

第2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11月9日（月） 10：00～12：00

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 ・ 調査研究に関する議論
・ 第1回検討会議について
・ その他

1. 調査研究に関する議論

○基礎的自治体としての都市自治体の性格について

- ・ 自治体を編成する原理は、大別して、自治の単位としての性格に注目するものと、機能性（あるいは効率性）に注目するものがある。それぞれの視点をどの程度重視するかによって、あるべき自治体の姿が変わってくる。また、行政サービスの提供についても、都市を個別の政策分野ごとの機能的なまとまりとして考えるのか、あるいは都市という領域・地域での自己決定を重視するのかによっても様々な捉え方があるのではないかと。
- ・ 今日市町村を見ると、各自治体の歴史的経緯を除けば、市と町村にそれほど明確な違いがあるとは言えない。多様な基礎的自治体があるという前提に立ち、その延長上で、市町村と都道府県の関係性を検討しなければならないのではないかと。
- ・ 現状では、市と町村の違いよりも、政令指定都市とその他の一般的な市町村の違いの方が大きいように思う。研究会としてどれほど大都市制度を議論すべきかという問題はありますが、市町村と都道府県の関係性を検討するにあたっては、大都市制度も重要な論点ではないかと。
- ・ 1963（昭和38）年の「特別区長公選制廃止事件」の最高裁判例は、今日においてはそのまま採用することは難しいかもしれないが、住民自治の側面から、共同体としての都市（自治体）の市民という意識は今日でも存在するのではないかと。同判例は法制度についての議論であったが、「平成の大合併」を経た今日の都市は、社会的・経済的にかなり多様化しているように思う。地域における共同体意識や都市のアイデンティティも興味深い論点ではないかと。

○「総合行政主体」論について

(意義)

- ・ 批判的な論者も少なくないが、人口規模に関わらず、住民の身近なところでの行政主体として基礎的自治体が総合性を持った役割を果たすことの意義をあらためて考える必要があるのではないか。
- ・ ゴミ処理、水道、教育といったそれぞれの分野によって自治体の適正規模が異なることから、(現行の自治体の規模や区域に比して)広域または狭域の特定行政目的主体の設置が議論されることがある。行政法の観点からは、地方自治法上の「地域における事務」を規範的に捉え、都市自治体が総合的な調整を担うという議論は可能であると思う。
- ・ 北海道の小規模市町村についてみたとき、たしかに規模が小さいことによって事務処理が大変であるという側面はあると思うが、だからと言って事務返上やダウン・サイジングといった話が出てこない。地方交付税交付金や過疎債などを活用すれば、ぎりぎりのところで行財政運営ができています。また、民間企業と契約を行い、アドバイスを受けながら新規の条例制定を行う事例もあると聞く。このほかにも民間事業者へアウトソーシングを行うことで、なんとか乗り切っている事例はあるように思う。

(総合行政とエージェンシー)

- ・ 第32次地方制度調査会の議論でも、「組織や地域の枠を超える」ことが重要であるとの指摘があるが、自治体の総合行政主体性と自治体からの民間事業者へのアウトソーシングは、密接なかかわりがある。自治体が自らの職員だけですべての事務事業を担う必要はないということは、今日では一般的な認識であると思われる。このような考え方を踏まえれば、地域において総合的に課題解決を担う自治体は、民間事業者等を適切にコントロールし得るかという課題が出てくる。このいわゆる「エージェンシー・コスト」は、民間事業者へのアウトソーシング、中心市と近隣市町村との広域連携といった多くの場面に表れてくる可能性がある。
- ・ ドイツの場合、市町村に全権限性が認められているが、土地利用計画など基礎自治体として本質的な事務を除き、小規模市町村では対応が困難な事務については、補完性の原理に基づき、上位の市町村連合としての郡が事務を処理することとなる。一方、人口10～20万人以上の都市の場合は郡から独立しており、事務処理能力もあるので基礎自治体としてのすべての事務を処理する。またドイツでは、基礎的自治体が、直接実施する権力行政とサービス行政に加えて、エネルギー、上下水道、交通などの業務を担当するエージェンシーを一括した自治体経営を行っている。
- ・ 「総合行政」には様々な捉え方がある。すべての事務を自治体が直営で行うという意味のほかにも、自治体が「すべての問題に関心を持つ」という総合性もあり、後者は日本の市町村の原則である。すべての事務を自治体が自ら行うという意味での自前のフルセット主義でなくとも、自治体が総合的にコントロールしながら課題対応ができるかということがポイントではないか。

重要なのは、限定列挙的な目的のためにしか活動できない「ウルトラ・ヴァイレス（権限踰越）の法理」を取らないことではないか。

（総合性と権限の関係性）

- ・ 自治体が総合性をもって地域の課題解決に当たろうとしたときに、必要な権限が国や都道府県にあることもある。この場合に、事務権限の移譲や市町村の課題解決能力の強化を進めようとする、市町村合併につながりうる。自治体の総合性と必要な権限の関係性にどのように考えるべきかについてはより深い議論すべきではないか。
- ・ 法律上、国や都道府県の権限とされているものを市町村に移譲したとしても、法律上の要件を満たせば許可せざるを得ず、また要件を満たさなければ許可を出すことはできない。そう考えると、許可権限が市町村にあれば解決するという問題ではないかもしれない。制度的には完璧な解決策はないとすれば、行政の過程の中で柔軟な対応を可能とする仕組みづくりが必要ではないか。

（基礎自治体に総合的行政主体であることを求める理由）

- ・ 国が自治体に総合行政主体であってほしいと考える理由を突き詰めると、「だれが、どこに住んでいるのか」を把握していることに行きつくのではないか。実際に、国の基本的な統計である国勢調査についても、調査票の配付・回収は市町村を中心に行われている。地方分権の流れの中で、住民に身近な行政主体としての市町村に積極的な役割を期待する議論がある一方で、国が自らではやれないことを市町村に委ねるための理屈として、市町村の「総合行政主体」性を強調する側面があるのではないか。

2. 第1回検討会議について

- ・ 1月中旬に第1回検討会議を開催する。第1回検討会議のテーマは、都市自治体と都道府県の関係性に関する事項のうち、総論的な内容と「新型コロナウイルス感染症対応を含む保健行政」とする。

3. その他

- ・ 本研究会では、アンケート調査は実施せず、研究会および検討会議における議論と次年度行うヒアリング調査によって、必要な知見を収集することとする。
- ・ 12月下旬に次回研究会を開催する。次回研究会でも、論点1「人口減少社会における都市自治体の位置づけと役割」について、特に総合行政主体に関する議論と、都市自治体の自治と機能に関する議論を深めることとしたい。

（文責：日本都市センター）