

第4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：2021年3月8日（月） 10：00～12：00

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、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

○市町村と都道府県に関する基本的な論点

- ・ 地方分権改革を経た今日では、「補完性の原則」の考え方にに基づき、できる限り基礎的な自治体で事務を処理するという事になっている。しかしながら、人口減少社会においては、小規模市町村を中心に単独での事務執行が難しくなっていることも事実である。今後については、このような事務を、①都道府県がさらに補完・支援するかたちで対応するのか、②市町村間の広域連携で対応するのかという論点がある。
- ・ 明治以降、都道府県は国の出先機関として出発したが、戦後改革や機関委任事務制度の廃止により、完全自治体としての性格を獲得してきた。機関委任事務制度廃止以前では、国の事業をいかに市町村に実施してもらうかという点に都道府県の存在意義があったが、同制度廃止後の今日において、「中間団体」としての都道府県の役割がどのように変わったかということも論点であろう。
- ・ 大都市制度にもとづく権限移譲を、国が考える「既製服（パッケージ）」としてとらえると、これが地域の実情と適合しない場合に、どの程度「カスタマイズ」することが許されるかという論点がある。例えば、中核市にはなりたいし、児童相談所は設置したいが、保健所は設置したくないといったことは許されないと思われるように、このカスタマイズには限界もあるのではないか。
- ・ 道州制が議論されていた時期には、都道府県を小さくし、市町村を大きくするという路線を採用した都道府県もあった。この影響で、市町村の担当者が都道府県に相談に行った際、出先機関でも本庁でも十分な対応が取れないことがあるという。時代の流れの中で、都道府県の役割は大きくなることもあれば、小さくなることもあるということになるか。

- ・ デジタル庁の創設もその一環であるが、デジタルトランスフォーメーションに関する一連の動きのなかで、市町村と都道府県の関係性がどのように変わるのかということも考えておく必要があるのではないか。

○都道府県の役割の拡大に関する今日の状況

- ・ 指定都市のような大きな都市においても、都道府県に一部の事務を「吸い上げる」ような動きもみられ、小規模市町村に限らず都道府県への事務の移譲を進める動きもある。この点については、法律や政令によって大都市において処理することとされた事務について、都道府県や市町村の側でこれを変更することが法的に可能であるのかという論点もありうる。
- ・ 原子力安全協定や（新型コロナウイルス感染症に関する）緊急事態宣言発出の要請といった場面で、都道府県が現実には果たしている役割が大きくなっているように感じている。原子力安全協定は、都道府県のみならず市町村も締結することが一般的だが、政治的な役割の大きさという観点から、都道府県（知事）の影響力の方が現実的には大きい。また緊急事態宣言の発出や解除の要請についても、法令上特段の規定はないものの、現実にはこの都道府県（知事）の動きが国を動かしているようにも見える。
- ・ 水道、交通、病院といった社会的インフラについて、市町村のみでは維持することが困難となった場合に都道府県への移管も1つの選択肢となる。このような動きについて、制度の面からはどのようにとらえるべきであろうか。また、今後の都道府県がどのような役割を果たしていくべきであるのかも検討する必要があるのではないか。
- ・ 現実をみると、都道府県には市町村の暴走を抑え、市町村には都道府県の暴走を抑える役割があるように思われる。国と市町村が暴走した場合にも、都道府県がこれを抑える役割を担っている事例は最近でも見受けられる。これは、都道府県の連絡調整機能ともいえるが、抑制均衡機能あるいは相互牽制機能とも言うるかもしれない。

○都道府県の現状に関する論点

- ・ 補完や支援といった機能を期待される都道府県においても、人材面や財政面では保有する資源に限りがあり、これまで市町村が担ってきた事務を引き受けられるのかという課題はあるように思う。今後、都道府県による補完や支援に期待するのであれば、都道府県の人的・財政的基盤を強化し、ノウハウの継承といった課題にも取り組まなければならないのではないか。
- ・ 道路のメンテナンスについて、国土交通省の出先機関が主催する研修は、都道府県と市町村のそれぞれの職員が参加し、技術や制度についてともに学ぶ機会となっているという。また、国では、道路メンテナンスに関する補助事業や公共施設等適正管理事業債などによって、財政面で道路管理を行う自治体に対する支援も行っている。このことから考えると、国が直接市町村に技術的、財政的支援を行っている場面もある。

○都道府県の国政参加／市町村の県政参加

- ・ 都道府県の役割については、国の権力分立構造全体の中で考える必要があるのではないか。この国政参加論の視点から「国と地方の協議の場」が制度化されたが、これまで十分な協議の時間すら確保されていなかった。最近では、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、オンライン方式での開催となり、地方の不利が相当程度改善されているようにも思われる。国との関係において、都市の場合は数が多く機関としての意思決定を行いくいところがあるが、都道府県の場合はその数が47に限定されており意思決定を行やすい。
- ・ 市町村の県政参加という論点もある。融合的な権力分立の中で都道府県の役割の大きさを指摘する声は少なくない。ここに市町村の意見をどのように反映させていくかも検討しなければならない。もっとも、市町村が国に自らの意向を伝えたい場合には、①都道府県を通じた意見集約を行うのか、②全国市長会や全国町村会といった「ナショナルセンター」による意見集約を行うのかといった手法をとることもできよう。

○都道府県による補完の考え方

- ・ 自治体の「総合性」について、従来は、国、都道府県、市町村というそれぞれの主体が様々な事務を「欲しがる」という前提の中で議論が行われていた。一方、今後人口減少が続き、各主体の財政的な余裕がなくなってくると、事務の「押し付け合い」が生じることも考えられる。国の場合には、立法によって、事務を都道府県や市町村に義務付けることができるが、市町村の場合、現状では都道府県に事務を「押し付ける」ことはできない。また、市町村が都道府県に事務を委ねながら、都道府県の当該事務処理に関するコントロールをいかに担保するかということも、市町村側にとっては関心事となる。
- ・ 行政法学者の塩野宏は、都道府県には市町村に対する「補完義務」があると論じている。さらに言えば、都道府県が返上したものを国は補完しなければならないという逆義務づけである。人口減少社会において、本当に都道府県に補完をやらせるのであれば、市町村側から補完を義務付けなければならないことになる。この点について、日本の場合には、都道府県が市町村を補完しない場合に、国が主体となって、都道府県に補完を義務付けるという方向性に行きがちである。
- ・ 「補完性の原則」や「市町村優先の原則」を徹底させようとする、本来的に都道府県が果たすべき役割は限定的なもののようにもとらえられる。一方で、国や市町村が担えないような事務を担うというところに都道府県の存在意義があるようにも思われる。
- ・ これまで地方分権の流れの中で、一方的に事務や権限を市町村に移していくという流れがあったように思われるが、国、都道府県、市町村の適正な役割分担について、それぞれの分野で考えていくことが必要ではないか。そのための手法としての「補完性の原則」を今一度考える必要があるのではないか。

○市町村間の広域連携と都道府県

- ・ 市町村間の協議のみで広域連携が整う場合には都道府県が調整の役割を担う必要はないが、これがスムーズにいかない場合には、都道府県による調整が期待される。一方で、協議の最初から都道府県が出ていき、議論を仕切るようなことをすると市町村の反発を招くことにもなりかねない。

○「条例による事務処理特例」制度と都道府県－市町村関係

- ・ 条例による事務処理特例の制度は、都道府県条例で市町村の合意を得ないで都道府県事務を市町村に「押し付ける」という建前である。もっとも、現実には事前に市町村と協議を行い、同意を得ている場合がほとんどである。事務の委託を含む広域連携の場合には、双方当事者の同意の上に行われるため、両者の基本的な性格が異なる。実質的に事務の委託に過ぎない内容を条例化して都道府県に一元化するとすれば、議会が長に履行を義務付ける点に違いがあるが、実際には政治的アピールということになるか。

2. 第1回検討会議について

- ・ 新型コロナウイルス感染症の影響を受けて開催を延期していた、第1回検討会議を4月中旬に開催する。同会議のテーマは、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。参加者については現在調整中である。

3. その他

- ・ 5月中旬に次回研究会を開催することとしたい。その際のテーマは、論点3「都市自治体と都道府県の多様な関係性」として議論を深めることとしたい。

(文責：日本都市センター)