

2014年地方自治法改正の制定過程と論点 ～大都市制度等の見直しと新たな広域連携制度の創設～

岩 崎 忠

はじめに

2014年地方自治法改正（以下「自治法改正」とする）は、第30次地方制度調査会の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（以下「第30次地制調答申」とする）⁽¹⁾を受け、第186回通常国会の参議院本会議において、2014（平成26）年5月23日に可決・成立したものである。内容としては、①新しい広域連携制度の創設（連携協約制度の創設、事務の代替執行制度の創設）②大都市制度の見直し（指定都市制度の見直し、中核市制度と特例市制度の統合）である。さらに、2013（平成25）年の2月15日付け総務省行政評価局長のあっせんを受けて、③認可地縁団体が所有する不動産登記の特例の制度の創設が盛り込まれている。

本稿では、第30次地制調答申を踏まえた自治法改正の制定過程と論点について概説するものである。

1. 第30次地制調答申と2014年地方自治法改正との関係

（1）第30次地制調答申の背景

第30次地制調答申は、「平成24年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した

（1）第30次地制調答申については、植田昌也「第30次地方制度調査会『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』について（上）（下）」『地方自治（第789号、第790号）』ぎょうせい、2013年、12～52頁、22～47頁、堀内匠「第30次地方制度調査会答申の読み方 — 都市機能の『集約とネットワーク化』をめぐって」『自治総研（第418号）』地方自治総合研究所、2013年8月、40～85頁を参考にされたい。

『日本の将来推計人口』（出生中位・死亡中位推計）によれば、我が国の人口は、平成38年に1億2,000万人を下回り、平成60年には1億人を下回ると推計されている」という人口減少社会⁽²⁾に入ることにより、社会経済や地域社会の状況が大きく変容しようとしているという現状認識を踏まえたものになっている。

さらに、第30次地制調答申は、「一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大すること等が予想されている。人々の暮らしを支える対人サービスの重要性は益々高まっていく。基礎自治体によるサービス提供体制を持続可能なものとしていくことが求められている。人口が収縮していく中で、都市構造や土地利用のあり方の見直しについても、基礎自治体が適切に役割を果たしていくことが求められている」としたうえで、「人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。その上で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスをどのような形で持続可能に提供していくか」という認識にたって、①大都市制度の見直しと②新たな広域連携制度の創設を行うべきと答申している。

(2) 第30次地制調答申と2014年地方自治法改正

第30次地制調答申の内容は大きく分けて、現行の大都市等に係る制度の見直しと基礎自治体における行政サービス提供体制についての制度的対応にある。

① 大都市制度等に係る制度の見直し

まず、現行の大都市等に係る制度の見直しは、指定都市制度における「二重行政」の解消と「都市内分権」による住民自治の強化、中核市・特例市制度の統合に分けられる。

(ア) 指定都市制度における「二重行政」の解消

第30次地制調は、指定都市制度における「二重行政」の解消について、まず、

(2) 人口減少社会に関する論文（増田寛也＋人口減少問題研究会「壊死する地方都市！ 2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」『中央公論（2013年12月号）』中央公論新社、18～31頁、「緊急特集 消滅する市町村523全リスト」『中央公論（2014年6月号）』中央公論新社、17～43頁）及び著書（増田寛也『地方消滅～東京一極集中が招く人口急減』中公新書、2014年）を参照されたい。また、これらの増田論文を批判的に捉えた論文として、小田切徳美「『農村たたみ』に抗する田園回帰～『増田レポート』批判～」及び坂本誠「『人口減少社会』の罨」『世界（No. 860）』岩波書店、2014年9月、188～208頁がある。

都道府県は指定都市の区域で処理している事務を指定都市へ移譲し、同種の事務を処理する主体を一元化するように答申したことに対しては、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（2013（平成25）年12月20日の閣議決定）によりとりまとめ、2014（平成26）年5月28日の参議院本会議で可決成立した第4次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）により対応している。例えば、県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定・学級編制基準の決定、病院の開設許可、都市計画区域の整備・開発及び保全の方針（都市計画マスタープラン）などである。

また、県費負担教職員の給与負担など事務移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、個人住民税所得割2%の税源移譲をすることで、指定都市と関係道府県間の協議の結果決定した。

さらに、指定都市と都道府県が同種の任意事務等を調整する協議会の設置、協議が整わなかった場合のなんらかの裁定等の仕組みが必要であるという答申に対しては、自治法改正により指定都市都道府県調整会議の設置、指定都市の市長又は都道府県知事が総務大臣に必要な勧告を行うよう申し出ることができる規定を盛り込んだ。

(イ) 「都市内分権」による住民自治の強化

「都市内分権」による住民自治の強化については、市の事務の一部を区が専ら所管する事務として条例で定めることができるようにするという答申に対して、自治法改正で区の事務所が分掌する事務を条例で定めることができると規定した。また、区長を市長が議会の同意を得て選任する特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることが選択できるようにすべきという答申に対しては、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができるとした。この点については、全ての区を議会の同意を必要とせず、総合区を選択した場合に限定し、一般化しなかったことが特徴であるといえよう。さらに、市議会内に一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区に係る議案等の審査を行うべきとした答申は、現行でも設置することは可能なので自治法改正により明文化されなかった。

(ウ) 中核市・特例市制度の統合

現行の中核市・特例市制度については、人口20万人以上であれば保健所を設

置ることにより中核市になるという形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすべきという答申に対して、自治法改正により、特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口20万人以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設けた。

② 基礎自治体における行政サービス提供体制についての制度的対応

第30次地制調は、人口減少化社会にあっても基礎自治体のサービスを持続可能な形で提供するための方策として、自治体が相互に連携して必要な行政サービスを提供できるようにするべきとし、現行の事務の共同処理制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けるべきであるとして、自治体間における「柔軟な連携」を可能とする仕組みを制度化すべきとする答申を行った。これに対しては、自治体は他団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める「連携協約」を締結できる自治法改正を行った。

また、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきという答申に対して、自治体はその一部を、当該自治体の名において、他の自治体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができることとするという自治法改正を行った。今回創設された事務の代替執行の制度は、第30次地制調答申よりも対象範囲を拡大し、市町村と都道府県の間だけでなく、市町村相互間でも活用することができる自治法改正が行われている点は注目すべきである。

さらに、地方中枢拠点都市を核とする、都市機能の「集約とネットワーク化」を図っていくことが重要であり、圏域における役割に応じた適切な財政措置を講じる必要があるという答申から、2013（平成25）年11月29日に開催された経済財政諮問会議の場で、新藤総務大臣から地方中枢拠点都市も取組みを促進するような提言がなされた。2014（平成26）年度政府予算において国費モデル事業の委託費として1.3億円の委託費が計上された⁽³⁾。今後、モデル事業の検証が行われ、2015（平成27）年度から本格実施に向けた地方交付税措置を通じて全国展開を図ることになる。

一方、従来の「定住自立圏構想」にも包括的特別交付税措置が準備され、その

(3) 総務省は、今回の自治法改正により新たに導入された連携協約制度を活用した自治体間の新たな連携モデル事業として、11事業を選定したと記者発表（2014年6月27日）した。

(http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei03_02000023.html、2014年8月2日確認)

バージョンアップも予想されることから、両者の棲み分けが今後の課題になろう⁽⁴⁾。

2. 第30次地制調から第186回通常国会までの審議過程

(1) 大都市制度等に係る制度の見直し

今回の自治法改正における「大都市制度等に係る制度の見直し」については、二重行政を解消するために市を廃止して都を設置する「大阪都構想」と横浜市を中心とした政令指定都市市長会が提案する「特別自治市構想」といった提案が背景にあって、第30次地制調において審議され、答申された経緯がある。

大阪都構想にはすでに東京都以外にも特別区の設置を可能とする「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」とする）が2012（平成24）年8月29日に可決成立し、対応しているところである⁽⁵⁾。

大都市地域特別区設置法に基づく大阪都構想の実現のためには、大阪市を複数の特別区に分割して大阪府と統合し、広域行政を担う「大阪都」と身近な行政サービスを担う「特別区」に再編することになり、役割分担が明確なために事業の重複が起これにくいことが特徴として挙げられるが、大阪都構想実現のためには、府議会、市議会及び市の住民投票で過半数の賛成を得ることが必要である（府議会、市議会ともに大阪維新の会の議員数は、過半数に達していない（2014年8月1日現在））。一方、今回の自治法改正は都道府県と政令指定都市の枠組みはそのまま残し、両者が重複する事業（体育館の設置等）の一本化を協議する指定都市都道府県調整会議の設置を義務付け、両者の協議がまとまらない場合、総務大臣は勧告することができるとした。今回の自治法改正により二重行政の解消は可能であり、わざわざ都にする必要はないと考えると、府・市議会の議決、住民投票が不要な今回の自治法改正で対応することも考えられ、大阪都構想にも影響があると考えらるべきであろう（図表1参照）。

2014（平成26）年4月24日に衆議院総務委員会において、大阪都構想を主張する橋下徹大阪市長は参考人として以下のような意見を述べ、大都市地域特別区設置法以外

(4) 白藤博行「2014年地方自治法改正を読み解く」『住民と自治（2014年7月号）』自治体研究社、29～31頁参照

(5) 岩崎忠「大都市地域特別区設置法の制定過程と論点」『自治総研（第408号）』地方自治総合研究所、2012年10月、29～58頁参照

図表 1 2014年自治法改正と大都市地域特別区設置法との比較

	2014年自治法改正	大都市地域特別区設置法 (大阪都構想の場合)
政令指定都市	現行のまま存続	廃止し、複数の特別区に分割
二重行政解消の方法	指定都市都道府県調整会議を設置。 協議がまとまらない場合、総務大臣 の勧告を求めることが可能。	広域行政は都、身近な行政サービス は特別区と役割分担
主な手続	指定都市の市長及び包括する都道府 県の知事は、必要と認めるときは、 協議を求めることが可能である。	大阪府市両議会で議決。 大阪市の住民投票で過半数の賛成が 必要である。

による選択肢を模索している点、すなわち、地方自治法を改正して、次のように区長の公選制を主張している点が明らかになったことは注目できる。「今回の自治法改正で都道府県と政令市の調整会議と総合区という規定を置きましたけれども、……、こんな規定はなくても、やる気のある都道府県と政令市であればできるんです。ただ、一点、法律がなければできないこと、これが区長の公選制です。……今の自治法改正案であれば、特別職といえども補助職的な位置づけですから、市長の部下ですね。ここは乗り越えなければいけない壁がありまして、自治法改正案の総合区の区長は特別職、これはあくまでも市長の部下ですけれども、公選にすることによって、この市長の部下という位置づけから一つ踏み出すことができると考えております。……区長公選制をやった場合に、いろいろ懸念されていることがありますが、一つは、三重構造になるのではないかと、区長公選制にして、区長とそれから政令市の市長、そして大阪府知事、府県知事ですね、この三重構造になるのではないかとということが言われています。……僕は、大阪都構想というものが一番ベストだと思っていますけれども、議会でなかなかその賛同を得られません。そうであれば、この三重構造というところも模索していきたいと考えております。……ただ、今の自治法改正での特別職という規定では、今の大阪市役所の状態から何一つ進みませんから、この大阪の状況を打破するためにも、もう一つの洋服を用意していただいて、公選区長という規定を用意していただければ、あとは府議会、市議会の議論でこの選択を模索していきたい。いわゆる三重構造になったとしても、きちっと知事と市長と区長の仕事の役割分担ができていけば、何ら問題がないと考えております」⁽⁶⁾と区長公選制に向けて、意欲を示して

(6) 第186回通常国会衆議院総務委員会（2014年4月24日）会議録

いる。

さらに、同日の衆議院総務委員会において、日本維新の会は、以下のような修正案を提出した。第一に、指定都市は、総合区長公選制を選択することができること。第二に、指定都市の市長は、議会の同意を得て、総合区長を解任するための区民による住民投票を請求することができ、区民の過半数の賛成を得れば、当該総合区長は職を失うこと。第三に、総合区長へのチェック機能としての区常任委員会を必置とし、その委員は当該総合区の区域を選挙区とする議員のうちから選任すること。以上の3点が盛り込まれていたが、この修正案については、賛成少数で否決された。

(2) 基礎自治体における行政サービス提供体制についての制度的対応

基礎自治体における行政サービス提供体制についての制度的対応については、第30次地制調答申の後に、総務省は、基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会（座長：辻塚也・一橋大学教授）と定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会（座長：後藤春彦・早稲田大学教授）の2つの研究会を設置し、検討を行い、報告書をまとめ、自治法改正案や2014（平成26）年度予算へ反映した。

① 基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会の最終報告書

基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会の最終報告書（平成26年1月24日）には、地方中枢拠点都市圏をはじめとする柔軟な連携の具体的なあり方について指針を示すものになっている。柔軟な連携の仕組みにおいては、自治体が地域の実情に応じて自由に内容を協議して「連携協約」を締結することができ、紛争解決の手続もビルトインさせ、政策面での役割分担等について自由に盛り込むことができるとした。また、一部事務組合や協議会等の別組織を設置しない点で、より簡素で効率的な相互協力を可能とする仕組みとした。

地方中枢拠点都市の要件（㉞政令指定都市、新中核市（自治法改正により人口20万人以上に要件を緩和）、㉟昼夜間人口比率1以上。）を満たす市（全国で61市が該当）と近隣市町村が締結する「連携協約」に以下の3つの役割ごとに具体的な取り組みを記載することとした。そして、「連携協約」締結により、圏域の境界（県境を含む）を越える都市間連携（シティーリージョン）を推進することとした。

第一に、都市圏域内の多様な資源・企業・人材を動員し、地方中枢拠点都市が成長のエンジンとなり、産学金官民が連携して地方の経済をけん引することとした。

（圏域全体の経済成長のけん引）

第二に、都市圏域全体に対する高度・専門的なサービスを提供し、グローバルな人材が集まってくる環境を構築する。(高次の都市機能の集積)

第三に、都市圏域全体の利便性を向上し、近隣市町村のニーズに対応できる。(圏域全体の生活関連機能サービスの向上)

以上のような役割に応じて、地方中枢拠点都市となる市に対して地方財政措置(普通交付税及び特別交付税)を講じることを明記した。

さらに、地方中枢拠点都市の首長と近隣市町村の首長とが定期的に協議すべきことを「連携協約」に記載し、丁寧な調整を担保した⁽⁷⁾。

一方で、地方中枢拠点都市から離れた条件不利地域においては、都道府県との連携協約の選択肢が明示され、高度の専門性が要求される各種社会福祉関連業務やインフラ維持に関する業務が対象とされるとした一方で、市町村存立に不可欠な事務やこれに関連する事務、具体的には住民基本台帳、戸籍、選挙などは都道府県との連携にはなじまないとした。

② 定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会の最終報告書

定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会の最終報告書(平成26年3月)には、現行の定住自立圏構想を一層推進するために、中心市及び近隣市町村の取組に関する包括的財政措置(特別交付税)について、現行中心市1市あたり年間4,000万円程度、近隣市町村あたり年間1,000万円を上限として算定する包括的財政措置を、役割に応じて大幅に拡充すべきであるとした。その結果、2014(平成26)年度から中心市1市あたり8,500万円程度、近隣市町村1,500万円程度を上限とする特別交付税の措置額の大幅な拡充がなされることになった⁽⁸⁾。

3. 大都市制度改革の論点

(1) 指定都市制度の見直し(総合区制度の創設)

行政区は、あくまで市長の権限の一部を処理するための行政機関(自治法252条の

(7) 松谷朗「地方中枢拠点都市圏構想について」『地方財務(2014年6月号)』ぎょうせい、116～127頁、辻琢也「全国の中枢拠点都市に集中投資せよ」『中央公論(2014年7月号)』中央公論新社、46～53頁

(8) 櫻井泰典「定住自立圏構想について」『地方財務(2014年6月号)』ぎょうせい、129～149頁

20等)であり、法人格を付与されていないため、権利能力の主体にはなりえない。もちろん地方公共団体ではない(図表2参照)。しかしながら、行政区を単位として、選挙管理委員会は設置されている(自治法252条の20)し、行政区を単位として市議会議員選挙や道府県議会議員選挙の選挙区が設けられている(公職選挙法15条、269条等)。つまり、行政区は指定都市の中の政治的な代表を選出する単位として法定化されている。また、農業委員会も行政区に設置されており、保健所や福祉事務所なども行政区を地域単位としている。さらに、医師会など行政区を単位として形成されている社会団体も少なくない。このようなことを考慮すると、行政区は、政令指定都市内の政治的あるいは社会経済的な地域単位であるといえることができる⁽⁹⁾。このような行政区の特徴を捉え、さらに、かつて、戦後、一時的に定められていた特別市制度は、政令指定都市制度ができて廃止されるが、区長公選制が規定されていたこともあり、第30次地制調では区長公選制が議論された。住民自治の拡充のために必要であるとか、民主主義のコストが増えるなど行政改革の観点から不適當でないとか、公選による市長と別に選ばれた者が市長の補助機関である区長になると、市長と区長の党

図表2 総合区と区の比較

	総合区	区	(参考) 東京都特別区
位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織	特別地方公共団体
法人格	なし	なし	あり
区 長	総合区長(特別職) ・総合区におけるまちづくり等の事務 ・市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行 ・職員任命権 ・予算意見陳述権 ・市議会の同意を得て選任 ・任期: 4年 ・市長の指揮命令を受ける ・リコールあり	区長(一般職) ・市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを分掌し、補助執行 ・市長が職員から任命 ・任期: なし ・市長の指揮命令を受ける ・リコールなし	特別区長(特別職) ・市が処理することとされている事務を処理(上下水道等、一部の事務は都が処理) ・職員任命権 ・予算編成権 ・条例提案権 ・公選 ・任期: 4年 ・リコールあり
議 会	なし	なし	あり

(出典: 総務省提供資料一部修正)

(9) 北村亘『政令指定都市』中公新書、2013年、95~102頁

派が異なる可能性もあるので、指定都市全体の都市経営を一体的に行うという観点から不適當ではないかなどの意見が出された。第30次地制調の答申では、区長に独自の権限を持たせる場合には区長を議会の同意を得て選任する特別職とすべきであるとし、区長を公選にすべきかどうかは引き続き検討することにした⁽¹⁰⁾。

また、衆議院総務委員会（2014年4月17日）の新藤総務大臣の答弁「……行財政改革や、公選により市長とは別に選ばれた者が市長の補助機関である区長になるとすると、市長と区長の党派が異なる可能性が出てまいります。それから、指定都市全体の経営を一体的に行うという観点から不適當ではないか、こういう意見が交差したわけであります」は参考になる⁽¹¹⁾。

辻山幸宣氏は、「仮に現行法が区長を一般職としていることが壁になるなら、この規定（地方自治法第252条の20第3項「区の長は、公共団体の長の補助機関である職員をもって充てる」）を削除することで済むのではないか。……『総合区』としなくとも……区への権限移譲を進めればよい」⁽¹²⁾とするが、この規定を削除することにより、区長が特別職になり、行政区が政治主体化することを恐れ、総合区制度を設けたと考える。

総合区について、共同通信社がアンケートを2014年6月実施したところによると、「総合区」制度について、指定都市20市のうち15市が「今のところ設置予定がない」として導入を当面見送ることが判明した。残る5市の中で、広島市は「区役所の機能を強化しており、必要性を感じない」としており、横浜市も「既に区役所は市民に身近な総合行政機関になっている」と回答している。また、新潟市は「制度の詳細が不透明」との理由から検討中とし、市を廃止する都構想を進めている大阪市とメリット・デメリットが判断できないとする名古屋市も検討中とした⁽¹³⁾。

（2） 区の事務所が分掌する事務を条例で規定すること

本庁と行政区の事務分掌は、内部の事務分担で行われているため、市民に積極的に情報提供されていない。さらに議会のチェックもなされていないのが現状である。総

(10) 衆議院総務委員会（2014年4月24日）議事録（参考人西尾勝氏の発言）参照

(11) 衆議院総務委員会（2014年4月17日）議事録

(12) 辻山幸宣「いらざること、余計なお世話」『自治総研（第425号）』地方自治総合研究所、2014年3月、コラム

(13) 2014年8月2日神奈川新聞記事

務省が行った「区長への事務委任の状況」調査⁽¹⁴⁾によると、横浜市のように82事務を区に移譲している指定都市もあれば、大阪市のように16事務しか移譲していない指定都市もあり、指定都市によって区への権限移譲の内容は異なる。

今回の自治法改正では、行政区を政治的な主体としないが、行政区の事務分掌を条例で定めたのである。行政区に事務処理をさせても、政治的主体にはしないというのは、市長や本庁の意向を反映したものである。すなわち、政治主体とされた行政区は、行政区の利益が暴走して、制御できなくなる恐れがある。そこで、現状においては、市全体の利益と行政区の利益を調整する仕組みが整備されていないので、一部の行政区の利益に振り回されてしまう危険性がある⁽¹⁵⁾。したがって、今回の自治法改正では、利便性の向上の観点から、市の事務処理を住民の近くで行うだけならば、市長や本庁に問題は発生しないと考え、行われたものといえよう。

(3) 政令指定都市市議会に区常任委員会を設置すること

第30次地制調答申では、「区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである」とされていたが、全国市議会議長の指定都市協議会から2014（平成26）年2月6日に総務大臣に対し、指定都市議会の区常任委員会を必置することについて、慎重に検討することを求める緊急要望が出されたことや、衆議院総務委員会（2014年4月17日）における新藤総務大臣の発言「現行法においても、常任委員会を自主的に設置することは可能なのでございます。したがって、この常任委員会の必置については見送ることにいたし、議会の自主的な判断に委ねるということにしたわけでありまして、それをどう取り扱うかは、地方自治体において積極的な御議論を賜りたい、このように考えております」⁽¹⁶⁾からも明らかのように、現行法において常任委員会の設置は自主的に可能と判断されたことで自治法改正を行わなかったものである。

(14) 「指定都市の区と住民自治等関連資料」第30次地方制度調査会第15回専門小委員会（2012（平成24）年6月27日開催）提出資料

(15) 北村（前掲注（9））参照

(16) 衆議院総務委員会（2014年4月17日）議事録

(4) 指定都市都道府県調整会議の設置

指定都市都道府県調整会議は、指定都市と都道府県の事務の処理について連絡調整を行うものであるが、従来からも各指定都市と都道府県との間で任意組織として政策調整の場を設置してきた。例えば、神奈川県内では、神奈川県・横浜市・川崎市・相模原市四首長懇談会を設置して、知事・市長が構成員となって調整が行われてきた。このほか、北海道、埼玉県、千葉県、新潟県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、岡山県、広島県、熊本県でも同様な仕組みが設置されている⁽¹⁷⁾が、いずれも構成員は、首長もしくは副知事・副市長、政策調整部局の長等で執行機関のトップ層であり、行政主導の構成になっている。今回の自治法改正では、こうした執行機関に加え、都道府県・指定都市の議会の議員を選出できることが特徴である。確かに「できる規定」であるが、こうした規定を置くことで、議会に配慮する自治体は、従来の調整会議のメンバーに議会議員を加えるかどうか検討する必要が生じ、今後、調整に時間を要することになるであろう。

この点について、参議院総務委員会（2014年5月15日）において、門山泰明氏（総務省自治行政局長）の発言「指定都市都道府県調整会議でございますけれども、これは知事と市長さん、これを最低限必要な構成員として位置付けております。一方で、議会の代表者を含めましてそれ以外の構成員をどうするかということは、もうこれは地方自治体の自由度をできるだけ確保するという観点から、もうそれぞれこれは地域で御判断いただくということにしたわけでございます。これは、調整会議の調整事項について政治的判断が必要であることから議員が構成員となるべきだと、こういう御意見がありました一方で、調整会議はやはり事務処理の協議でございますから、議員が構成員となることについては慎重になるべきだという御意見、さらには議員が構成員にならない方がむしろ議会としては事後のチェックを行いやすいと、こういった御意見両方ありましたものですから、このような仕組みにしたわけでございます」は参考になる⁽¹⁸⁾。

また、指定都市と都道府県は、公益上の必要がある場合、当該協議を調えるための

(17) 「指定都市を包括する道府県と指定都市の間における政策調整の場の設置例」『指定都市関係資料』指定都市に対する状況調査（2012（平成24）年7月）の結果をもとに総務省が作成した資料（第30次地方制度調査会第16回専門小委員会（2012（平成24）年7月9日開催）提出資料）

(18) 参議院総務委員会（2014年5月15日）議事録

必要な勧告を求めることができるようになったが、これはあくまでも新たなる国の関与と考えるべきであろう。この「公益上の必要がある場合」については、門山泰明氏は、2014年4月22日の衆議院総務委員会で、「改正法案の二百五十二条の二第五項に規定いたしております、公益上必要がある場合というのは、例えば条件不利地域の市町村におきまして、近隣の市町村との広域連携という手法によることが困難である、そうであるにもかかわらず、都道府県との連携がうまくいかないといったようなことで連携協約が締結されていないということが起きて、それが住民の方々にとって看過できないような不利益が生じている場合、こういったような場合が考えられるということでございます。より具体的に申しますと、例えばでございますけれども、将来、人口減少が急激に進んだというようなことによりまして、単独の自治体では、日常的な医療ですとか教育といった住民生活に不可欠なサービス、こういったものが維持できなくなるような状態が生じたような場合が想定されるものかと思っております。ただ、具体的に勧告を行う必要があるかどうかにつきましては、個別の事案に応じまして、総務大臣または都道府県知事がその時点で判断するということになるかと存じます。ちなみに、この勧告でございますが、現在でございます、事務の共同処理の制度であります事務の委託ですとか、機関の共同設置、あるいは協議会の設置につきましても、同様に勧告の規定というのがございます」と回答している。

さらに、塩川委員（共産党）の「……この調整会議において総務大臣が行う勧告というのは、機関委任事務の廃止とともに国の権力的関与として地方自治法に導入された、地方自治法245条1号のイ『助言又は勧告』の『勧告』に該当するというところでよいのでしょうか」という質問に対して、門山泰明氏は、「御指摘のとおりでございます、自治法に規定されております関与の一形態としての勧告でございますが、ちなみに、これはいわゆる非権力的関与と分類されるものでございます」と回答している⁽¹⁹⁾。

さらに、伊藤忠彦大臣政務官は、「市長又は知事から求められて行う総務大臣の勧告につきましては、法的に尊重義務があるとされているものでございます。当該勧告の実効性を高めるために、市長又は知事から勧告を求められた総務大臣は、第三者機関である指定都市都道府県勧告調整委員を調整を必要とする事案にふさわしい方々から任命をさせていただきまして、その意見を聞いた上で、これに基づいて地域の実情

(19) 衆議院総務委員会（2014年4月22日）議事録

に応じた適切な勧告を行うことといたしております。したがって、この勧告に従うべき義務を設けなくとも十分問題の解決に資することとなるものと私どもとしては考えているところでございます」とその実効性について答弁している⁽²⁰⁾。

(5) 中核市・特例市制度の統合

特例市制度が廃止されて、中核市要件が「人口20万人以上の市」に変更される。総務省の調査（2014（平成26）年4月1日現在）によると、現在の中核市要件「人口30万人以上の市」の要件を満たしながら、中核市の指定を受けていない市は12市あるが、そのうち、八王子市、町田市、藤沢市、四日市市は保健所を設置する市、いわゆる保健所政令市である。今回の自治法改正を受けて、八王子市は新中核市への移行を表明している。八王子市は、1997年から99年にかけて都と協議を進めてきたが、当時大幅な補助金削減が示され、市に実質的に年間32億円の財政負担が生じることがわかり、協議は不調になった。その後、2012年の市長選で中核市を公約した石森孝志氏が当選し、都との再交渉の結果、権限移譲に伴う都から市への事業数を削減し、補助金削減額を大幅に圧縮することができたことから、市は財政負担がなくなると判断し、石森市長は2014年3月26日に「中核市指定に向けた申出書」を新藤総務大臣に手渡した⁽²¹⁾。順調に進めば、2015年4月に都内初の中核市が誕生する一方、四日市市は、産業廃棄物処理施設許可権限を持ちたくないため、新中核市への移行を拒むことが予想される。また、この新中核市については、第30次地制調答申の「集約とネットワーク化」における地方中枢拠点都市の具体化である。2013年11月29日の経済財政諮問会議において、地方中枢拠点都市の役割としては、圏域全体の経済成長のけん引、高次の都市機能の集積及び圏域全体の生活関連機能サービスの向上が期待され、2014年度予算にもモデル事業が計上されているが、法的には、新中核市が担うことになる。新中核市は、圏域ガバナンス・マネジメントの中心として、「地方中枢都市圏域」ともいふべき、圏域行政の中心になることが期待される。また、従来都道府県が中心に行ってきた産業政策などを圏域全体で担うことが期待される。

(20) 参議院総務委員会（2014年5月15日）議事録

(21) 2014年4月9日日本経済新聞記事

4. 新たな広域連携制度の論点

自治体間の広域連携制度については、現在も行われているが、第30次地制調答申によると、現に事務の共同処理を行っている市町村から、例えば、一部事務組合や協議会については迅速な意思決定が困難ではないか、機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないか、事務の委託については委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないか等という指摘がなされ、広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべきであり、市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式のほか、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきであるという答申がまとめられた。

そこで、自治法改正では、連携協約制度と事務の代替執行制度が新たに設けられた。

(1) 「連携協約」制度の創設

自治体間の事務処理の連携促進を図るために、協議に基づき、基本的な方針と役割分担を定める「連携協約」を締結することが可能になった⁽²²⁾。この制度は、市町村合併でもなければ、従来の協議会、一部事務組合のように別の共同組織を作るのではない、より効率的な相互協力の仕組みである。連携も同一道府県内でおさまるか、複数都道府県にまたがるかどうかを含めどのような連携にするかを地域に任せるのが特徴である。また、住民を移住させる、いわゆる「コンパクトシティ」とは異なり、現状の住居形態をそのまま維持した形で連携をとる点も注目される。一方で、人口減少化時代に伴う無居住地域拡大への対応と考えると「看取りの自治」のスタイルの一つともいえよう。

今回の自治法改正では、「連携協約」という実体面ではなく手続面を規定しているのも特徴である。すなわち、他の共同処理制度による規約と異なり、連携協約は、その記載事項について詳細な規定が置かれていない。つまり、「柔軟な連携」を可能にすることを目的にしていることから、地域の実情に応じた柔軟な運用が可能となるよう、

(22) 2013（平成25）年11月29日第24回経済財政諮問会議資料によると、「連携協約」を国家間の条約のような「自治体間の協約」と表現している。

法案の立案段階において、連携協約に関する規定をできる限り簡素なものにしたことは自治体の自由に判断する範囲が拡大することを意味するので、評価したい。また、連携協約締結に際しては、首長だけの決定ではなく、議会による議決（自治法252条の2第3項）により、市民の意思を反映させ、その団体の意思表示として確定させた点は注目すべきである。さらに、連携協約に係る紛争があるときは、従来の自治紛争処理委員における調停制度は、全ての当事者の受託が必要であったが、今回の連携協約に係る紛争があるときに自治紛争処理委員が提示する「処理方策」（自治法251条の3の2第3項）では、当事者である自治体がこれを尊重して必要な措置を講じなければならない（自治法251条の3の2第6項）ことから、紛争解決の手續、すなわち、実効性を持たせた内容になっているといえよう。また、このような紛争解決の仕組みが用意されていることで、当事者間の話し合いによる解決が促進され、紛争の未然防止に寄与することも期待できるであろう。また、「連携協約」について、「議会の議決を経て締結され、紛争解決の手續もあらかじめ盛り込まれていることから、首長の交代等があっても、団体間で安定的、継続的に連携が可能になる」⁽²³⁾ということもできる。

最後に、「公益上必要がある場合」は、都道府県が締結するものについては総務大臣、それ以外のものについては都道府県知事が連携協約を締結すべきことを勧告することができること（自治法252条の2第5項）になっている点は、国及び都道府県の関与を強化した内容になっており、地域の自主性を阻害するものであり、公益上必要がある場合の判断が注目される。このような実効性を持たせた制度を導入するために自治法上の契約として規定する必要があったと考える。

（2） 「事務の代替執行」制度の創設

事務の代替執行制度は、自治体の事務の一部を、当該自治体の名において、他の自治体の長等に管理・執行させることができるものであり、当初は、条件不利地域の自治体に対する都道府県の「補完」として、議論されてきたものである。

この制度は従来の事務委託制度とは異なり、市町村の名のもとで、都道府県が事務を執行することになるので、代理人たる都道府県に対して本人たる市町村がいかに

(23) 浦上哲朗、寺田雅一「地方自治法の一部を改正する法律について（上）」『地方自治（第801号）』ぎょうせい、2014年8月号、38頁

チェック（議会の審議・監視機能）するかが課題となる。

この点については、参議院総務委員会（2014年5月15日）において、門山泰明氏は、次のような答弁を行っている。「事務の代替執行でございますが、この事務の代替執行の場合は、今御指摘ございましたこれまでの事務の委託とは異なりまして、事務処理の権限自体が移るものではないというのが前提でございます。したがって、例えば市町村の事務を都道府県が代替執行する場合には都道府県は市町村の名において事務を処理することになりまして、具体的には、都道府県がその市町村が定めております条例、規則などの事務処理の基準に従って事務を処理すると、こういう形になるわけでございます。この場合、都道府県が市町村の基準どおりに事務を執行しているかどうか、これはやはり監視といいますかモニターする必要があるわけでございますけれども、例えば都道府県と市町村が事務の代替執行、これは規約を定めて行うわけでありまして、その規約の中で、都道府県によります事務の処理の状況を報告するのですとか、処理の方法について定期的に協議を行うなどといったことをあらかじめ規約に定めていくといったような方法が考えられるのではないかと思います。

それからもう一つ、監視という面では議会が重要なわけでございますが、市町村の議会といたしましては、仮に都道府県が代替執行している事務でありましても、冒頭申し上げましたとおり、その事務の処理権限は市長に残っているわけでございますから、市長が執行いたしますそのほかの事務と同じように、まずは市長に対してその事務処理の状況の説明を求めるといった形での監視を進めることが基本になるわけでございます。

ただ、場合によりましては、代替執行をしております都道府県の関係職員に対しまして、議会に出頭を求めて、その処理状況について説明を求めるといったことなども制度としては可能でございますので、そういったことをあらかじめ規約に定めておくといったようなことも考えられます。

これまでの事務の委託では、やはり事務処理権限が移ってしまうということではなかなか市町村の意向が反映できないと、監視も及ばないと、こういうことが言われていたわけでございますので、こういう事務の代替執行制度を創設いたします。そういうことで、市町村の監視、それから自主性の尊重、両方の面でメリットが出せるのではないかと考えております」⁽²⁴⁾。

(24) 参議院総務委員会（2014年5月15日）議事録

この答弁の内容を浦上哲朗氏と寺田雅一氏はより具体的に次のように解説している⁽²⁵⁾。そこでは、「A村道の維持管理の事務をC県が代替執行する場合、事務の委託と違ってA村の基準によってC県が維持管理を行う」と説明している。そして、「A村の住民の介護認定の事務をB市が代替執行する場合、B市職員が多くの事例を蓄積することにより公平な認定ができる」とする。確かに、介護認定のように多くの自治体で同じような基準を処理する場合はいいが、自治体によって異なる基準を持つ業務について、県は異なる基準により処理しなければならなくなり、その対応に苦慮することも想定でき、県としての公平な対応が維持できなくなる点をどのように説明するかも課題になる。

そして、被代替の自治体議会が他の自治体である代替団体が行う管理及び執行について十分に審議し、監視できるかどうか困難を伴うといわざるをえない。この場合、「規約を整備するなどにより、行政サービスが円滑に提供されるよう監視機能を発揮できるようにすることも重要である」としたうえで、「代替執行事務の処理状況や、代替執行事務の処置方法についての協議を定期的に行うこと等をあらかじめ規約に定めておくことが望ましい」とし、さらに、「代替執行事務の処理権限が事務の代替執行の求めを行った自治体に残ることになるため、当該自治体の議会は代替執行の処理状況について必要な調査・審査等を行うこととなる」⁽²⁶⁾とするが、確かに、事務の委託と違って事務の代替執行の場合、形式的には、議会のチェックが及ぶことになるが、事務の代替執行をしてもらっている団体に対して、十分なチェックができるかが疑問である。とりわけ都道府県と市町村の場合は、両者の上下関係を意識する自治体が多い中でかなり難しいであろう。

また、現行法制度でも、災害対策基本法の都道府県知事による応急措置の代行（同法73条）、大規模災害からの復興に関する法律（同法42条以下）、新型インフルエンザ等対策特別措置法による緊急措置の代行（同法38条2項）、過疎地域自立促進特別措置法の基幹的な道路及び公共下水道の幹線管渠等の新設及び改築の代行（同法14条・15条）などの立法例はあるが、これらの立法例は、いずれも特別な事務・事業や特別な事情の下で事務・事業を処理できない又は責任を負えない等、特例的に代行する者が処理し、それを代行する者の名において処理するものである。このような制度

(25) 浦上、寺田（前掲注(23)）47頁

(26) 浦上、寺田（前掲注(23)）49頁

を一般化することは自治の基本に照らして問題であろう。また、「事務・事業の処理できない又は責任を負えない被代替団体が他の団体が処理した事務・事業の責任を負えるものかどうか」という松本英昭氏の指摘もある⁽²⁷⁾。

また、代替執行といっても限界がある。自治体の存立にかかわるもの、自治の根幹にかかわるもの、例えば市町村でいえば市町村長を選ぶとか、自分自身の選挙管理をするとか、課税権とかは、他者に委ねることはできないと解するべきであろう⁽²⁸⁾。具体的には、都道府県の代替執行の場合は、住民基本台帳や戸籍等本来市町村が行っている事務は対象とすべきでなく、広域的な視点が必要であるとか、高度に専門性を要するとか、都道府県に任せるにふさわしい事務が対象とされるべきであろう。

さらに、水平型の「事務の代替執行」が行われる場合、事務の代替執行を行っている代替団体の発言力は強くなり、一方で被代替団体は、代替団体への依存度が高まり、他の事務でも依存する傾向が強くなることが予想される。そして、その延長線上には市町村合併の可能性があることは注視するべきであろう。

最後に、今回の自治法改正に伴い、特例市が新中核市に移行する際、四日市市のように産業廃棄物処理施設許可権限を持ちたくないことを理由に新中核市への移行を拒むのではなく、新中核市に移行したうえで、産業廃棄物処理施設の許認可業務のみ都道府県に事務の代替執行制度を用いて対応することも可能であることを付け加えておきたい。

5. その他（認可地縁団体が所有する不動産登記の特例）

認可地縁団体が所有する登記の特例は、第30次地制調答申とは関係なく、自治法改正に盛り込まれた。我が国の法制度は、権利義務主体になれるのは自然人と法人に限られ、法人格を持たない自治会や町内会等の地縁団体の資産は、不動産登記において団体名義による登記が認められていない。このため、代表者の個人名義又は構成員の共有名義として登記が行われてきた。しかしながら、代表者の個人名義で登記されたものは、登記簿上、個人財産と法人財産との区別がつかないため、登記名義人の死亡などにより、その相続人が

(27) 松本英昭『要説地方自治法（第8次改訂版）【補遺版②】』ぎょうせい、2014年4月、19～20頁

(28) 衆議院総務委員会（2014年4月24日）議事録（参考人西尾勝氏の発言）参照

相続財産として誤解して処分するなどの問題が生じていた。こうした問題に対応するため、1991（平成3）年の地方自治法改正で法人格を付与する制度（認可地縁団体制度）が創設された。しかしながら、同制度が導入されても、認可地縁団体が保有している不動産の所有権を当該団体の名義に移転登記することは、不動産登記法制度上、公的な証明による権利関係の確認後でなければできなかった⁽²⁹⁾。

そこで、今回の自治法改正により、一定の要件（①認可地縁団体が所有、②10年以上占有、③登記名義人又は相続人の所在が不明等）を満たした認可地縁団体の所有する不動産について、市町村長が一定の手続を経て証明書を発行することで、認可地縁団体が単独で登記手続を行うことができる特例措置を設けた。ここでいう一定の手続とは、当該土地について、認可地縁団体の所有地として名義変更することに異議があるのかないのか、その権利関係について異議のある者は申し出るよう催告する手続である。

最後に

今回の自治法改正は、拠点都市を中心に自治体間が連携し、都市圏（シティーリージョン）レベルでの地方自治を目指すものであり、従来から市町村がフルセットの行政を行わなければならないといわれてきた総合行政主体論、すなわち市町村による自己完結主義（市川喜崇）⁽³⁰⁾からの脱却とみることができる。

また、人口減少化社会の中で、拠点都市を中心とする都市圏（シティーリージョン）だけが生き残れば、周辺町村は死に絶えるしかないのか、今回の自治法改正が地方、とりわけ過疎地域に及ぼす影響について、今後注目したい。

さらに、制度が変われば社会は変わると考え、自治法に都市間連携制度を位置づけたが、こういった都市間の連携はお互いの信頼関係があって進むものである。こう考えると、今回の自治法改正による制度の行く末は前途多難であろう。

こういった状況の中で、2014（平成26）年5月15日には第31次地方制度調査会が設置され、「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大

(29) 総務省行政評価局「地縁団体名義への所有権移転登記手続の改善促進（概要）」（2013（平成25）年2月15日、総務省行政評価局作成資料より）

(30) 市川喜崇「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』～市町村自己完結主義の批判と『総合性』の擁護」『新しい公共と自治の現場』コモンズ、2011年、339～373頁

都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める」という諮問を受け、引き続き人口減少社会へ対応するための行政体制のあり方が審議されることになっている。

そして、国土交通省は、「国土のグランドデザイン2050」を掲げ、「高次地方都市連合」のような大きな設計を示す一方で、そうした枠からこぼれ落ちがちな過疎集落に視点を向けて「小さな拠点」構想を打ち上げている。経済産業省は「都市雇用圏」を掲げている。

今後は、人口減少社会対策として、内閣総理大臣が本部長となって、全閣僚が参加する「まち・ひと・しごと創生本部」（2014年9月3日設置）を中心に、各省の各種会議と歩調を合わせながら、「異床同夢」の地方設計を行うことになるであろう。

（いわさき ただし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：第30次地制調答申／自治法改正／大都市制度の見直し／
総合区／中核市と特例市の統合／新たな広域連携／
連携協約／事務の代替執行