

松 山 大 学 論 集  
第 29 卷 第 4 号 抜 刷  
2 0 1 7 年 10 月 発 行

# 改正地方自治法における広域連携協約制度の 創設と「地方創生」に関する一考察

妹 尾 克 敏

# 改正地方自治法における広域連携協約制度の 創設と「地方創生」に関する一考察

妹 尾 克 敏

はじめに

## I 普通地方公共団体相互間の協力体制を支える制度の諸相

- 1 協議会
- 2 機関等の共同設置
- 3 事務の委託
- 4 職員の派遣
- 5 事務の代替執行

## II 「連携協約」制度という枠組みと「地方創生」という試み

- 1 制度導入の背景
- 2 「地方中枢拠点都市」とは何か
- 3 「地方創生」によって何がもたらされるのか

まとめにかえて

## は じ め に

現行地方自治法（以下、単に「自治法」という）第252条の2は、2014（平成26）年5月30日に公布され、同年11月1日から施行されていることはすでに周知のとおりであろう。そして、この規定が生まれた背景には、当時の民主党政権によって諮問された課題に対して、政権交代した自公連立政権に答申することとなったという特異な事情があるとはいえ、第30次地方制度調査会の公表した「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」において、「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」と言及された部分が存在していた事実も周知のところである<sup>1)</sup>

そこで、本稿においては、この新たな「広域連携制度」創設の背景と設計された制度の主要な部分につき、若干の考察を加えようとするものである。その際、同年11月28日に公布され、総則部分は公布とともに施行された「まち・ひと・しごと創生法」の第7条に掲げられた「国の法制上の措置等」を根拠にして一気に全国の自治体に伝播していくこととなった「地方創生補助金」と呼び得る国の講じた財政上の措置の評価についても検討していくこととしたい。なお、その際、この連携協約制度が本来の立法趣旨からみれば、「事務の代替執行制度」の創設と一体のものとして制度設計されたものである点に鑑みて、併せて考察を進めていく予定であるが、これら二つの制度創設の必然性についても可能な限り検討を加えていく予定である<sup>2)</sup>

それにしても、我が国における地方自治の行方はどういう方向に向かい、如何なる足跡を残すことになるのか、これまで以上に不透明になっているといわざるを得ない状況である。それというのも、一方では人口減少社会の到来が目前に迫っており、聞きなれない「合計特殊出生率」などという指標を用いながら、「限界集落」などの一種の差別語とも言うべき言葉まで造語しながら、日本社会全域にわたる「危機感」をことさらに醸成しつつ、他方では、相変わらず「一億層活躍社会」あるいは「地方創生」という用語によって薔薇色の未来が到来するような錯覚さえ与えかねない国主導の「ブーム」づくりが行われ、それぞれ担当大臣まで置かれている事態が発生しているのであり、如何なる対応をすべきなのか、従来以上に右往左往するばかりなのである。

以上のような漠たる社会状況においてもなお憲法自身がその存立を保障している地方自治の法制度の存在理由を確認しながら、新たに創設され、導入された広域連携協約制度の可能性と課題を考察していくことは無駄ではなからう。

## I 普通地方公共団体相互間の協力体制を支える制度の諸相

### 1 協議会

自治法第252条の2の2第1項においては、「普通地方公共団体は、普通地方公共団体の事務の一部を共同して管理し及び執行し、若しくは普通地方公共団体の事務の管理及び執行について連絡調整を図り、または広域にわたる総合的な計画を共同して作成するため、協議により規約を定め、普通地方公共団体の協議会を設けることができる。」と規定している。これは、1952（昭和27）年の自治法改正によって、後述の「機関等の共同設置」及び「事務の委託」の制度導入と同時に新設されたものである。ここで言う「普通地方公共団体」には、東京都の特別区と特別地方公共団体たる地方公共団体の組合をも含むとされ、行政運営の簡素化及び合理化を図るという趣旨から、関係地方公共団体間の協議によって「規約」を定めた上で設置されるものであるが、その性格は法人格を有するものではなく、共同執行組織とされる<sup>3)</sup>

この協議会は、その設置目的によって次の三者に分類することができるといわれている。つまり、(a)事務の一部を共同して管理執行するための「管理執行協議会」、(b)事務の管理執行についての連絡調整のための「連絡調整協議会」、(c)広域総合計画の共同作成のための「計画作成協議会」、がそれであり、(b)の連絡調整協議会を除いては<sup>4)</sup> 関係地方公共団体の議会の議決を要する（同条第3項）<sup>5)</sup>。そして、これらの協議会設置に際しては、設置した旨の告示とともに定めた規約も告示し、都道府県の加入する協議会は総務大臣に届出、それ以外のは都道府県知事に届け出なければならないという義務を負うこととされている（同条第2項）。

そして、さらに、「公益上必要がある場合においては、都道府県の加入するものについては総務大臣、その他のものについては都道府県知事は、関係のある普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の協議会を設けるべきことを勧告することができる。」（同条第4項）と定めている。これが、如何なる積極的

意味を有しているのか俄かには判断することができない。それというのも、前述の三種類の協議会のいずれについても、この勧告を行うことは可能と考えられているが、関係普通地方公共団体間における「著しい事務の競合」、あるいは「施設の重複」等が認められるが、関係団体間において、どうしても話し合いがつかないような場合、さらには広域的対応が必要であるにも拘らず関係普通地方公共団体の「利害が対立」したような場合、また、市町村が設け、または設けようとしている協議会に都道府県が特に加入する必要と認められる場合などのように具体的な場面を想定したとしても、本来的に「設けることができる」規定であるところから、設置の必然性が積極的に認められるとは思えないからである。つまり、すでに一応収束したとの評価が下されたとも思われる平成の大合併に際しても、「合併協議事項」のように、事実上の擦り合わせに多くの時間とエネルギーを費やしたことなどが共通の認識となっているのであればいざ知らず、現行自治法第2条第6項の「競合禁止」条項に基づいた事務事業の管理運営こそが義務づけられている以上、市町村及び都道府県が相互に同一内容の事務事業を重複して処理する事態が起こることも、万が一起こったとしてもそれを原因とする非効率不経済な事態が生ずることも想定し得ないところだからなのである<sup>9)</sup>。

また、同条第5項においては、「広域にわたる総合的な計画」を作成した（計画作成）協議会は、当該計画に基づいて、その事務を処理し、または権限に属する事務を管理し執行するようにしなければならないとされる。この義務づけの意味するところは計画作成に関しての実体的ないし手続的な規定の存在しないところから、もとより法的拘束力を有していないと考えられるが、関係地方公共団体の協議した結果、作成された計画であるという点から、関係地方公共団体はもとよりその執行機関としても、計画実現を期すべきであろうというほどのものであろう。

そのうえ、この協議会は、必要があると認めるときは、関係のある公の機関の長に対して、資料の提出、意見の開陳、説明等の必要な協力を求めることが

できるとされているが（同条第6項）、これは協議会自身が法人格を有していないために、行為能力に限界があり、他の機関に対して然るべき権限を有していないところから、「協力」を要請することができる旨を明記したものとされているところである<sup>7)</sup>。さらに、同条第252条の3（協議会の組織）以降、定めるべき規約の内容（第252条の4第1項）の詳細（①協議会の名称②協議会を設置する普通地方公共団体（の構成）③管理執行する事務若しくは連絡調整する事務や協議会の作成する計画の項目④協議会の組織並びに会長及び委員の選任方法⑤協議会の経費の支弁方法）にわたって規定し、あるいは協議会設置の際に求められる具体的な必要的記載事項（①協議会の担任する事務の管理執行方法②担任事務の管理執行の場所③担任事務に従事する職員の身分取扱い④担任事務の用に供する財産の取得、管理、処分または公の施設の設置、管理、廃止の方法⑤その他必要な事項）についても規定しているところである（同条第2項）。

そして、こうしたかなり微に入り細に入った一連の手續規定を満足させる形で晴れて設置された協議会が管理し執行した事務については、関係普通地方公共団体又は関係普通地方公共団体の長その他の執行機関の「名においてした事務の管理および執行」の法律効果は、然るべき「関係普通地方公共団体」または「その機関」の名称を明示すれば足りると考えられる（第252条の5）。

## 2 機関等の共同設置

この制度は、基本的には地方公共団体の機関等を簡素化し、経費の節減等を図りながら、合理的な行政を維持しようという趣旨に基づいて制度化されたものと考えられる。自治法第252条の7は「機関等の共同設置」という見出しで、協議により規約を定めて委員会、委員、附属機関、職員、専門委員を共同で置くことができると明記する（第1項）<sup>8)</sup>。しかしながら、「政令で定める委員会」がこの限りでないといわれるのは、議会事務局若しくはその内部組織（自治法第138条第1項）、行政機関（同法第156条第1項）、長の内部組織（同法第158

条第1項)を2011(平成23)年4月の改正地方自治法で盛り込んだ後においても、なお、都道府県に必置の「公安委員会」及び公選委員によって構成される市町村に置かれる農業委員会や都道府県に置かれる海区漁業調整委員会については、共同設置する際の選任方法に関する定めが存在しないため(自治法第252条の9第1項)当初から共同設置が予定されていないと考えられるところである<sup>9)</sup>。

このような機関等の共同設置及び廃止あるいは規約の変更については、脱退する予定の2年前までの書面による「予告」等の手続的特例(第252条の7の2)さえ整備されているが、これら共同設置にも規約が整備されることが求められ、必要的記載事項が明記されている点(第252条の8)は、前述の「協議会」同様である。

さらに、共同設置された機関を組織する委員等の、選挙を含めた選任の方法や身分取り扱いについても、1)④選挙管理委員会委員及び補充員の選任方法については規約で定める特定の地方公共団体の議会が選任する方法のほか、⑤関係地方公共団体の長が協議により定めて共通の候補者につき、すべての関係地方公共団体の議会が選任する方法の何れかの方法によるのかを定めるものされている(第252条の9第1項)。

また、2)監査委員(自治法第196条第1項)や教育長及び教育委員(地方教育行政の組織及び運営に関する法律第4条第1項及び第2項)、人事委員会の委員及び公平委員会の委員(地方公務員法第9条の2第2項)、固定資産評価審査委員(地方税法第423条第3項)、収容委員及び予備委員(土地収用法第52条第3項)など共同設置する委員会の委員若しくは委員又は附属機関の委員その他の構成員で地方公共団体の長が当該地方公共団体の議会の同意を得て選任すべき者の選任方法については、①規約で定める特定の地方公共団体の長が当該地方公共団体の議会の同意を得て選任する方法か、②関係地方公共団体の長が協議により定めた共通の候補者につき、それぞれの関係地方公共団体の長が当該地方公共団体の議会の同意を得て規約で定める特定の地方公共団体

の長が選任する方法の何れかの方法によるのを定めることとされている（第252条の9第2項）。

加えて、3）自治紛争処理委員（自治法第251条第2項）や教育委員会が委嘱する社会教育委員（社会教育法第15条第2項）などのように、共同設置する委員会の委員若しくは委員又は附属機関の委員その他の構成員で、地方公共団体の長が選任すべき者の選任方法は、④規約で定める地方公共団体の長、委員会又は委員が選任する方法か、⑤関係地方公共団体の長、委員会又は委員が協議により定めた者について、規約で定める地方公共団体の長、委員会又は委員が選任する方法の何れかの方法によるかを定めることとされているところである（第252条の9第3項）。

そのうえ、これらの選任された者の身分取扱いについては、基本的には規約の定めに従って判断されるが、第252条の9第4項及び第5項によると、いずれも当該地方公共団体の職員と見做されることとされている<sup>10)</sup>

### 3 事務の委託

これは、基本的には地方公共団体の組織機構の簡素化を促し、経費の節減を図りながら、合理的な行政の確保に寄与させようとするものといわれている。自治法第252条の14が直接の法的根拠とされているが、これまでの協議会や機関等の共同設置の制度と同様に、協議によって規約を定め、普通地方公共団体が事務を委託し、受託することができるというものである。つまり、この事務の委託に関する当事者は委託者及び受託者のいずれも地方公共団体であると考えられるが、本来、一の普通地方公共団体が他の一の普通地方公共団体に、法律行為または事実行為を行うことを内容とする、具体的な事務の一部を委ねることを意味するといわれている。つまり、本来の事務を委託された普通地方公共団体の受託事務の範囲内において、受託者たる地方公共団体が自己の事務として処理する権限を有することとなる一方、委託者たる地方公共団体は当該範囲の事務処理権限を失うということになるわけである。

この事務の委託に際しての手續については、まず委託の協議に際しては、当該関係地方公共団体の議会の議決を要し、事務の委託を行った旨及び規約の告示、総務大臣又は都道府県知事に対する届出が義務づけられている（同条第252条の14第2項及び第3項による第252条の2の2第2項、第3項の準用）。さらに、事務の委託に関する規約の必要的記載事項についても、第252条の15に明記されているが、第1号では委託者及び受託者となる関係地方公共団体の名称を具体的に明記しなければならないこととされ、第2号においては、実質的に地方公共団体の権限配分に変更を加えるものであるもので、可能な限り具体的かつ明確に記載しなければならないこととされているところである。そして、第3号においては、委託に要する経費は、委託者たる地方公共団体が委託金として予算に計上し、負担すべきものであり、その金額等に関しても委託者たる地方公共団体と受託者たる地方公共団体の長とが協議して決定し、委託事務の管理執行に伴って生じる手数料収入等の取扱いについてもあらかじめ明確にしておくべきであると言われている<sup>11)</sup> なお、第4号の「委託事務に関し必要な事項」とは、委託事務経費の分別、委託費の翌年度繰越等取扱い手続き、委託事務の管理執行に関する連絡調整の方法、委託事務に関する条例、規則等の改廃に際しての措置、事務委託の廃止手續等であるとされる<sup>12)</sup>

そして、この事務の委託の効果その他については、第252条の16において、「事務の委託を受けた普通地方公共団体又はその執行機関について適用があるものとし」という文言の意味するところは、受託者たる地方公共団体の機関が当該事務を処理することにより、委託者たる地方公共団体が自らその事務を管理執行したのと同様の効果を生ずることとなるということなのである。

#### 4 職員の派遣

この制度は、一の地方公共団体方の地方公共団体の求めに応じて行う職員の

派遣手続と派遣される職員の身分取扱い等に関する規定を、1956（昭和31）年の改正自治法によって整備したものである。したがって、現時点においては普通地方公共団体相互の間における職員の派遣に関する原則を提示するのが、この制度を根拠付ける自治法第252条の17であり、それを基に積極的な普通地方公共団体相互間における協力援助に関する措置と位置づけられる制度として定着しているものと見ることができるわけである。そのことは、職員の派遣という手法から合理的な事務処理あるいは能率的な地方公共団体の行政運営を期待することができるのは、阪神淡路大震災や東日本大震災や熊本地震などに際して全国各地の自治体から夥しい数の職員が切れ目なく派遣され、もはや、被災地の救援や復興に大きく貢献している事実が雄弁に物語っているところである。

この制度の下で、派遣される「職員」の当事者は、普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員であること、つまり地方自治法上の「執行機関」である。なお、議会議務局は含まれないとされる。ただし、「法律に特別の定めがあるもの」が除かれており、それには一の都道府県公安委員会から他の都道府県警察に対する援助の要求に基づき、他の都道府県警察から警察官が派遣される場合（警察法第60条）、内閣総理大臣の応援の指示により一の都道府県から他の都道府県に職員が派遣される場合（災害援助法第14条）消防の相互応援（消防組織法第39条）、応援派遣（水防法第23条）、家畜防疫員の派遣（家畜伝染病予防法第48条の2）などが含まれると考えられている。そして、「特別の必要があると認めるとき」とは、例えば、事務処理の能率化、合理化等に寄与するような運営を志向して派遣を求める当事者たる長や委員会若しくは委員自身が判断するほかなく、長は長に対し、委員会は委員会、委員は委員に対して求めるということになるわけである。そして、この職員の派遣を求める場合もその求めに応じて職員派遣を行おうとする場合にも、あらかじめそれぞれの地方公共団体の長に協議しなければならないこととされている（自治法第252条の17第3項）。

このほか、「求めに応じて派遣される職員は、派遣を受けた普通地方公共団体の職員の身分をあわせ有することとなる」（同条第2項）という文言の意味するところは、派遣された職員が派遣をした普通地方公共団体の職員たる身分を保有しながら同時に派遣を受けた普通地方公共団体の職員の身分を併有する状態を言うこととされる<sup>13)</sup> また、派遣職員の現実の勤務実態から考えて、派遣職員の給料やそれに伴う諸手当や旅費は派遣を受けた普通地方公共団体の負担するところとし、退職手当及び退職年金又は退職一時金については、職員が退職したときに支給されるものであるところから、本来の身分の属する当該職員の派遣をした普通地方公共団体の負担とすることが適当であることは言うまでもないところであろう<sup>14)</sup>

## 5 事務の代替執行

この事務の代替執行の制度は、前述したように、2014（平成26）年11月1日に施行されたもので、地方公共団体が、他の地方公共団体の求めに応じて、議会の議決を経た協議により、規約を定めたうえで当該他の地方公共団体の事務の一部を、当該他の地方公共団体又はその長若しくは同種の委員会若しくは委員の名において管理及び執行することができるものとして、その管理及び執行は、当該他の地方公共団体が管理及び執行したものとしての効力を有するものというものである。そして、この制度のもたらす法的効果は、民法第99条以下の「代理」に相当するものと考えられている。もっとも、国又は国の行政機関や地方公共団体やその執行機関が他の地方公共団体に代わって当該他の地方公共団体の事務の一部を処理する「代行」に関する若干の立法例も見られ、特例的代行制度たる性格が与えられているものがあるため<sup>15)</sup> 自治法第252条の16の2を根拠とするこの事務の代行制度とはあらかじめ峻別しておくことが求められるところである。

## Ⅱ 「連携協約」制度という枠組みと「地方創生」という試み

### 1 制度導入の背景

本稿の「はじめに」で言及しているように、自治法第252条の2で新設された広域連携制度の導入されたものであった。特に2014（平成26）年の改正自治法の前提として第30次地方制度調査会の答申があり、その「第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制」の部分で言及された「自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれら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である」として、「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」というと同時に、「市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる」といい、地方公共団体の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が一部を市町村に代わって処理することができよう<sup>16)</sup>すべきである」というのである<sup>16)</sup>。

この答申が内閣総理大臣に答申として提出されたのが2013（平成25）年6月25日のことであり、地方自治法改正法案として閣議決定されたのが、2014（平成26）年3月18日であり、この日に平成26年常会たる第186回国会に提出されたものであった。その後、同年4月10日には衆議院本会議において同法案の趣旨説明及び質疑が行われ、衆議院総務委員会に付託され、4月15日には同総務委員会において総務大臣から提案理由の説明が行われ、4月24日に同総務委員会において採決が行われ、日本共産党の反対以外の自由民主党、民主党、日本維新の会、公明等、みんなの党は賛成し、翌日4月25日に衆議院本会議での採決が行われ、総務委員会と同様の賛成多数で可決され、参議院に送付されたのである。送付された参議院においては、5月12日に参議院総

務委員会に付託され、5月20日の同総務委員会で採決が行われ、衆議院同様、やはり日本共産党の反対を除く賛成多数で可決し、5月23日には参議院本会議において、投票総数235のうち、反対12、賛成223によって可決し成立したものであり、5月30日に平成26年法律第42号として公布されたのである<sup>17)</sup>

いずれにしても、この法案は、公布の後2年以内に施行されることとされていたところ、本稿が考察の対象とした「連携協約制度」及び「事務の代替執行制度」の創設に係る部分については、2014（平成26）年中に政令と省令が整備されたために同年11月1日に施行されたのである。

## 2 「地方中枢拠点都市」とは何か

これまでも単一の地方公共団体の区域を超えて広範囲の区域にわたる複数の地方公共団体間の連携や協力のためのシステムが模索されてきたことはすでに周知のところであろう。それは特に1969（昭和44）年から推進された全国総合開発計画を根拠にしながら広域行政圏と呼ばれる構想とそれに基づく広域市町村圏及び大都市地域周辺広域行政圏の具体的な圏域設定が進められていったことは多方面からの評価が加えられてきたところからもすでに周知のところであろう<sup>18)</sup>。このような地方公共団体間の協力システムを構築するための圏域設定はこれだけに留まらず、さらには、1989（平成元）年にいわゆる四全総の多極分散型国土の形成を促進することを目的として登場した施策である「ふるさと市町村圏」構想で、おおむね人口10万人程度を目途に、自然的、経済的、社会的な一体性を確保し、地域の振興整備事業と圏域としての共同事業に由来から一定の実績を有することとそうした施策を合理的かつ効率的に執行することのできる管理執行体制が整備されていることなどという要件が付加されながらも、複合的事務組合をそのための行政機構とし、創造的、一体的な振興整備基金として設置するなどの施策として提示されたものがある。

これら以外にも、旧建設省あるいは現在の国土交通省等の提示する施策を昇

華させた一連の国土開発の手法として公表された具体的施策が少なくなく、国民生活はそのつど影響を受けざるを得ない状況に置かれることが多かったのは記憶に新しいところであろう。そのような、いわば国主導、というよりも国から発信される地方自治関連施策によってさまざまな試みを実施に移されていったところ、いずれも地域社会における主導的な地方公共団体のリーダーシップに期待した「圏域行政」は必ずしも成功を収めてきたわけではなかったといわざるを得ない<sup>19)</sup>したがって、これまでのような施策がいわば不発であったことを踏まえて、地域社会における中心となる都市を核として位置づけ、当該中心都市と周辺市町村との個別的な連携の積み重ねによって形成される圏域を「定住自立圏」として設定し、個々の圏域ごとに「集約とネットワーク」という考え方に基づいて、中心となる市において圏域全体に必要な都市機能を集約的に整備するとともに、周辺市町村における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を図るなどのように、相互に連携、協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする「定住自立圏構想」の推進を図ることとし、2008（平成20）年12月には「定住自立圏構想推進要綱」を定め、これと関連する広域行政圏計画策定要綱とふるさと市町村圏推進要綱の二種類は、平成21年3月31日をもって廃止することとされたのである<sup>20)</sup>

前述のとおり、第30次地制調答申によって言及された「地方中枢拠点都市」とは、三大都市圏以外の地方圏における都市機能の集約とネットワーク化を図るうえでの拠点と位置づけられるものであるが、これまで考察を加えてきた連携協約制度の運用はこの拠点都市を原型的な姿として想定されているものと思われるところである。ところが、これらの地方圏ではなく、三大都市圏における異なる行政サービスや公共施設等に関して地制調答申では、水平的、相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であり、そうした水平的役割分担の取り組みを促進するための方策を講じるべきであるといっているのである。それを反映して、改正自治法に連携協約制度を三大都市圏において機能させるためには答申のとおり水平的、相互補完的ないし双務的な連携が想

定されているようである<sup>21)</sup>

またしても、「地方中枢拠点都市」なる中央官庁発信の新語の登場かと揶揄したくなるような印象を拭えないというのが正直なところである。それというのも、これまでのわが国における「国づくり」は、全国総合開発計画を策定したうえで忠実にそれを実施していくという手法によって展開されてきたところである。それには莫大な財政支出を伴いながら主要国道等の幹線道路や東名高速道路や名神高速道路等の高速道路網の整備ないし東海道新幹線や山陽新幹線等に代表される公共交通網の整備がこれまでの時代状況を象徴したように、専らいわゆるハード整備こそが至上命題と位置づけられた結果、明らかに高度経済成長時代のひとつの「顔」となってきたことは紛れのない事実である。しかしながら、いわゆる五全総と呼ばれる最後の国土開発が公表されて以来、それまでのメルクマールに依拠した国土開発の手法は表舞台から降板したと見られていたのであるが、またしても、という感覚が芽生えてきたという奇異なものを受け止めざるを得ないところである。しかも、いわゆる右肩上がりの高度経済成長から、低成長ないし安定成長と呼ばれる時代を過ぎ、人口減少社会というこれまで誰しも経験することのなかった時代状況においてなお、ということなのである<sup>22)</sup>

### 3 「地方創生」によって何がもたらされるのか

以上のような市町村自身にとってはこれまで以上に閉塞感の拭いきれない時代状況に直面しながら、既存の枠組みのなかで奮闘しているさなかの2014(平成26)年12月27日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、「国は、地方公共団体間の広域連携に関し、重複する都市圏概念を統一し、経済成長の牽引などの機能を有する「連携中枢都市圏」の形成を促進し、財政面やデータ分析面での支援を行う。併せて、従来からの定住自立圏の形成を進め、全国各地において、地域連携による経済・生活圏の形成を推進する。各地方公共団体は、こうした地域連携施策を活用しつつ、地域間の広域連携を

積極的に進めることとし、現状分析もその連携エリア単位で行い、抽出された課題を各地方公共団体の「地方版総合戦略」に順次反映させていくこととする。また、都道府県は、市町村レベルの地域課題を、自らの「地方版総合戦略」にも反映させ、市町村と連携をとり地方創生を進める。」という内容の今後の地域社会のあり方に関する方向性を示している<sup>23)</sup>

これを受けて、全国各地の市町村は、自らの機構改革を行ったうえで、「地方創生推進室」等の担当部局を設け、「まち・ひと・しごと創生法」第10条に基づいた「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定するために、各自治体それぞれに「地方創生会議」を設置していったことは記憶に新しいところである。そして、当該市町村ごとにまち・ひと・しごと創生に関する目標を定め、それに到達するため講ずべき施策の基本的な方向等を設定し、独自のまちづくり戦略を模索させようとするものであるということができよう。ところが、そのためのメニューがあらかじめ国によって整備され、巷間その功罪を含めて多様な論議を呼ぶに至っている「ふるさと納税」制度や、いまや社会問題にさえなりかねないほど大小さまざまなメディアの標的になっている「国家戦略特区」をはじめ、「総合特区」、「構造改革特区」を含む「特区制度」、あるいは「地域おこし協力隊」等の名前だけは知っている、その実像や実態についてはあまり知られていない、しかも耳慣れない新語の中に我々は置かれているのである。

そして、内閣の構成員の1人として「地方創生担当大臣」が置かれ、然るべき制度資金、ひいては補助金を制度化し、まさしく国家政策としての地方創生という命題が設定されているのである<sup>24)</sup> 要するに、地方創生政策を如何に効果的、効率的に浸透させるのかを考えなければならないのは市町村ではなく、国自身であるはずなのである。それにも拘らず、総合戦略は市町村のみならず都道府県にまで策定させるというシステムが採用されている点などはかつての規制緩和や民営化を標榜した「小さな政府」論のベクトルには完全に逆行しているというほかないのである。まちづくりやひとづくり、あるいはしごとづく

りという命題を国家的な次元で捉えようとするのか、それとも市町村ないし都道府県レベルで捉えようとするのか、という問題ということなのである。

しかしながら、スピード感を持って強力に推進されたはずの平成の大合併の結果、人口はさておき、区域は例外なく広範囲にわたることとなった多くの市町村においては、まちづくりやひとづくり、といわれても合併前の旧市町村相互の融合などに配慮することのほうが急がれ、合併によってひときわ広範囲になった新市町村の政策や施策の優先順位からみれば、二の足を踏むことにならざるを得ないことになるはずである。

したがって、「地方創生」はあくまでも国自身が発想し、国自身が実施主体として振る舞わなければならない必然を伴った、明確な国家政策であるというほかないところであろう。

### まとめにかえて

以上、本稿において考察の対象にした連携協約制度とそれにまつわる課題等についてやぶにらみをしてきたところである。その結果、この制度についてもやはり、「打ち出の小槌」になり得るものや即効性のある特効薬などが存在するはずもなく、平成の大合併の前後以来、多数の国主導の諸施策に右顧左眄することを余儀なくされ、それでなくても疲弊している市町村にとっては極めて迷惑なものであったのではないかとさえ思われるほどである。それというのも、我が国憲政史上初めての国会両院における地方分権推進決議以降、地方公共団体の組織構造や住民に対する行政サービスの質量に至るまでの、つまり「箸の上げ下ろし」に至るまで国から発信される地方自治のあり方に関する諸々の政策や施策は、果たして許容されるのであろうか。つまり、憲法第8章にわざわざ地方自治の1章を設けたことの意味するところは、国家機関たる国会や内閣や裁判所というものは別次元で存在することが許されていると考えられる以上、理念的には、国と地方公共団体とは同次元の「政府」であるところから、両者は別異の統治構造とされることも想定の内ではないかと思われ

るところである。したがって、再三にわたって言及される、かつてのような「フルセット行政」の単一地方公共団体が存続し得ないことは国も地方も十分認識できているけれども、これまで国から発信され続けられた施策の総体は、完全自治体たる市町村を所与の前提とするものであったというほかないのである。

要するに、まさしく痒いところに手が届くような肌理の細かい住民サービスを日常的に提供し続けている市町村の立場からすれば、国から何某かの財政的援助や実質的支援等の配慮が存在するとなれば、どうしても飛びついてしまうことになるであろう。ただ、その背景には、市町村の規模や能力を現状以上に細かく類型化したうえで、一定規模をひとつの尺度として採用し、これまで以上の多様な市町村の「しくみとはたらき」に関する制度設計を検討する意味はあると思われる。

市町村の現状を見ても、特に政令指定都市や中核市という規模と能力の異なるものを含めて論じられることの多い「市」と「町村」を同一の次元の基礎自治体と位置づけてきたことを見直すことからはじめ、既存の市町村構造を一層多段階のものとして再構成し、既存の権限を再配分することなどは真剣に考えられて然るべきであろう。また、平成の大合併に際してかなり無理な「合体」や「編入」をした市町村自身に対して、敢えて「分立」ないし「分割」の可能性を追求する余地を与えることなども検討に値するのではないかと思われるところである。さらには、これも平成の大合併によって消滅したものも少なくないが、町村の属している「郡」を市町村同様の基礎自治体の一種として新たに置くことなどが検討されることもあながち無意味ではないかと思われるところである。なお、かつての「平成の大合併」の流れに取り残された小規模町村は「基礎自治体」の資格を持たないかのような見方が未だに厳然と存在している状況の下においては、もはや小規模町村が複数で連携を進めていくことに対しても積極的な意義を見出し難いと考えているものと推察される。それというのも、いわゆる合併優等生と評価される長崎県や広島県、新潟県、そして愛媛県等においては、合併を果し得なかった小規模町村が特異な例外的自治体と位置

づけられ、どこまでも、いつまでも好奇の眼をもって処遇されている事実はいまなお抜きがたく事実として存在しているからである。しかしながら、小規模町村を広域的に再編した「平成の大合併」によって、自治法第2条第13項に明記されているかつての「地域の特性」が失われ、どこを切っても「金太郎飴」的な画一的な構造と機能を持った自治体の再生産に繋がったということであれば、「分立」や「分割」などをも視野に入れた第2次的な自治体再編成が指向されても致し方ないこととなるであろう<sup>25)</sup>

それにしても、このたび考察対象としてきた連携協約制度の存在意義についても、あまり手放しで喜べないことは理解することはできたところであるが、なお今後の制度としての浸透度合いを注視し続けることが重要であることは言うまでもない。

#### 注

1) より厳密には、当時の菅直人内閣総理大臣からの諮問（「住民の意向をより一層地方公共団体の運営を反映できるようにする見地からの議会のあり方をはじめとする住民自治のあり方、我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方などについて、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める」）に応じたものであった。特に、この「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」中、「第4「3(1)新たな広域連携の制度の必要性」と題する部分における記述であり、当初から、公布後6月以内に施行することとされていた連携協約制度及び事務の代替執行制度の創設に関する部分については、2014（平成26）年10月29日には平成26年政令第344号「地方自治法の一部を改正する法律の一部の施行期日を定める政令」並びに平成26年政令第345号「地方自治法施行令の一部を改正する政令」及び平成26年総務省令第82号「自治紛争処理委員の調停及び審査の手續に関する省令の一部を改正する省令」が公布され、2014（平成26）年11月1日に施行されたのである。そして、改正地方自治法においては、従来の「第2編第11章第3節第4款」を「第6款」とし、それまでの第1款から第3款までをそれぞれ1款づつ繰り下げ、「旧法第252条の2」はさらに「第252条の2の2」としながら、創設された制度なのである。なお、この答申の「第3 大都市制度」という部分においては、一方では、首都圏及び中京圏及び近畿圏の、いわゆる三大都市圏以外の「地方圏」においては、「地方中枢拠点都市」を核にしなが、都市機能（産業振興、雇用確保、

広域観光、高度救急医療、介護福祉や、害者福祉、広域防災、人材育成等)の「集約とネットワーク化」を図ることの重要性が指摘され(「(2) 地方圏における広域連携のあり方」)、他方では、三大都市圏においては各都市相互がそれぞれの自治体において異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的かつ相互補完的、ないし双務的に適切に役割を分担することが有用であるとされ、然るべき水平的役割分担の取り組みを促進するための方策が講じられるべきであると指摘されてもいるのである(「(3) 三大都市圏の市町村」)。

2) 連携協約制度も事務の代替執行制度も既存の自治体相互の協力関係を規律してきた制度が、いくなれば使い勝手の悪いものであったことに原因しているといわれているところであるが、それ以上に、平成の大合併のもたらした負の遺産ということもできるのではないかと考えられる。つまり、地方自治法上の自治体間協力関係は、一方で地方公共団体の組合(一部事務組合)や広域連合という特別地方公共団体の設置を伴うものをはじめ、法定協議会、機関等の共同設置、事務の委託、職員の派遣などから、事実上の協議会やいわゆる広域行政圏やその延長上の事実上の協働処理の方式はかねてから広域行政需要に対応すべきものと位置づけられてきたものであるが、これらが押しなべて期待されたほどの成果を上げることができなかつたということを踏まえなければならないものと思われる。ただし、連携協約制度は、やはり共同して事務処理を行おうとする場合には、事務処理の基本方針と自治体間の役割分担について、議会の議決を経た上で定めることとされている点は、果たして第30次地政調査申の言う「地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより」、「市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行地方自治法に定める共同処理方式のほか、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」として制度化されるべきものであったはずである。ところが、市町村間の広域連携では課題の解決が困難なとき、当該市町村を包括する都道府県が、市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられるので、都道府県を含ましめたなどという点は、基礎自治体たる市町村の現状に関する認識が示されているともいえよう。しかも、平成の大合併の結果、市町村の区域は例外なく広がったにも拘らず、人口減少傾向はすでに農山漁村を中心に極めて顕著に進行しつつあるところから、市町村間の横断的連携のシステムのみでは需要のまかなえない地域が複数個所にわたって発生することが予見されたのではないかとも思われるところなのである。

3) 松本英昭『要説 地方自治法－新地方自治制度の全容－』(第9次改訂版)(株式会社ぎょうせい 平成27年)737～738頁を参照のこと。

4) 要するに、連絡調整それ自体は、なんら法的効果を生ずることはなく、一連の連絡調整の結果に基づいて関係地方公共団体の長その他の執行機関が当該事務の管理執行を行った後にはじめて外部的な効果を生ずることとなるものであって、情報交換や意見交換などを重ねながら当該事務の総合的かつ一体的ないし統一的な処理を行うものであり、執行機関というよりも協議機関たる性格が強いものと見られているからでもあり、1961(昭和36)年の自治法改正によって、同条第3項但し書きが、加えられたのである。

- 5) この議会の議決とは、賛否何れか的意思を表明する同意議決と解すべきである、とされる松本英昭『新版 逐条地方自治法』（第8次改訂版）（学陽書房 平成27年）1242頁を参照のこと。
- 6) なお、いわゆる市町村合併特例法の旧法と平成16年合併法、改正市町村合併特例法に明記されている合併協議会については、最終的には住民投票に付されるというシステムが採用されており、住民の直接請求に基づいて合併協議会の設置を請求しない長や合併協議会設置に関する直接請求そのものを否決する議会などのように、市町村長や当該市町村議会が本来の職責を果たさない場合などに際しての一種の救済策に関する規定は、いわゆる合併新法の期限が到来した2010（平成22）年3月31日に制度それ自体が廃止されている。松本、同書1242～1243頁を参照のこと。
- 7) 松本 同書1244頁を参照。なお、当該協議会の組織変更や廃止あるいは脱退による組織変更や廃止の特例を含めて（第252条の6及び第252条の6の2）、関係普通地方公共団体間の「協議」が調うことが必要とされているところであるが、例えば市町村の廃置分合に伴う関係普通地方公共団体の数の増減のみならず、一方的な脱退による場合を想定した規定が置かれている。つまり、本来は、地方公共団体相互間の協力制度のひとつとして制度化されたはずの協議会制度の運用が必ずしも積極的な意味における協力体制が維持できそうにないとなれば、その制度趣旨も存在意義も没却されかねないこととなってしまふであろうことから、加入や脱退の手續規定も簡素で弾力的な協議会本来の制度趣旨に合致するように明文化されたものと考えられよう。松本、前掲『逐条 地方自治法』1261～1264頁を参照のこと。
- 8) この改正法は、第29次地方制度調査会の公表した「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に冠する答申」（第1及び第3「(2)広域連携の積極的な活用を促すための方策」）において言及された「機関等の共同設置については、現行の機関及び職員の共同設置に加え、効率的な行政運営や小規模市町村の事務の補完を可能とするため、内部組織、事務局及び行政機関についても共同設置が進められるよう、制度改正を含めた検討を行う事が適当である。」に基づいて成立したものであることは周知の通りであろう。したがって、それまでの共同処理方式による近隣の市町村等との広域連携の選択肢を従来以上の多様なものとし、機関のみならず組織や職員の共同設置に道を拓き、効率的行政運営に資することとし、併せて小規模市町村の事務の補完も可能としたものであるといわれている。松本、前掲『逐条地方自治法』1266～1267頁等を参照のこと。
- 9) 松本、前掲『要説 地方自治法』745頁を参照。
- 10) なお、第252条の10においては、法律においてあらかじめ解職請求をすることができるとするものが、共同設置された場合の解職請求につき、解職請求手續の特例を設け、関係地方公共団体の住民によって提起される解職請求を可能としている。この場合の住民とは、何れかの関係地方公共団体の長及び議会議員の選挙権を有する者であるところから、いずれにしても解職請求を受理すべき者は他ならぬ当該地方公共団体の長ということになるはず

である。これらの点については、松本、前掲『要説 地方自治法』749頁を参照。

- 11) 松本、前掲『要説 地方自治法』754頁、松本、前掲『逐条 地方自治法』1291頁を参照。
- 12) 松本、前掲『逐条 地方自治法』1291～1292頁を参照。
- 13) 松本、前掲『逐条 地方自治法』1301～1303頁を参照。
- 14) ただし、2006（平成18）年の改正自治法によって、当該職員は件の機関が長期間にわたることその他特別の事情があるときは、双方の長又は委員会若しくは委員の協議により、当該職員派遣の趣旨に照らして必要な範囲内において、当該職員の派遣を求める地方公共団体が退職手当の一部を負担することができるものとされたところである（同条第2項但し書）。
- 15) 例えば、過疎地域自立促進特別措置法第14条及び第15条の規定する「基幹的な道路及び公共下水道の幹線管渠等の代行」や、災害対策基本法第73条の定める「都道府県知事による応急措置の代行」、新型インフルエンザ等対策特別措置法第38条第2項による緊急措置の代行、大規模災害からの復興に関する法律第42条以下に規定する代行」等が立法例とされる。これら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場合等において特例的に代行する者が処理し、それは代行する者の名において処理するものであり、その責任も代行者自身が負うというものである。したがって、本文の事務の代替執行制度という一般的な制度として新たに導入されたものである以上、特別法を根拠とする代行制度とは峻別しておくべきものといえよう。
- 16) 地方自治制度研究会編『Q&A 地方自治法 平成26年改正のポイント』（株式会社ぎょうせい 平成27年）3～6頁を参照。
- 17) 衆議院においても、参議院においても参考人として現職の知事や市長をはじめとする首長や大学教授の中でも地方制度調査会委員を務める人物などが招致され、それぞれの立場から意見陳述を行っているが、これは、特に衆議院においては「重要広範議案」と位置づけられたところからもわかるように、その位置づけが極めて高い法案であったということであろう。地方自治制度研究会編 前掲『Q&A 地方自治法 平成26年改正のポイント』7～8頁を参照。
- 18) 厳密には、大都市地域周辺広域行政圏は1977（昭和52）年から制度化されたものであり、広域市町村圏の目安となっていたのが人口10万人であったのと比較すると、その4倍の40万人が目安とされ、「日常生活圏」を形成しているか形成する可能性を有すると認められる圏域とされたもの以上に、地理的歴史的又は行政的に一体と認められること、などという要件を付加したものであった。なお、この両者は、1991（平成3）年3月からは四全総の提起した多極分散型国土形成の理念に沿った形で「広域行政圏」と総称されるようになり、平成12年には更なる進化を目指して、五全総の提起した「21世紀の国土のグランドデザイン」を具体化した多自然居住地域の実現を目標として掲げるような施策として位置づけられることとされている。また、「広域的市町村」という新たな呼び名

も登場し、一の広域行政圏に属するすべての関係市町村の合併により新たに設置された市町村のことを指す用語として定着が図られているようである。

- 19) 他にも「地方生活圏」や「広域生活圏」、あるいは「定住圏」や「地方拠点都市地域」などによって地方公共団体自身は「振り回されてきた」というのが偽らざるところであろう。要するに、これらはすべからず関係する（というよりも、関係があると国によって認定された）地方公共団体（基本的には市町村）相互の間の協力を前提にしながらそれぞれの圏域の設定や圏域計画の策定等をはじめ、圏域における事務・事業の相互調整などの面で従来以上の協動的で効果的かつ効率的な行政運営を確保しようとしてきたものといわれているが、そうした場面では、そのつど個別の補助金交付などの財政的な援助が行われてきたところである。
- 20) 松本、前掲『要説 地方自治法』761～764頁を参照のこと。なお、中心となる市の後背地域の豊かな自然等の資源を生かして雇用を創出し、中心市から通勤するといった圏域に関して振興策を講じる「多自然拠点都市圏構想」と呼ばれるものが平成24年度から「定住自立圏構想」とともに推進されてきた事実も明記されるべきところであろう。
- 21) この地方中枢拠点都市圏のイメージは、人口20万以上の中核性を備えた市と近隣の市町村との連携により形成されるものとして、平成26年度においてモデル的に進められたものであり、その根拠となったのは、『日本再生戦略』改訂版2014－未来への挑戦－』という2014（平成26）年6月に閣議決定されたものである。この文書の第一Ⅱ4「〔2〕地域経済の構造改革」においては、公的サービスや都市機能、グローバルに競争力のある地域企業を核とした産業が、地域の中核的な都市に集積すると同時に、大都市圏、中枢都市及びその周辺地域の内外で人や情報の交流、連携を拡大し、ネットワークによる機能補完を通じて広域的な地域の存続を目指す必要があるとされており、地域の合意形成の下での都市機能の集約や地方中枢都市圏等の形成等を図り、行政サービスの集約と経済活動の活性化を実現することが重要であるとしている（第二・一6〔3〕「⑥総合的な政策推進体制の整備」）。さらに加えて、同日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針（骨太方針）2014」においては、『集約とネットワーク化』の考え方にに基づき、相当の人口規模と中核性のある都市が近隣市町村と有機的に連携し地域の活性化を図るため、地方中枢拠点都市圏や定住自立圏を形成し、圏域全体の経済成長の牽引、高次の都市機能の集積、生活機能サービスの確保・向上といった取り組みを推進する』と言っている（第3章2「〔3〕地方行政制度」）。
- 22) 「人口減少」傾向は、少子高齢化傾向とともに、すでに全国的に進行しつつあるところから、早晚、日本国民全体が1億人を下回ることが見通されている。そこで、全国各地の自治体現場においては、自治体としての生き残りを図るうえから多様な施策を展開しなければ、周囲の自治体に遅れを取るかもしれないという正体不明の焦燥感ないし危機感が胚胎していて、そのように醸成されてきた空気ないし雰囲気は、自治体間相互であおられてきたものであったといえよう。つまり、これからの自治体、とりわけ基礎自治体たる市町村自身はかつての高度成長を当然のことと受け止め、あらゆることが右肩上がりであるこ

とを誰も疑うことがなかったそれまでの経験に依存せず、新たな地平を切り拓くことが求められているということなのである。

- 23) この閣議決定に先駆けて、「まち・ひと・しごと創生法」という法律を成立させている。2014（平成26）年11月28日に公布と同時に施行されている（正確には、第2章「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（第8条）及び第3章「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」（第9条・第10条）、第4章「まち・ひと・しごと創生本部」（第11～20条）は公布の日から1月を超えない範囲内で政令で定めるとされていた部分であり、同年12月2日に施行されている）。なお、この法律は、附則の2において、法施行後5年以内に、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする、とされている。
- 24) 「地方創生推進交付金」と呼ばれるものであり、「まち・ひと・しごと創生交付金」とも言われるが、2016（平成28）年4月20日の「地方創生推進交付金制度要綱」によれば、地域再生法（第5条、第13条など）とまち・ひと・しごと創生法（第9条など）を根拠にして、農林水産省、国土交通省、環境省とともに内閣府が定めたものである。これに接した市町村からは「またか、如何ほどの成果が現れるのであろうか、やれやれ」等という嘆息が聞こえてきそうな気配まで感じられるところである。
- 25) 兼子仁「基礎自治体の広域連携について－地域自治を拡充する方策」（自治研究第90巻第1号3～14頁）は、この「連携協約制度」の創設を盛り込んだ地方自治法の改正直前に公表された論稿であることも含めて、基礎自治体たる市町村のなかでも特に小規模町村の今後のあり方に関して幾つかの提言を行っている点がみられ、極めて示唆に富むものと言えよう。たとえば、「共同責任体制」の確立や「職員体制の合同整備」、「地方共同税」の展望、あるいは過疎、高齢化に直面している農山村の地域おこしに象徴されるような、協働による「地域おこし」の可能性、さらには、東日本大震災を教訓とした危機管理的側面に着目した広域連携のあり方等に言及している点は、今後の基礎自治体間の広域連携に新たな地平を切り拓くものとして注目すべき主張ということもできよう。