HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	平成６年度地方自治法一部改正の立法過程について
Author(s)	中川, 浩明
Citation	北大法学論集, 46(6), 369-403
Issue Date	1996-03-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15656
Type	bulletin (article)
File Information	46(6)_p369-403.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会資料〉

平成六年度地方自治法一部改正の立法過程について

中川浩明

〈目次〉

一　地方自治法の改正に至る背景
二　広域連合及び中核市に関する答申
三　地方自治法改正案（自治省原案）の作成
四　地方自治法改正案（国会提出案）の確定に至るまでの修正等
五　国会審議
六　広域連合及び中核市制度の今後の運用の見通し
〈質疑応答〉
〈資料〉

埼玉県副知事の中川でございます。つい先日まで、自治大臣官房審議官をつとめており、昨年の地方自治法改正の時点は行政局行政課長の職にありましたので、今回の御報告の依頼があったものと考えております。

一　地方自治法の改正に至る背景

(1)　中核市制度

まず今回の地方自治法改正の経緯、背景についてお話しする。今回の改正は大きく二つの制度の創設を内容とする。一つは中核市制度であり、もう一つは広域連合制度である。

中核市制度についてである。昭和三一年に指定都市制度がスタートした。地方自治法成立当時から存在した「特別市制度」の施行にあたって、旧五大市とその市の所在府県との調整が整わないことから、その折衷案として設けられたものであり、人口五〇万以上の都市を政令で指定するものである。地方自治法の世界では、指定都市制度を除いて市を区分して特別扱いする制度は存在せず、市町村は一律に扱うという考えに立って来た。しかし、その後の人口の変動、社会経済情勢の変化から、市町村の間で、人口の面において、大きな格差が見られるようになり、それが市の行財政能力の格差につながった。その結果、地方分権を進める上での、権限移譲の受け皿として、すべての市町村ではなく一部の市についてのみ権限移譲を行うべきであるとする案が浮上し、今回の中核市制度につながった。具体的には、全国市長会が平成元年七月に人口三〇万程度の都市で、都市機能の集積度や圏域における拠点性が高い都市に対し、現行の指定都市制度と同程度の事務配分を行うべきとの提言を行った。この提言を受け、平成元年一二月には地域中核都市の考え方が第二次行革審で示され、第三次行革審においても引き継がれている。地方自治法上指定都市に加え、それ以下の人口の市について特別の分類を行うべきであるとする考えである。

(2)　広域連合制度

もう一つのの広域連合制度はかなり複雑な経緯をもっている。「連合」という言葉を冠した地方制度調査会の答申としては「市町村連合」「都市連合」といったものが過去にも存在し、昭和四六年には市町村連合案を含む地方自治法改正案が提出されたが、複合事務組合の創設という形に終わっている。

また、都道府県の連合制度を含む区域論についても、さまざまな議論がある。古くは昭和三二年の第四次地制調の「地方制」答申があり、その後都道府県合併特例法の制定についての答申もある。しかし、現実には明治以来の四七都道府県というスタイルを崩してはおらず、交通通信網の発達にも変わらず、現在の都道府県の区域には問題があるのではないかとする議論が根強い。

現在の地方制度調査会の会長は関西経済連合会の前会長である宇野氏であるが、関経連は従来から道州制に熱心であり、昭和五〇年代当初以来経済界をリードする形で道州制導入を何度も提言して来た。中部経済連合会からも提言されている。このような財界における提言を受けて政治家の中にも道州制に触れる者がいるし、全国の知事の中にも道州制、あるいは連邦制を唱えるものが存在する。

このような都道府県の区域を拡大すべきとする議論は、第二次、第三次の行革審、さらにたどると臨調の答申にも見られる。例えば昭和五七年の臨調の答申では、「都道府県の広域化による地方圏の行政機構については、長期的総合的な観点から検討を行う。」といっており、これを受け、第一次行革審の昭和六一年の答申では、「都道府県行政の広域化への対応については、引き続き長期的総合的な観点から検討を行う。」としている。また第一次行革審の平成元年の「国・地方答申」では、「特別地方公共団体として都道府県連合制度を導入する」としている。この時点あたりから道州制の導入の議論の現実味が薄れ、むしろそれと同様の機能を補完的に有する特別地方公共団体としての「連合」の導入の動きに変わっていったと思われる。

この点について、もう少し詳しく述べると、道州制を推進すべきとする議論が単なるスローガンにとどまらず、地方自治法、関連諸法の改正に言及するなどかなりの現実味を帯びてきたため、一方の現在の都道府県制度の維持を求める者との調整がとれないという問題が生じた。そのため、道州制という大きなものを強く推し進めることは混乱を拡大させマイナスが大きいという観点から、代替的なものとして連合制度の創設が主張され始めたのではないかと考えている。俗にいえば、道州制の動きを、広域連合にカムフラージュさせて置き換えたのであろう。したがって、都道府県における広域連合の必要性や、ある現実の需要が明確でないまま、道州制にかわる制度として広域連合の創設議論が出発したという印象を受ける。平成元年の「国・地方答申」では、道州制については、「今後幅広く検討する」として結果として先送りとなっているが、この一年間の地方分

権推進法制定に至るまでの地方分権議論の中でも、道州制に触れるものは少ない。都道府県については、連合制度をまず適用してみて、その上で検討するという議論に変わっており、連合制度創設の所期の目的は達成されたものと思われる。

二　広域連合及び中核市に関する答申

(1)　過去の地方自治法改正と地方制度調査会の答申

このような背景の中、今回の地方自治法改正の契機になったものとして、第二三次地方制度調査会の「広域連合及び中核市に関する答申」が出された。従来から、地方自治法の改正は地方制度調査会の答申を受けて行われるとする認識が強いが、実際には必ずしもそうではない。これまでの地方自治法の改正のうち、地方制度調査会の答申が地方自治法の改正につながった例は四件程度しか存在しない。昭和三五年の「退職年金制度に関する答申」、これは昭和三七年の法改正につながっている。二つ目として、昭和三七年の「首都制度当面の改革に関する答申」、これは第八次の地方制度調査会の特別区の改革答申である。これを受けて昭和三九年の法改正が行われ、区長の選出方法を公選制から任命制に変更することになる。第三の例は、昭和四四年の第一三次地制調の「広域市町村圏及び地方公共団体の連合に関する答申」、昭和四五年の第一四次地制調の「大都市制度に関する答申」、昭和四七年の第一五次地制調の「特別区制度の改革に関する答申」をうけて、昭和四九年の、複合事務組合の創設や特別区区長の公選制への再変更などの法改正が行われた。四つ目が平成三年の法改正である。これは昭和五一年の第一六次地制調の「住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申」、昭和五五年の第一九次地制調「地方行財政に対する当面の措置に関する答申」に基づくものであり、前者は議会制度の改正、後者は監査制度の整備につながった。

過去の地方自治法の改正を、地方制度調査会及びその前身である地方制度調査会議の答申との関係から見ると、昭和三〇年代までの改正のほとんどは、戦後のドラスティックな地方自治制度の一部を元の形に戻すという復古的なものであり、特段、答申に基づくというものではなかった。同時に、昭和三〇年代までの地方制度調査会の答申には、例えば国地方関係を整理する答申等国地方関係の根幹にかかわる答申が多く、地方自治法の改正に直接つながるものは比較的少なかった。その後は地方

自治法の改正はほとんど行われなくなってしまい、結果として前述のように四例程度しか前例がなかった訳である。

今回の広域連合及び中核市両制度については平成五年に地方制度調査会の答申が出され、即座に法制化の動きが起こったことから考えると、今回の広域連合及び中核市制度の創設は、過去に余り例を見ないパターンということができる。

(2) 答申の具体的内容

①広域連合制度

答申においては「答申に当たっての基本的考え方」の中で、道州制について触れている。道州制については「広い観点からの具体的論議が行われることが必要である。」という程度に止められており、道州制議論については先送りというよりむしろ終止符を打ったというニュアンスが強い。広域連合が道州制に代替するものであることを、調査会自体が明らかにしたといえる。

広域連合の答申の具体的な内容は、**資料**の「第二　都道府県及び市町村の区域を越える広域行政体制並びに近隣の行政需要への対応のあり方に関する事項」の部分である。広域連合の設立及び区域については、「広域連合は、都道府県又は市町村（特別区含む）が、議会の議決をへて、協議により規約を定めて設立する特別地方公共団体とする」〔第二、二（2）ア〕とされる。

この広域連合については、地方制度調査会内部で大きく三つの議論が存在した。一つは、ECのような形を想定するものである。これは共通的な政策、広域的な基準を広域連合で決定し、それに従い構成団体に実施させる。このような政策遂行の核となるものとして広域連合を位置付けるものである。

第二は国と地方のいずれの事務にも属さない中間的な事務を処理する特別地方公共団体として、広域連合を位置付けるものである。例としてよく挙げられるものとして、常磐新線がある。常磐新線とは茨城県から東京都まで、地方公共団体が中心となって設立した第三セクター（株式会社）が新線を建設するものである。従来ではこのような事務はJR、あるいは私鉄がその主体となって行ってきたが、経済性、あるいは経営力の点からこれら主体が行いにくい場合に公共的な主体自ら行うことが考えられるものである。このような事務は国、地方公共団体いずれにも属さないものであるが、このような事務の処理を目的として、地方公共団体が協力して特別地方公共団体を結成することを認め、それを「広域連合」とするものである。現在の地方

自治法二条二項に定める地方事務としては、都道府県の区域を越えることが当然予想されるものは存在しない建前になっており、そのため昭和三〇年から四〇年代にかけて、多くの公社、公団が都道府県を超える仕事を行う事を理由に作られた経緯がある。また、かつて河川法によって、河川の管理が国の事務に吸い上げられたことも同様の理由からである。したがって、「広域連合」をこのような事務を行うものとして位置付けるためには地方公共団体の事務を法定化している地方自治法二条二項の改正を行わざるを得ないのである。

第三は、現在の一部事務組合制度を改善し、その問題点を克服したものとして、広域連合を位置付ける見解である。具体的にいえば、住民概念の明確化、一部事務組合の構成団体からの独立性・イニシアチブの強化、あるいは権限移譲の受け皿としての権能を与えることとすべきとする。

このような三つの見解は文書の上では必ずしも明らかではない。唯一、「地方公共団体の連合制度について」という、地方制度調査会の副会長である成田氏の試案が残されている。これによると広域連合は一部事務組合とは異なった広域行政体制にすべきであること、広域行政需要に対応する行政機能を固有の権能として有する特別地方公共団体とすること、構成団体が組織員になること、が広域連合制度の基本的事項として挙げられている。私は、この試案は前述したＥＣモデルのイメージと、国と地方の中間事務の処理のイメージを念頭に置いたものではないかと考える。

しかし、答申はこれらの見解の折衷案に終わってしまっており、一面弾力性には富むが、分かりにくいという欠点も併せ持っている。また議論の段階では、都道府県の広域連合と、市町村のそれを意識して分別がなされていたが、答申では、ごく一部のものを除いて都道府県と市町村を区別しない制度としてとりまとめられている。議論の段階では総じて、都道府県の広域連合についていえば、前述したＥＣモデルの広域連合や、都道府県の区域を越えた行政需要をにらんだタイプが想定され、市町村についていえば、現行の一部事務組合の欠点を克服する制度が想定されていたと思われる。しかし、答申ではこの点は必ずしも明確になっていない。逆にいえば、法案作成段階で、このような多くの問題を解決すべきと政府に求められたわけである。

答申の中身について触れてみる。広域連合の趣旨としては、「多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、これまでも必要性が指摘されてきた国からの権限移譲の受

け入れ態勢を整備するため、新しい広域行政体制を制度化する必要がある」として、一部事務組合の限界の克服、多様化した行政需要への適切かつ効率的な対応が挙げられている。従来、一部事務組合に対するさまざまな改革案のうち、これまでいわれてきた多様化した行政需要に対する適切、効率的な対応のほか、今回は権限移譲の受け入れ態勢の強化が強く指摘されていることが特徴である。

また、答申の〔第二、二（1）イ〕において、区域の概念、住民の概念を明確にすることが挙げられている。さらに、設立についての国の関与は必要最小限のものとされている〔第二、二（1）ウ〕。

広域連合の権能としては、国、地方公共団体は、広域連合に対して直接権限の移譲ができることとし、広域連合は国、地方公共団体に対し権限の移譲を求めることができるとされる〔第二、二（2）ア〕。この国等からの直接の権限の移譲、広域連合からの権限移譲の要請が今回の答申の大きなポイントである。また、広域連合の民主性の確保に関するものとして、所掌事務の変更の場合、広域連合からは構成団体に対して協議をするよう要請することができるとする〔第二、二（2）イ（ア）〕。協議の要請は、住民も求めることができる〔第二、二（2）イ（イ）〕。さらに、構成団体は、広域連合が策定した広域計画又は共通政策に基づいて事務処理を行わなければならない旨の規定を設けることとするとして〔第二、二（2）ウ（ア）〕、ECタイプを想定したものとなっている。これについては、設置の趣旨に反する構成団体に対しては勧告を行うことができるとしている〔第二、二（2）ウ（イ）〕。

次に広域連合の組織としては、議会と執行機関が並立する「議会執行機関型」のほか、議決機関と執行機関の性格を合わせ持つ、少人数の評議員から構成される「評議会制」を採用することができるとされる〔第二、二（3）ア〕。評議会制を採用した場合には、併せて、広域連合の事務を包括的に委任を受け、管理、執行できる特別職であるマネージャー制を採用し得る〔第二、二（3）イ〕。これはこの答申において、広域連合の組織面における最も大きなポイントである。日本の地方自治制度は「議会執行機関並立型」、いわゆる大統領制であるが、これを改善しようとするものである。

また、組織のうち広域連合に都道府県が加入するものとしないものに分けて記載されているものがある。前者の場合は、広域連合が必要と認める場合において、国の機関及び都道府県並びに地域の公共団体等の代表は、広域連合の意思形成過程に参

画することができるとするものである。後者の場合は、意思形成に参加する主体に国の機関が含まれないという違いが存する〔第二、二（3）ウ〕。「意思形成過程に参画する」の趣旨は必ずしも明らかではないが、議論の過程においては、広域連合の議会の議員に任命することとするという見解も存在したが、結局このような形に落ち着いた。この部分は、広域連合が国と地方公共団体、特に都道府県との間の中間的な事務を処理することを想定し、公社、公団などとの調整を図る必要があるとの意図があったのではないかと考えている。

広域連合の議会の議員、執行機関の選出については、間接選挙、直接公選のどちらでもよいとしている〔第二、二（3）エ〕。これは大きな議論が存在した部分である。広域連合の財政に関連して、広域連合に対して課税権を与えるべきではないかとする見解が存在したため、直接公選に限るべきとする議論が出たのである。しかしながら、必ずしも広域連合の事務と、課税される税の種類、内容が関連づけられないのではないかとする議論もあり、課税権の付与は見送られ、直接公選に限定することも現実的ではないとして、間接選挙も採用された。

広域連合の財政については、前述した通り課税権の付与は見送られている。構成団体の負担金については、広域連合は必要な予算上の措置を適確に講ずる旨の規定を設けるとされるが〔第二、二（4）イ〕、これは一部事務組合に同様の規定がないということが発想の原点となっている。また、負担金を構成団体の税収入にリンクした場合は、当該負担金を地方交付税の算定上構成団体の基準財政需要額に算入する〔第二、二（4）ウ〕、つまり構成団体の交付税が増加することになる。これは構成団体の負担を容易化することで、広域連合の財政基盤を確立するという発想に基づくものである。

広域連合と住民との関係については、直接公選を採用するか否かにかかわらず、執行機関のリコール、議会の解散などの直接請求を認め〔第二、二（5）ア〕、所掌事務の変更に伴う規約変更のための直接請求も認めるとする〔第二、二（5）イ〕。

ここまでが答申の内容であるが、以上の答申と前述の成田試案の相違点としては、第一として、答申では広域連合の性格が非常にあいまいになり、弾力性に富むものになってしまったことがある。

第二に、成田試案では、広域連合の設立の際に憲章を定めるとしている。憲章を定めることはＥＣのような強い権能を有する印象を与えるため、成田試案では憲章を定めることとしたのだろうが、結局答申では規約を定めると変わり、ＥＣ型の性格

が弱まったものといえる。

第三は地方税の賦課権限である。成田試案においては、連合の議員、評議会の評議員について公選制を採用した場合、連合の条例によって一定範囲で地方税を課すことができるとして、課税権の付与に積極的であったが、答申では見送られている。

②中核市制度

中核市についの答申では、この制度を創設する理由として、資料の「第三　都市の規模能力に応じた事務移譲を含む都市制度のあり方に関する事項」にあるとおり、「社会的実態としての規模能力が比較的大きな都市について、その事務権限を強化し、出来る限り住民の身近で行政を行うという地方自治の理念を実現しようとするものである」としている。特に中核市制度は都道府県の空洞化を招く危険が伴うことから、答申の中で「中核市制度を実行あらしめるためには、都道府県の理解と協力が必要であり、その積極的な対応を期待する」として、都道府県の反対を押し切ってまで作るものではないことを示している。

中核市の要件としては、(1)人口三〇万以上、(2)面積は一〇〇平方キロメートル以上、(3)人口五〇万未満の市の場合、当該地域において中核的な機能を有すること（中核性の要件）、の三つがあげられており、これらの要件は出来る限り法令において明確に定めるとしている〔第三、二（1）〕。(3)の要件について人口五〇万未満の市とあえて言うのは、人口五〇万以上であれば政令指定都市となることが可能であり、中核性の要件を求めるまでの必要はないとの判断によるものと思われる。

事務配分の特例としては、現在、特例として指定都市に移譲されている事務の中から、中核市において処理することが適当でないと思われる事務を除外し、その他の事務を移譲する〔第三、二（2）〕。除外される事務としては、(1)広域性がある事務（指定区間外の国道・県道の管理にかかわる事務、県費負担教職員の任命等）、(2)事務量からみて施設を設置して行うことが非効率である事務（児童相談所の設置等）、(3)法の適用される地域が大都市圏域などに限定されている事務、の三つが挙げられている。移譲する事務は一括して移譲するものとし〔第三、二（2）イ〕、中核市は保健所を設置することとしている〔第三、二（2）ウ〕。また、指定都市に認められる監督特例（知事の監督を不要とするもの及び知事の監督に変えて主務大臣の監督となるもの）や、組織の特例（区の設置）は認められないとしている〔第三、二（2）エ〕。このほか、移譲される事務に関して、周辺地域にかかわる行政又は都道府県の行政との調整を

図るため、都道府県知事に所要の調整権限を認めるべきとしている。

中核市の決定の方法としては、当該都市の意思に基づくものであること、当該都市を包括する都道府県の同意を得ること、中核市の決定についての国の関与は最小のものとすること、が挙げられている。

中核市制度に関する答申のポイントの一つとして、前述のように、都道府県の空洞化に対する配慮がちりばめられていることが挙げられる。まず、中核市となるための要件であるが、人口、面積要件以外に中核性の要件を課している。具体的には昼夜間人口比率が一〇〇を越えることと政令で定めており、昼の人口が夜の人口よりも多いことが必要となる。この要件は結果として東京、大阪の周辺の都市を除くこととなった。例えば、埼玉県の場合、人口三〇万以上のみを要件とすると五つの市が中核市となってしまい、都道府県との関係が微妙なものになってしまう。しかし仮に人口、面積要件をクリアすることができても、東京への通勤・通学者が多い地域においては、中核性の要件を満たすことができないのである。

第二に、指定都市からの事務移譲において、三つのものを除外しているが、指定都市の事務のうち、最も大きな意味を持つものが（1）の指定区間外の国道・県道の管理にかかわる事務、県費負担教職員の任命である。指定都市における県費負担の教職員である小中学校の教職員の任命はすべて、指定都市の教育委員会が行っており、原則として指定都市とその区域外の人事交流は存在しない。これらの事務を排除することにより、中核市は指定都市とは本質的に異なるものであることを表している。

第三に、指定都市に認められる監督特例、例えば市が地方債を発行する場合の知事の許可が、指定都市の場合には自治大臣の許可に変わるといったことが認められていない。これは、あくまでも中核市は都道府県の傘の中にあることを強調しているものと思われる。最も大きな配慮として第四に、中核市になるには都道府県の合意が必要であるということがある。

答申のポイントの第二として、結果的に現行の政令指定都市制度の矛盾を際だたせることになったことがある。指定都市制度には、都道府県との関係に関する規定が存在しない。都道府県の同意について、指定都市の場合は不要だが、中核市の場合は必要であるのは、制度としてバランスが取れているのかという議論が生じてくる。もっとも、事実上、都道府県が反対する場合に、最初の指定の旧五大都市を除き、指定都市が成立した例は存在せず、制度としてのバランス論でのことである。

また、人口要件について、指定都市は五〇万以上となっている。しかしながら、現実には一〇〇万をメドとされており、さらに近い将来一〇〇万になればよいというように緩和され、現在では八〇数万でも指定されている。このように、指定都市の人口要件のあいまいさが露呈される結果となっている。

面積、中核性の要件についても、指定都市の場合は課されてはいない。指定都市の人口要件が五〇万以上であり中核性の要件は必要なく、面積についても最低の都市である川崎市が一四〇平方キロメートルであって一〇〇平方キロメートルを上回っており問題がないといえるが、今後、指定都市における面積要件は必要ないのかという問題が生じる。また例えば横浜市の場合、昼夜間人口比率は八〇台であり、二〇％近くが市外に通勤通学者として出て行くのである。このことから中核市の場合のみ、中核性の要件として昼夜間人口比率一〇〇超という要件が必要なのはなぜかという疑問が生じる。

区の設置についても、指定都市には認められている区の設置が中核市には認められていないが、これについても十分な説明がなされていない。指定都市の場合は人口が一〇〇万を超えており、細分化して行政を行うことが適切であるとしても、そのことだけで説明がつくかは明らかではない。

答申のポイントの第三として、答申に至る過程で、移譲事務の内容を中心に各省庁の意見を聞いたことが挙げられる。そのため、各省庁の意見の相違は、答申の段階で既に解消されており、法案作りの段階で支障が出なかったのである。特に道路関係の事務移譲に関する見送りや、人事委員会の設置等の組織面での特例の見送りなどが大きく役に立ち、各省庁の議論のぶつかりは大きなものではなかった。

三　地方自治法改正案（自治省原案）の作成

(1)　中核市制度

地方自治法の改正案の作成については、いくつかの点について議論が存在した。まず中核市についてであるが、一つは、中核市となるべき要件は成立要件か存続要件かという問題である。結論的には成立要件とし、再度一般市に移行させるための規定は設けなかった。北海道の歌志内市が人口八千と、非常に小さな市があるように、市の要件である人口五万を割る市は、六六〇の市の過半数となっている。にもかかわらず、人口五万以上は市の成立要件となっており、それを割っても市から町となる

ことはない。これとのバランスも考慮して、成立要件としたものである。もっともこれには非常に微妙な問題がある。函館市の場合、人口三〇万六千前後であるが、函館市は中核市になるべく活動を行っていた。しかし、平成七年は国勢調査が行われる年であり、国勢調査が行われた場合、函館市の人口は三〇万を切るのではといわれている。国政調査の結果が出るのが一一月から一二月であり、それ以前に政令で函館市を中核市にしてしまった場合どうなるのかというものである。結局函館市が中核市の指定を受けることを断念したため、そのような問題が現実になることはなかった。実際のところ、人口三〇万以上の市で人口が減少しているという例はこれまではなかったのである。そのため成立要件か存続要件かは深く議論されることはなかったが、法制局とも議論した結果、成立要件と考えることとした。

中核性の要件については前述したように、昼夜間人口比率を採用したが、その他に消費流出入比率を採用するという議論があった。中核性の要件といいつつ、昼夜間人口比率のみを指標とすることは妥当であるかという問題が、法律制度上の問題として残っていると認識している。本来、二つ三つの指標を用いるのがあるべき姿ではないかと考えている。また、ここでも、以前昼夜間人口比率が一〇〇を超えていた人口三〇万以上の市が中核市の指定を受けた場合に、国勢調査の結果としては後から出される昼夜間人口比率が一〇〇を下回った場合どうなるのかという問題がある。解釈としては、昼夜間人口比率については古い数字を、人口については新しい数字を用いてもかまわないと考えているが、法律的にはそのような簡単なものではないかもしれない。

また、指定都市制度の見直しは見送っている。

保健所の設置については、旧保健所法では保健所を設置する市は政令で定めるとしており、指定都市も例外ではなかった。今回、地域保険法を制定し、個別政令指定をやめ、政令指定都市、中核市、並びに政令で定める市について保健所を設置すると変更した。従来の保健所設置の内部基準は、人口三五万以上となっており、中核市の人口要件三〇万以上と若干齟齬があったが、これについては厚生省の了解を取り、中核市についてはすべて法律上保健所を設置することとした。これで、保健所を設置しない中核市は存在しないことになるが、現在中核市の指定を目指す市のうち、宇都宮市、富山市は保健所をもたない。これら保健所をもたない都市については、現在県の設けている保健所の建物、人をすべて譲り受け、保健所の設置の要件をクリアしたいと考えているようである。

最後に、最大の問題は中核市の決定方法である。答申の中では、①当該都市の意思に基づく、②都道府県の合意を得る、③国の関与は最小限とするとなっており、具体的にはいくつの案が浮上した。中核市となるべき要件を備えた市の届出・告示により中核市となることとする案、知事、あるいは自治大臣が指定するとする案、政令で指定するとする案、大きくこのような案が存在した。最終的には、政令で指定するということになった。当初の自治省案は当該市の届け出、国の告示により中核市となるとしたものであったが、これは各省庁の強い反発にあった。中核市に移譲する事務を所管する省庁にとってみれば、当該市がその事務を処理する能力をもつか否かを検証しなければならないため、単に届出よりも強い関与が必要であるということであった。法律上の制度としても、中核市たる要件の検証が、当該市の届出のみで十分であるのかという問題がある。人口、面積等についてははだれが見ても明らかと思えるが、いつの時点の人口を用いるか、途中で変更があった場合はどのようになるかといった問題もあり、何らかの検証が必要であるとして、政令で指定することとなった。この点については、国の関与を最小限にするとする地方制度調査会の答申にはたして沿うものかという問題が残る。また、政令指定としたことと、決定は当該都市の意思に基づくものとする、あるいは都道府県の合意を得るという答申との整合性をどのように図るかが非常に難しい問題となる。形としては、当該市の申し出によって政令案を立案するというスタイルになっているが、このように政令案の立案を他律的、他動的な要素にかからしめるという例は、まったくないわけではないが、極めて異例の立法形式であり、法制的な問題が残る部分であるかもしれないと思う。

(2) 広域連合制度

次に広域連合制度の立案に当たっては、答申を受けていくつかの議論を行った。そのうち、法制上の問題として最も大きかったものは、広域連合は一部事務組合とどのように異なるのかという点であった。無論、広域連合はさまざまのオプションともいえる特例制度、例えば直接請求権や構成団体への勧告の制度といったものをもつ、その限りで一部事務組合との相違があることは事実である。しかしながら、これに対しては、なぜ一部事務組合にはそのようなものが不要であるのかといった反論が提起される。ここは立案に当たり非常に苦労した点である。恐らく答申では一部事務組合と同様の範疇のものとして広域連

合を創設するということは想定していなかった、つまり、答申は全く別のものとして位置づけるという考え方であったと思われる。しかし、立案に当たっては法律上そのように簡単にはいかなかった。結論として、「組合」の一形態であるが、新しい性格、権能を有する広域行政体制として、広域連合を制度化することとした。すなわち、一部事務組合は明治の市制・町村制以来長い歴史を有する制度であり、どのような修正を行おうとも、牢固とした固定イメージを抜き難いとの判断に立ち、ネーミングも新たなイメージの特別地方公共団体として広域連合を制度化したものである。一時は、地方自治法上の特別地方公共団体に組合のほか、広域連合を位置付けて、一条の二第三項に付け加えるべきであるという議論もあったが、内閣法制局の理論を超えることができなかった。つまり、組合は二以上の地方公共団体が集まり、自分の団体のみで処理することが不適切だと思われる仕事を処理するという性格をもつ。そのため特別地方公共団体となっているのであるが、その概念を広域連合が越えることは困難であり、広域連合は組合の一形態にとどまることになってしまったのである。

現在の「組合」には役場組合、全部組合などの制度もあるが、実体的にはこのようなものは存在せず、事実上一部事務組合と広域連合の二種類の内容となった。法制的な違いがさまざま存在するとしても、実態としてどこまでこれらが異なることができるか、あるいは異なるべきかという議論は、実態を踏まえて今後出てくるものと思われる。私どものイメージとしては、広域連合は一部事務組合のより発展した形として捉えているが、果たしてそうであるのか、もしそうであるならば将来一部事務組合はなくなるのかといった多くの議論がこれから出てくるであろうが、これは皆様の研究に任せるのが適切であるかもしれない。

地方自治法の改正は毎年行われてはいない。むしろ改正は難儀であり、平成三年以前の改正については、国民の祝日法改正に伴う週休二日制の導入、あるいは公共信託制度にかかわる改正など若干存在するが、大幅な改正は昭和四九年までさかのぼらなければならない。そのため、これまでも改正の際、大きな改正のほかに、その他の改正についても検討を行い、織り込んでいる。例えば、平成三年の改正では、地縁団体の制度、二条の事務の例示についても改正が加えられている。今回検討したものは多くがあるが、それには大きく四つのジャンルがある。一つは過去の地方制度調査会の答申で積み残している事項、二つ目は過去の地方自治法の改正で見送った事項、三つ目は最近、

自治法の改正が必要と指摘されている事項、四つ目は法制度の全体的な改正に伴う統一的、共通的な事項である。改正が検討されたものとしては以下のものがある。一つは都道府県が基本構想を定める得ることとすること。これは第一七次の地方制度調査会の答申の内容であり、昭和五六年の改正法案の作成の際にも載っていたが、各省庁の猛烈な反対にあって実現しなかったものである。しかし今回の改正でも見送った。

地方自治法第二条第三項の事務例示の中に、国際交流、国際貢献の事務を加えることである。これは平成二年の法改正案の中にもあり、今回も最後まで改正の実現を目指した。

コミュニティに関する事務の例示である。これは第一六次の答申、五六年の改正案の中でも明らかにされたものであるが、今回は見送った。

条例中に過料を定めるための根拠規定を追加することも見送っている。

二条三項一八号、一九号、二一号の「法律で定めるところにより」の文言を削除する案があったが、見送った。法律的にはともかく、実質的にはほとんど意味がないというのがその理由である。

また罰金、過料の金額の引き上げも検討した。これは前述した共通的、統一的事項であり、改正案の中に盛り込んだ。

直接請求の署名数などの要件の緩和についても検討した。これは第一六次の答申事項であるが、見送った。ただ、直接請求制度において代筆署名制度を採用することとした。これまでであった点字による署名のほか、文字を書くことができない者についての代筆による署名を有効なものとして認めることとした。

一〇〇条調査権について議院証言法の改正に伴う改正を行うことについては、見送った。

また、第二二次の答申にある、小規模町村におけるシティマネージャー制の採用については、広域連合のマネージャー制と併せて議論したが、見送った。

プリペイドカードによる収入の方法についても検討した。これは、市の駐車場や、体育施設の利用料金をプリペイドカードで支払うこととするものであるが、結果的には、現在の規定でも可能であるとして、見送った。

住民訴訟の濫訴防止策についても議論したが、適当な案がなく、見送った。しかし、住民訴訟に伴う、被告側の弁護士費用の公費負担を採用した。例えば、知事、市町村長が四号訴訟で訴えられ勝訴した場合、その弁護士費用を公費で負担するものである。この部分は、あまり目立たないが、かなりの効果があ

るものと思っている。

第一六次の答申にもある住民投票の制度化についても議論したが、結論的には見送った。非常に困難な問題であると思う。

結果としては自治省案の中に五点の改正案を載せている。第一に前述した国際交流、国際貢献を事務例示に加えるものであるが、これは提出法案からは削除されている。国際交流は法令上国と国との間の関係を意味するものであり、地方公共団体の事務の例示にはなじまないと主張する省があったためである。

第二は罰金、過料の引き上げである。一五条、七四条の四、一〇〇条、一五九条、二二八条、二四四条の二すべてについて行われている。（一四条は前回既に改正済である。）

第三は直接請求の代筆制度である。これも七〇条、七四条の四で採用されている。

第四はプリペイドカードによる収入であるが、前述のとおり、内閣法制局の現行規定の「証紙による収入」に含まれるとした見解を受け、最終的な法案には載せなかった。

第五は被告側弁護士費用の公費負担であるが、二四二条の二第八項を新設した。

四　地方自治法改正案（国会提出案）の確定に至るまでの修正等

――関係省庁との調整等

(1)　中核市制度

地方自治法改正案（国会提出案）の確定に至るまでの修正について述べる。中核市についてはあまり大きな問題はなかったが、唯一の問題として、中核市の決定方法がある。前述のとおり、最終的には政令で指定する、政令指定の立案は関係市からの申し出に基づいて行うとした。中核市となるにふさわしい能力を有するか否かは、国が判断すべきとの考えからである。

また、移譲される事務に関して、周辺地域に関わる行政又は都道府県の行政との調整を図るため、都道府県知事に、所要の調整権限を認めるとした答申は、採用しなかった。理由としては、調整権限の内容が不明確であり、各省庁の介入を招く恐れがあり、既存の規定を活用すれば足りるためである。

(2)　広域連合制度

中核市に関しては、平成五年四月に答申を受け、同年一一月には法文ができあがっていた。問題となったのは、広域連合である。答申と異なることとなった部分としては、第一に、広域連合の性格について、答申では特別地方公共団体としていたものを、組合の一形態と位置付けた。組合との法的相違を十分に説明できなかったためである。

第二に、区域、住民について、答申では、当該地域に住所を有するものは広域連合の住民とするとしているが、区域については規約事項とし、住民については規定を置かなかった。本来ならば、普通地方公共団体の住民規定のように、答申と同様の規定を置くべきであったが、住民規定を置くことによる法的な意義、効果を十分に説明し得なかったためである。

第三に、設立に関する国の関与は必要最小限にするとするのが答申の内容であるが、この部分は、各省庁との協議の際問題となった。当初の自治省案は、一部事務組合の設立と同様に、自治大臣、知事の許可とするものであった。この点、事務の移譲もありうる広域連合に対して、責任を有する立場にあるものとして、設立の際関与し得ないのはおかしいとする、各省庁の猛反発が存在した。結局、最終案としては、自治大臣が許可する場合において、関係行政機関の長との協議を義務づけることとなった（二八四条四項）。

霞ヶ関における各省庁の議論の最も大きな部分は、権限争いであり、前述した事務例示についても、国と地方の権限争いという意味合いを有するものである。一部には主務大臣の許可を必要とすべきとの意見も存在した。現在の各省庁関連の法案は、権限争いの結果、権限について主務大臣と表現されていることが多い。この意見に対しては、広域連合が行う仕事をあらかじめ想定することはできないため、主務大臣とする方式は採り得ないとして退けた。

権限の移譲の受け入れ体制も大きなポイントであった。答申においては、国又は地方公共団体は、広域連合に対して直接権限の移譲ができるとされており、自治省案についても、国からの移譲は個別法の規定によるとしたほかは、同様の規定を置こうとしていた。しかしこれについては、個別の法律を規定すれば足りるのであり、わざわざこのような規定を置く必要はないとして、各省庁の猛烈な反発にあった。法制的に見ればそのとおりであるが、置くことに意義があるということはなかなか理解されなかった。また、都道府県に対する委任の規定でさえ、現在の地方自治法に存在しないのにもかかわらず、広域連合にのみそのような規定を置く理由は何かという疑問や、そもそも

国の事務には委任になじまない事務があり、そのような事務を含めて包括的に規定するのはいかがかということも理由とされた。この理論は地方分権推進法にも引き継がれており、国から地方への権限移譲とはいっても、すべての事務が権限移譲になじむのか、ひいては国と地方の事務分担をどのようにするのかという問題につながるのである。なお、答申における「移譲」の文言は、成立法においては、二九一条の二にあるように、「委任」という文言になっている。最近では、地方分権推進法において「委譲」という文言が用いられている。

結論的にいえば、二九一条の二にあるように、「権限に属する事務に関連するものを」委任することができるとした。これは無制限ではなく、関連するものに限定するという趣旨を明らかにするという意味から修正したものである。また、国が権限移譲し得るのは、都道府県が関与する広域連合に限定し、当初自治省案にあった、市町村による広域連合について直接権限移譲ができるとする規定は置かないこととした。

大きな問題の三つ目として、権限移譲の要請である。広域連合は、国又は都道府県に対して権限の移譲を要請することができる、とするのが答申であり、当初の自治省案では、答申と同様の規定に加えて、国等は委任を実現するよう努めなければならないとする努力規定をも加えたのである。結果的には、この部分も各省庁の反対が非常に強いものであった。理由としては、一つは、委任を要請できるとする理由が理解できないとするものである。また、現在も事実上要請を行っており、また要請を受けると何らかの拘束を受けることとなるというものであった。今思えば、国と地方公共団体は上下関係にあり、下部にあるものが上部に向かってものをいうのは何事かという認識があったように思われる。これは非常にハードコアであり、政治問題にもなってしまった。地方自治法改正当時は、非自民の細川連立内閣であり、その政策会議の場で、進捗状況をたずねられた。鋭意行っているが、厳しい状況であると返答したところ、この点を条文として設けなければ、法案提出を認めない、仮に法案から落ちれば、議員修正を行うとするという強い意見があった。反対省庁を明らかにせよという意見もあり、板挟みの状態になってしまった。結論からいえば、二九一条の二第三項について、「密接に関連するもの」という修正を加え、「執行機関の権限に属する事務に密接に関連する国の行政機関の長に属する権限又は権限に属する事務の一部を」委任するよう要請できるとし、最終的に各省庁の了解を得た。答申に存在した、広域連合を新設する場合、構成団体が要請できるとした規定や、要請に対す

る努力規定は置かれていない。

各省庁との議論の大きなポイントの最後は、広域連合が策定した広域計画、又は共通政策に基づいて事務処理を行うとした答申の部分を、どのように表現するかであった。自治省案では、広域計画の策定を、広域連合の前提条件とした。制定法では、二八四条三項において、「国、他の地方公共団体その他公共団体の事務で広域にわたり処理することが適当であると認められるものに関し、広域にわたる総合的な計画（以下「広域計画という」）を作成し、これらの管理及び執行について広域計画の実施のために連絡調整を図り、並びにこれらの事務の一部を広域にわたり、総合的かつ計画的に処理する」とし、広域連合設立の際の要件としている。しかし、共通政策については、法制上共通政策とはなにか説明し得ず、採用を見送った。

各省庁からは、各省庁の有する法律による、又は法律によらない各種の計画との調整、調和をどのように図るのかとする意見が存在した。霞ヶ関の中での議論は、前述した権限争議のほか、計画との調整調和に関するものが非常に多い。現在の各省庁の法律の体系を見ると、一定の施策を行うべきであるとする方向を示し、それについて計画を作り実施するというパターンが一般であり、多くの計画が存在するため、計画との調和をどのようにするかが、法案折衝の大きなポイントとなる場合が多い。そのため、当初予定にはなかったが、やむを得ず、二九一条の七第二項に、「第二条第五項（第二八一条第三項において準用する場合を含む。）の基本構想及び他の法律の規定による計画であって当該広域計画の項目に関する事項を定めるものとの調和が保たれるようにしなければならない」とした調和規定を設けた。

また組織についてであるが、これが地方制度調査会の答申と最も異なる部分である。答申においては、議会執行機関型のほか、評議会制を採用し、評議会制を採用した場合マネージャー制を採用し得るとしたが、自治省内部の検討の結果、この部分に関しては見送った。当初は、マネージャー制の導入について、名称をどうするかといった議論も含めさまざまな議論を行ったが、結局日の目を見ることはなかった。

見送った理由の第一は憲法論議である。特別地方公共団体であっても、憲法に定める長及び議会議員の直接公選制に触れることはないかという疑問が存在したのである。これについては、特別区長の非公選制についての最高裁判決もあり、説明し得るように思われるが、広域連合の場合、極端なことをいえば、普通地方公共団体以上に権能が広範な組織ができる可能性があり、

評議会という一種類の公選者によって統治が行われてもよいかという問題があった。

また、現在の法律はすべて、議会執行機関並立型を想定したものになっている。例えば、「知事の意見を聞くことができる」といった規定の場合に、この規定は執行機関の長としての意見であるのか、当該地方公共団体の代表としての意見であるのかが、必ずしも明らかではない。これに対して評議会制の場合、執行機関の長たる場合であれば評議会の議長もしくはマネージャーの意見、広域連合の団体の意見としてであれば評議会の意見とせざるを得ない。この違いをすべての法律について検証を加え、評議会を用いるか、評議会の議長もしくはマネージャーを用いるかを、置き換えて判断するには時間の問題があり困難であった。

三つ目の問題として、評議会制を採った場合、評議会が執行機関であり議決機関となるが、勤務条件法定主義と租税法律主義は、執行機関とそのチェックを行う議決機関が並立して存在する仕組みがあって初めて認められる理論であるとする指摘が存在した。つまり、執行機関から独立した、直接公選制による議会によるチェックである、条例という形式によって定められるところからこれらの制度が認められるのではないかとする意見である。広域連合は租税は課さないが、分担金あるいは手数料を強制的に徴収する規定が働く際に租税法律主義が問題となってくる。このような法律上の議論もあって、残念ながらこの部分の地方制度調査会の答申事項は法制化を見送ったものである。これらの問題は今後の課題ということになろう。

意思形成過程への参画についても、前述したように、どのようなスタイルで行うか、意思形成過程とは何か不明確であるという問題があった。結果的には二九一条の八にある協議会という諮問機関のような制度としてまとめた。広域連合の性格が広範で、限定的に捉えることは困難であり、意思形成過程についても厳密に考えることができないということが反映しているものである。

また、議会の議員、執行機関の選出方法は、二九一条の五で間接選挙及び直接公選も可とする答申の内容をそのまま採用している。

以上のほかは、若干の例外を除き、地方制度調査会の答申に沿った改正になっているものである。

広域連合については、霞ヶ関の省庁より、約八〇〇問の質問が出てきた。私は「霞ヶ関は深夜まで仕事をする」というのは、国会対応と、このような非生産的な仕事のためであると考えて

いる。いったん法案を出すと、各省からまず質問が出されるが、広域連合については、各省庁すべてからさまざまな質問が提出された。最も大きな指摘は、制度創設の必要性がないのではないか、特に、都道府県間の広域行政需要といったものは、現実には存在しないのではないかというものである。例えば、現在都道府県が加入している一部事務組合は七つほど存在するが、都道府県同士によるものは、港湾の管理、はしけの管理を行うわずか一つしかないのである。このため、都道府県間の広域連合については見送るべきであるとする意見が多くあった。

現在の各省庁の立法理由の説明においては、現実の必要性を特に強調することが多いと思っている。ある地域やグループから要望があり、制度化したいとする説明である。しかし、地方自治制度というものはそのようなものではなく、むしろ、枠組みは出来る限り幅広く準備するべきであると考える。ただ、一方では、昭和四〇年台に地方開発事業団という制度を設けているが、現在一三程度しかなく、ほとんど機能していないといってもよい。このように機能しない制度を準備するのはどうなのかという意見もあり、また広域連合制度もそのような形にならないとは限らず、今後広域連合制度をどのように評価し、位置付けるかは大きな問題になると思われる。また、都道府県の区域を越える行政需要に対する対応は、これまでも国が直轄で行ってきており、そのスタイルで十分であるとする議論も存在した。都道府県の区域を越える行政については、このような牢固な考え方は強く残っていると認識した。

さらに、特別地方公共団体と普通地方公共団体との関係であるが、今回の広域連合においては、制度的にはあらゆることが許されており、広域連合の発展の仕方いかんでは、普通地方公共団体の機能を上回る団体が出現する可能性もないとはいえないと思う。本来地方自治法の世界では、普通地方公共団体を補完するものとして、あるいはその機能を円滑に機能させる接着剤的なものとして、特別地方公共団体を位置付けてきたが、特別地方公共団体でありながら普通地方公共団体をしのぐ機能をもつものが発生することはいかがなものかという議論も存在した。これは、根源的な問題であるが、今後どのように発展するかを見たうえで判断したいと思う。

最後に、広域連合、あるいは中核市と合併の関係についても議論された。合併の前段階、合併の推進策ではないかとの指摘もあった。しかし、法律作成の段階ではそのようなことはあまり意識していなかった。結果的に言えば、これらの制度は、合併につながる場合もあり、また合併につながらない場合もある

ということではないか思われる。

五　国会審議

地方自治法改正案は、平成六年四月に国会へ提出した。細川元首相が佐川急便問題で退陣を表明し、その後成立した羽田内閣における最初の仕事であった。その後、委員会、本会議の審議は順調に進行し、六月二二日に参議院本会議で可決し、成立した。六月二九日、官報により公布された。七月一九日一部分が施行され、施行が政令にゆだねられていた中核市、広域連合については、平成七年四月一日に中核市が、平成七年六月一五日に広域連合の部分が施行された。

国会の審議の過程でさまざまな議論があったが、大きかったものの一つとしては、地方分権とどのようにつながるのかということであった。この両制度とも受け皿整備であり、地方分権の主たる中身をなすものではないと認識している。そのため、地方自治法改正は地方分権推進法が成立してからでもよいとする意見も出現したが、受け皿論であっても地方分権の一つのきっかけとなり得るとして説明した。

国会においては、共産党以外は賛成であった。共産党の反対の理由としては、広域連合の導入は都道府県、市町村の空洞化を招き、行政への住民参加を制限し、地方自治の後退につながる。財界主張の道州制導入や大型市町村合併への地ならしとなる。中核市制度は市町村の空洞化につながる。住民無視の開発や、市町村合併を促進し、一極集中や過疎化をさらに加速させる、といったものである。一部に的を得たものもあるが、ひとえにこれらは今後の運用の問題であると思われる。

六　広域連合制度及び中核市制度の今後の運用の見通し

今後の運用の見通しであるが、広域連合については、現実の問題として広域連合がいつ、どこでできるかといった情報はいまだ存在しない。今後動きが出てくるものと思われ、財政的な支援策も検討されているため、それが効果をもつと思われる。

中核市に関しては、中核市への移行は年度替わりが原則となっているため、平成八年四月に中核市に移行する都市の、政令による指定を平成七年度中に行うと思われる。現在のところ、一二の市が希望を表明しており、今後市議会の議決、県議会の同意、県の同意を得たうえで、政令案の立案の申し出があり、

一二月末には一二の市が、政令で指定されると思われる。現在把握するところでは、宇都宮、新潟、富山、金沢、岐阜、静岡、浜松、堺、姫路、岡山、熊本、鹿児島が、中核市への希望を表明している。なお、人口三〇万以上、一〇〇平方キロメートル以上の要件、及び中核性の要件に合致する市は、法律制定時二七存在し、上記一二の市のほかにも指定されうる市は一五残るが、それらは平成八年度以降に先送りの形となる。勿論、平成七年の国勢調査の結果によっては、これらの数に変動が生ずることが予想される。

〈質疑応答〉

Q　今回の改正は行政府優位で進められたように思えるが、その中での政党、議会との関係、役割はどうであったか。

A　地方自治法は地方自治に関する基本法であり、行政法規的な性格のものである。このような性格の法律に関しては、事柄の性質上従来から行政が発案し国会にはかるとするスタイルが一般的である。今回の改正もそのスタイルを踏襲した。このようなスタイルついて議会の違和感はないようであった。

例外的に、地方自治法にはいくつか議員発議、議員修正のものがある。例えば、市の要件を一時的に三万に変更することについては、何度か議員発議が行われている。また、東京都議会議員の定数についての修正も、国会議員による修正であったと記憶している。平成五年の改正も議員修正であり、全国知事会など地方六団体からの意見提出権を法制化した。二六三条の二第二項であるが、これは昭和五六年の改正案の中にも存在したが、各省庁の反対により見送られたものであり、議員発議により改正が行われた。

今回は地方分権議論が高まっている時点であり、地方自治法改正は地方分権の全体の構図を明らかにしたうえで行うべきだという意見を、国会議員から多く聞かされたものである。なおかつその時点では、地方分権推進法を制定する場合、内閣提出という形をとることはあらかじめ各省庁の合意が必要であるため困難であると考えられており、議員提案という形になるであろう分権法の提出を待ってあわせて一括して改正を行うべきだという議論も存在した。

政党については、共産党以外の政党間に意見の対立はなかった。答申を受けたのは自民党単独政権下であり、法案が成立したのは羽田内閣の時点であって、その間三つの内閣があったが、一貫して推進の立場であった。

地方自治法改正について、過去最も政党間の対立が顕著だったのは、市町村の連合制度の創設の場合であった。これについては、市町村合併に反対する姿勢を反映して社会党が強く反対したためであるが、今回の改正については、合併との関係については中立であるとの説明を行い、大きな議論とはならなかった。

Q　地方自治法のような法律は、事柄の性質上行政側から提案するというが、その根拠となる、「事柄の性質」とはなにか。実態として、自治体、自治省、各省庁の三者関係の間で、日々の地方行政の間で問題点が生じる中で、地方制度調査会のなかでその問題の所在を論理的に整理して行くような、憲法が予定している国会中心の立法過程とは異なったものが存在するように思えるが、その点どのように思うか。

A　「事柄の性質」とは不十分な言い方であった。述べたかったことは、過去の改正経緯からして、行政側の発議する性格の内容の範疇に含まれるということが一つ。また、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会の答申を受けて発議するのは、常識的にに見て行政側であるということが一つである。

また、政党に関していえば、このような制度改正を政党がリードして行う素地が備わっていなかったということである。市の要件を三万にするという改正については、市を目指す五万未満の町の要望に国会議員が応じたという、地域の特殊性があると思われる。つまり、このようにある特定の地域の要望を実現するための制度改正の場合はともかく、今回はそれに該当しないと思われる。

一般論として、これまでのように、法案を行政側が発議し国会がそれをチェックするという形では不十分であり、議会側の大きなパワーを反映させるような形に変える必要はあると思われるが、必ずしも、現状としては都道府県、市町村の議員、長がそのような認識にたっていないと思われる。

Q　ちょうど、政権交代の時期に改正作業が行われたが、政党や議員への事前折衝について、従来の自民党政権と連立政権の間に違いはあったか。

A　前述した通り、改正内容について政党間に意見の隔たりはなく、恐らく自民党政権の時代でも大きな問題はなかったものと思われる。ただ、一般論として、当時の連立政権においては政権としての意思決定を行う仕組みが未確立であったために、説明や了解を得る場が必ずしも明確でなく、自民党単独政権時のそれなりのルールのあるころと比較すると、根回

しに要した相手方は3倍程度になったのではと思う。

Q　折衝はさまざまな場面で行われると思うが、このような折衝は行政サイドの解釈に従って制度を作り、法律を制定することとなり、国会が立法機関であるとする立場からすれば、このような行政解釈に対して、歯止めをかけるような必要があると思う。そのためには、国会の審議の段階で議論が必要であるが、今回の改正については、国会の審議も順調に進んだという状況についてどのように思われるか。

A　一般論とすればそのとおりである。しかし、今回の改正に限っていえば、権限移譲の根拠規定を置くことや、権限移譲の要請の規定を置くこと自体が各省折衝の過程において、多くの意見があった問題であったこともあり、この規定が法案に設けられたことに対する国会の評価は、非常に高いものがあった。このような規定を盛り込むことが見送られた場合の方が、国会内の議論は大きくなったと思われる。

Q　各省庁の反発は当然あったものと思われるが、都道府県との間の調整はどのように行われたのか。

A　都道府県の関係団体である全国知事会に対しては、事務局レベルで法案の説明をし、意見を聞いているが、全国知事に個々にアンケートをとったり、全国知事会の会議に直接図るといったことは行っていない。私たちの認識としては、地方制度調査会の委員に全国の都道府県の代表者が含まれており、調査会の答申を実現することは、都道府県、市町村の意見を反映するものであると理解している。

なお、中核市制度の答申の中で、都道府県知事の調整権限を明記すべきであるとしたのは、都道府県側、つまり全国知事会の意見をとり入れたものである。

Q　地方制度調査会に、都道府県からの意見が上がってきた場合どのように対応するのか。

A　答申中に取り入れるか検討し、取り入れ可能なものは出来る限り取り入れるようにする。取り入れ不可能な理由としては、一つが法制的な問題、二つ目が賛成が得られない場合がある。

Q　地方制度調査会の答申については各省庁および自治省の間で、答申作成中に並行して根回しを行ったのか、それとも答申が出されてから本格的に調整に入ったのか。

A　地方制度調査会はこれまで一貫して、答申を出す際、事前に各省庁との根回しは行わないとする方針をもつ審議会である。制度的には、各省庁の局長が幹事になっているように、内閣総理大臣の諮問機関であり、全省庁的なものであるが、

現実には、自治省の案文が元となって議論されてきている。しかし今回は、中核市制度の在り方を中心にヒアリングを行い、移譲し得る事務については議論し、ほぼその線に沿ったものとなっている。広域連合については、調整が行われた痕跡は、文書を見る限り見つからない。全体として、各省庁とのすりあわせは行われていないというべきであろう。

Q　広域連合、中核市制度は、市町村、あるいはその住民にとってどのようなメリットがあるのか。租税負担が少なくてすむ、補助が大きくなるといったことがあるのか。

A　中核市制度についていえば、従来都道府県で行う事務を市町村が行うこととなり、身近で、より実態に即した行政が行えることになる。県から市への分権の形であり、中核市のメリットは、分権のメリットと同じである。ただ、地方分権の推進に関する答申が出された際にも、地方分権についてどのようなメリットがあるのかという議論が生じた。例えば、規制緩和については物価が下落するといったことがいわれているが、地方分権議論においては、そのような分かりやすいメリットにはつながらない。結局、分権によってより民主的な行政が行われるということを強調するほかはない。

財政的にいえば、仕事が増加するのであるから当然地方交付税は増加すると思われが、中核市になったことによって特別に補助金が増加するといったことはない。中核市制度と租税については直接結び付くことではないが、例えば、指定都市については一人当たりの税負担が増加した都市もあり、若干の増税の可能性がある。

広域連合についていえば、市町村合併や、道州制とほぼ同じメリットがある。一般的な住民レベルで考えれば、行政体の大きさは、それほど生活の変化をもたらさないものと考える。とすれば、行政全体の効率化程度の意味しかないのかもしれないと思われる。結局、住民にとってのメリットは、行政が順調に進むことの反射的利益ということになるのかもしれない。例えば、ゴミ処理行政について、一市町村では行えなかったことを、協力することにより行えるようになるといったものである。

Q　各党の根回し、与党審査についてどのような意味があったのか。

A　今回の改正については、どの程度まで許されるか、許されないのか、あるいは議員修正が有り得るのか否かを探り、値踏みするという点で、実質的な意味がかなりあったと思われる。

Q　広域連合の制度について、制度の受け皿を作っても、知事の自分で権限をもち、政策を決定したいといった意識を変えない限り、このような制度は生きて来ないのではないか。長の意識変革についてはどのように考えるか。

A　今回の広域連合制度にしても、その他の制度にしても、要は当事者がそれをどのように理解し、活用するかにかかっているのであり、義務規定がある訳ではなく、当事者にやる気がなければ機能することがないのは確かである。

　どのように意識を変えるかであるが、我々としては、制度のよさを宣伝するしかないものと思っている。第一号をうまくスタートさせることで、それを見て第二、第三が続いて行くことを期待している。財政的な支援策なども講じてできるだけよいものをスタートさせることが大切である。

　平成七年三月に、市町村合併特例法ができ、住民発議制度を導入した。この発議の例はこれまで二件あり、一つが仙台市と名取市、もう一つが浦和市、大宮市及び与野市と上尾市及び伊奈町であったが、結果的にはどちらも実現しなかった。制度がうまく機能するには、最初が肝心であると考えている。地方開発事業団を例に出すと、制度開始の時点で宅地造成などの事業団体という位置づけにしてしまったことに問題があったと思われる。第一号、第二号をできるだけ一般に受け入れられるものにすることが、今後の広域連合を幅広く活用してもらう上で大切であると思われる。

〈付記〉　本稿は、一九九五年八月二三日に開催された北大立法過程研究会における報告及び質疑のテープを起こし、これに加筆し訂正を加えたものである。なお、本研究会は、平成七年度文部省科学研究費補助金総合研究（A）（研究課題名「立法過程における国会と行政府の役割分担」）の交付を受けて行われたものである。また、録音テープを起こす作業は、北大法学部学生渡部晃洋氏の協力をえた。

〈資料〉

広域連合及び中核市に関する答申

（平成五年四月十九日
地方制度調査会）

地制調第五八号
平成五年四月十九日

内閣総理大臣　宮澤　喜一　殿

地方制度調査会会長　柴田護

広域連合及び中核市に関する答申

当調査会は、新しい広域行政体制及び規模能力に応じた都市制度のあり方に関して検討を重ねました結果、別紙のとおり結論を得ましたので、答申します。

広域連合及び中核市に関する答申

目　次

第一　答申に当たっての基本的考え方
第二　都道府県及び市町村の区域を超える広域行政体制並びに近隣の行政需要への対応のあり方に関する事項
一　広域連合制度の創設の趣旨等
二　広域連合制度の基本的事項
(1)　広域連合の設立及び区域等
(2)　広域連合の権能
(3)　広域連合の組織
(4)　広域連合の財政
(5)　広域連合と住民の関係
三　近隣の行政需要への対応のあり方に関する事項
第三　都市の規模能力に応じた事務移譲を含む都市制度のあり方に関する事項
一　中核市制度の創設の趣旨等
二　中核市制度の基本的事項
(1)　中核市の要件
(2)　事務配分等の特例
(3)　周辺市町村及び都道府県との関係
(4)　税財政上の措置
(5)　中核市の決定
三　中核市制度と事務移譲の推進

第一　答申に当たっての基本的考え方

最近、地方分権の推進に関する論議が各方面において高まりを見せている。これは、東京圏への一極集中を是正して国土の均衡ある発展を図り、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる生活大国を実現するためには、何よりも地方分権を進める必要があるということが、国民各層の間に認識されつつあることを示すものと考える。

当調査会は、これまで、行政事務はできるだけ住民に身近な行政主体が行うことが最も適切であるとの基本的立場に立って数次の答申を行ってきているが、地方公共団体の行政に果たすべき役割及びその自主性・自律性を強化する地方分権の重要性が各方面で広く認識されつつあることは好ましいことである。

現在の地方分権の推進に関する論議は、地方公共団体に対する国の関与の是正に関わるものから、道州制の導入等現行の地方自治制度の根幹に関わる制度改革に至るものまで多方面にわたって展開されている。

地方自治制度の根幹に関わる制度改革については、国・地方を通ずる行政構造の基本的なあり方、住民意識や行政需要の動向等幅広い観点からの具体的論議が行われることが必要である。同時に、これまで当調査会が答申において指摘した国と地方の事務の再配分、権限移譲、国の関与の整理合理化や現実の行政需要に対応するための地方制度の改革を一歩一歩着実に実現していくことも、地方分権の推進のためには極めて重要なことと考える。

当調査会は、このような基本的考え方に立って、多様化している広域行政需要への適切な対応と、一定規模以上の都市の事務権限の強化を図り、地方分権を推進するための制度として、当面、都道府県及び市町村の区域を超える新しい広域行政体制のあり方、並びに都市の規模能力に応じた事務移譲を含む都市制度のあり方を中心として審議を進めてきたが、今般、それぞれ広域連合制度及び中核市制度を創設することが適当であるとの結論に達したものである。

また、この機会に特に強調しておきたい点は、当調査会が、国と地方の事務の再配分、国から地方への権限移譲等について過去数次にわたって答申を提出しているにもかかわらず、今日に至るまで、その趣旨に十分に沿った改正が行われていないことである。これは極めて遺憾であり、速やかに答申の趣旨に沿って、その実現を期するよう重ねて強く要請する。

第二　都道府県及び市町村の区域を超える広域行政体制並びに近隣の行政需要への対応のあり方に関する事項

一　広域連合制度の創設の趣旨等

(1)　都道府県及び市町村の区域を超える広域行政体制については、当調査会は、かつて、社会、経済、文化の発展及び交通通信手段の発達に伴う広域行政の要請に対処するため、地方公共団体の総合的かつ弾力的な広域行政体制の整備の必要性を指摘し、地方公共団体の連合に関する制度を創設することが適当である旨答申したところである。

これについては、答申の一部を実施するものとして、いわゆる市町村の複合的一部事務組合制度が創設されたが、当調査会の提言からは未だ不十分なものといわざるを得ない。のみならず、その後、わが国の社会は都市化、高齢化、情報化が急速に進展するなど広範な面において大きな変化を遂げており、都道府県及び市町村の区域を超える広域行政についても、そのニーズが増大し、かつ多様化してきているところである。

現在、これらの広域行政需要に対応するための代表的な制度として一部事務組合制度があるが、この制度は、国又は都道府県から直接に権限移譲が受けられないことと、所掌事務の変更に自らのイニシアチブが発揮できないこと、組織が画一的であること等広域行政需要に対応する上での限界が指摘されている。

したがって、多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、これまでも必要性が指摘されてきた国からの権限移譲の受け入れ体制を整備するため、新しい広域行政体制を制度化する必要がある。

(2)　これらのことから、次に述べる基本的事項を内容とする新しい広域行政体制である広域連合制度を創設することが適当であり、この新しい広域連合制度と一部事務組合制度の活用により、広域行政需要に対してより選択的に対応すべきである。

なお、現行の一部事務組合制度は幅広く利用されているという現状がある一方、組織が画一的であるなどの問題もあり、現行の一部事務組合制度についても、必要な見直しを行うことが適当である。

二　広域連合制度の基本的事項

(1)　広域連合の設立及び区域等

ア　広域連合は、都道府県又は市町村（特別区を含む。）が、議会の議決を経て、協議により規約を定めて設立する特別地方公共団体とする。

イ　広域連合の規約には、広域連合の名称、構成団体、所掌事務、組織等のほか区域を定めなければならないものとし、当該区域は、構成団体に都道府県がある場合は当該都道府県の区域の一部の区域でもよいものとし（ただし、市町村の区域を区分することは不可）、当該区域に住所を有する者は広域連合の住民とすることとする。

ウ　広域連合の設立についての国の関与は必要最小限のものとする。

(2)　広域連合の権能

ア　国又は都道府県は、広域連合に対し直接権限の移譲を行うことができるものとする。また、広域連合（広域連合を新設する場合は構成団体）は、国又は都道府県に対して権限の移譲を求めることができることとする。

イ(ア)　広域連合は、所掌事務を変更する必要があると認める場合には、構成団体に所掌事務の変更のための協議等を行うよう要請することができ、この要請を受けた構成団体は、要請の内容を尊重して協議を行わなければならないものとする。

(イ)　広域連合の住民は、広域連合に対し所掌事務の変更について構成団体に要請するよう求めることができることとする。また、この場合においては、当該広域連合は必ず構成団体に要請を行わなければならず、この要請を受けた構成団体は、要請の内容を尊重して協議を行わなければならないものとする。

ウ(ア)　構成団体は、広域連合が策定した広域計画又は共通政策に基づいて事務処理を行わなければならない旨の規定を設けることとする。

(イ)　広域連合は、広域連合が策定する広域計画又は共通政策に従わない等設置の趣旨に反する行為を行う構成団体に対して勧告することができることとする。

(3)　広域連合の組織

ア　広域連合は、議会と執行機関が並立する議会―執行機関型のほか、議決機関と執行機関の性格を併せ持ち、少人数の評議員から構成される評議会制を採用することもできることとする。

イ　広域連合が評議会制を採用した場合において、併せて広域連合の事務を包括的に委任を受けて管理し及び執行する

特別職であるマネージャー制を採用することもできることとする。

ウ　（都道府県が加入する広域連合の場合）

広域連合（広域連合を新設する場合は構成団体）が必要であると認める場合には、国の機関及び都道府県並びに地域の公共的団体等の代表は、広域連合の意思形成過程に参画できることとする。

（都道府県が加入しない広域連合の場合）

広域連合（広域連合を新設する場合は構成団体）が必要であると認める場合には、都道府県及び地域の公共的団体等の代表は、広域連合の意思形成過程に参画することができることとする。

エ　広域連合の議会の議員及び執行機関（評議会の場合は評議員）の選出については、間接選挙によっても直接公選によってもよいものとする。

(4)　広域連合の財政

ア　広域連合が処理する事務に要する経費は、構成団体の負担金、広域連合が発行する地方債、使用料、住民からの分担金その他の財源をもって充てるものとする。

イ　広域連合と構成団体の協議により構成団体が負担することとされた負担金については、必要な予算上の措置を適確に講じなければならない旨の規定を設けることとする。

ウ　構成団体の負担金を構成団体の税収入にリンクすることとした場合には、当該負担金を地方交付税の算定上構成団体の基準財政需要額に算入することとする。

(5)　広域連合と住民の関係

ア　広域連合については、その議会の議員及び執行機関（評議会の場合は評議員）について直接公選を採用するか否かにかかわらず、執行機関のリコール、議会の解散等（評議会の場合は評議員のリコール、評議会の解散等）の直接請求を認めることとする。

イ　直接請求の種類については、普通地方公共団体に認められているもののほか、所掌事務の変更に伴う規約変更のための直接請求も認めることとする。

三　近隣の行政需要への対応のあり方に関する事項

個性豊かな地域づくりを進めていくためには、上記のような新たな制度を活用することによって多様化する広域行政需要に適切に対応することが必要であるが、他面、地域ごとに住民の意向をきめ細かく反映させながら近隣社会レベルの行政需要に的確に対応していくことも必要である。この点に関しては、各

地方公共団体においても、それぞれ創意工夫をこらした様々な取り組み方がなされており、このような取り組みが一層自主的かつ活発に行われることが望ましい。しかし、大都市などにおいては近隣社会レベルの行政需要への対応をめぐって様々な問題が生じていることもあり、今後引き続き調査の上、これらの問題に対する地方公共団体の取り組みについて適切な支援方策を検討することが望ましい。

第三　都市の規模能力に応じた事務移譲を含む都市制度のあり方に関する事項

一　中核市制度の創設の趣旨等

都道府県と市町村の機能分担については、都道府県は広域的地方公共団体として、市町村は基礎的地方公共団体として、それぞれ責任を分ち、その機能を充実発展させていく必要がある。特に、住民に最も身近な地方公共団体である市町村には、できるだけ多くの事務を配分し、住民の日常生活に必要な基礎的な行政に責任をもつ市町村の機能を一層充実させていくことが、今後の重要な課題である。

ところで、都道府県と市町村の事務配分については、現行制度においても、地方自治法に基づく指定都市の制度をはじめ、個別の法令において、一定の規模等を有する市町村に対し、事務配分の特例を認めるものがあるが、概していえば、画一的な事務配分が指向されてきたといえよう。しかしながら、市町村の規模、能力、態様は千差万別であること及び地域的な発展の状況も様々であることを考慮すれば、市町村の規模能力に応じた事務配分を進めていくことが適当であると考える。

このような観点から、社会的実態としての規模能力が比較的大きな都市について、その事務権限を強化し、できる限り住民の身近で行政を行うことができるようにして、地域行政の充実に資するため、以下のような内容を有する中核市の制度を創設することが適当である。

なお、中核市制度を実効あらしめるためには、都道府県の理解と協力が必要であり、その積極的な対応を期待するものである。

二　中核市制度の基本的事項

(1)　中核市の要件

対象となる都市については、移譲される事務に関して、行政需要のまとまりと行財政能力が必要と考えられるほか、大都市圏域の特性にも配慮することが必要であることから、次

の事項を中核市の要件とする。

① 人口（三〇万人以上とすることが適当である。）

② 面積（一〇〇㎢以上とすることが適当である。）

さらに、上記①、②の要件を満たす市であっても、人口五〇万未満の市の場合には、当該地域において中核的な機能を有していることも要件とする。

なお、これらの要件はできる限り法令において明確に定める。

(2) 事務配分等の特例

ア 現在、特例として指定都市に移譲されている事務の中から、中核市において処理することが適当でないと思われる事務を除外し、その他の事務を移譲する。

この場合、除外する事務としては、次のようなものが考えられる。

① 広域性がある事務（指定区間外の国道・県道の管理に係る事務、県費負担教職員の任命等）

② 事務量からみて施設を設置して行うことが非効率である事務（児童相談所の設置と同所の業務に係る事務等）

③ 法の適用される地域が大都市圏域などに限定されている事務（歴史的風土特別保存地区における行為の許可、工場等制限区域内における制限施設の新設等の許可等）

イ 移譲する事務は、一括して移譲する。

ウ 関連行政の広がりを考慮して、中核市は保健所を設置し、個別法により保健所設置市の長等に移譲されている事務を処理する。

エ 指定都市に認められている監督の特例（知事の監督を不要とするもの及び知事の監督に代えて主務大臣の監督となるもの）及び組織の特例（区の設置等）は設けない。

オ 移譲される事務に関して、周辺地域に係る行政又は都道府県の行政との調整を図るため、都道府県知事に、所要の調整権限を認める。

(3) 周辺市町村及び都道府県との関係

周辺市町村の区域に関し都道府県に残る事務については、一体的な行政運営の必要に配慮し、周辺市町村の意向を尊重しつつ、必要に応じ、県から中核市に委託すること、又は、都道府県（知事）から周辺市町村（長）に委託又は委任し、中核市を含めて共同処理を行うことができることとする。

(4) 税財政上の措置

中核市に移譲される事務については、地方交付税の算定上所要の措置を講ずる。

(5) 中核市の決定

中核市の決定は次のような方法による。

① 中核市の決定は当該都市の意思に基づくものとすること。

② 当該都市を包括する都道府県の合意を得ること。

③ 中核市の決定についての国の関与は最小限のものとすること。

三　中核市制度と事務移譲の推進

中核市制度は都道府県と市町村の間の事務配分に係る制度であるが、都道府県と市町村の事務配分のあり方は、国と地方の事務配分を見直し、国から地方への権限移譲等を推進するという大きな枠組の中に位置づけられるべきものであることは、いうまでもない。それが全体として達成されてこそ、都道府県もまた広域的地方公共団体としての機能を十分に発揮することが可能となり、都道府県と市町村が、ともに地域における行政主体として、相互の緊密な協同関係のもとに、望ましい地方行政が展開されることになる。

したがって、「答申に当たっての基本的考え方」でも述べたように、現在、国の事務とされているものについては、これまでの答申の趣旨に沿って都道府県への移譲を速やかに実現するとともに、現在、都道府県の事務とされているもの及び今後国から都道府県に移譲されることになる事務についても、規模能力に応じた事務移譲という観点に留意しつつ、可能な限り、指定都市又は中核市に移譲する方向で検討することが必要である。