

小規模市町村の今後の方向性

今 本 啓 介

<要 旨>

本稿では、特に小規模市町村の機能を縮減する方向性が示されている中、小規模市町村において基礎的地方公共団体のあり方がどのように変化するかについて検討したいと考えている。まず、平成の大合併に至るまで、市町村中心主義が貫かれ、特に平成の大合併において基礎的地方公共団体が総合行政主体であることが求められた後、連携中枢都市圏や定住自立圏のような地方公共団体間の広域連携に方向転換された背景について確認する。その上で、広域連携に舵が切られることにより、小規模市町村である周辺市町村及び圏域外の市町村の権限が縮小されるという問題が生じ、憲法上の地方自治の本旨に反する可能性があることから、地方自治の本旨に適うようにするためには、最も適したものを市町村が自ら選択することにより権限の縮小を行う必要があると結論づけている。

はじめに

わが国では、東京都特別区を除き、基礎的⁽¹⁾地方公共団体である市町村に属さない区域はないという前提がとられており、市町村という制度が日本全国にあまねく存在してい

(1) 本稿では、地方自治法上の行政主体を示すときには「地方公共団体」の用語を用いる。

ることが前提とされている⁽²⁾。そのため、これまで日本においては、広域的地方公共団体である都道府県については道州制の議論にみられるような広域的地方公共団体の再編の議論が行われたことがあった一方、基礎的地方公共団体である市町村については、合併が推進されたことはあったものの、廃止して市町村に属しない区域を許容する形での再編が行われたことはなかった⁽³⁾。むしろ、「歴史的、比較法的に地方公共団体としての地位を享有してきた市町村を廃止し（これを都道府県の中の単なる行政区画とする）、都道府県のみの一層制とすることは、現実的にも予想し難いし、また、それは憲法の地方自治の反することになると解される」とされてきた⁽⁴⁾ことから、これまである区域が基礎的地方公共団体に属さず、広域的な地方公共団体のみに属することはそもそも想定されてこなかった。加えて、一連の地方分権改革においては、事務配分において基礎的地方公共団体を中心とする補完性の原理がとられてきたし、平成の大合併においては、「基礎自治体の規模・能力をさらに充実・強化することが望ましい」⁽⁵⁾とされ、基礎的地方公共団体は「住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となること」⁽⁶⁾が志向されていた。

しかし、特に地方において少子高齢化・人口減少が進んでいる現在、こうしたフルセットを装備した基礎的地方公共団体を維持することが難しい地域も多く出現している。すなわち、多くの市町村においては、既に歳入面で地方交付税が大きな割合を占めており、市町村が自らの財源を国や他の地方公共団体に依存することなく自主財源で賄うという意味

(2) 東京都特別区では、特に区長が公選制でなかったときに広域的な地方公共団体である都にしか当該地域が属していないことから、当該地域においては基礎的地方公共団体に属しておらず、憲法に定められる地方自治が保障されていない可能性があることが問題とされたことがあり、最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁では、特別区が憲法制定当時においても、区長公選制が廃止された1952年の地方自治法改正当時においても、憲法93条2項の地方公共団体には当たらないと判断されていた。しかし、その後、1974年地方自治法改正により、特別区においても区長が公選制となり、特別区の権限が市に近づき、特別区の基礎的地方公共団体としての性格が強められたことから、現在においては、日本全国において基礎的地方公共団体が存在することが前提とされているとしてよいと思われる。

(3) 2012年に大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律80号）が制定されたことにより、大都市地域においては、関係市町村を廃止し、特別区を設けることが制度上は認められた。

(4) 塩野宏『行政法Ⅲ行政組織法〔第五版〕』（有斐閣、2021年）166頁。

(5) 第27次地制調「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月13日）2頁。

(6) 第27次地制調・前掲答申注(5)・24頁。

での自主財政権⁽⁷⁾が貫徹されているとはいえない他、小規模町村が残存したことにより、近年では議会のなり手不足問題が生じる地方公共団体⁽⁸⁾や、職員の離職により県内市町から職員が派遣される地方公共団体⁽⁹⁾など、一部の基礎的地方公共団体においては既に存続が難しい状況が出てきている。第30次地方制度調査会（地制調）答申では、自主的な市町村合併に対しては引き続き必要な支援措置を講じていくことが重要とされる一方、今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、自主的な市町村合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中でそれぞれの市町村が最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要であることが指摘された⁽¹⁰⁾が、このことはフルセットを装備した基礎的地方公共団体に日本全国あまねく属することとする考え方からの転換を意味しており⁽¹¹⁾、同時に、基礎的地方公共団体のあり方について再検討する必要が出てきていることを意味しているように思われる。

一方、日本のように全ての区域が基礎的地方公共団体に属しており、全ての者が基礎的地方公共団体のサービスを楽しむという状況は、世界的にみると当然の状況ではない⁽¹²⁾。例えば米国では、ほとんどの地域は州の出先機関であるカウンティ（county）に属するものの、カウンティと自治体（municipality）の両方に属する区域（incorporated area）とカウ

(7) 自主財政権には、地方公共団体が課税や起債について国や他の地方公共団体の規制を受けずに自律的に決定するという意味もある（確井光明「自主財政権」法学教室165号（1984年）36頁）が、ここではこの意味は含まないものとする。

(8) 議員のなり手不足については、高知県大川村で2017年4月に村議会の維持に向けて検討が行われたことが大々的に報じられたことから、注目された。近時の報告書として、2023年4月23日に執行された統一地方選挙では、指定都市を除く市区議選で294団体中14団体が、町村議選で373団体中123団体が無投票となっている。総務省「第20回統一地方選挙発表資料」（総務省HP参照（2024年11月1日確認。なお、インターネットに掲載されている資料については、以下全て2024年11月1日に確認））。

(9) 例えば、新潟県粟島浦村では、職員の離職が相次ぎ、県が幹部級職員を派遣した他、県市長会で村長が県内市町に対して職員の派遣を要請した。新潟日報2022年11月29日付及び同2023年1月13日付参照。2024年度においても、県内市町から5人の職員の派遣が維持される見通しであることが説明されている。同2024年3月7日付参照。

(10) 第30次地制調「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」（2013年6月25日）5頁。

(11) フルセットを担う基礎自治体という「総合的な行政主体」論が第30次地制調答申で影を潜めたことを指摘するものとして、江藤俊昭「基礎自治体の変容——住民自治の拡充の視点から自治体間連携・補完を考える——」日本地方自治学会編『基礎自治体と地方自治〈地方自治叢書27〉』（敬文堂、2015年）56頁。

(12) 塩野・前掲書注(4)・160頁。

ンティにしか属さず自治体には属しない区域（incorporated area）があり、州の出先機関であるカウンティにしか属しない区域では、専らカウンティによる行政サービスを受けることとなる⁽¹³⁾。今後、小規模な基礎的地方公共団体のあり方を考える上で、米国のように、基礎的地方公共団体に属しない区域が出現することまでは考えないにしても、フルセットを装備した基礎的地方公共団体ではなく、必要な事務のみを行う基礎的地方公共団体に属する区域が出現することは避けられないように思われ、その際、米国の状況も見つつ、憲法で保障される地方自治との両立を図ることを考える必要があるように思われる。

そこで、本稿では、特に小規模な基礎的地方公共団体⁽¹⁴⁾の機能を縮減する方向性が示されている中、特に小規模市町村に絞って基礎的地方公共団体のあり方がどのように変化することが求められるかについて検討したいと考えている⁽¹⁵⁾。まず、平成の大合併の意義と、連携中枢都市圏や定住自立圏のような地方公共団体間の広域連携に方向転換された背景について確認した上で、現在の広域連携の仕組みの問題と、広域連携が進められる中で小規模市町村の方向性について明らかにしたい。

1 平成の大合併までの基礎的地方公共団体の位置づけと広域行政の方向性

(1) シャウプ勧告での基礎的地方公共団体の位置づけ

本稿の目的である今後の基礎的地方公共団体のあり方を検討する前に、基礎的地方公共団体がこれまでどのように位置づけられてきたかについて、まず確認しておきたい。

日本国憲法には地方自治の章が設けられたが、その後も特に市町村税より府県税が

(13) 法人化区域（incorporated area）と未法人化区域（unincorporated area）については、小滝敏之『アメリカの地方自治』（第一法規、2004年）150頁参照。

(14) 小規模な地方公共団体という場合、従来人口1万人未満の地方公共団体が想定されていた。第27次地制調・前掲答申注(5)・8頁。また、大森彌「市町村の再編と基礎的自治体論」自治研究79巻12号（2003年）16頁は、第27次地制調中間答申から、国が人口5千人未満の町村を相当に憂慮していることを指摘する。

(15) なお、本稿については、既に公表している今本啓介「人口減少社会における基礎的地方公共団体のあり方：特に小規模市町村を中心に」公共政策研究23号（2023年）37頁をもとに加筆改稿したものである。

多く、また補助・負担金も雑然としており、どのレベルの政府がいかなる事務に責任を持っているかが不明確であったとされる⁽¹⁶⁾。こうした状況を受けて、シャープ勧告では、地方財政についても提言が行われた。シャープ勧告では、地方財政の問題状況として、市町村、都道府県及び中央政府間の事務の配分及び責任の分担が不必要に複雑でありまた重複していることを挙げた上で⁽¹⁷⁾、①市町村、都道府県及び中央政府の3段階の行政機関の事務は明確に区別して、1段階の行政機関には1つの特定の事務が専ら割り当てられるべきであること、②それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力及び財源によって準備の整っているいずれかの段階の行政機関に割り当てられるであろうこと、③地方自治のためにそれぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるであろうことが一般原則として述べられた。特に、③においては、市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第1の優先権が与えられ、第2には都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろうことも示された⁽¹⁸⁾。この部分が市町村優先の原則と呼ばれるものであるが、この前提として、市町村、都道府県及び中央政府間の事務配分を明確にすることがあった⁽¹⁹⁾ことに注意する必要がある。また、シャープ勧告は、自らも広範な研究をすることができなかつたとしていることにもあるように、この前提の下に、国の委員会が詳細に研究することを進言しているのであり、シャープ勧告自体も事務配分についてはその後の議論に委ねていたことにも留意する必要がある。

(2) 1956年地方自治法改正での市町村優先の原則の明確化とその位置づけ

第1次地制調答申では、地方公共団体の種類として、市町村と府県との「二段階制」を採り、市町村の性格は現状通りとしつつも、府県については、その自治事務を処理すると同時に、「市町村を包括し、市町村と国との中間に位する広域自治団体として、国家的性格を有する事務を処理することをその任務とすること」とし⁽²⁰⁾、府県に国

(16) 新藤宗幸『地方分権』（岩波書店、1998年）39頁。

(17) シャープ使節団『日本税制報告書附録巻Ⅲ』（1949年）A-1頁。

(18) シャープ使節団・前掲書注(17)・A-6頁。

(19) 新藤・前掲書注(16)・41頁。

(20) 第1次地制調「地方制度の改革に関する答申」（小早川光郎＝天川晃＝磯部力＝森田朗＝斎藤誠編『史料日本の地方自治2〔1930年代－1950年代〕現代地方自治制度の確立』（学陽書房、1999年）474頁参照）。

家機関的な性質を含むことが示された。しかしながら、これを受けた1956年地方自治法（以下適宜「自治法」という）改正⁽²¹⁾では、市町村が基礎的地方公共団体であるのに対して、都道府県は、市町村を包括し、市町村と国との中間に位する広域な地方公共団体であるとされた。その際、都道府県、市町村両者の地位、権能は異なり、それぞれその権能と責任とを分担しながら、相互に協力すべきものであることから、都道府県の処理すべき事務と市町村の処理すべき事務との原則を明らかにし相互に競合しないようにすることが提案理由として説明された⁽²²⁾のみで、府県の半国家的なものへの転換こそ行われなかった⁽²³⁾ものの、市町村が第1次に基本的な普通地方公共団体というべきであるとともに、実体的にも優先的に取り扱われるべきことが明らかにされ⁽²⁴⁾、市町村優先の原則が明確にされた。

もっとも、この市町村優先の原則は、シャープ勧告が述べていた国・都道府県・市町村の事務配分の明確化とは異なった文脈によるものであることにも注意する必要がある。すなわち、当時の都道府県は、1956年自治法改正で半国家的な性格を有することは免れたものの、機関委任事務が8割を占めるという意味では半国家的機関に近く、市町村とは異なった性格を持つ存在であった⁽²⁵⁾。そのため、当時の市町村は、実質的には身近なところで住民サービスを提供する唯一の担い手であったことに留意する必要があるように思われる。

(3) 市町村優先原則の中での広域行政体制の推進と小規模町村の方向性

大都市及び大都市周辺地域では、人口、産業の集中による過密が問題となる一方、農山漁村では人口の著しい流出を伴う過疎が問題となる中、1969年、第13次地制調は、広域市町村圏および地方公共団体の連合に関して答申を出した⁽²⁶⁾。答申において、まず基本的な考え方として、広域化しつつある住民の日常生活圏を広域市町村圏

(21) 昭和31年法律147号。

(22) 「自治法の一部を改正する法律（昭和31年法律第147号）の提案理由の説明（1956年3月15日衆議院本会議）」の太田正孝国務大臣発言（小早川他編・前掲書注(20)・460頁参照）。

(23) 小早川光郎「基礎的自治体・広域的自治体」法学教室165号（1994年）24頁。

(24) 松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2019年）42頁。

(25) 山崎重孝「基礎的地方公共団体のあり方」自治研究79巻10号（2003年）62頁は、地方分権改革前の都道府県と市町村は、国においても地方公共団体側においても質的に異なる団体として取り扱われていたと指摘する。

(26) 第13次地制調「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」（1969年10月15日）。

として設定し、市町村の共同処理方式により、市町村が当面する諸問題の解決を図るという考え方が示された上で、生活上の圏域を対象とする広域市町村圏の振興整備に関する施策の実施や、総合的かつ弾力的な特別地方公共団体としての連合の設置が提案された⁽²⁷⁾。なお、関係市町村の合併によることが適当であるとする意見について、「当面は、合併とあわせて共同処理方式の活用により広域行政体制としての広域行政機構の整備を図ることとし、現行共同処理方式の不備な点については、制度の改善によって対処することが適当である⁽²⁸⁾」とされた。すなわち、当時、広域行政体制の整備については、市町村合併によるのではなく共同処理方式によることが示されていた点に注目する必要がある。

その後も、市町村は行政需要ないしは住民の日常社会生活圏の広域化に対応して、他の市町村と協力して共同処理の推進等総合的かつ計画的な行政運営に努めるとともに、市町村内部の身近な地域需要に対しても適切に対応することが求められたが、都道府県については広域的な地方公共団体として、広域的、総合的、補完的な機能の拡大が要請された⁽²⁹⁾。1983年に出された第19次地制調答申においても、市町村合併については全国一律的に進めるべきではないとされ、当面は広域行政体制の整備充実を図ることとされ、広域市町村圏の拡大や共同処理事務の拡大が示された⁽³⁰⁾。さらに、小規模町村については、国の措置に沿って、小規模町村の振興整備のための施策を積極的に講ずべきことが示され、都道府県が積極的な役割を担うことが明示された他、小規模町村の合併についても自主的な合併が一層円滑に進められるよう、合併特例法の見直しが示された⁽³¹⁾。一方、広域行政については、ふるさと市町村圏施策の充実の他、広域市町村圏を単位とした一部事務組合の統合の推進や都道府県知事の勧告制度が示され、この時点でも、特に小規模市町村の振興については、合併よりも圏域に基づく共同処理によること、都道府県が広域的な地方公共団体として役割を担うことが示された点が注目される。

(27) もっとも、特別地方公共団体たる市町村の連合体の設置は、既に第8次地制調「地方開発都市に関する答申」（1962年10月1日）で示されていた。

(28) 第13次地制調・前掲答申注(26)。

(29) 第17次地制調「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行政制度のあり方についての答申」（1979年9月10日）。

(30) 第19次地制調「広域行政制度のあり方に関する小委員会報告」（1983年11月14日）。

(31) 第22次地制調「小規模町村のあり方についての答申」（1989年12月6日）。

さらに、1993年に出された第23次地制調答申で広域連合が提言された⁽³²⁾ことを受け、1994年に広域連合の制度が創設された⁽³³⁾。広域連合は、国、都道府県の権限の受け皿とされた（自治法291条の2）ことから、単なる事務の共同処理方式としての性格を超え、広域的に処理することが適当であると認められる事務を中心に、広域計画を通じた共通化、一本化や連絡調整等の機能を備えることが可能となり、より機動的、弾力的な性格を持つ⁽³⁴⁾点に特徴がある。そのため、広域連合の制度は、基礎的
地方公共団体を強化するよりは、従来の市町村を残しつつ、連携の幅を広げる方法により広域行政を進めるものであったといえよう。

（４） 第１次地方分権改革と平成の大合併

1994年に出された第24次地制調答申では、地方分権の推進が示され、後の第1次地方分権改革につなげられた一方、広域行政需要への適切な対応を図るために、広域連合制度の積極的な活用を図るべきとされたのと同時に、市町村の行財政能力をさらに強化していくことが望ましいことから、市町村の自主的な合併を支援すべきであることが提案された⁽³⁵⁾。特に市町村合併については、住民の共同生活意識の醸成や関係する市町村及び住民の自主的な判断が前提とされなければならないとされたものの、「国土の均衡ある発展」や「地方分権の推進」に対処するためにも、市町村の自主的な合併を推進していく必要があることが明記され⁽³⁶⁾、昭和の大合併後の長い市町村合併に対する慎重期にピリオドをうって、合併推進の方向に大きく踏み出したものと位置づけられる⁽³⁷⁾。

これを受けて、1995年に行われた「（旧）市町村の合併に関する法律（昭和40年法律6号）」（1965年合特法）の改正⁽³⁸⁾では、目的が合併の円滑化から自主的な市町村の合併を推進することとされ、合併協議会設置に係る住民発議制度が創設された他、合併算定替の期間延長がされ、財源面でも市町村合併が推進されることとなった。

さらに、1998年に出された第25次地制調答申では、広域連合等の活用と充実により

(32) 第23次地制調「広域連合及び中核市に関する答申」（1993年4月19日）。

(33) 平成6年法律48号。

(34) 木村俊介『改訂版広域連携の仕組み』（第一法規、2019年）352頁。

(35) 第24次地制調「地方分権の推進に関する答申」（1994年11月22日）。

(36) 第24次地制調「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」（1994年11月22日）。

(37) 山崎・前掲論文注(25)・17頁。

(38) 平成7年法律50号。

広域的な行政需要に応えることが必要である一方、市町村は、総合的な行政主体として、地域の課題を包括的に解決するという観点から、自己責任、自己決定の原則の下、住民に身近なサービスの提供は地域の責任ある選択により決定されるべく、個々の市町村が自立すること等が求められ、市町村が行財政基盤の強化、人材育成・確保等の体制整備、行政の効率化を図ることが重要であり、市町村合併により対応することが有効な方策であることが示された⁽³⁹⁾。

1999年の第1次地方分権改革⁽⁴⁰⁾では、1965年合特法が改正され、住民発議制度の拡充や普通交付税の算定の特例の期間の延長、地域協議会の設置が行われた他、新たに合併特例債が創設され、いわゆる「平成の大合併」といわれる市町村合併がさらに強力に推進されることとなった。その際、市町村合併が必要な理由として、高度化、多様化する行政需要に対応するために、市町村合併を通して基礎的自治体の自立性と行財政基盤の充実強化を図る必要があること、介護保険制度の施行やごみ処理の問題等広域的な対応が従来に増して求められてきていることから、基礎的自治体としての市町村が合併を通して圏域の拡大を図ること、市町村合併による簡素で効率的な地方行政体制の整備が必要であること、担税者としての国民の意識への対応として、地方公共団体において徹底した行財政改革を行う必要があることが挙げられた⁽⁴¹⁾。このことにより、基礎的公共団体である市町村は住民に身近なサービスを提供する担い手であると同時に、広域行政を担う主体としての役割も担うこととなったことから、総合行政主体としての性格が強められた。

(5) 小 括

以上、平成の大合併までの基礎的公共団体の位置づけについて概観してきた。基礎的公共団体については、当初より市町村優先の原則が想定されていたが、特に1999年に地方分権改革が行われるまでは、都道府県が広域的公共団体の性質を持ちつつも、機関委任事務を多く担っていたことから、住民に身近なサービスを提供する唯一の担い手は、基礎的公共団体である市町村となっていた。ただ、広域行政への対応については市町村合併によるのではなく共同処理方式によることが模索さ

(39) 第25次地制調「市町村の合併に関する答申」（1998年4月24日）。

(40) 平成11年法律87号。

(41) 地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見 — 分権型社会の創造 —」（2000年）。

れており、従来の市町村を残しながら、一部事務組合や広域連合を活用することが期待されていた。しかしながら、第1次地方分権改革において、基礎的地方公共団体が自立性を持つことが必要とされ、基礎的地方公共団体が広域行政への対応を行うことが求められたことから、一転市町村合併が積極的に進められることとなり、市町村が住民に身近なサービスを提供する主体であることに加え、総合行政主体としての性格を持つこととなり、市町村の担う役割が増大したことに注目する必要がある⁽⁴²⁾。

2 平成の大合併後の基礎的地方公共団体の位置づけの変容と圏域行政の台頭

(1) 第27次地制調答申と1965年合特法失効後の変化

1で述べた通り、基礎的地方公共団体の位置づけは、第1次地方分権改革において大きく変化し、平成の大合併が強力に推進されたが、2003年、第27次地制調は、1965年合特法失効後の基礎的地方公共団体のあり方について示した⁽⁴³⁾。第27次地制調答申では、まず、市町村を「基礎自治体」、都道府県を「広域自治体」とした上で⁽⁴⁴⁾、特に1965年合特法失効後の基礎自治体のあり方と広域自治体のあり方が示された。すなわち、同答申では、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方にに基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要であるとし、一般的に基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましいとしつつも、今後の基礎自治体は、一層厳しさを増す環境、住民ニーズの多様化の中で、住民との協働の下に、質的にも高度化し、量的にも増大する事務を適切かつ効率的に処理するこ

(42) こうした状況に対して、斎藤誠は、1998年段階で、基礎的自治体として市町村が住民の身近にあることの意味は大きいことから、合併という手法に限界があることを指摘しており、特に合併による行財政能力の向上が見込めず住民近接性減殺のメリットが大きな過疎地域については、合併・連携以外の対応策の設計も課題となっていたことが注目される。斎藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）458頁。

(43) 第27次地制調・前掲答申注(5)。

(44) 山崎重孝「新しい『基礎自治体』像について(上)」自治研究80巻12号(2004年)36頁は、「基礎自治体」という言葉があまり耳慣れないとした上で、第27次地制調答申は、分権型社会の主役となるべきプレイヤーをあえてこれまでとは違った名称でとらえることにより、これまでの「市町村」とか「基礎的な地方公共団体」という存在を超えた新しい行政主体であることを意識的にとらえようと考えていることができるとしている。

とが求められるとした⁽⁴⁵⁾。そして、市町村合併については、1965年合特法失効まではできる限り成果を上げることが必要であり、国及び都道府県としてもさらにさまざまな方策を展開し、自主的合併が進展するように取組を進めていくことが肝要であるとした一方、1965年合特法失効後制定される新法においては、自主的な合併を推進するため、都道府県が市町村合併に関する構想を策定し、1965年合特法の下で合併に至らなかったものの、基礎自治体の規模・能力の充実を図るため、なお合併を行うことが期待される市町村を対象に定められるべきであるとした⁽⁴⁶⁾。また、合併困難な市町村については、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することや、通常的基础自治体に法令上義務付けられた事務については窓口サービス等一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務付ける特例的団体の制度の導入を検討する必要があることを示した⁽⁴⁷⁾点も、本稿の問題意識からは重要であろう⁽⁴⁸⁾。

同答申を受け、1965年合特法が失効した後、「市町村の合併の特例等に関する法律」⁽⁴⁹⁾（2004年合特法）が2010年までの限時法として制定された。2004年合特法では、1965年合特法が市町村合併の目的として市町村行政の広域化の要請に対処することのみを挙げていたのに比べ、自主的・総合的な行政を行える基礎自治体を形成することが重視されていた点に特徴がある⁽⁵⁰⁾。

その後、2009年に出された第29次地制調の答申では、1999年以降の平成の大合併について、多くの合併市町村で、合併後3～4年の段階で、地方分権の受け皿としての行政体制が整備されつつあるなど肯定的な評価がされる一方、基礎自治体に残された課題として、小規模市町村の行財政基盤の強化や、将来的な合併の必要性を認識しながら、様々な理由や背景によって合併を実現できなかった市町村が存在することが指

(45) 第27次地制調・前掲答申注(5)・2～6頁。

(46) 第27次地制調・前掲答申注(5)・7頁。

(47) 第27次地制調・前掲答申注(5)・10頁。

(48) 第27次地制調・前掲答申注(5)では、他に、住民自治充実のための地域自治組織の制度化が提言された（10頁以下参照）が、地域自治組織は合併前の旧市町村を基準として設置することも想定されていることから、市町村合併に対するスタンスが後退していることが窺える。

(49) 平成16年法律59号。

(50) 山崎重孝「新しい『基礎自治体』像について（下）」自治研究81巻1号（2005年）81頁。

摘された⁽⁵¹⁾。そして、1999年以來の全国的な合併推進運動については、2004年合特法の期限である2010年3月末までで一区切りとし、2010年4月以降は、自主的に合併を選択する市町村に対して必要な支援措置を講ずることが適当であることが提言された⁽⁵²⁾。具体的には、①市町村合併については、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象に、合併の障害を除去するための措置や住民の意見を反映させるための措置（合併特例区、地域自治区等）等を定めることが適当であること、②事務の共同処理については、特に事務の委託や機関等の共同設置について検討することが適当であること、③小規模市町村が必要な行政サービスを安定的に提供することが困難であれば、その選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することが提案された⁽⁵³⁾。これを受けて、2010年に2004年合特法は改正され、「市町村の合併の特例に関する法律」（2010年合特法）と名称が変更され⁽⁵⁴⁾、2010年合特法では、目的が「自主的な市町村の合併の円滑化」とされ、合併推進に向けた国、都道府県による関与が廃止された。

（2） 広域連携への転換

平成の大合併は、2004年合併特例法の期限である2010年3月31日をもって終了したが、それより前の2008年5月に、総務省により「定住自立圏構想研究会報告書」が出され、もはやすべての市町村にフルセットの生活機能を整備することは困難であり、政府が強いリーダーシップを発揮して「集約とネットワーク」の考え方で地方に関する政策を再構成すべきである⁽⁵⁵⁾との考え方から、それまでの広域行政圏に代えて、中心市と周辺地域による圏域の形成を内容とする「定住自立圏構想」が提案された。そして、2008年12月に、「定住自立圏構想推進要綱」⁽⁵⁶⁾が定められ、三大都市圏の区域外に所在する原則人口5万人以上、昼夜間人口比率1以上である中心市と近隣市町

(51) 第29次地制調「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（2009年6月16日）2～4頁。もともと、約3,200あった市町村を1,000以下に減らすことが目標とされていた（経済戦略会議「日本経済再生への戦略」（1999年2月26日））が、2010年3月23日見込みで1,760に減少することとどまる状況にあった。

(52) 第29次地制調・前掲答申注(51)・6頁。

(53) 第29次地制調・前掲答申注(51)・7～9頁。

(54) 平成22年法律10号。

(55) 定住自立圏構想研究会「定住自立圏構想研究会報告書」（2008年5月）1頁。

(56) 平成20年（2008年）12月26日付け総行応第39号総務事務次官通知。

村が協定を結ぶことにより圏域を形成し、「集約とネットワーク」の考え方にに基づき、中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村において必要な生活機能を確保し、農林水産業の振興や豊かな自然環境の保全等を図るなど、互いに連携・協力することにより圏域全体の活性化を図ることとされた。また、財政措置として、中心市と近隣市町村に対して特別交付税が交付される財政措置も導入された⁽⁵⁷⁾。

もともと、定住自立圏形成協定においては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たって、別に自治法上の事務の共同処理に係る規約を定めることが必要であることから、市町村間の広域連携を促すためには、別の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ることが求められた⁽⁵⁸⁾。そのため、従来は別法人（組合）を設立しない連携として、共同処理のみが定められていたが、2014年自治法改正⁽⁵⁹⁾により、新たに連携協約制度が創設され、地方公共団体が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ために行政契約を用いる手法が導入された。既に、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の制度化が求められていたが、総務省は、2014年に、連携協約制度を活用した「連携中枢都市圏構想推進要綱」（当初は「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」）を策定し、新たに連携中枢都市圏により広域連携を促そうとしていた。連携中枢都市圏構想では、圏域全体の経済成長のけん引、高次の都市機能の集積・強化、圏域全体の生活関連機能サービスの向上が目的とされており、地方圏において、昼夜間人口比率概ね1以上の指定都市・中核市と、当該市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで都市圏を形成するものとされた。また、2015年度からは、「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」の取組に対する財政措置としての普通交付税の措置の他、連携中枢都市に対して年間1.2億円を上限とし、連携市町村に対して1市町村当たり年間1,500万円を上限とする特別交付税の措置が講じられた⁽⁶⁰⁾。

その後、2016年に出された第31次地制調答申では、今後も基礎自治体である市町村

-
- (57) 特別交付税は、当初年間中心市に4,000万円、近隣市町村に1,000万円を上限とされていたが、2014年度に、中心市に8,050万円に、近隣市町村に1,500万円に拡充され、2021年度に、近隣市町村に1,800万円に拡充された。総務省「『定住自立圏構想』の推進」（総務省HP参照）。
- (58) 第30次地制調・前掲答申注(10)・17頁。
- (59) 平成26年法律42号。
- (60) 総務省「連携中枢都市圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要」、同「連携中枢都市圏の取組の推進」（いずれも総務省HP参照）。

が自主的な市町村合併や事務の共同処理等の中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要とされたが、同時に連携中枢都市圏や定住自立圏（併せて以下「連携中枢都市圏等」という）の推進の必要性が示され、将来的にはインフラの広域再編等のように合意形成が容易ではないが、圏域単位で対応していかなければいけないような困難な課題に対応していく必要があることが指摘された⁽⁶¹⁾。そして、連携中枢都市圏等を形成することが困難である場合には、連携協約を活用して、政策の基本的方針を共有し、連携中枢都市圏等における取組と同様の取組を圏域として統一かつ一体的に実施すること、市町村間の広域連携が困難な地域においては都道府県の補完が1つの方策として有用であることが示された⁽⁶²⁾。

また、2018年、自治体戦略2040構想研究会は、個々の市町村が行政のフルセット主義を排すること、圏域単位で、あるいは圏域を超えた都市・地方の自治体間で、有機的に連携することで都市機能等を維持管理すること、都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じた行政の共通基盤の構築を進めていくことを提言しており⁽⁶³⁾、圏域単位での行政をスタンダード化することが示された。

さらに、2020年に出された第32次地制調答申では、2040年ごろに生じる変化・課題等を念頭に、広域連携は、従前どおり、地域の実情に応じ、自主的な取組として行われるものであり、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援など、多様な手法の中から最も適したものを市町村が自ら選択することが適当であるとされた⁽⁶⁴⁾。一方、市町村合併については、引き続き基礎自治体のあり方等の検討に際して、合併市町村の状況や課題を適切に把握していくことが必要であるとするのみ⁽⁶⁵⁾で、今後の基礎的・地方公共団体のあり方としては、市町村合併ではなく広域連携に舵を切ることが鮮明にされた。このような認識の下、同答申では、①広域連携は執行段階では多様なニーズに対応して活用されているが、計画段階ではより関係市町村や都道府県が対等・協力の立場で積極的に議論を重ね、必要な合意が円滑に形成されることが重要に

(61) 第31次地制調「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（2016年3月16日）5頁。

(62) 第31次地制調・前掲答申注(61)・7頁。

(63) 自治体戦略2040構想研究会「自治体戦略2040構想研究会第二次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」(2018年7月)35～36頁。

(64) 第32次地制調「2040年ごろ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」（2020年6月26日）14頁。

(65) 第32次地制調・前掲答申注(64)・14頁。

なること、②連携中枢都市圏等は比較的連携しやすい取組から実績が積み上げられているが、施設・インフラ等の資源など、合意形成が容易でない課題にも積極的に対応し、取り組みの内容を深化させていくことが必要であること、③連携中枢都市圏以外では、基本的には市町村間の協議によって合意形成を行い、市町村の求めに応じて都道府県が助言や調整、支援を行うこと、④近隣市町村の合意があり、かつ関連する事務について市町村間の広域連携により事務を処理するために安定的な関係が構築されている場合は、市町村から都道府県に対して、近隣市町村の区域に係る都道府県の事務の委託を要請できるようにする仕組みを設けること、⑤都道府県は、市町村の自主性・自律性を尊重することが基本で、市町村間の広域連携が困難な場合には、自ら補完・支援の役割を果たしていくことが必要であり、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する協働的な手法の場合には、都道府県と市町村の間の役割分担の合意を明確にすることが必要であることが示され⁽⁶⁶⁾、市町村中心主義の延長線上に広域連携を位置づけ、広域連携を中心に据えた上で、都道府県の役割を補完・支援を行うものと明確に位置づけた⁽⁶⁷⁾点に特色がある。

(3) 小 括

以上、平成の大合併以降の基礎的地方公共団体の位置づけの変容と広域連携の台頭について概観してきた。平成の大合併により、市町村は住民に身近なサービスを提供する行政主体であると同時に、総合行政主体としての性格を持つに至ったが、2004年合併特例法の期限である2010年3月31日で平成の大合併が終了するのに前後して、広域行政については、市町村合併から広域連携へと舵が切られた。特に本稿が対象とする小規模市町村においては、連携協約の制度が創設されたことにより、基礎的地方公共団体における行政のフルセット主義が排され、基礎的地方公共団体が必ずしも総合行政主体である必要がないという方向性が示された点で注目される。次章では、広域連携の現状をみた上で、広域連携が行われた際に、基礎的地方公共団体にもたらされ

(66) 第32次地制調・前掲答申注(64)・14頁以下。当時総務省自治行政局長であった北崎秀一も、「基本的に市町村合併はひとしきりお願いして一段落した、これ以上の合併をお願いしても難しい」と述べている。日本地方財政学会第27回シンポジウム「地方における圏域行政・連携中枢都市圏」における発言参照（日本地方財政学会編『地方における圏域行政・連携中枢都市圏（日本地方財政学会研究叢書27号）』（五紘社、2020年）33頁）。

(67) 勢一智子「これからの広域連携のあり方——20年後の地域社会のために」自治実務セミナー2020年9月号16頁。

る変化とその問題について検討したい。

3 広域連携における小規模市町村のあり方

(1) 広域連携の現状

2でみたように、第32次地制調答申では、基礎的地方公共団体である市町村はフルセット主義を排され、自主的に行うことが前提とされたものの、従前の市町村合併よりも広域連携を中心に据えて広域行政に対応していくこととされた。その結果、連携中枢都市圏は、2014年度開始当初は4圏域で形成されたが、2024年4月1日現在、40市（38圏域）が連携中枢都市圏を形成しており、近隣市町村を含めた延べ市町村数は376に及んでいる⁽⁶⁸⁾。また、定住自立圏は、2010年時点で協定を締結した圏域は30であったが、2023年11月11日現在、140市で中心市宣言がされ、圏域は130に及んでいる⁽⁶⁹⁾。

連携中枢都市圏等の取組については、広域的な産業政策、観光振興、災害対策など、比較的連携しやすい取組では実績が積み上げられているが、施設・インフラ等の資源や専門人材の共同活用による住民の生活機能の確保、広域的なまちづくりなど、合意形成が容易でない課題については必ずしも十分に取組まれていないことが指摘されており⁽⁷⁰⁾、現状では道半ばの状況であるといわざるを得ないように思われる⁽⁷¹⁾。

一方、圏域から外れる市町村については、都道府県の事務の補完・支援が予定されているが、従前市町村の補完に積極的に取り組む県は少数であることが指摘されており⁽⁷²⁾、その少数の県においても、法定の実施主体代替スキーム（事務の代替執行）

(68) 「連携中枢都市圏構想」（総務省HP（総務省トップ > 政策 > 地方行財政 > 地方自治制度 > 連携中枢都市圏構想））参照。

(69) 「定住自立圏構想」（総務省HP（総務省トップ > 政策 > 地方行財政 > 地方自治制度 > 定住自立圏構想））参照。

(70) 第32次地制調・前掲答申注(64)・16頁。

(71) 例えば、新潟市を中心市とする連携中枢都市圏である新潟広域都市圏の事業をみると、圏域全体の生活関連機能サービスの向上については公共施設の相互利用や訪問介護普及啓発が中心であり、第32次地制調のいう連携しやすい事業にとどまるのが現状であるようにみえる。新潟市「第2期新潟広域都市圏ビジョンの進捗状況について」参照。

(72) 自治体戦略2040構想研究会・前掲報告注(63)・21頁。

によるのではなく、県と市町村との協働により補完が行われることが多い状況にある⁽⁷³⁾。

(2) 広域連携と基礎的地方公共団体

広域連携は、中心市と周辺市町村（連携中枢都市圏における連携市町村及び定住自立圏における近隣市町村、以下「構成市町村」という）によって成り立つ⁽⁷⁴⁾ことから、特に構成市町村においてはフルセットを装備する必要がなくなり、「最も適したものを市町村が自ら選択することが適当である」⁽⁷⁵⁾ことを額面通りに受け取ると、構成市町村においては、従前のようにフルセットを装備すべく市町村合併を選択せざるを得ないという状況から、フルセットを装備するか否かについて選択することができる状況へと変化したことから、構成市町村の立場からみると、連携によってフルセットを装備しないことを自ら積極的に選択することができることになるという意味で、自治権が拡大したといえることができる。また、中心市においても、周辺市町村の事務を一部行うことになり、新たに広域的な地方公共団体としての役割も担うこととなるが、こうした事務の拡大を自ら積極的に選択できる状況であれば、住民自治の面からも問題がないように思われる。

ただ、現在、連携中枢都市圏等が形成された場合、中心市・構成市町村に対しては、先に述べた通り交付税の措置がされていることから、「最も適したものを市町村が自ら選択することが適当である」という前提が崩れている可能性があり、交付税の措置により自主性が毀損されているとすれば、特に構成市町村においてはフルセットを装備しないことが半ば強制されており、このことは、構成市町村において、ともすれば地方自治の水準が低下する可能性があることに注意する必要がある⁽⁷⁶⁾。また、圏域において中心市が構成市町村の自治を統制することになると、構成市町村の自己決定

(73) 広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会報告書」（2017年7月）15頁以下参照。

(74) もっとも、定住自立圏構想では、新潟県糸魚川市で実施されているような「合併1市圏域型」とよばれる合併市のみで構成するものもある。

(75) 第32次地制調・前掲答申注(64)・14頁。

(76) 原島良成「小規模自治体の独立性」原田晃樹＝杉岡秀紀（木佐茂男監修）『合併しなかった自治体の実際 非合併小規模自治体の現在と未来』（公人の友社、2017年）37頁は、連携協約制度が合併しそとなった小規模自治体を緩やかに衰退させる延命制度として機能し、何事も連携するしかない地方政府の存在意義を救う根治術のタイミングが失われることにもなりかねないことを指摘する。

権は抑制されることにも留意する必要がある⁽⁷⁷⁾。さらに、広域連携を進めることが中心とされる状況の下では、都道府県の補完はむしろ圏域に属さない市町村を圏域に組み込ませるインセンティブとして働く可能性があり⁽⁷⁸⁾、そうであればなおのこと、小規模市町村は圏域に入ることを事実上強制されることにも警戒する必要がある。

他方、中心市についても、基礎的地方公共団体であれば「地域における事務」を行うことが求められる（自治法2条3項）が、圏域の構成市町村の事務を行うとすれば、「地域における事務」にはもはや入らない可能性がある⁽⁷⁹⁾。また、圏域の事務が広域的なものであれば、広域的な地方公共団体である都道府県との調整が必要となろう。中心市が広域的な地方公共団体として位置づけられるならば、中心市の住民は基礎的地方公共団体に属さないこととなる可能性があり、従来の通説によると憲法上の疑義が生じうるように思われるが、こうした状況においても憲法で定められる地方自治が保障されるか否かについて今後検討する必要があると出よう。

（3） 圏域から外れる小規模市町村のあり方

一方、圏域から外れる市町村については、都道府県の補完・支援を求められるが、第32次地制調答申によると、ここでの補完・支援は、事務の委託、事務の代替執行、過疎地域における道路の代行整備等、市町村に代わって事務を行う手法に加え、一部の県で行われている都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する協働的な手法が予定されている⁽⁸⁰⁾。ただ、協働的な手法については、市町村の権限と責任が不明確になることから、都道府県と市町村の間の役割分担を明確にしておくことが重要であり、その際連携協約を用いること、また市町村から都道府県に対して連携協約に基づく役割分担の協議を要請できるようにする仕組みを法制度として設けることが求められている⁽⁸¹⁾。一方、奈良県の奈良モデル⁽⁸²⁾等に見られる協働的手法について

(77) 新川達郎「圏域マネジメントと民主的ガバナンスの課題」月刊ガバナンス2018年9月号28頁は、この場合、構成市町村はもはや憲法が保障する地方公共団体ではなく、自治法上自治権の制限のある特別地方公共団体に近くなると指摘する。

(78) 原田大樹「地方自治制度の持続可能性」法政研究（九州大学）87巻3号（2021年）366頁。

(79) 原田・前掲論文注(78)・357頁。

(80) 第32次地制調・前掲答申注(64)・19頁。

(81) 第32次地制調・前掲答申注(64)・19頁。

(82) 奈良モデルについては、奈良県ホームページ（<https://www.pref.nara.jp/41807.htm>）を参照。

ては、検討の段階では評価されていた⁽⁸³⁾ものの、第32次地制調の答申では、協働的手法については都道府県と市町村の役割分担を明確にすることが求められており、都道府県の役割が固定化されることにより、当初意図されていた都道府県・市町村の二層制の柔軟化とは異なった結果が生じる可能性があることに注意する必要がある⁽⁸⁴⁾。

しかしながら、都道府県の補完・支援により、圏域外の市町村の権限が縮小することは確かであり、そうした状況が憲法上許されるかについては今一度検討する必要がある。もちろん、圏域外の市町村が自らの財政負担を減少させるべく自治の範囲を減少させ、圏域外の市町村は最低限のサービスのみを実施し、それ以外のサービスは都道府県が実施することが可能であれば、憲法上の疑義はなく、この場合、圏域外の市町村では、広域的地方公共団体である都道府県が基礎的地方公共団体の役割をも担うこととなる⁽⁸⁵⁾。しかしながら、都道府県が圏域外の市町村が実施する最低限のサービス以外のサービスを実施する際には、通常、サービスの水準は低下するものと思われ⁽⁸⁶⁾、このことが結果として基礎自治体としての機能の低下につながるならば、憲法上の疑義が生じる可能性が相当に高い⁽⁸⁷⁾。こうした状況が正当化されるためには、サービス水準の低下を、当該市町村の住民が住民自治の一環として選択することが必要であろう。その際、後に当該市町村の住民がサービスの水準を他の基礎的地方公共団体並みに戻すことを求めるのであれば、当該市町村が再度他の基礎的地方公共団体並みの

(83) 例えば、広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会・前掲報告書注(73)・13頁参照。

(84) 圏域外の矮小化した市町村が自らの望む政策実施を都道府県に補完・支援させることができるか不明であることを指摘するものとして、金井利之「府県と市町村の消滅——国・都道府県・市町村の三層制から国と圏域・圏域外府県の二層制へ」月刊ガバナンス2018年9月号25頁。

(85) 第27次地制調答申において、「補完」の用語法が大きく分岐したことを指摘するものとして、市川喜崇「都道府県による市町村の『補完』を考える」都市とガバナンス20号(2013年)29頁。

(86) 未法人化区域(unincorporated area)の存在が容認される米国においては、38州においてシティ等が自発的に解散することが可能であるが、自発的に解散を選択する場合には、税負担の大きさを忌避し行政の提供するサービス水準が下がってもよいという前提がある。アメリカの自治体の解散については、今本啓介「米国における財政破綻への対応としてのシティ等の解散」税研215号(2021年)22頁参照。

(87) 塩野・前掲書注(4)・166頁は、ある地域において、憲法上の地方公共団体が全く存在しないということは憲法の予定していないところであるので、歴史的、比較法的に地方公共団体としての地位を享有してきた市町村を廃止し、都道府県のみの一層制とすることは、現実にも予想しがたいし、憲法の地方自治の本旨に反することになると解されるとする圏域外の市町村の区域が単なる行政区画となり、従来の基礎的地方公共団体がなくなることについては、憲法の地方自治の本旨に反することとなるとしている。

役割を担うことができるようにすることが肝要であると思われる。

むすび

以上、基礎的地方公共団体の位置づけについて、地方分権改革でどのように変わり、さらに平成の大合併が終わり、広域連携に舵が切られる中、どのように位置づけられたかについて、特に小規模市町村に焦点を当てて検討してきた。

市町村を総合行政主体とすることを企図して推進されてきた平成の大合併が一段落した後、広域行政については、市町村合併、広域連携、都道府県の補完・支援の選択肢が挙げられたが、中でも広域連携が、交付税の措置をとることによりスタンダードなものとして推進され、広域行政の基本に据えられた。住民に最も近い基礎的地方公共団体がすべからずフルセットを装備することが現実には難しく、フルセットを装備すべく市町村合併によって基礎的地方公共団体の規模が大きくなると、住民との距離が必然的に遠くなることから、全ての基礎的地方公共団体がフルセットを装備せず、地方公共団体がそれぞれの有する強みを活かし、それぞれの持つ情報を共有し資源を融通し合う⁽⁸⁸⁾という方向性自体は妥当であると思われるが、この場合、現在の自治法が予定している市町村中心主義が維持できるかという問題が生じる。また、憲法上の問題として、フルセットを装備しない周辺市町村や圏域外の市町村にしか属しないことが、憲法で定められる地方自治の本旨に抵触する可能性が高くなるという問題も生じる。私見では、こうした状況が、それぞれの市町村が最も適したものを選択することの結果として生じているならば、住民自治による選択の結果であり、地方自治の本旨にも適うものであるが、国がこうした状況を強制したり、誘導したりするという状況があれば、自治法が前提とする市町村中心主義に反し、ひいては憲法の地方自治の本旨にも反すると思われる。

特に、広域行政において、広域連携や都道府県の補完・支援というオプションがとられるとき、フルセットの装備が難しい小規模市町村の方向性については、こうした観点から検討する必要がある。すなわち、市町村が自由に選択することにより、当該市町村の事務の一部を広域連携により肩代わりしたり、都道府県が補完・支援したりすることにより、当該市町村の事務を縮小することが認められるとすれば、従来のように、全ての区域が歴

(88) 第32次地制調・前掲答申注(64)・14頁。

史的、比較法的に地方公共団体としての地位を有してきた市町村に属し、当該市町村が地域における事務を第1に行うという前提は崩れ、当該市町村の選択により当該市町村の区域においては圏域中心市や都道府県が実質的に当該市町村の基礎自治体の役割の一部を担うことも容認されることとなる。この場合、事務が縮小した周辺市町村や圏域外の市町村の住民が、居住する自治体に対してフルセットを装備することを望む場合には、圏域から外れ、又は都道府県の補完・支援の対象から外れ、フルセットを装備する市町村に戻ることを認めることも重要となる。逆に、制度や交付金により事務の縮小を強制することは可能な限り避けられるべきということとなろう⁽⁸⁹⁾。

(いまもと けいすけ 新潟大学法学部教授)

キーワード：広域連携／基礎的地方公共団体／小規模市町村

(89) 西尾私案にあるような、申請を基本としつつも、人口△△未満のうち人口〇〇未満の団体は、事務配分特例方式に移行するか、他の団体と合併するかを一定期日までに選択しなければならないという強制的な要素を持った枠組みを作るとは、可能な限り避けられるべきであり、こうした枠組みを作るとしても、厳格な要件が必要となろう。