

第5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5月14日（金） 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、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 ・第1回検討会議について
・今後の調査研究の方向性および報告書のとりまとめについて
・その他

1. 第1回検討会議について

○事務局からの資料説明

- ・ 2021年4月15日（木）に第1回都市自治体と都道府県の関係性に関する検討会議を開催した。新型コロナウイルス感染症の影響により、対面とオンラインの併用方式での開催となったが、市長5名、研究会座長・委員5名の計10名で活発な議論が行われた。
- ・ 都市自治体と都道府県の関係性に関する総論的事項としては、大都市制度改革、中核市における財源と権限のあり方、都道府県の補完・支援と今後の一般市のあり方、都道府県知事と市長のコミュニケーション、専門性の高い行政分野、財政面における市町村の自主性・自律性の尊重と明確なルールといった視点からの問題提起がなされた。
- ・ 新型コロナウイルス感染症対応にみる都道府県と都市自治体の関係性については、都市自治体が保健所を設置する意義として、住民に向けた情報発信、都市自治体の保健福祉部門等との連携（総合的な感染症対応）があげられるとの意見があった。また、都道府県設置保健所と都市自治体の関係性については、市町村の保健福祉部門等との連携強化、都道府県設置保健所における情報発信については「本庁」志向といった課題があるとの問題提起があった。
- ・ その他の事項として、地方創生臨時交付金をめぐっては、様々な課題があるとの発言があった。

○研究会座長・委員の発言

- ・ 参加市長からは、オンラインでもかなり踏み込んだご発言をいただき大変勉強になった。規模の大きな市の市長と一般市の市長とでは対照的なご発言もあり、興味深かった。また、都市自治体と都道府県の連携については、ヒアリング調査を行うなどしてフォローしていく必要があるのではないか。

- ・ 県庁所在地の都市自治体と都道府県では、意見が対立することも少なくないが、広域連携の場面で協力している事例があることは興味深い。
- ・ 新型コロナウイルス感染症の対応では、都道府県設置保健所の場合には、情報共有といった場面で、相互のコミュニケーションが問題になっていることを再確認した。
- ・ 都道府県の市町村の財政面への関わり、適切な運用かどうか、検証が必要であると感じた。

2. 今後の調査研究の方向性および報告書のとりまとめについて

① 今後の調査研究の方向性について

- ・ 都道府県による補完・支援と広域連携について、当該圏域に対して都道府県がどのように関わるのかというのは一つの論点であるように思う。また、県境を越えた市町村間での定住自立圏の取組みなどは現実に存在するが、これはそれぞれの都道府県のスタンスにもよるのではないか。
- ・ 地方自治法第 245 条以下には、国と自治体の関係性等についての規定があるが、都市自治体と都道府県の関係については、制度およびその運用を今一度検討することが必要ではないか。また、「市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない」（地方自治法第 2 条第 16 項）とあるが、これも市町村と都道府県の対等・協力関係を前提とする分権改革後の地方自治の考え方とは異なるようにも感じる。都道府県の手務を市町村に移す事務処理特例が可能であれば、市町村の手務を都道府県に移すこと（いわば「逆事務処理特例」）も検討してよいのではないか。
- ・ 今回の新型コロナウイルス感染症への対応の中で、地域保健法や感染症法では、保健所設置自治体を中心となって対応することとされるが、新型インフルエンザ特措法では、都道府県知事を中心とした制度設計がなされており、両者の関係は分かりにくくなっている。
- ・ 補完性の原理の考え方の一つの問題は、「誰かが補完できる」ということを前提としていることである。新型コロナウイルス感染症への対応の中で、市町村、都道府県、国のいずれも有効な対応が取れない場合があることが再確認された。このような場合にどのような対応が可能であるかは理論的には必ずしも明らかでない。
- ・ 基本的には基礎的自治体としての市町村が事務を担うが、効率性や今後の人口減少を踏まえ、都道府県や国が一定の役割を担っていくという補完性の原則について、教条主義的な議論をするのではなく、事務の性質や経済性・効率性を踏まえた検討が必要になるのではないか。
- ・ 都市自治体の総合行政主体としての性格については、都道府県との関係性、近隣市町村との関係も踏まえた議論が必要になるのではないか。また、民主主義や住民自治の観点も踏まえた検討が必要であろう。
- ・ 総合行政主体論における「総合性」については、2つのイメージがあるように思う。すなわち、①市町村は、あらゆる事象について対応すべきであり、少なくとも応答責任を有するという意

味での総合性と、②その仕事自体が不要または妥当ではないとして、あるいは財政的な状況等から政策判断を行い、自らの意思として実施しないことを許容する総合性である。総合性を②のようにとらえることを提唱してみることもよいかもしれない。

- ・ 本研究会の議論としては、総合行政主体の考え方を整理したうえで、都道府県と市町村が現状としてどのような関係にあるのか、そして今後どのような関係性を構築していくべきであるのかを論じていくのが良いのではないか。
- ・ 都市自治体と都道府県の関係性について、近年では両者の対等・協力を強調する意味で「協働」という言葉で整理する議論もあるが、協働については住民と自治体との間で用いることが一般的であり、違和感がある。

② 報告書のとりまとめについて

- ・ 座長・委員間の執筆分担について、それぞれの区分や位置づけを明確にしておく必要がある。
- ・ 本研究会としての報告書は、他の個別政策分野における議論の参考となるものとしたい。この意味で、多少抽象度が高くとも、それぞれの都市政策を検討するにあたっての基礎的な考え方や論点等を取りまとめていただけるとありがたい（事務局）。

3. その他

- ・ ヒアリング調査について、調査時期・調査先・調査内容などについて、次回以降もご検討いただきたい。報告書のとりまとめについては、次回研究会の前に座長と事務局で協議し、議論を整理することとする。

(文責：日本都市センター)