

第3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12月25日（金） 13：00～15：00

場 所：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

○自治体の総合性に関する議論

（総合行政主体の意義）

- ・ 総合行政主体論について、批判されるべきは分権改革後の変質であって、総合行政主体論そのものではないのではないか。市区町村を政府として捉えるという意味で言えば、人口段階別に違いがあったとしても、その中で自己決定の余地を大きくしていくことが重要ではないか。このように考えると、市区町村を「総合性を持った自治の主体」と位置づけることが可能ではないか。
- ・ 分権改革において総合行政主体論が強調されたというのは、まさに国のレベルで分立している様々な行政作用を地域のレベルで統合して、その総合的な調整を図るところにポイントがあったはずである。このような意味での総合行政主体論であれば、憲法学や行政法の分野でも受け入れられると思うが、これを超えて「総合行政主体である事務配分に対応するためのリソースが必要である」といった議論は、法律論としては受け入れられないのではないだろうか。
- ・ 行政の「総合性」には、一種の帝国主義的原理が存在しているように感じている。中心市からいえば周辺の合併ということにもなるし、大都市が都道府県から権限を奪っていくことになる。この逆の意味では、周辺町村からいえば、自分の総合性を守るためには、むしろ合併に抵抗することになるし、都道府県は市町村への権限移譲に抵抗するということになる。すなわち、各アクターの権力拡大の野望というのを表現しているのが「総合性」である。この総合性を担保する方法としては、合併以外にも連携もあり、状況によってそのとらえ方は大きく変わる。さらに、「ウルトラ・ヴァイレス(ultra vires)」に対する「ジェネラル・コンピテンス (general competence)」の議論として、市町村は、あらゆる事項について関心を持つことができる。ア

ジェンダ設定のレベルで何が地域にとっての課題であるかということについて予め制約を受けない一方で、政治的にはある課題を自らが対応する課題ではないということもできる。

(総合行政主体としての事務の範囲)

- ・ ドイツでは、憲法において、行政近接性がゆえに「全権限性」を市町村に保障している。こうしたなか 1990 年代の州全体を通じた行政改革を通じ、州から郡や市町村への権限移譲が進んでいる。一方で、事務遂行能力の観点から、小規模市町村と郡の間の権限見直しも進み、事務配分は、下から上へという動きも進行している。このような状況下で、近年「全権限性」をめぐる連邦憲法裁判所は二つの判決を出している。いずれも、小規模市町村の権限を郡に吸い上げる事案に対するものであるが、「立法府は行政の簡素化や権限の集中といったおおまかな目的を理由としては、事務の吸い上げを正当化できず、公益性を理由にしてのみ市町村から地域の事務を吸い上げることができる」(保育事務の郡移管に関する判決 (2017 年 11 月 21 日))とし、立法者である州に熟慮のうえでの検討を求めている。
- ・ ドイツにおける「全権限性」の議論においては、自ら事務を創出できるというところに力点がある。この意味で、それぞれの自治体にすべての事務を実施することが義務付けられているわけではない。
- ・ 自治体側の議論として総合行政主体を考えてみると、「どの事務を最後の最後まで自分たちで担いたいのか」という点は意外と議論されていないのではないか。まちづくりのような分野は自治体にとってある程度自由度があるようにも思うが、保健所や児童相談所の場合には、設置してもさほど運用に自由度があるわけではない。このような意味で、総合行政主体論がどれほど地方自治の原理原則に裏付けられているのかについて、より議論を深める必要があるのではないか。
- ・ 今日、デジタル化や業務の標準化の議論があるが、標準的なフォームやプロトコルの設定により、これに自治体が拘束され自由度が下がる可能性もある。法律、財政による制約の次は、情報プロトコルによって自治体の活動が制約されることを懸念している。
- ・ 本研究会では、都市自治体の総合行政主体性をどのように考えるかを議論したうえで、これをどのように発揮させていくかが論点となるのではないか。

○都市における住民や自治に関する議論

(住民と自治)

- ・ 地方分権改革では、住民自治と団体自治のうち、団体自治偏重の改革であったと感じている。法学的に住民自治をとらえると、直接請求権、住民訴訟、住民投票といった制度が考えられるが、根本的な住民自治の視点での議論は、十分になされてこなかったのではないか。

- ・ 行政が住民に仕事を押しつけるというときに「住民自治」という言葉が用いられることは少なくない。地域自治組織や住民自治組織も、行政が「ただ働きの公務員を雇う」という感覚で、住民を下働きさせる道具となることもある。
- ・ 自治の観点から言えば、住民は、自分たちは一体どういう自治権を持っているのかというのはあまり意識していない。税金を払ってサービスを受ける権利があるというのは自覚しているかもしれないが、自治権の程度や内容については無自覚であるように思う。
- ・ 法律学で住民自治を議論するときには、一般意思の存在を前提とするところがある。これを形成したり統合したりするための制度のあり方については議論するが、その内容については、政治学や行政学で取り扱っているというように整理されているのではないか。
- ・ 都市自治体の場合、都市の規模が大きくなればなるほど、投票率が下がる傾向にある。都市の住民は都市行政への関心が低いという現状をどのように理解すべきか。

(住民と地方自治制度)

- ・ 総合性や権限の所在について、制度はあらゆる状況に中立であるべきだが、実際には、どのような立場から当該事象をみるかによって大きく評価が分かれる。個々の住民からすると、自分の要望を叶えてくれるのであれば、市町村でも、都道府県でも、国でも構わない。極端に言えば、常に住民の身近なところに決定権があればよいかという、この評価は立場によって変わる。その意味で、住民自治の範囲は明確ではなく、常に住民の身近に権限があれば、すべてがうまくいくという保障はない。
- ・ 現実の動きでは、大都市であっても、その事務の一部を都道府県に一元化しようというものもある。これは「市町村優先の原則」からは逆行する動きだが、事例としては興味深いように思う。これを都市の自治という視点から見るとどのように理解できるだろうか。

2. 第1回検討会議について

- ・ 当日の議事は、新型コロナウイルス感染症への対応について議論をしたのち、都市自治体と都道府県の関係性（全般）について議論する流れとする。
- ・ 最終的な当日の開催日程や開催方法については、別途ご連絡を差し上げることとする。

3. その他

- ・ 次回研究会は3月上旬の開催を予定している。ここでの主な議題は、論点2「人口減少社会における都道府県の位置づけと役割」を予定している。

(文責：日本都市センター)