(以下単に「私案」という。)である<sup>(2)</sup>。

(1) 『毎日新聞』2002.8.30夕刊によれば、政府は同日に開催した市町村合併支援本部の第5回会合において、市町村数を合併後に「1000」とすることを政府の正式な努力目標に格上げした。

(2) なお、私案の実質的な下敷きとして、総務省内の研究会(西尾座長)が5月にまとめた案の存在を指摘する報道もある(『自治日報』2003.1.3・10)

12月には、自由民主党総務部会地方行政調査会「地方自治に関する検討プロジェクトチーム」（西川公也座長）からも「市町村合併に関する中間報告及び今後の検討事項」が公表されており、昨秋以降、地方制度の改革をめぐる議論は大きな高まりを見せている。

## 西尾私案の概要

私案の内容は、大別すると、「今後の基礎的自治体のあり方」と、これを踏まえた「今後の基礎的自治体の再編成の進め方」の2点に整理できる（図1参照）

「今後の基礎的自治体のあり方」として、私案がまず掲げるのは「充実した自治体経営基盤」である。地方分権時代の基礎的自治体は、都道府県に極力依存することなく、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必要があるとされる。そして、そのためには、基礎的自治体の規模はさらに大きくなることが望ましく、原則として国土の大半が、少なくとも現在の市が処理している程度の事務を処理できる基礎的自治体の区域に区分されることが望ましいという。こうして市町村合併は、「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」と位置づけられる。

また、私案は、基礎的自治体の内部における住民自治を確保する方策として、内部団体としての性格を持つ自治組織の設置について検討する必要があるとする。これ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の提案であるが、特に市町村合併後に旧市町村単位で設置する自治組織について検討を進めるべきとされている。

このような体制を構築するための「今後の基礎的自治体の再編成の進め方」として、私案は二段階の進め方を提案している。

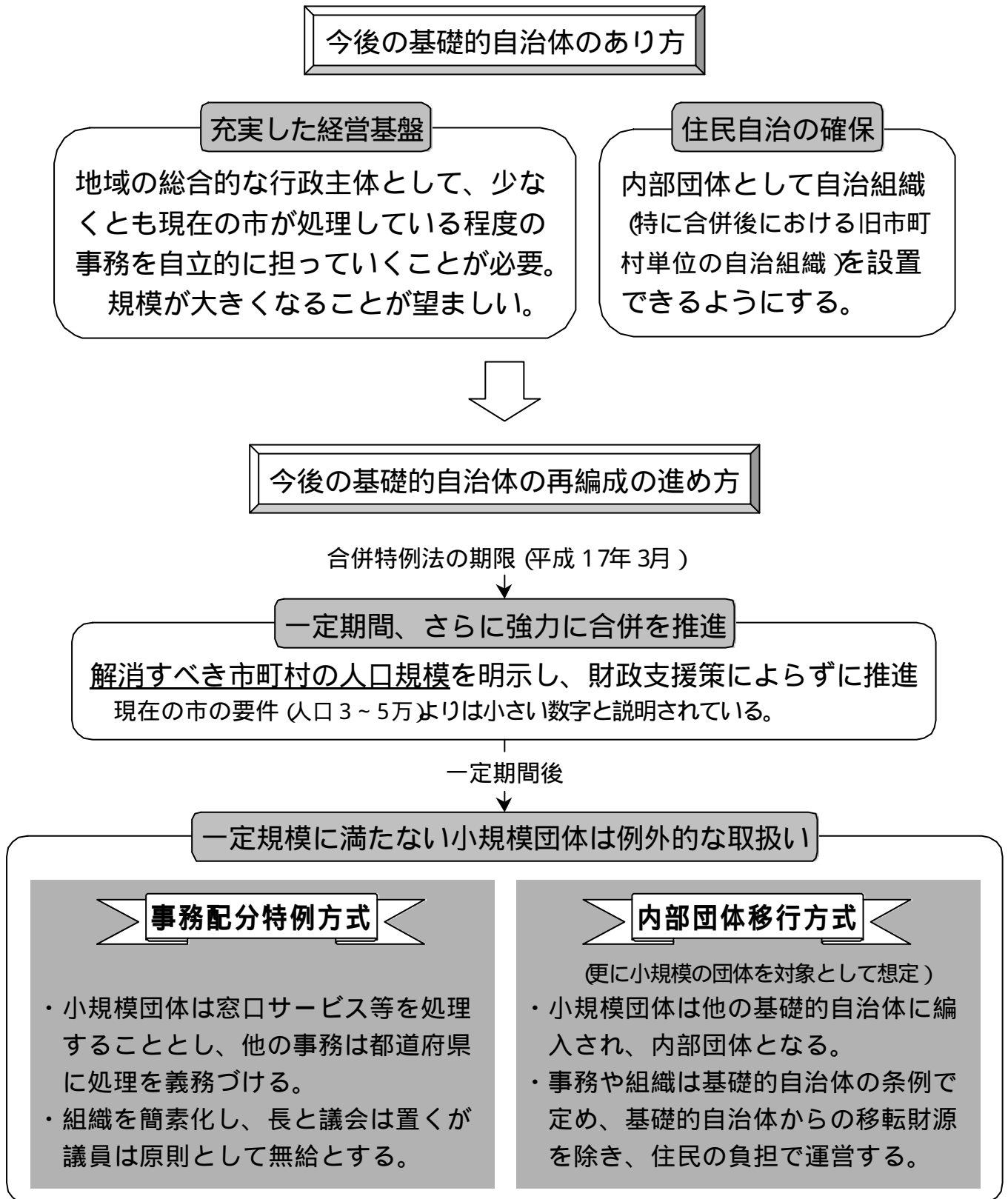
第一段階としては、合併特例法が期限（2005年3月）をむかえた後の一定期間、同法と異なる手法によってさらに強力に合併を推進し、目指すべき基礎的自治体への再編成を図ることとされる。具体的には、合併によって解消すべき市町村の人口規模（現在の市の要件である3～5万よりは小さい数字と説明されている。）を法律に明示し、都道府県や国が財政支援策によらずに合併を推進するという。

次に第二段階として、それでも再編成されなかった地域について例外的な取扱いをすることとして、次の2案を提示する。

第1案の「事務配分特例方式」は、一定の人口規模未満の団体は、法令により基礎的自治体に義務づけられた事務のうち窓口サービス等を処理することとし、他の事務は都道府県に処理を義務づけるというものである。その団体は組織を極力簡素化し、長と議会を置くが議員は原則として無給とすることなどを検討するという。

第2案の「内部団体移行方式（包括的団体移行方式）」は、ある人口規模（上記の人口規模より更に小さな数字と説明されている。）に満たない団体は、他の基礎的自治体に編入され、その内部団体に移行するというものである。その内部団体の事務や組織は基礎的自治体の条例で定め、財源は、基礎的自治体からの移転財源を除き、住民の負担によって運営することとされている。

図1 地方制度調査会の「西尾私案」の概要



## 西尾私案の論点

私案をめぐるのは、調査会で活発な議論が展開されている。また、全国町村会(以下「町村会」という。)や全国町村議会議長会(以下「町村議長会」という。)からは私案を批判する意見書等(巻末参照)が調査会に提出されているほか、識者からも意見の表明が相次いでいる。

以下、これらの議論や意見をもとに、私案に関する論点を整理してみたい。

### 1 基礎的自治体のあり方

(総合的な行政主体)

私案は、今後の基礎的自治体のあり方として、地域の「総合的な行政主体」という概念を提示した。これを「ほぼ妥当な概念規定ではないか」とする神野委員は、その意味を「地域社会の生活に必要なものというのは、人間の生活が包括的である以上、教育とか、福祉とか幾つかあるわけで、それを総合的にできるという意味だろうと思います」と説明している。

今井照氏(福島大学教授)は、地方自治法にいう総合性<sup>(3)</sup>が「別々の政策をひとつのものにまとめる」という意味であるのに対し、私案にいう総合性は、地域に関わる政策をできる限り幅広く扱うという点(同氏はこれを「総合デパートとか総合商社というときの総合性」と表現している。)に重心があるのではないかと指摘している<sup>(4)</sup>。基礎的自治体が担うべき包括的な事務のまとまりは、しばしば「ワンセット」または「フルセット」と呼ばれる。「ワンセット」の事務を担っていくためには、自治体経営の観点から一定の規模・能力が必要であり、従って「今まで通りワンセットの仕事ができるか、危惧を感じる」<sup>(5)</sup>ような小さな町村は「解消」されるべきである、というのが私案の示す考え方と言えよう。私案が提案する「ワンセット」の事務の内容については、次項で検討する。

このような考え方に関して、中村征之氏(『地域政策』編集長)は、これまでのような国が求める事務を「あれもこれも」処理できるという「事務の総合性」ではなく、自らにかかわる事柄の処理の権限はまず自らにあるとする下位団体の「権限の総合性」が、「補完性の原則」における総合的行政の概念であると論じ、私案の挙げる小規模団体の例外的な取扱いの提案を、事務の引き上げのみを意図したもので、小規模団体の権限の総合性への認識がないと批判している<sup>(6)</sup>。

調査会では、「総合的な行政主体」の内容は都道府県との関係に留意して検討する必要があるとの意見が今村委員から出されている。

また「何と何をおやりなさい、それができないところは基礎自治体じゃないよ」という議論は、やはりおかしい(世古委員)といった疑問も提出されている。このような指摘は、基礎的自治体を行政主体として捉えることへの疑問を示したものと考えられる。これについては、次々項で検討する。

(3) 地方自治法は、地方自治体の役割について次のように規定している。

「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。」(第1条の2第1項)

(4) 今井照『総合行政』への展望と自治体組織』『ガバナンス』22号,2003.2,pp.18-19.

(5) 西尾勝「論点『平成の大合併』どうする『町村数減少』を目標に」『毎日新聞』2003.1.20.

(6) 中村征之「地方分権の文脈と『西尾私案』」『月刊自治研』521号,2003.2,pp.61-62.

### (基礎的自治体が担うべき事務)

私案は、今後の基礎的自治体が担うべき「ワンセット」の事務の内容について、「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」という基準を提案した。これは、「具体的な事務から目標の数字を決めるのではなく、町村をできる限り市並みに近づけていく」<sup>(7)</sup>という発想に立ったものという。

この提案に対して、調査会では神野委員などが賛意を示す一方で、貝原委員などが疑問を投げかけている。貝原委員は、まず「具体的に基礎的自治体に何をやらせるのか」が十分に明確でないと指摘する。そして、「基礎的自治体が、いまのままでは、人口規模ではやれないところがたくさんあるといえども、現実にはやっている」のであり、「何をどう分権するかということが先に議論としてあって、そのために、どのような受皿でなければならないかという議論をする必要」がある、と主張する。

現在の市と町村の間においては、福祉事務所の設置や都市計画法の適用など若干の例外を除けば、権能についてあまり差異はない<sup>(8)</sup>。町村会は、この点を指摘するとともに、「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」と批判している。

このような意見に対しては、調査会で香山充弘総務審議官が、権限移譲については「分権改革推進会議の方で更に議論していただくという流れ」であるが、総務省としては「今の小さな市町村がちゃんとこなせておるといふ前提での議論というのが一番辛いところであります。…現実的には小さなところ、そういうところに交付税あたりをどのくらい配分をするかというのが一番議論になっておる。…合併論議の中では小さな町村に対しては、今までどおりいくという立場に皆さん立っておられるから反対するんだけど、今までどおり財源はきませんよというのははっきり申し上げておるわけです。再編をして国民の将来の税負担を見込んだ上で、耐え得るだけの規模なり効率性を備えてもらうというのが基礎的自治体」ある、と発言しており、国・地方を通じた財政の効率性が問題の要点でことをうかがわせている。

なお、貝原委員は、市が現在処理している事務ということで、非都市地域では必ずしも必要のない都市計画のような事務が基準とされることに疑問を呈するとともに、広域的な社会資本整備とまちづくりとの関連などを例に挙げて、都道府県の役割にも注意を促している。「ワンセット」の事務の内容については、大都市地域から過疎地域まで様々なタイプの地域が国土に存在することや、基礎的自治体と都道府県との役割分担のあり方にも留意しながら、検討を行っていくことが必要であると言えよう。

### (基礎的自治体の共同体的側面)

ここまで見てきたように、私案は、基礎的自治体の行政主体としての役割に注目して、今後の基礎的自治体のあり方を捉えようとしている。

しかし、諸井虔会長が「基礎的自治体というのは行政組織全体の中の一端であると、あるいは末端であるということは多分間違いないだろうと思うんだけど、同時に住民自治のための組織だという性格も持っているだろうと思う」と述べるように、基礎的自治体には共同体組織としての側面も存在する。この側面への対応について、私案は、まずは基礎的自治体を自治体経営の単位と構成したうえで、「自治体をまとめるということに対するデメリットを克服していく方策」(神野委員)として、基礎的自治体の内部に自治組織を設置できるようにすることで住民自治の確保を図ることを提案している(提

(7) 西尾勝「小さな自治のしくみを再構築せよ！」『ガバナンス』21号,2003.1,pp.25-26.

(8) 松本英昭『新版 逐条地方自治法』学陽書房,2001,p.15.

る(提案内容については次節で検討する。)

このようなアプローチに対しては、小早川委員のように、「国民一人一人が適正な十分な行政サービスを受ける」ことが重要であり、「自然発生的な共同体としての市町村を大事にするということを余り言いすぎ」ることは話が逆である、と賛意を示す意見がある一方で、尾崎委員のように、「何となく国の行政の下部機関というような感じがする」と違和感を示し、「住民自治というものが消えてしまったという気がするんです。…団体自治と住民自治が分離してしまうという感じがありまして、住民は住民で、その自治体の中の一部で仲良しクラブみたいにやっぴいなさいという感じなんです。でも、住民自治というのは、その基礎的自治体の運営そのものにかかわらなかつたら意味がないんじゃないか」と疑問を投げかける意見も出されている。

白藤博行氏(専修大学教授)は、私案のように基礎的自治体を「自治体経営の単位」として構成する考え方は、昭和38年の最高裁判決<sup>9)</sup>に見られるような「憲法上の地方公共団体」にかかる最高裁の定義から大きく懸隔するものであるとして、「憲法上の地方公共団体」としての基礎的自治体の判断基準としては、これまで「経済的・文化的・社会的・歴史的な『自治の単位』の理念と実態が想定されていたのではないかと論じている<sup>(10)</sup>。

基礎的自治体を行政主体として捉える見方に対しては、住民との協働を重視する観点からも見直しを求める意見が出されている。調査会では、世古委員が「住民の位置づけをサービス提供の受け手とだけ位置づけているのはもう古いと思う」と述べており、町村議長会も「今後の自治体運営に当たっては、住民をサービスの受益者だけではなく提供主体としても位置付けていくことが求められており、行政と住民の距離はできる限り近いことが重要である」と主張している。

## 2 基礎的自治体内部の自治組織

私案は、規模が拡大する基礎的自治体の内部における住民自治を確保する方策として、基礎的自治体に内部団体としての性格を持つ自治組織を設置できるようにすることを提案し、特に市町村合併を行った基礎的自治体において旧市町村単位の自治組織を設けることについて、検討を促している。

前節で触れたように、この提案が基礎的自治体そのものの住民自治を確保する方策として適切かどうかについては議論はあるものの、自治組織を設置できるようにするという提案自体は、私案に批判的な論者からも『西尾私案』の唯一の貢献とあってよいかも知れない<sup>(11)</sup>と言われるように、概ね肯定的に受け止められている。

町村会も自治組織の制度化には賛同しており、その際には、設置の是非、設置する地域の単位(旧町村、小学校区等)組織の編成、権能、運営方法等を市町村の条例に委ねることとするように主

---

<sup>9)</sup> 最大判38.3.27刑集17巻2号121頁。特別区が憲法上の「地方公共団体」に当たるかどうか争点となったこの訴訟の判決で、最高裁は、憲法第93条第2項の「地方公共団体といふ得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われていることだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。そして、かかる実体を備えた団体である以上、その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されないものと解する」と述べたうえで、特別区はこれに当たらないと判示した。

<sup>(10)</sup> 白藤博行「現代自治体再編論と地方自治権の保障」『地方自治職員研修』36巻2号,2003.2,p.21.

<sup>(11)</sup> 保母武彦「強制的な自治体再編を許して良いか」『世界』710号,2003.2,p.67.

主張している。また、約50人の市町村長で構成する「提言・実践首長会」(石田芳弘会長)は、より具体的な提案として、旧市町村単位の自治組織として「副市長」が統括する「地域振興局」を設置し、一括配分された予算を「地域振興議会」で審議・承認するとともに、身近なまちづくり案件(ごみ収集、公園整備等)をカバーすることとする案をまとめている(『地方行政』2003.2.27)

調査会では、自治組織の制度は大都市等を含む基礎的自治体一般の制度として設けるべきとの見解が大勢を占めている。他方で、現実に市町村合併が進められている状況に鑑み、合併を行った基礎的自治体への対応をできるだけ早く行う必要があるとの意見もあることから、まずは合併を行った基礎的自治体を対象とする制度を先行して創設することも考えられるが<sup>(12)</sup>、上記の見解に基づけば、その場合の制度についても、市町村合併に関する特例というより、普遍的な制度の先取りという観点から検討を尽くすことが重要であると言えよう。

制度の設計について、私案は自治組織の設置を基礎的自治体の判断で必要に応じて行えるようにすることなどを述べるに留まっており、具体化は今後の検討に委ねられている。論点としては、例えば自治組織の法人格の問題が挙げられている。私案は、自治組織を「法人格を持つものとするかどうかについては要検討」としたうえで、内部団体移行方式によって小規模団体が移行する自治組織に関しては「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」と述べている。自治組織が法人格を有する場合には、基礎的自治体との権限関係や関与等のあり方によっては、相当の独立性を保持する組織となる可能性もあろう<sup>(13)</sup>。

また、自治組織の制度化にあたっては、財産区(地方自治法第294条以下)、地縁による団体(同法第260条の2)、地域審議会(合併特例法第5条の4)など、類似性を有する他の制度との関係も整理される必要があると考えられる。

### 3 基礎的自治体の再編成の進め方

#### (第2次合併街街運動)

合併特例法は2005(平成17)年3月に期限を迎える。その後の基礎的自治体の再編成の進め方について、私案は、一定期間、合併特例法とは異なる手法によって更に強力に合併を推進すること(これを西尾副会長は「第2次合併街街運動」と呼んでいる。)を提案した。その手法については、合併によって解消すべき市町村の人口規模を明示することや、財政支援策によらない推進策を用いることが示されている。

解消すべき市町村の人口規模について、私案は具体的な数値を示すことを控え、西尾副会長も、現在の市の要件である3~5万よりは小さい数字を想定していると述べるに留めている<sup>(14)</sup>。昭和の大合併の際には、中学校を合理的に運営できる規模を念頭に、「町村は、おおむね8千人以上の住民を有

---

<sup>(12)</sup> 住民自治に関する課題については、先の第26次地方制度調査会も、住民投票の一般的な制度化については引き続き検討することとしつつ、市町村合併に関しては同制度の導入を図ることが適当であると答申した経緯がある。合併協議会の設置に係る住民投票制度(合併特例法第4条の2)は、この答申に基づき導入されたものである。

<sup>(13)</sup> 税財政の面では、課税権を有し、地方交付税の算定・配分単位でもある基礎的自治体と、自治組織の間には格段の差があることが、議論となるだろう。

<sup>(14)</sup> なお、先に触れた総務省内の研究会の案では、最低必要とされる市町村の人口規模として1万人という数値が掲げられている。

有するのを標準」とすることが法律に規定されていた(町村合併促進法第3条)。調査会では、「何と何を分権するのに、どういう受皿が要するのかという抜本的な基本的なデータが私にはわからない」(世古委員)との声も出ているところであり、合理的な数値を示すためには、今後の基礎的自治体が担うべき事務と、そのために必要な行財政基盤の内容を明確にすることが求められよう。

新たな推進策についても、私案は具体的な内容に触れていないが、調査会で西尾副会長は昭和の大合併のことをイメージして記述を行ったと説明している。昭和の大合併では、当初から国や都道府県が定めた計画に沿って町村合併が進められ、その後期には、更に都道府県知事や内閣総理大臣による合併の勧告制度等が設けられるとともに、勧告に従わない場合には「小規模町村であることにより行われる国の財政上の援助措置は、当該町村については行われなないことがあるものとする」(新市町村建設促進法第29条第2項)ことが法律に規定された。

私案の提案に対して、町村議長会は「地方分権の大原則である『自己決定・自己責任』を無視することであり、地方自治を否定する以外の何ものでもない」と反発している。また、大森彌氏(千葉大学教授)は、国が「自主合併」を促すことは拒否できないだろうが、その場合の推進策はぎりぎりでも都道府県による斡旋・調停・勧告までに限定すべきことなどを主張している<sup>(15)</sup>。なお、町村議長会は、昭和の大合併のときのような手法を取ることは「知事の自己決定権」を無視するものであるとも主張している。先の地方分権改革によって「完全自治体化」した都道府県の役割のあり方も、論点の一つと言えよう。

合併特例法等で講じられている市町村合併の支援措置には、近年の追加・拡充によって、昭和の大合併のときを上回る手厚さに達しているものが少なくない(図2・表1参照)。私案の提案は、こうした支援措置を同法の期限後には継続しないことを宣言するものでもある。もっとも、町村会などからは、市町村合併に伴う特別な行財政需要に対応するためには一定の特例措置が必要であるとの意見も出されている。市町村合併に関する特例措置については、そもそも制定当初の合併特例法は市町村合併の障害となる事項を取り除くことが狙いであったことも踏まえつつ、各々、意義と必要性を精査していくことが求められると考えられる。

#### (小規模団体への強制的手法による対処)

第2次合併推進運動によっても目指すべき規模の基礎的自治体に再編成されない地域について、私案は、「事務配分特例方式」や「内部団体移行方式(包括的団体移行方式)」による例外的な取扱いを行うことを提案した。これによれば、一定の人口規模未滿の団体は、その意思に関わらず、処理できる事務権限の範囲を縮小され、あるいは他の基礎的自治体に編入されることになる。

この提案は、小規模団体に強制的手法をもって対処する可能性を示したものとして衝撃をもって受け止められ、大きな論議を呼ぶことになった。例えば町村会は、「地域のことは世或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」と反発している。新聞社説にも、『自己決定・自己責任』を実行できる自治体をつくるのが目的としながら、合併については自己決定の道をふさいでいる。目的と手段がちぐはぐである」(『日本経済新聞』2003.3.3)というように批判的に論じるものが現れているほか、宮澤弘氏(岡山理科大学客員教授、元参議院議員)のように私案を評価する識者からも、『わが道を行く』ことを志すものには、従前通りの道を行くことを認め

(15) 大森彌「『西尾私案』への対案はある」『町村週報』2428号,2003.2.17,p.1.

図2 市町村合併に関する主な特例措置等の比較

	平成の大合併	昭和の大合併
法規趣旨等	市町村の合併の特例に関する法律 (現在)	町村合併促進法 新市町村建設促進法
	自主的な市町村合併の推進	町村の規模適正化の促進 未合併町村の合併の推進
	市町村合併の円滑化	人口8千人を標準とする
手続き	合併協議会の設置	
	合併協議会設置の住民発議等	
	市町村建設計画の作成	
特例措置等	議員の定数・在任の特例	(のみ)
	議員の退職年金の特例	
	市となるべき要件の緩和	
	政令市指定の弾力化	
	地域審議会の設置	
	地方税の不均一課税等	
	地方交付税の合併算定替	
	地方交付税の合併補正	(のみ)
	合併特例債	
	合併支援プラン等	優先的な援助 措置等
都道府県等の関与		国 都道府県による計画の策定
		(のみ) 知事による合併勧告、 合併についての住民投票
	は現在とほぼ同等、 は現在と比べて手薄 と考えられることを表す。	(のみ) 首相による合併勧告、 勧告に従わない町村には財政 援助を縮小する可能性の宣明

表1 市町村合併に関する主な特例措置等の比較

主な法規	市町村の合併の特例に関する法律(昭和40年法律第6号)		町村合併促進法(昭和28年法律第258号) 新市町村建設促進法(昭和31年法律第164号)
	(現在)	(制定時)	
趣旨	自主的な市町村の合併の推進(第1条)	市町村の合併の円滑化(第1条)	町村の規模の適正化の積極的促進(第1条) 未合併町村の合併の強力な推進(第1条) 未合併町村: 町村合併計画で合併が必要であるとされた町村で合併をしていないもの
市町村の標準規模			町村は、おおむね八千人以上の住民を有するのを標準とする。(第3条)
合併協議会の設置	(第3条)	(第12条)	(第5条)
合併協議会設置の住民発議等	有権者の50分の1以上の署名で合併協議会の設置を請求でき、議会で否決された場合には、有権者の6分の1以上の署名で住民投票を請求できる。(第4条・第4条の2)		
市町村建設計画の作成	(第5条)	(第12条)	(第6条)
議員の定数の特例	新設合併: 最初の選挙は2倍まで増加できる。 編入合併: 編入する市町村の議員の残任期間と最初の一般選挙は、編入される市町村の人口割合の分、増加できる。(第6条)	新設合併: 同左 編入合併: 編入する市町村の議員の残任期間は、編入される市町村の人口割合の分、増加できる。(第3条)	新設合併: 同左 編入合併: 編入する町村の議員の残任期間は2倍まで増加できる。(第9条)
議員の在任の特例	新設合併: 合併後2年まで在任できる。 編入合併: 編入する市町村の議員の残任期間、在任できる。併せて最初の選挙で定数の特例も適用できる。(第7条)	新設合併: 合併後1年まで在任できる。 編入合併: 編入する市町村の議員の残任期間、在任できる。(第4条)	新設合併: 同左 編入合併: 同左(第9条)
議員の退職年金の特例	合併がなかったならば受給資格を満たすことになる者に資格を付与。(第7条の2)		
市となるべき要件の特例	人口要件を4万以上とする。更に、平成16年3月までは、要件を人口3万以上を有することのみとする。(第5条の2、附則第2条の2)		人口要件を3万以上とする。(地方自治法昭和29年改正附則第2項)
政令市指定の弾力化	人口要件を70万程度まで引き下げる。(合併支援プラン)		

地域審議会の設置	旧市町村の区域ごとに、区域の事務に関して審議し、意見を述べる審議会を置ける。(第5条の4)		
地方税の不均一課税等	5年間、課税免除や不均一課税ができるとともに、事業所税の新規課税を延期。(第10条)	3年間、不均一課税ができる。(第10条)	同左(第14条 第22条)
地方交付税の合併算定替	10年間、合併しなかった場合を下回らないように算定し、その後5年間は合併しなかった場合に一定率を乗じた額を下回らないように算定する。(第11条)	5年間、合併しなかった場合を下回らないように算定する。(第8条)	同左(第15条 附則第5条)
地方交付税の合併補正	合併に伴う臨時経費の需要を基礎として、基準財政需要額を補正する。(第11条)		合併に伴う臨時経費の需要を基礎として、基準財政需要額を補正する。(第23条)
合併特例債	10年間、市町村建設計画の事業や基金積立には、地方債を財源(95%まで)とすることができる。また、その元利償還経費の一部(70%)を交付税で措置。(第11条の2)		5年間(後に延長)新町村建設計画の事業には、地方債を財源とすることができる。(第13条 第21条)
その他の支援措置	合併支援プラン、合併市町村補助金など。		財政上の援助の優先的な取扱・措置(第29条 第13条)補助金交付(第12条)など。
国・都道府県による計画の策定			国が策定する町村合併促進基本計画や、都道府県が策定する町村合併計画に基づき推進。
都道府県知事の勧告等			都道府県知事は、必要を認めるときは未合併市町村に合併を勧告しなければならない。また、勧告を受けた市町村から90日以内に合併の申請がないときは、合併の是非を住民投票に付すことができる。(第28条)
内閣総理大臣の勧告等			内閣総理大臣は、都道府県知事の勧告を受けた市町村で4か月以内に合併を行わないものに合併を勧告できる。勧告に従わない町村には、小規模町村であることにより行われる国の財政上の援助措置が行われないことがあるものとする。(第29条)

てよいのではないか」との意見が出されている<sup>(16)</sup>。

調査会では、「事務権限とか財政基盤というものを、そういったものが移譲できるような条件を整えるということになりますと、言葉は悪いですけど、自動的合併であれ強制合併であれ、そういった規模のある程度のものにするというのは非常に重要なことで、それがなければ、やはりそういった移譲ができない」(西野委員)というように提案に賛同する意見と、「分権と言っていて住民自治を強調している以上、強制するというのは無理だと思う」(尾崎委員)と反対する意見がともに見られる状況である。

なお、強制的な合併と憲法との関係については、憲法上の疑義を指摘する意見<sup>(17)</sup>がある一方で、人見剛氏(東京都立大学教授)のように、「直ちに憲法に違反するとは考えられない」が、「合併という自治体の存在それ自体にかかわる事柄は、現行の合併手続のように『関係市町村の申請に基き』なされるのが、『地方自治の本旨』にかなうところ」である、と論じる識者もいる<sup>(18)</sup>。

### (税財政の将来的な姿との関係)

合併を市町村の自主的な判断に委ねるように主張する論者は、同時に、市町村が合併の要否について適切な判断を下すためには、税財政の将来的な姿が明確になることが不可欠であると主張している。例えば町村議会議長会は、「税財源の地方分権の道筋が明確にされないまま、合併を強要することは順序が違う。まず、第2次分権改革として、税財源の地方分権を実現させることこそ、先決である。そして、これを踏まえて初めて、市町村は、合併か存続かの自主的な判断が可能となる」と主張しており、先に挙げた日本経済新聞の社説も、本来、市町村合併は「国と地方の財政の将来像を示したうえで推進すべきもの」であり、国庫補助負担金、地方交付税及び税源移譲を含む税源配分の在り方の「三位一体」の改革の工程表づくりと、自治制度の拡充(自治組織の制度化等)を進めれば、「市町村の合併に関する基本的な判断材料がそろそろ。後は市町村の自主的な判断に委ねればよい。余計なアメやムチは要らなくなる」と論じている。

税財政の将来的な姿を明確にすることは、今後の基礎的自治体に必要な行財政基盤の内容を明確にすることといわば表裏一体の関係にあり、その必要性は基礎的自治体の再編成において強制合併等の手法を用いる場合にも変わるものではない。先に挙げた香山総務審議官の発言に示されるように、私案の検討の背景に現行制度に基づく地方税財政の運営への懸念があるならば、なおのこと、現行の税源配分や地方交付税制度等を所与のものとしてではなく、それ自体を見直しの対象に含めて検討を進めることが必要であると考えられる。

調査会では「地方税財政のあり方」も審議事項の一つに挙げられており、また、政府は本年6月を目途に「三位一体」の改革の具体的な工程表を含む改革案をとりまとめることとしている。これらの検討と基礎的自治体のあり方に関する検討が、一体的に進められていくことを期待したい。

---

<sup>(16)</sup> 宮澤弘「合併は地域住民が決める」『自治実務セミナー』42巻3号,2003.3,p.1.

<sup>(17)</sup> 白藤前掲注(10),p.21-22.

<sup>(18)</sup> 人見剛「西尾私案に関する一考察」『月刊自治研』521号,2003.2.pp.64-65.あわせて人見氏は、先の第26次地方制度調査会が、合併が地方公共団体の存立そのものに関わる重要な問題であることなどを理由として、市町村合併に関する住民投票制度の導入を答申したことにも注意を促している。なお、昭和の大合併においても、都道府県知事が、勧告しても合併しない町村に対して、住民投票で合併の是非を決するように請求できる制度が設けられていたが(新市町村建設促進法第28条)この住民投票と内閣総理大臣の勧告等は、二者択一の運用が想定されていたようである(市町村自治研究会編著『新市町村建設促進法逐条解説』第一法規出版,1956,pp.177-178)この住民投票制度の設計については、越田崇夫「市町村合併と住民投票」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』349号,2001.3,pp.14-15を参照。

## 4 小規模団体に関する制度のあり方

(事務配分特例方式)

小規模団体に関する私案の提案のうち、その権限を縮小させつつ基礎的自治体としての地位は存続させるといふ「事務配分特例方式」は、今後の基礎的自治体に「総合的な行政主体」であることを求める私案のなかで、やや特異な位置を占める提案と言える。

私案では、この方式が適用される小規模団体は、法令による義務づけのない自治事務と、法令により基礎的自治体に義務づけられた事務のうち窓口サービス等を処理し、他の事務については都道府県に処理を義務づけることにしている。これに対して、町村議長会は「自治体の処理する事務の多くは法律によって義務付けられていることを考えると、まことに形だけの自治体を認めようとするものに過ぎず、到底受け入れることのできるものではない」と反発している。「法令による義務づけのない自治事務」や「窓口サービス等」とは具体的に何か、また、それらの事務は、私案にいう「総合的な行政主体」としての基礎的自治体が担うべき事務とどのような関係に立つのか、明らかにされる必要がある。

小規模団体の権限縮小と憲法との関係を問う指摘もある。調査会では、松本小委員会委員長が、昭和38年の最高裁判決(前掲)を挙げて、様々な事務を処理できた「特別区でも、やっぱり憲法上の団体ではないと言ってきたわけですから、この団体が憲法上の団体だというのは、常識的に考えて無理がある」と述べ、提案のように事務権限を縮小された団体は、地方公共団体の一般的な事務の処理権を規定した第94条を満たさなくなるのではないかと疑問を提起している<sup>(19)</sup>。また、人見氏は、同判決に基づけば、「憲法上の地方公共団体であることに疑いの余地のない町村から事務権限を法律をもって剥奪することには憲法上の限界があることになる」と論じている<sup>(20)</sup>。

私案では、事務の処理を義務づけられた都道府県は、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こととされている。これに関して、町村会では、直轄処理では広域自治体としての都道府県の性格が曖昧になり、近隣の基礎的自治体への委託では責任の所在が不明瞭になるなどと批判している。大森氏は、現実的な選択肢は広域連合による処理だけであるとしたうえで、この案は「基礎自治体のあり方を、広域連合方式を断念し合併一本に凝り固まって考えてしまっている」私案が、「一旦否定した広域連合を裏口から呼び込ん」だものではないかと指摘している<sup>(21)</sup>。

注意すべきは、「事務配分特例方式」に対する批判は、小規模団体の事務の一部を都道府県が代行すること自体への反対を必ずしも意味しないということである。例えば町村議長会は、町村の申し出を受けた都道府県が事務の受託等によって町村を補完する制度を創設するよう、逆に提案を行っている<sup>(22)</sup>。

こうした場合の「事務配分特例方式」への批判は、それが強制的手法による対処の一環をなすものであることに加え、その内容が画一的であり、小規模団体の自主性・主体性への配慮を欠いたものと見

(19) これに対して西尾副会長は、自治体として任意に行ない得る事務を一切処理できるのであるから、第94条は満たされるとの見解を示している。

(20) 人見前掲注(18),p.66.

(21) 大森前掲注(15),p.1.

(22) このような代行制度は、基礎的自治体への事務配分を、一律ではなく、規模・能力に応じて行うという、1990年代に創設された中核市制度等と共通する考え方に基づくものと捉えることもできよう。越田崇夫「道州制をめぐる動向と展望」『レファレンス』614号,2002.3,pp.52-54参照。

られることに向けられていると考えられる。西尾副会長は、小規模団体が処理する事務を国の法令で一律に決める制度を提案した理由として、小規模団体に選択を認めれば、いっそう住民自治的ではあるものの、小規模団体が都合の良い事務だけを残して面倒な事務を都道府県に任せてしまうおそれがあることや、交付税措置が非常に複雑な話になることを挙げている。佐藤竺氏(成蹊大学名誉教授)は、こうした考え方について、まさにコントロールしようとする考え方でしかなく、こういう画一性こそ分権思想に逆行するものであると批判している<sup>(2 3)</sup>。

また、西尾副会長は、小規模団体に選択を認めると多くの小規模団体が合併を考えずにこの制度を選んでしまうおそれがあることも理由に挙げている。中畠いずみ氏(『地方自治職員研修』編集長)が指摘するように、私案における「事務配分特例方式」は「合併できない自治体の次善の策」として位置づけられているに留まっている<sup>(2 4)</sup>。基礎的自治体に「総合的な行政主体」としての役割を求める私案において、その役割を果たし得ないとされる小規模団体の自主性・主体性に対する認識は必ずしも明らかでない。これに対して、町村会などは、小規模団体の自主性・主体性を尊重する立場から、小規模団体にも事務権限を幅広く認め、その中で団体が地域の事情に応じて選択・実施できるようにすべきことを主張している。私案の提案を小規模団体の「権限の総合性」への認識がないと批判する中村氏の意見(第1節参照)も、このような立場に立脚したものと考えられよう。

#### (市町村連合制度等)

町村会や町村議長会からは、小規模団体に関する制度について、独自の提案も出されている。

町村会からは、「市町村連合」の制度が提案されている。「市町村連合」は、市町村が規約によって設立する特別地方公共団体であり、首長(公選制)と連合議会のもとで、ハード事業や土地利用規制等を国や都道府県から大幅な権限移譲を受けて行うこととされている。財政は、構成市町村の負担金や国等の補助金などによってまかない、更に一定の課税権を認めることを検討するとしている。この制度は、広域連合をより統合力の発揮できるものに手直ししたものと言える。

町村議長会からは、「構造改革特区制度」を活用した「地方自治法等特区」を設けることが提案されている。これは、地方公共団体の組織に対する地方自治法等の規制に関して特例措置を認めるようにするもので、特例措置の例としては、議員を無報酬とすること、住民の議会審議への直接参加を認めること、助役や教育委員会などを置かないこと等が挙げられている。

これらの提案は、小規模団体が基本的には現在の地位を維持しつつ、自主的な判断・選択によってより的確・効率的に行財政運営を行っていく制度を構築することを企図したものと言える。

## おわりに

本稿で見てきたような種々な意見は、そのいずれもが今後の基礎的自治体や地方制度のあり方を探っていくうえでの貴重な検討材料であると考えられる。私案が地方制度改革をめぐる議論を広く喚起したことの意義は極めて大きい。

調査会は、この4月に審議の中間報告をまとめる予定となっている。私案によって活発化した議論が、報告を契機として、よりいっそう深まっていくことを期待したい。

<sup>(2 3)</sup> 佐藤竺ほか談「西尾私案を検討する」『月刊自治研』521号,2003.2,p.42.

<sup>(2 4)</sup> 中畠いずみ「地方自治が国家財政か」『地方自治職員研修』36巻1号,2003.1,p.47.

(第27次地方制度調査会委員名簿)

(学識経験者 18名) [専門小委員会委員]	(国会議員 6名)
今村都南雄 (中央大学教授)	中山 利生 (衆議院議員)
岩崎美紀子 (筑波大学教授)	野中 広務 (衆議院議員)
上島 一泰 (ウエシマコーヒーフーズ社長)	松崎 公昭 (衆議院議員)
尾崎 護 (国民生活金融公庫前総裁)	山名 靖英 (衆議院議員)
貝原 俊民 (兵庫地域政策研究機構理事長)	溝手 顕正 (参議院議員)
小早川光郎 (東京大学教授)	伊藤 基隆 (参議院議員)
紺谷 典子 (日本証券経済研究所主任研究員)	
神野 直彦 (東京大学教授)	(地方6団体 6名)
世古 一穂 (NPO研修・情報センター代表理事)	石井 正弘 (岡山県知事)
西尾 勝 (国際基督教大学教授)	植田 英一 (福島県議会議長)
西野 万里 (明治大学教授)	青木 久 (立川市長)
浜田 広 (リコー会長)	小泉 昭男 (川崎市議会議長)
林 宜嗣 (関西学院大学教授)	山本 文男 (福岡県添田町長)
松本 英昭 (自治総合センター理事長)	安原 保元 (広島県神辺町議会議長)
マリ クリスティーヌ (異文化コミュニケーター)	
茂木友三郎 (キックマン社長)	会長 副会長 専門小委員会委員長
諸井 虔 (太平洋セメント相談役)	(合計30名)
山本 容子 (版画家)	(平成15年1月30日現在)

(主要関係資料)

西尾私案(「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」)

<[http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27\\_senmon10\\_s1.pdf](http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_senmon10_s1.pdf)>

第27次地方制度調査会議事録

<<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>>

全国町村会の意見書等

「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」

<[http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27\\_senmon11\\_iken.pdf](http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_senmon11_iken.pdf)>

「市町村合併と基礎的自治体のあり方等について」

<[http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27\\_senmon18\\_01.pdf](http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_senmon18_01.pdf)>

「町村の訴え」

<<http://www.zck.or.jp/uttae2/uttae2.pdf>>

全国町村議会議長会の意見書等

「『今後の基礎的自治体のあり方について(私案)』に対する意見」

<[http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27\\_senmon12\\_iken.pdf](http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_senmon12_iken.pdf)>

「地方制度調査会への提案」

<[http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27\\_senmon18\\_06.pdf](http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_senmon18_06.pdf)>