

# 地方分権をどのようにすすめるか

—市町村中心の改革の実現を—

山崎 幹根

北海道大学公共政策大学院教授

## はじめに

### さまざまな地方分権に対する考え方

地方分権は先の総選挙においても争点のひとつとして取り上げられ、また、改革派首長の言動を通じてメディアの報道でもしばしば取り上げられており、多くの人々にとってしばしば目に触れる言葉であろう。程度の差はあれ、地方分権に言及しない政党はほとんど存在しない。しかしながら、地方分権というコトバの内容は、多様であり、論者によって意味するところは相当異なる。ある人は、国から地方へ権限が移譲され、地方自治体が行う事務と組織規模が拡大することが分権と考え、ある人は、地方自治体の財政自主権、特に地方税源が拡充することを主張する。また、市町村合併や道州制など、現行の市町村と都道府県制の再編が主眼とされることもある。さらには、地

方自治体が行っている現行の事務量は変わらない一方で、自由度を拡充する方法もある。

これらの地方分権（改革）は、全ての地方自治体に同一の効果を及ぼすものでないことにも注意を要する。ある改革は、大きな恩恵を享受する自治体と、そうでない自治体との利害の差を生じさせる。また、分権の名の下で進められる改革が、国と地方との対立の構図を先鋭化させることもありうる。また国と地方の役割分担がどうあるべきかを整理する作業は極めて困難である。

ここでは以下、1990年代から今日に至るまでの間、どのような地方分権（改革）が論じられ、また、実行されてきたのかを概観し、今後の分権改革の進め方について検討したい。

## 「関与の縮小」を目指した 1990年代の地方分権改革

1980年代後半頃より、日本の行政システムが中央集権的であり、地方自治を制約し、非効率なしくみである点が問題視されるようになった。すなわち、地方自治体が地域の課題を解決しようとしても、国の全国画一的な法律や政令などによる規制、補助金の執行に際しての細かい条件付け、担当省庁の部局との公式・非公式の交渉や折衝などが、地方の自由な政策づくりを制約している実態が明らかにされた。例えば、当時の農林水産省と建設省それぞれの補助金に

### やまざき みきね

1967年生。北海道大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。法学博士。専攻は地方自治論。北海道大学助教授を経て現職。

著書に、『国土開発の時代—戦後北海道をめぐる自治と統治』（2006年）、『戦後北海道開発の軌跡』（2007年、編著）、『グローバル化時代の地方ガバナンス』（2003年、編著）など。

よって下水道を整備しようとした自治体が、下水最終処理場を別個に設置せざるを得なかった事例や、保健・医療・福祉関係の3施設を統合しようとした自治体が結局は、ひとつの建物の中に3施設を並存せざるを得ず3つの看板を掲げなければならなかった事例などが、典型的な弊害の象徴として紹介された。

こうした中、当時の細川内閣をはじめとした歴代内閣も地方分権改革に対して積極的な姿勢を示し、1995年の村山内閣において地方分権推進法が制定され、有識者で構成された地方分権推進委員会が発足し、分権改革が具体的に検討されはじめた。地方分権改革推進委員会は1997年までに4次にわたる勧告を提出し、その成果は1999年に地方分権一括法として結実した。

90年代に分権委員会によってすすめられた地方分権は、「関与の縮小」を基本方針としていた。すなわち、国から地方へ行財政権限を移譲するというよりも、現在、地方自治体が行っている事務の総量を変えることなく自由度を拡充することに力点が置かれていた。また、分権改革をめぐる地方自治体間の利害対立が生じないように、地方6団体（全国知事会、全国都道府県議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会）の総意に基づいた分権改革が進められ、「関与の縮小」はすべての自治体関係者の合意事項であった。具体的には、住民によって選出された首長が主務大臣の指揮監督の下に置かれる機関委任事務制度の廃止、通達通知の性格を国から地方自治体への「技術的な助言」に変更、図書館や博物館など自治体が設置する機関に従事する職員の資格や人数などを義務付けていた必規制置の見直し、一部補助金の整理合理化、国と自治体が法令解釈を争うための国地方係争処理委員会の設置が実現した。

これら一連の改革によって、国と地方自治体との関係は、上下主従の関係から、対等協力の関係へと改められ、国の地方自治体に対する関与には、国が尊重すべき原則が設けられた。

## 地方分権改革の成果と課題

それでは、90年代を通じて進められた地方分権改革は実際にどのような成果を生じさせたのであろうか。2002、2003年に地方6団体によって都道府県・市区町村を対象に行われた地方分権推進事例調査によれば、2ヶ年でのべ514件の事例が寄せられた。具体的には、幼保一元化、保健・医療・福祉部門の総合化、学級編成の弾力化、通学区域の弾力化、下水道と農業集落排水事業の統合、審議会等の廃・統合、独自課税の創出など、さまざまな実践が全国の自治体で行われた。

無論、この地方分権推進事例調査によつてのみ、すべての地方分権改革の成果が把握されているわけではないが、当時の地方自治体総数3000余りと比較すると、一部の自治体によって実践された事例であると見ることもできる。また、今回の分権改革の中で国と地方自治体の対等な関係を象徴する形で設置された国地方係争処理委員会は、今日まで一つの案件しか取り扱っていない。

同調査の514件の内訳をみると、都道府県が177件、市区町村が337件となっており、それぞれの自治体数を勘案すると、都道府県の方が分権改革後の対応に積極的であったことがわかる。

この背景には、都道府県が行う事務に占める機関委任事務の割合が、市町村よりもかなり高かったことがあり、これは今までも多くの論者によって指摘されてきた。それゆえ、分権改革による効果が都道府県のほうが市町村よりも大きかったことがうかがえる。これに対して、市町村は自治体によって分権に対する姿勢の差が大きく表れているといえる。

また、地方分権に対する市町村の受け止め方を知るひとつの手がかりとして、2007年に日本都市センターが全国の市・区に対して行ったアンケート調査を参照すると、以下のような様相が浮かび上がる。これまでの地方分権改革に対する評価を問う回答を見ると、「地方分権は有益であったと思うか」という問

いに対して、「おおいに有益」1%、「有益」32%、「特に変わらない」45%、「有益でなかった」19%であった。さらに、「地方分権改革によって住民の意向の地域の政策への反映が可能になったか」という問いに対しては、「可能」が2%、「やや可能に」が36%、「変化していない」が55%、「実現が困難に」が4%であった。

この都市センターのアンケートは、基礎自治体のうち市・区のみが対象であること、また、設問にある「地方分権改革」は三位一体の改革を含めた「一連の制度改革の総称」としていることに留意が必要である。しかしながら、一部の自治体が創意工夫をこらした実践をしながらも、大半の自治体に変化を意識していないという現実、筆者が日頃接している市町村関係者から得る実感とも一致する。

それでは、このような現状をどのように考えるべきであろうか。先ず第一に、国から自治体への権限移譲を伴わない「関与の縮小」という分権改革は、自治体の業務を大幅に変えるものではなく、工夫を凝らした独自の条例制定などを行わなくても、従来どおり事務を行うことも可能である。現在、目だった実践がなかったとして、将来にこれを行う自由が自治体に確保されていればよいとも考えられる。

第二に、90年代の分権改革では、機関委任事務制度の廃止が最大の焦点となっていたが、機関委任事務制度は自治体の自由度を制約する、あくまでもひとつの要因であった。それ以外の要因、たとえば、国庫補助金の執行に伴う手続、法令等による自治体への義務付け・枠付けなどによっても、依然として自治体の活動は制約されており、これらを改革しないことには、自治体の創意工夫は十分に発揮されない。実際、地方分権一括法が施行された後も、構造改革特区制度を活用した法令の特例的な規制緩和を通じて自治体の独自の活動が可能になった事例もあった。

第三に、現在の地方自治体を取り巻く今日の環境が、地方分権の実践に積極的に向かわせていない実情がある。三位一体改革による地方交付税の減少

や、いっそうの行政改革による職員・予算の削減などによって、前向きな政策づくりを行う余裕がなく、現状維持志向の自治体も少なくない。

このようにみると、地方分権改革の成果を実践する市町村の努力が求められる一方で、自治体の自己決定権を強化するためのいっそうの分権改革が必要であることがわかる。

## 新たな改革課題への対応

その後、市町村合併の促進、三位一体改革による地方財政改革によって地方自治体を取り巻く環境は大きく変化した。こうした中、2006年に地方分権改革推進法が制定され、中央政府によって再び分権改革が進められた。今回の分権改革を90年代のそれと比べると、地方分権の意味する内容が多様化している点に特徴がある。すなわち、国による関与の縮小をいっそう進めるための法令等の義務付け・枠付けの見直しに加えて、国から都道府県への道路・河川管理権限の移譲、国の地方支分部局の統廃合、国と地方との税財政の見直しなど、従来の改革ではできなかった大規模な制度改革を含んでいる。さらに、教育、医療、福祉などの分野を重点事項として、個別の政策分野での分権をすすめるようとしている。これまでのところ、分権委員会は2次にわたる勧告を発表し、現在、第3次勧告の発表に向けた準備が進められている。

## これからの地方分権改革

それでは、このように進行中の地方分権はどのように進められるべきであろうか。以下、地方分権改革推進委員会による第1・2次勧告、そして現在取りまとめられている第3次勧告概要を中心に言及しつつ、結びに代えたい。先ず第一に、地方分権の成果を基礎自治体である市町村および住民が実感できるよう、法令等の「義務付け・枠付け」の見直しに重点が置かれるべきである。その意味で、特に、地方分権

改革推進委員会が従前より指摘している幼稚園と保育園を一体的に運営できる「幼保一元化」や、公立学校の学級編成の弾力化などが先行的に進められるべきである。こうした自治体の自己決定権の拡大にかかわる改革が着実に実現することによって、地方分権に対する市町村および住民の理解と関心をいっそう高めることが期待できよう。

第二に、国から地方への権限移譲に関しては、これに伴う財政的、人的な移行を合わせて行うためのルールを確立すべきである。分権委員会による第1次勧告では、現行の都道府県制度を前提とした上で、直轄国道や一級河川の管理権限の一部を都道府県に移譲する提案が盛り込まれたが、都道府県側の反応は一様ではない。三位一体改革において、自治体の側が被った影響は記憶に新しく、新たな地方負担になることへの警戒感があった。国は、権限移譲が地方の一方的な犠牲によって成り立つ改革ではないことを明らかにする必要があり、特に、財政的、人的な円滑な移行のルールを明確に示すことが求められる。

第三に、国一都道府県一市町村という現行の地方自治制度を抜本的に再編するような改革に関しては、政党があるべき地方自治の将来像、改革によって達成すべき目標を明確に提示した上で進めるべきである。分権委員会が勧告した国の地方支分部局の統廃合、あるいは一部の政治家や経団連が進めようとしている道州制に関しても、その意図は立場によって、国家公務員数を削減するという国の行政改革であったり、ブロック内での税収の範囲内で行政を行うような自己完結型の道州制を目指している場合もあ

り、論者によって目指すべき内容がかなり異なる。また、こうした改革は必然的に国と地方の役割の抜本的な見直しを伴う。であるからこそ、大幅な地方自治制度の再編を伴うような改革を提示する際には、それが地方分権に適合するのか、あるいは、どのような地方分権を目指すのかを、われわれが注意深く見守り、また、問い質してゆくことも必要である。

無論、これ以外にも、住民自治にかかわる諸改革や、国と地方の税財源の見直し、国と地方自治体との協議の場の法制化も重要な課題である。地方分権改革の第4次勧告、あるいはそれ以外の場で、これらの点が論じられることが期待される。重要なことは、基礎自治体である市町村そして住民が、分権改革の成果を実感を伴って受け止め、活用できるかにある。■

#### 《参考文献》

- 朝日新聞社地域報道部『地方分権の足音 新たな自治を目指して』公人の友社、1997
- 木佐茂男『分権改革の法制度設計』地方自治総合研究所、1997
- 東京市政調査会『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002
- 地方6団体『地方分権推進事例調査結果の概要』2003 (<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/suishinjireigaiyou.pdf>)
- 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007
- 日本行政学会編著『分権改革の新展開(年報行政学会43)』ぎょうせい、2008
- 日本都市センター『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究—市役所事務機構アンケート調査結果報告』2008

## 第2次分権改革と住民自治

人見 剛

北海道大学大学院法学研究科教授

### 1 第1次分権改革の成果と課題

20世紀末に地方分権推進委員会を舞台として行われた分権改革は、大まかにいって、①機関委任事務の廃止と、その自治事務ないし法定受託事務への再編成、②国等の関与の縮減とそれに係る実体法的・手続法的ルールを整備、そして関与に関する係争処理制度の導入という大きな二つの成果をあげた。

機関委任事務とは、法律又はそれに基づく政令により地方公共団体の執行機関に委任された他の行政主体の事務（特に国の事務）を意味し、この事務を処理する限りで知事や市町村長は国の下級行政機関と位置づけられ、主務大臣や国の機関としての知事の包括的な指揮監督権に服することになっていた。また、それは法的には国の事務であるので、地方議会

の条例制定権や調査権が及ばず、住民代表議会のコントロールを十分に受けない。しかも、こうした事務が、都道府県の事務の7、8割、市町村事務の3、4割を占めるといわれるほど膨大な量であった。このような事情が合わさって、機関委任事務は、第2次大戦後の日本の中央集権型行政システムの中核をなしてきたのである。

こうした機関委任事務制度を廃止したことにより、都道府県知事や市町村長は、国の下級機関としての性格を払拭し、完全に地域自治体の首長になったわけである。他方、憲法92条の「地方自治の本旨」が団体自治(国等との関係での対外的自治)と住民自治(自治体内部の構成員自治)の2つの原則からなると言われていることに引きつけてみれば、こうした改革は、専ら団体自治の原則に関するものであったということになる。住民自治に係る本格的な改革は、今後の課題として残されることになったのである。2001年6月の地方分権推進委員会最終報告は、自らの改革を「第1次分権改革」と規定し、「分権改革を完遂するためには、これに続いて第2次、第3次の分権改革を断行しなければならない」と断じた。そして、第2次分権改革の焦点は「地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策」であろうとし、「第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないかと見込まれる」と述べたのであった。

#### ひとみ たけし

1959年生。東京都立大学大学院社会科学研究科基礎法学専攻博士課程中退。博士（法学・早稲田大学）。専攻は行政法、地方自治法。東京都立大学法学部助手、助教授、教授を経て2005年に現職。著書に『近代法治国家の行政法学』（成文堂、1993年）、『分権改革と自治体法理』（敬文堂、2005年）、『行政法』（共著、有斐閣、2007年）など。

## 2 三位一体の改革と平成の大合併を経て 第2次分権改革へ

第1次分権改革においては本格的に取り組み得なかつた地方税財政の充実確保について、歳入歳出両面における自治体の自由度を高めることを目的として、いわゆる「三位一体の改革」、すなわち、①地方税への税源移譲、②地方交付税の総額抑制、③国庫補助金の削減の一体的実施が、21世紀における改革として行われた。しかし、行政のスリム化に重点がおかれたため、国からの税財源の移転が十分ではなく、地方交付税と補助金の縮減のためにかえって自治体の財政を圧迫する結果となってしまった。

他方で、地方分権の受け皿となり、少子高齢化の進展・広域的な行政需要の増大を踏まえたサービスを十全に提供できる行財政能力を備えた基礎的自治体を構築することをスローガンに、第1次分権改革の最中から、市町村合併の促進が国主導で開始された。とりわけ、三位一体の改革もあって財政的危機に追い込まれた市町村を、財政的優遇措置によって誘導した国主導の市町村合併が強力に推進された。その結果、第1次分権改革前には3200余りあった市町村の数は、2009年には1700台にまで半数近くに減少した。

こうした、状況の下で現在、いわゆる第2次分権改革が、国の出先機関の整理統合や法令等による事務・事業の義務付け・枠付けの廃止・縮小を主な課題として、地方分権改革推進委員会を舞台に取り組みされている。したがって、ここでも、地方自治の一方の柱である住民自治に係る改革は、その課題としては正面から取り上げられてはいない。

本稿は、第1次分権改革の後に、地方制度調査会の答申に基づいて、あるいは平成の大合併に関連してなされた住民自治の原則に関わる制度改正の模様を概観しつつ若干の検討を加えることとする。

## 3 第1次分権改革後の住民自治に関わる 制度改正

### (1) 地方議会制度に関する改正

地方制度調査会を舞台に、地方議会に関する法改正が矢継ぎ早に実施されてきている。まず、第1次分権改革の成果たる新地方自治法が施行されたその年、2000年に直ちに自治法が改正され、議員の調査研究活動を促進するために条例による議会会派・議員に対する政務調査費の交付制度が法制化され(100条12・13項)、さらに地方議会が関係行政庁に加えて国会に対しても意見書を提出することができることとなった(99条)。これらの改正は、地方議会の活性化を目指してのものであり、住民代表機関の機能強化という意味で住民自治に裨す改革といえることができる。

その後、2006年にも、議会あるいは議会会派などの権限を拡大し、議会を活性化させる契機となりうる自治法改正がなされている。議長、議会運営委員会、定数の4分の1以上の議員からの議会の臨時会招集請求権(101条2項以下)、議員の複数常任委員会への所属制(109条2項)、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の議案提出権(109条7項及びこれを準用する109条の2第5項、110条5項)などである。

### (2) 直接請求制度の改革

国においてはみられない自治体に固有の直接民主主義的制度である直接請求については、これまでいくつかの制度的課題が指摘されてきた。条例の制定改廃の請求(イニシアティブ)については、公租公課に関する条例を対象外としていること、請求に必要な署名数は有権者の50分の1でそれほど過大ではないが、議会に当該条例案を審議することを要求できるとどまり、議会が請求された条例案を否決してしまえばそれまでの中途半端な制度であることなどである。また、首長・議員・主要役職員の解職請求(リコール)は、請求が有効に成立すれば解職の是非を住民

投票で決するレファレンダムの制度であるが、請求に必要な署名数が有権者の3分の1とされ、人口の多い大都市や広域な都道府県では事実上不可能となっているとの批判がなされていた。

これに対し、2002年の自治法改正は、議会の解散及び長・議員等の解職の請求について、有権者数が40万を超える自治体については必要な署名数要件を40万を超える部分についてはその6分1に緩和することとし（自治法76条、80条、81条、86条）、条例の制定改廃の請求については、新たに請求代表者に対し議会審議の場での意見陳述の機会を保障することとされた（74条4項）。

また、1995年の市町村合併特例法の改正によって、合併についても住民発議の制度が導入され、それが1999年に拡充され、2002年には住民発議による合併協議会設置を議会が否決した場合に、長または住民からの直接請求により住民投票が行えることとされた（4条14項、4条の2第21項）。但し、この住民投票制度は、合併の是非を住民の意思によって決する制度ではなく、議会が合併に消極的である場合に住民からのイニシアティブで合併協議会の設置を促進するか否かについてだけのものであり、議会が合併に積極的であるときにそれに反対する住民からの住民投票の要求を認めるものではない。いわば、内からの合併促進のツールとして導入された偏頗な住民投票制度であった。

### （3）住民投票制度の定着

合併の是非を住民投票で決する制度は、関係市町村が独自に住民投票条例を制定することによって平成の大合併期に全国で実施された。2002年から2005年の合併最盛期の4年間で350件を超える住民投票が実施されたと言われている。

条例に基づく住民投票制度は、1982年の高知県窪川町の原子力発電所設置に関する町民投票条例を嚆矢とし、実際に投票が実施されたのは、1996年の新潟県巻町の新発建設に関する住民投票が初めてであった。その後も米軍基地の建設・縮小、産

業廃棄物処分場の設置など個別テーマに関して特別の条例を制定して住民投票が行われるようになり、自治体合併を契機としてこれが全国的に広く行われたのである。ちなみに、滋賀県米原町は、周辺町村との合併の是非に関する住民投票の投票権を初めて永住外国人に付与して実施し（2002年）、その後住民投票権者の年齢要件も18歳以上の住民等に拡大する住民投票条例はごく普通のものとなっている。

現在では、こうした合併などの個別テーマに限定せず広く重要事項について住民投票を実施することを予定する、いわゆる常設型の住民投票条例が広まってきている。その嚆矢とされるのが、1997年の大阪府箕面市市民参加条例であるが、実施要件（発案者、発案手続、対象事項、投票資格者など）の規定を備えた本格的な常設型住民投票条例は、2002年に制定された愛知県高浜市住民投票条例であろう。その後、このタイプの住民投票条例は、政令市である広島市や川崎市などでも制定されており、後述する自治基本条例の中にも、常設型住民投票条例の制定を予定しているものがある。常設型住民投票条例に基づいて実際に行われた住民投票として埼玉県の富士見市と美里町の事例があり、いずれも合併をテーマとするものであった。

### （4）合併特例区と地域自治区

市町村合併が国主導で強引に進められたことによる基礎的自治体の広域化は住民自治の原則の希薄化をもたらすことになる（政府が大きくなると個人は小さくなる）。これに対する代償措置として、従前の自治の単位を暫定的に維持したり、広域化した市町村の内部におけるより狭域的な自治の仕組みを創設することも一応取り組まれた。

まず、1999年の合併特例法改正により合併関係市町村の区域ごとに地域審議会を設置することができるとされ（5条の4）、さらに2004年改正により、市町村合併が行われた場合の旧市町村のまことに特に配慮すべき事情がある場合に一定期間に限って

旧市町村を単位に設置し、地域住民の意見を反映しつつ生活の利便性の向上等のために規約に定められた事務を処理する特別地方公共団体として、合併特例区が新たに設けられた(26条)。ただ、合併特例区の長は、合併後の市町村の長によって選任され(33条)、議会も置かれない。合併後市町村の議会議員の被選挙権を有する者の中から合併後市町村の長が選任した者により構成される合併特例区協議会が設置されるが、これは諮問機関にとどまる(36、38条)。2006年7月現在、喜多方市、岡山市、宮崎市など6つの自治体に14の合併特例区が設置されている。

また、2004年の自治法改正により、市町村内の区域を単位として一定の事務を処理するための組織としての地域協議会(202条の5)を備えた行政区画として、地域自治区(自治法202条の4)が新たに設けられた。地域協議会は、条例で定める地域自治区の区域に係る重要事項について市町村長から意見を聴かれることになり(必要的諮問事項)、その他市町村の事務で地域自治区の区域に係るもの等について市町村長に意見を述べることができる(任意的諮問事項)。このように地域協議会は、長の付属機関にとどまっているが、これを地域住民の参加制度として機能させることが期待されている。そのためには、長が選任する協議会の構成員が、住民の多様な意見を反映する仕方を選ばれる必要がある。地域の任意の選挙で選ぶ例も現れている(新潟県上越市)。なお、新合併特例法には、特例的な地域自治区の制度も設けられている(23条以下)。

### (5) 住民訴訟制度の改正と新たな課題

争訟手続の形態をとった直接参政制度ともいわれる住民監査請求及び住民訴訟の制度(自治法242条以下)は、自治体の財務会計上の行為の住民直接統制の手段であるが、これについて2002年に重要な改正がなされた。

まず住民監査請求については、監査委員による暫定的な停止勧告制度を新設し(242条3項)、審査手

続の充実として専門家の意見聴取(199条8項)、監査時の意見聴取の場への請求人の立会(242条7項)が認められることとなった。住民訴訟については、差止め請求(1号請求)の要件の緩和(242条の2第1項本文但書きの削除)、代位請求(4号請求)についてだけ定められていた原告勝訴時の弁護士費用の公費負担の全ての訴訟類型への拡大(242条の2第12項)、4号代位請求の訴訟類型を再構成して被告を長や職員個人から執行機関に改めること(242条の2第1項4号、7～9項など)などが、その主な内容である。

最後に言及した、職員個人等を被告とする4号代位請求訴訟を、自治体機関等を被告とする職員個人等への損害賠償等の請求権行使の義務付け訴訟に改める改正については、住民の立場からみて手続が煩雑になりうること、自治体機関が違法行為を行った職員をかばう構造になりうることなど様々な批判がなされている。ただ、住民訴訟の機能が、違法な財務会計行為によって自治体に生ずる損害を防止しあるいは補填することから、財務会計行為の原因行為の違法性を追及する広範な直接民主主義的統制へと展開してきた歴史に鑑みれば、新4号請求訴訟の構造は、職員個人の責任追及よりも自治体の活動の非違性の追及の形態にふさわしいともいえる。

ただ、近年、こうした住民訴訟の機能を大きく損なう動きが自治体議会を舞台に生じてきている。住民訴訟で争われている財務会計行為に起因する自治体の損害賠償請求権を議会が自ら放棄する議決等をなす事件が、千葉県鋸南町、埼玉県久喜市、神戸市など各地にみられるのである。こうした放棄の議決は無効であるとする裁判例もないわけではないが、有効とする判決が優勢であり、議会にそうした権限があることは確かであり議会制民主主義に即した理解ではあろう。とはいえ、争われている行為の適否を含む裁判所の判断が確定する前に、議会がこうした議決を行うことは直接民主主義的な統制手段としての住民訴訟制度をないがしろにするものと言わざるを得ない。第29次地方制度調査会の答申(2009年6



月16日)でも、「4号訴訟の係属中は、当該訴訟で紛争の対象となっている損害賠償又は不当利得返還の請求権の放棄を制限するような措置を講ずるべきである。」とされている。

## 4 住民自治の展望

### (1) 自治基本条例と議会基本条例

地方分権改革の時代にあつて、地域住民の自治体への能動的関与が重要となることはいうまでもないが、それは、第1次分権改革の文脈においては、特に、次のように言えるであろう。すなわち、機関委任事務時代においては、自治体の活動を統制する主な主体は、様々な関与手段を掌握していた国の省庁であった。しかし、機関委任事務が廃止され、それに随伴する関与が廃止ないし縮減されたときには、省庁に代わつて自治体の諸機関の活動を統制する役割を担うべきは、当該自治体の住民をおいて他にはない。いわば、国による「上からの」統制に、住民による「下からの」統制が取つて代わらなければならないのである。

2001年の北海道ニセコ町を嚆矢に、情報の共有、住民の参加・参画、市民協働などを原則とする自治基本条例が各地で制定されているのは、分権改革を受け止めた自治体の当然の反応であろう。名称は様々であり、合併等で廃止されたものも少なくないが、これまでおそらく100件近い自治基本条例が全国で制定されているものと思われる。ただ、条例自体はいずれも理念的なものにとどまるもので、そこで謳われる住民参加や住民との協働、ガバナンス(共治、協治)の原則が如何に実現されるか、これは今後の展開をまたねばならない。

さらに近年は、地方議会の改革を主眼とする議

会基本条例の制定の動向に目覚ましいものがある。2006年の北海道栗山町を先頭に、2008年12月現在全国で31条例が制定されている(都道府県では岩手県、福島県、神奈川県、三重県)。地方議会は、これまで「首長の施策の追認機関」、「予算承認のための盲腸機構」などといった酷評を受けてきたので、住民の意思を代表して合意形成を目指す政策立案・立法・監視機関に変貌しようとする動きは注目に値するところである。

### (2) 首長の多選制限

議院内閣制・大臣分担管理制をとっている国に対して、いわば大統領制を採用している自治体においては、首長に権限が集中して多選が生じやすく、多選首長の施政下では議会との抑制と均衡の関係が崩れて議会のオール与党化をもたらすことなどから、首長の多選制限の必要が以前から問題とされてきた。立候補の自由、職業選択の自由、平等原則などの憲法上の論点に関して政府の研究会で検討され、合憲的な制限が可能であるとの方向性が示されるに至っている(総務省の「首長の多選問題に関する調査研究会」報告書〔2007年〕)。各地でも多選自粛条例を制定する自治体が現れ(杉並区、川崎市、埼玉県、中野区、横浜市など)、2007年には、神奈川県が初めての多選禁止条例を制定した(施行は、自治法や公選法の改正を前提としているので未施行)。

行政直接民主主義(議会を通さずに行政府の長に民意を到達させるシステム)を体現した首長公選制の意義を改めて考えさせる論点である。比較法的にみても世界の大統領制の多くには多選制限がなされているようであり、こうした制限が民主主義の原理に反するとは考えられていないはずである。■

# 「平成の大合併」の終焉と 今後の地方分権の課題

横山 純一

北海学園大学法学部教授

## 1 市町村合併の現段階

1999年から始まった「平成の大合併」は、1888年の市制・町村制の施行との強い連関のもとで行われた「明治の大合併」（市町村数は1883年71497、1889年15861）、1953年の町村合併促進法と1956年の新市町村建設促進法により進められた「昭和の大合併」（市町村数は1953年10月9868、1963年4月3423）と並ぶ大規模な市町村合併だった<sup>1</sup>。

ほぼ10年が経過した現在、市町村数は約半分に減少した。つまり、合併特例法が2005年3月に期限をむかえ、2006年3月31日までに全国の市町村数は1821（市777、町846、村198）に再編された。同法の施行前の1999年3月末の市町村数3232（市670、町1994、村568）から、1411減少（減少率44%）したのである。さらに、2005年4月施行の新

合併特例法（合併新法）にもとづいて合併が進められたが、動きは鈍く、2010年3月末までに市町村数は1753（市783、町782、村188）となる見込みである<sup>2</sup>。2009年6月16日に第29次地方制度調査会が、2010年3月末に合併新法の期限が切れるため合併に一区切りをつけるべきことを首相へ答申し、「平成の大合併」は幕を下ろすことになった<sup>3</sup>。

「平成の大合併」では、基礎自治体である市町村が地方分権の受け皿になるために、市町村が合併して体力をつけることが必要だという主張が盛んに展開された。だが、実際に合併を選択したほとんどの市町村の合併理由はそうではなかった。(a) バブル経済期と1990年代後半の景気対策で発行した多額の地方債残高を抱える中、小泉改革で地方交付税の大幅な削減が進められたために地方財政の改善展望が見出せず、やむなく合併を選択したこと、(b) 合併すれば合併特例債の発行や普通交付税の算定替、合併補助金などの財政上の優遇措置が受けられるため、合併選択の機会ととらえたことが主要な理由にあげられるだろう。

このことは、合併特例法が2005年3月末に期限を迎えたにもかかわらず、総務省が財政優遇措置を1年延長したことによって、市町村合併が大きく進んだことから明らかだろう。つまり、総務省は2005年3月31日の合併特例法の期限までに市町村が合併することを議会で可決し、都道府県知事に合併の申請をすれば、2006年3月31日までに実際に合併し

### よこやま じゅんいち

1950年生。東北大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。専攻は財政学、地方財政論、地域経済論。札幌学院大学商学部助教授、北星学園大学社会福祉学部教授を経て、現在に至る。

単著書に『高齢者福祉と地方自治体』（2003年4月、同文館出版）、『現代地方自治の焦点』（2006年2月、同文館出版）。共著書に『福祉政府への提言』（神野直彦・金子勝編、岩波書店）などがある。

たケースに限り、合併特例債などの財政優遇措置が引き続き受けられることとしたのである。2005年3月末時点の市町村数が2521だったから、この措置は大きな意味をもった。このような措置は、真摯に合併後の新自治体の姿やまちづくりを議論し、結果として合併特例法の期限に間に合わなかった地域には朗報だったが、新自治体のありかたの議論がほとんど進まず、まちづくりの核心部分の結論を先延ばしした地域も、財政優遇措置のあるうちに合併しようと「駆け込み」的な合併を選択した。後者の市町村は決して少なくなかった。地域全体の発展展望を描く「ロマンある合併」は少なかったと言わざるを得ないのである。

## 2 合併特例債と普通交付税の算定替<sup>4</sup>

合併特例法の財政優遇措置の中軸は合併特例債と普通交付税の算定替である。合併特例債は、起債充当率95%、元利償還金の70%が普通交付税の基準財政需要額に参入される地方債で、2005年3月までに都道府県知事に合併申請した新自治体のみが合併建設計画に盛り込んだ事業に活用できる。合併後10年間発行でき、返済は最初の3年間は利子のみで4年目から元金償還が始まる。限度額一杯発行すれば、多額の投資事業を行った篠山市のように財政危機に陥る可能性が生まれるので<sup>5</sup>、慎重に活用されなければならない。

普通交付税の算定替は、合併に伴い普通交付税の算定上の不利益を被ることのないように配慮したもので、合併後10年間は合併した新自治体で算定された普通交付税額（1本算定）ではなく、旧市町村ごとに算定された普通交付税の合算額が新自治体に交付される。算定替は11年目から段階的に圧縮され15年で終了し、16年目から1本算定となる。町村同士の合併で市になり福祉事務所をもつケースなどを除けば、一般に算定替のほうが普通交付税額は大きくなる。大船渡市（2001年に大船度市と三陸町が合併）では、算定替と1本算定の差額（2002年度）

は6億1688万円だった<sup>6</sup>。民間企業では合併直後からリストラが始まるが、市町村職員は地方公務員法で守られて簡単にリストラができないため、合併が行われても直ちに職員数を削減できない。そこで、算定替で激変緩和する一方、職員数の削減や職員給与カットなどの行政改革が新自治体に求められる。算定替が終われば合併しない自治体よりも合併自治体のほうが、普通交付税額の減少が予想される。合併自治体では、算定替は将来の普通交付税額の激減を示すものととらえて、まちづくりを行う必要がある。

合併新法では合併自治体に合併特例債の発行は認められず、算定替の期間も短縮された。合併新法中に合併が進まなかったのは、財政優遇措置縮小の影響もあったと思われる。

## 3 市町村合併後の状況<sup>7</sup>

まず、合併して新自治体になったけれども、住民や役場職員の一体感がなかなか生まれてこないケースが少なくない。「こんなはずではなかった」と不満を述べる住民は多いし、旧市町村の職員の多くが総合支所にそのまま勤務し、職員の人事交流がほとんど進まない自治体もみられる。課題先送りをして合併したところほどその傾向は強いが、このような自治体の場合、一体感を得るまでに今後相当な時間が必要だろう。次に、財政力の脆弱な自治体同士が合併しても財政基盤の強化につながらない。過疎地域の町村同士の合併では財政力は高まらないし、借金が多い市と町村の合併も行財政基盤の強化につながらない。特に、合併の中軸となる市の財政が悪いと合併効果は薄くならざるをえない。施策の充実が望めないばかりか、これまで行われてきた旧自治体の福祉や教育などの独自施策が直ちに廃止される場合も多い。第3に、市町村面積が広大な北海道等に多いケースだが、合併で面積が広大になれば、例えば学校の統廃合が進んでもスクールバスを多数必要とするなど、行政効率化があまり進まないまま住民サービスが低下する。学校の統廃合が進むとともに、これま

での役場が支所や出張所が変わって規模が大きく縮小されれば、地域の商業に打撃となる。特に、通勤時間がかかる等の理由から旧自治体から若い職員中心に引っ越すケースが続出すれば、当該地域全体が寂れてしまう。第4に、市町村合併の目的の一つである行政改革が進んでいない自治体が少なくない。財政が悪化している場合、使用料の引上げなど受益者負担を強めても抜本的改善になりえない。総人件費の抑制の視点が必要で、職員削減がなかなか進まなければ、一定期間は職員給与カットに取り組む必要がある。

## 4 函館市の事例<sup>8</sup>

比較的、合併がうまくいっている函館市を事例に取りながら、具体的に検討しよう。

### (1) 函館市の人口、面積、産業

函館市、戸井町、恵山町、榎法華村、南茅部町が合併して新函館市が誕生した（2004年12月、編入合併）。人口は294264人（2005年国勢調査、うち95%は旧函館市の人口）。面積は677平方キロメートル（旧4町村分が約半分）である。旧4町村はいずれも東部に位置し、漁業が基幹産業で、医療、買物、通学等日常生活面は旧函館市に依存していた

### (2) 学校の統廃合、合併特例債、普通建設事業

合併に伴う義務教育学校の統廃合は行われていないが、市立恵山高校が閉校した。合併特例債（起債可能額308.7億円）は2009年度末までに84億円（整備事業に46億円、地域振興基金の造成に38億円）を活用した。整備事業には、地域交流まちづくりセンター（活用額4.6億円）、恵山コミュニティセンター（3億円）、消防庁舎（東消防署、15億円）などがあり、合併特例債が充当された。今後、函館水産・海洋総合研究センター、消防庁舎、縄文文化交流センター、地域コミュニティセンターなどの整備に充当する予定である。

合併に伴い旧4町村で構成する消防の一部事務組合が解散したため市全体の消防力の再編が必要で、消防庁舎の移転新築が課題である。そこで、まず旧函館市の東消防署を東部に移転新築した。さらに、縄文文化交流センターが2009-2010年度に整備される予定である（合併特例債が使用可能となった、縄文遺跡群のある旧南茅部町の要望が強かった）。

函館市の普通建設事業は、旧4町村に配慮した支出構造になっている点に特徴が見出だせる。普通建設事業費の推移を見ると、旧4町村がほぼ横ばいもしくは若干の増加（合併前の2004年度9億円、2005年度9億円、2008年度11億円）なのに対し、旧函館市の落ち込みが目立つ（2004年度222億円、2005年度189億円、2008年度141億円）。函館市の財政は良好とは言えないため、今後は旧4町村の要望が強い地域交流センターや消防署などの建設と、旧函館市における整備事業のどちらを優先させるのかが課題である。

### (3) 合併にともなう各種サービスの状況

各種サービスは、基本的に旧函館市の制度や水準に合わせる事となったが、一部のサービスは旧4町村の状況を配慮したり、住民への影響を考慮して激変緩和措置がとられた。

まず、幼稚園の入園料は、戸井幼稚園が旧函館市に比べ安かったため、合併年度は現行通りとし、2005年度から段階的に5年間で旧函館市の制度に統一するものとした。修学旅行は、遠距離修学旅行を実施して旅行費用の半分以上を町が負担していた旧戸井町については、2006年度まで現行通りとし2007年度から旧函館市に統一した。遠距離通学児童・生徒については、旧函館市と旧戸井町が通学バスを運行し、旧南茅部町がバス定期券相当額を小・中学生に支給していたが、いずれも継続となった。生涯学習では、町民文化祭や各種講座など旧市町村事業の大部分が維持されたが、これは急に再編すると地域の活動力が低下すると判断されたからである。保育料は、旧函館市が3歳児未満で安く、3歳児以上

は旧南茅部町を除く旧3町村が安かったが、2005年度から旧函館市の徴収基準額に統一し、旧恵山町と旧榎法華村は2005年度から5年間で段階的に調整し統一するものとした。

高齢者福祉は多様な対応がなされた。つまり、制度内容が旧市町村間で異なるもので旧函館市の制度に統一（敬老祝金・長寿記念品、配食サービス、除排雪サービス、寝具洗濯乾燥サービスなど）、旧函館市の独自の制度を新しい函館市全体に広げて実施（寝たきり高齢者自助具給付など）、これまで旧町村の独自制度だったが廃止（旧戸井町と旧南茅部町の高齢者生きがい・健康づくり推進事業など）、旧市町村の独自事業で当分の間現行区域で継続（旧4町村の高齢者入浴等優待事業と福祉バス運行、旧函館市のシルバーハウジング生活援助員派遣など）に分類された。旧4町村の住民は独自サービス廃止や、制度が充実していた敬老祝金等の旧函館市への統一による不利益がある一方、除排雪サービスや配食サービス、寝具洗濯乾燥サービスなどは旧函館市が充実していたので、これらのサービスを楽しむこととなった。高齢者入浴等優待事業（温泉入浴券の発行）、シルバーハウジング生活援助員派遣（市営住宅に生活援助員を配置）などは、当分の間現行区域で継続となった。

障害者福祉、児童・母子寡婦福祉も同様にサービスが4つに区分された。障害者福祉では、旧函館市だけ（車椅子貸与、重度身体障害者等タクシー料金助成など）、もしくは旧函館市と旧戸井町のみが実施していたサービス（障害者地域活動緊急介護人派遣など）が多かったため、旧函館市の制度に統一して旧4町村の障害者福祉が充実した。ただし、廃止を予定していた旧4町村実施の腎臓機能障害者通院交通費助成サービスは、対象者の負担を考慮して対象者に限り認めることになった。児童・母子寡婦福祉では、旧函館市独自の制度として実施していたものが多く、旧4町村住民にはサービス向上となった。

#### (4) 公立病院、国民健康保険料

合併前に存在していた3つの公立病院（市立函館

病院、恵山町立恵山病院、南茅部町国民健康保険病院）は市に引き継がれたが、旧町立病院は2つあった病棟（一般病棟と医療療養病棟）を当面1病棟化し（恵山病院は医療療養病棟のみ、南茅部病院は一般病棟のみ）、病床数を削減して運営されることになった。国民健康保険料も旧函館市に統一されたが激変緩和措置がとられた。賦課方法（医療分）が旧市町村で異なり、旧函館市は資産割の賦課がないのに対し、旧4町村は資産割を賦課していた。また、旧南茅部町は均等割と平等割の比重が高く、所得割と資産割が低いのに対し、旧戸井町と旧榎法華村は均等割と平等割が低くて資産割が高い。保険料率の統一で、旧恵山町と旧榎法華村は減額となる世帯が増額となる世帯を上回り、旧南茅部町では減額となる世帯を増額となる世帯が大きく上回る。そこで、旧南茅部町の保険料率に限り、2005年度から段階的に5か年で調整し統一するものとした。

#### (5) 行政改革の進行

旧函館市では、2000年度から第3次行政改革（2000-2004年度が前期計画、2005-2009年度が後期計画）に取り組んでいたが、この途中で合併があり、市職員数が大幅に増加したため、後期計画では職員数の削減と組織機構の見直しを加速させた。第3次行政改革の職員削減実績は、前期が380人、後期が659人だった（前期では市営バス事業の廃止で交通局職員が106人削減された）。組織機構の見直しでは、教育委員会の機構改革、東京事務所の廃止、4支所の課の統合などが行われた。さらに、保育園の民営化（6つの保育所を民営化）、学校給食調理業務の委託化、公用車運転業務の委託化（支所福祉バス、通学バスなどで実施）、公の施設の指定管理者制度の導入（2006年度から本格導入）などが行われた。また、受益者負担の強化（家庭ごみ処理の有料化など）や公債費の繰上償還、広告収入の導入などが行われた。

10年間の行政改革の中で、職員数削減と組織機構見直し、経常経費の節減など行政の内部努力による累積効果額は365億9500万円、うち70%は職

員（普通会計）の削減によるもので（264億8600万円）、結果、人件費（職員給）は1999年度の187億6300万円から2008年度の156億900万円（決算）に下がった。決算カードにおいて、一般職員数は、2003年度の旧函館市が2036人、合併後の新しい函館市では2004年度が2283人、2006年度が2057人となっており<sup>9</sup>、行政改革が一定の成果をあげていることが示されている。

## （6）函館市の合併が比較的うまくいっている理由

函館市の場合、次の点から、比較的合併がうまくいっていると言えるだろう。つまり、旧4町村の住民が通学や買物、通院などで旧函館市に頻繁にくるなど交流が盛んなうえ、編入合併で基本的に旧函館市の制度にあわせてために、旧市町村間の住民の利害調整に時間をあまりさくことなく、新自治体の方向性を定めることができた。また、旧函館市のほうが福祉施策の多くが充実していたため、旧4町村の住民はその面でメリットを享受できたし、福祉や教育、国民健康保険料などで、住民生活に大きな影響が出る部分には激変緩和措置がとられた。さらに、投資的経費を抑制する方針の中で（合併特例債の使用も抑制基調）、旧4町村には配慮がなされた。また、行政改革が一定の効果をあげている。

## （7）函館市の展望

合併前の4町村の財政は悪化していた。2003年度決算を見ると、地方債現在高は戸井町32億円、恵山町28億円、榎法華村33億円、南茅部町68億円、公債費負担比率は戸井町19.7%、恵山町19.3%、榎法華村34.2%、南茅部町30.2%、経常収支比率は戸井町90.9%、恵山町95.1%、榎法華村97.8%、南茅部町89.6%、財政調整基金現在高は戸井町2億6000万円、恵山町2200万円、榎法華村2億3400万円、南茅部町4億1000万円だった。また、歳出総額に占める公債費の割合は、戸井町17.4%、恵山町16.6%、榎法華村28.8%、南茅部町21.0%だった。旧4町村は程度の差こそあるものの

多額の地方債残高を抱える一方、貯金を費消し、公債費が財政を圧迫していた点で共通していた。このため、とりわけ普通建設事業を抑制しなければならない状況にあった。函館市の財政も良くはなかったが、財政規模が圧倒的に大きかったために（普通会計で函館市は約1200億円、4町村合計は約120億円）、合併による新しい函館市の財政を揺るがすほどのものにはならなかったのである。

全体的に見れば順調にきた合併と言えるが、今後の課題も多い。まず、福祉や教育、国民健康保険料などで激変緩和措置がとられたが、2009年度で終了するものや、2009年度に終了しないものについても、今後旧函館市の制度に統一する方向性が出ていく。住民サービスに変動がでるため住民の反応が注目される。また、公立病院の財政健全化と見直しも大きな課題である。見直し方法によっては住民サービスに直ちに影響する。さらに、これまで普通建設事業費は旧函館市で落ち込む一方、旧4町村には配慮がなされてきた。この扱いが今後どうなるかが課題である。市の財政は良好とは言えないだけに旧市町村間のバランスは無視できないが、事業実施そのものの必要性、優先度、事業効果など総合的に判断することが必要だろう。このため市には住民との情報共有の推進と説明責任が求められる。2010年度に予定されている自治基本条例の施行は、この面で多少なりとも貢献することになるだろう<sup>10</sup>。

また、行政改革が10年間の計画で進められてきたが、2009年度が最終年度である。本庁職場に一層食い込んだ行政改革を求める市民の声が確実にあるだけに<sup>11</sup>、2010年度からのさらなる行政改革をどのように進めるのが課題である。その一方、指定管理者制度の弊害も指摘され始めた。コストメリットはあるにしても非正規雇用の拡大につながっていることや住民サービスの観点から問題があるケースも見られる。指定管理者制度になじまないと思われるものについては見直しが必要である。また、旧4町村の観光資源をどのように函館市全体で活用し、今後の地域振興や産業の活性化につなげていくのかの工

夫がなされなければならない。

## 5 むすびにかえて

地方分権を進めるには、住民に最も身近な行政主体である市町村の強化が重要である。しかし、一部の地域を除けば、市町村合併と地方分権の受け皿としての市町村の体力強化とは結びついていなかった。また、都道府県間の合併の進捗度も異なった。北海道のように小規模町村が多数残ったところもあれば、広島県のように町村数が約9割減少したところもある<sup>12</sup>。また、合併後のまちづくりが順調に進んでいない地域が少なくない。

この10年間、合併や制度改革に市町村や住民は疲弊してしまった。住民間の対立や、住民の行政への不信が高まった地域も多い。「平成の大合併」が終了真近となった現在、ようやく地域振興に励むことができるかと安堵している市町村長は多い。だが、このような状況なのに、300自治体への再編とか1000自治体への再編が、一部で相変わらず主張されている。もしも、このような主張にもとづく自治体再編を強引に推し進めることがあれば地方自治の歴史に汚点を残すことになる。それは地方分権とはまったく相反する「中央集権」主義そのものだからである。

では、市町村の強化をどのように成し遂げるのか。一つの方法は広域連合制度の活用である<sup>13</sup>。事業種類にもよるが、広域連合は事業の効率化やコスト削減、小規模な一自治体では採用が容易でない貴重な人材（理学療法士など）の採用、政策面での協力的体制などのメリットが存在する。また、地方分権の事務・権限移譲の有力な受け皿にもなり得る。北海道では、2003年に北海道町村会が連合自治体制度の構想を打ち出したこともあり<sup>14</sup>、広域連合の議論が比較的活発に行われた。そして、空知中部広域連合（1998年設立）をはじめ、大雪広域連合、後志広域連合など、介護保険や国民健康保険、ごみ処理施設の設置、租税滞納対策など多様な広域連合が設立された。また、西紋地域（雄武町、興部町、西興部村、滝

上町）のように、数年間の地道な検討を通じ、現在広域連合が設立一步手前まできている地域もある。さらに、市と周辺町村で連携する定住自立圏構想を深め、実質化することも重要だろう。地域実情を踏まえながら、市町村は合併とはまったく異なる、市町村連携を強めるこれらの試みを検討し、深化させることが重要なであろう。■

### 《注》

- 1 明治と昭和の大合併に関する市町村数は、林健久・金沢史男・今井勝人編『日本財政要覧（第5版）』（2001年1月）を参照。
- 2 総務省資料を参照。
- 3 田口一博「第29次地方制度調査会答申について（2）」『自治総研』370号（2009年8月）を参照。
- 4 横山純一「市町村合併と北海道の新しい自治の模索」、横山純一著『現代地方自治の焦点』（2006年2月）第3章を参照。
- 5 兼村高文「合併特例債に踊った篠山市」、町田俊彦編『「平成大合併」の財政学』（2006年4月）第5章を参照。
- 6 大船渡市資料ならびに横山前掲書第3章を参照。
- 7 合併後の市町村の状況については筆者の調査ならびに町田前掲書、横山前掲書を参照。
- 8 函館市企画部計画推進室地域振興課ならびに総務部行政改革課でのヒアリングならびに両課資料を参照。
- 9 旧函館市、合併後の函館市の決算カードを参照。
- 10 2007年9月1日に市民12名と筆者からなる函館市自治基本条例策定検討委員会（委員長は筆者）が設置された。同委員会の開催（40回）と6回の市民ワークショップなどを経て、同委員会は2009年1月21日に提言書を市長に提出した。
- 11 上記の委員会やワークショップでの市民の意見に多かった。
- 12 総務省資料による。広島県では「平成の大合併」前に73あった町村数が9に減少した。
- 13 広域連合制度については横山純一「北海道内の自治体の財政再建」『地方自治職員研修』2009年7月号増刊（2009年6月）を参照。
- 14 北海道町村会『連合自治体設立に関する手引き』（2004年1月）を参照。