

# 論文要旨

## 「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―」

### I 基礎的自治体と広域的対応

#### 1 問題設定

自治体の中には、広域的な行政に任ずる広域自治体と、最も住民・地域生活に近い基礎的自治体が存在する。さらに、広域的な社会経済需要に対応する広域行政を担うために整備された広域組織も極めて重要な役割を果たしている。

しかし、伝統的に運用されてきた広域的行政の手法は、迅速な意思決定が困難であるなど、行政主体としての実効性等について改善の余地があると指摘されている。また、2014年の自治法一部改正により、事務の代替執行及び連携協約という契約型の協力方式が導入され、これらの新たな手法を有効に活用することが期待されている。

本書は、自治体がこれらの広域連携の手法を有効に活用していくために、どのような点に留意し、どのような制度の改善を図っていくべきかという問題設定を行い、諸外国の広域連携の制度との比較を行いつつ、考察を行うものである。

#### 2 アプローチ

フルスト(Rudie Hulst)は、広域行政の需要に対する4つの戦略的対応（①基礎的自治体の合併、②基礎的自治体の責任の限定、③公共サービスの民営化、及び④基礎的自治体の広域連携）を挙げているが、本書では、国際的な普遍性が高い①及び④を合わせて「広域的対応」と呼ぶこととし、その特性や課題について考察する。

フルストは、“National institutional context”（国家の制度的事情）がその国の広域連携のあり方に影響を与えていることを示唆している。本書は、このような点を踏まえ、さらに、制度的事情が基礎的自治体に影響を及ぼし、さらには、その国の広域連携の在り方に影響を与えているのではないかという点を考察する。

そこで、第一に、制度的事情として、①国内制度形態、②自治体に係る政策上の期待、③最適規模の選好の視点の3つの要素を設定し、これらの制度的事情が基礎的自治体の在り方に与える影響を取り上げる。

#### 3 基礎的自治体の在り方

我が国においては、民主制や政策の弾力性を担保する補完性の原理を踏まえ、市町村が基礎的自治体としての役割を担っている。ここで重要な点は、住民との直結性と包括的権限を備えた基礎的自治体に優先的に権限を配分することを通じ、行政の民主的处理と総合的处理を実現することが意図されている点である。

また、このような法制度上の想定に加え、近年、中央集権制からの脱却を図る民主的な手段として地方分権の手法の発展・定着が見られる。このような構図の中で、包括的権限を備えた基礎的自治体は、いわば地方分権改革の究極の受け皿となる行政主体に該当し、補完性原理の普及と軌を一にして、今日その役割が関心を集めている。

#### 4 基礎的自治体と制度的事情

前述の3つの制度的事情の各国の特徴が、その行政政治体制の歴史的沿革の違いも相まって、重層的に基礎的自治体及び広域的対応に影響を与えている。その特徴として、以下の点に留意すべきである。

##### (1) 国内制度形態

ア 国内制度形態として、本書では、地方制度の法令上の位置づけ、国家形態（連邦制国家/単一国家）及び階層制をその要素として設定している。地方制度の法令上の位置づけは、例えば単一国家である仏国、伊国

や我が国においては、地方自治の制度的保障や自治体の憲法上の位置づけが基礎的自治体の制度的な安定を支える枠組みとなっている。一方、連邦制国家の中では、例えば米国においては連邦憲法には地方政府条項はなく、州憲法上の地方政府条項は州により異なり、連邦構成政府ごとの地方行政制度の多様性が特徴となっている。この例に示されるように、各国における自治体の法的位置づけの内容は、その国の自治体制度の安定性や多様性に大きな影響を与える要因となっている。

イ 国家形態については、一般的には、連邦制国家においては、米国に代表されるように連邦政府による国家統一的な地方政府に対する行政統制は基本的には生じにくい傾向がある。これに対し、多くの大陸系諸国及び日本は、単一国家であり、比較的中央政府による自治体に対する行政統制が強く機能している。このように国家形態は、自治体の事業規模の多寡よりも、国と地方の行政執行上の関係性（行政統制）の強弱の程度に強く影響を与えている。

ウ 階層制については、諸外国の中では、二層制の国に次いで三層制の国が多い。特に三層制の国においては、仏国や伊国のように超広域的自治体及び広域的自治体の権限の見直しを巡る論議が喚起される傾向がある（仏国における一般権限条項の廃止・復活・再度の廃止など）。このように階層制は、自治体の規模・能力と相互に制度的な影響を及ぼし合っている。

## (2) 基礎的自治体に係る政策上の期待

基礎的自治体に係る政策上の期待は、行政・政治上の意思に立脚した枠組みとして定められる自治体の役割であるが、それを表象するものとして、事務配分と地方分権が挙げられる。まず、基礎的自治体に対する事務配分は、通常は国の法律（行政個別法）により定められた国家の政策的意思であり、基礎的自治体に対して多くの事務が配分されている国については、政策上の期待が高いことの表象となる。次に、基礎的自治体に対する期待においては、その国における地方分権の動向が重要な鍵概念となっている。現代民主国家においては、民主制の確立を淵源として、権力分立及び自治権確立の在り方が形成されてきたが、自治体の法的位置づけや国家形態の選択においては、集権制を否認し権力分立を確立する姿勢が作用しており、それらの枠組みが基礎的自治体の規模・権能の制度設計に大きな影響を与えている。すなわち、各国の国内事情及び歴史的沿革により状況は異なるが、一般的に言えば、地方分権の進展は、民主制及び住民の行政過程への直接参加のプロセスの発展を伴い、基礎的自治体への政策的期待が高まる行政構造に結び付きやすくなる。

## (3) 自治体に係る最適規模の選好

自治体に係る最適規模の選好については、自治体の機能性と品質の問題がその基底に存在する。現代社会の発展に伴い、市民の自治体に対する感受性も鋭敏なものになっている。このため、自治体の機能性の一方的な追求ではなく、地域内分権や住民の直接参政等を通じた行政の品質の問題が重要になり、この点は自治体の規模論とより密接に関連するようになっている。

そして、これらの基礎的自治体のあり方を巡る議論は、広域組織のあり方にも影響を与える。例えば仏国は、国内制度形態において依然として中央集権的要素が残り、かつ、変動的要素を伴う三層制を有し、政策上の期待として基礎的自治体（コミューン）の果たす役割が重要であり、規模の最適性において比較的小規模な基礎的自治体が選好される国であるが、同国では基礎的自治体の行政能力を補完する広域組織の著しい進展が見られ、組織・権限の錯綜が課題となる状況となっている。

もとより、各国の国内行政制度は、歴史的沿革、自然・社会情勢、政治体制を始め各種要因によって形成されていくものであるが、諸外国においても基礎的自治体を巡る制度は大きく動いている。そして、広域行政の需要

に対応する広域的対応の動きを見る上で、これらの基礎的自治体を巡る構造的状況を念頭に置いておくことが不可欠である。

## 5 広域的対応の種類

### (1) 基礎的自治体の合併

自治体の広域的対応は、基礎的自治体の合併と広域連携から成る。合併については、多くの欧州諸国において、1950-1970年代に、区域改革としての取組が見られるところである。その中で、本書では仏米2か国の合併の取組を取り上げた。仏国においてはマルスラン法による合併促進策が講じられたが、社会的背景や歴史的沿革等の諸要因によりコミューンの細片状態が克服されなかった。一方、米国では法人住民化比率が2010年現在62.2%であり、今後も逐次ミュニシパリティの設立が進められる中で、併せて都市問題に対処する機能の発揮を期待し得るか否かという構図の下で合併の当否が論じられることが特徴である。このように国ごとに、地方行政制度を取り巻く社会的要因により、合併の枠組み及び成果には大きな差が生じている。

### (2) 広域連携手法

以下において、法人設立型広域連携の事例として仏国、契約型連携の事例として米国を取り上げるとともに、我が国の広域連携の枠組みに触れる。

#### ア 法人設立型連携(仏国の事例)

仏国においては、制度的事情たる国内制度形態としては、単一国家制を基礎として集権的要素を残している。その一方で、自治体に係る政策上の期待の具現化としての地方分権においては、同国の20世紀末以降の第1次及び第2次地方分権改革にみられるように、常に主要な国内政治課題として扱われてきた。また、この点に関連し、国内制度形態としての階層制において、仏国は比較的歴史が新しく、かつ、流動性を備えた三層制を運用している。このような流動性を備えた三層制の下で基礎的自治体であるコミューンは、住民との近接性を基礎とし三層の自治体階層構造の中では安定した地位と権限を備えている。また、同時に、最適規模の選好の視点においては、行政活動の機能的実施だけでなく民主的品質も重視され、基礎的自治体の規模として超小規模(千人未満)の団体が多く選好される事情を有している。

一方、仏国では、自治体や公法人が担う事務は、一般利益の欲求の充足を目的とする活動である公役務概念を軸として考えられてきた。仏国の公法学者モーリス・オーリウ(Maurice Hauriou)は、公役務の担い手としての公施設法人に着目し、地方分権とは異なる行政事務ごとの分権を意味する役務分権の担い手として公施設法人の意義を指摘していた。

そして、前述の制度的事情や、公役務概念の発達を背景として、仏国においては、コミューンの行政能力を補う広域的対応が重視され、自治体が法人を設立する方式の広域連携(EPCD)が普及し、EPCIは2014年現在で約1万5千団体に上り、全コミューンの99.8%がいずれかのEPCIに所属するなど、制度的に顕著な発展を遂げている。

このように行政主体として重要な役割を担うEPCIについては、規約事項、設立、直接選挙及び課税を巡って様々な論議や制度改正が行われてきたところである。特に本書においては、事例研究としてEPCI7団体の規約事項と我が国の事務組合の規約の比較分析を行ったところ、EPCIにおいては、執行機関としての理事会に関する事項その他の詳細な事項を規約に定めるなど、準議院内閣制を取る行政機構としての基本的性格が規約事項に影響を与えていることが明らかになった。

## イ 契約型連携(米国の事例)

米国においては、第一に、国内制度形態としての国家形態として連邦制を採用し、地方行政制度の法令体系上の位置づけとして、連邦憲法においては地方政府条項がなく、「自治体は州の創造物」という考え方が判例上も定着していることを背景として、地方行政制度に関し、各州の独自性が発達し、全国的統一性の要請が希薄であることが特徴である。

第二に、法人化住民比率が2010年現在62.2%であり、基礎的自治体が所与の存在ではなく、住民にとってはミュニシパリティを設立するかカウンティの行政サービスを受け続けるかという行政サービス提供主体を選択する問題が前提として存在している。このため、法人化が進展する一方、住民投票等による合併も相当程度行われ、ミュニシパリティの総数は漸増を続けている。

第三に、コミュニティ単位で住民の要請により法人化されることが多いため、2012年現在、千人未満の小規模なミュニシパリティが9,205団体(全体の47.2%)存在し、特に大都市圏周辺では、行政サービスの非効率を招くとともに、郊外の人口増加・住宅地域の拡大により、既存の団体の境界で消防、水道、住宅開発等のサービスが分断されることが問題になっている。

第四に、1960年代以降の大都市の生活環境の悪化、郊外部への人口流出等のアーバン・クライシスが深刻化するとともに、ミュニシパリティの境界をまたがる広域的対応方策として、連邦・州・地方の役割分担が重要な課題となっている。

このような状況の下で、米国では、広域連携の方策としては、地方自治単位間の協定/契約、広域協議会、特定目的区、州やカウンティ等への行政機能の移行、ミュニシパリティとカウンティとの統合等の手法が講じられてきた。

特にこの中で、地方自治単位間の協定/契約は、コントラクトと呼ばれる契約手法に代表されるように盛んに利用されてきた。カリフォルニア州レイクウッドシティのプランに代表される米国のコントラクトの特徴は、①複数目的にわたる公共事業・治安対策事業等の包括的な契約が行われること、②カウンティ・ミュニシパリティ間の契約当事者としての対等な関係を基に、例えばサービスに係る適用条例について契約条項により自由に定め得るなど、契約条項を基礎とした地方自治単位間の協力関係が構築されること、③ミュニシパリティは、法人化を契機に全て直営で行う形態と他機関から「サービス供給を購入」する形態についてコスト比較を行いつつ他団体との協力形態を効率性の観点から比較検証すること、④ミュニシパリティは、「サービスを購入」という発想から、地方自治単位(カウンティ)との契約と民間委託契約とを対置しその比較の下で、契約相手を選択する発想を取ること、⑤サービス供給提供者(カウンティ)においても、シェアド・サービスの理念に立ち、公正なコスト積算を踏まえ、財源確保策の一環としてコントラクトの有効活用を考えていること等を挙げることができる。

## ウ 日本

我が国においては、制度的事情たる国内制度形態において、単一国家制度の下で、行政制度における全国統一性の要請が強く作用するとともに、19世紀末に創設された市制町村制以来約130年にわたり安定的な二層制が運用されてきた。また、19世紀以降、近代国家建設のための行政機構の能力強化や国内政治体制安定化を図るため、我が国においては、自然村を転換し行政村としての基礎的自治体を確立することが重視されてきた。このため、19世紀以降3度にわたり基礎的自治体の合併が実施されてきた。これらの大合併は、特定の行政分野の事務(教育、衛生等)を履行する能力を付与し、行政村への転換を図ることを目的として行われてきた。その際、財産区制度、地縁による団体制度、及び地域自治区制度など、市町村の区域内の一部の住民の自然集落的統治・管理を担う制度が逐次整備されてきた。これらの地域自治的組織はその後安定的に増加し、地方公共団体と自然集落的機能を担う地域自治的組織が機能分担を行い、このことを背景として我が国では比較的円滑に基礎的自治体について行政村への転換が進んだものと考えられる。

また、同時に、我が国では事務組合等の共同処理方式（広域連携手法）についても、19世紀末以来、町村組合制度が町村制（1888年施行）に規定され運用されていた。当該組合制度は、戦後、1947年に施行された自治法においても一部事務組合の制度として継承され、我が国においては、広域的対応において、合併及び広域連携手法の両者が発達してきたものと考えることができる。

その一方で、既存の法人型連携（事務組合）については、自治体関係者からも、二元代表制を取る広域組織の構造において構成団体の長・議会など錯綜した関係者間での合意形成に時間を要し迅速な意思決定を行うことが困難な面があるなど、制度の課題も指摘されている。また、近年は、連携協約、事務の代替執行など、新規の分野として契約型連携が制度下されている。

## Ⅱ 広域的対応の動向

### 1 国際比較

#### (1) 仏米日3か国の共通点

仏米日3か国における近年の広域的対応の動向を巡る共通点としては、以下の2つの点を挙げることができる。

##### ア 行政主体の種類及び所管事務の錯雑性の増大

第一に、行政主体の種類及び所管事務の錯雑の度合い（錯雑性）が増しているという点である。仏国においては三層の自治体相互の関係は流動的な歩みを続けるとともに、レジオンとデパルトマン、広域組織とコミューンという二極化を進める動きを見せつつ、基礎的自治体及び広域組織全体の組織及び事務配分に係る錯雑性が進行し、大きな課題となっている。

また、米国においては、法人化/未法人化の選択的構造の中で、ミュニシパリティは増加傾向を続けるとともに、自治体間合併も行われ、さらに準地方公共団体である特区的目的区の創設、ミュニシパリティとカウンティの統合など、多様な地方自治単位のあり方が発現しているところである。

これらと比較すると、我が国においては約130年にわたり安定的な二層制の自治体制度が運用されてきた点が特徴であるが、基礎的自治体レベルでは政令市等の基礎的自治体内の階層制が存在し、その権能のあり方について複雑性を増している。さらに、これまで法人型広域連携制度を中心に発展してきた我が国において、事務の代替執行制度及び連携協約制度の創設にみられるように、新たな契約型広域連携制度が創設された点は顕著な変化である。このような状況は、各地方公共団体の所管事務を一律に鋳型にはめることが困難な状況をもたらしている。

##### イ 広域的対応手法の多様化

第二に挙げることができる特徴は、広域的対応手法が多様性を増している点である。仏国においては、連合型EPCIの発展により3.5層制と呼ばれるように広域組織が発展するとともに、メトロポールなど広域組織の中でも階層的な自治体としての広域組織制度が整備されるなど、広域組織の中での多様化が進みつつある。米国では、広域的対応手法として、法人型や契約型の広域連携手法など、多様な手法が取られている。

我が国においては、前述のとおり、事務組合その他の伝統的な共同処理方式のほか、近時は、事務の代替執行や連携協約など、新たな契約型広域連携手法が法制度上創設されており、共同処理方式全体の件数は漸増を続けている状況にある。このような動向を踏まえると、各国において、当面は法人設立型や契約型の広域連携手法が併存し、錯綜しながら地方行政制度が運用されていくものと考えられる。

## 2 提言

### (1) 広域的対応に求められる3つの要素

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は、筆者は、広域的対応において以下の3つの要素を充実させていくことが重要であると考える。

第一に、行政主体間の錯雑性が増している中で、広域組織は、他の行政主体の意向や利害関係に左右されることがなく、本来求められる行政責任を果たしていかなければならない。そのためには、広域組織としての責務履行の実効性を充実させていくことが肝要である。また、非法人型の広域的対応においても、関係行政機関間の利害の調整が明確に行われるシステムの充実が求められる。

第二に、前述のとおり行政主体間の錯雑性が増し、行政主体の総体的な構造が複雑化している中で、その一翼を担う広域組織においても、個々の行政主体として行政運営の効率性を充実させていくことが必要である。

第三に、広域的対応手法の多様化が見られる中で、基礎的自治体が広域的対応手法をより弾力的に選択できるという意味での選択可能性を充実させていくことが求められる。

### (2) 法人型広域連携に対する提言

このような3つの要素を軸として、これまで述べてきた諸外国の広域連携制度の考え方を踏まえ、結びとして、我が国の広域連携制度について、法人型広域連携と契約型広域連携のそれぞれについて、以下のような制度改正に係る提言を行いたい。

#### ア 責務履行の実効性

広域組織が責務の履行をする上でその実効性を増すため次のような制度の導入（運用）が考えられる。

- ・事務組合に対する直接公選の導入
- ・事務組合の課税権の創設（広域組織の自治体自主財政権の確立）
- ・事務組合と構成団体の合意形成の充実
  - ①事務組合管理者に重要議案の構成団体への説明責任を法律上規定する。
  - ②構成団体議会から管理者への予算・事業の説明要求権限を法律上創設する。
  - ③管理者から構成団体への事業遂行に係る協力要請権限を法律上認める。

#### イ 行政運営の効率性

- ・構成団体による定型業務の代替

事務組合の執行機関の中で構成団体の執行機関による定型業務など代替可能性がある部分は代替可能とする（例えば、会計部門、法制執務部門、監査部門など、定型的業務であり、かつ、構成団体における執務内容と共通性が高い部門）。

#### ウ 選択可能性

- ・事務組合に対する都道府県知事の勧告権（自治法 285 条の 2）の拡充

事務組合の設置の勧告に留まらず、例えば事務組合方式から事務の委託方式への転換等を勧告する。

### (3) 契約型広域連携に対する提言

我が国の契約型広域連携方策についても、責務履行の実効性、行政運営の効率性及び選択可能性を拡充する制度改正を考えていくべきである。

#### ア 実効性

- ① 市町村の基礎的行政サービスの広域的代替制度（事務の共同代替執行制度（仮称））の創設

- ・都道府県と市町村との協議により、契約型広域連携の手法により、一定条件の下で条件不利市町村の基礎的行政サービスを都道府県が広域的に代替する枠組みを創設する。

その際、複数の条件不利市町村が共同で所管都道府県と契約を締結し共同の代替執行の形式を取る方法が交渉力の均衡化や事務合理化の面で有効であると考えられる。

## ② 市町村の意見提出権の創設

- ・具体的には、自治法の規定において、一定の要件に該当する条件不利地域の市町村について、所属する都道府県に対し、事務の代替執行を要請する意見提出権を付与する。

## イ 効率性

- ・コスト低廉化を志向する姿勢の法定

事務の委託及び事務の代替執行の場合において、受託団体及び代替執行団体（以下「受託団体等」という。）におけるコストの低廉化を志向する姿勢を法制度上も規定することにより、契約型広域連携におけるコスト主義を徹底させることが望ましい。具体的には、自治法において、①受託団体等に対し、公共サービスの質の維持向上を図りつつ経費の削減を実現する努力義務を課す、②受託団体等は受託事務に要する経費（以下「受託経費」という。）の積算基礎を公表する義務を課す、③受託団体等は受託経費の算定に当たって民間事業者とのコスト比較を踏まえ適切な受託経費を設定する努力義務を課す等の方策が考えられる。

## ウ 選択可能性

- ・検証の努力義務の法定

自治法の規定において、基礎的自治体が公共サービスの供給を行うに際し、直営、自治体間の広域連携、民間委託のいずれの事務処理方策を選択するのか絶え間なく検証し見直していく旨の努力義務を課すこととする。

## VI おわりに

本書においては、当該提言において示したように、法制度の改正等を通じ、前述の3つの要素の充実を図ることにより、我が国の基礎的自治体と広域組織における制度的な安定性と国民からの期待に応える正統性を確立することができるものと考えている。今後、現代社会の中で行政主体や行政形態の錯雑性や多様性が一層顕著になることが見込まれる状況の中においても、広域連携制度が住民生活に資する形で一層発展していくことを祈念するものである。