

# 地方分権改革と自治立法権・市町村合併

網野光明

## 目次

はじめに	2 合併の効果と今後の課題
I 自治立法権の動向	おわりに
1 自治体の自主性と自治立法権	〔図〕地方分権改革の諸段階と自治立法権の拡充・市町村合併の位置付け
2 第一次分権改革後の自治立法権	〔表〕地方分権推進・市町村合併関係年表
II 地方分権改革と市町村合併	
1 近時の市町村合併の意義	

## はじめに

平成12年の地方分権一括法<sup>(1)</sup>施行に結実した地方分権改革の目標は、中央省庁主導の縦割り・画一的行政システムから、自己決定・自己責任の下での住民主導による総合的・個性的な行政システムへの変換にあった<sup>(2)</sup>。これは、「第一次分権改革」と称されている<sup>(3)</sup>。日本国憲法が保障する「地方自治」は、団体自治及び住民自治<sup>(4)</sup>の要素から成るが、「第一次分権改革」は、国から地方公共団体（以下「自治体」という。）に事務・権限を移譲し、国による関与を縮小するという団体自治の拡充である。

今後は、拡充された事務・権限が自治体の裁量によって行使され（自治立法権の拡充）、かつそれが住民の意思を尊重して民主的な統制の下で行われることが重要となる（住民自治の拡充）。また、拡充された事務・権限を適正に処理する自治体の行財政能力の充実も重要である（その手段としての市町村の合併等）。以上の第一次分権改革の経緯を市町村の合併と併せて示したものが末尾に掲げた〔表〕である。また、地方分権改革の現状・将来と自治立法権・市町村の合併等の関係を見取り図として示せば、次頁の〔図〕のとおりである。

このように、自治立法権と市町村の合併は、第一義的に、自治体が団体としての裁量、能力を発揮するための枠組みである。

他方、住民自治の観点からも、自治立法権と市町村の合併は重要な問題を提起する。自治立

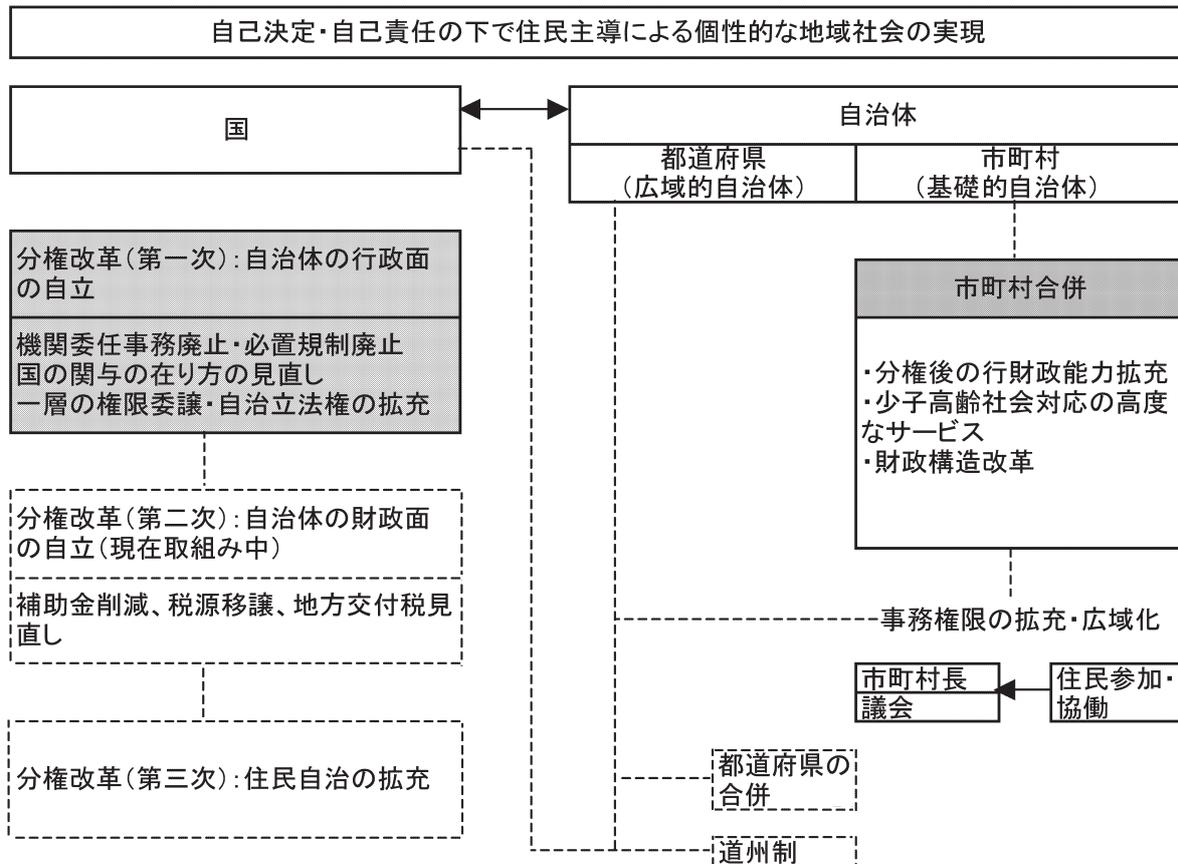
(1) 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号、同12年4月1日施行）

(2) 地方分権推進委員会最終報告－分権型社会の創造：その道筋－（平成13年6月14日）内閣府ホームページ  
< <http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/index.html> >

(3) 同上

(4) 団体自治とは、国から独立した地域団体を設け、この団体が自己の事務を自己の機関によりその団体の責任において処理することをいい、住民自治とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足することをいう。塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法〔第二版〕』有斐閣、2001、p.102。

(図) 地方分権改革の諸段階と自治立法権の拡充・市町村合併の位置付け  
地方分権の理念・目標



(出典) 地方分権推進委員会最終報告等を基に作成

法権は団体である自治体に付与された権限であり、また市町村の合併は自治体の規模を自治体が決定する問題であって、住民自治との結びつきは少ないとも考えられる。しかし、条例は住民の代表である議会によって制定されるという意味で民主主義的性格を有し、さらに代表的民主制に伴う限界を補完するために住民の意思を条例に反映させることも考慮されるようになっている。市町村の自主的合併は、身近な住民サービス等を提供する自治体の在り方の根本を変える問題であるので住民の意思が尊重されるべきであり、広域化した自治体において住民の意思をいかに反映させることができるかが重要な問題となる。このような意味で、住民自治の要素は、自治立法権及び市町村合併において重要な位置を占めることになる。

以下では、自治体の自立及び住民自治の観点から、第一次分権改革の前後における自治立法権をめぐる状況変化及び今後に残された課題を概観するとともに、市町村合併の意義と課題について述べる。

## I 自治立法権の動向

### 1 自治体の自主性と自治立法権

自治体には、次のような権能<sup>(5)</sup>がある。

自治立法権：条例その他の自治体の法規を制定する権能

自治行政権：自治体が担当すべき事務範囲を定め自ら処理する権能

自治財政権：地域の行政需要をまかなう財源としての課税権、起債の権限

自治組織権：自治体の長、議会等の組織について定める権能

参加権：国の行政施策、法令制定手続に自治体が意見を述べる等の手段により関与する権能

これらの権能が憲法、法律等において、いかなる程度に保障されているかは、自治体の制度上の自主性・自立度を測る基準でもある<sup>(6)</sup>。以上のうち、自治立法権は、分権改革の自治体の自主性の向上に大きな影響を与えられ<sup>(7)</sup>。それは、自治体も国と同様に法治主義の原理に基づいて、各種の行政を行い、課税等を行うのであり、特に、地域の土地利用、環境保全、福祉行政には自治立法が大きな役割を果たし、自治立法がどこまで認められるかは、自治体の国からの自立度を左右するともいえるからである。また、事務処理の面で補助金の交付とセットになっていた通達の廃止に代わって、国が法令により、自治体の事務を規制する傾向が増大することもあり得る<sup>(8)</sup>ことから、自治立法権の範囲は国と自治体の関係を大きく規定する。第一次分権改革によって、自治立法権の保障がどのように強化されたかについて概観し、今後の課題を指摘したい。

### 2 第一次分権改革後の自治立法権

#### (1) 自治立法の特質

自治体が担う規制、給付等の事務は、地域の実情に適合した規制内容、給付内容とすることが必要であり、これには全国一律を基本とする法律では十分に応えることができない。

特に現代社会においては、環境保全、土地の計画利用など地域によって資源の状況が異なる領域の行政需要が発生し、また規制の手法も許可、届出といった画一的なものにとどまらず、住民の行為を誘導するような手法（勧告と公表など）が求められる。こうした行政需要には自治立法が適している。また、福祉給付等の所得の再分配機能を有する積極的内容の行政については、地域により、人口構成や高齢化の進行の程度が異なるため、自治立法により適切な給付水準、給付内容を設定することが要請される。以上から、自治立法（以下「条例制定権」という。）は、次の特質を有する<sup>(9)</sup>といえよう。

(5) 権能の内容は、塩野 同上, p.132. による。

(6) 第一次分権改革では、自治行政権のうち、機関委任事務の廃止、必置規制の廃止、自治体の事務処理に関する国の関与の法定化・合理化が実現した。自治財政権については、補助金の合理化、自治体への税源委譲及び地方交付税の見直しの議論の途上にある。また、自治組織権については、議員定数の法定方式を条例方式に改めたこと以外には、分権改革の前後で特に変更がない。参加権についても、特段の追加はなされていない。

(7) 塩野宏「国と地方公共団体との関係のあり方」『ジュリスト』1074号, 1995.9.1, p.33. は、「ある組織体の自己決定権の有無を判断する最も重要な要素は、規範定立権である」とされる。

(8) 斎藤誠「分権時代における自治体の課題と展望（上）」『ジュリスト』1214号, 2001.12.15, p.24. 例として、農地法第4条の農地転用許可の基準が挙げられる。

(9) 磯崎初仁「自治立法の可能性」松下圭一他編『岩波講座 自治体の構想2 制度』岩波書店, 2002, p.102. ただし、同氏の「自治立法」には、条例のほか、規則、要綱といった法規範の性質を有しないもの及びこれらの制定活動が含まれる。

- 個別適応性（地域事情に適合したルール作りが可能となる）
- アナログ性（きめ細かい基準設定と関係者の利害調整が可能となる）
- 総合性（個々の行政分野に仕切ることなく多様な目的を組み込んだルールとすることが可能となる）
- 応答性（住民が立法と執行の過程に参加しやすく、自治体が説明責任を果たしやすい）
- 簡潔性（当該地域の事態・問題に対処することで足りるので汎用性を求められない）

アナログ性とは、一方的な命令・強制の手法（裁判所による法令の解釈と強制的処分がその典型。「デジタル的」）に対置される。例えば、名古屋市中高層建築物に係る紛争の予防及び調整等に関する条例<sup>(10)</sup>においては、市長が良好な近隣関係を保持するために共同住宅型集合建築物に関する必要な指導、あっせん、調停及び公表（建築主が計画を周知させる標識を設置しない等の場合にその旨を公表する。）といった手続を採ることとされている。

総合性の特質を有する条例の例として、神奈川県土地利用調整条例<sup>(11)</sup>がある。これは、一定規模以上の開発計画について個別法（都市計画法）の手続に先立つ知事への協議などの手続を定め、総合的な調整を行うこととし、また、開発計画について住民の意見を聴くことを事業者に義務付けている。

応答性の特質を端的に示すのが住民参加条例である。これは、自治体の意思決定に対する住民参加、意思の反映を保障するため、住民投票の実施、自治体の意思決定過程におけるパブリック・コメントの実施等について規定するもので、自治基本条例、行政手続条例の形で制定されることもある。例えば、静岡市自治基本条例<sup>(12)</sup>は、市政に対する市民の参画及び住民投票について規定している。

## (2) 条例制定権の拡充

### (ア) 条例制定権の限界

憲法は、自治体の条例制定権を保障し（第94条）、法律に条例の所管事項の定めがなくても、また法律の委任がなくても自治体はその事務に関して条例を制定することができる。しかし、条例制定権には「法律の範囲内」という憲法の制約（同条）及び「法令に違反しない限り」という地方自治法の制約がある（第14条第1項）。条例制定権に課せられる制約としては、主として次の三点が挙げられる。

- ① 自治体の事務であること（事項的限界）
- ② 憲法の基本的人権保障規定に違反しないこと（内容的限界）
- ③ 法令<sup>(13)</sup>に反しないこと（内容的限界）

①については、例えば、司法、刑事罰を科することなどは国の事務である<sup>(14)</sup>という形で、また後述のように機関委任事務は地方の事務ではないという形で、自治体の事務の範囲、したがって、条例制定権の限界が画される。

(10) 平成11年12月14日名古屋市条例第40号

(11) 平成8年3月29日神奈川県条例第10号

(12) 平成17年3月15日静岡市条例第1号

(13) 法律の委任に基づいて制定される政令を含む趣旨。松本英昭『逐条地方自治法 新版 第3次改訂版』学陽書房、2005, pp.132-133.

(14) 旧地方自治法第2条第10項には国の事務が例示されていた。なお、この例示以外にも防衛、外交、貨幣制度等国の事務があることから、新地方自治法ではこの規定は削られた。太田和紀（園部逸夫監修）『地方自治1』（注解法律学全集6）青林書院、1998, pp.49-50.

②は、憲法が法律より効力が上位の法であることから来る当然の帰結である<sup>(15)</sup>。②に関連して、憲法が「法律」で権利を制限し又は義務を課すると定めている場合（財産権の内容に関する第29条第2項、租税の創設・変更に関する第84条等）について、条例をもって定めることができるかが問題となるが、住民の代表によって制定される条例の民主的性格から、肯定されている<sup>(16)</sup>。

③の、法令に反しないことの意義をめぐって、従来から、複雑な議論があった。

条例を制定することができる事項について、法律が一定の規制等を施している場合には、立法者はその規制をもって十分な規制をしたと見られるので、その事項は法律によって「先占」されている、つまり条例により法律の規制より厳しい基準を設定し（「上乘せ」）、又は法律が対象としていない事項・範囲における規制（「横出し」）はできない（法律の委任がなければ、条例は当該事項について制定できない）とする考え方が一般的であった<sup>(17)</sup>。しかし、この点に関し、最高裁判所は、「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決しなければならない<sup>(18)</sup>」という判断基準を挙げるに至り、上記の考え方は過去のものとなっている。また、この判決の基準は、一般論として支持されている。しかし、法律の趣旨・目的は解釈により相当柔軟になされ得るのであり、具体的な事案においては上記最高裁判所の示した基準によっても法令との抵触の判断が困難なことがある。

条例が法律に抵触するかどうかは、法令の趣旨・目的等の解釈に委ねられており、その解釈は最終的に裁判所の判断に委ねられる。具体的事件を離れて条例の法令適合性を裁判所が判断する制度のように、条例の法令適合性を有効に判断するシステムは我が国には存在しないこともあって、条例が法律に反すると判断されるリスクを避けるために、自治体は条例に基づかない行政指導等の方法に頼る傾向がある<sup>(19)</sup>が、これは法治主義との関係で問題が指摘されてきた<sup>(20)</sup>。

#### （イ）条例制定権の事項的範囲の拡大

分権改革以前において、機関委任事務<sup>(21)</sup>については、条例を制定することができないと解

(15) 裁判所の条例審査権は、憲法の規定（第81条）からは明らかでないが、認めるのが通説である。宮沢俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』日本評論社、1978、p.669。など。

(16) 判例は、財産権の制約につき条例による財産権の行使の制約を認めているが、憲法第29条第2項の「法律」に条例が含まれるとは述べていない点に注意が必要である。最高裁判所大法廷昭和38年6月26日判決 最高裁判例集17巻5号。

(17) 工藤達朗「法律と条例」高橋和之・大石眞編『法律学の争点シリーズ2憲法の争点（第3版）』（ジュリスト増刊）有斐閣、1999、p. 281。なお、法令とは異なる規制を認めることを明確にした法律の規定として、大気汚染防止法（昭43年法律第97号）第4条第1項（「条例で、同条〔第3条〕第一項の排出基準にかえて適用すべき同項の排出基準で定める許容限度よりきびしい許容限度を定める排出基準を定めることができる」）、水質汚濁法（昭和45年法律第138号）第3条第3項及び騒音規正法（昭和43年法律第98号）第4条第2項がある。しかし、これらは法律自体が上乘せを認めている場合であり、このような規定がない場合にまで法律の規制を変更することは認められないというのが一般的な考え方であるといつてよい。岩橋健定「条例制定権の限界」小早川光郎・宇賀克也編『行政法の発展と変革：塩野宏先生古稀記念（下）』有斐閣、2001、pp.361, 376。

(18) 最高裁判所判決大法廷昭和50年9月10日判決 最高裁判例集29巻8号489頁。道路交通法（昭和35年法律第105号）第77条第1項4号に規定される道路上の集団行動に係る公安委員会の許可条件「道路における危険防止等」に加えて、徳島県公安条例第3条第3号は「交通秩序を維持すること」を遵守事項（違反には刑罰を科する）として規定していた。

(19) 土地利用規制分野における要綱行政（行政の執行についての指針を定める内部規範である要綱によって執行される行政）への依存傾向について、塩野 前掲注（7）、p.30。

(20) 「建築指導要綱」などの問題。裁判上争われた例として、平成元年11月7日最高裁判所第二小法廷決定 判例タイムズ710号274頁（「武蔵野市長給水拒否事件」）

(21) 法律又は政令により地方公共団体の長その他の執行機関に委任された事務（改正前の地方自治法第148条）

されていた<sup>(22)</sup>。条例を制定することができるのは、自治体の処理する事務であり、自治体の長が国の機関として執行する機関委任事務は自治体の事務ではないからである（旧地方自治法第14条第1項・第2条第2項）。

分権改革により、機関委任事務は廃止され<sup>(23)</sup>、地方公共団体が処理する事務は、自治事務及び法定受託事務<sup>(24)</sup>とされた。自治事務はもちろん、「国が本来果たすべき役割に係る事務」である法定受託事務（新自治法第2条第9項）も自治体の事務であるので、この事務についても条例を制定し得ることとなった<sup>(25)</sup>。ただし、法定受託事務については、国がその適正な処理を特に確保する必要がある（新地方自治法第2条第9項1号）ので、国が法令によって処理基準を細かく規定することが多く、その結果、条例制定の範囲が狭められることになる<sup>(26)</sup>。他方、解釈上、「法律の先占」が認められない場合が多くなる可能性がある。すなわち、第一に、分権改革時に機関委任事務から国の直接執行事務とする選択肢もあったにもかかわらず自治体の事務とした以上、法律の趣旨が全国一律の規制を定めたのではなく地域の実情による「上乘せ」等を容認する趣旨と解釈することが自然である。特に自治事務に区分したものについてはいっそうこのことが当てはまる。第二に、新地方自治法に明記された「役割分担の原則」（第2条第11項）及び「自治事務に関する配慮原則」（第2条第13項）により、個別法がこの趣旨に沿って解釈されるべきである<sup>(27)</sup>。

また、法定受託事務の抑制の方針が地方分権一括法（附則第250条）に明記されたことから法定受託事務が自治事務に変更されることが考えられる<sup>(28)</sup>。その結果、法令の規律する密度が低くなることも期待されるであろう。

### (3) 今後の課題

現実には、法令によって事務執行の基準等について多くの定めがなされているところであり（「法令の過密・過剰<sup>(29)</sup>」又は「規律密度の高い法令<sup>(30)</sup>」）、条例は「法律の範囲内で」制定し得るといふ枠組みは第一次分権改革の前後を通じて不変であるので、(2) に述べたように法令の「先占」の余地を少なくする解釈をしてもなお、法律の範囲内で制定し得る条例の範囲は、場合により著しく狭いものとなり得る<sup>(31)</sup>。この点に対処する方法としては、既に、①「法律の大綱

(22) 塩野 前掲注 (4), pp.143-144.; 宇賀田順三「機関委任事務の本質」『都市問題研究』60巻4号, 1969.4, p.6.

(23) 分権改革前の地方分権推進委員会第1次勧告では、561項目の機関委任事務は原則として自治事務に区分されるべきこととされ、約6割が自治事務に区分された。法定受託事務は275項目である。大橋洋一「機関委任事務の廃止と権限委譲の推進」『ジュリスト』1127号, 1998.2.1, p.64.

(24) 法定受託事務には、都道府県・市町村・特別区が処理する事務で国が本来果たすべき役割に係るものである第1号事務と市町村・特別区が処理する事務で都道府県が本来果たすべき役割に係るものである第2号事務とがあるが、以下では第1号事務を指す。

(25) 新地方自治法第2条第2項・第14条第2項。なお、法定受託事務について法律の委任がない限り条例を制定し得ないという見解もあった（大橋 前掲注 (23), p.65.; 山下淳「自治事務と法定受託事務」『法学教室』209号, 1998.2, p.12.）が、政府は委任を要しないで条例を制定し得るとの見解（第145回国会衆議院行政改革に関する特別委員会会議録第5号 平成11年5月26日 野田毅自治大臣答弁）を出した。

(26) 松本 前掲注 (13), pp.43-44.

(27) 磯崎 前掲注 (9), p.105.; 塩野 前掲注 (4), p.148.

(28) 松本 前掲注 (13), p.43.

(29) 磯崎 前掲注 (9), p.99.

(30) 斎藤 前掲注 (8), p.24.

(31) 西尾勝『未完の分権改革』岩波書店, 1999, p.158.

化<sup>(32)</sup>」又は「枠組み法<sup>(33)</sup>」により条例の制定範囲を確保する方向（国会、内閣の自己制限）、②国の立法、政策立案過程への自治体の参加などの方法が提案されている。

①については、法令は、規律の最低基準又は標準を設定するもので規律の具体化は条令に委ねる、又は執行の選択肢を提示するにとどめるというものである。

②については、地方6団体<sup>(34)</sup>の意見具申権（地方自治法第263条の3。国の応答義務もある。同第3項）にとどまらず、国が自治体に影響を及ぼす法令の制定等に先立ち、第三者機関に説明をし、その意見申し出を尊重するという仕組みを作るという考えもある<sup>(35)</sup>。

以上とは異なる観点からの課題として、条例制定権は自治体の政策を実現する手段であり、自治事務の範囲が広がることに伴い、自治体においては前述の2（1）に挙げた特質を有する適切な条例を制定する能力を向上させる必要がある<sup>(36)</sup>。

## II 地方分権改革と市町村合併

### 1 近時の市町村合併の意義

地方分権改革が進行し、委譲された事務を自治体が自立的に処理するには、基礎的な自治体である市町村<sup>(37)</sup>がその能力を備える必要がある。地方分権改革と市町村合併はほぼ同時に、議論の対象となり、推進されてきた（政府等による地方分権・市町村合併の推進に関する取組みの経緯について、末尾の〔表〕参照）。

国を挙げて推進されている市町村合併により、市町村数は平成18年3月31日には平成11年3月31日の3,232の約56%に当たる1,821に減少する。「平成の大合併」とも呼ばれるこの合併は、地域の自主性の拡充という分権改革の理念<sup>(38)</sup>及び地方制度調査会等において提言された住民自治の充実<sup>(39)</sup>という観点からはどのように評価できるであろうか。合併全般の効果を総括するには、なお時間を要すると思われるが、今次の合併の意義を踏まえて、地方分権改革及び住民自治の充実の観点から今後の課題を抽出しておきたい。

平成の大合併と従来行われた大合併とを比較すると、次のとおりである。

「明治の大合併<sup>(40)</sup>」、「昭和の大合併<sup>(41)</sup>」は、それぞれ、近代的市町村制の整備、自治体事務

(32) 斎藤誠「新たな地方分権・自治の法」岩村正彦他編『岩波講座 現代の法1』岩波書店、1997、p.318。

(33) 塩野 前掲注（7）、p.33。は、地方公務員法がその例であるとされる。

(34) 全国知事会、全国都道府県議会議員会、全国市長会、全国市議会議員会、全国町村会及び全国長村議会議員会

(35) 全国知事会「国の立法等に係る第三者機関（仮称）設置の考え方」平成12年12月 同会ホームページ<[http://www.nga.gr.jp/upload2/pdf/2000\\_12\\_x05.pdf](http://www.nga.gr.jp/upload2/pdf/2000_12_x05.pdf)>

(36) 条例制定を含む「政策法務」の重要性・課題に関して、兼子仁「政策法務の新潮流と課題 - 自治体現場が抱える法問題の状況」『月刊自治研』549号、2005.6、p.24。；松本 前掲注（13）、pp.193-196。；西尾 前掲注（31）、p.158。等がある。

(37) 地方自治法第2条第3項

(38) 地方分権推進の目的・理念について、地方分権推進委員会中間報告（平成8年3月29日）は、全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することであるとする。

(39) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月13日）、p.3。

(40) 「市制町村制」施行（明治22年4月1日）に伴い、教育、徴税、土木、救済、戸籍事務の処理に見合った規模と自治体としての町村の単位（江戸時代からの自然集落）との隔たりをなくすため、町村合併標準提示（明治21年6月13日内務大臣訓令第352号）に基づき、約300戸から500戸を標準規模として行われ、町村数は約5分の1となった。「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併」総務省ホームページ<<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>>

(41) 町村合併促進法（昭和28年法律第258号。第3条「町村はおおむね、八千人以上の住民を有するのを標準」）及び新市町村建設促進法（昭和31年法律第164号）により、「町村数を約3分の1に減少することを目標」とする町村合併促進基本計画（昭和28年10月30日閣議決定）の達成を図ったもの。同上

の「受け皿」としての市町村の基盤強化という、当時における地方自治制度の課題を解決する方法として行われた。「平成の大合併」は、第一次分権改革によって委譲された権限・事務の適正な処理、特に少子高齢化社会への対応という目的の下に行われている。悪化した地方財政の立て直し・効率化という目的も有する点に特徴があるといえよう<sup>(42)</sup>。

従前の合併は、国が強制的又は半強制的<sup>(43)</sup>に行ったが、今次の合併は、自主的な合併の形式をとっている。地方制度調査会<sup>(44)</sup>は、「市町村の合併は、地域の在り方にかかわることであり、地域の将来やそのアイデンティティ、住民の生活に大きな影響を及ぼす事柄であることから、市町村とその住民の自主的判断が重要」としていた。住民の意思による合併の推進の仕組みとして、合併協議会の設置を求める住民発議制度（合併特例法<sup>(45)</sup>第4条）が設けられた。また、合併の是非を住民に問う住民投票は、条例に基づいて多数実施された<sup>(46)</sup>。

「昭和の大合併」では、町村合併促進法に「おおむね八千人以上の住民を有する<sup>(47)</sup>」ことといった最低基準を設けていたが、今次の合併では、市町村が置かれている状況は多様であり、幅広い分野の事業を総合的に実施するので、すべての地域に通じる一律な適正規模を論じることとはできないとの理由により、住民数の最低基準を設けていない<sup>(48)</sup>。その結果、平成18年3月末においても、人口1万人未満の町村数は488（市町村の全体の26.8%）残ることになる。もっとも、平成11年3月末には人口1万人未満の町村が47.4%を占めていたことからすれば、人口の少ない町村が著しく減少したことになる<sup>(49)</sup>。

(42) 第25次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」（平成10年4月24日）は、「近年、次のような情勢を踏まえ、市町村の合併を求める声が高まっている」とし、地方分権の推進の成果を十分に活かすため、住民に身近なサービスの提供は地域の責任ある選択により決定されるべく個々の市町村が自立することが求められていること、本格的な少子高齢社会が到来し、市町村が提供するサービスの内容が高度かつ多様になるとともにその水準を確保することが期待されていること、極めて厳しい財政状況の中で今後の社会経済情勢の変化に適切かつ弾力的に対応するため、効率的、効果的な行政の展開が求められている点を挙げている。なお、本答申が提出される1年前の1997年には、高齢者（65歳以上）人口（1976万人）が年少者（15歳未満）人口（1918万人）を初めて上回った（内閣府編『少子化社会白書』平成16年版、p.6.）。

(43) 昭和の大合併を「半強制的」と見る理由として、新市町村建設促進法上の知事主導の強制的な住民投票（第28条）及び内閣総理大臣の合併勧告に従わない場合の財政援助措置打ち切り（第29条）が挙げられる。人見剛「最近の市町村合併促進論に関する一考察」『ジュリスト』1203号、2001.6.15、p.56.

(44) 前掲注（42）「答申」

(45) 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。

(46) 愛知県の「南セントレア市」に関する平成17年2月27日実施の同県美浜町・南知多町における住民投票（結果は合併反対が過半数を占め、合併は不成立）など（「南セントレア市ご破算」『朝日新聞』2005.2.28.）。なお、現行法の住民投票には、地方公共団体の長の意思を拘束する法的効果はない。

(47) この「八千人」という数字は、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口。前掲注（41）。

(48) ただし、前掲注（42）「答申」は、都道府県が合併を検討する際の参考又は目安となる合併のパターン作成を提言し、事務事業ごとに望まれる人口等の規模を示している。例えば、一般廃棄物処理について、国庫補助金の採択基準となる処理能力100トン/日以上施設の規模の目安を用いると、7万人から8万人、特別養護老人ホームの効率的な施設運営のための規模は50床以上で、1か所当たり人口2万人強、消防については、人口規模10万人以上あれば、住民から期待される消防行政のシビル・ミニマムの確保が可能など。

(49) 上林得郎『「平成の大合併」その全体像を点検する』『自治総研』322号、2005.8、p.51.平成11年3月末と平成18年3月末とを比較すると、人口5千人以上1万人未満の町村の比率が26.2%から14.8%へ減少する一方、5万人以上10万人未満の市の比率が7.1%から15.4%に増加し、合併による人口規模の拡大傾向が見て取れる。

## 2 合併の効果と今後の課題

### (1) 合併のメリットとデメリット

今次の市町村合併のメリットとして、以下のような具体的事例が挙げられている<sup>(50)</sup>。

○住民の利便性の向上

具体例：勤務地に近い保育所に子どもを預けられる（北海道函館市等）、本庁・支所のいれにおいても行政手続が可能（山口県周南市等）

○専任の職員・組織の設置等が可能となり高度かつ多様な施策の展開

具体例：新たな消防署の設置により救急医療体制の充実、消防防災体制の強化（岡山県吉備中央町）、無医村地区に診療所設置（広島県廿日市市）

○行政サービスの内容の充実と安定的提供

具体例：コミュニティ・バスの路線拡大、充実（長野県千曲市）、延長保育の実施（山梨県南アルプス市）

○広域的視点に立った街づくり

具体例：旧町村界を超えた一体的な道路整備計画、上下水道の整備計画の推進、統合した給食センターの建設（熊本県あさぎり町）

○行政組織の合理化

具体例：職員の削減（千葉県野田市等）、総務・企画等の管理部門の統合（広島県府中市等）

他方、合併のデメリット<sup>(51)</sup>（障害・消極的要因）として、従来から挙げられていたのは、次の諸点である。

○合併の必要性やメリットが個別・具体の事例において明らかになりにくい場合があること

○合併後の市町村内の中心部と周辺部で地域格差が生じること及び歴史や文化への愛着や地域への連帯感が薄れるといった懸念があること

○住民の意見の施策への反映やきめ細かなサービスの提供ができにくくなるという懸念があること

○関係市町村間の行政サービスの水準や住民負担の格差の調整が難しいこと及び市町村によっては財政状況に著しい格差があること

○合併に伴い新しい行財政需要が生ずることや一定期間経過後地方交付税が減少すること<sup>(52)</sup>

これらは、主として合併の障害となる事由であり、合併に至らないケースに見られるものである。問題点として挙げられているのは、合併特例債による将来の財政負担の増大<sup>(53)</sup>である。

(50) 「市町村合併のメリットに係る事例一覧」総務省ホームページ< [http://www.soumu.go.jp/gapei/merit\\_jirei01.html](http://www.soumu.go.jp/gapei/merit_jirei01.html) > から一部を記した。

(51) 同上。なお、この内容は同調査会専門委員会が平成9年に実施したアンケート結果に基づいている。

(52) 普通交付税算定に用いられる基準財政需要額が、合併により規模の経済が働き、合併前より低くなることを、特例（「合併算定替」）により合併後5年間は合併しない間と同額を保障し、その後5年間も一定額を保障することになっているが、その後については保障がない。池田憲治「第25次地方制度調査会『市町村の合併に関する答申』について（上）」『地方自治』607号、1998.6、p.59。

(53) 前掲注（49）、pp.64-66。このような財政負担増大のおそれから、合併特例債を限度額まで使う市町村は全体の2割に当たる36市町村であるとの新聞社のアンケート結果がある（「合併特例債『満額使う』自治体2割 本社調査に178市町村 財政負担恐れ」『朝日新聞』2005.4.3.）。

合併特例債においては、公共施設等整備事業の元利償還金の70%が地方交付税の基準財政需要額に算入されるが、地方交付税自体が削減される（平成16年度には、前年度より3兆円減額）と特例債による基準財政需要額が相殺されることになり、合併特例債の優遇効果は受けられないおそれがある。また、議員の定数特例措置<sup>(54)</sup>による合併後の一時的な議会の肥大化が問題（人件費の増大等）となった例もある<sup>(55)</sup>。

## (2) 今後の課題

昭和40年以来10年ごとに終期を延長してきた合併特例法は、一定の経過措置<sup>(56)</sup>は講じられたが、平成17年3月31日をもって失効した。引き続き自主的な市町村合併を推進する必要があることから、市町村の合併の特例等に関する法律<sup>(57)</sup>（平成16年法律第59号。以下「合併新法」という。）が制定された。

合併新法は、都道府県が定める自主的な合併の推進に関する構想の策定等の推進策を定めるほか、合併の障害除去のための特例<sup>(58)</sup>を引き続き置いた。しかし、総務大臣の財政上の特例措置としての「合併特例債」（平成11年から導入）を廃止し、「合併算定替<sup>(59)</sup>」の期間を10年から段階的に5年に短縮することとした。同法が重点を置いたのは、住民自治の要素である。すなわち、広域化した自治体における住民と行政の距離を埋めるため、「住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織<sup>(60)</sup>」として、次のような「地域自治組織」制度に関する規定を置いた。

(a) 合併特例区制度（合併新法第26条・第27条、改正後の合併特例法第5条の8等）

(b) 地域自治区〔合併時の特例〕（合併新法第23条第1項・第3項、改正後の合併特例法第5条の5等）

(a) の合併特例区は、5年以内の一定期間存続する特別地方公共団体であり、法人格を有するが、(b) の地域自治区は「行政区」的なもので法人格がない。第27次地方制度調査会では、基礎自治体としての一体性を失うことのないように、一般的には (b) を導入すべきであるが、市町村合併に関しては、合併前の市町村の果たしてきた役割にかんがみて (a) を置くことも認め<sup>(61)</sup>たものである。

地域自治区<sup>(62)</sup>は、市町村長の権限に属する事務を分掌し、地域住民の意見を反映させつつ

(54) 市町村の合併の特例に関する法律第6条により、合併後最初の選挙に係る任期に限り、定数の2倍を超えない範囲で定数を定めることができる。合併新法第8条にも同趣旨の規定がある。

(55) 一例として、秋田県大仙市（平成17年3月22日合併、議員136人、人口98,326人）が報道された。「社説 市町村合併はこれで終わりではない」『日本経済新聞』2005.4.4.

(56) 合併特例法は、平成17年3月31日をもって失効するが、経過措置（同法附則第2条の2）により、同日までに合併申請がされた場合には、地域自治区等について同年4月以降も効力を有する。

(57) 施行日は平成17年4月1日。5年間の限時法。

(58) 市となるべき要件の特例、議会の議員の定数・在任に関する特例等。地方税、地方交付税に関する特例も引き続き置かれた。

(59) 前掲注 (52)

(60) 前掲注 (39), p.11.

(61) 同上

(62) ヨーロッパには、住民の意思を行政に反映させるため自治体内に近隣自治区を置く制度がある。イタリアについて、小林剛弘「イタリアおよびスウェーデンにおける市町村の合併と近隣自治機構 (1)」『自治体国際化フォーラム』154号, 2002.8, pp.18-23.; スウェーデンについて同「イタリアおよびスウェーデンにおける市町村の合併と近隣自治機構 (2)」『自治体国際化フォーラム』155号, 2002.9, pp.34-39.; スコットランド（イギリス）について井上宣也「英・独・蘭の近隣行政 (その一) - 英国・スコットランドのコミュニティ・カウンシルについて」『地方自治』552号, 1993.11, pp.66-73.; ドイツについて大西淳也「英・独・蘭の近隣行政 (その二) - ドイツ・ノルトライン・ヴェストファーレン州の区制度について」『地方自治』555号, 1994.2, pp.16-24. 参照。イタリアを除き、自治体の合併・再編成後に設けられたものである。

処理することを目的とする制度で平成16年に地方自治法に規定された（第202条の4）ものであるが、合併時には、市町村の全域に設けることを原則とする地域自治区を1又は2の市町村に設けることができること、特別職の区長を置くことができることといった一般の地域自治区に対する特例として設けることができるとしたものである。この特例は、全国で37の例<sup>(63)</sup>がある。合併特例区の設置の現状を見ると、平成17年3月時点で申請したのは57市町であり、全体の合併数581の約1割である<sup>(64)</sup>。地域自治組織を設けるかどうかについては、合併後の自治体の一体感を高めるために不要という考え方もあり得るが、多くの市町村を合併し広域化した（いわゆる大型合併）自治体の地域自治の在り方からは地域自治区が必要であるとの意見<sup>(65)</sup>がある。

合併が困難な地域の事務処理をどうすべきかについては、なお検討課題である。この問題は、従前から認識されていたところであり、地方制度調査会<sup>(66)</sup>は、「自然的・社会的な条件等から合併を実現することが困難な地域については都道府県や広域行政制度による市町村行政の補完、代行、支援を引き続き検討する必要がある」としていた。

合併が困難な地域の事務処理について、現在、検討対象とされている方法は次のとおりである。

#### (i) 広域行政に関する制度の活用

まず、広域連合<sup>(67)</sup>の活用が考えられる。広域連合は、第23次地方制度調査会「広域連合及び中核市に関する答申」（平成5年4月19日）に沿って平成6年に創設された。しかし、かねてから自治体を総合的な行政主体<sup>(68)</sup>と位置づける考え方があり、同答申は事務単位で広域的処理を行うよりも、市町村合併が望ましいとも述べていた<sup>(69)</sup>。

しかし、その後、地方分権推進委員会が「自然的、社会的条件等から容易に合併が進まない地域の小規模市町村においては、広域連合制度等を活用した事務の共同処理の推進、都道府県等との人事交流の促進、都道府県等の広域連合への参加等を通じ、行財政能力の強化とサービス水準の向上に努める<sup>(70)</sup>」とし、第27次地方制度調査会答申も「合併の進捗状況や市町村の具体的ニーズを踏まえ、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することについて検討を進める必要がある<sup>(71)</sup>」として、広域連合等の活用について前向きな考え方を採るに至っている。

広域連合のほかに広域連携としては、事務の共同処理方式としての地方公共団体の組合（地方自治法第284条）、地方開発事業団（同法第298条）、協議会、機関・職員の共同設置、事務の委託

(63) 「地域自治組織の設置状況一覧（平成17年3月31日現在）」総務省ホームページ< <http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html> >。合併の期日が同年4月以降の市町村における設置例である。

(64) 上林 前掲注 (49), p.59.

(65) 同上, p.60.

(66) 前掲注 (42) 「答申」

(67) 都道府県又は市町村が議会の議決により、協議により規約を定めて設置される特別地方公共団体で、国又は都道府県等の事務を処理する（地方自治法第291条の2以下）。平成16年3月末現在で82の連合が設置されている。三野靖「合併新法と自治体のあり方」『月刊 自治研』541号, 2004.10, p.64.

(68) 現行の地方自治法には「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」（第1条の2）と明確に規定された。

(69) 同答申を引用すると、「交通・情報通信手段の発達、日常生活圏の拡大や地域間の連携、協力の推進等により、市町村行政の広域化が要請されている。これについては、広域連合等の活用とその充実を図り、広域的な行政需要に応えることが必要であるが、総合的な行政主体として、地域の課題を包括的に解決するという観点からは、市町村の合併により、意思決定、事業実施等を単一の団体が行うことが効果的である。」

(70) 第2次勧告（平成9年9月3日）

(71) 前掲注 (39), p.10.

(同法第252条の2～第252条の16) 等がある。広域連携に共通する課題は、事業実施及び負担金等の自治体間の調整、住民自治との関係であるといわれる<sup>(72)</sup>が、大局的な視点で事業を企画、実施することができる点に優位性があるとしてその可能性を評価する見解がある<sup>(73)</sup>。

#### (ii) 事務の都道府県への委譲等

広域連合等の仕組みをもってしても、なお、地域の事務を処理することができない自治体もあり得るところである。この場合、上記第27次地方制度調査会答申は、「組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常的基础自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き続き検討する必要がある。この場合において、都道府県は当該事務を自ら処理することとするほか、近隣的基础自治体に委託すること等も考えられる」としている。

### おわりに

第一次地方分権改革の結果を踏まえて、自治立法権の拡充の方向と市町村合併の課題について概観してきた。地方分権改革は、現在進行中の第二次改革(財政面での自治体の自立)を経て、最終的には第三次改革(住民自治)<sup>(74)</sup>と進んでいくことが期待されている。その最終的な目標は「地方自治の本旨」(憲法第92条)の実現<sup>(75)</sup>であり、「住民自治」がその核心を成す<sup>(76)</sup>。自治立法との関係では、立法過程への住民参加<sup>(77)</sup>が重要となろう。既に、条例において条例制定過程における住民参加を規定する動きが見られる<sup>(78)</sup>。

また、第一次分権改革による市町村への権限の移譲及び市町村合併の進展に伴い、広域的行政を担うという都道府県の役割が変化することから、都道府県のあり方<sup>(79)</sup>、道州制等が大きな論点となるであろう。

(あみの みつあき 行政法務課)

(72) 三野 前掲注 (67), pp.64-65.

(73) 同上, p.65.

(74) 第一次から第三次までの地方分権改革という概念及びその中心課題は、地方分権推進委員会最終報告(前掲注(2))によった。

(75) 前掲注 (39), p.2.

(76) 同上, p.3.

(77) 人見剛「住民自治の現代的課題—地方議会・住民参加・住民投票—」『公法研究』62号, 2000.10, pp.194-195.

(78) 例として、ニセコ町まちづくり基本条例(平成12年条例第45号。第42条においてまちづくりに関する重要な条例の制定・改廃における町民の参加を規定)、横須賀市パブリック・コメント手続条例(平成13年条例第31号、第4条において市の基本的な制度を定める条例等の制定・改廃におけるパブリック・コメントの実施を規定)がある。

(79) 第27次地方制度調査会答申において、都道府県のあり方及び道州制について提言されている。平成16年の改正地方自治法において、都道府県の発意による合併が認められた(改正前の法では、法律の定めによる合併のみ規定。第6条第1項)。

(表) 地方分権推進・市町村合併関係年表

年	地方分権推進	市町村合併	備考
平成5年	6.3:衆議院「地方分権の推進に関する決議」 6.4:参議院「地方分権の推進に関する決議」		宮澤内閣 (3.11.5~5.8.9)
	10.27:第三次行革審最終答申(規制緩和と地方分権に重点)	同左:「市町村の自主的合併の推進が望まれる」	細川内閣 (5.8.9~6.4.28)
平成6年		3.17:市町村の自主的合併の推進方策等に関する調査研究委員会報告書(旧自治省)	羽田内閣 (6.4.28~6.30)
	9.26:地方分権の推進に関する意見書		村山内閣 (6.6.30~8.1.11)
	11.22:第24次地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」	同左:市町村の自主的な合併の推進に関する答申	
12.25:「地方分権の推進に関する大綱方針」(閣議決定)			
平成7年	5.19:地方分権推進法成立	4.1:全国の市町村数3,234 4.1:市町村合併に係る住民発議制度(合併特例法改正)	
	7.3:地方分権推進法施行(5年時限、12年5月、期限1年延長)、地方分権推進委員会発足		
平成8年	3.29:地方分権推進委員会中間報告		
	12.20:地方分権推進委員会第1次勧告(機関委任事務廃止、国の関与の新ルール等)	12.20:同左中「市町村の自主的合併を一層強力に推進する必要」	
平成9年	2.1:地方分権推進委員会中間報告	6.3:「財政構造改革の推進について(閣議決定)」市町村合併への積極的支援	第1次橋本内閣 (8.1.11~8.11.7) 第2次橋本内閣 (8.11.7~10.7.30)
	7.8: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、補助金、税財源等)	7.8:同左中「市町村合併の推進、『財政構造改革の推進について』における市町村合併の推進に関する指摘も踏まえつつ、今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進」	
	9.2:地方分権推進委員会第3次勧告(地方事務官、駐留軍用地特措法)		
	10.9: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)		
	12.24: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		4.24:第25次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」	
	5.29:「地方分権推進計画」(閣議決定)		
平成11年	11.19:地方分権推進委員会第5次勧告(公共事業のあり方の見直し等)		小淵内閣 (10.7.30~12.4.5)
	3.26:「第2次地方分権推進計画」(閣議決定)	3.31:全国の市町村数3,232	
	7.16: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(地方分権一括法)公布	4.1:改正合併特例法施行(「合併特例債」の創設) 8.6:「市町村の合併についての指針」(旧自治省)	
平成12年	4.1:地方分権一括法施行		

	8.8：地方分権推進委員会意見（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等）		第1次森内閣 (12.4.5～12.7.4) 第2次森内閣 (12.7.4～13.4.26)
	10.25：第25次地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」	10.25：市町村合併（協議会設置）に係る住民投票制度導入提言（第25次地方制度調査会答申）	
		11.27：「市町村合併の推進についての意見」（地方分権推進委員会意見）	
		12.1：市町村合併の推進「行政改革大綱」（閣議決定）	
平成13年	6.14：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等）		第1次小泉内閣 (13.4.26～15.11.19) 第2次小泉内閣 (15.11.19～)
	7.3：地方分権推進改革会議発足		
平成14年	10.30：「事務・事業のあり方に関する意見」地方分権推進改革会議	3.31：市町村合併（協議会設置）に係る住民投票制度導入（合併特例法改正） 4.1：全国の市町村数3,218 11.1：今後の基礎的自治体のあり方について（第27次地方制度調査会第10回専門小委「西尾私案」）	
平成15年	6.6：「三位一体の改革についての意見」地方分権推進改革会議 11.13：第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」「当面の地方税財政のあり方についての意見」	11.13：市町村合併の推進、17年度以降の推進のあり方（第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」）	
平成16年	5.12：「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」地方分権推進改革会議	12.24：「今後の行政改革の方針」（閣議決定）「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1000を目標とする』という方針を踏まえて、引き続き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」	
平成17年		3.31：合併特例法失効（17.3.31までに合併申請したものに引き続き適用。附則2条）、新合併特例法（市町村の合併の特例等に関する法律）施行、合併特例債廃止 4.1：全国の市町村数2,395 10.31：全国の市町村数2,191	
平成18年		3.31：全国の市町村数1,821	

（出典）「地方分権の推進についての動き」内閣府ホームページ＜ <http://www.cao.go.jp/bunken/ugoki.html> ＞等を基に作成