

都市自治体と都道府県の関係性に関する一考察 —「全国市長会決議」と「条例による事務処理特例」に注目して—

日本都市センター研究員 黒石 啓太

本稿では、「全国市長会決議」と「条例による事務処理特例」に注目し、都市自治体と都道府県の関係性を考えるうえで、その基礎となる事項を整理した。前者の全国市長会決議に関する検討では、マクロ的な視点から、都市自治体と都道府県の関係性の変遷を概観した。また後者の「条例による事務処理特例」に関する検討では、二層制の地方自治制度が全国一律のものであるにしても、その運用実態は極めて多様であることに留意する必要があることを示した。これらを踏まえ、今後の人口減少社会における都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあたっては、行政的、政治的、法的など多角的な観点からの検討が必要となることを指摘した。

はじめに

本稿は、「全国市長会決議」と「条例による事務処理特例」に注目することにより、都市自治体と都道府県の関係性に関する検討を行うものである。条例による事務処理特例に基づく事務・権限の移譲の実態は、その制度が予定しているとおり、各都道府県によって大きく異なっている。このような現状が個別の地域の様々な事情により形成されていることは想像に難くないが、一方で、総体としての「都市自治体」が都道府県をどのように認識し、どのような存在として位置づけてきたかについてその実際を把握することは容易ではない。

そこで本稿では、これを検討する前段として、地方六団体の一つであり、全国 815 の市長および特別区長から構成される全国市長会

の決議に注目した。この全国市長会決議に関する分析では、マクロな視点から、時系列・分野別にどのような時期にどのような決議がなされているかを確認することで、都市自治体と都道府県の関係性の変遷を把握することを試みる。これらの検討をとおして、都道府県と都市自治体の関係を全国一律に論じることの限界を確認したい。

1 全国市長会決議に見る都市自治体と都道府県

(1) 「地方六団体」としての全国市長会

全国市長会は、1898（明治 31）年に設立された関西各市聯合協議会をその前身としており、前述のとおり全国 815 の市長および特別区長から構成されている（2020 年 7 月 1 日現在）¹。

関西各市聯合協議会の発足は、「当時市制を施行していたのは関西（西日本）地方に多く、これらの各市が市で処理する様々な行政事務に関して情報交換を行おうとしたためと推測され」（全国市長会百二十年史編さん委員会編，2019，pp.4-5）ているが、今日ではこれにとどまらず、市が抱える行政課題についての決議や要望を取りまとめ、国に必要な対応を求める要望活動をも展開している。

全国市長会は、全国の市長（特別区の区長を含む）の連合組織であり、地方自治法第263条の3に規定される、いわゆる「地方六団体」の一つである²。この地方六団体は、「地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる」（同条第2項）こととされている。

この規定は、1993（平成5）年に議員立法により追加され、地方六団体に内閣及び国会に対する意見提出権を認めたものであって、「地方分権が国政の大きな課題とされている状況にかんがみて意義あるもの」（大島，1993，p.39）であると評価されている。また提出された意見については、「意見を尊重すべき旨の規定も置かれていないが、これらの意見は、事実上の陳情や要請と異なり、法律上認められた権利に基づいて提出されるものである以上、内閣も国会もこれを当然に尊重

すべきもの」（大島，1993，p.39）と考えられており、一定の意義を持つものといえよう³。

さらに、「国と地方の協議の場に関する法律」に基づく国と地方の協議の場においては、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施については、関係各大臣並びに都道府県知事、都道府県議会の議長、市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長の全国的連合組織の代表者が協議を行い、地方分権改革や、政策の効果的かつ効率的な推進のための議論がなされることとなっている。ここでいう長および議長の全国的連合組織も地方六団体を指しており、これらの団体は、年に数回程度開催されるこの協議の場に参加している。

さて、地方六団体では、上記の地方自治法上の意見提出権の行使や、「国と地方の協議の場」での協議のほかにも、各団体で独自に決議や要望をまとめ、国に必要な対応を求める活動を行っていることは前述のとおりであるが、この実態については必ずしも十分な先行研究があるわけではない。そこで以下では、全国市長会の決議をめぐる意思決定プロセスを概観し、決議内容の類型化を試みたくうえで、同会決議にみる都市自治体と都道府県の関係性の変遷を確認することとしたい。

1 なお、東京都の特別区については、2001（平成13）年6月7日の第71回全国市長会議において、特別区の区長の加入も同会に加入できることとする会則改正が行われ、同日施行されている。

2 その他の地方六団体として、全国知事会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会がある。

3 地方六団体の意見提出権に関する詳細は立法過程については、大島（1993）を参照。一方で、同条の運用実態については課題も指摘されている。この点については、北村（2020）を参照。

表1 全国市長会に設けられる会議

名称	性格	構成員
全国市長会議	全市長による議決機関	全国 815 市長
理事会	執行機関	会長、副会長、理事、支部長
評議員会	議決機関	会長、副会長、理事、評議員、支部長（北海道、東北、北信越、関東、東海、近畿、中国、四国、九州に支部市長会が置かれている）
委員会	分野別の政策審議機関（行政、財政、社会文教、経済の4委員会）	理事、評議員、支部長、都道府県市長会会長、特別委員会委員長、協議会会長
特別委員会	特定の政策課題に関する政策審議機関	（評議員会に諮って会長が定める）
協議会	特定の性格を有する都市等の共通問題に対処する機関	-
研究会等	特定の分野に関する調査研究機関	-

出典：全国市長会（2020）を基に筆者作成

（2）全国市長会決議の意思決定プロセス

全国市長会における決議等は、時期によっても異なるが、大別すると、総会たる全国市長会議においてなされるもの、理事・評議員合同会議においてなされるもの、理事会においてなされるもの、正副会長会議によってなされるものがある。全国市長会議は、年1回定期的に開催される通常総会と会長が必要と認めた場合に開催する臨時総会がある。理事会は、同会の執行機関として、一般会務および評議員会から委任された事項を審議する。評議員会は、審議・議決機関として、総会に付議する重要政策および支部提出議案を審議するほか、前述の国と地方の協議の場に関する事項、内閣又は国会に対する意見具申に関する事項等を審議・決定する機関として位置づけられている⁴（表1）。

これらの会議には、それぞれの性格や構成員といった差異はあるものの、全国市長会に

おいてはいずれの会議によってなされた決議も基本的には優劣なく同等のものとして扱っている。これは、緊急に対応すべき事項に関しては、直近に開かれる会議において議決を行うなど、臨機応変に対応していることに由来している⁵。

（3）決議内容の種類と変遷

図1は、戦後の全国市長会における決議の内容を分野ごとに整理し、時系列で示したものである。これによれば、いくつかの時期区分を行うことで、決議の内容に特徴があることが分かる。第一の戦後復興期（概ね1947～1954年）は、各年によって決議の件数が大きく異なる。内容的には、この時期に特有の連合国軍、戦災復興事業、引揚、戦犯者に関するもの等、「その他」に分類した事項が多い。このほか、自治体警察・自治体消防、地方自治制度の確立・改革、市町村自治擁護・

4 このうち、「国と地方の協議の場に関する事項、内閣又は国会に対する意見具申に関する事項等」については、全国市長会議（総会）においても議題となる。

5 全国市長会における広義の決議には、名称上「決議」とされているもの（狭義の決議）のほか、緊急決議、要望決議、意見、緊急意見等がある（広義の決議）ものの、これらは基本的には名称の違いに過ぎないため、本稿においては、この広義の決議をもって、「全国市長会決議」とし、検討の対象とする。

強化など、基本的な地方自治制度の確立を求める決議も少なくない。また、本稿の関心でもある都市自治体と都道府県の関係性について、府県制廃止をはじめとする興味深い決議がなされているのもこの時期である。

第二の高度経済成長期（概ね 1955～1972 年）については、特に地方公務員制度改革に関するものが多い。これらは、地方公務員の定年制・給与改定を求めることを主な内容とするものであった。地方公務員の定年制実現については、毎年のように複数件の決議を行っている。「地方公務員の定年制実現は、地方自治体の健全な行財政運営に必須の条件」（全国市長会百二十年史編さん委員会編，2019, p.129）と認識されており、これを実現するための改正法案が衆議院の解散で廃案になるなどの理由から、長期間にわたってこれを求める決議がなされることとなった。

この時期については、上記の地方公務員定年制に関するものを除けば、決議の件数は比較的少ない。これは当時経済状況がよく、都市自治体の税財政も比較的良好であったと認識されていたことによるものであると推察される。その一つの論拠として、地方行財政一般に関する決議の件数が、この時期をとおしてみれば、他の時期と比較して少ないことが挙げられよう。

第三の経済不況期（概ね 1973～1986 年）においては、2度のオイルショックの影響もあって、各都市自治体の財政も厳しい状況にあった。この時期には、都市税財政の確立・

強化、地方超過負担の解消等に関する決議が多い。また、都市自治体の財政が厳しいことに関連し、自治体病院の経営健全化⁶、都市施設・公立文教施設の整備といった投資を必要とする分野において国の対応を求める決議も多く見られる。この時期には、その他にも、公害・廃棄物対策⁷、老人福祉対策、国民健康保険制度に関する決議も一定数見られ、当時深刻となっていた都市問題・社会問題について、国に対応を求めることを内容とする決議がなされている。

第四のバブル経済期（概ね 1987～1991 年）には、全体として決議の件数は少なくなっている。この時期の決議の特徴は、地方自治制度や個別の政策分野に関する決議が比較的少なく、ほとんどの決議が税財政か国民健康保険に関するものとなっていることであろう。民間においては経済状況が良好であった時期ではあるが、この時期には消費税導入（当時の税率は3%）、国庫補助負担率の見直しなどもあって、都市税財政が置かれた環境としては不安定なものであったことが推察される。

第五のいわゆる「失われた10年」期（概ね 1992～2002 年）は、地方分権改革の気風の高まりもあって、国から自治体への権限移譲、分権改革の推進を求める決議が一定のウエイトを占めている。その一方で、1989（平成元）年に高齢者対策強化を目的とするゴールドプランが策定されて以降、介護保険を含む医療・保健・福祉や都市基盤の整備促進に関する決議も増加傾向にある。1970～80年代の

6 図1では、「医療・保健・福祉」に分類した。

7 図1では、「都市基盤・住宅・生活環境」に分類した。

経済不況期と同様、厳しい経済環境下で行財政運営を迫られる都市自治体が、国に必要な財政支援を求めたものであろうと思われる。

第六の「人口減少・超高齢社会」期（概ね2003年以降）においては、基本的に「失われた10年」期と同様の分野での決議がなされているが、この時期においては、新潟県中越沖地震や東日本大震災をはじめとする大規模な自然災害が発生したこともあって、治安・防災に関する決議が多く見られる。これらの大規模な自然災害が多発した場合には、単独の都市自治体、あるいは複数の市町村による広域連携での対応にも限界があり、国や都道府県に支援を求めることになるためであろう。

医療制度改革・医師確保、「子ども手当」、少子化対策、子育て支援、教育に関する医療・保健・福祉分野での決議も一定数あるが、2011年の東日本大震災発生後は、医療・保健・福祉での決議が減少し、治安・防災分野での決議の方が多くなっている。これは、東日本大震災以降、防災や危機管理に関する意識の高まりがあると同時に、従来であれば都市基盤整備等に分類されてきたような公共事業に関する事項が、防災という観点から捉えなおされ、この点を強調した決議が増えているとも理解できよう⁸。

これまで、主に経済的な視点から戦後を大きく6つの時期に区別し、全国市長会決議の推移を検討してきたが、これによりいくつかの知見を得ることができた。まず、決議の件

数については、基本的に経済財政的な環境との相関がみられそうである。大まかにいえば、経済状況が良好な時期には決議の本数は少なくなり、不況と呼ばれるような経済状況下では決議の本数が多くなっている。これは、それぞれの個別分野ごとに必要な財政支援を求める決議がなされていることが理由であろう。

また、決議の内容（分野）についても、その時々々の社会状況や経済状況を反映したものとなっている。当時の都市自治体が総体としてどのようなことに関心を持っていたかを検討・分析するにあたっては、地方六団体の決議の分析は有効な手法の一つとなりうるのではないだろうか。一方で、地方六団体の決議の中には、国の施策に対応して出されるものもあり、必ずしも構成する長や議長の関心のみで議題設定されるわけでもないことには留意する必要がある⁹。本稿では、全国市長会決議を整理するにあたって、当時の経済状況に依拠した区分で各時期の特徴を整理した。その結果として、当時の経済状況等が同会決議の件数や決議分野の構成に一定の影響を与えたことを指摘した。しかしながら、経済状況のみならず、地方分権改革（民主党政権下における、いわゆる「地域主権改革」も含む）の前後で区分する方法や、当時の内閣の地方自治に関する向き合い方といった方法での区分によっても、新たな知見を見出すことができる可能性もあろう。

8 実際、2011年を境に、「都市基盤・住宅・生活環境」分野での決議は大きく減少し、「治安・防災／警察・消防」に分類されるような決議が大幅に増加している。

9 このほか、決議に関する基本的な考え方については、当時の会長の意向や事務局体制も一定の影響を持つていることが想定される。この点も踏まえたより具体的な意思決定過程については、別稿に譲ることとしたい。

(4) 全国市長会決議における都道府県の位置づけの変遷

次に、本稿の関心である都市自治体と都道府県の関係性について、全国市長会決議において都道府県がどのように位置づけられてきたかを見ていくこととしたい。以下では、全国市長会決議のうち、「地方自治一般・行政改革・地方分権・地方創生¹⁰」に分類したものを対象として検討を行う¹¹。

決議文が入手できたもの¹²のうち、最も古いものは、1954（昭和29）年の第16回全国市長会議でなされた決議であった。この会議でなされた決議のうち、「地方制度の確立に関する決議」では、以下の3つの事項について「根本的改革」を実現するように強く要望している。すなわち、①国及び府県事務のうち、自治的性格を有するものは、挙げて市町村に移譲すること、②右に伴い、道府県を国の総合出先機関とするとともに、その区域を適正化して現存の各種出先機関を統合し、行政の簡素化と国民負担の軽減を図ること、③市町村の自主財源を強化し、地方自治の円滑なる運営を期することである。

①の市町村への事務移譲の推進については、地方分権の観点から今日の全国市長会決議にも同趣旨のものを見ることができる。また③の市町村の自主財源強化についても同様である。一方、②に見る道府県の国の総合出

先機関化・府県区域の適正化については、全国市長会が現在主張しているところではない。

この決議は、1953（昭和28）年の第1次地方制度調査会の「地方制度の改革に関する答申」を受けてなされたものであった。同答申では、当時全国市長会が求めていた府県制度の廃止に対して「市町村と府県の二段階制を採るものとする」とし、府県の性格を「府県は、本来、その自治事務を処理すると同時に、市町村とは異なり、市町村を包括し、市町村と国との中間に位置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もその任務とすること。従って、国は、国家的性格を有する事務の遂行に必要な限りにおいて、指揮監督権の行使その他の関与を行うことができるものとする」とした。

当時の全国市長会は、「現行府県制度はこれを廃止し、主として町村行財政に関する技術的援助及び町村自体が遂行困難もしくは不適當と認められる事務にその権限を限定した特別地方団体をもってこれに代えること」（全国市長会百二十年史編さん委員会編，2019，p.49）を主張しており、これが答申においては取り入れられなかったため、1954（昭和29）年の決議に至った。

戦後復興期は、戦後の新しい地方自治制度を確立するため、府県制度の廃止や国の総合出先機関化が議論されていた時期であって、

10 本来であれば、これらの内容は区別して検討すべきであるが、全国市長会決議では、「地方創生の推進・分権型社会の実現に関する決議」（2020（令和2）年）といったように、これら複数の要素を含む内容を1本の決議とすることがあるため、本稿ではこのような類型で整理している。

11 各個別分野においても、都市自治体と都道府県の関係性を分析するにあたって注目すべき決議もありうるが、本稿では、都市自治体が都道府県の意義と役割、および両者の関係をどのように認識しているかを検討することを目的とすることから、ここに限定した検討を行うこととする。

12 全国市長会事務局にご協力をいただき、1954（昭和29）年以降の決議文について閲覧の許可を受けた（これ以前の決議文については、同事務局には保存されていないという）。以下の検討は、基本的に同資料に基づいて行っている。

戦前の制度を抜本的に改革することを求める決議を見ることができる。

1970年代後半の決議では、「国・地方を通ずる行政事務及び財源の再配分を行い、その権限と責任を明確¹³」にする必要性、「国・地方及び地方自治体相互間の権限と責任を明確化¹⁴」する必要性を主張するものが見られる。この当時の決議では、前段に「高度経済成長下における都市自治体運営に反省¹⁵」、「高度経済成長時代の都市行政の反省¹⁶」といった文言がある。これらは、高度経済成長期に拡大した行財政を、後の不況下で継続させることが困難になったことを意味しているものと思われる¹⁷。

また、1980年代になると行政改革の推進を求める決議が相次いでなされるようになる。1981（昭和56）年、行財政改革推進のために第2次臨時行政調査会（いわゆる「土光臨調」）が発足するが、全国市長会でも「国、都道府県、市町村間の行政事務再配分にあたっては、まず現在の行政事務を簡素化、合理化したうえで、市町村優先の原則を堅持すること¹⁸」とする決議を行っている。いずれも、行政改革が国・地方を通じた重要な政策課題となったことに端を発するものであるが、多様な行政主体があるなかで、全国市長会では、（当然のことではあるが）市町村を重視する姿勢を強調している。

1989（平成元）年には、「地方分権を進めるに当たっては、国、都道府県及び市町村の事務配分のあり方に抜本的検討を加え、国の事務は、基礎的自治体である市町村、特に都市自治体に対し、都市づくりに関する事務や住民に身近な事務を中心に大幅な移譲を行うとともに、国及び都道府県の関与の是正を図ること¹⁹」、「都市自治体に対する権限移譲を行うに当たっては、人口規模、能力等に応じ、規模、能力等の大きな市に対し、より一層大幅な権限移譲を行うこと²⁰」を決議している。

全国市長会は、言うまでもなく全国の市長によって構成される団体であるが、その決議の文面上は基礎的自治体について「市町村」と一括りにすることが少なくなかった。しかしながら、この時期になると、市町村のなかでも都市自治体、そして都市自治体のなかでも大都市といったように、「規模と能力に応じた権限移譲」を主張するようになっていく。第23次地方制度調査会では、広域連合制度及び中核市制度の創設を答申するが、これらはいずれも全国市長会が要請していたものであったことから、以後、同制度の法制化を要望する決議を継続的に行っている。

2000年代になると、地方分権に関する決議が毎年行われ、その内容は、①地方分権・権限移譲の推進、②国・都道府県・市町村の役割分担、責任の明確化、事務の再配分、③関

13 1977（昭和52）年「都市自治の確立に関する決議」を参照。

14 1978（昭和53）年「都市自治の確立に関する決議」を参照。

15 1977（昭和52）年「都市自治の確立に関する決議」を参照。

16 1978（昭和53）年「都市自治の確立に関する決議」を参照。

17 この1970年代後半は、いわゆる「革新首長」が次々と落選・引退していった時期でもある。革新自治体の盛衰や当時の政治状況等については、岡田（2016）に詳しい。

18 1981（昭和56）年「行政改革の推進と都市自治の確立に関する決議」を参照。

19 1989（平成元）年「都市自治体への権限移譲等に関する決議」を参照。

20 同上。

与の廃止・縮小、規制緩和、④都市税財政の充実・自主性確保を主なものとし、基本的には同趣旨の内容を継続して決議している。また、2005年前後になると、決議文中には、「基礎自治体優先の原則」や「補完性・近接性の原理」といった表現も目に付くようになる。「国と地方」という構図から、「国・都道府県・市町村」という構図への転換が強調されるようになった。ここにおいては、都道府県と市町村との間での分権や権限移譲についても、その必要性をより明確に決議文に表すように変化しているといえよう。

2014（平成26）年には、「人口減少対策は、個々の自治体や一地方だけでは限界がある。徒に地域間の競争を招かないためにも、公平な条件を整えた上で、国と地方、地方同士が役割分担と連携をして人口減少に立ち向かっていかなければならない²¹」として、国と地方、自治体同士の連携の必要性を強調している。これ以降、地方創生に関する決議は、国・都道府県・市町村等がそれぞれの役割分担を踏まえつつ、相互に連携を図ることを強調するものとなっている。

これまで、都市自治体と都道府県の関係性に関する全国市長会の決議を時系列で整理してきた。戦後復興期において、全国市長会では、府県制の廃止を主張し、その事務を市町村に移譲することを求めてきた。1970年代になると、国・地方あるいは都道府県と市町村の権限と責任の明確化を求めている。1980年代には、行政改革の推進という観点から、国・地方を通じた行政事務の簡素化・合理化

を行い、市町村優先の原則を強調する決議が多く見られた。その後は、市町村のなかでも都市自治体、都市自治体のなかでも大都市というように、「規模と能力に応じた権限移譲」という観点から、基礎的自治体の特徴と性格に応じた分権の必要性を強調するようになる。

2000年代になると、地方分権改革の成果をより確かなものにすべく、決議で国・都道府県・市町村の役割分担・責任の明確化・事務の再配分を継続的に求めている。2005年前後には、「国と地方」という構図から、「国・都道府県・市町村」という構図への転換をより明示的に打ち出すようになった。そして今日では、人口減少への対応という国・都道府県・市町村の共通の政策課題について、各主体の連携を強調する決議が多くなされるようになった（表2）。

現行の地方自治制度は、都道府県と市町村の二層制を基本としており、市町村の区域を超える広域的な行政課題への対応、国と市町村あるいは市町村間の連絡調整、行財政能力の観点から市町村では対応が困難な問題への対処といった場面で、今日の都道府県が果たしている役割は小さくない。全国市長会決議に見る都道府県の位置づけが変化していることからわかるように、都市自治体と都道府県の関係性も、時代や政策分野あるいは地域によって多様性がありうる。

今後の都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあたって、このような多様性を前提に、地域の政策課題に対応するためには、両者がどのような関わり方をすることが望まし

21 2014（平成26）年「地方創生の実現に向けた決議」を参照。

表2 都市自治体と都道府県の関係性の変遷

時期区分	決議の傾向 (キーフレーズ)	都道府県の 位置づけ
戦後復興期	府県廃止・抜本改革	廃止すべき存在 ↓ 連携すべき相手
概ね 1970 年代	国・地方、都道府県と市町村の権限と責任の明確化	
概ね 1980～90 年代	行政事務の簡素化・合理化、市町村優先の原則、規模と能力に応じた権限移譲	
概ね 2000 年代	国・都道府県・市町村の役割分担、責任の明確化、事務の再配分	
概ね 2014 年以降	(人口減少への対応という共通の政策課題について) 国・都道府県・市町村の連携	

出典：筆者作成

いかを柔軟に検討していく必要があるのではないか。

2 「条例による事務処理特例」に見る都市自治体と都道府県

(1) 意義と枠組み

条例による事務処理の特例(以下、「条例による事務処理特例」という。)とは、地方自治法第252条の17の2にその根拠をもち、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、当該都道府県の条例で定めるところにより、市町村が処理することを可能とする制度である。同条は、地方分権一括法により機関委任事務制度が廃止されたことに伴い、地域の実情に応じて、柔軟に市町村への事務や権限の配分を可能とするために創設された規定である。

同条第2項は、「前項の条例(中略)を制定し又は改廃する場合においては、都道府県知事は、あらかじめ、その権限に属する事務の一部を処理し又は処理することとなる市町村の長に協議しなければならない」と規定しているほか、同条第3項は「市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、第一項の規定によりその権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう

要請することができる」とし、都道府県と市町村との間での調整により、当該事務を地域の実情に適合した方法での処理を可能とするものである。これらの規定は、地方分権改革以前の機関委任事務制度が市町村長の意思とは無関係に、都道府県知事の判断で一方的に市町村に事務を行わせることを可能としていたことを踏まえると、市町村長に判断の余地を与え、また市町村長からの事務・権限移譲の要望を制度化したという意味で、従来の枠組みとは一線を画すものであると評価できよう。

都市自治体と都道府県の関係性に注目する本稿の関心からは、まず同制度の全国的な運用状況を整理し、都道府県ごとにいかなる特徴を見出すことができるかを確認することとしたい。

(2) 活用の状況

まず、条例による事務処理特例の経年的な運用状況の変遷を確認しておきたい。ここでは、一般財団法人地方行政調査会が取りまとめている「市町村への事務移譲の実施状況調べ」を基礎的なデータとして用いることとする²²。

表3は、都道府県別に各年4月1日時点

表3 都道府県別の事務・権限の移譲状況（対象法律数）

	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年		2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
北海道	61	67	69	69	81	81	79	76	80	80	80	78	77	77	滋賀	22	41	42	60	60	60	58	55	55	55	55	55	56	55
青森	25	34	35	35	36	36	32	33	34	35	35	39	40	44	京都	15	15	15	25	25	25	18	15	15	15	15	15	16	16
岩手	38	76	89	91	94	94	85	85	84	86	85	79	79	84	大阪	40	49	50	54	63	88	90	92	93	109	109	107	107	107
宮城	59	64	66	66	66	70	63	62	62	65	65	58	54	54	兵庫	66	67	66	62	63	63	61	66	68	70	72	72	70	68
秋田	78	82	83	83	83	84	78	76	76	77	76	75	75	75	奈良	26	27	27	27	27	27	29	29	35	35	36	42	45	45
山形	24	24	25	33	34	36	30	30	30	31	31	32	32	33	和歌山	22	22	22	23	23	23	28	28	28	28	28	27	44	50
福島	51	51	50	53	54	63	54	60	61	61	63	65	61	61	鳥取	24	24	24	24	26	28	27	28	28	28	28	27	44	50
茨城	41	42	44	54	63	76	68	67	75	75	75	74	74	74	島根	23	26	32	43	44	44	40	39	39	39	39	39	39	40
栃木	59	68	73	79	83	84	79	82	81	82	83	85	86	86	岡山	61	78	82	86	86	91	82	82	81	82	83	82	82	81
群馬	25	27	28	53	54	58	61	61	61	60	60	61	61	61	広島	103	104	105	106	106	105	104	102	101	103	103	102	101	101
埼玉	77	78	82	87	87	88	84	87	89	95	96	95	96	96	山口	59	64	74	75	77	95	86	91	94	93	94	92	91	91
千葉	43	46	48	48	48	48	45	46	46	48	48	49	49	49	徳島	20	28	45	50	50	50	51	57	58	59	59	57	57	58
東京	24	48	49	49	49	52	48	51	51	52	52	67	67	67	香川	40	40	40	42	42	42	39	39	40	42	42	43	43	43
神奈川	52	58	60	61	62	62	60	59	60	59	61	60	60	61	愛媛	47	51	76	78	78	78	74	72	72	72	71	71	71	
新潟	52	75	80	92	102	108	105	112	118	117	116	116	115	114	高知	24	24	24	25	26	27	31	31	32	33	33	34	34	
富山	54	54	54	56	57	57	52	54	53	55	53	52	51	52	福岡	24	24	24	27	28	29	27	27	27	27	29	29	30	30
石川	22	22	22	23	24	24	23	24	24	26	25	25	28	28	佐賀	42	45	45	45	46	46	36	35	34	34	33	33	33	
福井	33	34	34	34	34	35	33	35	35	35	36	35	35	53	長崎	47	59	64	67	69	70	62	63	62	62	61	62	63	
山梨	28	29	30	39	39	39	37	36	36	36	36	37	37	55	熊本	31	36	39	40	41	55	64	65	65	66	66	65	67	66
長野	35	37	38	39	41	41	40	43	43	44	44	44	44	44	大分	41	41	55	57	57	57	54	53	53	54	53	53	55	55
岐阜	60	62	63	63	63	63	62	62	60	61	61	62	62	62	宮崎	23	30	54	61	66	66	61	60	60	60	60	61	61	
静岡	111	115	115	120	122	128	130	124	135	136	128	135	136	125	鹿児島	42	49	50	52	53	66	57	58	66	66	65	64	64	
愛知	51	51	53	57	57	56	57	57	61	64	62	65	65	67	沖縄	8	8	10	21	25	42	43	44	46	46	46	46	47	
三重	21	28	33	33	33	32	45	44	44	44	45	40	47	47	合計	1,976	2,233	2,415	2,576	2,699	2,838	2,666	2,713	2,754	2,806	2,824	2,821	2,844	2,855

出典：地方行政調査会「市町村への事務移譲の実施状況調べ」（2006年～2019年）を基に筆者作成

で、「何本の法律に係る事務・権限の移譲を行っているか」を示したものである。この表を見ると、都道府県によってその本数には大きな開きがあることが分かる。調査が開始された2006（平成18）年において最大の静岡県（114件）と最少の沖縄県（8件）では、実に14.25倍の差がある。静岡県は、住民に身近な行政は、より身近な市町が担うことが望ましいとの考え方にに基づき、1998（平成10）年度から概ね3年ごとに権限移譲推進計画を策定し、県から市町への権限移譲を推進しているなど、同制度の活用を重視してきた都道府県の一つである²³。

直近の2019（令和元）年では、最大の静岡県（125件）と最少の京都府（16件）の差は約7.8倍となり、その差は小さくなっているも

の、依然として都道府県によって運用実態に大きな差異があることが指摘できる。もちろん、本制度が、地域の実態に即した事務処理を可能とすることを企図したものである以上、「移譲件数が多ければ多いほど良い」という評価を下すことはできない²⁴。都道府県内の市町村の実態に合わせた同制度の運用が今後も求められることとなろう。

この点について、表4は、表3を基礎とし、都道府県別に各年間の同制度に基づく事務の移譲対象法律数の増減を示したものである。同表を見れば、2011（平成23）～2012（平成24）年に多くの都道府県で事務の移譲対象法律数が減少している。これは、2011（平成23）年の「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に

22 同調査は、2006（平成18）年以降の条例による事務処理特例制度につき、都道府県別の状況を毎年調査・集計しており、分析上有用なデータを提供してくれるものである。

23 静岡県における各期の権限移譲に関する計画や取組みについては、静岡県 HP「県から市町への権限移譲の推進」に詳しい。

24 もっとも、地方自治法第2条第1項では「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」、同条第2項では「市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする」と規定している。このことを踏まえると、市町村は一般に地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理することとされていることから、地域住民の生活に身近な基礎的自治体としての市町村がこれらの事務を担うこと自体は、肯定的に評価されるべきものであろう。

表4 都道府県別の事務・権限移譲数の増減（対象法律数）

	2020年1月1日時点における市町村の数																		2020年1月1日時点における市町村の数																					
	指定都市	中核市	特例市	特別区	一般市	町村	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	指定都市	中核市	特例市	特別区	一般市	町村	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年		
北海道	1	2			32	144	6	2	0	12	0	-2	-3	4	0	0	-2	-1	0	笠置	1				12	6	19	1	18	0	0	-2	-3	0	0	0	0	1	-1	
青森	2				8	30	9	1	0	1	0	-4	1	1	1	0	4	1	0	京部	1				14	11	0	0	10	0	0	-7	-3	0	0	0	0	1	0	
岩手	1				13	19	38	13	2	3	0	-9	0	-1	2	-1	-6	0	1	大板	2	7	2		22	10	9	1	4	9	25	2	2	1	16	0	-2	0	0	
宮城	1				13	21	5	2	0	0	4	-7	-1	0	3	0	-7	-4	0	兵庫	1	4	2		22	12	1	-1	-4	1	0	-2	5	2	2	2	0	-2	-2	
秋田	1				12	12	4	1	0	0	1	-6	-2	0	1	-1	-1	0	0	奈良	1				11	27	1	0	0	0	2	0	6	0	1	6	3	0	0	
山形	1				12	22	0	1	8	1	2	-6	0	0	1	0	1	0	0	和歌山	1				8	21	0	0	1	36	6	-14	-5	0	1	3	-1	0	0	
福島	3				10	46	0	-1	3	1	9	-9	6	1	0	2	2	-4	0	鳥取	1				3	15	0	0	0	2	2	-1	1	0	0	0	-1	17	6	
茨城	1				31	12	1	2	10	9	13	-8	-1	8	0	0	-1	0	0	鳥取	1				7	11	3	6	11	1	0	-4	-1	0	0	0	0	0	1	0
栃木	1	1			12	11	9	5	6	4	1	-5	3	-1	1	2	1	0	0	岡山	1	1			13	12	17	4	4	0	5	-9	0	-1	1	1	-1	0	-1	
群馬	2	2			8	23	2	1	25	1	4	3	0	0	-1	0	1	0	0	広島	1	2			11	9	1	1	1	0	-1	-1	-2	-1	2	0	-1	-1	0	
埼玉	1	3	4		32	23	1	4	5	0	1	-4	3	2	6	1	-1	1	0	山口	1				12	6	5	10	1	2	18	-9	5	3	-1	1	-2	-1	0	
千葉	1	2			34	17	3	2	0	0	0	-3	1	0	0	2	1	0	0	徳島	1				8	16	8	17	5	0	0	1	6	1	1	0	-2	0	1	
東京	1			23	25	13	24	1	0	0	3	-4	3	0	1	0	15	0	0	香川	1				7	9	0	0	2	0	0	-3	0	1	2	0	1	0	0	
神奈川	3	1	5		10	14	6	2	1	1	0	-2	-1	1	-1	2	-1	0	1	愛媛	1				10	9	4	25	2	0	0	-4	-2	0	0	0	-1	0	0	
新潟	1	2			17	10	23	5	12	10	6	-3	7	6	-1	-1	0	-1	-1	高知	1				10	23	0	0	1	1	1	4	0	1	1	0	0	1	0	
富山	1				9	5	0	0	2	1	0	-5	2	-1	2	-2	-1	-1	0	福岡	2	1			26	31	0	0	3	1	1	-2	0	0	1	1	0	1	0	
石川	1				10	8	0	0	1	1	0	-1	1	0	2	-1	0	3	0	佐賀	1		1		9	10	3	0	0	1	0	-10	-1	-1	0	-1	0	0	0	
福井	1				8	8	1	0	0	1	-2	2	0	0	1	-1	0	20	0	長崎	2				11	8	12	5	3	2	1	-8	1	0	-1	0	-1	1	1	1
山梨	1				12	14	1	10	0	0	0	-2	-1	0	0	0	1	0	22	熊本	1				13	31	5	3	1	1	14	9	1	0	1	0	-1	2	-1	
長野	1	1			17	58	2	1	1	2	0	-1	3	0	1	0	0	0	0	大分	1				13	4	0	14	2	0	0	-3	-1	0	2	-1	1	0	0	
岐阜	1				20	21	2	1	0	0	0	-1	0	-2	1	0	1	0	0	宮崎	1				8	17	17	15	7	5	0	-5	-1	0	0	0	0	0	1	0
静岡	2	2			19	12	1	0	5	2	6	-8	4	2	0	2	-3	1	-1	鹿児島	1				18	24	7	1	2	1	13	-9	1	8	0	0	-1	-1	0	
愛知	1	3	2		32	16	0	2	4	0	0	-1	1	0	4	3	-2	3	0	沖縄	1				10	30	0	0	2	11	4	0	17	1	1	2	0	0	1	
三重			1		13	15	7	25	0	0	-1	-7	-1	0	0	1	1	1	0	合計	20	60	25	23	687	926	257	182	161	123	139	-172	47	41	52	18	-8	23	51	

出典：地方行政調査会「市町村への事務移譲の実施状況調べ」（2006年～2019年）を基に筆者作成

関する法律（第2次一括法）」によって、未熟児の訪問指導（母子保健法：保健所設置市まで→市町村まで）、家庭用品販売業者への立入検査（家庭用品品質表示法：都道府県→市）、騒音、振動、悪臭に係る規制地域の指定（騒音規制法：特例市まで→市まで）といった項目で、都道府県の権限の市町村への移譲が進んだことによるものであると思われる。

すなわち、従来事務処理特例によって都道府県から市町村に事務・権限が移されていたものが、法律自体の改正により、そもそもの実施主体が市町村（その一部のみに対するものを含む）へと移されたことにより、事務処理特例の対象となる法律数が減少したものであると思われる。

このような法律改正による全国的な影響は、各都道府県の事務処理特例制度の運用実態に当然のことながら大きな影響を与えている。一方で、表4全体を見渡してみると、指定都市や中核市の数など都道府県内の市町村の校正が類似している場合であっても、必ずしも

事務処理特例制度の運用において同様の動きをしているわけではないことも分かる。

個別の都道府県における同制度の運用実態については、各都道府県の事務・権限移譲に関する基本的なスタンス、都道府県内の市町村の意向および規模・能力等によって異なることが予想され、またこの制度自体がこのことを前提としていることもあり、個々の都道府県等に調査するなどの方法によって詳細な分析を行わなければ実態は把握できない。本稿では、あくまで同制度が各都道府県によって多様な方法で運用されているというマクロ的な視点からの観察結果を示すにとどめたい。

（3）「事務返上」をめぐる動き

これまで、都道府県から市町村への事務・権限移譲について、対象法律数を基礎とした傾向を見てきた。一方で、都道府県の中には、このような「都道府県から市町村へ」という一方のみの事務・権限の動きを見直すものもある。

表5 事務権限の執行主体の見直し（市町からの事務の返還）の基準となる考え方〔静岡県〕

事務権限の執行主体の見直しを検討するに当たっての事務の候補の考え方
<ul style="list-style-type: none"> ・ 事務処理件数が少ない事務 ・ 広域に跨がる事例、市町間の調整が必要となる事務、広域によるスケールメリットを活かせる事務 ・ 法改正や社会情勢の変化に応じ、事務権限の執行主体を見直すことが適切であると考えられる事務
事務権限の執行主体の見直しを判断する際に考慮すべき視点
<ul style="list-style-type: none"> ・ 事務の近接性 ・ 市町における施策としての重要性 ・ 住民への影響度（利便性が損なわれない等） ・ 移譲時と現在の社会状況の変化（人口減、存置される事務権限の関連する法の改正、社会情勢等） ・ 移譲された事務権限に基づいた行政処分の係争等の処理方法（協力体制等） ・ 事務執行のノウハウや専門知識の確保、継承の困難さ ・ 市町の行財政を取巻く環境の急激な変化 ・ 県における事務の受入体制

出典：静岡県（2020）「ふじのくに権限移譲推進計画（第4期）」p.12

例えば、静岡県では「ふじのくに権限移譲推進計画（第4期）」において、「全体最適を考慮した移譲事務の柔軟な見直し」に言及している。ここでは、「一部の市町から『これ以上の権限の受入れは難しい』という意見もあることを踏まえると、引き続き、権限移譲の意義を踏まえつつ、政策実現のために必要な行政サービスの提供体制を、県全体として最適化する観点で精査し、事務権限の執行主体の見直し（市町からの事務の返還）についても検討する必要がある」（静岡県，2020，p.11）として、権限移譲の検証と考え方を整理している（表5）。静岡県では、表3にあるとおり、全国の都道府県の中で最も多くの法律に関して事務・権限の移譲を行ってきたが、今後については、市町からの事務の返還についても検討を行うという。

辻山幸宣は、事務処理特例制度に基づく事務・権限の移譲について「その事務を自ら行うかどうかの判断を市町村に留保することが欠かせない。その上で、せめて移譲を望まな

い市町村から都道府県への事務返上手続きを整備することが必要である。事務処理特例条例にその手続きを加える試みは無謀であろうか」（辻山，2011）との問題提起を行っている。今後の人口減少や市町村を取り巻く状況を考えると、市町村から都道府県への「事務返上」手続規定の整備は重要な論点となりうるものであろう。

この「事務返上」をめぐる動きがどこまで全国的な傾向であるかを検討するためには、より踏み込んだ調査が必要となる。また、事務処理特例制度に限らない広い意味での「事務返上」にまで視野を広げると、大牟田市では、2020年に保健所設置市として設置していた大牟田市保健所を廃止し、その事務を福岡県の南筑後保健福祉環境事務所に引き継いでいる。

産炭地でもあった大牟田市では、1949（昭和24）年に市が保健所を設置し、市民の健康増進と地域の公衆衛生の向上に努めてきたが、「近年、本市を取り巻く社会環境は大きく

変わり、人口減少に伴う都市機能の縮小や財政状況の悪化等から、保健所機能を維持・継続していくための人材や財源確保に苦慮し、厳しい業務運営を余儀なくされ」(大牟田市HP) たことにより、市保健所を廃止し、同所が担っていた業務を県に委ねることとした。

一方で、明石市では、ほぼ同時期の2018(平成30)年に中核市に移行し、あかし保健所を設置してこれまで兵庫県が担っていた事務の一部を市で担うこととなった²⁵。大牟田市(115,310人)と明石市(303,129人)では、人口規模や行財政の状況も異なり、これらの是非を一概に論じることはできない。都市自治体は、住民に身近な地域における事務を処理するにあたっては、どのような方法でこれを持続可能なものとするかを検討しなければならないことになろう²⁶。

人口減少が全国的な課題であり、これにともなう自治体財政の悪化等も全国的な傾向であるとすれば、このような「事務返上」の動きは今後も加速化する可能性がある。今般の新型コロナウイルス感染症の影響もあって、地域の保健行政への関心が高まる一方で、従来どおりの業務の枠組みを維持することが困難となる自治体が一定数発生する可能性もあろう。都市自治体は、地域における様々な事務を担っているが、とくに住民の安全・安心に関わる業務については、「切れ目」の存在は許されない。地域における必要な事務をどのようにして処理するかという点については、

市町村単独、広域連携、都道府県による補完・支援の活用など多様な視点からの検討が必要になろう。

今後の都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあたっては、両者の関係が法制度は全国一律のものであるにしても、その実態は極めて多様であることに留意する必要があるだろう。

おわりに

本稿では、全国市長会決議と条例による事務処理特例に注目し、都市自治体と都道府県の関係性を考えるうえで、その基礎となる事項を整理してきた。全国市長会決議に関する分析からは、戦後直後の都市自治体は、府県制度の廃止や抜本改革を主張していたが、今日では、人口減少への対応という共通の政策課題について、国・都道府県・市町村の連携の必要性を強調していることが分かる。一方で、その間の時期における都市自治体と都道府県の関係について、当時の都市自治体がどのような思考をしてきたかを、同会決議からは明らかにすることは容易ではない。この背景には、全国市長会を構成する都市自治体の規模や行財政能力が多様化し、「都市自治体」という言葉でひとくくりに議論することの限界があるようにも思われる²⁷。

この点は、本稿後段の都道府県別の条例による事務処理特例制度の運用においても、一定の共通点が指摘できよう。各都道府県に

25 詳細は、明石市福祉局あかし保健所(2019)を参照。

26 この点について、金澤(2009)は「国と地方の事務配分に当たっては、補完性の原理だけでなく、それが合理的であるか、効率的であるかが慎重に検討されなければならない」ことを指摘している。

27 そのうえで、人口減少対策は、都市自治体の現状が多様であることを踏まえたとしても、国や都道府県あるいは市町村同士の連携が全国的な傾向となるほどまでに、都市自治体共通の課題となっていることも指摘できよう。

よって同制度の運用実態がきわめて多様であるという事実は、各都道府県の事務・権限移譲に関する基本的なスタンスにくわえ、都道府県内の市町村の意向および規模・能力等が相当程度異なっていることを意味するものと思われる。

本稿では、都市自治体と都道府県の関係性を考えるうえでの基本的な事項を確認・整理したに過ぎない。今後の人口減少社会における都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあたっては、行政的、政治的、法的など多角的な観点からの検討が必要となろう。

また都道府県による市町村への補完・支援を考える場合には、これと市町村間の広域連携をどのように区別するかも現実的な課題である。西尾勝は、これらの考え方について「都道府県が垂直補完することを大原則にしておいて、水平補完の余地がある場合には都道府県の責任において周辺市町村と協議し、水平補完の仕組みを構築すべきである」（西尾, 2008, p.14）と主張している²⁸。

このような指摘も踏まえたうえで、都市自治体と都道府県の関係性も本来的に多様であり、これに根ざした柔軟な制度運用や事務処理体制の構築が求められるものいえよう。

参考文献

明石市福祉局あかし保健所 (2019)「あかし保健所の概要 (令和元年度版)」

阿利莫二 (1960)「地方六団体－地方自治をめぐる全国組織」『日本政治学会年報政治学』第 11 号、pp.49-63

大牟田市「大牟田市保健所の設置主体の変更」https://www.city.omuta.lg.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=11529&class_set_id=1&class_id=1012 (最終閲覧：2020 年 7 月 20 日)

大島稔彦 (1993)「地方自治法の一部を改正する法律について－地方六団体の意見提出権－」『自治研究』第 69 卷 11 号、pp.39-51

岡田一郎 (2016)『革新自治体』中央公論新社
金澤史男 (2009)「補完性の原理が地方を苦しめる不思議」全国町村会編『町村週報』第 2665 号、p.1

北村喜宣 (2020)「そんなのあったの？トホホの自治法 263 条の 3」『自治実務セミナー』第 695 号、p.42

静岡県「県から市町への権限移譲の推進」<https://www.pref.shizuoka.jp/soumu/so-420a/30simatirenkei/kengenijou.html> (最終閲覧日：2020 年 7 月 20 日)

全国市長会 (2020)「全国市長会の概略 (令和 2 年度)」

全国市長会百年史編さん委員会編 (1999)『全国市長会百年史』全国市長会

全国市長会百二十年史編さん委員会編 (2019)『全国市長会百二十年史』全国市長会
地方行財政調査会「市町村への事務移譲の実

28 さらに西尾は「『補完性の原理』に照らしてみても、基礎自治体が担いえない事務権限を補完することこそ広域自治体である都道府県が担うべき役割ではないのか。領海や経済的排他水域の線引きにとって重要な位置を占める外海離島などにおいて、都道府県が補完することも難しい場合には、それがいかに非効率であったとしても、これを補完する責任は国にあると考えるべきである」（西尾, 2008, p.15）と指摘し、西尾は、市町村－都道府県－国というラインでの補完を原則とし、市町村間の水平的な広域連携については、一定の条件が整った場合に発動されるものであると理解すべきであると、両者の検討されるべき順位を明確に示している。

施状況調べ」(2006年～2019年)

辻山幸宣 (2011)「法律による移譲、条例による移譲—第2次一括法成立に思う—」『自治総研』第395号

内閣府地域主権戦略室 (2011)「第2次一括法の概要」

中村時雄 (1988)「全国市長会の組織と活動」『都市問題』第79巻第8号、pp.45-58

西尾勝 (2008)「四分五裂する地方分権改革の渦中において考える」日本行政学会編『分権改革の新展開〔年報行政研究43〕』ぎょうせい、pp.2-21