

# 地 域 政 策

2005・新年号 No.14

特集・どうなる

## 市 町 村 合 併

市町村合併と  
基礎自治体の  
ゆくえ

難問山積する「合併後」

千葉大学法経学部教授・  
東京大学名誉教授 大森 彌

「小さな自治体」の  
可能性

いくつかの国の現実から  
九州大学大学院法学研究院教授  
木佐茂男

合併の進展と  
ともに混乱も拡大  
新法では知事の役割が  
前面に

自治日報編集長 井田正夫

### INTERVIEW

「新しい日本をつくる国民会議」  
(21世紀臨調)共同代表・  
国際基督教大学大学院教授

西尾 勝

市町村合併の進展は都道府県制の  
再編論議を呼ぶ。道州制の推進論者  
ではないが、早期に道州制の検討を  
始めなければならない。

### 【寄稿論文】

都道府県の自治基本  
条例を考える

その意義・内容・つくり方  
中央大学法学部教授 磯崎初仁

NPOとまちづくり

地域の人的・物的資源活用の  
「つなぎ役」として

四日市大学総合政策学部助教授  
松井真理子

### 【調査研究】

欧州地域政策特別調査③

EUのサステイナブル志向と  
ドイツのローカル・アジェンダ21

三重県政策開発研修センター  
政策研究グループ主幹 鈴木章文

# 「小さな自治体」の可能性 いくつかの国の現実から

木佐茂男

Kisao Shigeo

九州大学大学院法学研究院教授

## はじめに ———— しょせん外国の話

外国の話をする、「しょせん、日本とは国情が異なる。おとぎ話のようなもの」という反応が返ってくる。しかし、基本的人権や民主主義、立憲主義の骨格も、「どこかの外国から」入ってきたものだが、今や「国際的に」定着してきたのではないか。日本国憲法も含めて、「単に強国が押しつけた」から、今もなお国情に合わないまま、「基本的人権」や「国民主権」の理念を貫いているわけではないであろう。

では、地方自治の基礎的な構造や理念については、どうであろうか。地方自治の理念の一つである住民自治の最先進国としてアメリカが挙げられる〔注〕が、アメリカの独立は18世紀のことであり、アメリカ近

代自治の歴史は250年程度である。他方で、小さな人口2千人余の町の憲法が、600年に近い憲法史から「憲法前文」を書き上げている国スイスがある。地方自治がいかにして形成され、育てられ、何がポイントかを学ぶことは、なお重要であろう。

本稿では、ヨーロッパ、とりわけスイスとドイツの小規模自治体が、どのように存続し続けているかについての簡単な紹介をし、日本の小規模自治体への示唆を得たい。

## 日本で進められている市町村合併

日本における強制的な市町村合併の究極の原因が国家財政の危機にあつて、合併の契機が草の根からの要求にないことは周知の通りである。

今、わが国では、急激な市町村合併の推

進に伴い、いわゆる基礎自治体が二極分化しそうな形勢にある。一方の極には、人口1万人以下のままで残る約100ともいわれる町村グループがある。これらを、県の直轄地にする構想がある。他方の極には、巨大自治体ないし周辺自治体を吸収し大規模化していくグループがある。現在の合併の波は、自治体数が300ないし1000になるまで合併を反復させる可能性も高く、自治体は、国家機構の危機管理強化の波に翻弄されて、とりあえず合併しても、一安心の一里塚にしか過ぎないのかもしれない。

今、日本の地方自治が抱える問題のひとつは、2000人の村から355万人の都市まで基礎的自治体として制度が建前の上では画一的であるという点である。制度の多様化ないし弾力化は不可避の道である。し

たがって、制度の多様性を確保することの重要性を認めながらも、いかなる原理原則に立った制度構想を盛り込むかが重要である。多様な住民自治制度構想は不可欠であるが、そのこととは別に、日本の小規模自治体に固有の弱点はなかったのか、という深刻な反省がまずは必要である。その上で、ヨーロッパ等との比較制度的、比較実務的研究の観点が意味を持つものになると考える。

### 小さな市町村に内在する弱み

筆者は、1990年頃から、小規模自治体の支援方策を探すために、国内外でのヒアリング調査を行ってきた。当初は、小規模自治体が専門的職員、専門的設備を十分には装備できない自治体のあり方について長く考えてきた〔注2〕。しかし、この15年の間に、「自治体支援」の論点は確実に変化してきた。

従来のわが国の小規模自治体が持っていた弊害の最大の要素は、国民の政治的民度と絡めて論ずることができる。自治体行政には、人事面においては、縁故採用、情実人事等があり、施策面では、各種の癒着、

あるいは補助金行政もあって、近隣自治体で同種の箱モノ施設づくり等が行われる等、批判に値する事柄も多い。さらに、人間関係や慣習の面を見ると、ムラ型の「ふるさと」を守り続けてきた地域も多い。「ムラ」型の意識が異質なものを排除し、広い人事交流を妨げ、ひいては地域全体が共倒れ過疎となる要因ともなった。

わが国でも、現状打破に向けた制度改革が行われてきた。しかし、精神構造が変わらなければ、いかに制度を改変しようとする運用実態はほとんど変わらないのではないかと。分権改革実施からすでに5年が経とうとしているが、自治の現場で分権改革の影響を感じている職員の比率はきわめて小さい。単に、自治体の規模を大きくすることの前に、制度の現状分析、そして規模が与える個性差の分析も必要と思える。

### 個性豊かな欧米の「自治」

アメリカの人口約1000人のペンシルバニア州マウントカーボン村では、高校を卒業したばかりの民主党の18歳の青年が、報酬月額50ドルの村長に選ばれた〔注3〕。また、人口2000人のカンザス州の町で、町

に警察署がないからという理由から、「一家に統一丁」を義務付ける条例を定めたという〔注4〕。この条例の当否・適否はともかく、アメリカにも小規模自治体が存在し、善かれあしかれ、「自治」がある〔注5〕。小規模自治体は多いが強硬な合併論は聞かない。

次に、大陸ヨーロッパに目を向けると、ここでも自治体の有り様は実に多彩である。広域的な自治体連合組織でNPO的組織も正式な一員だったりする。わが国の地方自治制度はドイツの仕組みのうえに、第二次大戦後、アメリカ的な仕組みが大幅に取り入れられたとも言われているが、果たしてそうであろうか。

スイスの人口は726万人、市町村数は2880で、自治体の平均人口は2550人（2002年）。日本の約4万人との差は大きい。基礎自治体の平均人口が少なくて済んでいる制度的な理由は、以下の3点である〔注6〕。

第一に、広域行政組織の優れた効率的活动とその事務局の独立人事が確立していること。第二は、官僚制のほぼ全面的な消滅で、官民の境目なく人材（人材）が流動化していること。第三の大事なポイントは、

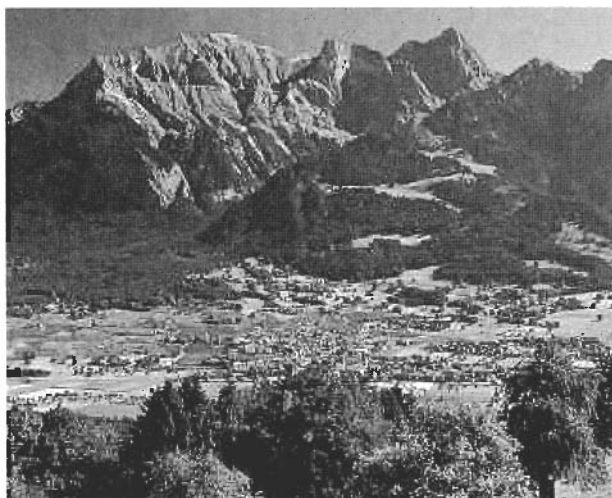
スイスでは90年代半ば以降、若干の例外はあるが、国からの補助金がなくなり、自治体の財源はすべて自主財源になったことである。財政調整制度を経て獲得する財源もすべて自主財源であるため、自治体のお金を無駄使いたない思想が、住民にも職員にも根付いている。

では次に、その運用面を見よう。

## スイスの自治システム

スイスの自治システムは堅牢である。それは、歴史と法制度の詳細に踏み込めば少し分かってくる。現在26あるスイスの州（カントン）のうち、東部、グラウビュンデン州にあって1400年以來の歴史を持つ人口2462人（2004年）の小さな市（Stadt）マイエンフェルトは、4つの町村からなるマイエンフェルト郡の本庁所在地でもある〔注7〕。この郡の中で、よく知られた「アルプスの少女ハイジ」の著者スピリ女史が住んだのはイエニス村。マイエンフェルト→ハイジという場合のマイエンフェルトは郡名に由来すると考えた方が良さそうだ。

スイスの自治体用語には、アメリカの国



マイエンフェルトを望む

政レベルの用語と同一のものが多く使われている。例えば、市長がプレジデント、地方議会はパラメントである。具体的に見ると、以下のような特色を持っている。

- ・ グラウビュンデン州の憲法は、連邦憲法の存在を前提にしながらも、自由、平和、人間の尊厳、民主主義、法治国家、福祉、社会正義、将来の世代に対する健康な環境といった価値を前文で強調し、権力分立や、郡と市町村の自治を保障するものである（全107条。2003年9月14日最終改正）。

- ・ 州のほか、郡、市町村も、それぞれ憲法（Verfassung）と法律（Gesetz）という連邦と同一名称の規範を持っている。マイエンフェルト郡憲法は全32条、マイエンフェルト市憲法は全91条に及ぶ。

- ・ プレジデント、パラメント、憲法と法律の用語が示すように、基礎自治体が連邦と同様に「統治団体」性をもつことが意識されている。スイスでは、例えば、部分的ではあれ、小さな市が警察権と司法権を持っている。この発想は、ドイツやフランスでは、地方政治家には若干あるが、実定法の中や公法学者の意識にはない〔注8〕。

- ・ 市長を含め計7人の参事会員（日本の



議員)が市民総会で選ばれ、市長以外の6人の参事会員は、それぞれ総務、教育・社会、会計、森林管理、酪農、警察について課を担当し、職員の仕事執行を統轄する。

・マイエンフェルト市のホームページには、市長や参事会員ばかりでなく、役場の専任職員も顔写真に加えて、就任年、担当分野、直通電話番号、電子メール・アドレスが紹介されている。また、公務員学校に通学中の仮採用の職員(直訳すると、徒弟)3人も名前が出ている。警官もまったく同一扱いで写真や電子メールID付きである。この警官も1人の参事会員の統轄下にある。日本的に言えば外郭団体に当たる森林組合のような組織もあるが、そのスタッフも見習い職員も含めて、全員の名前が市のホームページ上にある。

・政治参加資格をもつのは18歳以上であるが、精神病等で自己の意思を表現できない者には参政権はない(市憲法7条1項)。市政治への参画は、義務であり、総会で選出されて引き受けなかった場合には1000スイスフラン以下の罰金がある(憲法8条)。逆に60歳以上や病気等での免除事由がある。他方で、4年の任期を務めると、2年間は「休息」の権利を得る(憲法9条)。

すなわち、政治参加は市民としての義務ではあっても、利権の場ではないのである。

・住民総会は、2年ごとに市機関の選挙のために2月の第2週末に招集される。年1回は年度決算の承認のために6月末までに招集され、年1回、次年度予算の承認と税率の確定のために12月15日までに招集され、さらに必要に応じて招集される。

・一切の議案は、総会の遅くとも一週間前に「全有権者」に送達されなければならない。また、重要な契約書や重要な文書は、公示期間内に閲覧できるようにしておくなければならない。

・有権者は、総会において発議権や質問権をもつ。有権者の4分の1以上によって住民総会開催の請求ができ、この場合、市参事会は2カ月以内に開催義務を負う。

・市議会は刑罰権を行使できる(憲法39条)。

普通の住民から選出される参事会員が、なぜ、このような高度な専門能力を要求される各行政分野の統轄をできるのか。住民が自治意識を持ち、政治的に成熟しているからであるが、これは、幼児期以来の地域密着型の政治教育・法教育の成果もある

う。市民総会に提案される議題からも、要求される市民水準が見えてくる。市民総会の議決事項は、市参事会員の選出、市長等重要な役職者の選出、郡より広域の行政区(Bezirk)を管轄とする裁判所の裁判官専任委員の選出、市の憲法・法律の制定・改廃、予算・決算・税率の承認、不動産の売却と建築法上の契約の締結、自治体の各種連合・広域組織への加盟、所定額以上の支出事案の決定、参事会員の実費弁償額の決定、特権の付与や重要な契約の締結、起債と保証契約の承認、市行政全体の監督等である(市憲法23条)。つまり、これほどの事案に関して、全有権者が事前に議案書を読んで、議事に臨むのである。

刑事裁判権と民事裁判権についてみると、まず、マイエンフェルト郡のホームページでは郡長宛ての5種類の書式がダウンロードできる。この中には、建築職人担保権の仮登記申請書、民事訴訟、仲裁裁定申請などであるが、一部は郡長職にあるユスト氏宛て、一部は、単独裁判官としての郡長ユスト氏宛てになっていて、で仲裁申請書は書留扱いである。そもそも郡憲法によれば、郡庁舎の所在地はマイエンフェルト市である(郡憲法1条)が、郡参事会はイ

エニンス村（人口780人。2000年統計）で開催される（郡憲法18条）。郡長の任務は、刑事裁判権、民事裁判権、判決の執行、戸籍関係などであり、ホームページ上は、郡長を含めて5人程度の陣容である。

右記のユスト氏、市の参事会員としては第2位順位で市長代理。しかし、市を含んで4つの自治体からなる郡の長である。郡参事会は、郡長のほか、構成4町村の長がメンバーであるから、マイエンフェルト市の場合、市長の職務代理者が、郡の組織では、上司という関係にある。いずれにせよ、司法・警察機能、現業部門（森林、除雪、牧場、墓地、上下水道、車両の管理）を含めて職員は34人である（5人の実習職員含む。34人中16人は、現業中心の目的組合（後述）職員である。ただし、教員、消防、福祉施設職員等は役所本庁舎外に事務局があり、独自の機構なので34人のうちに入っていない。2004年8月11日現在）。相当に少人数である。

人口700万余のスイスでは、連邦↓州↓（広域行政区）↓郡↓市町村と5重構造になっている。それらが、無駄かといえば、個々の組織体がきわめて簡素な行政機構になっているため、効率的な運営が行われている。

。わずかな人数で業務が遂行できる理由は、役場は真に必要なものだけを処理し、その他のサービス業務については、多数の広域行政組織が臨機応変に、効率的に動いているからである。

### 無数に活躍するドイツの広域連合組織

ドイツの広域行政システムも、スイスと同様に有効な役割を果たしている。



自由ヴァルサー村。背景の山並みの中にハイジがお爺さんと住んだことになっている小屋がある

ドイツの市町村の平均人口は5963人である（2002年政府統計。旧西ドイツ地域は約8000人）。それぞれの小さな自治体が自治権を持ったまま、広域行政を担う自治体連合組織を作っているのだが、その作り方が大変柔軟である（注9）。

最近、全国町村会が提案する市町村連合、北海道町村会等による連合自治体、その他、長野県内で試みられている広域連合や協議会などがある。しかしまだ、真にユニークで斬新といえるな形態やアイデアは多くはないように思われる。

ドイツでも、第一に、日本の一部事務組合のように特定の事務を共同して行うための目的組合（Zweckverband）の制度がある。

第二に、小規模町村の行政事務処理を一元的に行うための組織機構が設置されている州が少なくない。これは自治体の一種ということもでき、法人格をもち、公選制の議会も設けている。その分だけ、構成町村の事務はかなり小さな範囲のものになる。名称は、州によりさまざまであり、Verwaltungsgemeinschaft、Verbands-gemeinde、Amt、Samtgemeinde、Gemeindeverwaltungsvorbandなど、行政共同体、

ゲマインデ連合などの訳語もある。

バイエルン州のミュンヘンの東北方向に、独立の自治体である①マルクト・バート・ビルンバッハ（人口約5950人。2004年）と②ゲマインデ・バイエルバッハ（人口約1900人。2004年）という2つの町がある。1978年に、時の合併策によって生まれた広域自治体として、(A)バート・ビルンバッハ (Bat Birnbach) (計約7800人)も存在している。この種の連合自治体をバイエルン州では、「行政共同体 (Verwaltungsgemeinschaft)」という。①と②は1つの共通の役場を持つ隣接町村であり、(A)はその2つの連合自治体である。興味深いことは、今日も、①②とも基礎自治体 (ゲマインデ) であり、同時に、人口の多い方のマルクト・バート・ビルンバッハが後者を吸収するような形で、①の第一町長は、同時に(A)の首長でもあり、(A)の組織機構図や事務配分表が同時に①のそれとなっている。(A)の全27頁の職員名の入った事務配分表(1992年)を見ても、現在、インターネット上で両自治体の紹介を見ても、①の組織機構は、(A)の組織機構そのものである。形式上は独立した2つの自

治体が、独自の広域団体を構成しているのではなく、①の行政機構が(A)の行政機構になつて点にドイツ的柔軟さがある。その上、②の事務的な連絡先は、所在地や電話、電子メールも含めて①Ⅱ(A)気付になつており、②が、ある意味では自治体としての実態がないようにもみえる。②はそれでも実質的に「独立の自治体」であるのは、人口が2千人に近い②村にも住民による公選の第一村長がおり、公選の議会がある。①と②の違いといえば、人口規模の差により、①町長が専任であるのに対して、②村長は名誉職であり、他に職業を持つている。1992年では②村長は40歳代であった。村長に差し支えがあるときの職務代理者は、第二村長、第三村長であるが、いずれも議員である。この②村長は、同時に、広域自治体である行政共同体の首長職務代理者である。①と②の町村は、それぞれの公共施設管理(道路、上下水道、樹木管理)などで若干の独自採用の労働者をもつが、行政業務は広域の(A)の職員のみで処理し、その職員数はフルタイムが21人、パート勤務が5人であった(人口総計7077名の1992年当時)。ここで

わが国に対する示唆

どこの国においても、行政サービスは大化していく。これに対してNPMなどの改革政策がある。ドイツでも同様に、行政改革は喫緊の課題であり、現在さらなる効率的な行政サービスのあり方について検討がなされている。同国は、過度な民営化に一定のブレーキをかけるために、社会国家性、法治国家性(法の支配)を英米系諸国よりも色濃く出している(注10)。

ドイツのシステマティックな公務員教育は、職員の専門性、決裁機構のフラット化を可能にする。職員の質にバラツキがあれば、このような単独決裁に近いシステムは取りえない。日本の職員採用のあり方や研修体制は、近代の公務員制度が始まって100年余経過しても、なお場当たりのであり、同時に、柔軟性に欠けている。

一方、議会改革も叫ばれているが、いまだ市民や職員の共通認識としての議員は、「わがままで権力を振りかざし、勉強をしない議員」と揶揄されて一笑に付されて終る現実がある。加えて、評判の悪い議員が、次期の選挙でも高順位で当選し、何期

も務めているのも事実である。

以上考えてくると、わが国の住民の政治教育、自治の訓練は、原始的なレベルにあるのかもしれない。スイスの住民総会議決事項と比較すれば、日本では教育が真の地域政治の実態を向いていない。

民意が確認されないまま、あるいは、ほとんど情報のないままに合併賛成、合併反対が決定されている日本の現状。少なくとも、雰囲気や直感で自立（自律）路線を意図的に選択した小規模自治体があるとすれば、単に職員や議員の資質向上だけでは手に負えない課題が先に横たわっている。

今、1万人以下の自治体は自治権を奪われるかもしれない現実がある。小さな自治体がプライドを持って生き残りをかけるためには、新たな政治的成熟性を伴った「自治」を生む出す苦しみを味わうことが避けられない。ここまで来たからには、なりふり構わずに、たとえ外国のおとぎ話であっても、国情に合わずとも、失敗するかもしれない。試みる価値があるではないか。思い切った試行、例えば司法的機能や警察執行機能も含めた自律的政府機構の試行は、現行の地方自治制度や法律の枠を超えて、違法のそしりを受けるかもしれない。

それでも、自分の住む地域を住んで誇りを持てるまことにしたのであれば、十分に練り上げた上での外国の「猿真似」でも価値がある。住民の政治的成熟、政治や財政の分析能力を高めるための方策は、案外、小規模自治体の方がやりやすい。合併後でわずかな歳月が経ってすぐ後悔しないためにも、さらに、住民と職員がシステムを構想、展開、実践して欲しいものである。

〔注1〕小滝敏之「アメリカの地方自治」（第一法規、2004）はじめに、ii頁。

〔注2〕1990年に東京にある地方六団体の事務局をすべてヒアリング調査したほか、92年以降、98年までに、イギリスのカウンティ、ティストリクト、パリッシュの3団体、ドイツの自治体連合組織の全国組織3つ、全国的な3つの研究機関、州の自治体連合組織計10以上、多数のドイツの小規模自治体、日本国内の九都府県以上の市長会、町村（長）会を現地調査した。本稿では、それらのすべての調査結果から得た日本の自治体の問題点に関する所感を踏まえたつもりである。

〔注3〕熊本日日新聞2001年11月10日付朝刊。

〔注4〕朝日新聞2003年11月25日付朝刊。

〔注5〕全米的には自治体のある地域人口は1億6400万人、無自治体地域人口は全米人口の38%、約1億人と推定されている。アメリカの自治体の半数は1000人以下で、人口6人から

30人といった「自治体」も相当数存在する。岡部一明「アメリカの自治体制度」『東邦学誌』30巻1号（2001年）<http://www.nagoya-toho.ac.jp/staff/okabe/ronbun/jichu.htm>より引用。同国の自治体数と2億9300万人の人口（2004年）をベースに、基礎自治体に所属する人口を1億9000万人と仮定すると、基礎自治体平均人口は5200人強になる。

〔注6〕この3点についてはすでに、木佐茂男「合併は最善の選択か」『町村週報』2461号（全国町村会、2003年12月1日号）25頁で簡単に論じた。

〔注7〕マイエンフェルト市 (<http://www.maienfeld.ch/Default.htm>)、同市が属するマイエンフェルト郡 (<http://www.kreis.maienfeldch/website/default.htm>) のデータを参照。

〔注8〕アメリカでも、「自治体」になることは自治体独自の「裁判所」を持つことができるということだ、という小滝・前掲書・124頁の指摘を参照。

〔注9〕木佐茂男「ドイツの自治体連合組織」（北海道市町村振興協会、1995年）参照。

〔注10〕この点については、別に翻訳原稿などを公刊する予定である。

（付記）本稿を志なかに病没された本誌前編集長（元・朝日新聞編集委員）中村征之氏の霊前に捧げる。）