

都道府県による市町村の「補完」を考える

同志社大学法学部教授
市川喜崇

6月17日、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」が提出された。本稿は、この答申の主として後半部に焦点を当て、都道府県による市町村行政の補完について考察するものである。そもそも小規模町村は共同と補完を欲しているのか、いわゆる「西尾私案」後に登場した「垂直補完」論によって補完の用語法に分岐が生じたことの意味、一般的・制度的補完と個別補完の関係などについて論じる。

はじめに

本稿は、都道府県による市町村行政の「補完」について考察するものである。

第30次地方制度調査会（内閣総理大臣の諮問機関：以下「地制調」と略称）は、6月17日、約2年間にわたる審議を終えて「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」をまとめた。タイトルが「及び」で結ばれているところからもわかるように、この答申は、「大都市制度の改革」と「基礎自治体の行政サービス提供体制」の2つの部分より成っている。本稿は、主として、この後者の部分に焦点を当てるものである。

答申後半部の基本認識は以下のようなものである。

今後、人口減少の加速化が予想されるが、そうした中であっても、対人サービスの重要性はますます高まっていく。持続可能なサービス提供体制を維持するために、地方圏においては、圏域の中心的機能を果たすべき都市と近隣自治体による都市機能の「集約とネットワーク化」が求められる。市町村間の広域連携を進めていくために、定住自立圏政策の取組みの一層の促進が必要である。市町村合併の大幅な進捗が期待できない中で、市町村間の連携を進め、また、とりわけ小規模町村に対しては都道府県による補完的役割の一層の発揮が期待されるが、そのためには、事務の共同処理について、これまで以上に柔軟な対応が求められるところであり、また、そのための制度的な対応も必要である。

人口は減る、しかしサービス需要は増えることこそあれ減ることはない、そうした中で合併は進みそうにない、そこで広域連携や「補完」を進めなければならない、そのためには事務の共同処理制度の柔軟な活用やそれを可能にするための制度的対応が求められる、

また定住自立圏政策を推進して圏域内の市町村間の連携を促す必要がある。やや単純化してまとめると、答申の示す問題意識は、以上のようなものであると言ってよいだろう。

このように、(本稿の対象とする) 答申の後半部では、具体的な制度提案というよりも、認識や方向性の提示がなされている。そこで、本稿も、制度の詳細に立ち入ることはせず、現時点において、これらの問題をどのような基本認識のもとに捉えるべきかについて論じることにはしたい。

1 小規模町村は共同と補完を欲しているのか

はじめに、次の問いから始めることにしたい。そもそも小規模団体は、大規模団体にくらべて、事務の共同処理や都道府県による補完の、より積極的な活用を望んでいるのだろうか。一般の理解では、行財政力に乏しい小規模町村ほど、共同や補完の必要性が大きいと考えられているが、果たして本当にそうだろうか。これについて、次のような興味深いデータがある。

今次地制調の第29回専門小委員会(2013年3月8日開催)に、事務局より、「今後の市町村における事務処理体制の整備のあり方」に関する資料が提出された(提出資料2「市町村における事務処理のあり方に関する調査について」2頁)。総務省が政令市以外の全市町村を対象に行ったアンケート調査結果であるが、興味深いことに、大都市部の市町村の方が、「その他の地域」の市町村よりも、「周辺市町村との共同処理」や「処理が困難な事務について都道府県が処理」することの必要性を感じている割合が大きい(図表1)。

もっとも、「大都市部」と「その他の地域」では、くくり方が大雑把すぎて、市町村の規模の違いによる回答の傾向性を十分に把握することができない。しかし、これに関しても、ある委員の質問に答えて、事務局は、「私ども、実はいろいろな分析をして、規模別に何か相関関係がないかと分析してみましたけれども、明確な相関が見られなかったというのが結論でございます」(同専門小委員会「議事録」20頁)と述べている。要するに、小規模町村だからといって、大規模な団体にくらべて、より強く、事務の共同処理や都道府県によ

図表1 今後の市町村における事務処理体制の整備のあり方(複数回答可)

	市町村数	市町村合併による行財政基盤の強化	周辺市町村との共同処理	処理が困難な事務について都道府県が処理	その他
全体	1,699	92 (5.4%)	797 (46.9%)	561 (33.0%)	142 (8.4%)
大都市部*	244	17 (7.0%)	133 (54.5%)	94 (38.5%)	30 (12.3%)
その他の地域	1,455	75 (5.2%)	664 (45.6%)	467 (32.1%)	112 (7.7%)

* 三大都市圏の特別区及び政令市の通勤・通学10%圏内の市町村(特別区を除く)
政令指定都市を除く全市町村に対するアンケート調査
出典: 第30次地方制度調査会第29回専門小委員会 事務局配布資料2

る補完を求めているというわけではないのである。

この結果に意外感をもつ読者も多いに違いない。小規模町村は、規模と能力の観点からして、単独で事務を処理することにより多くの困難を見出しているはずであり、したがって、大規模団体にくらべて、事務の共同処理や都道府県による補完の必要性がより大きいはずである。おそらく、これは、小規模町村に関して一般に抱かれている認識であろう。しかし、調査結果は、この認識を見事に裏切っている。

まず「周辺市町村との共同処理」から論じることにはしたい。結論から述べれば、このような「意外」な結果が出ているのは、ここで尋ねられているのが「必要度の絶対値」ではなく、「今後のあり方」だからである。もし仮に、事務の共同処理について、「必要度の絶対値」を測れば、おそらく、小規模団体ほど大きな値を示すことになるだろう。しかし、市町村は、現時点で既に、事務の共同処理をかなりの程度まで活用している。その程度は、小規模団体の方が大きいであろう。したがって、今後の活用の余地という点について言えば、都市も町村も大きな違いを示さなくなっているのである。むしろ、図表1は、大都市圏に位置する市町村の方が、活用の余地がより多く残されていることを示唆している。

次に、本稿の主題である都道府県による補完の問題に移ろう。

これについても、基本的に、上記と類似の構造が見られる。直後に詳しく述べるように、小規模団体ほど、現時点で既に、都道府県による補完の度合いが大きい。ここでも、必要度を絶対値で測れば、町村はより多くの「補完」を必要としているに違いないが、今後の活用の余地という点では、小規模団体だからといって、より大きな必要性を感じているわけではないのである。

2 都道府県の事務類型としての補完：従来の用語法

このことの意味をより深く理解するために、ここで、「都道府県による補完」という言葉の従来の用語法と、最近におけるその変容について、確認しておくことにしたい。ここで問題とするのは、いわゆる「西尾私案」（第27次地制調、2002年11月1日）の登場以後、いわゆる「垂直補完」という新規の用語法が出現し、「補完」の用語法が大きく分岐することになっていったことである。

かつて、「補完」といえば、地方自治法に示された都道府県の事務の4類型（現行法では3類型）のうちの一つを、一般的なかたちで表すというのが、通常用語法であった。2000年改革前の地方自治法は、2条6項で、都道府県の事務類型として、広域事務、統一事務、市町村に関する連絡調整事務とともに、いわゆる補完事務（「一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模のもの」）をあげていた。2000年改革により、このうち、統一事務という類型が、分権社会における都道府県の役割に照らしてふさわしくないという理由により削除され、また補完事務の規定ぶりが若干変更され¹、今日に至っ

ている。

2000年改革前の地方自治法では、2条6項4号に、補完事務が例示されていた。少し長くなるが、引用しておこう。

高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校、研究所、試験場、図書館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、病院及び療養所その他の保健医療施設、授産施設、老人ホームその他の社会福祉施設、労働会館その他の労働福祉施設、運動場等の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理、生活困窮者及び身体障害者の保護、罹災者の救護、土地区画整理事業の実施、農林水産業及び中小企業その他の産業の指導及び振興、特産物の保護奨励に関する事務等で一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模の事務に関すること。

なお、これはあくまでも例示であり、この規定がただちに都道府県に具体的な事務権限を与えるものではない。しかし、いずれにしても、ここからわかるように、補完事務とは、要するに、一定の規模と能力をもつ市町村であれば、その気になれば処理可能であったり、また実際に処理している場合もあるが、市町村の規模・能力その他の理由によって、都道府県が処理している事務のことである。教育・福祉などの対人サービスや、文化・スポーツ施設、産業振興・観光振興などの各種の振興政策に関わるものが多い。また、高等学校のように、政令指定都市の区域にあっても都道府県がひろく実施しているような事務もここに含まれており、その範囲はかなり広い。

補完事務は、更に分類すれば、次の2つの類型に分けることができる。ひとつは、生活保護や建築確認、あるいは保健所のように、法令等によって都道府県と市町村間で「住み分け」が明確になっているものである。もうひとつは、文化・スポーツ施設や各種の振興政策のように、「住み分け」が必ずしも明確でないものである。そして、少なくとも前者の類型に関して言えば、小規模団体になればなるほど、都道府県の果たすべき役割が大きくなる。例えば、ここで、児童相談所、保健所、建築確認、生活保護の4種の代表的な補完事務をみると、政令指定都市の場合はこのすべてを、中核市の場合は（通常は）後3者を、そして、町村の場合は（通常は）このどれについても処理しておらず、代わって都道府県が「補完」している。

しかし、だからといって、言うまでもなく、町村が半人前の自治体ということではない。一時期、基礎的自治体が地域におけるあらゆる事務を処理することが「総合行政」である

¹ 現行法では、「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるもの」（2条5項）となっている。

かのような誤った用語法が（それを批判する側の論者も含めて）蔓延したが、仮に生活保護や建築確認などをやっていなくても、町村は、義務教育、文化・産業振興、土木、高齢者福祉、児童福祉など、地域と住民生活に関わる多くの分野に責任をもっており、その意味で「総合行政主体」であることに変わりない。町村は、住民生活と地域社会の維持と発展に第一義的な責任をもつ地方政府であり、地方行政の主要な機能の多くを受け持っている。

3 西尾私案と「垂直補完」論の登場：新たな用語法

さて、ここで、話を、当初設定した「補完」の用語法の最近の変化の議論に戻すことにしたい。「都道府県による補完」をめぐる議論を大きく変容させたのは、2000年代になって俄かに出現した「基礎自治体自己完結主義」（いわゆる「西尾私案」など）と「特例町村制度」の議論である。その概要は以下のようなものであった。

これからの分権社会における基礎的自治体たるもの、教育、福祉、まちづくりなどの事務を、都道府県に極力依存することなく、一定の専門職員を擁して実施していかなければならない。そして、そのような「分権の担い手にふさわしい規模能力を有する基礎的自治体」をめざして、今後も市町村合併を推進していくべきである。そして、しかるべき期限がすぎても合併をせず、そのような「分権の担い手」になりえなかった町村については、「例外的な取扱い」をするというものである。ここで「例外的」というのは、具体的に、法令による事務の義務付けが全面的に外されたり、あるいは、窓口サービス等の限定的な事務のみを処理することであるとされる。そして、他の主要な事務については、都道府県による「垂直補完」（「特例町村制度」をとる場合）や近隣市町村による「水平補完」（「内部団体移行方式」をとる場合）によって処理されるというものである。この文脈では、「補完」は、小規模町村に対する「例外的な取扱い」とセットのものとして議論されている。

西尾私案においても、従来型の「補完行政」という用語法が使われてはいる²。しかし、ここで示された特例町村制度と、それに伴う「垂直補完」のインパクトが強すぎたためか、これ以後、「都道府県による補完」というとき、特例町村制度を前提としたり、あるいは、そうでない場合でも、小規模町村を対象を限定したいわゆる「垂直補完」を表すものとして捉えられることが多くなっていった。論者が従来の意味でこの言葉を用いているのか、新規の意味で用いているのか、判然としないという混乱も生じている。

このようにして、「補完」の新たな用語法が追加され、この言葉の意味内容に分岐が生じたのであるが、皮肉なことに、西尾私案への対抗活動がこの動きに拍車をかけることになった。

² 例えば次のような一節である。「このような基礎的自治体の存在を前提として、都道府県は、広域の自治体として広域にわたる事務に重点を置いて責任を果たしていくこととし、基礎的自治体に関しては連絡調整事務を主に行い、いわゆる補完行政的な事務については必要最小限のものとしていくことが理想である」（「私案」2節（1））。

繰り返しになるが、西尾私案の概要は次のようなものであった。すなわち、今後の分権社会における基礎的自治体たるもの、教育・福祉・まちづくりなどの事務を都道府県に極力依存することなく、一定の専門職員を擁して担っていくに足る行財政能力を備えているべきであり、それに満たない団体は、特例町村方式や内部団体移行方式に移行せよというものである。つまり、①分権社会にふさわしい新たな基礎的自治体像の提示（市町村要件の大幅な引き上げ）→②それに満たない団体への合併の督促→③合併しない団体の「特例化」であるが、これに対抗する側は、②と③を回避するために、広域連携論や都道府県への事務返上論（都道府県による垂直補完論）などを唱え始めた。前者は、広域連合の活用や（広域連合よりも更に強力な）新たな事務共同処理機構を模索することで、単独ではなく共同で①の要請に応えようとするものであった³。後者は、提示された「分権社会にふさわしい新たな基礎的自治体像」にはとてもついてゆけないと感じた町村が、この過大な要求水準を個別に「値切る」ことを通じて、「特例町村」への転落を回避しつつ、「一般町村」として何とか踏みとどまろうとするギリギリの戦略であった。背景事情を捨象して現象のみに注目すると、外見上、あたかも、小規模町村が広域連携や垂直補完に熱心であるかのように見受けられたが、もちろんそれは、本質を離れた皮相な観察にすぎない。切迫した状況下での言説活動と、実際の実務上の要請を混同してはならない。それは、冒頭で確認したアンケート調査結果を見れば、容易に理解できるところである。

4 一般的・制度的な補完と個別の補完

地制調の議論では、主として、一般的な補完ではなく、個別の団体への補完がイメージされていたように思われる。つまり、特定の事務に関して、個々の市町村と都道府県が交渉・合意をして、都道府県が「垂直補完」をするというものである。その対象も主に小規模町村が想定されていた。

しかし、繰り返し指摘してきたように、先のアンケート調査結果で「処理が困難な事務について都道府県が処理」と回答した割合に市町村の規模で違いがあったわけではないことからして、実際に多くの市町村が求めているのは、このような個別交渉による「垂直補完」というよりも、むしろ、都道府県と市町村間の一般的な事務の再配分として、新たに事務権限を再構成することではないかと思われる。そのことは、「処理が困難な事務について都道府県による処理」と回答した市町村に対して、具体的な事務を尋ねたところ、国民健康保険や介護保険が上位となったところからもうかがえるところである（図表2）。国保については、すでに都道府県への移管の議論が始まっているし、介護保険についても都道府県

³ 全国町村会『町村の訴え-町村自治の確立と地域の創造力の発揮』（2003年2月）における「市町村連合（仮称）」の提唱、北海道町村会『市町村のあり方についての提言書-連合自治体（仮称）制度の創設』（2003年1月）などである。

への移管の必要性が論じられている。これらはいずれも、一般的な制度論議としての話である。

図表 2 処理が困難な事務について都道府県による処理を検討する必要がある事務について（上位 10 事務、複数回答可）

事務名	国民健康 保険	介護保険	障害者福 祉	後期高齢 者医療	税の徴収	文化財	生活保護	道路・橋 りょう	河川管理	保健衛生
回答数	332	127	94	93	82	79	72	67	56	54

政令指定都市を除く全市町村に対するアンケート調査
出典：図表 1 に同じ

さて、そこで、「垂直補完」である。現在でも、過疎法などに基づく都道府県の代行制度があり、道路整備など土木分野で活用されている。

問題は、答申が、「都道府県が地域の実情に応じて補完的な役割をより柔軟に果たす」（第 1-2-（2））というとき、具体的に、どの程度までの「柔軟化」がイメージされているかである。筆者が懸念するのは、「柔軟化」路線の行き着く先である。答申の求める補完の「柔軟化」によって、都道府県による代行補完が多分野に広がっていく結果、町村の性格が実質的に変容し、事実上の「特例町村」のようなものに道を開く可能性である。筆者は、「西尾私案」に見られたような「基礎自治体自己完結主義」には反対するものである。中核市なみの能力をすべての市町村に要求する「西尾私案」の路線には、明らかに無理がある。しかし、他方で、町村はやはり、（現在既にそうであるように今後とも）「総合行政主体」であり続けなければならないと思う。町村は、今後とも、住民生活と地域社会の維持と発展に第一義的な責任をもつ地方政府であり、地方行政の主要な機能の多くを担い続けていくべきである。仮に当事者である市町村と都道府県の双方が合意したとしても、町村が、その主要な事務の多くを実質的に都道府県に委ねてしまうような自治のあり方は、市町村制度の実質的な変更であり、慎重な議論を要する問題である。

筆者も、市町村との関係において、今後の都道府県が、必要に応じて、役割分担の強化を図ることに異論はない。しかし、それは、一般的な制度としての補完や、あるいは、補完というよりもむしろ「支援」としてのそれである。

個別の「補完」を否定するつもりはない。その一定の「柔軟化」も必要かもしれない。しかし、「柔軟化」路線の適用には、一定の慎重さが必要であろう。

参考文献

- ・市川喜崇『日本の中央-地方関係』法律文化社、2012年
- ・市川喜崇「都道府県の性格と機能」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究』ミネルヴァ書房、2011年
- ・市川喜崇「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』」寄本勝美＝小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ、2011年