

平成 29 年 3 月 8 日

申請者 木村俊介
論文題目 グローバル化時代の広域連携—仏米の広域制度からの示唆
審査員 山田洋、高橋滋、野口貴公美

1 はじめに

申請者である木村俊介氏は、長年にわたり、総務省等の職員として、自治体行政の一線で活躍してきたが、その経験を生かして、4年前から、本学において、地方自治法制を中心とする教育と研究に従事してきた。その間、地方行政に関する論攷の執筆にも精力的に取り組み、単著として、『広域連携の仕組み』(第一法規、2015)及び『Regional Administration in Japan』(Routledge,2016)を上梓している。平成の大合併による基礎的自治体(市町村)の規模の拡大後も、自治体間の広域的な相互協力のための枠組みである広域連携の重要性は高まり続けているが、木村氏は、この問題に早くから注目し、これらの著書においても、わが国における広域連携の法制度を詳細に分析してきた。本学位申請論文(以下、「本論文」という。)は、こうした研究を踏まえて、仏国および米国における広域連携制度との比較を通じて、それぞれの国内の制度的事情が基礎的自治体のあり方に影響を及ぼし、さらには、これが広域連携のあり方にも反映していることを論証して、そこからわが国における広域連携の法的課題を抽出することを試みるものである。

このように、本論文は、木村氏の年来の研究を集大成する 400 頁を超える力作であるが、その構成は、以下のとおりである。

序章

第1編 基礎的自治体と広域対応

- 第1章 基礎的自治体のあり方
- 第2章 基礎的自治体の制度的事情
- 第3章 広域的対応の種類

第2編 広域的対応の動向

- 第1章 法人設立型連携(仏国の事情)
- 第2章 契約型連携(米国の事情)
- 第3章 我が国における基礎的自治体と広域的対応

第3編 国際比較と提言

- 第1章 国際比較
- 第2章 総括及び提言

おわりに

2 本論文の課題と内容

わが国の地方自治法における事務の共同処理の手法として中心的役割を果たしてきたのは、特別地方公共団体である事務組合であるが、行政主体として迅速な意思決定を行うことができないなどの課題が指摘されている。他方、近時の法改正により整備された自治体間の連携協定などの契約型連携手法は、未だに本格的な活用に至っていない。こうした現状認識を踏まえて、木村氏は、広域的な社会経済需要に対応する広域行政を担うため、基礎的自治体がこのような手法を有効に活用していくため、どのような点に留意すべきか、さらには、どのような制度の改革を図っていくべきか、を問題として設定する。

まず、第1編においては、「国家の制度的事情(National institutional context)」がその国の広域組織のあり方に影響を与えている」とするオランダの研究者ルディ・フルスト(Rudie Hulst)の指摘を踏まえて、国家の制度的事情がその国の基礎的自治体のあり方に影響を与え、ひいては、その間の広域連携のあり方にも影響を与えているとする分析枠組が提示される。具体的には、①国法上の国内制度形態(具体的には、地方制度の法的位置づけ、連邦国家/単一国家という国家形態及び地方組織の階層性)、②基礎的自治体に係る政策上の期待(制度化された自治体に対する事務配分及び分権改革の具体的動向)、③自治体の最適規模の選好の視点、という三要素が制度的事情として位置づけられる。そして、木村氏は、仏米日各国の事例を素材としつつ、各国の行政政治体制の歴史的沿革とも相まって、これらの制度的事情が重層的にその国の基礎的自治体と広域連携のあり方に影響を与えていることを明らかにしている。

このような認識を前提として、第2編においては、仏国及び米国における広域連携の制度が具体的に分析される。すなわち、広域連携の仕組みとして、法人の設立を通じて広域連携活動を行う法人型連携と自治体間で契約を締結する仕組みである契約型連携を対比し、それぞれの代表例として仏国と米国とを対象として、それぞれの制度が子細に検討されている。まず、仏国の法人型連携については、そこでの広域的組織の本質的特性として、①地域の包括的責務を担うこと、②自治体からの独立性(とりわけ、課税権に代表される財政的独立性と議員の直接選挙に代表される民主的独立性)を有すること、が指摘され、木村氏は、とくに後者について、自治体間合意主義を要素とするわが国の事務組合制度の改革に際して示唆に富むと評価している。他方、米国の契約型連携については、①契約事項が法定ではなく当事者意思を基礎に定められること、②廉価なコストへの指向が強いこと、③サービス購入という視点から民間委託契約と選択的に扱われていること、などの特性が指摘され、木村氏は、ここでも、わが国の契約型連携である事務委託や連携協約等の改善を考える上で示唆するところが大きいとする。

第3編においては、こうした国際比較の結果として、まず、仏米日の近年の広域的対応に係る共通点として、二つの点が指摘される。第一に、行政主体の種類及び所管事務の錯雑性の増大である。わが国においても、政令市や中核市など、基礎的自治体間の権能の階層が複

雑化しているが、仏国においても、超小規模な基礎的自治体の存在を背景とする広域組織の組織数及び事務配分の錯雑化が進行する一方、米国においても、選択的な法人化の構造の中での多様な自治体単位のあり方が出現している。第二に、広域的対応手法の多様化である。わが国においても、近時は連携協約などの多様な広域連携のあり方が出現しているが、仏国においては、連合型 EPCI などの法人型広域連携が発展する一方、米国においては、契約型を始めとする多様な広域的対応手法が発展していることが指摘される。

これらの国際比較を踏まえて、木村氏は、現代国家として高度化する住民ニーズや広域的需要に対応していくために、わが国の広域連携制度について、責務履行の実効性、行政運営の効率性、及び広域的対応手法における選択可能性、の三要素を充実させることが肝要であるとする。そして、このような観点から、わが国の法人型連携と契約型連携について、それぞれ、以下のような斬新な地方自治法の改正の提言を行っている。

まず、法人型連携については、①責務履行の実効性確保策として、事務組合に係る直接公選の導入、事務組合の課税権の創設、事務組合と構成団体間の合意形成の充実に関する事項の法定、②行政運営の効率性確保策として、構成団体の執行機関による事務組合の定型業務(会計部門など)の代替に係る制度の創設、③選択可能性確保策として、事務の委託方式への転換等についての事務組合に対する都道府県知事の勧告権の充実、が提案されている。他方、契約型連携については、①責務履行の実効性確保策として、複数市町村が共同で都道府県と代替執行の契約を結ぶ制度の創設と市町村による都道府県に対する事務の代替執行を求める意見提出権の創設、②効率性確保策として、事務の受託団体による経費削減の努力義務、受託団体による受託経費の積算基礎の公表義務、及び受託団体が民間とのコスト比較を踏まえた経費設定をする努力義務の法定、③選択可能性確保策として、公共サービスの提供に際して、直営、広域連携、民間委託のいずれを選択するかを基礎的自治体が継続的に検証する努力義務の法定、が提案されている。

3 本論文の評価

以上からもうかがわれるように、本論文は、次のような優れた特徴を有しており、地方自治の法制度に関する比較法的研究として、高く評価されるべきものといえる。

まず、第一に、これまで、やや平板な制度紹介しかなされてこなかった仏国と米国の自治体間の広域連携のあり方について、法人型連携の代表としての仏国と契約型連携の代表としての米国との対比という軸を設定することによって、その特徴を鮮やかに提示することに成功していることである。とりわけ、それぞれの国の基礎的自治体そのもののあり方にまで遡って、広域連携のあり方の由来する「制度的事情」が解き明かされており、両国の地方自治制度の理解を大きく進めるものとなっている。結果的には、本論文の直接のテーマである広域連携の問題を切り口として、そもそも基礎的自治体とは何か、という地方自治法制の基本問題を考える契機を与えるものとなっている。

第二の特徴は、こうした叙述を支える分析の極めて高い実証性である。わが国についてはもちろん、仏国や米国の地方制度に関する膨大な資料を丹念に分析検討するだけでなく、的確な現地調査も実施して、そこから各国の制度の実情を浮かび上がらせるという木村氏の手法は、本論文の説得力を極めて高いものとしている。ここにも、行政実務の現場に長く関与してきた木村氏の知見が生かされているといえよう。

第三に、こうした比較法的な分析に裏付けられたわが国の広域連携の法制度に関する木村氏の法政策的提言の具体性と斬新さが本論文の最大の特徴といえる。単に仏国や米国の法制度を参照するにとどまらず、わが国の現状に対する綿密な検討に立脚した木村氏の提言は、説得力に富む。とりわけ、仏国の法人型連携の特質として法人の独立性に着目し、そこから、わが国の事務組合の独立性確保の方策を引き出し、他方、米国の契約型連携の特質としてコスト志向や官民の選択確保に着目して、そこからわが国におけるコスト比較の義務を提言するといった手法は、鮮やかである。

もちろん、本論文についても、残された課題がないわけではない。法制度の比較という論文の構成から考えると、仏国と米国との分析手法の不統一が気になる。いずれも実証的な手法がとられているが、前者においては統計資料等の分析に重きが置かれ、後者においては実地調査が中心とされている。その結果、仏国については、基礎的自治体や広域連携の具体のあり方が必ずしも十分に理解できないのに対して、米国については、広域連携の全体像が把握しにくい憾みがある。もちろん、単一性と多様性という両国の特質に適した手法が採用されているという側面はあるものの、今一步の工夫が求められよう。さらに、わが国の法制度に対する木村氏の提言については、それが具体的であるがゆえに、当然のことながら、多くの異論が予想される。たとえば、仏国にならって事務組合に課税権を与え、その前提として直接公選を導入するといった提案については、その前提として、種々の制度改革が必要となることは明らかで、その現実性等については、さまざまな疑問が出されることとなろう。よりきめ細やかな説明が求められよう。

しかし、こうした残された課題については、木村氏の今後の研究の進展に待つべきものであって、本論文自体の有する高い価値を損なうものではない。

4 結論

以上の評価及び所定の試験の結果に基づき、審査員一同は、木村俊介氏に一橋大学博士(法学)の学位を授与するのが適当であると判断する。