

第1回 都市自治体と都道府県の関係性に関する研究会 議事概要

日時：2020年9月16日（水） 15：00～17：00

方法：オンライン（Zoom）

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、牛山久仁彦 委員（明治大学）、金井利之 委員（東京大学）、原田大樹 委員（京都大学）、山崎幹根 委員（北海道大学）
石川研究室長、白田副室長、加藤主任研究員、釘持研究員、黒石研究員、岸本研究員（日本都市センター）

主な議事 ○問題意識の共有
○論点・調査手法について
○その他

1. 問題意識の共有

○市町村の位置づけと役割について

- ・ 行政学や地方自治の研究者の間において、市町村の「総合行政主体性」は批判的に検討されることが少なくない。基礎的な自治体としての市町村と広域的な自治体としての都道府県の役割や機能については、いま一度考える必要があるのではないか。
- ・ 「総合行政主体」について、行政法の観点からは、自治体が地域における事務を自らつくり出すことができるという点に意義を見出すことが多いように思う。総合行政主体論は「平成の大合併」を推進する文脈で用いられたこともあったが、国のみならず自治体も個別行政分野を統合的にまとめる役割を担っているという意味での総合行政主体論は、いまだ理論的な意味を失っていないのではないか。
- ・ 東京都の市町村の場合、他の道府県の市町村が担っているような水道や消防を都に委ねているが、だからと言って東京都の市町村が総合行政主体ではないとは考えられない。この意味では、時代の推移によって、総合行政主体としての市町村が共通にやらなければならないことは変わっていくのではないか。
- ・ 昨今議論されている「圏域行政」が仮に実現したとしても、総合調整の主体としての市町村の役割は変わらず重要なものとして残るであろう。
- ・ 地方分権改革により、地方自治法上の自治体の事務の例示がなくなった代わりに「地域における事務」という文言が入った。ドイツにはこの「地域における事務」に相当するような概念があるので、事例としては参考になるかもしれない。

○都道府県の位置づけと役割について

- ・ 地方自治法上、都道府県には、①広域的機能、②連絡調整機能、③補完的機能があるとされているが、このほかにも実態としては「市町村支援機能」として捉えられるものもあると指摘されている。この点も踏まえた議論が必要ではないか。
- ・ 市町村優先の原則にもとづく地方分権改革によって、都道府県の役割が小さくなった側面もあるかと思うが、一方で、市町村間の広域連携に一定の期待をすとしても、都道府県による補完や支援の必要性は残るが、都道府県が持つ資源も限られている。

○都市自治体と都道府県の多様な関係性について

- ・ 都市自治体と都道府県の関係性を検討するにあたっては、具体的な分野のイメージがあった方が議論しやすいのではないか。例えば、今般の新型コロナウイルス感染症の影響を受けている保健衛生分野、とくに都道府県が設置する保健所と市町村が設置する保健センターの役割分担に注目してはどうか。
- ・ 都道府県別の「条例による事務処理特例」の運用状況に差異があるという配布資料を見て、都道府県と市町村の関係性を考えるうえで、行政法の観点からこれに注目している研究はあまり多くないものの、これに注目することの意義を感じた。
- ・ 事務処理特例に関する事務返上の動きについては、市町村側の意向に基づき都道府県に事務を返上するいわば「逆事務処理特例」の可能性も論点になるのではないか。「補完性の原理」の考え方に基づけば、合併によって総合行政主体を確立するというよりも、市町村で担うことが困難な事務は国や都道府県に委ねることができるようにするべきということになるのではないか。
- ・ 都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあっても、国、都道府県、市町村という3つの主体の関係性のなかでこれを捉える必要があるのではないか。地方創生においては、市町村重視の側面が打ち出されることが多かったが、ここで都道府県がどのような役割を果たしているかは47都道府県ごとに差異があるように感じている。
- ・ 都道府県から市町村へまたは市町村から都道府県へという人的な交流については、各都道府県によって大きな差異がある。これらの交流がどのような目的でなされているかが分かると良いのではないか。権限、人、補助金の流れといった様々な行政資源に注目した議論ができれば、興味深いものとなるのではないか。
- ・ 新型コロナウイルス感染症対策について、都道府県と市町村との間、また、知事の危機感と保健所レベルの危機意識には差異があったように思う。この危機意識や状況認識、体制などは検証に値するテーマではないか。
- ・ 地方創生や地域振興などに関する取組みでは、市町村が直接国とやりとりをする側面が増えてきているように思う。

○市町村による広域連携と都道府県による補完・支援の考え方について

- ・ 人口減少によって行政需要が減少する分野と、高齢社会の到来により行政需要が増加する分野がある。地方制度調査会などの議論では、これに対応する行政資源を確保するという意味で、ICTの活用、広域連携、協働を打ち出している。一方で、表面的な広域連携ではあまり効果が得られず、むしろ事案を複雑化させることもある。広域連携の促進と（統治主体としての）市町村の意思決定との関係をどのように理解すべきかについては議論が必要ではないか。
- ・ 市町村の単独での事務執行が厳しくなった場合、都道府県にこれを委ねるのか、あるいは近隣の市町村に委ねるのかといった選択肢があろう。総務省の「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」では、近隣市町村に委ねるのが適当であろうという考え方を取っていたように思う。この場合、ある市町村が近隣の別の市町村の事務を担うということ、地方自治法上の「地域における事務」の概念からはどのように説明できるか。例えば、「中心的な都市は、圏域全体の発展のために近隣の市町村を助けなければならない」という考え方だけで整理できるかといえば難しいように思う。市町村間の広域連携における民主的な正統性をいかに担保するかという仕組みづくりも論点となるのではないか。

2. 論点・調査手法について

- ・ 学識者から構成される「研究会」と、市区長と学識者から構成される「検討会議」を設置する予定である。研究会は年4～5回程度、検討会議は年1～2回程度の開催を予定している。研究会では理論的な議論を行い、検討会議では具体的なテーマや分野を設定して議論を行うこととしたい。検討会議にご出席いただく市区長については、その都度検討する。
- ・ 検討会議のテーマとしては、新型コロナウイルス感染症への対応、防災などが考えられるか。
- ・ 調査研究の必要性に応じて、現地ヒアリング調査およびアンケート調査を行う。

3. その他

- ・ 第2回研究会は11月上旬の開催を予定している。

（文責：日本都市センター）