

## 地方自治制度の持続可能性：広域連携の観点から

原田，大樹  
京都大学法学系（大学院法学研究科）：教授

<https://doi.org/10.15017/4151230>

---

出版情報：法政研究. 87 (3), pp.345-376, 2020-12-18. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：

# 地方自治制度の持続可能性

——広域連携の観点から

原 田 大 樹

はじめに

I. 地方自治制度の目的と特色

一. 憲法上の要請

二. 地方自治法による制度選択

II. 水平補完―市町村合併と圏域構想

一. 広域連携手法の発展

二. 圏域構想の特色と課題

III. 垂直補完―多層化と総合調整

一. 郡制廃止の教訓

二. 多層的な地方自治制度の可能性

おわりに

## はじめに

二〇〇八（平成二〇）年をピークに我が国の人口は減少傾向にあり、人口減少社会が生じさせる様々な問題が議論されてきた。地方自治の分野においても、高齢者人口がピークを迎える二〇四〇年頃に焦点を合わせ、その時期でも持続可能な地方公共団体のあり方が、二〇一七（平成二九）年一〇月以降に開催された「自治体戦略二〇四〇構想研究会」<sup>①</sup>で取り上げられ、その内容が大きな関心を集めた。さらに、二〇一八（平成三〇）年七月五日の「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える二〇四〇年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求め」<sup>②</sup>との内閣総理大臣からの諮問を受けて開始された第三二次地方制度調査会（以下「第三二次地制調」という）は、二〇二〇（令和二）年六月二十六日に「二〇四〇年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」<sup>③</sup>（以下「第三二次地制調答申」という）を出し、その中で、市町村相互の連携や、都道府県による補充に關するまとまった言及を行っている。

一九九九（平成一一）年の地方分権一括法では、機関委任事務が廃止され、中央地方関係の規律が機関関係から主体関係に転換するとともに、地域における総合調整の重視、あるいは市町村重視の姿勢が示された。しかし、それからわずか二〇年で、人口減少社会の到来に伴う地方自治制度の持続可能性が疑問視され、どんなに規模が小さな市町村でも全ての行政事務を担うフルセット主義の見直しが論じられ始めている。第三二次地制調答申の内容は、一見するとさほどドラステックなものではないものの、答申で取り上げられている圏域をめぐる問題は、地方自治制度の根幹にも大きな影響を与える様々な法的論点を含んでいる。そこで本稿は、市町村の広域連携によって行政能力の維持を図る「圏域」論を振り返り、解明すべき法的論点を明確化するとともに、近い将来再び政治的課題となった場合に必要となる法

理論・制度設計論を提示することを旨とする。まず、持続可能性を論じる前提として、そもそも地方自治制度はどのような目的に基づいて憲法上保障されているのか、また地方自治法ではどのような制度的選択がなされ、その結果、日本の地方自治制度にはどのような特色があるのかを整理する（Ⅰ）。従来の地方自治制度では、フルセット主義と事務配分における市町村優位を前提に、それに対応できる行政能力を求めて市町村合併が繰り返されてきた。しかし、それが限界を迎えているとの認識から、市町村相互間での広域連携、より具体的には人口規模が大きな中心市が周辺市町村と連携する圏域を形成すべきとの議論が登場している（Ⅱ）。もともと、圏域をどのようなものとして構想するかについては、なお確たる制度イメージはなく、かつて存在した郡のようなものを考える余地もある。そうすると、圏域の制度設計によっては、垂直補完の問題として議論すべきかも知れない。あるいはそのような制度選択を行わないとして、しかし市町村が圏域を組めない場合には、都道府県が行政能力を補完する必要性がある。こうした垂直補完のあり方は、現在の二層制（都道府県・市町村）<sup>5</sup>を多層化する可能性を孕んでいる（Ⅲ）。圏域をめぐる議論は、これまで地方分権論で中心的地位を占めてきた団体自治の後景に退いていた住民自治の要素を、制度設計に適切に反映させるべきことを示唆しているように思われる。こうした観点から、今後の地方自治制度の発展の方向性を素描したい（おわりに）。

## I. 地方自治制度の目的と特色

## 一・憲法上の要請

## (一) 地方自治の保障の趣旨

地方自治制度の持続可能性の議論の前提として、そもそも地方自治制度は何のために必要とされているのかを明らかにしておきたい。その実定法的な一般的回答は、日本国憲法九二条が地方自治制度を予定しており、地方自治制度を廃止するには憲法改正が必要だからということになる。<sup>(6)</sup> 憲法が地方自治制度を保障した趣旨は、「地方自治の本旨」という言葉に集約されており、それは住民自治と団体自治の要素からなると理解されてきた。<sup>(7)</sup>

まず、住民自治の観点からは、憲法九三条二項が定める首長主義が大きな手がかりとなる。地方公共団体の長・議員等について住民が直接選挙することを予定するこの規定は、民主主義の要請が地方制度にも及ぶことを明確化しており、憲法原理として住民自治が含まれていることの証左でもある。首長主義は、国政と相まって地方においても民主的な統治構造が機能するように、国政とは区別される民主政の過程を設定したものと考えられる。<sup>(8)</sup> 次に、団体自治の観点からは、憲法九四条が、地方公共団体に財産管理・事務処理・行政執行・条例制定権を認めることに注目すべきである。憲法前文が「われらとわれらの子孫のために」：「我が国全土にわたって自由のもたらす恵沢を確保」すると述べていることと併せ考えると、憲法九四条は、広い意味での国家権力を狭義の国と地方公共団体に分散する垂直的権力分立を予定し、このことによって国民（住民）の権利・自由を確保することを目指したものと考えられる。

## （二）憲法上の制度選択

憲法はさらに、地方公共団体の機関と権能について、一定の制度選択を行っている。これらは、憲法上の地方公共団体には直接に妥当する。まず、地方公共団体の機関については、先に述べた首長主義が憲法上採用されており、長を議会における選挙で選任したり、住民による直接選挙以外の方法で選任したりすることは憲法上許されない。次に、地方公共団体の権能については、財産管理権が最初に規定され、地方公共団体の課税権が憲法上も想定されるとともに、租税法主義（憲法八四条）との関係では、地方税と国税との法律による調整も予定されている<sup>10</sup>。また、事務処理・行政執行権については、明文の規定はないものの、「自己の判断」で「自己の名」でこうした権限を行使することが想定されている。さらに、条例制定権については、法律とは異なる法形式である「条例」という形式を地方公共団体が規範制定の際に用いることが明示的に許容されている<sup>11</sup>。

このように、憲法上の地方自治保障は、いわゆる制度的保障と理解されているものの、憲法上の制度選択はある程度具体的であり、この与件を逸脱する法律による制度設計は許されない。他方で、この枠内での制度形成の自由が立法者には認められており、現行の地方自治法では、以下のような制度イメージが選択されている。

### 二．地方自治法による制度選択

#### （一）事務処理の総合性

地方自治法は、「地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の

大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図る」(同法一条) ことを目的としている。そして、地方公共団体は、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(同法一条の二第一項)ものとし、国は、「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に關する事務」「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施」(同法一条の二第二項)を担うものとしている。そうすると、国際関係・全国统一の事務・地方公共団体の基本的準則の設定は国が行うのに対して、地方公共団体は「住民に身近な行政」(同法一条の二第二項)、すなわち地域における行政を担うものとされている。

普通地方公共団体は、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理」(同法二条二項)するものとし、これに対して特別地方公共団体は、「この法律の定めるところにより、その事務を処理する」(同法二条七項)。そして、自治事務・法定受託事務(同法二条八項・九項)の定義からは、法定受託事務であっても、都道府県・市区町村の事務としての性格を持つことが明確化されている(二元的事務配分<sup>12)</sup>。さらに、国と地方の役割分担規定の立法準則としての性格(同法二条二項)を前提とすれば、法律で事務配分を行う場合には、それが「地域における事務」に該当すれば、特段の事情がない限り地方公共団体に割り当てべきであって、地方支分部局が担うのは例外的なものになるはずである。国政のレベルでは分担管理原則から縦割りになる行政上の権限を、地方公共団体が一元化することで、異なる諸利害を地方公共団体のレベルで総合的に調整して行政上の諸決定を下すことができる構造を保障するのが、「地域における事務」概念の重要な意義と考えられる。

（二）事務配分における市町村優先

次に、「地域における事務」を法律で事務配分する場合に、都道府県と市町村のどちらが優先されるべきか。地方自治法は、市町村については「基礎的な地方公共団体」であって、「一般的に、前項（Ⅱ地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの）の事務を処理」（同法二条三項）としつつ、都道府県については「市町村を包括する広域の地方公共団体」「広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない」と認められるものを処理」（同法二条五項）するものと書き分けている。そうすると、都道府県が処理する事務は、広域事務・連絡調整事務・補完事務に限られ、また、都道府県と市町村の事務処理については、相互の競合関係の回避が求められている（同法二条六項）ことから、「地域における事務」を法律で配分する場合の第一義的な配分先は市町村と考えられる<sup>13)</sup>。もともと、効力論に関しては、都道府県条例違反の市区町村の事務遂行が禁止され、違反した行為は無効とされている（同法二条一六・一七項）ため、市町村優先の考え方が明瞭なのは事務配分論においてである。

都道府県が処理する事務のうち補完事務については、「当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる」（同法二条四項）ものとされており、指定都市（同法二五二条の一九）や中核市（同法二五二条の二二）のように、都道府県の手務を市が処理することがありうる。他方で、町村の事務処理に関する例外規定は地方自治法上には見られず（組織法的な特例規定として、地方自治法九四・九五条「町村総会」<sup>14)</sup>、一七一条一項「出納員不設置」等がある）、個別法での定めがあるにとどまる<sup>15)</sup>。こうした規定がない限り、市町村間に大きな人口・面積規模格差にもかかわらず、その事務配分は同列であることが原則である。一九九九年の地方分権一括法では、市町村を事務配分先として重視する姿勢が打ち出されたことから、その行政能力の向上が求められ、平成の大合併に至ったことは、なお記憶に新しい。



## II. 水平補完―市町村合併と圏域構想

明治以降の日本の地方自治制度の歴史は、市町村合併の歴史でもあった。市制・町村制が施行された一八八八（明治二二）年には七一三・一四を数えた市町村の数は、明治・昭和・平成の大合併を経て、二〇二〇年には一七二四にまで減少している。他方で、合併と広域連携は、歴史的にも代替的関係にあり、一八七八（明治一一）年の郡区町村編制法では、郡に代わる単位としての連合町村会が予定され、その一〇年後に制定された町村制では、町村組合が規定されていた。現在の地方自治法が規定している広域連携のしくみは、法人格を持つ（特別地方公共団体としての性格を持つ）連携組織を置くものと置かないものに大別される。<sup>16)</sup><sup>18)</sup>

### 一. 広域連携手法の発展

#### (一) 法人型広域連携

法人型広域連携の代表的存在であり、最も歴史が古いのが、一部事務組合である。その原型である町村組合・市町村組合は、市制・町村制時代から存在しており、<sup>19)</sup>一九四七（昭和二二）年に地方自治法が制定された際に、一部事務組合という名称となり、都道府県も対象に含まれた。一部事務組合の構成員は地方公共団体（これを「構成団体」という）であって（地方自治法二八六条一項）、その住民ではない。一部事務組合は、構成団体とは別個の法人格を持ち、一部事務組合の名で権限を行使し、その効果は一部事務組合に帰属する。一部事務組合の設立手続は、規約を作成し、構成団体の議会での議決を得て、都道府県知事の認可を得ることが必要である。二〇一八（平成二六）年の調査では一四六

六の一部事務組合があり（二〇一六（平成二四）年の調査からは約三〇減少している）、ごみ処理・し尿処理や介護保険・障害者福祉での利用が多い。一部事務組合には管理者（または理事会）と議会が存在し、いずれも構成団体の首長・議会議員の選挙等によって選任されている。一部事務組合は特定の事務の共同処理を行うものであるのに対して、全ての事務を共同処理する全部事務組合・役場事務組合の制度もかつては存在していたものの、利用の実例に乏しく、二〇一一年の地方自治法改正で廃止されている。

一九九四（平成六）年の地方自治法改正で導入された広域連合<sup>(21)</sup>は、地方公共団体の組合である（同法二八四条一項）点で一部事務組合と共通するものの、その構成員に住民が含まれる点に大きな差異がある。その結果、広域連合長・議会議員について、規約の定めによっては直接公選制の採用も可能とされ（ただし実例はない）、また直接請求も認められている（同法二九一条の五・二九一条の六）。また、広域連合は広域にわたり処理することが適当な事務についての計画である広域計画を作成しなければならず（同法二九一条の七）、さらに国・都道府県の事務移譲の受け皿としての役割も期待されている（同法二九一条の二）。二〇一八年の調査では、一一六の広域連合があり（二〇一六年の調査と同数）、高齢者の医療の確保に関する法律四八条によって設置が求められている後期高齢者医療（後期高齢者医療広域連合）のほか、介護保険・障害者福祉やごみ処理等での利用が多い。また、一部事務組合よりも、担っている事務が複合的なものが目立つ。

さらに、地方独立行政法人も、法人格を伴う広域連携手段のひとつになりうる。地方独立行政法人は国の独立行政法人制度の地方版として設けられたもので、試験研究・大学等の設置など、業務範囲が地方独立行政法人法二一条で限定されている点に特徴がある。二〇一七（平成二五）年の改正で、新たに申請等関係事務処理法人の類型が追加された。これは、公権力の行使にあたる行為も含まれる窓口業務の包括的な委託を可能にするものであり、設立団体の執行機関の名で事務処理を行い、設立団体の執行機関の長が処理したものとしての効力を有する（同法八七条の三・八七条の

四)。さらに、設立団体以外の市町村の求めに応じて協議により規約を定めた場合には、その市町村の執行機関の名において事務処理ができ、その市町村の執行機関の長が処理したものであるものとしての効力を有する（同法八七条の一二・八七条の二三）。この規定を用いることで、複数の市町村の窓口業務を単一の地方独立行政法人が受託することができ、広域連携が可能となる。<sup>23)</sup>

## (二) 非法人型広域連携

これに対して、法人格を持たない広域連携手法としては、地方自治法上（職員派遣・条例による事務処理特例<sup>24)</sup>を除いて）次の五種類が存在する。第一は、協議会である。地方自治法の一九五二（昭和二七）年改正で追加されたこの手法は、固有の財産や機関が存在しない点に特徴がある。実際の事務処理は、協議会を構成する地方公共団体の職員が行い、その効果は各地方公共団体に帰属する（地方自治法二五二条の五）。協議会は、事務の共同管理・執行を目的とする管理執行協議会、連絡調整を図るための連絡調整協議会、広域の総合的な計画を作成する計画作成協議会の三種類に分かれている（同法二五二条の二の二第一項）。いずれの場合も、関係地方公共団体で協議を行って規約を作成し、各地方公共団体の議会で議決し、知事に届け出るという手続を経ることで成立する。二〇一八年の調査では二一一の協議会があり（二〇一六年調査から九件増加）、最も利用が多い分野は防災である。

第二は、機関等の共同設置である。一九四三年の市制・町村制の改正で施設の共同利用が規定され、その後、一九五二年の地方自治法改正で、機関等の共同設置の規定が置かれた。二〇一一年の地方自治法改正では、その対象が議会・委員会事務局や長の内部組織にも拡大している。協議会との違いは、固有の機関が存在することであり、その機関が行った決定等の効果は各構成団体に帰属する（同法二五二条の一二）。二〇一八年の調査では、四四六件の利用実績が

あり（二〇一六年調査から二件増加）、最も利用が多いのは介護保険（介護認定審査会）で、このほか公平委員会・障害者福祉での活用や、行政不服審査法上の附属機関の共同設置でも利用されている。

第三は、事務の委託である。もとは一八九〇（明治二三）年の地方学事通則四条に委託の規定が存在しており、一九五二年の地方自治法改正で事務の委託が追加された。事務委託は、事務の委託団体と受託団体の二面関係で展開しており、この二つの団体とは別の法人格はない。その特色は、受託団体が自己の事務として事務処理し、その効果も受託団体に帰属するところであり、委託団体には事務処理権限が全くなくなることになる（地方自治法二五二条の一六）。事務の委託は、件数としては最も多く用いられている広域連携手法であり、二〇一八年の調査では、六六二八件（二〇一六年の調査から約二〇〇件増加）を数える。公平委員会事務、住民票の写しの交付や、競輪・競馬・競艇等での利用が多い。

第四は、代替執行である。事務の委託は委託団体から事務処理権限を完全に失わせるため、委託団体によるコントロールが及ばなくなる。そこで、民法の代理にほぼ相当するしくみとして、二〇一四（平成二六）年の地方自治法改正で、代替執行が追加された。これは、受託先団体が委託元団体の名で事務を管理執行し、委託元が自ら執行したのと同じ効果が生じるものである（同法二五二条の一六の四）。人口減少時代において、事務処理権限の変動を伴わずに、管理執行のみを他の団体（例えば都道府県）に委ねるスキームとしての利用が期待されていた。<sup>(26)</sup> もともと、二〇一八年の調査では、二〇一六年の調査と同様に三件の実例に止まっている（水道事務「宗像地区事務組合→北九州市」、簡易水道事務「天龍村→長野県」、公害防止事務「大崎上島村→広島県」）。

第五は、連携協約である。平成の大合併がピークを過ぎる時期に総務省は、定住自立圏推進要綱（二〇〇八年）<sup>(27)</sup>、地方中枢拠点都市推進要綱（二〇一四年）を策定し、中心市と周辺市町村で構成される都市圏によって行政機能の維持や人口流出の抑制を図る政策を展開した。連携協約は、その中心的なツールとしての意味を持っており、二〇一四年の地

方自治法改正で追加されている。連携協約は、必ずしも連携中核都市圏の形成でのみ使える手段ではないものの、その多くは連携中核都市圏と結びついている。連携中核都市圏は、昼夜間人口比率おおむね一以上の指定都市・中核市等が連携中核都市宣言を行い、これと社会的・経済的に一体性がある近隣市町村との間で一対一の連携協約を締結し、都市圏ビジョンを策定することで、国費による支援が受けられる政策プログラムである。連携協約は、広域連携に関する基本的な方針・役割分担のみを決定するもので、管理・執行は扱わない。その特徴は、協約をめぐる紛争が生じた場合に、自治紛争処理委員に対して紛争処理の方策の提示を申請できる点にある（同法二五二条の二第七項<sup>(28)</sup>）。連携協約は、二〇一八年の調査では三一九件の利用があり、二〇一六年の調査の二倍近くの数になっている。政策分野としては、病院・診療所、障害者福祉、老人福祉等の関連での利用が多い。市町村相互間での利用で最大の市町村数を持つのが、れんげいこうち広域都市圏（連携中核都市＝高知市、二〇市町村）であり、次いで、広島広域都市圏・北九州都市圏域・熊本連携中核都市圏がそれぞれ一六市町（村）で構成されている。また、都道府県を跨ぐ市町村相互間での協約の例もいくつか存在する（例…因幡・但馬麒麟のまち連携中核都市圏「鳥取県鳥取市・兵庫県新温泉町」）。

## 二．圏域構想の特色と課題

### (一) 市町村の自己組織権の延長としての圏域

第三二次地制調答申は、この連携中核都市圏の成果を前提に、市町村相互の広域連携について次のような見解を示している。広域連携の中でも執行段階については、既に多様な手法が存在しているのに対して、計画段階における広域連携手法の整備が必要であり、地域の未来予測を踏まえ、関係市町村議会が計画段階から参画するしくみが必要である。

定住自立圏・連携中枢都市圏の成果を前提としつつ、合意形成が容易でない課題（例えば資源・インフラ等の管理、専門人材の共同活用）にも対応することが求められる。そこで、合意形成をルール化すべきとの見解と、特定の広域連携枠組への誘導が市町村の自主性を損なうとの見解が併記されている。<sup>31)</sup> 他方で、定住自立圏・連携中枢都市圏以外でも、課題の共有や合意形成が必要であり、協議組織の設置や、都道府県による助言が想定されている。<sup>32)</sup>

この答申の特色は、市町村の自己組織権<sup>33)</sup>の延長として広域連携手段たる圏域を位置づけていることにある。「地域における事務」の遂行は市町村の責務であり、その遂行方法の選択肢のひとつとして、圏域を含む広域連携があると考えられる。前述の通り、従来の広域連携手法のうち、執行段階については、一部事務組合・地方独立行政法人（申請等関係事務処理法人）、協議会（管理執行協議会）、機関等の共同設置、事務の委託、代替執行があり、企画・調整段階については、協議会（連絡調整協議会・計画作成協議会）や連携協約が利用可能であった。これに対して、計画策定やこれに先行する事実調査の段階での連携手法は十分ではなく、この点に改善の余地が認められる。その際には、合意形成のルール化による枠組設定や、都道府県の助言によるソフトな誘導が想定されている。

この立場の理論的な利点は、従来の地方自治政策との連続性が確保できることにある。一九九九年の地方分権一括法で明確になった市町村重視の事務配分を前提としつつ、市町村が事務遂行できない場合に、当該市町村が必要性を判断して広域連携手法を採用することが想定されている。しかし、市町村の自己決定に依拠することの理論的な難点は、合意形成が容易でない課題の広域連携手法として十分なものなのかという点である。<sup>34)</sup>

これについて、いまま少し法的な課題設定をすれば、中心市が圏域のために実施する事務は、「地域における事務」と言えるのかという問題である。<sup>35)</sup> 地方公共団体は地縁的な人的結合関係を前提とし、居住関係に着目して一定の人的集団を包摂するものである。<sup>36)</sup> そうすると、地域における事務とは、地方公共団体の区域内の事務と考えるのが自然である。もちろん、区域外の事務であっても、一定の正当化理由があれば、管轄を及ぼす可能性はゼロではない。<sup>37)</sup> 例えば、

「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」（地方自治法二条一五項）とする規定を手がかりに、自己の事務の一部を他の地方公共団体との連携手法で処理することは正当化できるだろうし、地縁的な人的結合関係という点で一定の類似性がある「国家の立法管轄権」の考え方を類推することもできるかもしれない。他方で、「国家の執行管轄権」の考え方を類推すると、行政上の権限行使は区域内でなされることが前提であって、区域外に行使する場合には相手方地方公共団体の同意が必要と考えることもできる。そうすると、相手方地方公共団体の合意が得られた限りで、その合意に基づいて事務遂行が行われ、これに伴う権限の変動や効果の帰属の変更は、法律の根拠に基づいて生じていると考えるべきであり、中心市の「地域における事務」が地理的に拡張すると捉えるのは難しいようにも思われる。もう一つの理論的可能性は、行政上の権限行使でも権力的でないものであれば、相手方地方公共団体の同意がなくても可能であり、第三二次地制調答申が問題にしている事実調査や行政計画の策定だけを取り出せば、そこに権力的な要素はないという説明方法である。他方で、行政計画という行為形式は、事実調査・諸利害の考慮から目標の設定・実現までの全ての過程を把握するものとしてこれまで議論されてきたこと<sup>(41)</sup>からすると、その中で調査と計画策定だけを分離して「地域における事務」としての性格を付与できるのか、なお理論的な検討が必要であろう。この点が理論的に説明できないと、圏域構想は結局のところ周辺市町村が中心市に従属することを強要するものであるとか、中心市がなぜ周辺市町村の事務負担を負わなければならないのか<sup>(42)</sup>という疑問や批判に十分応答することができないのではないか。

## （二）新たな自治行政単位としての圏域？

第三二次地制調と並行して、「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」<sup>(43)</sup>が、二〇一八年七月から一二回開

催され、そこでの検討成果が上記の答申に含まれている。他方で、この研究会で中心的に議論されていた、圏域形成に関する合意をどのように獲得するのか、合意が得られなかった場合にどうするのかという問題は、答申には引き継がれていない。同研究会での議論に触発されて、この法的課題を検討した個人的見解は、以下の通りである。

平成の大合併を経て、一九九九（平成一一）年に約三五〇〇あった市町村が約一七〇〇まで減少した結果、市町村の規模が拡大し、住民自治の実現からみて市町村の規模は大きくなりすぎている。そこで、住民自治の理念に照らせば、これ以上の市町村合併の促進は不適切である。しかし、二〇四〇年に向けて人口が減少し、中山間地のみならず都市部でも、住民が急減することで存立が困難になる市町村が出てくるのが想定できる。そのような事態になってしまった後では、存立困難市町村の事務を任意に引き継いでくれる他の市町村を見出すことは困難であろうし、仮に別の市町村との合併を強制するならば、多額の財政的な補償措置が少なくとも必要になるだろう。そこで、住民自治を機能させる程度の地域の一体性が確保できる面積規模を維持しつつ、人口減少が進行しても市町村が存立できるようにするためには、複数の市町村による広域連携の自治行政単位を新たに創出し、行政インフラの確保（財政的側面・専門人材の側面）を図るとともに、場合によってはその単位での事務遂行を行うことを認める必要がある。新たな自治行政単位としての圏域という見方は、団体自治よりも住民自治の要素を重視したものであり、市町村は法律上、必ずどこかの圏域に属さなければならないものとすべきである（ただし、どの圏域を選択するかまでは法律で一義的に確定されるべきではない）。もともと、どの圏域を選択するかは、当該市町村の将来像に大きく関係する問題であるから、圏域形成のルールを法律で明確化し、フォーカルポイント（例えば都道府県が一定の判断を示す局面）については争訟可能性を確保することが重要であり、そのようなくみ<sup>④</sup>を設けることが、団体自治の実効的保障につながると考えられる。このような方式に基づいて圏域を構成した場合、中心市が周辺市町村のために実施する事務は、中心市の「地域における事務」ではなく、「その他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」に近い性格を持つと考えられる。



### Ⅲ. 垂直補完―多層化と総合調整

新たな自治行政単位として圏域を設定する場合には、次に問題となるのは、そこに独自の法人格を認めるべきなのかという点である。換言すれば、新たな地方公共団体として圏域を位置づけるのか、法人格のない市町村の機能的連合体を構想するののかという問題である。第三二次地制調で問題とされた、市町村間の利害調整が困難な事項にも踏み込むとすれば、法人格を持ち、固有の圏域財政によつて市町村間の財政調整を行つたり、構成市町村にとつてマイナスになる決定も行つたりできるガバナンス構造、あるいは民主的な正統性を調達しうる組織・手続が必要であると思われる<sup>(46)</sup>。他方で、日本の地方自治制度史を振り返ると、市町村と府県の間の「郡制」が第二次大戦前の一時期に存在し、しかし大正末年には完全に廃止されている<sup>(47)</sup>。法人格のある「圏域」の思考実験の上で、この郡制の展開や廃止の経緯を確認しておく必要性が高い。そこで以下ではまず、政治史・社会史等の業績を参照しながら、郡制の展開が「圏域」論にもたらしうる教訓を抽出することとしたい。

#### 一. 郡制廃止の教訓

##### (一) 郡制の展開

「郡制の存在、郡役所の活動を抜きにしては、近代日本の地方行政は語れない、といつても過言ではない<sup>(48)</sup>」。明治政府は明治維新直後、旧来の町村とは異なる地方制度を、政策分野ごとに設定する姿勢を示した。廃藩置県が行われた一八七一（明治四）年には、戸籍法制定に伴い、戸籍編製のための単位として区が設定された。翌一八七二（明治五）年に

は、大区の下に小区を置き、そこに旧来の町村をまとめ、大区に区長、小区には戸長を置き、戸長は江戸時代の村役人である庄屋・名主や町役人等が任命された（大区小区制）。同年には学制が出され、全国を八大区に分け、それさらに中学区・小学区に分けることとされた。

こうしたセクトラルな地方行政単位を改めたのが、一八七八（明治一一）年のいわゆる地方三新法であった。そのひとつである郡区町村編制法は、大区小区制を廃止し、江戸時代以来の町村を復活させ、小区の戸長を町村の戸長とすることで、旧来の自治慣行を尊重した。同時に、新たな行政単位として郡が設定され、郡長・郡書記が置かれ、郡役所が一郡または数郡にひとつ設置された。府県会規則・地方税規則では、府県に府県会を置き、地方税の使途について府県会が予算の議決を行うもの、郡は独自に課税することを予定していなかったため、郡会の設置は見送られ、町村間の連携は連合町村会の役割とされた。翌一八七九（明治一二）年に学制が廃止されて学区も廃止され、学区取締は郡の任務（学務担当書記）となり、その担当小学校区が拡大した<sup>50)</sup>。新たに交付された教育令は教育の地方分権を推進する方向を示しており、町村を単位に学校を設置することとされ、また町村や郡を単位とする教育関係者の会である教育会が各地で創設された。教育令は翌年に改正されて集権的な色彩を強めたものの、この時期の地方行政単位の変更に対応する形で県学務課・師範学校・郡長・郡学務担当書記らが発起し、教育関係者（小学校教員ら）で構成された教育会<sup>51)</sup>は、日本社会に学校を広く普及させる実行部隊となった。

府県及び郡は国の行政単位であり、郡長は官選とされた。しかし、郡長の俸給は地方税から支出されることとされていたため、自由民権運動の舞台となっていた多くの府県会では、予算において郡長の俸給を減額したり、郡長公選建議を可決したりしていた<sup>52)</sup>。他方で、町村は江戸期以来の「自治」を引き継いでおり、村請制集落が地租改正で解体された後も、農民は自己の経営が危うくなれば戸長に救済を求めた。当時の戸長は、現在の不動産登記に関する事務を担当しており、農民の一方を救済するための土地売買等の公証拒否の事例が行政訴訟に持ち込まれる例が頻発した。このよう

に、府県会の設置と地方税の創出により、特殊利害から切り離された「公民」が決定を行う政治社会が地方レベルで成立したものの、町村の位置づけは特殊利害を代表する団体のままであった。こうした状況を変えたのが、一八八四（明治一七）年の連合戸長役場制であった。この改革により戸長は官選とされ、府知事や県令が（旧慣に一定程度配慮しつつ）任命した。また、五〇〇戸に一戸長役場を設置する連合戸長役場の方式が採用されたことで、戸長が各町村から切り離され、戸長と特殊利害の集団である町村とが明確に分離された。<sup>(55)</sup>

一八九〇（明治二三）年の郡制により、国の行政区画であった郡は自治団体となった。<sup>(56)</sup> プロイセンをモデルにした郡制が導入され、代議機関としての郡会が設置され、執行機関である郡参事会を含め、名誉職制度による住民参加が規定されるとともに、郡参事会には行政裁判の下級審としての役割も与えられた。<sup>(57)</sup> しかし、法律により定めることとされていた郡の廃置分合が議会の消極的姿勢によって進まず、郡制を全面的に施行できたのは、一〇年後の一九〇〇（明治三三）年頃のことであった。ところが、すでに一八九九（明治三二）年に郡制が改正され、国家行政と地方自治の接点を郡に求めるプロイセン的なあり方が日本では機能せず、郡が地方自治の「核点」たり得ないことが明白になった。<sup>(58)</sup> 当初の郡会は、郡を構成する町村議会議員からの間接選挙と、大地主議員の選挙の二本立てになっており、郡会から府県会議員が選ばれる複選制が採用されていた。しかし、土地取引を操作することで一瞬だけ大地主議員の資格を満たして投票する者が現れたり、<sup>(60)</sup> 府県会議員の構成に強い影響を与える郡会選挙が政党化することになったりしたため、<sup>(61)</sup> 大地主議員及び複選制が廃止された。この結果、郡会選挙に対する関心が低下し、投票率が落ち込んだ。<sup>(62)</sup>

この頃、日露戦争に起因する税負担の上昇を抑制するため、地方制度の改革が政治的課題となり、一九〇三（明治三六年）には桂太郎内閣の児玉源太郎内務大臣が、府県を廃置分合する計画を立てたものの失敗し、地方行政機構整理の対象は郡に向かうことになった。翌年には郡制廃止法案が議員提案され、衆議院の委員会を通過したものの、桂内閣の反対で本会議に付議されないうちままとなった。同時期に、農会法改正案も初めて提出され、農会の公的性格を強める方向

性が示された。一九〇六（明治三九）年になると、第一次西園寺公望内閣の原敬内務大臣が郡制廃止法案を提出し、衆議院では委員会・本会議とも全会一致で可決されたものの、山県有朋の影響力が強い貴族院が反対して否決された。最終的に郡制が廃止されるのは、一九二二（大正一〇）年の原敬内閣の時であり（郡制廃止に関する件（大正一〇・四・一二法律六三号）、自治体としての郡は一九二三（大正一二）年に廃止され、さらに郡長や郡役所も地方官官制の改正により、一九二六（大正一五）年に廃止された。<sup>65</sup>

## （二）郡制廃止の教訓

郡制が廃止された理由としてよく知られているのは、その立役者である原敬の政治的な意図である。「郡制問題は將來山県系をして全く無勢力たらしむべき大問題」であり、「余は郡制を廃止して山県系を一挙に倒し、其情力によりて今年の府県会議員総選挙を終り、明年の衆議院総選挙に臨み、政党の全勢力を伸張して大に国政に利せんとする」<sup>66</sup>との原敬日記の記述が、その意図を明瞭に示しているものと理解されてきた。もつとも、政治史・社会史の分析を前提とすると、それだけが郡制廃止の理由ではないこともまた明らかである。

郡制が廃止された最大の理由は、郡制を維持するのにかかる費用に見合う社会的な意義が失われたことにある。もともと郡制は、郡長として在地の地主などの名望家を想定し、また郡会にも名望家層が入ることで、国家行政と地方自治との均衡を保ちつつ、政党化を防止することを意図していた。郡の事業として想定されていたのは、教育・土木事業・農業試験場・農地改良等であり、とりわけ教育と農業（勸業）に大きなウエイトがあった。しかし、一方では、日露戦争後の社会構造の変化、とりわけ小作争議の激化（一九二〇（大正九）年）や町村対立に際して、郡長による問題解決が図られず、<sup>66</sup>府県が乗り出さなければならぬ事態が増えていた。<sup>67</sup>他方では、義務教育費の増大や日露戦争後の国民負

担の増大が同時期に顕在化し、町村財政が窮乏し、郡費（分賦金）の支払いが大きな負担となっていた。<sup>(68)</sup> 地方財政問題を根本的に解決する可能性があった両税委譲問題<sup>(69)</sup>の実現に失敗した内務省は、社会的意義を喪失しつつあった郡制を廃止することで費用削減を目指したのである。<sup>(70)</sup>

さらに、郡制廃止からそれほど時を置かず、郡長・郡役所も廃止された。その理由は、郡が担うべき事務の受け皿があつたことである。一九〇五（明治三八）年制定の伝染病予防法が町村に事務配分したことにも現れているように、この頃には町村自治が発展し<sup>(71)</sup>、また交通・通信の発展によつて郡役所による町村の指導監督の必要性は低下した。郡が担っていた主要な事務のうち農業については、一九二二（大正一一）年に農会法が改正され、農会による強制徴収権が認められるなど農会の公的性格が強化されて、郡農会に郡単位での農業奨励事業の実行団体としての位置づけが与えられた。<sup>(72)</sup> 郡農会はそれまで郡が担っていた農事改良・農業学校等の事業の大半を承継し、郡役所に勤務していた農業技術員の多くを雇用した。<sup>(73)</sup> 今日まで続く農業団体の地縁団体的性格は、この郡制廃止と農会法改正を起点としているとも考えられる。また、郡が行っていたもうひとつの主要事務である教育については、学校経営そのものは府県・町村・町村組合に移管されたものの、郡役所廃止で郡長・郡視学が消滅したことによつて県の統制力が弱まり、県教育会・郡教育会の役割が強まるとともに、校長会の組織化も始まった。<sup>(74)</sup> 地方自治と作用特定の自治（機能的自治）の相互補完的な関係は、すでに明治三〇年代以降の模範町村の設立の取組みや、日露戦争後の地方改良運動でも見られ、産業組合や耕地整理組合が地方自治との関係で重要な役割を果たしていた。<sup>(75)</sup>

このような郡制廃止の歴史から得られる教訓として、次の二つを挙げることができる。第一は、法人格を持つ地方公共団体を設定すると、それなりのコストがかかることである。そのコストに見合う社会的便益があれば、法人格を有する圏域を設定することも十分考えられるものの、人口減少社会における市町村の行政能力の喪失回避との関係で登場した圏域が高コスト体質では、政策目的との関係で意味がない。第二は、郡が担っていた事務の意義が失われたことが郡

制廃止の原因ではなく、それらの事務は農業会・教育会のようなセクトラルな団体が引き継いでいたことである。そこで、法人格を持たない圏域を構想した上で、行政分野ごとにその区域を組み換えれば、セクトラルな団体による事務遂行と機能的には類似することになる。もつとも、第二次世界大戦後の改革によって公共組合は大幅に縮小し、またその後の社会変化によって業界団体の組織率が恒常的に低下傾向にある現在において、セクトラルな団体による公的任務の遂行を正面から想定することは適切なのかという問題が残る。

## 二. 多層的な地方自治制度の可能性

### (一) 都道府県の補完義務？

第三二次地制調答申は、市町村の自己組織権の延長として圏域を捉えていた。そうすると、市町村が圏域を組まない選択を認めることになり、しかし同時に市町村がその行政能力を維持できなくなる事態も予想されることになる。また、私見のように新たな自治行政単位としての圏域を想定するとしても、適切な圏域を設定できないような地理的事情（離島・山間地域等<sup>76</sup>）がある場合にどうするかという問題が残る。このとき、郡のような都道府県と市町村の中間に属する地方公共団体を前提とせず、また前述のような理由からセクトラルな団体が公的任務を遂行しないとすれば、都道府県による補完を期待せざるを得ない。

それゆえ、第三二次地制調答申は、都道府県による市町村事務の補完についても積極的に言及している。一九九九年の地方分権一括法以降、都道府県の補完事務が市町村の規模や能力に応じて相対化し、また都道府県の経営資源は縮小している。他方で、人口減少社会における市町村の状況を想定すれば、都道府県が小規模市町村への補完や支援の役割

を果たしていくべきであり、具体的には連携協約の活用や、技術職員の派遣が考えられている。<sup>29)</sup>

さらに、都道府県に小規模市町村の事務の補完を義務付けることも、次のような政策論的な要請から想定できる。第三二次地制調答申のように、市町村の自己組織権を尊重する立場でも、都道府県の助言によって圏域形成を緩やかに進めることが前提とされている。そこでもし都道府県に補完義務があれば、都道府県は現有の自己の行政資源（人的・財政的資源）に鑑み、できるだけ補完を行わずに済むようにしたいと考えるであろう。それゆえ、都道府県が市町村に対して圏域を積極的に組ませるインセンティブとして補完義務が機能すると考えられる。あるいは、新たな自治行政単位としての圏域を想定する立場でも、前述の事情で圏域が組めない場合にも市町村の持続可能性を最終的に保障する手段が必要であり、圏域に法人格を持たせないとすれば、補完の役割を都道府県が担わざるを得ない。

それでは、地方自治法の現在の条文から、都道府県の補完義務を導出できるか。直ちに思い浮かぶのは、「規模又は性質において一般の市町村が処理することが適當でない」と認められるもの（地方自治法二条五項）を拡張的に解釈し、「規模又は性質」に市町村の行政能力を含め、「一般の市町村」を「当該」（行政能力が十分でない）市町村とする方法である。しかし、この解釈は文言からあまりに離れすぎており、これだけで補完義務を基礎付けることは困難であろう。そこで、市町村の包括団体（同法二条五項・五条二項）としての都道府県の性格に着目することが考えられる。都道府県の境界は、市町村の境界変更によって自動的に変更される（同法六条二項）のに対して、都道府県の側からの境界変更には法律が必要である（同法六条一項）。このことと、市町村が「基礎的な地方公共団体」（同法二条三項）であることを併せ考えると、都道府県は市町村あつての存在であり、市町村が存立しなければ都道府県も存立できない。また、地方自治法では、市町村が存在しない区域は想定されておらず（同法五条一項・「従来の区域」）、市町村の存続は法律上義務付けられている。加えて、市町村は憲法上の地方公共団体であるから、それが部分的にも消滅することは、地方自治制度の憲法保障にも反する。<sup>30)</sup> こうした諸点から、都道府県の市町村事務に対する補完義務を導出することができる。

（二）多層的な地方自治制度と総合調整

もつとも、都道府県の補完義務に多くを期待する制度設計は、次の二点から好ましくはなく、補完義務は制度としての市町村の持続可能性を最終的に担保する「伝家の宝刀」とすべきであろう。第一に、都道府県の行政資源は漸減傾向にあり、またこれまで都道府県と市町村の事務は重複を避ける形で展開してきたことから、都道府県が市町村の事務遂行を積極的に補完するようになることは考えにくいことである。第二に、そのような状態で都道府県の補完事務を広域連携手法の核に位置づけると、都道府県は市町村による圏域形成を言わば強引に進めて補完事務を果たさなくてよい状態にする可能性があり、それは市町村の団体自治との緊張関係を生じさせることである。<sup>(82)</sup>

そこで、現在の都道府県・市町村の二層制から、都道府県・圏域・市町村・狭域自治の各層による多層的な地方自治制度を構想することが考えられる。例えば、市町村に配分された事務を特定の市町村が行政能力的に遂行できない場合には、一定の手続<sup>(84)</sup>を経て圏域や都道府県に事務遂行主体を変更することができる一般的な制度を設定することができる。ここで圏域に法人格がないとすると、このままでは圏域に事務を移行させることはできないので、圏域を単位とする広域連合を設立して、そこに事務を移行させるしくみが考えられる。また、事務の性質やその遂行に必要な人的・財政的資源から考えて、市町村による遂行が一般的に困難である場合には、はじめから法律が上記の圏域を単位とする広域連合に事務を配分することも考えられる。<sup>(85)</sup> もつとも、こうした事務配分の変更は、圏域による事務処理の最終手段であって、圏域の基本的な役割は、これ以上の市町村合併の必要性を生じさせないように構成市町村の行政能力を補完したり、行政資源を調整したりする点にあると考えるべきである。

あるいは、市町村が地域における事務を自らの判断で創設したもの、自己の行政資源によっては十分な遂行が困難である場合に、狭域自治のレベルにその遂行を委ねる制度設計も考えられる。<sup>(86)</sup> 狭域自治は、前近代的な特殊利害の担い



手としてではなく、市町村レベルの民主政の回路と接続するものとしての公的利益を、狭域の共通利益とともに住民自治の理念の下に実現しうる法制度と位置づけられる。

このような多層的モデルを採用するとした場合に問題となるのは、地域における総合調整との関係である。地域における事務を包括的に市町村・都道府県が担うという現在の制度選択は、憲法上の与件ではない。そこで、地方自治法を改正することで、アメリカ型の事務分野ごとに領域を設定する公共管理のあり方<sup>(97)</sup>を採用することも可能ではある。また、郡制廃止後にも明瞭に見られたように、地方自治とセクトラルな団体による公的任務遂行、ないし作用特定の自治とは、これまで補完的な関係に立ってきたことも事実である。しかし、一九九〇年代以降の政治改革・行政改革の結果として選択されている現在の国政における民主政の過程では、特に衆議院の小選挙区制に現れているように、選挙によって民意を国会の議員構成に忠実に反映させることよりも、民意を集約することが重視され、また国会は「全国民を代表する」(憲法四三条一項)議員によって特殊利害からの距離をとって法律という形で行政活動の条件付けを図ることが予定されている。また、国政レベルでは行政事務の分担管理原則が採用され、行政上の権限行使は行政機関ごとに分立している。これに対して地方自治は、民意の集約や立法過程で欠落した諸利害の表出や補完の機会を設定し、分散した行政作用を地域のレベルで統合し、地域の事情に合わせて事務遂行の最適化を図る意義を有している。地方自治法が地域における事務の遂行を、政策分野の差異に拘わらず単一の地方公共団体、とりわけ市町村に割り当てている積極的な意味はこの点にあると考えられる。そうすると、行政事務ごとに最適な区域を設定して圏域を組み換えていく方策は採られるべきではないだろう。また、総合調整の起点が市町村であるという現行法の制度選択はなお維持されるべきであり、住民自治あるいは住民の人権保障が保たれる範囲内において、市町村の団体自治を最大限尊重すべきである。

おわりに

本稿は、人口減少時代の地方自治制度の持続可能性の観点から、広域連携手法による問題解決を指向し、市町村相互の水平連携と、都道府県（場合によっては「郡」のような地方公共団体）との垂直連携の二つの観点から、考えられる制度設計と、それを基礎付けうる法理論を検討してきた。最後に、住民自治重視の考え方がもたらしうる地方自治法理論一般への影響を素描して、本稿を閉じることとしたい。

一九九九年の地方分権一括法やその後の分権改革においては、地方自治の中でも団体自治の側面が常にクローズアップされ、中央地方関係論をめぐる法制度や事務・権限配分の問題が大きな争点となってきた。その沿革をたどれば、おおむね一九六〇年代以降の公害防止行政や一九七〇年代以降の要綱行政の経験が、こうした議論の前提を形成してきたように思われる。ここでは、国が経済発展・開発利益を代表し、これに生活者利益を代表する地方公共団体が対峙するという二項対立を前提に、地方公共団体の法的立場を強めることが、生活者としての国民（住民）の立場を守ることになるといふ暗黙の了解が存在したのではないか。しかし、現代の地方自治をめぐる利害状況は、これほど図式的なものではない。開発利益と生活者利益という単純な二分法では、地方行政を舞台とする複雑な利害対立を整理することは困難である。また、これまでの分権改革により、地方公共団体の「権力」は強力なものになってきており、それが住民の権利利益に対する脅威になる局面も増えてくるだろう。こうした状況下ではなおさら、地方自治を構築する原理としての住民自治の要素を改めて強調し、団体自治をその限りで後退させる制度設計が求められるのではないか。本稿が提示した圏域をめぐる制度設計論は、こうした考え方に基づくものである。

このような、複雑な利害対立状況に改めて着目すると、組織体としての地方公共団体の利害とその全ての住民の利害が常に一致するわけではないという認識に立つことになる。例えば、中央地方関係における国と地方公共団体の紛争も

また、国の介入が当該地方公共団体の住民（の少なくとも一部）の権利利益の確保につながる可能性があり、これを団体自治の問題としてのみ考えることは適切ではない。そうすると、国と地方公共団体との法的紛争を行政内部関係としてのみ理解することはますます不適切になる。既に言及した、住民自治によって後退した団体自治を補償するための訴訟制度の充実という局面にとどまらず、地方自治全般にわたり、国と地方公共団体との争訟制度が果たすべき役割は今後大きくなると考えられる。そこで学説の側でも、その許容性の問題にとどまらず、本案判断において住民自治・団体自治の要素を適切に言語化できる法理論の彫琢がますます求められることになるだろう。

【附記】 本稿は、二〇一九年一〇月一九日に京都大学で開催された、科学研究費基盤研究A「グローバル法・国家法・ローカル法秩序の多層的構造とその調整法理の分析」(19H00568、研究代表者・原田大樹) ローカル実証チーム主催研究会における報告原稿を大幅に加筆・修正したものである。研究会でご報告頂いた待鳥聡史・京都大学大学院法学研究科教授と、牧原出・東京大学先端科学技術研究センター教授、質疑等でご教示頂いた研究会参加の先生方に御礼申し上げます。

- (1) 「自治体戦略二〇四〇構想研究会」 ([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/jichitai2040/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/index.html))。
- (2) 「第三二次地方制度調査会第一回総会」 ([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/02gyosei01\\_03000176\\_00002.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/02gyosei01_03000176_00002.html))。
- (3) 「二〇四〇年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」 ([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/00063733.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/00063733.pdf))。
- (4) 法概念としての持続可能性の意義につき参照、勢一智子「地域社会の持続可能性について」『地方自治法施行七〇周年記念自治論文集』（総務省・二〇一八年）二四一―二五四（二四三）頁、同「人口減少と地域社会の法政策」西南学院大学法学論集（西南学院大学）五一卷三―四号（二〇一九年）六九―八七（七九）頁。
- (5) 広域の地方公共団体である都道府県については、道州制の議論が以前から存在する。この点につき参照、大橋洋一「地方分権と道州制」同『都市空間制御の法理論』（有斐閣・二〇〇八年）二六一―三九頁「初出二〇〇五年」、小川康則「道州制（一）」自治実務セミナー四五巻七号（二〇〇六年）三四―三九頁、原田大樹「道州制と圏域構想」法学教室四五九号（二〇一八年）六六一―七四（六六）頁。

- 九一七〇)頁。
- (6) これに対して、憲法上の地方自治保障は地方自治を可能にする点に意味があるものと理解する見解として参照、柳瀬良幹「憲法第八章について」同『憲法と地方自治』(有信堂・一九五四年)五一―一六(二五)頁〔初出一九五二年〕。
- (7) 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法』第七版(岩波書店・二〇一九年)三七八―三七九頁、佐藤幸治『日本国憲法論』第二版(成文堂・二〇二一年)五九八頁。制度的保障との関係につき参照、成田頼明「地方自治の保障」同『地方自治の保障』(第一法規・二〇二一年)三一―六六(二六)頁〔初出一九六四年〕。
- (8) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法』第五版(有斐閣・二〇二〇年)四二―二頁。
- (9) この概念につき参照、佐藤功「地方公共団体」の意義」同『憲法解釈の諸問題』第一卷(有斐閣・一九五三年)二六七―二九七(二八五)頁、塩野宏「府県制論」同『国と地方公共団体』(有斐閣・一九九〇年)二七八―二八九(二八六)頁〔初出一九八八年〕。
- (10) 最小小判二〇一三(平成二五)・三・二二民集六七卷三三四―三三八頁「神奈川県臨時特例企業税事件」。
- (11) 条例の法的性格論の展開につき参照、川端倅司「条例の『準法律』性と地方議会の法的地位」(二・完)「自治研究九五巻一―号(二〇一九年)一一〇―一三三頁、一二号九一―一〇八頁。
- (12) Hans Christian Röhl, *Kommunalrecht*, in: Friedrich Schoch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2018, S. 334 Rn. 68.
- (13) 斎藤誠「戦前期府県の性格と分権構想」同『現代地方自治の法的基層』(有斐閣・二〇二二年)三一―五二(三二)頁〔初出一〇〇八年〕。
- (14) 町村総会の合憲性につき参照、毛利透「『縮小する社会』における民主政」『公法研究八二号(二〇二〇年)一一二六(一〇一―二)頁。
- (15) そのような例として、建築基準法四条一項「建築主事…政令で指定する人口二五万人以上の市は必置」、生活保護法一九条一項「保護の実施機関…福祉事務所を管理する町村長」がある。
- (16) 斎藤誠「事務の共同処理に関する考察」同『現代地方自治の法的基層』(有斐閣・二〇二二年)四七八―四九一(四七九)頁〔初出二〇〇九年〕。
- (17) 飯塚一幸「連合町村会の展開と郡制の成立」『日本史研究三二六号(一九八九年)三一―三五頁。京都府乙訓郡における連合町村会(町村組合)の具体的活動の分析として参照、中西啓太「明治期における全郡町村組合の機能と郡制」『日本歴史八五二号(二〇一九年)四六一―六三頁。
- (18) 木村俊介「広域連携の仕組み」『改訂版』(第一法規・二〇一九年)一三三頁。
- (19) 村上博「広域連合と一部事務組合」同『広域行政の法理』(成文堂・二〇〇九年)二六―六九(三三)頁〔初出一九九九年〕。

- (20) 総務省自治行政局市町村課「平成三〇年度地方公共団体間の事務の共同処理の状況調の結果の公表」(二〇一九年) ([https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01/kyosei03\\_02000046.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01/kyosei03_02000046.html))。
- (21) 総務省自治行政局市町村課「平成二八年度地方公共団体間の事務の共同処理の状況調の結果の公表」(二〇一六年) ([https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01/kyosei03\\_02000038.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01/kyosei03_02000038.html))。
- (22) 制度導入の経緯につき参照、松本英昭「自治制度の証言」(ぎょうせい・二〇一一年) 二四—一五〇頁。
- (23) 長岡丈道他「地方独立行政法人法の一部改正について」(一) (四)「地方自治八三八号」(二〇一七年) 四六一—五八(四八—一五〇)頁、八四—一七(六八—一七〇)頁。
- (24) 事務処理特例条例の法的性格につき参照、塩野宏「行政法Ⅲ」(有斐閣・二〇一二年) 二五五—二五六頁、宇賀克也「地方自治法概説」(第八版) (有斐閣・二〇一九年) 一一〇頁。
- (25) 松本英昭「新版 逐条地方自治法」(第九次改訂版) (学陽書房・二〇一七年) 一三三—七頁。
- (26) 岩崎忠「定住自立圏構想と地方中枢拠点都市制度」(都市問題一〇六巻二号) (二〇一五年) 五八—六六(六五)頁、宇賀・前掲註(24) 一一一頁。
- (27) 山崎重孝「定住自立圏構想」について (三)「自治研究八五巻九号」(二〇〇九年) 六四—九〇頁。
- (28) 斎藤誠「連携協約制度の導入と自治体の課題」(市政六三巻二二号) (二〇一四年) 一八—二〇(一九)頁。
- (29) 山崎重孝「二〇四〇年」地方自治八四二号 (二〇一八年) 二一—五(一三)頁。
- (30) 山口研悟「第三次地方制度調査会」(二〇四〇年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策について) (中間報告) について (下)「地方自治八六七号」(二〇二〇年) 一五—四〇(二四)頁。
- (31) その背景事情につき参照、阿部知明「これからの地方行政体制の姿」地方自治八七三号 (二〇二〇年) 二—四(一五)頁。
- (32) 第三次地制調査申一四—一八頁。
- (33) ドイツにおける議論につき参照、Thorsten Ingo Schmidt, Kommunale Kooperation, 2005, S. 55ff.; Christoph Brüning, Rechtliche Grundlagen der interkommunalen Zusammenarbeit, VBlBW 2011, S. 46-52, 47f.; Katharina Schöber, Strukturen interkommunaler Zusammenarbeit, VBlBW 2015, S. 97-105, 99f.
- (34) 同旨、瀬田史彦「人口減少局面のまちづくりと広域連携の展望」地方自治八七二号 (二〇二〇年) 二—四(一三)頁。
- (35) 連携協約の法的性格の観点からのアプローチとして参照、大江裕幸「連携協約制度を用いた広域連携の推進と住民の法的地位」地方自治八二八号 (二〇一六年) 二—一四(八一—一〇)頁。
- (36) 太田匡彦「区域・住民・事務」地方自治八〇七号 (二〇一五年) 二—二九(一五)頁。

- (37) 佐藤文俊「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正(二)」自治研究七六巻二号(二〇〇〇年) 五五―六七(六三)頁。
- (38) 岩沢雄司「国際法」(東京大学出版会・二〇二〇年) 一八四頁。
- (39) 小寺彰「独禁法の域外適用・域外執行をめぐる最近の動向」ジュリスト二二五四号(二〇〇三年) 六四―七一(六六)頁。
- (40) ドイツにおける議論状況につき参照: Alons Gern/Christoph Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, S. 656-687, 658。
- (41) 大橋洋一「行政法Ⅰ現代行政過程論」[第四版] (有斐閣・二〇一九年) 一四四頁。
- (42) 金井利之「府県と市町村の消滅―ガバナンス二〇九号(二〇一八年) 二二―二五(二四)頁、本多滝夫「圏域のマネジメントと二層制の柔軟化」による「二層制のスポンジ化」住民と自治六七号(二〇一九年) 三六―三九(三九)頁。
- (43) 新川達郎「圏域マネジメントと民主的ガバナンスの課題」ガバナンス二〇九号(二〇一八年) 二六―二八(二八)頁。
- (44) 同研究会の報告書は事情により公表されていないものの、審議過程における議論内容は総務省のウェブサイトでアクセス可能である ([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/kisojichai\\_gyosekiban/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/kisojichai_gyosekiban/index.html))。
- (45) 機関訴訟の基礎理論研究として参照、西上治「機関争訟の「法律上の争訟」性」(有斐閣・二〇一七年)。
- (46) 同旨、白藤博行「総務省「自治体戦略二〇四〇構想」の検討」住民と自治六七〇号(二〇一九年) 七一―(九一―一〇)頁。新たな「郡」を普通地方公共団体とし、町村を特別地方公共団体として身近なサービスのみ提供する制度構想を提示していたものとして参照、田中基康他「小規模町村のこれから」月刊自治フォーラム四六九号(一九九八年) 五四―六一(五七)頁。
- (47) 郡制の沿革と内容に関する簡要な紹介として参照、佐藤可水「郡制と現在の郡の占める地位」地方自治九五巻二二号(一九五五年) 三〇―三七頁。
- (48) 山中永之佑「郡制廃止の立法過程」同「近代日本の地方制度と名望家」(弘文堂・一九九〇年) 一二七―一二一(二二八)頁[初出一九八〇年]。
- (49) 副田義也「内務省の社会史」[増補版] (東京大学出版会・二〇一八年) 一七九頁。
- (50) 田島昇「福島県教育会議の終焉」梶山雅史編「近代日本教育会史研究」[新装版] (明誠書林・二〇一九年) 五七―八一(六二)頁。
- (51) 森川輝紀「教育会と教員組合」梶山雅史編「続・近代日本教育会史研究」(学術出版社・二〇一〇年) 四五七―四九一(四五九)頁[初出二〇〇八年]。
- (52) 梶山雅史「教育会史研究へのいざない」梶山雅史編「近代日本教育会史研究」[新装版] (明誠書林・二〇一九年) 九―三六(三〇)頁。
- (53) 谷口裕信「郡をめぐる地方制度改革構想」史学雑誌一一〇巻六号(二〇〇一年) 一一四九―一一八二(一一五二)頁。
- (54) 七戸克彦「不動産登記法案内」(勁草書房・二〇一四年) 四七頁。不動産登記行政の沿革と特色につき参照、原田大樹「行政法 学から見た不動産登記法(上)(下)」法律時報九三巻一・二号(二〇二一年) 掲載予定。

- (55) 山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』（弘文堂・一九九九年）二六頁、松沢裕作「連合戸長役場から『行政村』へ」同『自治地方自治体制の起源』（東京大学出版会・二〇〇九年）一三七―一三二（二九二）頁「初出二〇〇〇年」。
- (56) 府県制と郡制のバラレる関係につき参照、坪谷善四郎『改正府県制郡制積義』（博文館・二八九九年）五頁、美濃部達吉「改正府県制郡制要義」（有斐閣書房・一九〇七年）三二―九頁。
- (57) 居石正和「府県制」「内閣原案」の自治構想」同『府県制成立過程の研究』（法律文化社・二〇一〇年）五二―八四（七四）頁「初出一九九五年」、同「明治三二（一九八八）年府県制・郡制の改正（一）」島根大学（島根大学）五九卷一―号（二〇一五年）一―六九（二）頁。
- (58) 今日ドイツ法ではなおこのモデルが引き継がれている。Vgl. Eberhard Schmidt-Altmann, *Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise*. DVBl. 1996, S. 533-542, 536.
- (59) 山田公平『近代日本の国民国家と地方自治』（名古屋大学出版会・一九九一年）五〇―八頁。
- (60) 長井純市「明治三二年府県制・郡制改正について」史学雑誌一一九卷一―号（二〇一〇年）四〇―六五（五二）頁。
- (61) 松本洋幸「大都市近郊における郡政の展開」ヒストリア二〇三号（二〇〇七年）一三五―一六〇（一四七）頁。
- (62) 谷口裕信「明治中後期における郡制廃止論の形成」史学雑誌一一三卷一―号（二〇〇四年）六二―八四（七二）頁。
- (63) その後、一九四二年に地方事務所がおおむね各郡に設置され、戦後、都道府県は条例で支庁・地方事務所を設置できるとの規定が地方自治法一五五条に置かれている。参照、森邊成一「地方事務所の設置と再編」広島法学（広島大学）二三卷四号（二〇〇〇年）四七―六九頁。
- (64) 川田稔「原敬転換期の構想」（未来社・一九九五年）二一九頁、伊藤之雄「原敬外交と政治的理想（下）」（講談社・二〇一四年）四四頁。
- (65) 『原敬日記第二巻 政界進出』（福村出版・一九七一年）一三二―頁「原本第二四冊・明治四〇年（一九〇七年）」。
- (66) 清水一明「郡制廃止・郡役所廃止と町村長会」放送大学日本史学論叢五号（二〇一八年）六三―九七（七六）頁。
- (67) 山中永之佑「普選・治安維持法体制の形成と地方自治制」山中永之佑他編『近代日本地方自治立法資料集成四（大正期編）』（弘文堂・一九九六年）一六八（三三三）頁。
- (68) 「郡制に関する参考書」（一九二〇年）山中永之佑他編『近代日本地方自治立法資料集成四（大正期編）』（弘文堂・一九九六年）七八五―八八一（七九二）頁。
- (69) 金澤史男「両税委議論展開過程の研究」社会科学研究三六卷一―号（一九八四年）六七―一四五頁。
- (70) 矢切努「郡制・郡役所の廃止と両税委議案の消長」東アジア研究（大阪経済法科大学）五〇号（二〇〇八年）四三―五九頁。
- (71) 三谷太一郎『増補 日本政党政治の形成』（東京大学出版会・一九九五年）一三四頁。

- (72) 松田忍「一九三二年農会法改正と郡制廃止」同『系統農会と近代日本』(勁草書房・二〇一二年) 五一―八七頁〔初出二〇〇四年〕。
- (73) 松田忍「『石黒農政』と農家経営改善指導事業」同『系統農会と近代日本』(勁草書房・二〇一二年) 八九―一二七(一〇四)頁〔初出二〇〇八年〕。
- (74) この点に関する興味深い理論的分析として参照、田代混貴「農業協同組合の法理論(一)(二・完)」岡山大学法学会雑誌(岡山大学) 六九巻一号(二〇一九年) 一一二―一八三頁、二号(二〇一九年) 二二〇―一八五頁。
- (75) 清水禎文「郡制廃止前後における地方教育会の課題とベスタロッチの受容をめぐって」梶山雅史編『続・近代日本教育会史研究』(学術出版社・二〇一〇年) 三七七―四〇六(三八三)頁、山田恵吾「教員統制と地方教育会」梶山雅史編『近代日本教育会史研究』(新装版)〔明誠書林・二〇一九年〕一九七―二三〇(二〇〇)頁。
- (76) 佐藤幹男「教員現職研修の観点からみた教育会史研究の課題」日本教育史研究三四号(二〇一五年) 八三―八五(八四)頁。
- (77) 山田・前掲註(59) 五一―七頁。
- (78) いわゆる奈良モデルにつき参照、小西砂千夫「奈良モデルは提案する(一) 奈良モデルの形成過程(一)」住民行政の窓四八〇号(二〇二〇年) 一八一―二五(二二)頁。
- (79) 第三次地制調答申一八一―二頁。
- (80) 同頁、山崎重孝「新しい『基礎自治体』像について(上)」自治研究八〇巻一二号(二〇〇四年) 三六―六六(四九)頁。
- (81) 塩野・前掲註(24) 一五一―頁。
- (82) 内海隆明他「自治体戦略二〇四〇構想研究会」の第二次報告について」地方自治八五二号(二〇一八年) 二三―三七(二八)頁。
- (83) 白藤博行「『Society 5.0』時代において地方はここまで自治が可能か」論究ジュリスト三三三号(二〇二〇年) 五五一―六二(五九)頁、勢一智子「これからの広域連携のあり方」自治実務セミナー六九九号(二〇二〇年) 一三一―一五(一五)頁。
- (84) 具体的な組織・手続として、構成団体の代表者による合議制協議組織の設置や、重要事項の決定の際の構成団体からの異議権を認めることなどが考えられる。Vgl. Bernd Aker/Herbert O. Zinell, Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg, 2017 S. 107.
- (85) 高齢者医療確保法に見られる医療サービス給付の都道府県単位化につき参照、笠木映里「医療・介護・障害者福祉と地方公共団体」ジュリスト一三二七号(二〇〇七年) 二四―三一(二六)頁。
- (86) 山本隆司「機能的自治の法構造」『地方自治法施行七〇周年記念自治論文集』(総務省・二〇一八年) 二二五―二四〇頁、同「新たな地域自治組織」とBID」地方自治八四七号(二〇一八年) 二一四―六頁、原田大樹「街区管理の法制度設計」法学論叢(京都大学) 一八〇巻五―六号(二〇一七年) 四三四―四八〇頁、同「地域自治の法制度設計」地方自治八四八号(二〇一八年) 二一三―二頁。



- (87) 小滝敏之『アメリカの地方自治』（第一法規・二〇〇四年）一九七―二二二頁、木村俊介『グローバル化時代の広域連携』（第一法規・二〇一七年）二八二―二八六頁。
- (88) 国政レベルにおける補完手法としての行政立法手続の意義につき参照、高木光「行政立法手続と民主的正統化」自治研究九六巻九号（二〇二〇年）三一―二二（一七）頁。
- (89) 斎藤誠「自治体の存在形態と憲法」同『現代地方自治の法的基層』（有斐閣・二〇一二年）一〇五―一二四（二二〇）頁「初出二〇〇二年」。
- (90) この分野における金字塔的業績として参照、村上裕章「行政主体間の争訟と司法権」同『行政訴訟の基礎理論』（有斐閣・二〇〇七年）五二―六八頁「初出二〇〇一年」。