

# 人口減少時代の 都市自治体—都道府県関係



公益財団法人 日本都市センター

# 人口減少時代の 都市自治体—都道府県関係



公益財団法人 日本都市センター



## はしがき

超高齢・人口減少社会を迎え、今日の都市自治体を取り巻く環境は大きく変化している。地方分権改革から20年以上が経過し、都市自治体は、住民に身近な行政を担い、国や都道府県から様々な権限の移譲を受けるなどして、地域の総合行政主体として、住民の多様で複雑なニーズに応えるべく様々な取組みを進めている。一方、相次ぐ自然災害、新型コロナウイルス感染症は、新たな課題を突きつけており、複数の自治体による「広域連携」や国・都道府県による「補完・支援」も、地域課題解決のための重要な手法として注目されている。

国、都道府県、都市自治体の相互の関係は必ずしも自明のものではない。法的・制度的な理解にくわえて、より実態的な運用を見なければ、その全体像を把握することは困難である。とくに都市自治体と都道府県との関係については、これまで体系的な調査研究を行う機会は多くなかった。都道府県は地方自治法上、広域機能、補完機能および連絡調整機能を有するとされるが、これらの機能の位置づけや必要性は、指定都市や中核市等に対するものと、小規模な市町村に対するものとは大きく異なっている。また、地域によっては、都道府県と市町村が新たな形での連携・協力に取り組んでいるところもある。

そこで日本都市センターでは、2020～2021年度に、「都市自治体と都道府県の関係性に関する調査研究」を実施した。この調査研究では、学識者からなり理論的な検討を行う「研究会」と、市長が参加し学識者と意見交換を行う「検討会議」を設置し、多角的な観点から議論を行った。

本報告書は、上記の研究会および検討会議での議論にくわえ、複

数の都市自治体や都道府県に対して実施したヒアリング調査の結果を取りまとめたものである。本報告書が、今後の都市自治体と都道府県の関係性を考えるうえで、都市自治体関係者の参考となれば幸いである。

最後に、ご多用中にもかかわらず検討会議やヒアリング調査へご協力いただいた市長はじめ関係者の皆様には、厚く御礼申し上げます。また、横道座長をはじめ研究会に参加された学識者の方々には、研究会の議論や報告書のとりまとめにあたってひとかたならぬご尽力をいただいた。ここにあらためてその旨を記し、御礼を申し上げます。

2022年3月

公益財団法人日本都市センター

# 目次

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| はしがき .....                      | i         |
| エグゼクティブ・サマリー .....              | vii       |
| <b>序章 市町村と都道府県の新しい関係 .....</b>  | <b>1</b>  |
| 政策研究大学院大学                       |           |
| 特別教授・グローバルリーダー育成センター所長 横道 清孝    |           |
| はじめに .....                      | 2         |
| 1 地方分権改革後の地方自治体制 .....          | 2         |
| 2 地方自治体を取り巻く環境の変化 .....         | 5         |
| 3 現行地方自治体制の課題 .....             | 7         |
| 4 市町村と都道府県の新しい関係 .....          | 10        |
| <b>第1章 圏域における都市自治体の役割 .....</b> | <b>17</b> |
| 明治大学政治経済学部 地域行政学科長・教授 牛山 久仁彦    |           |
| 1 本章のテーマ：都市自治体の広域連携と都道府県 .....  | 18        |
| 2 市町村広域連携の現状 .....              | 20        |
| 3 自治体の広域連携と都道府県 .....           | 26        |
| 4 広域連携から考える市町村と都道府県の関係 .....    | 31        |

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 第2章 総合行政主体論の考え方 .....          | 35 |
| 東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之       |    |
| はじめに .....                     | 36 |
| 1 個人生活の総合性 .....               | 37 |
| 2 行政と総合性 .....                 | 40 |
| 3 多組織と総合性 .....                | 47 |
| おわりに .....                     | 54 |
| <br>                           |    |
| 第3章 都道府県による市町村との連携・補完・支援 ..... | 57 |
| 北海道大学公共政策大学院 教授 山崎 幹根          |    |
| はじめに .....                     | 58 |
| 1 第32次地制調に見る近年の議論の動向 .....     | 60 |
| 2 先進自治体における連携・補完・支援の諸事例 .....  | 63 |
| おわりに－今後の都道府県のありかた－ .....       | 67 |
| <br>                           |    |
| 第4章 市町村と都道府県の法的調整 .....        | 73 |
| 京都大学法学系（大学院法学研究科）教授 原田 大樹      |    |
| はじめに .....                     | 74 |
| 1 市町村と都道府県の法的関係 .....          | 75 |
| 2 条例による事務配分変更 .....            | 78 |
| 3 都道府県による補完可能性 .....           | 84 |
| おわりに .....                     | 85 |

|  |     |
|--|-----|
| 第5章 都市自治体の総合性                          | 87  |
| 日本都市センター 研究員 黒石 啓太                     |     |
| はじめに                                   | 88  |
| 1 都市自治体として取り組むべき政策課題に関する<br>基本的な考え方    | 88  |
| 2 都市自治体の「総合性」に関する考え方                   | 90  |
| おわりに                                   | 93  |
| <br>                                   |     |
| 第6章 市町村と都道府県の事務配分①                     | 95  |
| 日本都市センター 研究員 黒石 啓太                     |     |
| はじめに                                   | 96  |
| 1 「条例による事務処理特例」制度の運用                   | 97  |
| 2 広島県と大崎上島町との間における公害防止に係る<br>「事務の代替執行」 | 101 |
| おわりに                                   | 102 |
| <br>                                   |     |
| 第7章 市町村と都道府県の事務配分②                     | 105 |
| 日本都市センター 研究員 黒石 啓太                     |     |
| はじめに                                   | 106 |
| 1 大牟田市保健所設置の背景                         | 106 |
| 2 大牟田市保健所廃止の検討過程                       | 108 |
| おわりに                                   | 110 |



|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 第8章 市町村の広域連携と都道府県             | 113 |
| 日本都市センター 研究員 黒石 啓太            |     |
| はじめに                          | 114 |
| 1 高知県と市町村との関係性に関する考え方         | 114 |
| 2 「れんけいこうち広域都市圏」の概要と市町村との連携   | 119 |
| おわりに                          | 121 |
| 終章 都市自治体－都道府県関係の論点と展望         | 123 |
| 都市自治体と都道府県の関係性に関する研究会座長 横道 清孝 |     |
| 日本都市センター 理事・研究室長 石川 義憲        |     |
| 日本都市センター 研究員 黒石 啓太            |     |
| 1 都市自治体－都道府県関係の現状と論点          | 124 |
| 2 これからの都市自治体－都道府県関係           | 125 |
| [参考] ドイツからの示唆                 | 128 |
| 資料編 都市自治体と都道府県の関係性に関する研究会・    |     |
| 検討会議 資料                       | 129 |
| 都市自治体と都道府県の関係性に関する研究会         |     |
| 座長・委員名簿                       | 130 |
| 研究会および検討会議の開催日程               | 131 |
| 検討会議およびヒアリング調査の実施概要           | 132 |
| 執筆者プロフィール                     | 140 |

# エグゼクティブ・サマリー

## 序章 市町村と都道府県の新しい関係

政策研究大学院大学

特別教授・グローバルリーダー育成センター所長 横道 清孝

本章では、今回の地方分権改革により、都市自治体を始めとする市町村と都道府県の関係について、どのような変化が生じたのかを改めて確認するとともに、その後の社会経済環境の変化も踏まえた、市町村と都道府県の関係のあり方について論じている。

その上で、環境変化に対応するために、①補完性の原理に基づき市町村優先を基本としつつも、市町村と都道府県との事務配分の調整が、各地域の実情に応じて柔軟に双方向的に行われている、②補完性の原理に基づく「垂直的連携」だけでなく、対等・協力の立場で行う「水平的連携」、その両者の入り混じった連携・協力が、各地域の実情に応じて多様な形で行われている、という2つの新しい市町村と都道府県の関係の姿を提示している。

## 第1章 圏域における都市自治体の役割

明治大学政治経済学部 地域行政学科長・教授 牛山 久仁彦

地方分権改革によって市町村の役割と責任が増大する中、それを果たすための手段として「広域連携」施策が重要となっている。自治体の広域連携をめぐるのは、従来から一部事務組合や広域連合といった特別地方公共団体を創設する制度が用いられてきたが、近年では、第30次地方制度調査会の答申で示されたような「柔軟で弾力的」な制度を設けることが求められてきた。連携協約や委託などが活用され、それらを受けて、全国の自治体で定住自立圏や連携中枢都市圏が設けられている。こうした圏域の中では、連携中枢都市と

なる都市自治体の役割が大きくなる一方、都道府県の役割との関係が問われるような場合も考えられる。本章では、広域連携によって形成される圏域と都道府県の圏域のずれや役割の変化、あるいは双方のガバナンスのあり方に留意しながら、圏域における都市自治体の役割と都道府県との関係を検討する。

## 第2章 総合行政主体論の考え方

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

総合行政主体は、国・都道府県・市区町村という行政目線ではなく、個人を視点を据えて、個人生活に必要な総合的な財・サービスの確保を果たす役割として、考えるべきである。その意味で、総合行政の究極の主体は個人であり、行政は住民からの信託の反射的な作用を受けた客体に過ぎない。但し、個人の要望をそのまま確保するのではなく、必要性・総合性を認定するために、一定の自律性を持つ総合行政主体となる。都道府県や市区町村が先験的・制度的に総合行政主体となるべきとは言えず、むしろ、運用において総合行政主体を確保すべき責務を負っている。そして、個人にとって必要な財・サービスは、行政部門だけではなく、市場部門・社会部門を通じて、総合的に提供されなければならない。それゆえ、総合行政主体は、市場・社会部門にも影響を与えなければならない。

## 第3章 都道府県による市町村との連携・補完・支援

北海道大学公共政策大学院 教授 山崎 幹根

都道府県による市町村に対する公式的な補完・支援の手法が活用されていない一方、小規模市町村では、技術系職員の確保など専門性の高い事務執行に苦慮しつつも、現行制度を前提とした現状維持志向が強くはたらいっており、民間委託等のアウトソーシングなどによって対応している現状がうかがえる。こうした状況の中、総じて

都道府県は独自に多様かつ柔軟な手法によって広範な事業を執行しており、特に先進県では、垂直的、水平的な連携の調整主体として、調整に要するコストを引き受ながら連携・補完・支援を行っている。今後、こうした都道府県の役割を指定都市や中核市による水平補完に還元できるのか、または複数の都道府県を束ねた出先機関による垂直補完に代替可能なのかが問われることになる。

#### 第4章 市町村と都道府県の法的調整

京都大学法学系（大学院法学研究科）教授 原田 大樹

人口減少時代を迎えて、市町村間の連携の可能性が議論されているものの、中心市と周辺市町村との利害対立や、合併促進への懸念から、具体的な制度化には至っていない。これに対して、都道府県が市町村を補完する垂直補完は、現在の二層制の地方自治制度に適合的で、市町村間連携よりも容易に実現できるように見える。しかし、条例による事務処理特例の議論に見られるように、都道府県・市町村間での事務の移動は、都道府県の役割論や都道府県と市町村の相互関係の問題に大きな影響を与え、地方自治法のシステム全体に大きな変更を加える必要が生じる。都道府県による市町村の補完事例の多くがインフォーマルな支援の形態をとる現状は、このような法的分析からは十分に首肯できるところであり、フォーマルな法制度を設計するのであれば地方自治法の体系全体を十分に考慮した議論が不可欠と考えられる。

#### 第5章 都市自治体の総合性—明石市の事例から—

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

先進的な施策に取り組んでいる都市自治体のなかには、法律上明確に都市自治体の権限であると規定されていない事務についても、住民に最も身近な総合行政主体であるという観点から、市長のリー

ダーシップのもと積極的に取り組んでいる事例がある。本章では、兵庫県明石市へのヒアリング調査結果をもとに、都市自治体として取り組むべき政策課題に関する基本的な考え方やそのプロセスについて報告する。

## 第6章 市町村と都道府県の事務配分①

—広島県における「条例による事務処理特例」と「事務の代替執行」の運用事例から—

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

「条例による事務処理特例」や「事務の代替執行」は、いずれも市町村と都道府県等の間で事務の実施主体を変更することを可能とする地方自治法上の制度である。限られた行政資源のなかで、いかに効果的・効率的に事務を処理するかという視点からは、これらの制度の活用も検討しながら、地域における行政のあり方を考える必要がある。本章では、広島県へのヒアリング調査結果をもとに、それぞれの制度の特徴、運用状況、留意点といった視点から報告する。

## 第7章 市町村と都道府県の事務配分②

—大牟田市における「保健所政令市」指定解除の事例から—

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

新型コロナウイルス感染症への対応で注目が集まる保健所には、都道府県が設置するものと都市自治体が設置するものがある。福岡県大牟田市では、2020年4月に「保健所政令市」の指定が解除され、保健所機能を福岡県に移管した。本章は、同市へのヒアリング調査結果から、保健行政を事例として、今後の都市自治体と都道府県の間での事務のあり方に関する動向と論点について報告するものである。

## 第8章 市町村の広域連携と都道府県—高知県の取組み事例から— 日本都市センター 研究員 黒石 啓太

市町村間の広域連携に都道府県がどのようにかわるかについて、全国的に様々な事例がある。本章では、深刻な人口減少や高齢化に直面して、全県域を対象とする「れんけいこうち広域都市圏」を形成している高知県に注目し、とくに広域自治体としての高知県と圏域の中心的な都市としての高知市の役割分担と両者の関係性構築に向けた取組みについて報告する。

### 終章 都市自治体—都道府県関係の論点と展望

都市自治体と都道府県の関係性に関する研究会座長 横道 清孝  
日本都市センター 理事・研究室長 石川 義憲  
日本都市センター 研究員 黒石 啓太

今後の都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあたっては、総体として行政資源の量が限られるなかで、いかにしてこれを共有し、効果的で持続可能な行政サービスを提供するかということが重要な論点となる。また、新型コロナウイルス感染症への対応をみても、都市自治体と都道府県が対等な立場で連携・協力して取り組むことの必要性が見て取れる。このような視座に基づき、本章では、政策分野や地域課題の性質に応じて、連携して必要な施策を講じることのできる日常的に風通しの良い関係を構築し、柔軟な都市自治体—都道府県関係を実質化することが、今後の重要な論点となることを論じている。



序章

# 市町村と都道府県の新しい関係

政策研究大学院大学 特別教授・グローバルリーダー育成センター所長  
横道 清孝



## はじめに

いわゆる地方分権一括法（1999年）の制定を中心とする20世紀末の地方分権改革（以下、「今回の地方分権改革」という。）は、我が国の地方行政体制に関する明治維新、戦後改革に続く「第三の改革」を目指した大改革であった。

同法の施行から20年以上が経過し、新しい体制が定着してきているが、従来の強力な中央集権体制の変革を目指したこの改革においては、当然ながら、その焦点は国と地方の関係のあり方に置かれ、市町村と都道府県の関係のあり方については、いわば脇役的なあまり目立たない位置に置かれていた。

そこで、本章では、今回の地方分権改革により、都市自治体を始めとする市町村と都道府県の関係について、どのような変化が生じたのかを改めて確認するとともに、その後の社会経済環境の変化も踏まえた、その新しい関係のあり方について論じてみることにしたい。

## 1 地方分権改革後の地方自治体制

### (1) 国と地方の関係に関する変化

今回の地方分権改革の最大の成果は、機関委任事務制度の廃止である。機関委任事務制度は、知事や市町村長を国の下部機関と位置付けて、国の各省庁の指揮監督の下に、国の事務を執行させる仕組みであり、その機関委任事務の割合は、都道府県で7～8割、市町村でも3～4割を占めていると言われていた。

この機関委任事務制度が廃止され、従来の機関委任事務の大部分は、地方自治体の事務とされた。これは、観念的にはあるが国から地方自治体への大きな事務移譲とすることができ、このことによ

り、国（各省庁）と地方自治体の関係は、従来の上下・主従から対等・協力の方向へと大きく変化したのである。

また、それと併せて、地方自治体に対する国（各省庁）の関与のあり方についても、必要最小限の原則や関与の基本類型等の新しいルールが創設されるとともに、国（各省庁）の関与に不服がある場合の不服申立て機関として国地方係争処理委員会が設置された。

## (2) 市町村と都道府県の関係に関する変化

従来、市町村が処理する機関委任事務については、都道府県知事も指揮監督権を有しており（今回の地方分権改革による改正前の地方自治法（以下、「旧法」という。）第150条）、市町村に対する都道府県の上位性が認められていたが、機関委任事務制度の廃止に伴い、この都道府県知事の指揮監督権も廃止された。

また、従来、都道府県知事は、その権限に属する事務の一部を市町村長に委任することができるという事務委任の制度があり（旧法第153条第2項）、委任した事務に関する処分・取消・停止権（旧法第151条第1項）や、当該事務が機関委任事務である場合には前記の指揮監督権を有していたが、今回の地方分権改革により、この事務委任の制度も廃止された。

さらに、従来、都道府県は、市町村の行政事務に関し条例で必要な規定を設けることができ（旧法第14条第3項、いわゆる「統制条例」）、当該行政事務に関する市町村の条例が当該条例に違反するときは、その条例は無効とされていたが（同条第4項）、今回の地方分権改革により、この統制条例の規定も削除された。

その結果、これらに基づく都道府県の市町村に対する上位性が解消され、国（各省庁）と地方自治体との関係と同様に、両者の関係は対等・協力の方向へと大きく変化したのである。

なお、市町村に対する都道府県の関与のあり方についても新しい

ルールが創設されるとともに、都道府県の関与に対する不服申立て機関として、旧自治紛争調停委員の権限を拡大する形で自治紛争処理委員の制度が整備された。

### (3) 現在の市町村と都道府県の関係性

現在の市町村と都道府県との関係は、両者とも地域における総合行政主体として対等であり、前者は基礎自治体として、後者は広域自治体として、それぞれの役割を果たしていくという関係にある。

その役割分担については、シャープ勧告で示された地方自治体優先・市町村優先の原則が適用され、市町村が処理することができるものは市町村が担い、市町村が処理できないものは都道府県が担い、さらに都道府県でも担うことができないものを国が担うということとなっている。

これは、ヨーロッパにおいて広く受け入れられている補完性の原理（Principle of Subsidiarity）の考え方、すなわち事務の配分においては、まず住民に最も近い団体を優先すべしという考え方と同様であり、我が国においても、この補完性の原理が実質的に受け入れられたとみるべきであろう。

今回の地方分権改革以降、この補完性の原理の考え方に基づき、都道府県から市町村への事務移譲が進み、従来と比べて市町村の役割が高まってきている。また、平成の大合併が行われたことにより、町村の数が大きく減少する一方で市の数は増加し、都市自治体を中心とした地方行政体制が形成されてきた。

しかしながら、一方で市町村に対する都道府県の上位性が全く無くなったわけではない。新しい関与のルールの下でも、都道府県は市町村に対して許認可や是正の指示等の権力的関与ができる場合があり、また、統制条例はなくなったものの、市町村条例に対する都道府県条例の優越性が認められている。さらに、市町村を包括する

広域自治体という立場から、都道府県には市町村間の調整や市町村の補完・支援という役割を果たすことも求められている。

## 2 地方自治体を取り巻く環境の変化

今回の地方分権改革以降、地方自治体を取り巻く環境変化の中で、特に大きく、かつ将来にわたって影響を及ぼしていくと思われるものは、次の3つであり、地方自治体制もこれらの変化に対応できるものとしていく必要がある。

### (1) 人口減少社会の到来と高齢化の進展

まず、本格的な人口減少社会が到来したことである。我が国の人口は、国勢調査でみると2010年の1億2,806万人をピークに減少し、2020年では約200万人減の1億2,615万人となっている。この減少傾向は、今後も長期にわたって続くと思込まれている。

また、その中で、高齢化はさらに進展する。我が国の高齢者人口（65歳以上）は、同じく国勢調査でみると、2010年に2,948万人であったものが、2020年には3,603万人と約650万人以上増加し、今後も2040年頃まではこの増加傾向が続くと思込まれている。

地方自治体は、このような状況の下で、インフラの維持・更新を含む行政サービスの維持、地域の活性化、新たに発生する地域課題に対処していかなければならない。そのためには、行政が持っている資源（リソース）、さらには民間や地域が持っている資源を如何に上手く有効活用していくかという視点が重要となってくる。

### (2) 気候変動による災害の多発・激化

2つ目は、気候変動による災害の多発・激化である。我が国は、もともと台風や地震等の災害の多い国であったが、地球温暖化に伴

う気候変動により、2018年の西日本豪雨、2019年の台風19号、2020年の熊本豪雨など、毎年のように従来経験したことのない集中豪雨や大型台風の被害に見舞われるようになった。

我が国は2050年カーボンニュートラルを宣言したが、世界各国が脱炭素社会の実現に向けた取組みを開始しており、地方自治体においても、その取組みを強化していくことが必要である。しかしながら、それでもなお地球温暖化は進行し、今後も気候変動がもたらす災害の多発・激甚化が予想される。

このため、地方自治体は、災害対応能力（レジリエンス）をさらに強化していく必要がある。また、自然災害以外にも、新型コロナウイルス等の感染症やサイバー攻撃等の新しい分野の危機対応能力の向上も必要となっている。

### (3) ICT・AIの発達とデジタル社会の到来

3つ目は、ICT（情報通信技術）やAI（人工知能）の目覚ましい発達によるデジタル社会の到来である。デジタル社会というのは、我々が暮らす現実世界とバーチャルな空間が混ざり合った社会であり、様々な分野で社会の姿を変えていくことが予想される。

国は、2021年にデジタル庁を設置し、誰一人取り残さないデジタル社会の実現に向けて、様々な分野での取組みを開始している。地方自治体においても、国の「自治体DX推進計画」（2020年）を受け、様々な取組みを積極的に推進していく必要がある。

地方自治体の情報システムの標準化・共通化、マイナンバーカードの普及促進、行政手続きのオンライン化、AI・RPAの利用促進等が進められていく中で、地方自治体の行政運営の姿も大きく変わっていくことが予想される。

### 3 現行地方自治体制の課題

#### (1) 総合行政主体と広域連携

今回の地方分権改革による地方自治法の改正により、地方自治体は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（同法第1条の2第1項）とされ、また「地域における事務・・・を処理する」（同法第2条第2項）とされた。

地方自治体は、従来から地域における総合行政主体であるとされてきたが、このことを地方自治法上より強化する形で明確化したものである。地方自治体は、個別法令により付与された権限に基づき事務を処理するとともに、この地方自治法により与えられた一般的権限（general competence）に基づき、住民福祉の維持・向上のために幅広い分野にわたる行政を総合的に実施していくこととなった。

ただし、我が国の地方自治体制は、市町村と都道府県という二層制を取っており、そのいずれもが総合行政主体とされているため、両者の間での適切な役割分担が必要となってくる。

この点について地方自治法は、都道府県については、広域自治体として、①広域事務（広域にわたるもの）、②連絡調整事務（市町村に関する連絡調整に関するもの）及び③補完事務（その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの）を処理するとし（同法第2条第5項）、市町村については、基礎自治体として、都道府県が処理する広域事務、連絡調整事務および補完事務を除き、一般的に地域における事務を処理するとともに（同条第3項）、都道府県が処理する補完事務については、市町村の規模および能力に応じて、市町村も処理することができるとしている（同条第4項）。

さらに、同法は、都道府県と市町村は「その事務を処理するに当

たっては、相互に競合しないようにしなければならない」(同条第6項)とし、両者の競い合いにより無駄が生じないように求めている。

都市自治体を始めとする市町村は、このような都道府県との役割分担の下で、住民に最も身近な総合行政主体として、住民福祉の維持・向上のために住民生活全般にわたる総合的な行政を行っているのである。

先に述べた大きな環境変化を踏まえると、今後は、行政資源の一層の有効活用や災害対応能力の向上、さらには自治体DX (Digital Transformation) の推進などを図りつつ、総合的な行政を持続可能な形で展開していかなければならない。

この点に関して、第32次地方制度調査会は、その答申(「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」2020年6月26日)において、地方自治体のあり方を今後想定される変化やリスクに適応したものへと変換していくためには、地方行政のデジタル化、公共私連携、地方議会への多様な住民の参画と併せて、地方自治体間の広域連携が重要であるとしている。

## (2) 市町村間の広域連携

我が国においては、環境変化に伴う地域における行政ニーズの増加やその複雑化・高度化等に対応するために、合併という手段により基礎自治体である市町村の規模・能力を拡大・強化してきた。

明治、昭和および平成と3度にわたる大合併を経て、都市自治体を始めとする市町村は、その行財政能力を向上させてきていることから、市町村が担うべき事務については、それぞれが独立した総合行政主体として、それぞれ処理していくことが基本となる。

しかしながら、市町村の規模や地域の状況等によっては、その事務を市町村ごとに担うことが合理的でない場合があり、そこに市町

村間の広域連携の必要性が生じてくる。

この広域連携については、既に明治の市制町村制（1888年）に組合という制度が導入され、その活用がなされていたが、現在の地方自治法にも一部事務組合や事務の委託を始めとして様々な広域連携の制度が設けられており、その活用が図られている。

総務省の「地方公共団体の事務の共同処理の状況調（平成30年7月1日現在）」（以下、「共同処理状況調」という。）によれば、市町村は、1,429の一部事務組合を設け、ごみ・し尿処理や消防・救急等の事務を共同処理し、110の広域連合を設けて、後期高齢者医療や介護保険関係等の事務を共同処理している。両者を合わせると1,539となり、市町村の数（1,718）とほぼ同じ数の組合（特別地方公共団体）が全国に存在していることになる。

これに加えて、事務の委託を始めとして、組合以外の広域連携の制度も多く活用されており、市町村は総合行政主体ではあるが、すべての事務を自ら処理するのではなく、必要に応じて様々な広域連携の制度を活用し、他の市町村と連携を行うことにより行政サービスの維持・向上に努めているのである。

1970年代以降、道路ネットワークの整備やマイカーの普及により住民の日常生活圏が市町村の区域を越えて拡大し、その日常生活圏をベースとした市町村間の広域連携が大きく進展した。その際、かつては広域市町村圏や大都市周辺地域広域行政圏、現在では連携中枢都市圏や定住自立圏といった圏域の枠組みが活用されている。

今後、人口減少や高齢化の更なる進展により、この住民の日常生活圏において様々な問題が生じてくることが予想される。その場合、市町村ごとの対応とともに、その日常生活圏を構成する市町村間の広域連携がますます重要となってくるが、都市自治体には圏域の中心市等として、この広域連携において重要な役割を果たしていくことが求められる。



また、災害対応能力の向上、特に大規模災害への対応という観点からは、日常生活圏の外にある市町村との広域連携（遠隔型連携）も考えていく必要がある。

### (3) 市町村と都道府県との連携

市町村が他の地方自治体と連携する場合、通常は基礎自治体として同じ事務を処理する市町村が相手となるが、必要に応じて広域自治体である都道府県と連携することも考えられる。

地方自治法に定める広域連携の諸制度は、市町村と都道府県との連携にも適用できるものとなっており、先の総務省の共同処理状況調によると、やはり市町村間の広域連携が大きなウエイトを占めているものの、市町村と都道府県の間でも、公平委員会に関する事務の委託を始めとして様々な種類の連携が行われている。

市町村は、事務の処理に当たっては、地域における総合行政主体として、まずは単独で自ら対応することを考え、次に同じ基礎自治体同士である他の市町村との広域連携を考えるべきであるが、今後の環境変化を踏まえると、行政資源の有効活用、災害対応能力の強化および自治体DXの推進、いずれの観点からしても、都道府県との連携について、その強化を図っていくことが重要となってくる。

## 4 市町村と都道府県の新しい関係

### (1) 補完性の原理と事務の配分

地方分権改革の流れの中で、これまで、国から地方、都道府県から市町村への事務移譲が進められてきた。また、各都道府県においても、今回の地方分権改革で新しく導入された条例による事務処理の特例制度（自治法第252条の17の2）を活用して、市町村への事務移譲が進められてきた。

これは、先に述べた地方自治体優先・市町村優先の原則や補完性の原理からみて望ましい変化と言えるが、今後の環境変化を踏まえた場合、とにかく市町村への事務移譲を進めていくべきという一方向的な考え方だけでは問題があるのではないと思われる。

そこで、改めて補完性の原理について確認してみると、ヨーロッパ各国における地方自治の国際的スタンダードとなっているヨーロッパ地方自治憲章(European Charter of Local Self-Government: 1985年制定)では、補完性の原理について以下のように規定している(第4条第3項)。

“Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibilities to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirement of efficiency and economy.”  
(仮訳<sup>1</sup>)

「公的責務は、一般的に市民に最も身近な行政主体が優先的に遂行する。他の行政主体への責務の配分は、任務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請を考慮して行わなければならない。」

住民に最も身近な市町村への優先的な事務配分を基本としつつも、事務の範囲や性質、さらには効率性や経済性も考慮して、そのほうが望ましい場合には、他の行政主体への事務配分も認めていることが分かる。

今後、人口減少や高齢化の進展に伴い、行政に対する効率性や経済性の要請はますます高まってくるであろうし、デジタル社会が到来する中でより高度な専門性が求められる事務も増えてくる。

国との関係はさておくとして、市町村と都道府県との間の事務配分については、従来のように都道府県から市町村への一方向的な事

---

1 全国知事会(2004)p.43を参照。

務移譲ではなく、市町村優先の考え方を取りつつも、両者の間でのような事務配分を行うことが最も合理的であるかという観点からの検討が必要となっている。

その場合、法律によって全国一律に市町村と都道府県の実務配分の変更を行うこともあるであろうが、市町村の規模や大都市の有無等を含め各地域が置かれた状況は様々であるため、都道府県ごとに必要な事務配分の調整を図っていくことが必要となってくる。

都道府県から市町村への事務移譲については、先に述べた条例による事務処理の特例制度の活用が基本となるであろうが、事務の委託（自治法第252条の14）の活用も可能である。一方、市町村から都道府県への事務移譲については、条例による事務処理の特例制度は利用できないが、事務の委託の活用は可能である。また、保健所のように、この事務配分の調整に当たって国の政令改正が必要な場合もある。

なお、事務自体を移すわけではないが、その執行を任す事務の代替執行（自治法第252条の16の2）という制度もあり、都道府県から市町村、市町村から都道府県のいずれも活用が可能となっている。

現在の事務配分をベースとして、環境変化に対応するために、市町村優先を基本としつつも、市町村と都道府県との事務配分の調整が、いったん移譲した事務についての見直しも含めて、各地域の実情に応じて柔軟に双方向的に行われているというのが、今後の市町村と都道府県の関係の1つの姿ではないかと思われる。

## (2) 補完性の原理と都道府県との関与

補完性の原理は、より下位の社会単位を優先すべきという考え方であるが、それと共に、より上位の社会単位は、より下位の社会単

位を助けるために介入する義務があるとする考え方でもある<sup>2</sup>。

これを市町村と都道府県との関係に適用すれば、都道府県は、市町村が担う事務は市町村が処理すべきとして関わらないのではなく、必要に応じて市町村を助けるために関与すべきということになる。

実際にも、都道府県は、市町村に対して情報提供、助言、財政的支援や人的支援等様々な形での補完・支援を行っている。先に述べた事務の委託や事務の代替執行についても、都道府県が市町村を助ける手段として用いられる場合には、都道府県の補完・支援に含めることができる。

ただし、この補完性の原理に基づく介入は、福祉国家的介入（機関委任事務的介入）が、とにかく画一・平等を目指して行われるのに対して、下位の社会単位の自主性を尊重し、奨励するような形で行われるものであるとされている<sup>3</sup>。

この考え方を受けて、先のヨーロッパ地方自治憲章においては、財政調整制度の必要性について規定するとともに、それは地方自治体の決定の自由を減らすものであってはならないとし（第9条第5項）、また、補助金についても、その交付により地方自治体の決定の基本的自由を侵害するものであってはならないとしている（同条第7項）。

したがって、都道府県が市町村に対する補完・支援を行う場合にも、それは市町村の自主性を尊重したものであることが求められる。

また、先に述べたように、今後、市町村間の広域連携がますます重要となってくることから、市町村に対する都道府県の補完・支援については、個別市町村に対する補完・支援とともに、市町村間の

---

2 同上pp.36-37を参照。

3 同上p.37を参照。

広域連携に対する補完・支援が、市町村間の利害調整や連携中枢都市圏・定住自立圏の推進も含め、ますます重要となってくるが、その場合においても、関係市町村の自主性を尊重した補完・支援であることが求められる。

### (3) 市町村と都道府県の連携・協力

これまで述べてきたように、補完性の原理からは、事務の配分における市町村の優先と都道府県の関与における市町村の自主性の尊重ということが導き出される。これらは、地方分権や地方自治の尊重という観点から望ましいものであり、このような考え方の下で、市町村と都道府県は、いずれも総合行政主体としてそれぞれの行政を展開し、また、都道府県は必要に応じて市町村の補完・支援を、その広域連携に対する補完・支援も含めて行っていくことになる。

しかしながら、今後の環境変化に対応していくためには、市町村と都道府県との連携の強化が必要となってくることは先に述べたとおりであり、そのためには、上位・下位関係を前提とした補完性の原理だけでは不十分であり、補完性の原理に加えて、今回の地方分権改革で提示された「対等・協力」という観点が重要となってくる。

従来、市町村と都道府県の連携は、市町村がその事務を行うに当たって都道府県がそれを助けるという、補完性の原理に基づく補完・支援を念頭において「垂直的連携」という言葉が使われてきたが、市町村と都道府県の連携は、このような補完・支援に限られるものではない。

市町村と都道府県が、それぞれ担っている事務について、より効果的・効率的に実施するために連携する場合もあるのである。

同じ事務について連携する場合（観光振興やインフラ管理、保健所の共同設置等）もあれば、違う事務について連携する場合（医療と福祉等）もあるが、これらは、市町村と都道府県が対等・協力の

立場で、Win-Win関係の構築を目指して行われる連携であり、いわば市町村と都道府県との「水平的連携」であるといえる。

補完性の原理に基づく「垂直的連携」、対等・協力の立場で行う「水平的連携」、あるいは、その両者の入り混じった連携・協力が、環境の変化に対応し、持続的な行政サービスの提供や地域の活性化を図るために、各地域の実情に応じて多様な形で行われているというのが、今後の市町村と都道府県の関係のもう1つの姿であろう。

### 参考文献

- 長野士郎（1995）「逐条地方自治法 第12次改訂新版」学陽書房
- 松本英昭（2017）「新版 逐条地方自治法 第9次改訂版」学陽書房
- 第32次地方制度調査会（2020）「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方に関する答申」（2020年6月26日）
- 全国知事会（2004）「地方自治の保障のグランドデザインー自治制度研究会報告書ー」



## 第1章

# 圏域における都市自治体の役割

明治大学政治経済学部 地域行政学科長・教授 牛山 久仁彦



## 1 本章のテーマ： 都市自治体の広域連携と都道府県

地方分権改革は、自治体の権限の拡大と財源確保、そして国と地方の関係改革によって、自治体、とくに都市自治体のありように大きな変化をもたらした。また、「平成の大合併」は、都市自治体の大規模化をもたらし、多くの「大都市」を生むこととなった。あわせて、「平成の大合併」は、大都市と小規模自治体の規模の差を広げる状況を生んでおり、自立して行政運営が可能な大都市と、相互に連携し、国や県の垂直補完を受けなければ行政運営がままならない小規模自治体への二極化が進んでいるようにも思える。

このことは、本研究会のテーマである都市自治体と都道府県の関係にも大きく影響している。大都市自治体と小規模自治体では、都道府県との関係が異なっており、自立をめざす大都市と、都道府県との垂直補完を必要とする小規模自治体では、都道府県の位置づけの違いが生じることとなる。

そうした状況に一石を投じる施策が自治体の広域連携である。自治体の広域連携は、複数の自治体は何らかの方法で連携することにより、政策の立案・執行を進めるものである。後にみるように、広域連携施策にはさまざまなものがあり、その特徴もさまざまである。なお、ここで広域連携という場合には、複数の自治体が連携する場合をさし、本章で広域行政という場合は、それが、都道府県が広域行政を担うことも含めて用いる。その意味では、広域連携も広い意味での広域行政の中に含まれる。本章で注目するテーマが都道府県の圏域と広域連携の圏域の重複や役割分担を問題にするのも、そうした広域行政のあり方をめぐる議論を中心に展開されるからである。

2013年に示された第30次地方制度調査会（以下、「30次地制調」と

いう。)の答申は、その第4において、「基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制」と称して、「平成の大合併」後の基礎自治体のあり方と広域行政について検討を行っている。また、2020年の第32次地方制度調査会答申(以下、「32次地制調」という。)は、「2040年頃にかけて生じる変化・課題、そして大規模な自然災害や感染症等のリスクにも的確に対応し、持続可能な形で地域において住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるようにするためには、地方公共団体がそれぞれの有する強みを活かし、それぞれの持つ情報を共有し、資源を融通し合うなど、地域の枠を越えて連携し、役割分担を柔軟に見直す視点が重要となる。市町村においては、他の地方公共団体と連携し、住民の生活機能の確保、地域の活性化・経済成長、災害への対応、地域社会を支える次世代の人材の育成、さらには、森林や農地の保全、持続可能な都市構造への転換、技術やデータを活用した都市・地域のスマート化の実現などのまちづくり等に広域的に取り組んでいくことが必要である」(第30次地方制度調査会, p.14)として、今後の広域連携の重要性を指摘している。さらに、「市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援など、多様な手法の中から、最も適したものを市町村が自ら選択することが適当」(同上)であるとし、都道府県と市町村のあり方に言及しているのである。

こうした国の動向と自治体をめぐる現状を見る時、自治体の広域連携には、都市自治体と都道府県の関係を考える上で、さまざまな論点が浮かんでくる。ここでは、それらをふまえ、市町村と都道府県の関係について考えてみたい。なお、本章では、専ら市町村による広域連携のみを取り扱い、また、特別区は、市町村とならんで基礎的自治体として位置づけられるが、章全体を通じて、特別区も含めた意味で市町村と表記することとする。

## 2 市町村広域連携の現状

### (1) 広域連携方策の多様性

まずは、現状の市町村の広域連携の現状について見ておきたい。現行制度においては、自治体が広域連携を行う方法として、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、といった法人の設立を要しない簡便な仕組み、そして、特別地方公共団体としての一部事務組合、広域連合が存在する。図1-1は、制度の概要と運用状況についての総務省の整理である。

図1-1 広域連携の仕組みと運用状況

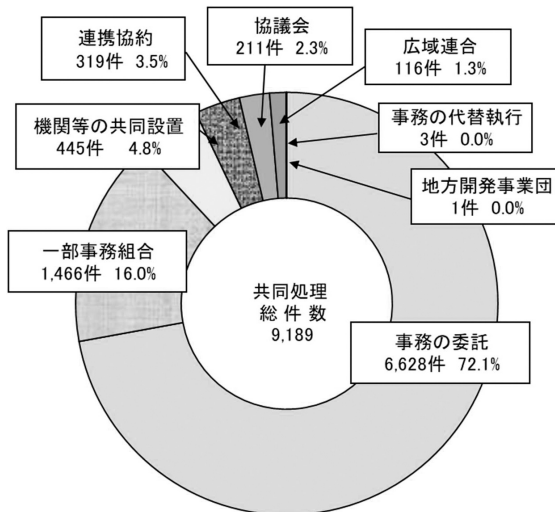
| 広域連携の仕組みと運用について |          |  |   |
|-----------------|----------|--|---|
| 共同処理制度          | 制度の概要    | 運用状況(H30.7.1現在)  |   |
| 法の改正による広域連携の仕組み | 連携協約     | 地方公共団体が、連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定めるための制度。                                      | ○締結件数: 319件<br>○連携中: 中核市圏の形成に係る連携協約: 240件(75.2%)、その他: 79件(24.8%)                    |
|                 | 協議会      | 地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。  | ○設置件数: 211件<br>○主な事務: 消防41件(19.4%)、広域行政計画等27件(12.8%)、救急25件(11.9%)                   |
|                 | 機関等の共同設置 | 地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度。                                     | ○設置件数: 445件<br>○主な事務: 介護区分認定審査127件(28.5%)、公平委員会114件(25.8%)、障害区分認定審査106件(23.8%)      |
|                 | 事務の委託    | 地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。   | ○委託件数: 6,628件<br>○主な事務: 住民票の写し等の交付1,402件(21.2%)、公平委員会1,180件(17.8%)、競艇861件(13.0%)    |
|                 | 事務の代替執行  | 地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる制度。                                    | ○代替執行件数: 3件<br>○上水道に関する事務: 1件、簡易水道に関する事務1件、公害防止に関する事務: 1件                           |
| 別の改正による仕組み      | 一部事務組合   | 地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。  | ○設置件数: 1,466件<br>○主な事務: ごみ処理400件(27.3%)、し原処理326件(22.2%)、救急265件(18.3%)、消防263件(18.3%) |
|                 | 広域連合     | 地方公共団体が、広域にわたり処理することが望ましいと認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。 | ○設置件数: 116件<br>○主な事務: 高齢者医療51件(44.0%)、介護区分認定審査46件(39.7%)、障害区分認定審査31件(26.7%)         |

出典：総務省HP

もともと、自治体の広域連携では、圏域の中で自治体が協力して、ごみ処理や介護保険などに取り組むものとして多用され、一部事務組合が全国各地に設置された。広域連合制度は、それをいわばバージョンアップしたものであり、より統治性の強い特別地方公共

団体を設立するものであったといえる。しかし、図1-1および図1-2にみられるように、近年の状況を見ると、事務の委託や新設された連携協約などの割合が増大しており、特別地方公共団体を設置しない、比較的簡便な広域連携の仕組みを採用する自治体が増えている。このことは、30次地制調の提起したテーマでもある。

図1-2 共同処理方式の方式別割合（平成30年現在）



出典：総務省HP

30次地制調の答申では、「より弾力的な広域連携の制度」を設けることとすべきであるとされ、定住自立圏制度を推進すると共に、そこにおいて自治法上の事務の共同処理にかかる規約を定めることが求められることから、「市町村間の広域連携を一層促していくための新しい「柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである」と指摘する（第30次地方制度調査会, p.17）。基本的には、「集約とネットワーク化」を推進し、中心自治体と周辺自治体の連携による、効果的で効率的な行政サービス提供体制を構築すると共に、それが

より容易になる制度構築をめざしていくという基本方針が示されているのである。なお、三大都市圏については、そうした地方圏での方策をそのまま応用することは適切でなく、各都市が水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であるとして、大都市部と地方圏での異なる政策展開を提示している（同上, pp.18-19）。

こうした連携方策が提起される背景には、広域連携の仕組みについて、「一部事務組合や協議会については迅速な意思決定が困難ではないか、機関の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないか、事務の委託については委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないか」（同上, p.17）といった問題意識がある。ポスト合併後の基礎自治体のあり方について、広域連携による行政サービスの持続的な供給に期待しながらも、新しい展開が求められ、それが連携中枢都市圏の形成の促進という制度設計につながっていくのである。

## (2) 定住自立圏と連携中枢都市圏

### ア 広域連携の新たな展開

高度経済成長期以降、広域化する行政課題や住民ニーズに対応するため、さまざまな広域行政の仕組みが構築され、先に触れたような一部事務組合や広域連合などの地方自治法に基づいて圏域設定を行う制度が生まれ、一方で、地方中核都市地域やふるさと市町村圏などの各省庁の施策も展開されてきた。

一方で、深刻な人口減少、少子高齢化の状況をふまえ、具体的な広域連携施策が制度化されたのは、2000年代に入ってからである。2008年12月、総務省は「定住自立圏構想推進要綱」を策定・公表し、「一定の人口規模を有する都市が、周辺の市町村と圏域を構成する構想」が示された。「定住自立圏」は、「集約とネットワーク」に基

づき、中心市と近隣市町村が連携し、圏域全体の活性化を図るものだとされる。具体的には、圏域として必要な生活機能の確保に中心的な役割を担う中心市<sup>1</sup>が中心市宣言を行い、近隣市町村の意思(中心市と近隣市町村の1対1の定住自立圏形成協定締結)によって圏域が形成される。そして、中心市が定住自立圏共生ビジョンを策定し、そのなかで圏域の将来像や協定に基づく取組みなどを示すこととされている。

ここで、中心市には、大規模商業・娯楽機能、中核的な医療機能、各種の生活関連サービス機能など、近隣市町村を含めた圏域全体の暮らしを支えることが求められ、一方で、近隣市町村には環境、地域コミュニティ、食料生産といった観点からの役割が期待される。中心市と近隣市町村の連携によって、「定住」のための暮らしに必要な機能を総体として確保することで、「地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止め」、「地方圏への人の流れを創出する」ことが目指されているのである(総務省 2018a, p.1)。

さらに、30次地制調答申は、地方の中核的な役割を果たす都市(地方中枢拠点都市)を核として、近隣市町村が相互に役割分担を行い、連携することで圏域全体の活性化を図る新たな広域連携の必要があると主張する(第30次地方制度調査会 2013, pp.17-18)。その結果、2014年に制度化されたのが「連携協約」であり、これらを受けて創設された「連携中枢都市圏」である。これは、地域の中核となる中心都市(連携中枢都市)が近隣の市町村と連携し、「コンパクト化とネットワーク化」により、圏域全体の活性化をめざすものである。連携中枢都市圏の仕組みは、定住自立圏と重なる部分が多い。

---

1 中心市の要件は、①人口5万人程度以上(少なくとも4万人超)、②昼夜間人口比率が1以上、③三大都市圏の区域外の市(三大都市圏の区域内に所在する場合は、特別区又は政令指定都市に通勤通学する者の割合が1割未満)とされている(総務省 2018a, pp.3-4)。

すなわち、連携中枢都市<sup>2</sup>が連携中枢都市宣言を行い、近隣の市町村と1対1で連携協約を締結することで圏域が形成され、連携中枢都市は連携中枢都市圏ビジョンを策定し、圏域の将来像や連携協約に基づく取組みなどを定める。

連携中枢都市には、①圏域全体の経済成長の牽引、②高次都市機能の集積・強化、③生活関連機能サービスの向上が期待され、連携中枢都市と近隣市町村が連携することで、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し、活力ある社会経済を維持するための拠点形成を図ることが目的とされている（総務省 2018b, p.1）。定住自立圏と比較してみると、中心となる連携中枢都市に圏域全体の経済成長の牽引という役割が期待されており、圏域人口規模が大きくなっている。

## イ 定住自立圏の形成状況

2009年にスタートを切った定住自立圏は、全国で127圏域が形成されており、535市町村がこれを形成している<sup>3</sup>。全国1,741市町村のうち、約3割が定住自立圏を構成していることとなる。都道府県別の状況を見ると、定住自立圏の形成数が最も多いのは北海道で14圏域（11.6%）、次いで秋田県、栃木県、熊本県がそれぞれ7圏域（6.8%）、新潟県、長野県、兵庫県が6圏域（5.0%）と続く<sup>4</sup>。なお、東京都、神奈川県、富山県、石川県、福井県、大阪府、和歌山県の

---

2 連携中枢都市の要件は、①政令市または中核市、②昼夜間人口比率がおおむね1以上、③三大都市圏の区域外の市（三大都市圏の区域内に所在する場合は、特別区又は政令指定都市に通勤通学する者の割合が1割未満）である（総務省 2018b, p.3）。

3 2020年4月1日時点の数値である。総務省HP「全国の定住自立圏構想の取組状況について」を参照（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000691156.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000691156.pdf)（最終閲覧日：2020年10月1日））。

4 圏域が複数の都道府県にまたがっている場合は、双方の都道府県に含めて算出している。以下、連携中枢都市についても同様である。

7 都県では定住自立圏は形成されていない。

圏域の人口規模は以下のようにになっている。住民基本台帳に基づく人口（2020年1月1日時点）では、「人口50万以上（政令指定都市レベル）」が1圏域（0.8%）、「人口20万以上～50万未満（中核市レベル）」が26圏域（21.5%）で、「人口20万未満」は94圏域（77.7%）となっている。人口規模の分布を見てみると、「人口10万以上～20万未満」が42圏域（34.7%）で最も多い。次いで「人口5万以上～10万未満」が39圏域（32.2%）となっており、人口5万以上～20万未満で全体の66.9%を占めている。

#### ウ 連携中枢都市圏の取組み状況

一方、連携中都市圏は、2020年の段階で、全国で34の圏域が形成されており<sup>5</sup>、指定都市と中核市の総数が60市であることから、それらの半数以上が連携中枢都市となっていることがわかる。連携中都市圏が本格的な運用に入ってから5年を経過し、この制度浸透してきているように見える。

都道府県別の状況では、形成数が最も多いのは岡山県、広島県、山口県でそれぞれ3圏域（8.8%）、次いで青森県、富山県、兵庫県、福岡県、長崎県がそれぞれ2圏域（5.9%）と続いている。なお、19の都府県（宮城県、秋田県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、奈良県、和歌山県、徳島県、沖縄県）では連携中枢都市圏が形成されていない。

圏域の人口規模では、2020年時点で、「人口50万以上（政令指定都市レベル）」が23圏域（67.6%）、「人口20万以上～50万未満（中核市

---

5 2020年4月1日時点の数値である。総務省HP「連携中枢都市圏の形成の動き」を参照（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000680006.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000680006.pdf)（最終閲覧日：2021年3月1日））。



レベル)」が11圏域（32.4%）となっている。連携中枢都市は、政令指定都市か中核市であることが要件とされていることから、定住自立圏と比較して圏域人口の規模が格段に大きくなっている。人口規模の分布では、「人口40万以上～50万未満」が7圏域（20.6%）で最も多く、「人口50万以上～60万未満」と「人口100万以上～200万未満」がそれぞれ6圏域（17.6%）と続いている。連携中枢都市圏にせよ、定住自立圏にせよ、圏域の人口規模に大きな開きが存在しているのが現状である。

### 3 自治体の広域連携と都道府県

#### (1) 広域連携をめぐる考え方

広域連携をめぐる国の考え方をもう一度整理しておきたい。30次地制調答申は、大都市のあり方や基礎自治体の現状についての認識と今後の改革方向を提言し、そこでは、「平成の大合併」以降の自治体の現状を分析し、道州制や大阪都構想などが議論される中、政令市などが提唱する「特別自治市」構想などについて答申している。そして、平成の大合併以降も、市町村の「総合行政主体」としての役割が意識される一方で、広域連携のあり方についても、考え方が示されている。

答申は、「平成の大合併」が行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などについて成果が現れていると評価するが、旧市町村地域の振興や住民の声の行政への適切な反映などについて課題があることも指摘されており、合併の弊害克服の必要性も論じられている。その上で、現状に対処するために、一層の自主的な市町村合併を進めると共に、先にも見たように、共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の選択が提起されている。その中でも、市町村間の広域連携と都道府県による補完

が重要な選択肢として施策を講じることが提起されていることは既述の通りである。

それが、前節でみたような「より弾力的な広域連携の制度」であり、定住自立圏制度を推進すると共に、そこにおいて自治法上の事務の共同処理にかかる規約を定めることが求められることから、「市町村間の広域連携を一層促していくための新しい「柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである」とする。基本的には、「集約とネットワーク化」を推進し、中心自治体と周辺自治体の連携による、効果的で効率的な行政サービス提供体制を構築すると共に、それがより容易になる制度構築をめざしていくという基本方針が示され、これが連携中枢都市圏として制度化される。なお、三大都市圏については、そうした地方圏での方策をそのまま応用することは適切でなく、各都市が水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であるとして、大都市部と地方圏での異なる政策展開を提示していることも先に触れたとおりである。

## (2) 広域連携と「総合行政主体」

こうした広域連携をめぐる方向性が示される一方で、市町村を「総合行政主体」として位置づける考え方があり、この総合行政主体としての市町村と広域連携の関係について述べておきたい。

市町村は、地方自治法上、基礎的地方公共団体と位置付けられ、「市町村優先の原則」に基づいて自治体の事務を担う。また、「住民に身近な行政は身近な地方公共団体が担っていくことを基本とすべき」（第24次地方制度調査会答申）であることから、地域における事務は市町村が担うことが原則となる。

2000年の分権一括法は、国と地方の関係を改革し、自治体行政への分権化を進めるものであったが、その結果、多くの権限や事務を自治体が担うこととなる。その意味で、市町村は「総合行政主体」

であり、地方分権を推進するための「受け皿」として期待されたのが市町村合併である。山崎重孝は、「基礎自治体」を、「これまでの「市町村」とか「基礎的な地方公共団体」という存在を超えた新しい行政主体であることを意識的にとらえようとしたものと考えることができる」（山崎（上），p.37）とし、「福祉、教育、まちづくりなど住民に身近な事務を原則として国や都道府県の関与なしに処理できる実力を備えた団体」、すなわち「総合行政主体」であるとしている<sup>6</sup>。

このように、市町村を総合行政主体と捉える考え方は、権限移譲の「受け皿」には一定の人口規模が求められるという市町村合併推進の根拠にもなりうるものであるが、合併困難な地域にとっては、その「受け皿」を広域連携に求めることになる。そうした期待の下に整備されてきたのが広域連合である。広域連合が構想された際には、そこに「統治主体形成（Governする主体）」が求められ、特別地方公共団体を設立する方策が企図された<sup>7</sup>。

これに対して、「弾力的で柔軟な」制度設計をめざす定住自立圏や連携中枢都市圏は、広域連合等に代わって圏域に統治主体形成をめざすことを企図しているのであろうか。32次地制調は、この点について「連携協約に基づいて自主的に行われる市町村間の広域連携に際し、連携計画作成市町村が連携計画を作成し、これに基づいて関係市町村が役割を分担して施策を実施する枠組みを関係市町村が自ら選択した場合は、「連携計画を作成する際の合意形成過程のルール化や、連携計画の進捗管理を行う際の他の市町村の適切な関与等

---

6 こうした主張に対し、「総合行政主体」は、日本の地域の多様性の尊重とは相容れないものであり、「市町村を合規格、規格外に分け、国にとって管理しやすいように粒ぞろいにしていくという集権発想がひそんでいる」との批判がなされている（大森彌 2018）。

7 自治省振興課長（当時）の岩崎忠夫は、「govern」する主体の形成が広域連合の目的の一つであることを指摘している（岩崎，p.11）。

により、他の市町村の十分な参画を担保する仕組みを法制度として設け、これを適切に活用する」等としている（第32地方制度調査会、p.17）。

そこには、例えば連携中枢都市圏にそうした仕組みを導入し、圏域にガバナンスを確立しようという問題意識が見えるが、一方で「こうした仕組みを法制度として設けることについては、このような仕組みにより特定の広域連携の枠組みへ誘導され、市町村の自主性を損なうことなどの懸念があるのではないか、法制度化以外にも対応方策が考えられるのではないかなどの意見があ」とし、具体的な方策や法制度化については先送りされている（同上）。そこには、特別地方公共団体である一部事務組合や広域連合でも実現が困難な圏域のガバナンス強化を実現することは、「弾力的で柔軟な」制度設計では難しいという現実があるように思われる。

ただし、「連携計画作成市町村以外の市町村の参画を担保する確実な方策は法制度化であり、関係市町村が自ら選択する仕組みであれば誘導の懸念は当たらないのではないかなどの意見もあること、また、地域の実情も多様であること等から、その是非を含めて、関係者と十分な意見調整を図りつつ検討がなされる必要がある」（同上）として、制度化に含みをもたせている。今後、広域連携をめぐる、国レベルでどのような議論が展開されるのかには注目していく必要があるろう。

### (3) 広域連携と都道府県

このような市町村をめぐる「総合行政主体」の議論と広域連携の政策展開をふまえ、それらと都道府県の関係について考えてみたい。本章の問題関心は、地方分権によって権限拡大がなされた市町村、とりわけ都市自治体と都道府県の関係に、どのような位置づけの変化が生じたのかを考え、あわせて広域連携施策が推進される

中、広域行政の重層性や圏域にどのような位置づけの変化が生まれたのかというところにある。

いうまでもなく、戦後の日本の地方自治制度は、都道府県－市町村の二層制をとっており、都道府県を広域自治体、市町村を基礎的自治体として位置づけてきた。都道府県は、市町村を包含する広域自治体であり、広域事務、連絡調整事務、補完事務を担うこととなっている。その意味では、地方分権による市町村優先原則の徹底は、都道府県の役割を縮小させる方向性をもっていったといえよう。

その一方で、日本における人口減少と少子高齢化の進行は、都市部への人口集中と小規模自治体の過疎化という二極化を加速しており、高度経済成長以降の過疎と過密<sup>8</sup>によるいびつな国土形成の弊害を生じさせている。近年増加している自治体の広域連携では、中心市、ないしは連携中枢都市といった人口が集中した大都市自治体が、周辺の人口減少自治体と連携するという、二極化の状況を受けた連携方法となっている。もちろん、従来の一部事務組合や広域連合の中にはそうした性格をもった圏域も存在しているが、そうした状況を前提とした圏域の設定が必須となっているのが定住自立圏や連携中枢都市圏の仕組みである。

その意味では、これらの制度は、従来の一部事務組合や広域連合が、市町村合併によらない圏域形成をめざしたものであることに加え、そこに中心自治体への人口集中を促し、圏域の人口維持をめざしたものであることがわかる。このことは、先にみたように、定住自立圏構想が、「地方圏からの人口流出を食い止め、地方圏への人の流れを創出する」ことを目的とするとされていることから明らかである（山崎 2009, p.4）。

実際にそのような「人口のダム」が機能しているかどうかはとも

---

8 西尾（1977）を参照。

かく<sup>9</sup>、少なくとも各圏域で、中核的な自治体への人口集中を促進することが政策のひとつの目標になっている点には注意したい。その意味では、都道府県の市町村補完機能に影響を与える制度となる可能性があり、都道府県－市町村関係を変化させることに留意した検討が必要なのである。

また、広域連合制度発足時に統治主体形成が意図されていたことは先に触れたが、定住自立圏、連携中枢都市圏におけるその点についての検証は未だ不十分である。制度的には、特別地方公共団体を設立するものでもなく、外形的には各自治体の自立性を保持したままの連携となるが、その実態についての検証はまだこれからである。あわせて自治体に対する住民統制、民主的なコントロールという観点からは重要な論点であることに注意したい。

さらに、都道府県の立場から見た時、定住自立圏等の展開の中で都道府県圏域を越える市町村連携が見られることも重要であり、これが都道府県境を相対化する可能性をもつことについても留意しておく必要がある。

## 4 広域連携から考える市町村と都道府県の関係

### (1) 都道府県の役割をあらためて考える

このように、地方分権改革と「平成の大合併」による市町村の状況の変化、そして、そうした中での広域連携施策の展開が、都道府県のあり方にも影響を与え、都市自治体の権限強化との関係が問われるようになっている。

そして、一方で、そのような状況にも関わらず、都道府県には、広域事務や連絡調整事務といった、圏域内で不可欠で重要な任務が

---

9 牛山（2021）を参照されたい。

残る。新型コロナ等にみられるような感染症拡大、東日本大震災のような広域激甚災害等では、都道府県のそれら機能がいかに発揮される必要があるだろう。課題となるのは、補完事務である。

「平成の大合併」は市町村規模の肥大化と、その一方で小規模化を招いており、都道府県による市町村補完のあり方について問題を提起した。従来から、都道府県による市町村の垂直補完のあり方が課題となっているが、権限や財源など、大きな力量をもった大都市や大都市圏域に比して、小規模な市町村については、都道府県－市町村間の「上下」関係が生じる可能性があり、また、自治体間でのような財政調整を行っていくのかなど、都道府県の総合調整機能のあり方も課題となる。広域自治体と基礎的自治体の位置づけ、役割分担と相互関係のあり方について、従来とは異なる地域内、都道府県内の状況をふまえた基本的な考え方を整理する必要があるだろう。

少子高齢化や過疎化の進行などで、衰退が危惧される地方圏の小規模市町村にとって、都道府県の垂直補完は極めて重要である。都道府県と市町村、さらには地方の中核的な都市と小規模自治体の間の相互補完関係を総合的に構築し、そこにガバナンスを確立していくためには、どのような制度設計が求められるだろうか。

これまでも、道州制や大都市制度など、さまざまな改革論議が提起されてきたが、現下の社会環境の変化をふまえつつ、地方自治の本旨と地方分権の考え方に沿った都道府県のあり方について考えていく必要がある。広域事務や連絡調整事務といった重要な機能を、都道府県住民のためにいかに発揮すると共に、集権型の上下主従の関係を徹底して排除する、分権的な姿勢が求められているといえよう<sup>10</sup>。

---

10 神奈川県は、自治基本条例において、「市町村の主体性及び自立性を尊重し、適切な役割分担を図るよう努めなければならない」（17条1項）とし、以下、権限移譲の促進や財政措置、市町村の県政参加等について規定しており、都道府県のあり方を考える上で参考になる。

## (2) 都市自治体の役割と地域自治

市町村は、自治法上、自治体の事務のうち、都道府県が処理するものとされているものを除いて一般的にこれを処理するとされている。すなわち、国が担う事務、都道府県が担うことと規定されている事務以外は、市町村が処理するとされているのである。その意味では、地方分権改革の進展と相まって、総合行政の担い手として、主体的な役割を果たしていくことが市町村に求められているといえよう。

その一方で、市町村合併は自治体間の規模格差を生じさせており、その状況下をふまえつつ、地域住民に持続可能な形で行政サービスを提供する必要性が生じている。広域連携施策はそのための試みであり、そうした連携が成功した圏域もあれば、うまく機能していない地域もあることが今後の課題である。

重要なことは、こうした連携が市町村の主体的なイニシアティブと都道府県との連携補完によって進められることである。自治体間の連携では、「集約とネットワーク」を進めることも必要ではあるが、あわせて、圏域全体の発展と調和のとれた地域振興にも留意しなくてはなるまい。そうした施策の効果を高め、ガバナンスを強化するための民間、住民交流も必要である。

以上みてきたように、市町村が進める主体的な連携の現状をふまえ、さまざまな事例に学びながら、市町村連携のあり方を検討する必要があるだろう。また、圏域をけん引する都市自治体の役割は大きく、圏域の整備計画に加え、都道府県との連携、ネットワーク形成においても、十二分な役割を果たすことが求められているのである。

## 参考文献

今川晃・牛山久仁彦編著（2021）『自治・分権と地域行政』芦書房  
岩崎忠夫（1989）「広域市町村圏の課題とふるさと市町村圏基金の勧



- め」『地方自治』第496号
- 牛山久仁彦（2018）「圏域マネジメントと地域自治」『ガバナンス』第209号
- （2021）「人口減少と広域行政 — 定住自立圏・連携中枢都市圏をめぐる人口動態から」『自治実務セミナー』2021年5月号
- 大森彌（2018）「市町村を「総合行政主体」として見るのをやめよ」『町村週報』第2671号
- 国立社会保障・人口問題研究所（2017）「日本の将来推計人口（平成29年推計）報告書」
- 総務省（2018a）「定住自立圏構想推進要綱」
- 総務省（2018b）「連携中枢都市圏構想推進要綱」
- 総務省（2020）「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」
- 総務省統計局（2020）「人口推計 2019年（令和元年）10月1日現在」
- 第30次地方制度調査会（2013）「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」
- 第32次地方制度調査会（2020）「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」
- 西尾勝（1977）「過疎と過密の政治行政」（『年報政治学 55年体制の形成と崩壊』岩波書店）
- 日本都市センター（2016）『広域連携の未来を探る：連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏』日本都市センター
- 山崎重孝（2004-2005）「新しい『基礎自治体』像について（上）（下）」『自治研究』第80巻第12号、第81巻第1号
- （2009）「『定住自立圏構想』について（1）」『自治研究』第85巻第5号

## 第2章

# 総合行政主体論の考え方

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

## はじめに

総合行政主体論とは、市区町村または都道府県という自治体が、総合行政を担う主体であるべきという規範論と考えることができる。しかしながら、総合行政主体とは必ずしも明確ではない。総合行政主体を要素に分解して考えると、総合性、行政性、主体性に分けることができるが、要素のそれぞれについて、必ずしも明確な内容はないかもしれない<sup>1</sup>。そして、総合性・行政性・主体性が、なぜ規範的に提唱されるのかも、明確ではない。

総合行政主体が規範的に期待されるのは、誰かにとって望ましいときである。しばしば、通例の総合行政主体論は、国・都道府県・市区町村という行政主体間での役割分担や関係性のあり方を考えることを、暗黙のうちに前提にしているのかもしれない。しかし、それだけでは、行政内部での「官官分権論」という「コップの中の嵐」に過ぎない。住民個人に立ってみれば、国・都道府県・市区町村の役割分担と関係性は、当該住民個人にとって都合がよければ、何でもよい。つまり、総合行政主体論について、個々の住民ニーズを起点に考えることが必要であろう。

そして、そのことは、総合行政主体の主体性は、あくまで、反射的存在に過ぎないことを示唆する。総合行政の必要性の根源は、あくまで住民個人にあるのであって、市区町村などの行政には存在しない。つまり、住民個人が主体であり、市区町村などの行政に関しては、総合行政客体として論じられるべきなのかもしれない。住民を起点に据えたときに、行政の主体性と客体性は、相対的なものである。究極の主体である住民個人からの信託を受ける限りで、行政は反射的に主体性を発揮できるに過ぎない。

---

1 総合性について、かつて論じたことはある。詳細は、金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年を参照。

## 1 個人生活の総合性

### (1) 財・サービスの総合性と分化性

個人の生活に必要な財・サービスは、極めて多種多様である。しかも、全ての人間に共通であるとは限らない。それぞれの状況によって、必要な財・サービスは異なる。従って、全ての諸個人に同一の財・サービスのメニューの和集合を提供しようとするれば、無駄になる。逆に、全ての諸個人にとって共通に必要な財・サービスのメニューの共通集合（積集合）にだけ限定すれば、多くの諸個人にとって財・サービスは足りないことが多くなる。

ともあれ、諸個人の生活にとって、様々な財・サービスの総体が必要である。特定の財・サービスのみが偏って提供されたとしても、充分ではない。あるいは、様々な財・サービスが、脈絡もなく提供されても、充分ではない。個人生活は一体性を持っている。個人という主体は、総合的な財・サービスのセットを必要とする。

これに対して、多くの財・サービスの提供主体は、特定の財・サービスに特化していることが多い。分業による専門化が、財・サービスを効率的・効果的に可能とすることが多いからである。もちろん、逆に、そのような専門分化をせずに、総合的に財・サービスを提供することは、不可能ではない。しかし、しばしば、分業と専門化が進まないために、効率的・効果的な財・サービスの提供をすることが難しい。万能な財・サービスは、全ての財・サービスの必要性にとって、帯に短く襷に長いことになり得る。

個人生活の一体性のためには、この両方の要請を両立することが重要であろう。つまり、総合性を損なわずに、分化性と専門性の利点を確保することである。

## (2) 3部門（セクター）制

個人生活を支える財・サービスの提供主体は、実際には多元的である。分業化・専門化が進めば、提供主体は多元的になることが当然である。こうした提供主体群は、いわゆる3部門に大別される。すなわち、市場（民間営利）、行政（政府非営利）、社会（民間非営利）として分類されている。

民間・政府および営利・非営利の2×2あるならば、政府営利部門が存在するはずなので、4部門と言うこともできる。しかし、政府営利部門の財・サービスが、市場競争で供給されるならば、結局は民間営利の論理に乗っていることになるし、市場競争では淘汰されるはずにもかかわらず提供し続けられるのであれば、行政の論理に従っていることになろう。

もっとも、行政が、市場原理には乗らずに、自らの我欲をむさぼることはある。これは、独占・寡占市場において、競争原理が作用しないままに、企業が営利を実現することと同じである。いずれの場合も、市場や行政の機能不全であるが、市場または行政に分類できよう。

社会部門は、極めて雑多であるが、もっとも典型的には、家族の賃金不払労働（unpaid work）による財・サービスの提供である。無償＝賃金不払にもかかわらず、家事・育児・介護・監護・扶養などの財・サービス提供のための奉仕・労働がなされるのは、何らかの権力が作用しているからに他ならない。例えば、法的な扶養義務の作用であり、道徳的な規範の呪縛であり、家父長制の支配力であり、打算的な取引関係であり、あるいは、肉親の情や愛情であるかもしれない。

社会部門には、家族のほかに、地域社会・地縁団体や、ボランティア、セツルメント、NPO、協同組合などが有り得るだろう。社会部門が非営利であるとしても、何らかの賃金・実費・謝礼など

の対価が支払われないとは限らない。これは、行政部門においても、給与労働によって提供され、また、自己負担・利用料金などを支払うことがあることと同じである。

こうして、個人生活を支える財・サービスの提供主体は、極めて多種多様に分化している<sup>2</sup>。これに対して、財・サービスを享受する個人は単一体であり、様々な財・サービスを組み合わせなければ、個人生活の必要性は担保されない。必要性とは、個別の財・サービスについてのみ確保されれば良いのではなく、各種の財・サービスの総合性を含むものでなければならない。しかし、現実の個人が、主体として、これらの財・サービスの総合性を確保することができるとは限らない。

### (3) 総合性と必要性の確保

市場で供給される財・サービスを組み合わせ、個人生活を全うさせようとするとしても、購入資金という予算制約がある。十分な資力を持たない個人には、財・サービス間の限界代替性に基づく総合性または比較衡量は確保できても、生活の必要性は確保されず、多くの財・サービスを我慢せざるを得ない。また、仮に購入予算が潤沢にあったとしても、「賢い消費者」でなければ、いたずらに浪費するだけであり、現物としての必要な財・サービスを確保することはできない。現金給付は、総合性の確保のための必要条件かもしれないが、十分条件にはならない。

それゆえ、市場における購入以外で、行政や社会からの現物給付を組み合わせることで個人生活を確保する必要がある。しかし、個人が、行政や社会に対して、必要な財・サービスを提供させること

---

2 福祉サービスについては「福祉ミックス」と呼ばれてきたが、ミックスされているのは福祉サービスだけではない。詳細は、加藤寛・丸尾直美『福祉ミックスの設計』有斐閣、2002年を参照。

を実現することは容易ではない。しばしば、行政は一方的に財・サービスの提供の有無を決定する。社会に対しても同様である。個人が行政や社会に財・サービスの提供を命令することは容易ではない。

つまり、3つの部門によって財・サービスが供給されるとしても、その総合性が自然に担保される道理がない。そのためには、個人の必要性を満たすように、多数の財・サービス提供主体から提供される財・サービスを、だれかが総合的に調整しなければならない。これが、個人の信託を受けた総合行政主体の役割である。

なお、個人生活の財・サービスの必要性とは、個人の欲求・要望をそのまま満たすことではない。従って、総合性とは、個人の欲望充足そのものではなく、あくまで、公共的に認定される必要性の範囲内での総合性である。それゆえ、個人の必要性の有無の判断は、完全に当該個人に「丸投げ」されることはあり得ない。

その意味で、総合行政主体は、個人から信託を受けつつも、個人から一定の自律性を持ち、自らが総合的に判断をする主体性を持たなければならない。しかし、このことは、総合行政主体が、常に個人の真の必要性と総合性から乖離して、誤って必要性和総合性を認定しうることを意味する。個人が、あるいは、個人の集団である住民集団が、総合行政主体を個人的・自主的に、または、集団的・民主的どのように統制するか、という問題が生じる。

## 2 行政と総合性

### (1) 階統制組織による両立

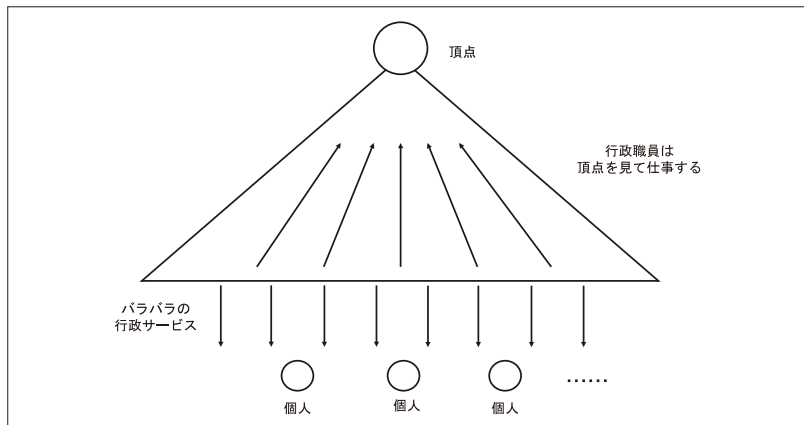
ピラミッド型のヒエラルキー（階統制）組織は、財・サービスの提供における総合性と分化性・専門性の要請を両立させる工夫である。階統制の頂点から見れば、全ての業務は、ピラミッド型に細分

化されて分業化された組織や人員によって担われる。それらの分業と協業の結果は、全て頂点の掌中で集約される。つまり、頂点から見れば、分化した全ての業務の総体を掌理することができる。また、業務の総合性を把握できるのは、頂点の一人だけである。階統制組織は、全て頂点に向けて、分業化と専門化がなされる。階統制組織は、頂点の個人に対しては、総合性と分化性を両立させる。

市区町村も都道府県も国も、行政組織は基本的に首長・首相を頂点とする階統制である。法制的には、自治体は執行機関多元主義に、国は分担管理原則に立つため、首長・首相のもとに全ての行政組織が、ピラミッド構造で傘下に収められているわけではない。しかし、実態的には、首長・首相の統轄代表と総合調整によって、全ての行政組織は、あたかも首長・首相を頂点とする階統制組織のように機能している。

個々人から見れば、こうした行政の実質的階統制組織は、全く総合性を持たない。行政組織の各部課係は分業して、それぞれの所管・所掌に属する事務事業を展開し、その結果として、個々人に対

図2-1 諸個人への縦割の行政サービス



出典：筆者作成



する行政サービスをバラバラに提供する。行政サービスは、基本的には縦割であり、個々人が自らそれらの脈絡のない個別行政サービスを接合させない限り、総合性を確保できない【図2-1】。

むしろ、個人生活の総合性は、分業によって提供される行政サービスによって、切り刻まれているのが実情である。階統制である行政組織は、首長・首相に対しては総合性を保証し、そのままでは個々人に対しては総合性を保証しない。階統制は問題を生み出す組織である。

## (2) 階統制の頂点への接近

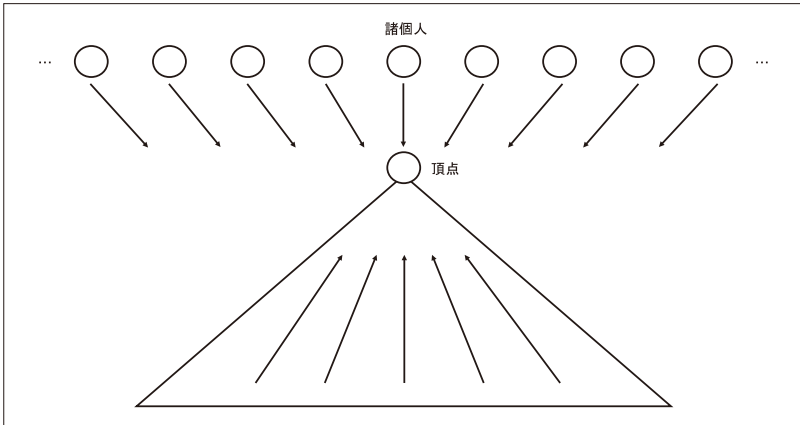
階統制の行政組織を、個々人に対する総合性を保証させるためには、いくつかの反転方策が工夫されてきた。

第1は、頂点からの総合性である。個人の頂点化、または、頂点の個人化である。階統制組織が頂点に対して総合性を保証するのであれば、個人を頂点にすげ替えればよい。個人の頂点化という君主専制である。もっとも、このようなクーデタを繰り返しても、君主の地位を奪取した特定の個人の総合性が確保されるだけで、その他の諸個人の財・サービスの総合性が確保されるわけではない。君主が別の君主に入れ替わっても、王侯貴族の（必要性以上の）生活を享受できるのは、当該君主だけだからである。

従って、多数の個々人が、同時に公平にそのまま頂点に位置することが必要である。多頭制である【図2-2】。多数の個々人が、階統制組織にそれぞれ別個の要請を出し、行政組織がその必要性に従えばよい。階統制組織は、必要性に応じて、それぞれの個人にカスタマイズした財・サービスのセットを、オーダーメイドで総合的に提供すればよい。

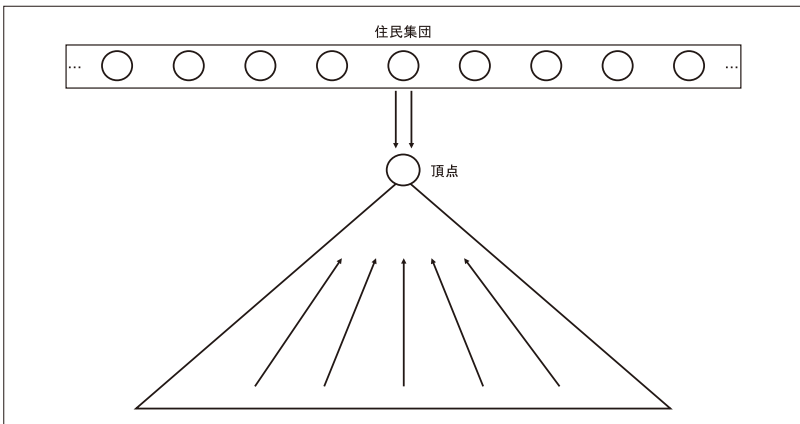
もっとも、そのような事態が可能であるかといわれれば、現実には資源の限界があるため、制約に係るだろう。さらには、両立しな

図2-2 諸個人=多頭制の行政サービス



出典：筆者作成

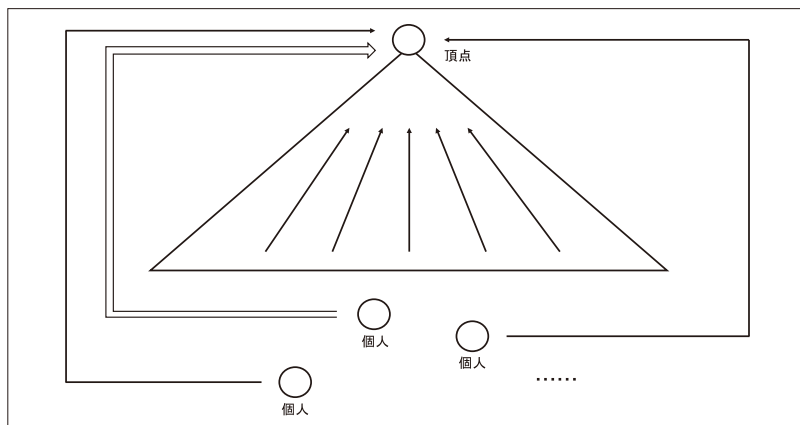
図2-3 住民集団=民主制の行政サービス



出典：筆者作成

い財・サービスの要請が、多数の個々人から発せされることもあろう。従って、多数の個人がバラバラに階統制組織に命令を下すことは難しいので、多数の個人が集団として単一の命令を出すしかない。民主制である【図2-3】。この場合、君主に成り代わって、決定

図2-4 個人の頂点化と行政サービス



出典：筆者作成

を行う多数個々人の集合が、頂点の地位に立つ。ただし、この集合的意思決定が、個々人の財・サービスの総合性と必要性と合致する保証はない。

既存の首長を特定個人にすげ替えなくとも、多数の個々人の財・サービスの必要性に、それぞれ多様に寄り添って、その確保を図ることが、頂点の個人化である【図2-4】。つまり、頂点である首長は、自らの生活の総合性を享受するために階統制組織を使うのではなく、多数の個々人の行政のために使う。首長は個々人のそれぞれの代理人となる。もっとも、ここでも上記のように、代理人としての首長の判断が、特定の個々人の必要性や総合性に合致する保証はない。個々人が首長を代理人として統制することは、容易ではないからである。

### (3) 階統制の末端への接近

第2は、末端からの総合性である。

1つには、総合窓口制である。行政組織は、個人に接触する末端

においては、所管ごとに多数に分岐するのが基本である。しかし、特定の個人がアクセスする行政の窓口を単一に限定し、行政内で様々な分業化・専門化された財・サービスの提供は、当該単一窓口を媒介して提供されるようにすることである。「コンシェルジュ」とか「ワンストップ」とか「ワンズオンリー」などと言われる工夫も、同じことである。

もっとも、階統制の上命下服関係を前提にすれば、総合窓口は、分業化・専門化した各所管組織をまとめ上げ、個人に対して総合的な財・サービスのパッケージを確保することができるとは限らないことである。階統制組織は、頂点に対して下層の各分化組織は服従するが、これらの各分化組織は、総合窓口の調整に服するとは限らないからである。諸個人との接点という末端に設置される総合窓口が総合性を確保するためには、頂点の威令が必要になる。あるいは、総合窓口自体が、多数の頂点の一つの先端となるしかない。もっとも、階統制である以上、頂点が複数並立することはあり得ない。総合窓口は、頂点に服するか、頂点を代置するか、どちらかになる【図2-5】。

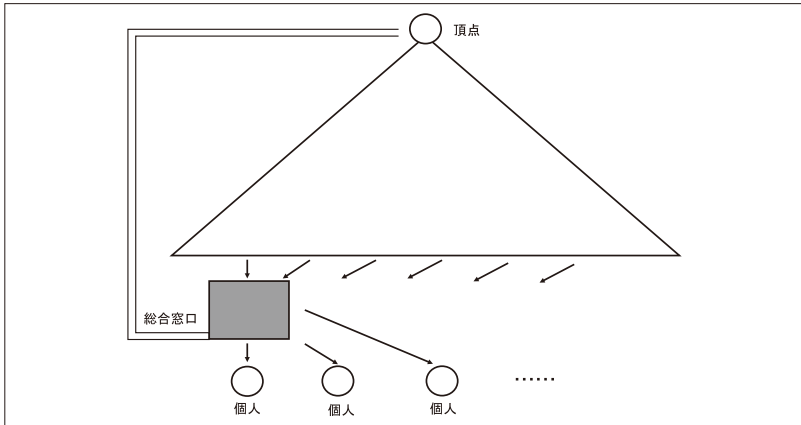
このように、諸個人と行政組織の接点を一点に集約するのは、専属担当職員制においても同じである。専属担当職員は、各種の行政サービスを組み合わせる最適なパッケージを作る「包括サービスマネージャー」であり「執事」であり「代行人」である<sup>3</sup>。いわば、個人のニーズを総合的に汲み取って、行政組織の各種行政サービスに翻訳するものである。しかし、この場合も、総合窓口制と同様な問題はあつた。つまり、専属担当職員の判断に、分化した各所管組織を服従させなければならない。

2つには、横断的調整会議制である【図2-6】。特定の個人に関係

---

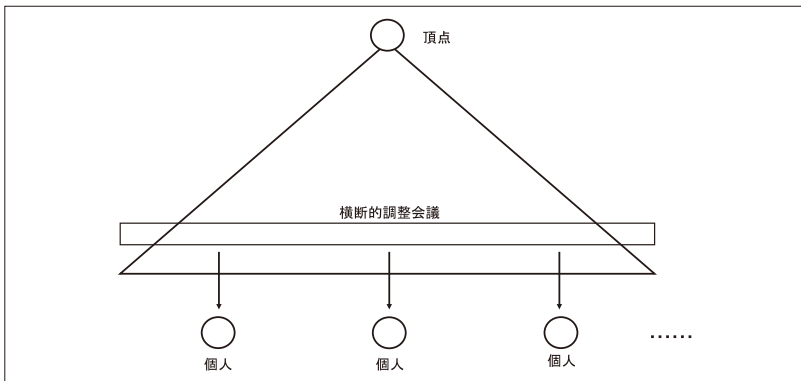
3 ケアマネージャーや包括支援センターの機能を、全ての行政サービスに拡張したというイメージである。

図2-5 総合窓口制の行政サービス



出典：筆者作成

図2-6 横断的調整会議制の行政サービス



出典：筆者作成

する末端組織を横断する会議体を構成することによって、当該個人に対して総合性の確保された行政サービスを提供する。この場合、総合窓口も専属担当職員も頂点も必要ない。自律した末端組織同士の相互調整と連携協力によって、総合性が確保される。それゆえに、既存の階統制組織の上命下服関係を阻害しない。

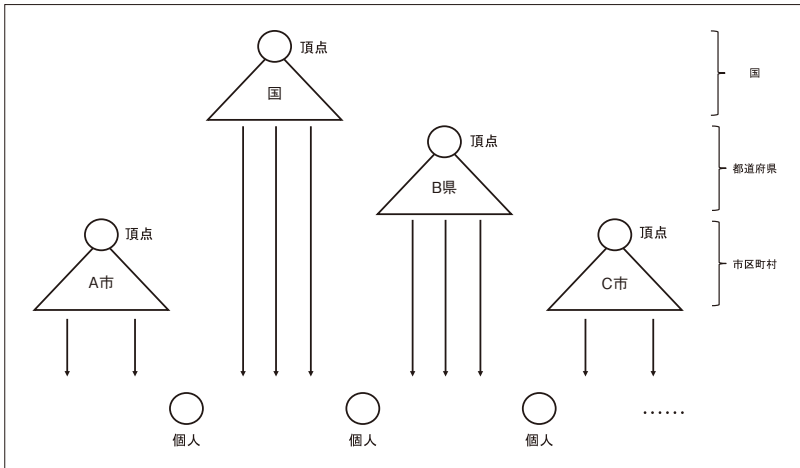
もっとも、各末端組織が相互に合意ができないことが生じ得る。あるいは、形成された妥協が特定個人の必要性に合致できないことも生じるだろう。また、各末端組織は、階統制の指揮監督の制約のもとに置かれ、横断的調整会議で望ましいと判断された内容を実現できないこともある。

### 3 多組織と総合性

#### (1) 行政の多組織性

階統制組織で構成される行政が、個人生活の総合性を確保することは、頂点または末端に、個人を代行する司令塔が存在することによって、可能性が開かれる。しかし、行政は、上下方向にも水平方向にも多数制である【図2-7】。垂直方向には多層行政として、国・都道府県・市区町村に分化している。これに、IAEAやWHOのような、国際機関を加えることもできよう。水平方向には、都道府県に

図2-7 多数制の行政サービス



出典：筆者作成

せよ、市区町村にせよ、区域を越える他の行政が存在する。国は、一国内では全ての区域を覆ってはいるが、国際社会を前提にすれば、他の国または地域という広がりがある。行政の基本は多数制である。

この場合には、特定の行政の階統制組織という特徴をもとに、当該行政における総合性を確保しても、他の行政との関係で総合性は確保されない。例えば、個人XのA市の行政サービスに係る総合性は、A市長がXのニーズを的確に汲み取り、または、A市行政の総合窓口や専属担当職員がXの意向を把握することなどによって、確保されるかもしれない。しかし、それは、A市行政限りのことである。B県や国の行政サービスについても、A市以外のC市などの行政サービスについても含めたような個人Xについての総合性は確保されない。

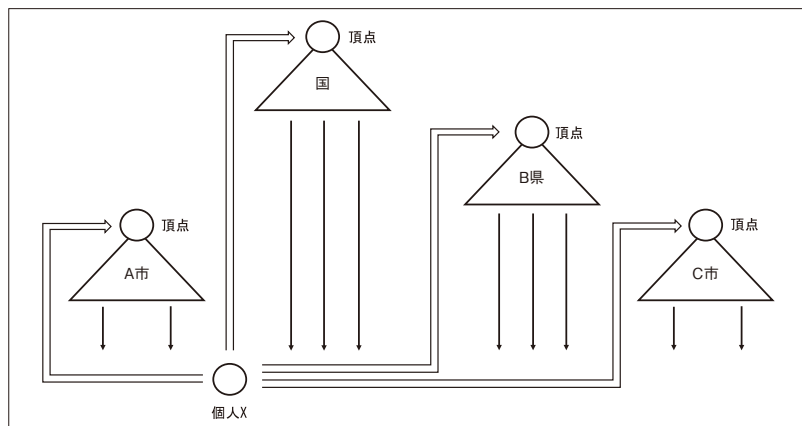
## (2) 行政の総合性の確保

以上の状況を踏まえて、特定個人の生活に変わる行政サービスの必要性と総合性を確保するためには、いくつかの方策がある。

第1は、それぞれの階統制に、当該個人に的確なサービスを提供させるが、その総合性は、個人レベルで確保しようとするものである【図2-8】。B県に対しても、C市に対しても、国に対しても当該Xは自らの総合性を勘案して、行政サービスを提供させるのである。

もっとも、このような行政の縦割分立性のもとでは、それぞれの行政としては、個人生活の必要性・総合性を確保できるかどうかには責任が持てない。あくまで、個人が自ら主体的に総合するしかないのである。しかしながら、個人本人の主体性と責任で行政サービスの必要性・総合性を確保すればよいのであれば、A市の末端組織による縦割行政サービスを放置していても問題ないだろう。現実には、行政から縦割行政サービスがバラバラに提供されるのが問題な

図2-8 個人の頂点化と多数制の行政サービス



出典：筆者作成

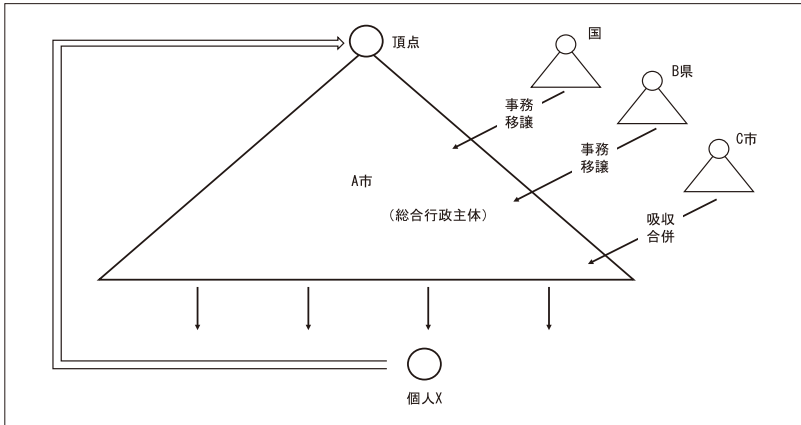
のであり、それは、行政をまたがって、A市・B県・C市・国の間でも同様である。

第2は、個人の総合性を最も体現する行政組織が、できるだけ多くの事務を所掌するようにすることである。例えば、基礎的自治体であるA市が、住民生活の総合性に責任を負うことができるのであれば、A市の所掌事務を拡大すればよい【図2-9】。それは、B県や国から事務移譲を受けることであり、C市を吸収合併したり、事務委託を受けたりすることである。要するに、A市による総合性の確保であり、このような立場の行政を総合行政主体と呼ぶことができよう。この場合には、A市の階統制の行政組織のなかで、総合性が目指される。

第3は、個人の総合性を体現する行政組織が、個人の総合性を確保するための司令塔となって、他の行政組織に影響を及ぼすことである。例えば、個人Xのニーズの総合性を体現するA市が、その方向性に沿って、B県・C市・国に行政サービスを提供するように、差配することである【図2-10】。行政サービスの総合性は、A市を中心

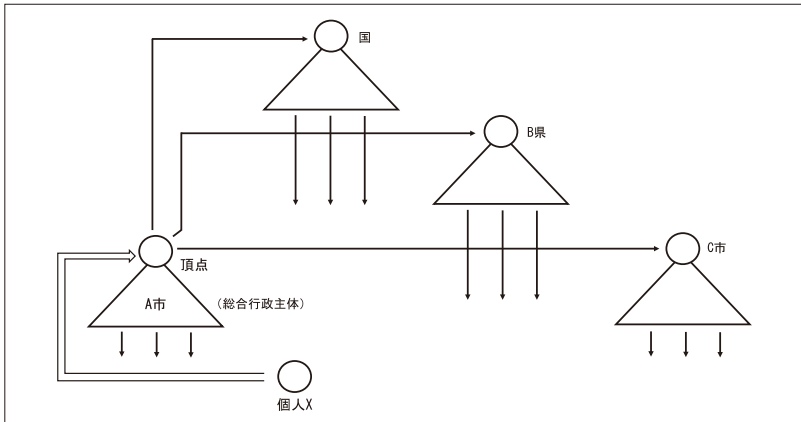


図2-9 拡大による行政サービスの総合化



出典：筆者作成

図2-10 差配による行政サービスの総合化



出典：筆者作成

として確保されることになる。ただし、この場合には、A市の階統制のもとに入るわけではないから、階統制組織内の上命下服関係ではなく、水平的・横断的調整会議による連携協力と同じ型になる。

### (3) 総合行政主体の所在

上記の第1の場合には、総合行政主体は存在せず、個人が自ら総合性を確保しなければならない。従って、これでは縦割行政サービスによる個人生活の分断の弊害は避けられない。したがって、行政自身による総合化を目指す総合行政主体は、第2・第3の場合に登場する。そして、上記の説明では、基礎的自治体A市が総合行政主体として先験的に想定されていた<sup>4</sup>。しかし、この想定は成り立つとは限らず、B県・C市・国など、他の行政組織の方が総合行政主体としてふさわしいかもしれない。要するに、当該個人Xのニーズに最も的確に対応できる行政主体は、A市であるとは限らない。もちろん、B県・C市や国よりは、住民である個人Xの事情にA市がもっとも精通し、また、対処すべき人数も少ないであろうから、個人Xのニーズを総合判断するにふさわしいこともあるかもしれない。

A市行政が、他の行政にくらべて、必要性和総合性に応答する能力が高い保証は全くない。さらに、行政は多数の相互矛盾する両立しがたい行政サービスの需要に対して、必要性に係る一定の政策判断をせざるを得ないのであって、必ずしも全ての諸個人の期待や要望により添うわけではない。それぞれの行政は、平均的・多数派的な諸個人に有利に、あるいは、為政者の政策指向性や政治信条に近い諸個人に有利に、または、権力を持った諸個人に有利に、総合行政の中身を政策判断するかもしれない。その場合には、多種多様な

---

4 近接性原則・補完性原則は、「身近な」「小さな」集団に先験的に総合行政主体性を付与しようという秩序づけである。もっとも、補完性原則は、ソ連共産主義による計画統制経済、ナチスによる全体主義的全面動員、EUによる国家主権の篡奪など、さまざまな集権化に対する抵抗の論理として、いわば、「させない」「妨害する」論理として提唱された。歴史的に遡って言えば、主権国家の強化を抑制する原則として登場してきた。それゆえ、具体的な制度改革の方向性を示すと言うよりは、ある特定の権力集中的な動きへの抵抗力・批判論として存在するのである。宮崎文彦「公共哲学としての「補完性原理」」『千葉大学公共研究』第4巻第1号、2007年などを参照。

諸個人のなかでは、どの行政が最も自身の必要性に的確に対応するかは、明らかではない。

事後的に、どの行政に総合行政主体になって貰いたいかが、明らかになる。ときには、A市ではなく、B県や国に、総合行政主体になって貰った方が、個人Xにとっては都合がよいかもかもしれない。その場合には、A市に対して、B県や国から事務権限移譲することは、愚の骨頂となる。むしろ、A市からB県や国に事務権限を返上した方が良いだろう。あるいは、A市の意向に沿ってB県・C市・国が行政サービスを調整するのではなく、むしろ、B県・C市・国の意向にA市を従わせた方が、よい状態になる。A市が総合行政主体であることを止めることが、望ましいことも有り得る。

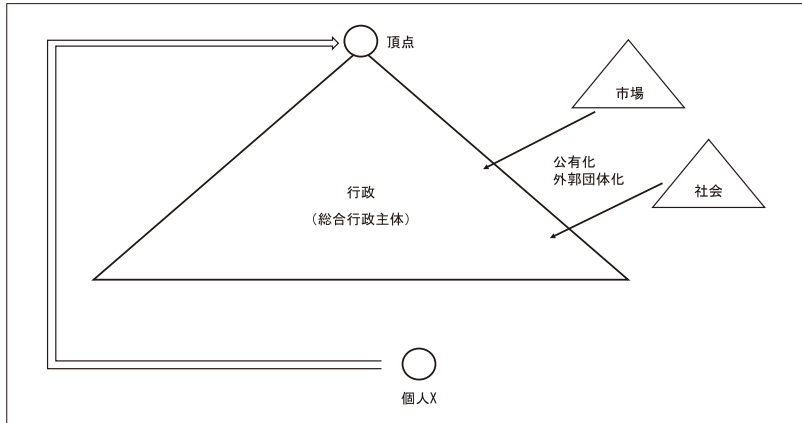
行政部門のなかの国・都道府県・市区町村のどこが、特定の個人にとって総合行政主体になるべきかは、様々な要因によって極めて流動的である。従って、補完性原則や近接性原則、あるいは、国家後見・監督・中央集権、さらには、中間団体レベルにおける連絡調整等、様々な一般論は可能であるが、個別具体には多様で有り得る。それゆえに、制度改革によって最適解が得られることはあり得ず、常に様々な個人の状況から、批判や改善が求められるだろう。

むしろ重要なことは、特定の制度配置の結果として、総合行政主体に託せる個人と、託せない個人とに、不公平な作用が及ぶことである。従って、特定の制度配置によって不利に作用している諸個人に、どのように配慮するかが、運用の鍵となる。

#### (4) 3部門における総合行政主体

諸個人の総合生活を支える財・サービスは、行政部門によるのみ担われるのではなく、市場部門・社会部門の様々な組織と通じて、提供される。行政部門のなかにおいて総合行政主体が適切に機能したとしても、財・サービス全体として、適切に差配されるとは限ら

図2-11 拡大による総合財・サービス



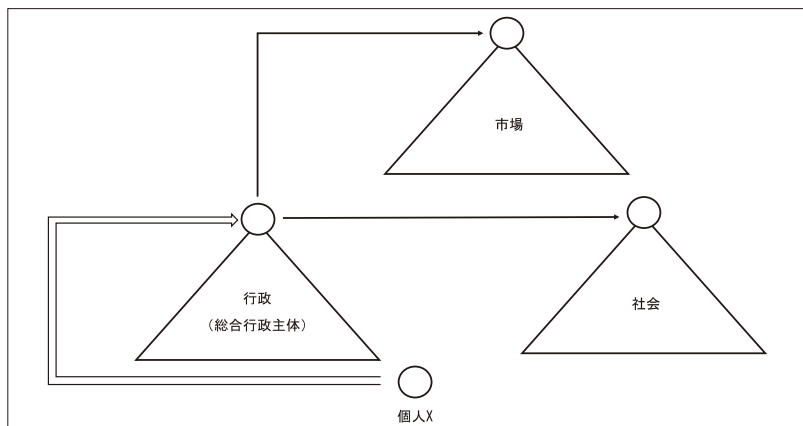
出典：筆者作成

ない。特定個人にとっての総合行政主体が、論理的には市場部門・社会部門に対しても、適切な影響力を行使することが期待されよう。

この場合、第1に単純には、総合行政主体が市場部門・社会部門の組織を支配下に収めることが考えられる【図2-11】。企業を公有化したり、企業や各種団体を外郭団体とすることである。しかし、このような方策では、行政が無限に拡張して、全ての組織を行政部門の傘下に収めるしかなくなる。しかし、際限のない行政の肥大化は、市場や社会の利点を失わせ、行政の非効率や無能力を惹起するだろう。

従って、総合行政主体は、企業や各種団体を支配下に収めることなく、それぞれの利点を活かしながら、市場部門や社会部門の組織に対して、規制や助成や誘導や指針などの影響力を行使する【図2-12】。しかし、それは階統制組織内での指揮命令系統ではあり得ない。従って、多組織の連携協力のシステムを構築するしかない。とはいえ、このときに、諸個人から見て、適切に行政サービスと市

図2-12 差配による総合財・サービス



出典：筆者作成

場・社会で提供される財・サービスとのパッケージが形成されるとは限らない。むしろ、行政部門だけではなく市場部門や社会部門も含めて、提供される財・サービスのパッケージの問題について、常に課題を指摘し続けることが、総合行政主体の役割となろう。

## おわりに

都道府県と市区町村の関係に限定しても、都道府県と市区町村のどちらかが、先験的に総合行政主体となるべきかは、一義的には決まらない。従って、制度改革や運用改善によって、都道府県と市区町村の適切や役割分担を決めることを期待することは、「永遠に未完」に終わる。むしろ、それぞれの諸個人にとって、都道府県が総合行政主体であることが望ましいこともある。総合行政主体が存在しない方が望ましいこともある。それは、諸個人の総合生活に向けてのニーズに左右されるし、反射的には、市区町村や都道府県の政権

(首長)や官僚組織(行政職員)の政策判断にも左右される。

理屈上は、都道府県や市区町村は一つの官僚制組織であり、縦割行政サービスを提供する一つの主体に過ぎず、究極の総合行政主体は、諸個人本人に留保される。あるいは、ある個人を諸個人の総合受託人として、委任することも考えられる。強い個人であれば、行政・市場・社会の様々な提供主体に対して、総合性を確保する主体性を確保することが大事かもしれない。しかし、現実の素人の弱い諸個人は、そのような主体性を発揮することは難しい。専門的な総合管理人(総合サービスマネージャー)を立てることが大事かもしれないが、そのような専門職は存在しないし、仮に存在しても、専門職である総合管理人を素人の諸個人が統制できるとも限らない。

また、巨大な経済力を持つ個人や、社会関係資本・人脈・家族・地縁などの社会力を持つ個人は、本人自身ではなく、むしろ、企業や社会を、総合管理主体に任ずることもできよう。こうした諸個人は、生活に必要な財・サービスは企業などから得るのが基本であるとともに、行政を、企業などの手先として捕囚するように権力行使をした方が良いかもしれない。しかし、このような経済権力あるいは社会権力を行使できる諸個人は、限られた人々である。

それゆえ、諸個人にとっての総合管理主体は、行政部門のなかの総合行政主体として措定される必要がある。そして、第一義的には、市区町村が総合行政主体の候補ではあろう。しかし、それを先験的な制度改革に求めることはできない。むしろ、市区町村は、諸個人から総合行政主体として選定・信任されるように、個人の実情に応じて活動することが、重要な指針と責務となるのである。



## 第3章

# 都道府県による市町村との 連携・補完・支援

北海道大学公共政策大学院 教授 山崎 幹根



## はじめに

都道府県と市町村との関係の変化を概観すれば、2000年の第1次地方分権一括法の施行以前は、都道府県の主要な役割として市町村に対する補完事務が位置付けられており、国－都道府県－市町村という垂直的な中央地方関係を前提として、都道府県が市町村を統制し、後見的に指導する役割を果たす面も見られた。分権改革以降、両者の関係は、対等・協力を原則とするものへと変化を遂げた。さらに、その後すすめられたいわゆる平成の大合併により、人口、行財政規模の大きい指定都市、中核市、一般市が増加することに伴い、基礎自治体の権限も拡大した。こうして行財政規模が拡大した市町村は従来よりも独自の自治体運営を行う能力が高まり、条例制定や施設や組織の再編、課税自主権の強化等により、自主性を強化することが期待された。それとともに従前の都道府県が補完事務を担う余地は縮小するものと考えられた。さらにいっそうの地方分権改革をすすめるために、都道府県の権限を市町村に移譲することを可能にする事務処理特例制度も導入されたことから、「小さい都道府県」と「大きい市町村」へと変化するのではないかとも見られていた。実際に都道府県によっては積極的に多くの事務権限を市町村に移譲し、注目を集めた。

また、1990年代後半から2000年代に全国の自治体で進められた行政改革により、都道府県の職員数は大幅に縮小した。1974年の35万人から2018年には約23万人へと大幅に減少しているが、同時期の市町村職員は約72万人から約69万人の微減にとどまっており、都道府県職員の減少率が際立っている（第32次地方制度調査会第29回専門小委員会 2021）。

さらに、2000年代半ば以降、国および出先機関が都道府県を経由せず市町村や民間事業者等に補助金を交付する方式が増加してお

り、この種の補助金は全国知事会からは「空飛ぶ補助金」と呼ばれている。知事会はその中でも、中小企業支援分野の「地域振興にも資するものは、地方の自由度を拡大し、都道府県を実施主体にすること又は都道府県に交付することを」求めている（全国知事会 2013）。

こうした流れがすすむにつれて当時から国－都道府県－市町村の中央地方関係の中で、都道府県の「空洞化」が進行するのではないかと見なす考え方が強まった。そして、こうした見方と連動しつつ、「空洞化」した都道府県が再編を経て道州制へと移行するのではないか、あるいは移行すべきであるとの見方も出された。

ところが、本章の結論とも関わるが、一見スケールダウンしたように見える都道府県の存在意義は、一その活動の多様性には都道府県間の相当なバラツキが見られるが一、決して低下しているわけではない。後述するように、直近の政策課題に対応する形で広域自治体として活動しているし、市町村への補完機能も果たしている。

ところで、都道府県の「空洞化」が語られた2000年代に並行して広められた言説として小規模自治体問題があった。人口減少、財政基盤の弱体化、専門職員確保の困難などの要因により、総合行政主体としての市町村の体制を維持することが困難になるのではないかと見なされ、その対応策として、市町村合併、新たな地方制度としてのいわゆる「西尾試案」の提起があった。その後も、地方制度調査会（以下、「地制調」という。）や総務省も繰り返し、人口減少時代の小規模自治体のあり方についての議論を重ねていることは周知のとおりである。ところが、現時点では地制調や総務省の各種研究会で語られるような小規模自治体が事務執行に際して深刻な支障を生じさせる事態が顕在化しているわけではない。小規模自治体の側から現行の行政事務を国や都道府県に対して積極的に返上する動向を示しているわけでもない。

総じて、地方分権改革や市町村合併とともに人口減少、少子高齢

化が進行している現在もなお、都道府県と市町村ともに、現時点で現行制度に基づいた総合行政主体としての地方自治体の位置づけも変更を見ることなく、両者の関係も均衡を保ちつつ従前どおり維持されている。

本章では、近年における都道府県の市町村に対する補完機能がどのように論じられてきたのかを概観するとともに、都道府県と市町村との関係がどのような要因によって維持されているのかを明らかにする。

## 1 第32次地制調に見る近年の議論の動向

第32次地制調では、それ以前の地制調の議論を引継ぎ、2040年頃に深刻化することが予想される人口減少および高齢化の進行とともに生じる政策課題に対応した地方自治制度のあり方についての議論を進めていた。その中では、単独の自治体が直面する政策課題に対応することの困難が増すことを見据え、自治体間の広域連携を強調する点に議論の特徴が見られる。具体的には、事務処理の執行段階、計画段階の連携、定住自立圏・連携中枢都市圏、市町村間の広域連携による都道府県からの事務移譲など、主として市町村間の水平的連携とともに、都道府県による市町村の補完・支援の役割の強化への言及が見られた。

本章のテーマである都道府県と市町村との関係に関して、地制調答申は下記のように整理している。まず、都道府県による市町村の自主性・自立性の尊重を基本認識とした上で、市町村間の広域連携を促進するための助言、調整、支援の役割を、また、市町村間の広域連携が困難な場合には自ら補完・支援の役割を果たすことが期待されている。特に、第32次地制調のテーマである人口減少社会への対応として「都道府県は、市町村による『地域の未来予測』の整理

の支援等を通じて、地域の変化・課題の見通しを市町村と共有した上で、個々の市町村の規模・能力、市町村間の広域連携の取組の状況に応じて、これまで以上にきめ細やかに補完・支援を行う役割を果たしてゆくことが必要である」と強調している（第32次地方制度調査会 2021）。

こうした地制調の方針に対して、全国知事会も、市町村の自主性の尊重、市町村からの要請に応じた補完機能と国の財政措置の充実、職員派遣体制の整備など、積極的な姿勢を示すとともに、安易な補完・支援が市町村の自律性を損ね、権限があいまいになる恐れがあることから、一定の制度に基づくべきと指摘している（全国知事会 2020）。

一方、全国市長会からは、都道府県からの権限移譲に際して適切な人員・財源措置の要求、指定都市の役割の明確化、情報関連分野の人材確保とサービス供給体制の確立、人材派遣の強化、小規模自治体に対する人材確保・育成体制確立など、主として各論に対する意見が出されている（全国市長会 2020）。

これに対して全国町村会は、平成の大合併が与えた影響を教訓に、新たな圏域行政の推進に対する強い警戒感を抱いており、広域連携の法制化に明確に反対姿勢を示している。都道府県による補完についても総論として受け入れつつも、連携協約を用いる手法については、連携協約を用いる地方自治体と用いない自治体との差別化、連携協約による都道府県のコントロール、自治体側の消極性等の理由から、実効性に対する疑問が示されている。むしろ、秋田県や奈良県、高知県などが行っている「共同的な手法」を高く評価している（全国町村会 2020）。

以上のように地制調および都道府県、市町村ともに、人口減少、少子高齢化の進行とともに顕在化する政策課題に対応するために、補完・支援が重要な手法であることに関しては一致した認識を持つ

ている。ところが、地方自治法上規定されている都道府県による市町村の垂直的な補完・支援である事務の代替執行などの手法はほとんど活用されていない。さらに、公共施設や社会資本、専門人材の共同活用や広域的なまちづくりなど、優先順位が高いと思われる政策課題に関して見れば、市町村間の水平的な広域連携である定住自立圏、連携中枢都市圏も活用されていない現状が地制調においても指摘されている（第32次地方制度調査会 2021）。なお、過疎地域自立促進特別措置法には都道府県が市町村の事務を執行する過疎代行制度が規定されており、基幹道路整備や公共下水道幹線管渠等の整備が毎年、一定数の事業が行われている（第32次地方制度調査会第30回専門小委員会 2021）。これは、地方自治法の代替執行と異なり、市町村の負担軽減という財政上のメリットの存在が誘因として作用しているものと考えられる。さらに、現時点では小規模自治体が所掌事務の執行に困窮を来し、事務を都道府県や国に返上するような事態が全国各地で顕在化しているわけではない。例外的な事例として、本研究会で検討した大牟田市の保健所業務返上の事例がある（本書第7章参照）。

なお、都道府県から市町村への権限移譲を促す事務処理特例は、98の法律を対象にしている新潟県から15に止まっている石川県まで、都道府県によって活用状況に相当な差が生じている（内閣府 2022）。また、本調査研究の一環として行われた市長ヒアリングにおいても、総じて県が権限移譲に積極的である一方で、市町村の側は中核市への移行や地方分権の提案募集・手挙げ方式の利用などを積極的に活用するような例外的な市を除き、受動的に対応している現状がうかがえる。

それでは多くの関係者が指摘し、対応が求められている基礎自治体が現実には公式的な制度による広域連携を積極的に利用しない背景には何があるのでしょうか。結論から言えば、大多数の基礎自治

体による強い現状維持志向があると考えられる。これを窺い知る一端として、全国町村会が2010年に行った調査によれば、「専門職員の確保と行政サービスの提供」に関する質問に対して「共同処理」、「事務の委託」、「民間事務委託」、「臨時職員」、「県等からの派遣」、「一般職で対応」、「業務の兼務」などによって対応している現状が明らかにされている（広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会 2017）。また、北海道による『振興局・市町村協働ガバナンス事業 平成28年度実績報告書』によれば、法政執務、情報政策分野における専門職員の不足に苦慮しつつ、外部委託などのアウトソーシングを行いながら事務の執行をしている現状と、こうした対処方法が抱える問題点を指摘している（北海道 2017）。

その一方で、一連の地方分権改革を評価するために内閣府が地方自治体に対して行ったアンケート調査によれば、効率的な自治体運営を強いられる中で事務を増やすことに消極的な市町村が多数を占める現状がうかがえる。特に、専門性が高く処理件数が少ない事務の移譲、事務・権限の移譲に伴う財源措置の不明確さ、権限移譲に際して意見交換の機会が定められていない点などが指摘されている（内閣府地方分権改革推進室 2014）。

## 2 先進自治体における連携・補完・支援の諸事例

このように公式的な制度による補完・支援が予想した以上に活用されていない一方、全国の都道府県は多様かつ柔軟な手法によって市町村に対する連携・補完・支援を行っている。都道府県によって行われている連携・補完・支援の政策は広範囲にわたっている。2019年に全国知事会がまとめた先進事例集を手がかりにしてみると、汚泥の利活用（秋田県）、情報システムのクラウド化（埼玉県、富山県）AI・ロボティクス共同研究（愛知県）、規制緩和の市町から

の提案制度（滋賀県）、土木建築系技術支援センターの設立（京都府）、地域振興のセンター設置（京都府）、地方税回収機構の設置（和歌山県）、PFI／PPPによる庁舎整備と共同利用（鳥取県）、市町村立学校への校務支援システム共同化（鳥取県）、県市連携による図書館の整備（高知県）、南海トラフ地震対策推進地域本部の設置（高知県）などが紹介されている。これら諸事業の連携・補完・支援には、県および複数の市町村が参加することによるスケールメリット、事業執行に求められる専門性の確保、さらには自治体間の合意形成に伴う調整コストを県が主体的に担っているという点に共通性がある。成果として、政策課題の解決のみならず執行費用の縮減など効率化があらわれている（全国知事会 2019）。

さらに近年における都道府県による連携・補完・支援では、こうした課題解決と並行して基礎自治体との関係強化を志向した実践が幾つかの県で行われ、注目を集めている。その筆頭格と言えるのが奈良県による「奈良モデル」であろう。2008年、奈良県では、県および市町村で構成する「県・市町村役割分担検討会議」を設置、「補完と自立」を原則として市町村間の水平補完、県が町村を支援する垂直補完、県から市町村への権限移譲を進めた。県と市町村との意思疎通を円滑にするため、知事と市町村長が政策課題を共有するために「奈良県・市町村長サミット」を年に5～6回の頻度で開催している。そして、県が市町村間の広域連携を推進するために行ったり県が市町村とともに協働して事業を行う「広域連携支援型」、県が市町村の事務を代わって行う「市町村事務代行型」、市町村の活動を県が支援する「市町村業務への積極的関与型」の3つに大別される連携・補完・支援事業を行っている。「奈良モデル」の成果として具体的には、消防の広域化、県南部の医療提供体制の整備、ごみ処理の広域化、道路インフラの維持管理、県域水道ファシリティマネジメント、社会保障事務の共同化など、他分野にわたる連携・補完・

支援事業を進めている（「奈良モデル」のあり方検討委員会 2017、小西 2021）。

愛媛県では「チーム愛媛」をスローガンに「基礎自治体重視」を県政運営の基本理念とし、2010年に県知事および県内20市町長で構成する「愛媛県・市町連携推進本部」を設置、その後、基礎自治体重視の県政をすすめるために「県・市町連携推進プラン」を策定、毎年提案のあった連携施策を実行している。当初は県と市町との二重行政の解消や相乗効果の創出など行政改革の推進を重点的に進めた。こうした初期の姿勢は、県内に止まらず全国の自治体を対象とした行政改革を奨励するための「行革甲子園」を継続して開催している点にあらわれている。その後、県と市町が共有する政策課題への対応として、人口問題対策、防災・減災対策、自転車新文化の創造を推進するとともに、あらゆる分野での連携施策を実現させてきた。市町とともに定期的に先進事例研究会も開催している。こうした実践とともに県は市町との意思疎通を円滑にするために、県が市長会、町長会主催会議に参加するとともに、各市町に担当職員を割り当て市町からの相談にワンストップで対応する市町支援担当職員制度や県地方局地域政策課・市町振興課による市町の自治体運営に対する日常的な支援を行っている。成果として、県と市町の合同庁舎整備、入札契約業務システムの共同化、名義後援申請書様式の統一、税務職員の相互併任、公衆無線LANの整備、サイクリングによる地域振興などを実現させている。近年では、観光振興・国際交流の推進、デジタル化への対応をはじめとした効率的行政事務の確立を重点連携項目に加えている（愛媛県・市町連携推進本部 2021）。

本研究会の検討事例として位置付けられている高知県では、2003年度から地域支援企画員制度を発足させ、県職員が市町村役場に常駐し、地域の自立や活性化に関わる事業執行の支援、市町村と県との媒介者として市町村の要望を県政に反映させるとともに、県の政



策情報等を市町村に伝える役割を担っている。当初は7名の派遣職員でスタートした同制度は2021年度には64名にまで増加している。また、全国で展開されている連携中枢都市圏に関して、県内全市町村を構成団体とした「れんけい高知広域市町村圏」を形成している。周知のとおり連携中枢都市圏は中心市が近隣の市町村と連携協約を締結して広域的な事業を行う手法であり、高知市が中心市として近隣市町村と連携中枢都市圏を形成している。高知県がユニークであるのは県独自の交付金を創設することによって、通常の連携中枢都市圏の制度から外れる自治体も同様に広域連携事業に参加することを可能にさせている（高知市 2021）。また、高知市が主催する会議に県がオブザーバーとして参加したり、高知市の事業担当部局が関係市町村に説明を行う際には、県の事業担当部局の職員も同席し、高知県と高知市との調整が図られている（本書第8章参照）。

以上のように、都道府県が多様かつ柔軟な手法によって市町村への連携・補完・支援のための諸事業が行われている。中でも、奈良、愛媛、高知の3県では、県知事が市町村に対する連携・補完・支援に積極的であることから県政運営の基本理念と位置付け、定期的に会議を開催するなど知事と市町村長との間をはじめ職員間の意思疎通が円滑になるよう留意している。個々の事業では、県がスケールメリットを活かしつつ保有する専門的人材や財政資源の配分など、補完・支援する面がある一方、県と基礎自治体が対等な関係として位置付けるように注意が払われている。また、3県の連携・補完・支援策も発足以来10年以上が経過しているが、その時々の方策課題に対応するなど、マンネリ化、形骸化を回避するための努力が重ねられている。さらに、県が垂直的、水平的な連携の調整主体として、調整コストを引き受ながら連携・補完・支援を行っている点に特徴があるといえよう。

ところで、こうした個別の事業や政策でなくとも、都道府県は通

常業務を通じて実質的な連携・補完・支援を行っている点にも留意しなければならない。本研究会のヒアリングでも、また、筆者による自治体ヒアリングでも、市町村から都道府県に対する照会や相談、都道府県から市町村への情報提供が補完・支援機能として果たしている役割は少なくない実態がうかがえる。それとともに、都道府県と市町村間の人事交流も市町村にとって重要な役割を果たしている。都道府県からの職員派遣による市町村に欠ける技術系職員の補充、市町村による独自事業・プロジェクトへの補完・支援としての人材派遣、通常の人事交流などのパターンが見られる。なお、都道府県から中堅以上の職員が、市町村からは若手職員が対応して派遣されるような交流人事もあるが、これは市町村職員の人材育成としての意味を持つ。全国の都道府県の人事交流を概観すると、都道府県からの派遣職員数が市町村からの受入人数を上回る自治体がある一方、市町村からの受入人数が都道府県からの派遣人数を上回っている自治体もあり、都道府県の市町村との職員人事交流に対する考え方に相当な多様性が見られる（日本経済新聞社編 2020）。ただし、多くの都道府県では1990年代末から2000年代の行政改革期に採用人数を縮小していることから、今後、従前どおりの人事交流を通じた補完・支援が継続できるかは定かではないという課題がある。

### おわりに—今後の都道府県のありかた—

以上、近年における都道府県による市町村に対する連携・補完・支援の動向を概観すれば、2000年代以降、地方分権改革、市町村合併、事務処理特例など市町村への権限移譲、市町村に直接交付する補助金の増大などとともに、都道府県の補完機能は縮小するものと見られた時期もあったが、都道府県の広域自治体としての位置づけは安定的に維持されている。「空洞化」してはいない。

一方で、近年の人口減少、少子高齢化により、単独の、特に小規模市町村が直面する政策課題に対応することの困難が増す事態を予想しつつ、都道府県による垂直補完、市町村間の水平補完の新たな方策が地制調や総務省の各種研究会で検討され、事務の代替執行など制度化されたものもあった。ところが、都道府県による市町村の事務の代替執行などの手法はほとんど活用されていない。さらに、優先順位が高いと思われる政策課題に関しては、市町村間の水平的な広域連携である定住自立圏、連携中枢都市圏も活用されていない。現時点では小規模自治体が所掌事務の執行に困窮を来し、事務を都道府県や国に返上するような事態が全国各地で問題化しているわけではない。

このように一見すると、都道府県による市町村への連携・補完・支援の役割は重要性を持たなくなっているようにも思える。これに対し、小規模市町村は、技術系職員の確保など専門性の高い事務執行に苦慮している現実がある一方で、現行制度を前提とした現状維持志向が強くはたらいっており、民間委託等のアウトソーシングなどによって対応している現状がうかがえる。

こうした状況の中、総じて都道府県は独自に多様かつ柔軟な手法によって市町村との連携・補完・支援によって広範な事業を執行していることがわかる。本章ではその中でも特に、市町村との連携・補完・支援に積極的な奈良・愛媛・高知の3県の事例に着目したが、改めて以下のような特徴を整理することができる。第1に、県知事の政治姿勢として明確に市町村との対等な関係構築を県政の基本原則と位置づけ、知事と市町村長、担当部局職員間の円滑な意思疎通を図るように留意している。第2に、代替執行など公式的な制度よりも、連携協約、協定などを通じて多様かつ柔軟な連携手法を用いている。さらに、高知県では交付金が交付されているが、人事交流を通じた県職員派遣など市町村にとって可視的かつ効果が実感でき

る政策資源が配分されている。第3に、広域自治体の補完機能として垂直補完が中心に位置づけられている一方、3県ではそれぞれ近隣の市町村間による水平連携も奨励している。そして、県が垂直的、水平的な連携を進める際に利害調整の主体として積極的な役割を担っていることが、ユニークな連携・補完・支援を継続して実践している最大の要因であるといえる。3県の連携・補完・支援は既にモデルとして注目されており、今後も同様の実践を行う広域自治体が増加するものと思われる。

一方、市町村の側から見れば、指定都市や中核市を中心にいっそうの権限移譲とともに、市町村間の水平補完を促進すべきであるとする意見もある。実際、近隣自治体への補完・支援に留意しながら連携中枢都市圏や定住自立圏を運用しているケースも散見される。しかしながら、市町村間の事務執行体制および能力の格差や、政策課題に対する認識の創意を乗り越えて合意形成を図ることは容易ではない。今後、中心市が連携の際に生じるコストを引き受けて、近隣市町村の補完・支援を行うことができるかが問われよう。同時に、広域連携は従前から都道府県が積極的に奨励するケースも多く、市町村間による実践と重複したり並立するケースも生じる。広域連携をめぐる「二重行政」状態を回避するための円滑な意思疎通が求められる。

さらに都道府県による連携・補完・支援を考える際に留意する点は国の出先機関との関係である。例えば、国土交通省は道路・橋梁・トンネル等の維持管理事務の補完・支援のために、全国の地方整備局（北海道開発局・沖縄総合事務局）を通じて道路メンテナンス会議を開催し、市町村が策定するインフラ長寿命化計画、個別施設計画の策定、維持管理事業に要する財政支援として道路メンテナンス補助事業、公共施設等適正管理事業債、防災・安全交付金などの措置、職員向けの講習会・研修の合同開催、一括発注の実施など、

多様な補完・支援策を行っている。道路メンテナンス会議に関しては、都道府県もこの枠組みに参加しており、市町村に対する補完・支援を国と協働して実施している面もある（山崎・宇野 2022）。今後、他分野の出先機関が市町村に対する補完・支援を行う場合、都道府県との役割を調整する必要性が生じる可能性もある。

このように都道府県の市町村に対する連携・補完・支援は、指定都市や中核市、国の出先機関と競合し、調整を要する場面が増えてくるものと考えられる。こうした動向が果たして都道府県の役割を縮小させる結果を招くのか、あるいは基礎自治体や国の出先機関の役割に代替できない役割を実践することができるか、換言すれば、都道府県の役割を市町村に還元できるのか、または複数の都道府県を束ねた出先機関に代替可能なのかが課題となろう。今後も、広域自治体としての総合行政主体としての位置づけを維持するのであれば、「県土」、「県民」、「県益」を明確にし、各都道府県の「アイデンティティ」を確立できるかが問われることになる。この点を評価するためには、防災・危機管理、デジタル化の分野において都道府県がどのような役割を果たすのかを具体的に検証することが今後の課題となろう。

## 参考文献

愛媛県・市町連携推進本部（2021）『愛媛県・市町連携推進プラン  
令和3年度版』

広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会  
（2017）『広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会 報告書』

高知市（2021）『れんけいこうち広域都市圏』

高知県HP「地域支援企画員のページ」

<https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/120801/chiikisienn>

- kikakuin.html（最終閲覧日：2022年2月6日）
- 小西砂千夫（2021）『2040年生き残る自治体！県市町村連携で人口減少に打ち克つ奈良モデル』学陽書房
- 全国知事会（2013）「国から地方への事務・権限移譲等に係る各府省の検討結果に対する意見【概要】」
- 全国市長会（2020）「第32次地方制度調査会『総括的な論点整理（案）』に関する意見（概要）」
- 全国知事会（2019）「“地方発”先進行革事例集」
- 全国知事会（2020）「第32次地方制度調査会第37回専門小委員会提出資料」
- 全国町村会（2020）「『総括的な論点整理（案）』に対する意見」
- 第32次地方制度調査会（2021）「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申（案）」
- 第32次地方制度調査会第29回専門小委員会（2021）『広域連携について参考資料』
- 第32次地方制度調査会第30回専門小委員会（2021）『広域連携について参考資料』
- 内閣府HP「条例による事務処理特例制度」『条例による事務処理特例制度の活用状況』  
[https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jimushoritokurei\\_joukyou.pdf](https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jimushoritokurei_joukyou.pdf)（最終閲覧日：2022年2月6日）
- 内閣府地方分権改革推進室（2014）『地方分権改革の実態調査結果』
- 「奈良モデル」のあり方検討委員会（2017）『「奈良モデル」のあり方検討委員会 報告書』
- 日本経済新聞社編（2020）「特集 都道府県・政令市の人事交流調査」『日経グローバル』第394号
- 北海道（2017）『振興局・市町村協働ガバナンス事業 平成28年度実

施報告書』

山崎幹根・宇野二郎（2022）「社会資本維持管理と広域連携－道路・  
橋梁・水道を事例として」『年報公共政策学』第16号

## 第4章

# 市町村と都道府県の法的調整

京都大学法学系（大学院法学研究科） 教授 原田 大樹



## はじめに

世紀転換期に実現した第1次地方分権改革では、都道府県と市町村を対等な関係とし、かつ、住民に身近な基礎自治体としての市町村に、事務配分の面で優位性を認めた。加えて、この時期には市町村を保険者とする介護保険制度が動き始め、市町村の行政能力を高める狙いから、大規模な市町村合併が推進された。それから約20年が経過した今日において、日本社会の人口減少はさまざまな制度の持続可能性に疑問を投げかけており、地方自治制度もその例外ではない。2020年に出された第32次地方制度調査会答申は、こうした状況を念頭に置いて、市町村間の連携と都道府県による補完による対応を提案している<sup>1</sup>。

中心市と近隣市町村との利害対立が表面化しやすい市町村連携<sup>2</sup>と比較すると、都道府県による市町村事務の補完は、現在の二層制の地方自治制度と整合的で、問題が少ないように見える。しかし、都道府県と市町村の対等性や、都道府県のリソースの限界など、市町村連携では考慮する必要のない課題も多い。そこで本章では、都道府県が市町村の事務遂行を補完・支援するための法的な手段を検討し、その法的な課題を明確化することとしたい。まず、第1次地方分権改革の到達点を確認する意味で、都道府県の役割や、市町村と都道府県の事務・権限を調整する法的なしくみの現状を確認する(第1節 市町村と都道府県の法的関係)。次に、市町村・都道府県

- 1 第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(2020年)14-21頁。
- 2 山本隆司「地方行政における連携の制度・法制度」地方自治879号(2021年)2-38(7)頁は、地方公共団体相互間の連携を目指す場合の規範的根拠として、自らの区域において住民の生活を支えるために連携が有益であることと並んで、自らの区域を包括する広域において広域住民の生活が支えられるように配慮することが求められるとし、区域の境界に排他的な意味を持たせるべきではないと指摘する。

間の事務・権限配分を変更するしくみの中で、両者の法的関係が最も問題になる条例による事務配分の変更について、都道府県から市町村への事務処理特例条例による事務移譲と、市町村から都道府県への事務移譲の可能性を取り上げる（第2節 条例による事務配分変更）。後者については、現時点で地方自治法による制度化はなされておらず、制度化のためには法的なハードルが大きい。そこで、条例による事務移譲によらない都道府県の補完方法として、フォーマルな手段である代替執行と、インフォーマルな手段の現状を確認する（第3節 都道府県による補完可能性）。

## 1 市町村と都道府県の法的関係

### (1) 都道府県の役割

都道府県は市町村と並んで、普通地方公共団体である。両者はいずれも「地域における事務」（地方自治法2条2項）を担うものの、市町村が担うべき事務は都道府県が処理するものとされているものを除く形で規定されているから（同条3項）、包括的な事務配分の単位としては市町村に優位性が認められる。

都道府県が担うべき事務は、広域事務・連絡調整事務・補完事務の3種類であり、第1次地方分権改革以前に存在した統一事務は廃止されている（同条5項）。これは、「統一性を確保するために市町村の事務処理を都道府県が制約するようなことは、都道府県と市町村との関係を対等・協力の関係にしようということからも望ましいものではなく、法令に基づくそのような性格の都道府県の実務も広域的視点や市町村間の調整に係る事務として理解される範囲のものとするのが適切である」<sup>3</sup>ことによる。また、都道府県・市町村の事

3 松本英昭『新版 逐条地方自治法 [第9次改訂版]』（学陽書房・2017年）44頁。

務処理にあたっては、相互に競合<sup>4</sup>しないようにしなければならない(同条6項)<sup>5</sup>。さらに、統制条例<sup>6</sup>や知事の事務の機関委任も廃止され、都道府県と市町村は対等協力関係に転換したと理解されている。

## (2) 市町村と都道府県の調整の法的枠組

市町村と都道府県の事務の共同処理の枠組として、法人格を新たに設ける一部事務組合・広域連合、法人格を持たない組織を設置する協議会・機関の共同設置、契約的な手法を用いる連携協約・事務の委託・事務の代替執行がある。また、都道府県と市町村の間で事務を再配分するしくみとして、事務処理特例条例がある。

地方公共団体間の事務の共同処理の形態のうち、最もフォーマルで安定的な類型と言えるのが、地方公共団体の組合を設立する方法である。一部事務組合は、事務の共同処理を行う組織であるのに対して、広域連合は広域計画を通じた共通化や独自の自治過程の設定ができる点に特色を有する。一部事務組合・広域連合は、必ずしも市町村のみが構成員である必要はなく、都道府県と市町村の双方が構成団体に含まれてもよい。例えば、一部事務組合では高知県・高知市病院企業団(高知県・高知市)、広域連合では京都地方税機構(京都府・京都府内全市町村〔京都市を除く])が挙げられる。

- 
- 4 松本・前掲註(3)46-47頁は、「『競合』とは、市町村及び都道府県が相互に同一内容の事務を重複して処理することにより非効率不経済な事態の生ずることをいう。単に同一内容の事務が二重に行われることをすべて『競合』とすべきではない。例えば、病院施設等において相互に需要に応じ切れない場合は『競合』とはならないが、設備過剰となり、相互に又は一方に経営が成り立たないような事態となれば、『競合』といえる。」とする。
  - 5 競合回避義務と都道府県・市町村条例の優劣との関係につき参照、斎藤誠「第二次地方分権改革へ向けての条例論の課題と展望」同『現代地方自治の法的基層』(有斐閣・2012年)258-285(270)頁[初出2001年]。
  - 6 澤俊晴『都道府県条例と市町村条例』(慈学社・2007年)13頁。

新たに法人格がある組織を設立するわけではないものの、調整のための組織を設立したり、機関を共同で設置したりする手法も見られる。都道府県と市町村が構成団体に含まれる協議会の例として公立大学法人大阪運営協議会（大阪府・大阪市）、機関の共同設置の例として鳥取県行政不服審査会（鳥取県・倉吉市・岩美町ほか全15町村・7一部事務組合・3広域連合）がある。

地方公共団体間で事務の共同処理に関する合意を得て実施する契約的な手法は、広域連携の中でも最も多く用いられている。都道府県・市町村間で用いられている事例として、次のようなものがある。連携協約は、連携中枢都市圏<sup>7</sup>の構築のために使われるものについては都道府県・市町村の双方が当事者になることはない。そのような性格を持たない連携協約として、鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約（鳥取県・日南町・日野町・江府町）があり、母子保健・公共施設の維持管理等の事務処理がなされている。また、連携中枢都市圏を支援する都道府県・市町村間の協約として、れんけいこうち広域都市圏の取組の推進に係る連携協約（高知県・高知市）がある。これは、れんけいこうち広域都市圏（高知市を中心市とし、高知県内21市町村が参加）を県が支えることを内容とする協約である（本書第8章参照）。事務の委託の例として、介護認定審査会に関する事務委託（京都府・井出町）がある。事務の代替執行の例として、公害防止事務に関する代替執行（広島県・大崎上島町）がある。

これらの手法と異なり、市町村と都道府県の対等性と緊張関係にあるのが、事務処理特例条例である。そこで以下では、事務処理特例条例について詳しく検討することとする。

---

7 連携中枢都市圏の具体的な試みとして参照、田邊樹「播磨圏域連携中枢都市圏と市町村間連携の取組について」地方自治878号（2021年）22-45頁、中村啓悟「備後圏域連携中枢都市圏の取組」地方自治879号（2021年）89-106頁。

## 2 条例による事務配分変更

### (1) 事務処理特例条例

事務処理特例条例は、地方分権改革によって知事から市町村長への機関委任が廃止された際に、都道府県知事の権限に属する事務を市町村に移譲できるように定められた制度である(地方自治法252条の17の2以下)<sup>8</sup>。その特色は、事務の委託のように市町村の個別の同意が不要であること(協議と都道府県議会における条例制定で足りること)と、都道府県が条例で創設した事務もそれが知事の権限に属していれば移譲できることにある。事務処理特例条例をめぐっては、対象となる事務の範囲、都道府県・市町村間の関係、市町村連携との接合可能性がこれまで議論されてきている。

#### ア 対象となる事務の範囲

地方自治法252条の17の2第1項では、事務処理の特例の対象となる事務は「都道府県知事の権限に属する事務の一部」とされており、自治事務・法定受託事務を問わず、都道府県が独自に条例によって創設した事務でもよいとされる。

① 地方自治法の条文上、「知事の権限に属する事務」には限定がなく、自治事務・法定受託事務の別も問われていない。もっとも、都道府県「条例」の定めるところによって事務移譲がなされる以上、条例制定権の範囲を越えることは許されない。条例は「法令に違反しない限りにおいて」(地方自治法14条2項)制定できるとされているから、法律が明文で移譲を禁止する場合<sup>9</sup>のほか、法律が都道府

8 具体的な事務処理例として参照、柿本剛「事務処理の特例制度による市町村経由事務の整理について」地方自治628号(2000年)99-106頁。

9 2004年改正以前の旅券法21条の4の事例につき参照、「県の条例によりパスポートの交付を市が行うことができるか」自治実務セミナー40巻10号(2001年)18-20頁。

県に事務配分した趣旨から事務処理特例条例の対象にすることができないと解釈される余地がある。例えば、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」では、一般廃棄物に関する事務を市町村に、産業廃棄物に関する事務を都道府県に配分しており、産業廃棄物に関する事務配分の趣旨が都道府県にこうした事務処理を専属させることにあるとするならば、産業廃棄物に関する許認可を事務処理特例条例によって市町村に移譲することは許されないことになる<sup>10</sup>。

② 「知事の権限に属する事務」は、法令に基づく事務に限られていないことから、都道府県の自主条例に基づく事務もここに含まれる。ただし、都道府県の条例で市町村の事務を創設できないため、事務処理特例制度を利用するためには、都道府県条例の事務の一部または都道府県区域内の市町村の一部に限って市町村が処理することが想定されているとされる<sup>11</sup>。もっとも、都道府県が市町村の事務を創設できないのは、都道府県と市町村の独立性・対等性に係る質的問題であって、事務の一部・市町村の一部という量的な問題に解消されるものではないはずである<sup>12</sup>。都道府県の自主条例に関して事務処理特例条例によって移譲された事務の移譲先市町村にとっては、当該事務は市町村議会により創出されていないのに、市町村の事務になっていることは動かしがたい。そこで、もしこの制度を正当化するとすれば、都道府県・市町村間の独立性・対等性とは別の次元の説明—地方自治法が都道府県条例に対して、都道府県の事務の再配分を授権したと解するほかにないようと思われる<sup>13</sup>。しかも、

10 但田翔「条例による事務処理の特例に関する考察」自治総研507号（2021年）55-73（62）頁。

11 松本・前掲註（3）1353頁。

12 澤俊晴「条例による事務処理の特例制度と権限委譲#02」自治体法務NAVI30号（2009年）32-38（32）頁、山口道昭「市町村関係における都道府県の法的定位（2・完）」自治研究95巻9号（2019年）3-17（10）頁。

13 考え方の整理として参照、澤俊晴「条例による事務処理の特例制度と権限委譲#01」自治体法務NAVI29号（2009年）46-52（49）頁。

この制度は都道府県から市町村という方向にのみ事務移譲を可能にしており、その背景には、都道府県の事務のうち市町村が処理できる規模・能力があるものは市町村が処理することを認める地方自治法の規定（地方自治法2条4項）がある。そうすると、都道府県条例で創出された事務を条例による事務処理特例によって市町村に移譲するためには、基礎的な地方公共団体である市町村が担うことに馴染む事務であって、市町村の規模・能力の観点から見て市町村が担いうる事務である必要がある<sup>14</sup>。

## イ 都道府県・市町村間の関係

条例による事務処理特例を用いるためには、都道府県知事が市町村長に協議を行い、都道府県条例を制定することが必要となる（地方自治法252条の17の2第2項）。移譲された事務は市町村の事務となるものの、関与については、都道府県知事の役割が継続することもある。

① 条例による事務処理特例の手續として、都道府県知事・市町村長の協議が規定されているものの、市町村側の同意までは求められていない。これは、「条例による事務処理の特例の制度が、住民の身近な事務は地域の実情に即し、市町村の規模能力等に応じて、基礎的な地方公共団体である市町村に対して、可能な限り多く配分されることが望ましいとの考え方に立って設けられたものであり、個々の市町村の恣意等によりこの制度の実行が決定的に左右されることとなることは必ずしも適切ではないと考えられることによるも

---

14 具体的問題となった事案として、沖縄県の辺野古県民投票条例がある（山口道昭「市町村関係における都道府県の法的定位（1）」自治研究95巻8号（2019年）3-18（7）頁）。藤巻秀夫「条例による事務処理の特例制度の新たな課題」札幌法学（札幌大学）30巻1＝2号（2019年）1-43（28）頁は、都道府県における住民投票は自ら実施すべき事務（広域事務）と考えるべきとする。

のである」<sup>15</sup>。もっとも、住民に身近な事務かどうか、あるいは市町村の事務能力上実行可能な事務かどうかは、市町村長が最もこれをよく知る立場にあるから、市町村長が同意しない事務処理特例による事務移譲は、事実上も法的にも原則として不可能と考えるべきである<sup>16</sup>。規約による事務の委託との相違は、都道府県の相手方となる市町村議会の議決という手続を不要にする点にあると理解すべきであろう。

② 条例による事務処理特例により市町村が処理することとされる事務は、市町村の事務としての性格を持つため、市町村が当該事務に係る条例制定権を持つ。法令に根拠がある都道府県の事務を市町村に移譲した場合、この事務に関する都道府県条例・規則の規定は直ちには市町村に適用されない<sup>17</sup>。もし都道府県条例・規則の適用を行おうとするならば、事務処理の特例を定める条例の中で、法律だけでなく都道府県の条例・規則も移譲の対象に明示する必要がある<sup>18</sup>。

③ 都道府県の自治事務を事務処理特例条例によって市町村に移譲した場合には、各大臣の指示がなくても、知事が市町村に対して是正の要求を行うことができる(地方自治法252条の17の4第1項)。これは、もともと法令で都道府県の事務とされているものを、都道府県の判断に基づいて市町村に移譲したことに基づく<sup>19</sup>。事務処理

15 松本・前掲註(3)1355頁。

16 巨理格「条例による事務処理の特例」小早川光郎=小幡純子編『あたらしい地方自治・地方分権』(有斐閣・2000年)87-90(89)頁は、事務移譲による事務の実施が効率的でなくなる場合に、事務移譲が違法となり、市町村はこれを理由に拒否できると解する余地があるとする。

17 野本祐二「条例による事務処理の特例制度」自治実務セミナー38巻10号(1999年)20-23(22)頁。

18 条例実務研究会「『条例による事務処理の特例制度に係る条例の参考例等について』とそのポイント」月刊地方分権6号(1999年)46-51(47)頁。

19 松本・前掲註(3)1368頁。



特例条例によって都道府県の事務が市町村に移譲されると、都道府県の事務ではなくなるので、市町村の当該法令に基づく権限不行使について、都道府県が責任を負うことはない。もっとも、地方自治法に基づく是正の指示を行わなかったことが権限不行使の違法とされる可能性はあり、その際には都道府県に当該事務を割り当てた法令の規定の趣旨やその保護法益が判断の重要な要素となると考えられる<sup>20</sup>。

### ウ 市町村連携との接合可能性

第32次地方制度調査会答申では、近隣市町村の同意があり、市町村間の広域連携について安定的な関係が構築されている場合に、市町村が都道府県に対して近隣市町村に関する都道府県の事務移譲を要請できるしくみが提案されている<sup>21</sup>。現在でも、パスポート発給、保健所業務や生活保護業務について、連携協約等を用いて都道府県の事務を中核的な市町村に事務委託し、近隣の市町村の住民へのサービスを行っている事例はある。仮にこのような制度を創設するとすれば、適用される法令や、関与のしくみについて、都道府県・事務移譲対象市町村・近隣市町村間での整合性のとれた調整が必要になると思われる<sup>22</sup>。

## (2) 都道府県への事務移譲

事務処理特例条例は、都道府県から市町村への事務の再配分を予定しており、逆方向の事務の吸い上げは想定されていない。これに対して、2021年に制定された府市一体条例（大阪市及び大阪府にお

---

20 板垣勝彦「条例による事務処理の特例と都道府県の是正要求権限」同『地方自治法の現代的課題』（第一法規・2019年）204-219（219）頁【初出2016年】。

21 第32次地方制度調査会・前掲註（1）18頁。

22 具体的な制度設計構想につき参照、田中聖也「市町村間の広域連携について」地方自治874号（2020年）2-34（22）頁。

ける一体的な行政運営の推進に関する条例、大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例)は、大阪都構想の住民投票が2回否決された後に<sup>23</sup>、大阪市の事務の一部を大阪府に吸収する意図で制定された。条例が定めているのは、大阪府・大阪市の調整のための副首都推進本部(大阪府市)会議の設置と、地方自治法等が定める連携方法の確認(協議会・附属機関の共同設置・事務の委託・地方独立行政法人の新設又は合併)に過ぎず、実際の事務移譲は、地方自治法が規定する事務の委託や機関の共同設置(大阪都市計画局)によりなされている<sup>24</sup>。具体的な事務としては、都市計画に関する諸権限(線引き、一般国道の指定、都市高速鉄道の路線指定等)が想定されている<sup>25</sup>。

人口減少時代に入り、市町村の事務を都道府県に条例で移譲する法制度を一般的に用意する必要性が今後議論されるようになるかもしれない。しかし、このような制度は、従来の市町村中心の事務配分と正面から衝突するほか、条例の適用関係や関与のあり方についても大規模な変更を要すると思われる。さらに、市町村の事務の吸い上げを憲法上正当化する根拠も十分議論する必要があると考えられる<sup>26</sup>。

- 
- 23 大阪都構想の経緯につき参照、福島義和「再否決された『大阪都構想』と大都市制度改革の課題」専修大学社会科学研究所月報(専修大学)690号(2020年)12-21頁、森裕之「『大阪都構想』の失敗と市民自治」世界940号(2021年)84-93頁。
  - 24 小山善一郎「地方分権の流れに逆行と批判」法令解説資料総覧473号(2021年)45-47(46)頁。
  - 25 谷川博「大阪で都市行政の重複解消する条例制定へ」日経コンストラクション754号(2021年)22頁。
  - 26 具体的な検討の試みとして、澤俊晴「条例による事務処理の特例制度と権限委譲#03」自治体法務NAVI31号(2009年)48-56(50)頁がある。

### 3 都道府県による補完可能性

#### (1) 代替執行の活用可能性

地方自治法の定める事務の委託は、委託者の権限が受託者に完全に移る点に特色がある。これに対して、事務の代替執行は委託者の権限を受託者に移さずに事務の遂行を外部化できる。この制度が導入された際には、市町村による事務遂行が困難になった場合に、都道府県が事務を実施するスキームとしての活用が期待されていた。しかし、実際に用いられている例は僅少で、都道府県・市町村間で利用されている僅少な例のひとつである広島県・大崎上島町の代替執行は、もともと事務処理特例条例による権限移譲が先行しており、町の単独の事務処理が困難であることから、県が支援を行う一環として活用が図られている<sup>27</sup>。

事務の代替執行は、代替執行を求める側の地方公共団体の手下として代替執行が行われるため、条例の適用関係や関与のあり方を変更する必要がない。しかし、代替執行する側の地方公共団体にこれを引きうけるメリットがほとんどなく、また代替執行を求める側もそれなりの行政資源を確保しておかなければならないことから、執行の負担軽減につながりにくい。そのため、人口減少が進んだとしても、このしくみが広範に用いられる可能性は高くないと思われる。

#### (2) インフォーマルな支援

そこで、都道府県による市町村の補完の先事例としては、インフォーマルな支援に着目すべきかも知れない。奈良県と県内の市町

---

27 本研究会・広島県ヒアリング調査(2021年11月22日(月)実施)、本書第6章参照。

村との間での協力関係—いわゆる「奈良モデル」<sup>28</sup>は、人材の活用・融通や助言、消防・ごみ処理・水道の広域化などを中心とする連携・補完活動である。また、県と市町村の機能合体を図るために、県の出先機関と市町村の行政機関とを一体として運用する手段がとられている例もある(秋田県<sup>29</sup>・長崎県<sup>30</sup>)。さらに、市町村間の連携関係を県が誘導・支援する取組みもみられる(高知県<sup>31</sup>)。

こうした事例は、各地域の事情に強く影響されて形成されたもので、これを一般化したり、その基盤を法制度化したりすることは容易ではない<sup>32</sup>。そこで、法制度上の工夫としては、都道府県と市町村との協力関係を構築するための組織(会議体)・手続を整備することや、都道府県と市町村の共通の人的資源のプールをつくるのがさしあたり考えられる。

## おわりに

都道府県の補完事務のあり方については、これまで、市町村への事務移譲を前提に、都道府県から市町村への方向が意識されてきた。これに対して、人口減少時代において必要になるとされる市町村から都道府県へという方向は、従来の法制度では必ずしも対応が十分にはできていない。もっとも、この方向を真剣に追求する

- 
- 28 奈良モデルの詳細につき参照、桶土井亜紀「都道府県と市町村の協働に関する一考察」政策研究大学院大学ポリシーペーパー(2020年)5-15頁、小西砂千夫『2040年生き残る自治体!』(学陽書房・2021年)。
- 29 宍戸邦久「都道府県と市町村との『協働』を考える」地方自治858号(2019年)2-17(8)頁。
- 30 塩川徳也「長崎県と五島市における連携・補完の取組について」地方自治855号(2019年)72-78(74)頁。
- 31 本研究会・高知県ヒアリング調査(2021年11月25日(木)実施)、本研究会・高知市長ヒアリング調査(2021年12月16日(木)実施)。
- 32 小西砂千夫「奈良モデルと第32次地方制度調査会答申」地方自治883号(2021年)2-20(20)頁。

と、市町村と都道府県の関係や都道府県の役割そのものにも見直しが必要になり、地方自治法のシステム全体に大きな変更を加えざるを得ない。これまでのところ、都道府県・市町村間のフォーマルな連携の例があまり多くないことには十分な理由があり、インフォーマルな支援の形態が今後とも主力となると思われる。換言すれば、市町村間の連携よりも都道府県による補完の制度化の方が、市町村の行政能力を確保するためには容易な手段だとは必ずしも言えず、都道府県による補完の具体的な法制度化の検討に際しては、地方自治法の体系全体を十分に考慮した議論が求められると思われる。

## 第5章

# 都市自治体の総合性

－明石市の事例から－

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

## はじめに

明石市は、兵庫県南部に位置する面積49.42km<sup>2</sup>、人口約30万人の中核市である。明石市が中核市に移行した2018（平成30）年4月にはあかし保健所を、また2019（令和元）年4月には明石こどもセンター（児童相談所）をそれぞれ市が設置し、保健福祉や児童相談分野にも積極的な施策を展開している。

本章では、2021年12月6日に泉房穂・明石市長に対して行ったヒアリング調査の結果を報告するとともに、明石市の事例から今後の都市自治体が取り組むべき政策課題への向き合い方について、都市自治体の「総合性」の観点から展望するものである<sup>1</sup>。

## 1 都市自治体として取り組むべき政策課題に関する基本的な考え方

### (1) 基本的な考え方

明石市での様々な施策の根本にあるものは、「市民」を契機とするものである。国から言われたことをそのままやるということではない。中央省庁の法令の解釈や通知に誤りがあると思えば、市長が直接電話して議論や意見交換を行い、行おうとしている政策が本当に市民のためになるのかどうかを常に考えている。

例えば、当時の地方公務員法の規定により、成年被後見人や被保佐人となった知的障害のある方に軽作業を任せることができなかつたため、2016（平成28）年3月に「明石市職員の平等な任用機会を確保し障害者の自立と社会参加を促進する条例」を制定した。その

---

1 以下の記述は、2021年12月6日に泉房穂・明石市長へのヒアリング調査の結果を踏まえ、筆者が解釈、構成、執筆したものである。したがって、本章の記述に残りうる誤りについての一切の責任は筆者が負うものである。

後、市長自身が国会で開かれた院内集会に参加するなどの動きを積み重ね、地方公務員法が改正された。このように、国と意見が異なるような案件について明石市が条例を制定したのちに、国が法律や通達を改正するというような場合も少なくなかったという。

## (2) 諸外国事例に裏付けられた取組み

明石市では全国に先駆けた数多くの取組みを展開しているが、これらの多くは、諸外国ですでに導入実績のあるものであることが少なくない。例えば、全国的に報道された「こどもの養育費緊急支援事業」は、1970年代にはすでに北欧で実施されていたものであり、市長当選後、20年温め続けた取組みを制度化したのであった。具体的なスキームについては、韓国での動向を参考にしたという。

LGBTQ+に関して、パートナーシップ宣言制度を導入する自治体が増えていたが、時代の風や空気を見極めなければ制度化は難しいと認識していたため、温め続けて2021年1月ようやく制度化した。制度化にあたっては、医師会と協定を結び、パートナーの病状説明を受けられたり、ICUで面会ができるような環境をつくってきた。また、宅地建物取引業協会とも連携し、同性同士でも民間住宅に入居する契約ができるような環境をつくってから制度化した。

このLGBTQ+の取組みでは、数年前の明石公園でのLGBTパレードの様子を見て、明石市でも施策を進められることを確信したという。明石市でパレードを開催できるようになり、このパレードを市民がほほえましく見ている様子から判断したという。

このように、諸外国の事例を参考にしながらも、市民のリアリティのある声を聴きながら、市長自身が調整して課題解決を図る仕組みをつくっている。また、単純に諸外国の取組みを実施するのではなく、施策化のタイミングや順番を冷静に判断することにも留意しているとのことであった。



### (3) 市政における市長のリーダーシップと施策化

市長は独任制であり、市長は施策の最終決定もするが最終責任も負う。ただし、決定に至る過程においては、正しい情報に基づかなければならないため、職員との「キャッチボール」を行いながら、検証を重ねている。この検討の過程では、3～4案を並べ、職員と意見交換しながら整理をしているという。

新たなテーマに取り組むにあたっては、意欲と能力を持つ人材が必要となる。時代の風を読み、実際に担当者として施策を担える人材を確保し、全国から知恵を借りながら、施策を企画立案・実施しているというのが明石市のスタンスであった。

### (4) 市長任期と施策の普遍性

明石市では前述のとおり様々な取組みを行っているが、これらの施策については、いずれも「普遍性」を意識している。ここでいう普遍性とは、市長が選挙で交代したとしても、市の施策が継続的なものとなるという意味である。

その具体的な手法が、条例化である。重要なテーマについては、市長任期にとらわれず、市として継続的に取り組んでいく必要がある。その意味で、市長は箱根駅伝のランナーのようなものであり、自らが最後まで完走するのではなく、「たすきをつなぐ」という意識でいるとのことであった。

## 2 都市自治体の「総合性」に関する考え方

### (1) 職員の意識と都市自治体の「総合性」

市民から「職員が変わってきた」と褒められることがある。市民がエレベーターやエスカレーターを降りると、職員が近寄ってきて積極的に用件を聞きに行くようになった。市長としては、これはパ

フォーマンスではなく、「職員が市民の方を向いて仕事をし始めた」ということの表れであると感じているという。

また、道路の陥没などについて市民から相談があったときにも、「その道路は県道です」と、市道ではないため対応できないと説明するのではなく、とにかく現地を見て写真を撮り、県に伝えるという対応をする。市の管理する施設や道路でなくとも、市民の生活に密接に関連するものであれば、明石市の職員が応急的であっても対応するべきであると考えているという。

明石市では保健所や児童相談所を設置し、多くの専門職を採用しているが、これらの専門職に対しては、「一緒に市役所で働く以上、協調性を持ってほしいが、専門職の魂は燃やし続けてほしい」と強調している。また、弁護士や保健師といった職員であっても、明石市では2～3年で異動するという人事異動の文化になっており、職員の中でもかなり浸透しているようである。

市長としては、公が担うべき仕事があって行政があり、そこに公務員が位置づけられるのであるから、市の職員には胸を張って仕事をしてほしいと思っているとのことであった。民間には民間のやりがいがあるが、公には公の役割があり、保健所や児童相談所の業務は、リスクやトラブルがつきものであるが、公務員が誇りをもって取り組む必要があるという。

## (2) 都市自治体の「総合性」と権限移譲

前述のとおり、明石市は2018（平成30）年に中核市に移行した。ここでは、中核市として保健所をもち、そして市が児童相談所を持つことで、「子ども」に関する一元的な対応が可能となる体制をつくりたかったという。保健所も児童相談所もなければ、市には権限がなく、必要な対応がとれない。この意味で、中核市は「箱」ではなく、地域の課題を解決する「仕事」であると考えているとのことで

ある。

これを実現するため、明石市では児童相談所に国の基準の2倍の職員を充てており、保健所もあったので新型コロナウイルス感染症への対応についても、他の市の機関と連携を取りながら施策を進めることができたという。

一方で、現状では不十分なものとしては、教育、警察、医療があるという。教育については、公立学校で不祥事が起きたとしても、教職員は県職員なので、市は調査や処分ができない。再発防止策を講じることができないのである。教育については、さらに市長部局とは別に合議制の教育委員会もある。いじめ、体罰、児童虐待といった問題に対応するためには、教員の人事権のあり方を考えることも重要ではないかと感じているという。

児童虐待や消費者被害については、警察との連携も必要となるが、警察は都道府県単位であり、ここにもどかしさを感じているとのことであった。犯人がすぐに捕まるような事件については問題が生じにくいかもしれないが、消費者被害など継続的なものについては、市と警察での連携がテーマとなる。

障がい者福祉の施策を展開していくなかでは、市に医療の権限がないことも課題であると認識されている。医療については、ほとんどが都道府県の権限となっており、今回の感染症対応でも課題があった。病床確保についての権限が市にあれば、明石市での状況は違っていたと感じているとのことであった。

### (3) 都市自治体の「総合性」と都道府県

都市自治体の役割が大きくなってきている一方で、都道府県の役割はかなり縮小しているのではないかと感じているという。明治期においては西洋の文明や制度を全国的に取り入れる必要があったことから、「中間管理職」としての都道府県にも一定の役割があったか

もしれないし、経済が成長を続ける時代には、多少の無駄があっても一律的な施策は効果を上げたかもしれない。一方で、今後の社会を考えると、貴重な資源をどのように有効活用するかという観点から、地域の特性を生かしたスピード感のある取組みが必要になる。

このように考えると、大きな時代の変化のなかで都道府県は一定の役割を終えたのではないかと感じているとのことであった。

## おわりに

全国815都市自治体の中でも、明石市の取組みは先進的なものとして報道され、その舵取りを担う泉市長の動向には、全国的に注目が集まることが少なくない。一見すると市長の強力なリーダーシップにより、数々の取組みが展開されていったようにも思われるが、実際には、諸外国の事例を参照し、地域の特性や時代の風を読みながら、市長としての人事権や予算編成権を活用しながら展開されている明石市の取組みは、市民が応援する全市的な動きのなかで形成され、実施されているものであるということが分かる。

明石市においては、法律上、明確に市の権限とはされていないものであっても、市民生活上の課題を解決するという極めて現実的な目的のために、市は有する多様な資源を最大限投入しているということになる。ここにおいて、市長は最終的な意思決定を行うにしても、職員や、条例化にともなう議会との協議を経て合意形成がなされ、政策がブラッシュアップされている。

超高齢・人口減少社会において、明石市および泉市長の都市自治体として取り組むべき政策課題に関する基本的な考え方は、多くの都市自治体関係者に示唆を与えるものであると言えよう。



## 第6章

# 市町村と都道府県の事務配分①

－広島県における「条例による事務処理特例」と  
「事務の代替執行」の運用事例から－

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

## はじめに

本章では、広島県における地方自治法（以下、「自治法」という。）上の制度である「条例による事務処理特例」と「事務の代替執行」の運用状況に注目し、市町村と都道府県の間での事務配分について検討する。

「条例による事務処理特例」（自治法第252条の17の2）の制度は、第一次地方分権改革の成果として導入されたものであり、これによって地域の実情に応じ、都道府県の条例により、都道府県から市町村に権限を移譲することが可能となった。同制度の運用状況には都道府県によって大きな差異があり、その意義や課題を画一的に論じることには限界がある<sup>1</sup>。

2014年の自治法改正によって導入された「事務の代替執行」（自治法第252条の16の2）は、普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体の求めに応じて、協議により規約を定め、当該他の普通地方公共団体の事務の一部を、当該他の普通地方公共団体の名において管理執行すること（事務の代替執行）を可能とする制度である。

このうち、「条例による事務処理特例」については、前述のとおり、都道府県によってその運用状況に大きな差異があるものの、全国的に一定数の運用がなされているが、「事務の代替執行」については、全国的にみてもその運用事例はごく少数である。

そこで、本章では、「条例による事務処理特例」制度を数多くの運用している実績を有し、また「事務の代替執行」についても運用している広島県へのヒアリング調査の結果を報告する<sup>2</sup>。

---

1 それぞれの都道府県における「条例による事務処理特例」制度の運用については、黒石啓太（2020）「都市自治体と都道府県の関係性に関する一考察－『全国市長会決議』と『条例による事務処理特例』に注目して－」『都市とガバナンス』第34号、pp.112-127も参照されたい。

2 以下の記述は、2021年11月22日に広島県地域政策局市町行財政課へのヒアリン

## 1 「条例による事務処理特例」制度の運用

### (1) 基本的な方針

広島県では、2004（平成16）年に「広島県分権改革推進計画」を策定している。この中で、市町が住民に身近な行政を総合的に担う自己完結型自治体へと転換し、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現していくことを基本理念として掲げ、福祉をはじめとする住民に身近な行政サービスやまちづくりについては市町が担い、他の市町を含めた調整等が必要となる広域的な事務については県が担うということが適当であるとの基本的な考え方に立っている。

この「広島県分権改革推進計画」に基づいて、広島県では、地域づくりの総合的な行政主体としての市町の構築をめざして、市町の規模による差を設けることなく、事務権限の移譲を推進している。その結果、権限移譲の対象事務数は全国トップレベルとなっている。

2010（平成22）年度には、権限移譲について検証も行っている。ここでは、新たな移譲は市町の実情に応じて進めるべきという意見があったことから、県から市町へ移譲可能な事務・権限を取りまとめた「移譲可能リスト」を提示し、市町の主体的な選択に基づいて、権限移譲を進めていくこととしている。

2014（平成26）年度には、上記計画の策定から10年が経過したということで、再度検証を行った。この検証の結果、福祉やまちづくりの分野を中心に総合性や自主性の発揮の面での効果が認められたが、一方、専門性が高く事務処理件数が少ない事務などについて課題が残っているものもあったことを踏まえ、市町行財政課では「県から市町への権限移譲の成果と今後の取組について」（2015（平成27）年2月26日）をとりまとめて、市町間の共同処理や広域連携の

---

グ調査の結果を踏まえ、筆者が解釈、構成、執筆したものである。したがって、本章の記述に残りうる誤りについての一切の責任は筆者が負うものである。



具体化を検討していくこととした。具体的な内容としては、専門性が特に高い事務のうち、公害防止、生活衛生、社会福祉法人の監査や大規模小売店舗立地法関連の4事務を中心に検討することとなった。また、連携中枢都市圏構想の取組みとの連携についても、2016（平成28）年度以降に実施していくこととした。くわえて、事務処理の件数が極めて少ない事務については、地域密着性等も踏まえて最適な実施主体を検証していくこととしている。

2014（平成26）年度のとりまとめを踏まえ、2015（平成27）年度には、市町事務の市町間の連携や県による補完、実施主体の整理について検討、調整を行った。具体的には、移譲事務のうち専門性が特に高く支援要望がある前述の事務については、県とノウハウを有する3市（広島市、呉市、福山市）による連携・補完の取組みを実施することとなった。また、児童自立生活援助事業については、当初17市町に対して権限移譲していたが、児童福祉法改正等で都道府県の責務等が拡大したことから、2016（平成28）年4月に移譲可能リストから削除し、県が実施することとした。さらに、市町の課題を踏まえ、2016（平成28）年4月から、要望のあった市町の行政不服審査事務を県が一括して受託している。

## （2）導入時の経緯

広島県において「条例による事務処理特例」を積極的に運用することとなった経緯としては、やはり前述の「広島県分権改革推進計画」によるところが大きい。市町と県の間での事務実施主体等の変更については、「条例による事務処理特例」以外にも、自治法上の事務委託、私法上の事務委託のほか、施設管理主体を財産の帰属も含めて移転するなど様々な方法がある。さらに、単独の市町では規模や性質の面で実施困難な事務がある場合にも、市町同士の一部事務組合や広域連合、あるいは県と市町による広域連合のような共同処

理、近隣自治体への委託といった方法など、移譲の具体化に当たっては多様な方法を検討した。

法制度上は多様な方法が考えられるが、「条例による事務処理特例」を用いた場合、権限が完全に市町に移ることになるという点に特徴がある。権限そのものを市町に移す方が、住民に身近な行政サービスは住民に身近な行政主体である市町により担われるのが望ましいという分権改革の理念に合致するものであると思われることから、広島県ではこのような方法を活用しているとのことであった。

### (3) 近年の運用実績

広島県における2018（平成30）～2021（令和3）年の「条例による事務処理特例」の運用事例を紹介すると、新規の移譲としては、農業用ため池の届出の受付事務（農業用ため池の管理及び保全に関する法律）がある。このほかに追加移譲として、大気汚染防止法、浄化槽法、廃棄物処理法、覚せい剤取締法、動物愛護管理法、社会福祉法、建築基準法、医療法にくわえて、広島県屋外広告物条例に関する事務について市町への権限移譲を行っている。

近年は、受付事務（経由事務）に関する権限移譲が多いが、なかには、措置命令・業務停止命令に関する事務などの権限移譲も行っている。市町にすでに一定の許認可権限が移譲されている場合には、法改正により新設された権限についても既移譲事務の関連事務として追加移譲することで、緊急事案が発生した場合においても、市町で一元的な対応が可能となることから、移譲を行っているところである。

なお、県から権限を移譲した事務について、事業者等に改善命令などを行う必要が生じた場合には、県は市町にアドバイスはできるが、直接に処分を行うことはできないことになる。

#### (4) 市町との協議・調整の方法

「条例による事務処理特例」の運用にあたって、広島県ではおおむね以下のような流れで行っている。まず、「移譲可能リスト」に基づき、市町に事務概要を説明したうえで、市町と県の事業所管課間において権限移譲に関する意向について照会し、その後、市町の権限移譲総括課（総務課など）と県の権限移譲総括課である市町行財政課が協議することになる。この過程での具体的な協議の方法としては、文書、メール等によるやり取りというのが主なものとなる。最終的には県が条例を改正したのち、市町に情報提供するという流れになる。

#### (5) 市町の反応や受け止め

県から市町への権限移譲については、2014（平成26）年の検証の際、市町にアンケート調査を実施したことがある。この中では、旅券交付など、窓口のワンストップ化などによって住民に身近なサービスを一元的、総合的に提供できる体制整備を進めることができたという意見などが出ており、市町も概ね肯定的な受け止めであったという。

広島県では「平成の大合併」期に一定程度合併が進んだが、この際には、「合併で広域化した市町は、総合的な行政主体として、住民に身近な事務は自己完結的に処理する」という考え方があったことから、一定程度の事務を市町に受け入れてもらっているのではないかとのことであった。

#### (6) 運用をめぐる課題

「条例による事務処理特例」の運用にあたっては、生活衛生分野など専門性が特に高い事務や年間処理件数が極めて少ない事務などは、市町単独では専門人材の確保、ノウハウの蓄積の面でなお課題

が残っている。

市町の要望や意見等については慎重に検討し、引き続き実践的な研修や、県、広島市、呉市および福山市による同行支援等の取組みを実施する必要があるという。

## 2 広島県と大崎上島町との間における 公害防止に係る「事務の代替執行」

### (1) 制度の枠組みと事例の概要

広島県と大崎上島町の間では、2008（平成20）年4月、公害防止に関する6つの事務を「条例による事務処理特例」によって権限移譲が行われている。これらの事務のうち、特に高い専門性が必要となる審査・立入検査について、2016（平成28）年4月以降、県が「代替執行」している。

権限移譲を行っている公害防止に関する6つの事務というのは、それぞれ大気汚染防止法、水質汚濁防止法、ダイオキシン類対策特措法、特定工場における公害防止組織整備法、広島県生活環境保全条例、瀬戸内海環境保全特措法に基づく事務である。

なお、2020（令和2）年度の実績として、各種届出の審査が11件、立入検査が9回あり、立入検査については町の職員が同行するかたちで実施している。

### (2) 検討の経緯

大崎上島町では、権限移譲により、届出といった経由事務を行うとともに審査や立入検査の事務を行うこととなっていたが、専門性が高く、支援が必要との声が上がってきたという。そのようななか、2014（平成26）年、2015（平成27）年度に県が実施した調査で、町から「専門性が高く、単独での事務処理が困難である」という声

が上がり、新たな支援、取組みが必要との強い要望を受けた。

これを受けて、県ではまず市町間連携の可能性を検討したところであるが、大崎上島町全体が離島であるため、早期に市町間連携の取組みを始めることは容易ではない状況であった。

そこで、県による補完の方法について検討したが、離島であるという地域の事情もあって、町内に県の出先機関もないなかで事業者や住民へのサービスが低下しないようにする必要があった。また、緊急事案が発生したときに、町自らが緊急対応を行う必要があった。そこで、町と協議をした結果、町も当該事務についての権限を持って事務処理に一定程度関与できる「事務の代替執行」が最適との考えに至った。

### (3) 今後の「事務の代替執行」制度の運用可能性

「事務の代替執行」については、体制上、事務処理が困難となった市町が権限を有しながら県や近隣市町から支援を受けることができる仕組みであるが、一方で課題もあると感じているとのことであった。例えば、県に代替執行を求める市町に対して、やはり一定の費用負担を求めざるを得ず、県と市町の間で費用負担についての調整が必要になる。また事務の権限は代替を求めた市町に残るため、代替を求める市町のほうにも当然一定の事務処理体制を残さなければならないことになる。

このため、県では市町が事務事業を行う際にアドバイスを رفتたり、必要な支援や補完を行うなどして対応することを考えているとのことであった。

## おわりに

本章では、広島県における「条例による事務処理特例」と「事務

の代替執行」の運用状況について報告し、市町村と都道府県の間での事務配分のあり方を検討した。

「条例による事務処理特例」の運用において、広島県では、地方分権改革の理念に基づき、「広島県分権改革推進計画」を策定して、住民に身近な事務については市町が担うことを前提とした権限配分を構想し、実際に運用しているところである。一方、地域の特性などを踏まえ、専門性の観点などから市町では処理の難しい事務がある場合には、限定的ではあるが「事務の代替執行」制度も運用しながら、持続可能な行政のあり方を模索している。

人員や財政上の課題もあって、「条例による事務処理特例」や「事務の代替執行」の運用は都道府県によってさまざまであるが、本章で紹介した広島県の事例はいくつかの示唆を与えるものであろう。



## 第7章

# 市町村と都道府県の事務配分②

－大牟田市における「保健所政令市」指定解除の事例から－

日本都市センター 研究員 黒石 啓太



## はじめに

新型コロナウイルス感染症は、我々の日常生活や都市自治体の行財政運営に大きな影響を与えた。感染症対応の最前線となったのが、都道府県や一部の都市自治体が設置する保健所である。

保健所は、平時においても食品衛生、母子保健、生活習慣病対策など多岐にわたる事務を処理しているが、今般の感染症対応にあっても重要な役割を担っている。慢性的な専門職不足をはじめとする諸課題の存在により、保健所の中には、法制度が本来要求する機能を発揮することに苦慮したものもあったものと思われる。

このようななか、今後の保健所のあり方が注目されている。もちろん議論の端緒は、新型コロナウイルス感染症であろうが、そもそも都道府県と市町村の間での機能や役割のあり方にも議論が及ぶ可能性もある。今後の社会において、地域住民の健康を守る保健所のあり方は重要な論点となろう。

本章では、2020（令和2）年4月に保健所機能を福岡県に移管した大牟田市の事例を報告し、今後の保健所のあり方の一端を展望することとしたい<sup>1</sup>。

## 1 大牟田市保健所設置の背景

大牟田市内に保健所が設置されたのは、1948（昭和23）年4月であった。当時の保健所は福岡県が設置したものであったが、これは、軍需工場、鉱山、その他の産業が立地する地域で保健指導機関

---

1 以下の記述は、2021年11月26日に大牟田市保健福祉部保健福祉総務課へのヒアリング調査の結果を踏まえ、筆者が解釈、構成、執筆したものである。したがって、本章の記述に残りうる誤りについての一切の責任は筆者が負うものである。

が希薄な地域に優先的に保健所を設置するという国の政策方針があったことに由来する動きであった。当時の福岡県では、大牟田市のほか、若松市（現 北九州市若松区）や久留米市をはじめとする6自治体が選定された。

一度は福岡県が大牟田市内に設置した保健所であったが、同年のうちに保健所法施行令が改正され、大牟田市が「保健所政令市」に指定されることとなった。人口15万人以上の30都市が指定され、当時人口18万人ほどであった大牟田市もこの対象とされた。

当時の保健所の役割は、衛生対策や感染症対策が中心的なものであったが、次第に成人病対策、公害対策、公衆衛生対策全般へと広がっていった。石炭産業を中心に発展してきた大牟田市にとって、公害問題や、公衆衛生、国民の栄養環境などは重要な政策課題であった。このような社会環境のなか、大牟田市では自ら保健所を設置するに至ったのである。

表7-1 大牟田市保健所の設置過程

|                  |   |
|------------------|---|
| 1937（昭和12）年1月2日  | 保健所法成立  |
| 1948（昭和23）年1月1日  | 保健所法改正（保健所の拡充強化）  |
| 4月1日             | 福岡県大牟田保健所設置   |
| 4月2日             | 保健所法施行令の改正により、人口15万人以上の市を保健所設置市に指定する「保健所政令市制度」が誕生し、大牟田市は保健所設置市に指定される。 |
| 1949（昭和24）年3月31日 | 大牟田市保健所設置条例交付   |
| 4月1日             | 大牟田市保健所設置   |

出典：大牟田市保健福祉部（2021）「令和2年版 大牟田市の保健福祉」pp.158-171をもとに筆者作成

## 2 大牟田市保健所廃止の検討過程

### (1) 廃止の背景・理由

前述のとおり、大牟田市が設置する「大牟田市保健所」は、2020（令和2）年4月に廃止され、その機能は福岡県南筑後保健福祉環境事務所へと移管された。この廃止・移管については、人口減少が続くなか、行財政改革（自治体の業務範囲の見直し）の観点から、長らく大牟田市における検討課題であったといえる。

これらの検討の過程においては、SARSをはじめとする新型コロナウイルス、鳥インフルエンザなどの感染が急速に拡大した場合、市民の安全と安心を守るため保健所に求められる専門性をいかに確保するかが課題となっていた。

しかしながら、当時の大牟田市の行財政の状況は、求められる保健所機能の維持・拡充が難しい状況にあったことや、そのような状況下での保健所長（公衆衛生医師）の確保をはじめとする専門職・技術職の確保<sup>2</sup>、さらには技術の継承ができず、常に健康危機発生時のリスクを抱えていると言わざるを得ない状況にあった。そのような中、保健所の機能を福岡県に移管することが適当ではないかという方向性で議論がなされていたという。

一方で、「保健所政令市」の指定を解除するためには、財政的な試算や市民サービスに影響が出ないことなどを慎重に検討する必要があった。大牟田市では10年以上前から検討されてきた経過があるが、一旦は廃止を見送ったこともあったという。その後、自治体の人口ビジョン策定等も契機となり、将来にわたる人口減少の見通しの中、市民が安心して暮らし続けることができるまちづくりを続け

---

2 保健所においては、医師、薬剤師、保健師、臨床検査技師、放射線技師などの専門職が必要となる。大牟田市の場合、保健所長となる医師の確保に際し、一時期、福岡県に派遣を依頼していたこともあったという。

ていくために、これまで市が担ってきたサービスを見直し、基礎的自治体としての役割をしっかりと担っていくことが重要であるとの判断のもと、再び保健所の問題が取り上げられるに至った。

大牟田市保健所の廃止自体については、地域保健法施行令の改正に関わる事項であるため、直接的には大牟田市と国（厚生労働省）での協議となるが、同保健所が廃止された場合、その機能は福岡県に引き継がれることになるため、国は市と福岡県との事前の協議・調整を求めた。

## (2) 移管の影響

大牟田市保健所が廃止され、その機能が福岡県南筑後保健福祉環境事務所（柳川市所在）に移されることとなった。業務の移管にあたっては、市議会の議論でも、廃止・移管に伴う市民サービスの低下がないようにという要望が出ることもあった。

医師や薬剤師の免許更新手続き、食品衛生関係の手続きなど“業”として行われるものに関しては手続き先の変更について理解を求めることができたものの、県から保健所設置市として受託して実施してきた指定難病医療費助成の手続きなど“個人”として行われるものに関しては、その利便性の維持確保のため福岡県とも協議を重ねてきた。

結果として、県の常設窓口を市内に置くことは叶わなかったが、一定規模の対象者がいる手続きに関しては、更新時期に臨時の出張受付窓口が市内に設けられることとなった。

このようなかたちで、できるだけ市民の利便性を低下させることがないように移管を進めるべく検討や協議を行ってきた。

## (3) 新型コロナウイルス感染症への対応

保健所廃止の検討は、新型コロナウイルス感染症が拡大する以前

から進めていたことではあるが、保健所機能が県に移って以降は、陽性者に関わる情報などが入ってこなくなった。感染症の直接的な対策は県が担うことが大きいとしても、市民への啓発や一般的な注意喚起は行っていく必要があるため、感染経路を含む状況が分からないと効果的な周知啓発ができにくいというもどかしさはあったという。

大牟田市としては、新型コロナウイルス感染症については、従前の市保健所の人員体制では十分な感染症対策ができかねたのではと考えているという。福岡県における保健所・本庁間の連携・協力などしっかりとした体制のもと感染症に対応することで、結果的に大牟田市民の健康危機管理ができており、2020（令和2）年4月の時点で保健所を県に移管したことが幸いしたと考えているとのことであった。

## おわりに

本章では、大牟田市における「保健所政令市」解除にいたる経緯を紹介した。保健所は、いうまでもなく地域住民の健康を守る重要な拠点であるが、これを設置・維持し続けるためには、一定以上の都市規模、財政規模が必要となる。もっとも、都市自治体がこれらのコストを負担しても、基礎的自治体として一元的かつより細やかな保健福祉サービスを提供するために、保健所を設置することの意義は十分にあるものと思われる。

一方で、住民の生命に直結するがゆえに、十分な体制を構築できるという見通しがないということであれば、今後の市保健所のあり方を抜本的に検討することにも意義があるともいえる。保健所は、日常的な業務にくわえ、予見しがたい感染症等への対応も担うことから、専門性をもつ人員の確保等については一定の「冗長性」も必

要となろう。

大牟田市の事例はあくまで一例であるが、新型コロナウイルス感染症は、今後の都市自治体が保健所を設置する意義の再検討を迫っているようにも思われる。保健所を設置する各都市自治体においては、今後の保健福祉の需要に対応するために、どのような体制整備が可能であるのかを検討することが求められよう。

### 参考資料

大牟田市（2018）「大牟田市保健所の設置主体変更等に係る基本方針」

大牟田市保健福祉部（2021）「令和2年版 大牟田市の保健福祉」



## 第8章

# 市町村の広域連携と都道府県

－高知県の取組み事例から－

日本都市センター 研究員 黒石 啓太



## はじめに

地方分権改革を経て、国－都道府県－市町村は互いに対等な関係になったとされるが、実務の観点からは、このような関係が確立されているとはいいがたい事例も散見される。例えば、市町村間の広域連携が全国で活発に展開されているのに対し、市町村と都道府県の間での連携については、各地で取組みが模索されてはいるものの、市町村の主体性や自律性といった観点からは課題も指摘できる。

本章で紹介する高知県の事例は、さまざまなツールを活用しながら、県と県内市町村が連携した取組みを展開しているものとして興味深い。とくに、県庁所在地であり県内の中心的な都市である高知市と高知県の関係と役割分担の考え方については、他の都道府県における適用を考えても多くの示唆を与えるものであろう。

そこで本章では、高知県における市町村と県の関係性に関する基本的な考えや連携の枠組みを紹介し、今後の市町村と都道府県の関係性のあり方を展望することとしたい<sup>1</sup>。

## 1 高知県と市町村との関係性に関する考え方

### (1) 基本的な考え方

高知県では、県内を7つのブロックに分け、地域の資源を生かした食品加工や、観光の取組みをはじめとする223の地域アクションプランをつくって、市町村等と連携しながら政策課題に取り組んでいる。この7つの地域区分は、地域の文化や特色といった地域性、広域行政圏としての市町村の結びつきやまとまり、また、生活圏や

---

1 以下の記述は、2021年11月25日に高知県総務部市町村振興課へのヒアリング調査の結果を踏まえ、筆者が解釈、構成、執筆したものである。したがって、本章の記述に残りうる誤りについての一切の責任は筆者が負うものである。

商圈、通学圏などといったこれまで社会的に形成されてきたつながりを重視して区分したものである。

図8-1 高知県における地域区分



|         |                                      |
|---------|--------------------------------------|
| 安芸ブロック  | 室戸市・安芸市・東洋町・奈半利町・田野町・安田町・北川村・馬路村・芸西村 |
| 物部川ブロック | 南国市・香南市・香美市                          |
| 高知市ブロック | 高知市                                  |
| 嶺北ブロック  | 本山町・大豊町・土佐町・大川村                      |
| 仁淀川ブロック | 土佐市・いの町・仁淀川町・佐川町・越知町・日高村             |
| 高幡ブロック  | 須崎市・中土佐町・禰原町・津野町・四万十町                |
| 幡多ブロック  | 四万十市・宿毛市・土佐清水市・大月町・三原村・黒潮町           |

出典：高知県HP「地域区分」を参照。

また、高知県では、他の都道府県と比較しても高齢化が進んでいるという状況があり、市町村と連携して中山間対策の充実・強化に取り組むことを重点政策の1つとしている。特に中山間対策の大きな柱として、地域の維持や活性化、支え合いの仕組みづくりの拠点として、様々な役割を果たす「集落活動センター」の設置を進めて

いる。同センターでは、特産品づくりといった経済的な活動をはじめ、日用品の販売、高齢者の見守り、清掃などの地域を守る活動のほか、宿泊施設の運営や伝統文化の継承などにも取り組んでおり、2020（令和2）年度末時点で県内32市町村に、62か所設置されている。

地方分権の時代であり、県と市町村は対等の協力という関係にあるというのは当然のことであるが、中山間地域をはじめ県内市町村では行財政の体制面も含め、県の支援を必要としているところは少なくないため、市町村と連携し、協調して行っていくという姿勢で取り組んでいる。

## (2) 「地域支援企画員制度」の現状

全国的に注目を集めている「地域支援企画員制度」も、このような問題意識の中から生まれているといえる。高知県では地域の元気づくりや支え合いの取組みを応援するため、2003（平成15）年度からスタートした地域支援企画員制度のもと、県職員である地域支援企画員が各市町村に駐在して、市町村と連携しながら、地域の振興や活性化に向けた取組みを支援するとともに、県と地域とをつなぐ「パイプ役」となって、県の政策や支援制度などの情報を伝えたり、県民の声を県政に反映するための活動を行っている。

地域支援企画員は、2003（平成15）年度に県内の広域市町村圏を中心とした7つのブロックに、7名の「地域の元気応援団長」を配置したことから開始された。その翌年には50名に増員して、各市町村に駐在をさせた。2005（平成17）年度にはさらに10名を増員し、60名体制となった。2009（平成21）年度にはブロックごとに、副部長級の職員を配置し、その地域で一定の政策の判断ができるようにしている。その後の変遷もあったが、2021（令和3）年度では計64名となっている。地域支援企画員は、市町村の事務所の一角を借り

て駐在する形式をとる場合も多く、これによって、市町村と一緒に仕事をしながら地域に入っていく活動を展開している。

この地域支援企画員の活動は、前述のとおり、職員が「地域に入る」ことを基本としている。地域の直面する課題や実情に常に耳を傾けて、地域の住民とともに考え、具体的に行動を起こし、地域住民と一緒に汗をかくということが基本姿勢となっている。しかし、地域づくりの主役は住民であることから、地域支援企画員はいわば「黒子」に徹するとともに、市町村と十分に連携し、県庁全体の窓口としての役割を果たすというかたちで活動している。

### (3) 県と市町村の人事交流

高知県では「人材育成基本方針」を策定しており、県職員を国の省庁、民間企業、市町村など様々な組織や団体に派遣している。県庁の組織を離れ、異なる組織・風土や業務内容を経験することで、幅広い視野や柔軟な思考力の養成にもつながることから、この職員派遣を積極的に推進している。

市町村との関係でみれば、人事交流を行っており、2021(令和3)年度は県から市町村へ25名の職員を派遣している。市町村からのニーズとしては、比較的上級のポストや技術職の派遣要望が多い傾向がある。

### (4) 技術系職員の不足と対応

全国的にも課題となっているが、高知県でも職員の採用、特に技術系職員の採用には苦慮しているところであり、県内の市町村についても同様の状況である。

そういった中、市町村の技術系職員（土木職）の技術力向上については、国などでの研修の機会もあるが、県が開催する講習会に市町村職員の参加も受け入れるなどのサポートを行っている。また、

橋梁やトンネルなどの点検業務を、公益社団法人高知県建設技術公社が一括で発注し、市町村の負担を軽減するなどの取組みも行っている。

#### (5) 防災に関する市町村との連携

防災に関する取組みでは、県内を5つのブロックに分け、それぞれに「南海トラフ地震対策推進地域本部」を設置している。2021（令和3）年11月時点では、各地域本部に4名ずつの職員を配置し、計20名体制で防災力の向上に努めている。職員の構成としては4名のうちの1名は、副部長級か課長級の職員を配置し、指揮命令ができるようにしている。そのほかに係長級の職員1名と担当2名を配置している。各地域に駐在させるとともに、近傍居住体制も取っており、それぞれの地域で災害が起きた際には、地域本部が拠点となって、市町村の活動を支援するという取組みを行っている。

これらの職員は、平常時には総合防災拠点の整備や、市町村の防災対策の支援などを行い、災害時には県災害対策本部の支部として市町村と県のリエゾンの役割を担うこととしている。

#### (6) 市町村との一般的な協議や調整

高知県の場合、県人口の約半分が高知市に集中していることもあり、県知事と高知市長が、県・高知市に共通する政策課題について協議をし、県・市連携した取組みを行うことを目的として、「高知県・高知市連携会議」を設け、1994（平成6）年から県・市トップ会談として、年数回程度、同会議を開催している。ここにおいては、各部局から協議項目の候補が提出され、その候補について、県・市部局間で内容の確認を行い、その候補に基づいて副知事と副市長が協議を実施し、その調整を行った後、トップ会談という流れになっている。

また、県内市町村の窓口となる市町村振興課では、自らの所属目標として、「頼りになる市町村振興課」、「やるべきことを共にやっていくための支援を行う市町村振興課」を掲げており、課が所掌する行政・財政・税制・選挙などについて、市町村との交流を日常的に行っている。これらの情報提供や支援を積み重ねることで、市町村との良好な関係を築けているのではないかとのことであった。

## 2 「れんけいこうち広域都市圏」の概要と市町村との連携

### (1) 検討の背景と問題意識

高知県は、人口の自然減で、全国に先駆けて15年、高齢化率は、全国よりも10年ほど進んでいるといわれている。このような問題意識があり、県にしても市町村にしても、今後に向けた対策が急務になっている。

このようななか、高知市と他の市町村とは、社会的・経済的につながりが強く、相互に補完する関係にもあることから、総務省の新たな広域連携促進事業における圏域の範囲や具体的な取組みの検討、関係市町村との協議を経て、2018（平成30）年3月に連携協約を締結し、「れんけいこうち広域都市圏ビジョン」を策定している。当初、高知市では総務省の連携中枢都市圏の枠組みに基づき、周辺の18の市町村と圏域を形成する予定であった。しかしながら、県としては高知市とその周辺市町村のみを圏域とした場合、高知市周辺への集中がますます進み、圏域外となる地域との格差が広がることを懸念し、なんとか全県的な圏域にできないかと高知市に働きかけたという経緯がある。

図8-2 「れんけいこうち広域都市圏」の圏域範囲及び高知県による財政支援



出典：高知市HP「れんけいこうち広域都市圏の形成・推進」を参照

最終的には、高知市の理解を得ることができ、高知県全域での「れんけいこうち広域都市圏」が形成されることとなった。図8-2にあるように、連携中枢都市圏の要件を満たす地域には国の支援があり、これに当てはまらない地域については、高知県が国と同額を財政的に支援する枠組みを採っている。

## (2) 中心市である高知市との役割分担

「れんけいこうち広域都市圏」の事務局は、中心市である高知市の政策企画課が担っているため、各種会議の運営や事業についても高知市が中心的な役割を担っている。ここにおいて県はオブザーバーとして関わっている。

一方で、全県が「れんけいこうち広域都市圏」の枠組みに入ったため、県庁の取組みと圏域の取組みが地域的には重複することとなった。そこで、県の事業と圏域の事業が重複しないかどうかなど

について、情報共有や調整を行うことが必要となってきた。そこで、高知市から各市町村の事業担当課への説明をする際には、県の事業担当課も同席するようにし、必要な調整を行うこととしている。

県の市町村振興課としても、総務省への特別交付税の申請や県交付金の事務の関係で、各事業についても可能な限り内容を把握して、対象経費となるかなどについては高知市と常に協議を行っている。

## おわりに

本章で取り上げた高知県の事例は、高知県が直面している深刻な人口減少と高齢化、そして厳しい行政資源の中での必要な政策や事業を展開していくために、県と市町村が相互に対等な立場から連携している事例であると言えよう。

県が広域的な視点から、全県を対象とする「れんけいこうち広域都市圏」の形成を高知市に働きかけたという点は、今後の市町村間の広域連携における都道府県の役割を考えるうえでのヒントとなる。また、「れんけいこうち広域都市圏」のみならず、高知県では、日常的な市町村との情報交換・人事交流を積み重ねており、このような取組みがあるからこそ、今日の良好な関係が形成されていると考えられよう。





終章

## 都市自治体－都道府県関係の論点と展望

都市自治体と都道府県の関係性に関する研究会座長 横道 清孝  
日本都市センター 理事・研究室長 石川 義憲  
日本都市センター 研究員 黒石 啓太

## 1 都市自治体－都道府県関係の現状と論点

### (1) 超高齢・人口減少社会の到来

日本の地方自治制度は、都道府県と市町村の二層制を採用しており、両者の関係については地方自治法を基礎としながらも、それぞれの地域によって、その実態が多様であることは本書各章で述べたとおりである。都道府県に求められる役割は、それぞれの都道府県を構成する市町村の態様によって変化する。一般的に、指定都市や中核市が多く存在する地域では、都道府県に求められる役割は相対的に小さくなり、一方で小規模な市町村が多く存在する地域では、補完・支援といった役割が都道府県に求められることになろう。

このような多様化が進んだ今日的な背景の一つには、超高齢・人口減少社会の到来が挙げられよう。経済が右肩上がり成長し、都道府県にも市町村にも潤沢な行政資源があれば、多少の無駄が生じようとも画一的なサービス提供によって、それぞれの地域における行政需要を満たすことができた。一方で、行政資源に厳しい制約が生じる超高齢・人口減少社会では、限られた資源を最大限効果的に活用しなければならない。

今後の都市自治体と都道府県の関係性を考えるにあたっては、総体として行政資源の量が限られるなかで、いかにしてこれを共有し、効果的で持続可能な行政サービスを提供するかということは重要な論点となろう。

### (2) 新型コロナウイルス感染症の影響

前述の超高齢・人口減少社会の到来は、今後の都市自治体－都道府県関係を考えるうえで、いわば慢性的な課題であるといえる。各自治体が地域活性化や地方創生に取り組むことで、地域や行政の資源量を増大させようとする動きもあるが、問題の根本を解消するには

至っていないというのが現状であろう。

このようななか、新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、個人の健康や医療・保健の行政体制のみならず、政治や行政全般のあり方にも大きな影響を与えるものであった。もっとも、この感染症が新たな危機を生じさせたというよりも、これまでの社会の脆弱な部分を顕在化させたという方が妥当であるともいえる。

本研究では、市長や学識者による議論、都市自治体や都道府県の実務者（職員）へのヒアリングを実施し、多くの知見を得たが、このことから、感染症特有の課題への対応も含め、様々な社会課題に対して柔軟に対応できる都市自治体－都道府県関係を構築することが必要であることが読み取れる。

## 2 これからの都市自治体－都道府県関係

### (1) 都市自治体・都道府県の役割と総合行政主体論

超高齢・人口減少社会の到来と新型コロナウイルス感染症という2つの危機のなかで、都市自治体－都道府県関係を考えるうえで、まず都市自治体と都道府県それぞれの役割について、あらためて考察することが必要であろう。地方分権改革やその後の「平成の大合併」をめぐる議論の中では、「総合行政主体」としての市町村のあり方が重要な論点となった。

総合行政主体として市町村を位置付ける考え方は、今日においても引き続き重要なものであることに変わりがない一方で、どのように総合行政主体としての市町村を確立し、地域の行政ニーズを充足していくかといったことについては、その時々において検討していくべき課題であるといえる。

## (2) 市町村間の広域連携における都市自治体の役割

「総合行政主体」についての考え方は多様であり、論者によって定義や重視する観点が異なっているため、これを一概に論じることは困難である。本書では、市町村、とくに都市自治体が総合行政主体であることに疑いの余地はないが、行政サービスを提供するにあたって、それぞれの都市自治体が単独でこの役割を担わなければならないという立場を採っていない。

専門人材の確保や財政上の事情から、地域の行政ニーズを単独で満たすことが困難である場合には、市町村間の連携や都道府県による補完・支援といった方策がありうることは、これまでも論じられてきたところである。

今後の社会経済環境の変化を考えると、この市町村間の広域連携の必要性はより一層高まっていくと考えられるし、また、そこにおける都市自治体の役割も重要なものとなっていくと思われる。

地方自治法上の「市」である都市自治体には、交通、産業、医療・保健、教育などに関わる各種都市機能が少なくとも一定程度集積しており、それらは近隣市町村との関係においても、重要な役割を果たすことが期待されている。すなわち、都市自治体のサービス水準は、近隣市町村を含めた圏域全体のサービス水準の重要な構成要素となるのである。

## (3) 市町村の広域連携における都道府県の役割

近年では、市町村間の広域連携に都道府県が何らかの関わりを持つような事例がみられるようになってきた。都道府県には、地方自治法上も連絡調整機能が期待されており、広域的な観点から市町村相互の連携を促進することが求められている。ここでは、それぞれの圏域における中心市と都道府県の関係や役割分担が重要な論点となるが、市町村間の広域連携が全都道府県域におよぶ場合において

は、とくにこの点が顕著となろう。

本研究会で参照した事例では、圏域の中心市となる都市自治体が中心的な役割を担い、人材や財政といった面で都道府県がこれをサポートするという形で良好な都市自治体－都道府県関係が構築できていた。このような関係性を構築するためには、都道府県が都市自治体を一方的に補完・支援するというよりは、両者が互いに対等なパートナーとなり連携・協力することが必要となろう。

#### (4) 柔軟な都市自治体－都道府県関係の構築

地方分権改革により、市町村と都道府県の関係は、「対等・協力」なものとなった。しかしながら、現状の両者の関係は必ずしもそのとおりとは言えない。

今後の都市自治体－都道府県関係を考えるうえでは、法律上の制度も活用しながら、市長と知事、また職員同士の日常的なコミュニケーションを活発化し、協力して地域の課題に対応できる関係を構築することが必要となる。

政策分野や地域課題の性質に応じて、連携して必要な施策を講じることのできる日常的に風通しの良い関係を構築し、柔軟な都市自治体－都道府県関係を実質化することこそが、今後の重要な課題となるのではないか。

## 〔参考〕 ドイツからの示唆

ドイツでは、基礎自治体としての10,797市町村（2020年3月31日現在）と広域自治体としての郡があるが、地方行政の基本単位は、107郡独立市と294郡とされる<sup>1</sup>。地域の危機管理の単位でもあり、新型コロナウイルス感染症には圏域で一体となった対応が図られた<sup>2</sup>。また、市町村は、地域づくりの固有の権限<sup>3</sup>を持ち、都市計画や文化・スポーツ振興や地域福祉・上下水道・地域公共交通などの生存配慮業務のほか、地域公安業務を担い感染症規制でも重要な役割を持つ。

近年、州全体を通じた行政改革で、州の個別出先機関を廃止し、州から地方自治体への権限移譲を進めてきた。一方、最近では、一部の事務（廃棄物処理や保育所など）を郡所属市町村から郡へ移管するという動き<sup>4</sup>もある。また、大都市圏域では、郡独立市と郡の一体化（ハノーファー、アーヘン）や自治体間連携協約による大都市圏域形成の事例もある。なお、人口減少が急速に進む旧東独や西部の農村地域では郡・郡独立市の再編も課題となっている<sup>5</sup>。

分野別に見ると、水道事業や病院事業などについては、大規模な州においては、以前から郡・市町村にまたがる大規模な広域連合が任務を担っている。そのほか、運輸連合の設置など地域公共交通の地域連携も進んでいる。

- 1 地方自治体は、地域の事務と州が関わる事務（指示事務または委任事務）を担っており、郡独立市（人口10万人以上）はそのすべての事務を担い、郡は市町村広域連合としての事務（広域事務・補完事務・調整事務）と州の事務を担う。
- 2 ほとんどの郡独立市および郡には保健所、公立病院がある。
- 3 市町村には地域の事務について法律の枠組みの範囲内で規律できる権限が与えられる（基本法28条2項 全権限性の保障）。
- 4 連邦憲法裁判所は、保育事務の郡移管に関して、行政の簡素化といったおまかな理由では正当性がなく、市町村所管が割の合わない費用の増加をもたらすといった公益性を理由とする場合に限りと解釈（2017年11月21日2 BvR 2177/16）した。
- 5 ザクセン州は、同等の生活条件の確保の観点から均一性を保つ地域を創出するため、2008年に22郡・7郡独立市を10郡・3郡独立市に再編した。

資料編

# 都市自治体と都道府県の関係性に関する 研究会・検討会議 資料



## 都市自治体と都道府県の関係性に関する研究会 座長・委員名簿

### 座長

横道 清孝 政策研究大学院大学 特別教授  
・グローバルリーダー育成センター所長

### 委員

牛山 久仁彦 明治大学政治経済学部 地域行政学科長・  
教授

金井 利之 東京大学大学院法学政治学研究科 教授

原田 大樹 京都大学法学系（大学院法学研究科）教授

山崎 幹根 北海道大学公共政策大学院 教授

### 事務局

石川 義憲 （公財）日本都市センター 理事・研究室長

加藤 祐介 （公財）日本都市センター 主任研究員

釵持 麻衣 （公財）日本都市センター 研究員

黒石 啓太 （公財）日本都市センター 研究員

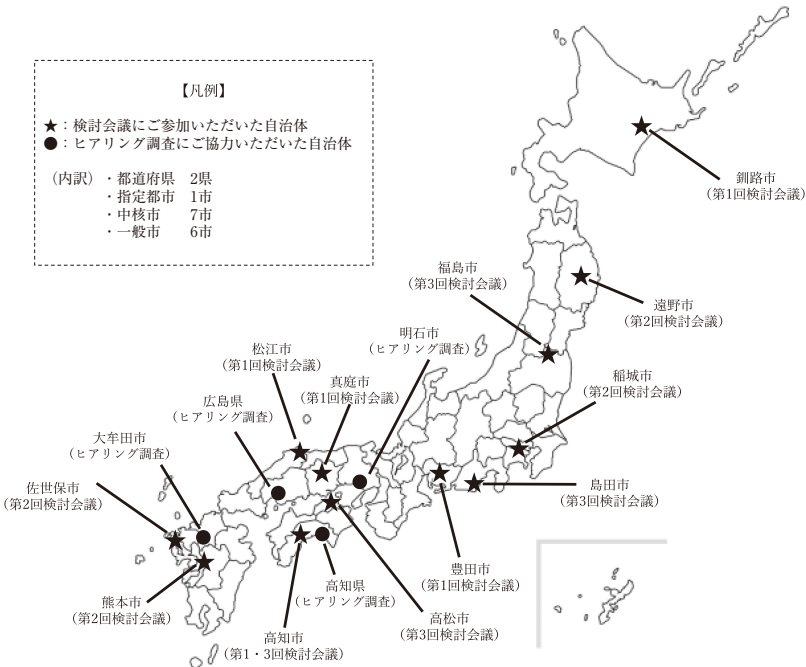
## 研究会および検討会議の開催日程

|         |    |             |             |
|---------|----|-------------|-------------|
| 第1回研究会  | 日時 | 2020年9月16日  | 15:00~17:00 |
|         | 方法 | オンライン       |             |
| 第2回研究会  | 日時 | 2020年11月9日  | 10:00~12:00 |
|         | 方法 | オンライン       |             |
| 第3回研究会  | 日時 | 2020年12月25日 | 13:00~15:00 |
|         | 方法 | オンライン       |             |
| 第4回研究会  | 日時 | 2021年3月8日   | 10:00~12:00 |
|         | 方法 | オンライン       |             |
| 第1回検討会議 | 日時 | 2021年4月15日  | 15:00~17:00 |
|         | 方法 | 対面・オンライン併用  |             |
| 第5回研究会  | 日時 | 2021年5月14日  | 10:00~12:00 |
|         | 方法 | オンライン       |             |
| 第6回研究会  | 日時 | 2021年6月11日  | 10:00~12:00 |
|         | 方法 | オンライン       |             |
| 第2回検討会議 | 日時 | 2021年8月27日  | 13:00~15:00 |
|         | 方法 | オンライン       |             |
| 第7回研究会  | 日時 | 2021年9月6日   | 10:00~12:00 |
|         | 方法 | オンライン       |             |
| 第8回研究会  | 日時 | 2021年12月9日  | 13:00~15:00 |
|         | 方法 | オンライン       |             |
| 第3回検討会議 | 日時 | 2021年12月16日 | 10:00~12:30 |
|         | 方法 | オンライン       |             |
| 第9回研究会  | 日時 | 2022年2月3日   | 10:00~12:00 |
|         | 方法 | オンライン       |             |

## 検討会議およびヒアリング調査の実施概要

都市自治体と都道府県の関係性に関する調査研究では、行政学・行政法学の学識者からなり理論的な検討を行う「研究会」にくわえ、複数の市長にご参加いただき都市自治体の現状や課題について議論する「検討会議」、調査研究に必要となる情報を収集するための「ヒアリング調査」を実施した。

それぞれにご協力いただいた自治体は以下のとおりである。ここにその旨を記し、御礼を申し上げる。



## 第1回検討会議

(テーマ：新型コロナウイルス感染症対応を含む保健行政)

〔日 時〕 2021年4月15日(木) 15:00~17:00

〔実施方法〕 対面・オンライン併用

〔参加市長〕 蝦名 大也 釧路市長  
太田 稔彦 豊田市長  
太田 昇 真庭市長  
松浦 正敬 松江市長(当時)  
岡崎 誠也 高知市長

### ○論点・問題提起

第1回検討会議では、都市自治体と都道府県の関係性に関する一般的な論点として、中核市のあり方の再検討、専門性の高い行政分野における職員育成といったものがあると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ついては、以下のような趣旨からの発言があった。

- ・政策によっては、都道府県をひとくくりとして議論することには限界があり、基礎自治体の単位、少なくとも都道府県域を複数に区分したエリアでの対応が必要である。
- ・都市自治体が保健所を設置した場合、都市自治体が感染者や濃厚接触者の情報を入手しやすくなる一方で、情報をどこまで公開するかという点については判断に迷うこともある。
- ・都道府県設置の保健所では、医師をはじめとした専門職の確保に苦慮し、保健所数を削減する再編や複数保健所の所長を1名が兼任するといった事態が生じているところもある。
- ・保健所のあり方については、単純な都道府県設置、都市自治体設置のほかにも、共同設置や都市自治体への委託といった新たな枠組みも生まれている。
- ・市町村の自主性と自律性を尊重した、明確なルールに基づく地方財政の必要性であり、今回の新型コロナウイルス感染症への対応の中でも、いわゆる都道府県と市町村の「協調補助」が市町村にとって大きな負担となっている。

- ・将来発生する災害への対応などを見据え、県民＝市民をまもるために、都道府県と都市自治体はパートナーシップを組んで互いに支援助しあう必要がある。
- ・都市自治体がそれぞれの近隣市町村と緊密に連携し、相互に補完や支援を行えるような広域連携が実現すれば、将来的に都道府県の存在感は小さくなるかもしれない。
- ・商工行政や観光行政といった分野での広域行政と担うという意味で、都道府県の役割は今日でもあるように思う。
- ・中核市の指定を受けるかどうかを検討するにあたって、保健所の設置は重要な論点であるが、今回の新型コロナウイルス感染症への対応を考えても、都市自治体が保健所を設置することの意味はあると思う。
- ・都道府県知事と市町村長とのコミュニケーションが不足していると感じている。新型コロナウイルス感染症への対応では時間的な余裕がなかったかもしれないが、事後的な検証は必要であろう。
- ・新型コロナウイルス感染症対応の中で用いられている地方創生臨時交付金の枠組みについて、予算を消化できない自治体が少なくない一方で、不交付団体では予算不足となる場合もある。

## 第2回検討会議

(テーマ：防災・危機管理)

〔日 時〕 2021年8月27日（金）13：00～15：00

〔実施方法〕 オンライン

〔参加市長〕 本田 敏秋                    遠野市長（当時）  
                  高橋 勝浩                    稻城市長  
                  朝長 則男                    佐世保市長  
                  大西 一史                    熊本市長

### ○論点・問題提起

第2回検討会議では、東日本大震災対応における都道府県と都市自治体の関係、常備単独消防の意義、市町村間の広域的な災害対応と都道府県、救助実施市指定の意義等について問題提起がなされた。

防災・危機管理については、以下のような趣旨からの発言があった。

- ・災害が発生すると、自らが直接の被災自治体でなくとも、都市自治体には、「後方支援」といった役割がある。都道府県が防災訓練を主催する場合、想定する災害の種類に応じて参加する市町村を決めるため、後方支援を行う市町村が訓練に参加できないこともある。
- ・大規模な災害が発生した場合には、国や都道府県よりも、市町村間の連携や民間企業からの支援が効果を上げる場合がある。
- ・気候変動にともなう災害の大規模化や広域化が起これば、これに対応できる国－都道府県－市町村の仕組みを構築することが必要ではないか。
- ・市町村の消防の体制を考えるにあたっては、消防団の活動や文化も重要な要素となる。地域の防災関係団体と円滑に連携でき、地域に精通した職員を育成できるといった点からも、市町村が地域の消防を担うことには意味があると感じている。
- ・防災や消防に関する職員の研修については、都市自治体と都道府県が共同で実施するという点にも意義がある。
- ・災害発生時の連携を機能させるためには、連携中枢都市圏をはじめとする日常的な連携の枠組みを活用していくことも重要である。
- ・復旧や復興の段階においても、都市自治体には専門的な調査を行う

- 人材やノウハウがない場合には、都道府県と連携して、専門家の派遣を要請するといったことも可能である。
- ・都道府県が行う復旧に関する土木工事においても、都市自治体を取りまとめて市民に情報を提供するなどして、被災地域の住民の安心や安全を確保するように努めている。
  - ・過去の大規模な災害を経て、都市自治体側からの強い要請に基づいて、2018年に「救助実施市」制度が創設された。住民に身近な基礎的自治体として、都市自治体が応急救助を行えるということには意味があると感じている。
  - ・大規模災害発生時においても、都道府県知事と市長との直接のコミュニケーションは重要となる。
  - ・災害の規模や種類にもよるが、大規模な都市自治体の場合、都市自治体が当該市域については自ら対応し、都道府県はこれ以外の地域での災害対応に注力するといった役割分担もありうる。
  - ・罹災証明の発行については、市町村間でスピードや運用に差が生じうる。ここにおいて都道府県がどのような調整を行いうるのかといったことは、今後の論点の一つである。
  - ・災害発生時には、それぞれの地域が助け合うことが必要となる。都道府県内においては、それぞれの市町村の住民が「都道府県民」意識を持つことができるかどうかポイントであるように感じている。

### 第3回検討会議

(テーマ：事務配分と広域連携)

〔日 時〕 2021年12月16日 (木) 10:00~12:30

〔実施方法〕 オンライン

〔参加市長〕 木幡 浩 福島市長  
染谷 絹代 島田市長 (※)  
大西 秀人 高松市長  
岡崎 誠也 高知市長

※染谷・島田市長には、日程の都合上、第8回研究会(12月9日開催)にご参加いただいてご意見を伺った。

#### ○論点・問題提起

第3回検討会議では、事務処理特例および連携中枢都市圏の評価、都道府県境を越えた広域連携の意義と課題、広域連携における中心市の機能と考え方、都道府県が参画する広域連携等について問題提起がなされた。

都市自治体と都道府県の間での事務配分と広域連携については、以下のような趣旨からの発言があった。

- ・都道府県からの事務の権限移譲を受けるにあたっては、これに対応できる体制整備を行わなければならないが、専門性の確保や事務量の増加といった観点からは課題もあり、受入れが難しい場合もある。
- ・市町村は、都道府県からの権限移譲を住民サービスの向上につながるかどうかという視点で考えるが、都道府県は、自らの業務量を減らすために市町村へ移譲しているのではないかと感じることもある。
- ・観光や地域のPRなどについては市町村間での連携が行いやすいが、ゴミや尿の処理など特定の場所や施設の位置を定めるような広域連携や、下水道整備など一定程度の負担金が発生するような広域連携については、今日の連携中枢都市圏の枠組みでも十分に組み組んでいないように感じている。
- ・一口に市町村間の広域連携といっても、実際には様々な枠組みのある重層的な圏域となっている。広域連携におけるエリアの設定には、それぞれに歴史的な経緯があるため、これを踏まえて考えなければ



- ならない。複数の都市自治体が参加する広域連携については、それぞれの都市自治体が別の枠組みでは中心市となっていることもある。
- ・圏域の中心市が提供するサービスは、実質的に圏域全体のサービス水準となることが少なくない。とくに、交通、医療、救急などについては中心市の役割は大きい。
  - ・中心市が近隣市町村を支えるというよりかは、圏域全体の活性化を考え、Win-Winの関係を構築する方が好ましいのではないかと考える。
  - ・市町村間の広域連携を促進するため、広域連携に関する国の補助制度にくわえて、都道府県が一定の費用負担を行うという仕組み事例もある。
  - ・都道府県と都市自治体の職員の日常的かつ双方向での交流やコミュニケーションが必要であり、これがなくては政策の協議や調整が難しいと感じている。
  - ・今回の新型コロナウイルス感染症への対応の中では、都道府県設置保健所よりも、都市自治体が設置する保健所の方が機能したという印象を持っている。前者の保健所は本庁に対する「出先機関」的な位置づけだが、後者では市長のもと、保健福祉部門と連携した対応が可能となる。
  - ・都道府県の存在意義は、それぞれの都道府県のリーダーシップや市町村との関係による。市町村からして頼りにならないのであれば不要かもしれないが、パートナーであれば重要な存在である。

## ヒアリング調査

### ○広島県

- 〔日 時〕 2021年11月22日（月）13：00～15：00
- 〔調 査 先〕 地域政策局市町行財政課
- 〔調 査 者〕 横道座長、牛山委員、原田委員、黒石研究員
- 〔調査項目〕 「条例による事務処理特例」および「事務の代替執行」制度の運用状況

### ○高知県

- 〔日 時〕 2021年11月25日（木）10：00～12：00
- 〔調 査 先〕 総務部市町村振興課
- 〔調 査 者〕 横道座長、山崎委員、黒石研究員
- 〔調査項目〕 県と市町村との関係に関する基本的な考え方  
「れんけいこうち広域都市圏」に関する事項

### ○大牟田市

- 〔日 時〕 2021年11月26日（金）13：00～15：00
- 〔調 査 先〕 保健福祉部保健福祉総務課
- 〔調 査 者〕 横道座長、牛山委員、金井委員、原田委員、黒石研究員
- 〔調査項目〕 保健所政令市の指定解除

### ○明石市

- 〔日 時〕 2021年12月6日（月）16：00～18：00
- 〔調 査 先〕 泉房穂市長
- 〔調 査 者〕 牛山委員、金井委員、黒石研究員
- 〔調査項目〕 都市自治体として取り組むべき政策課題に関する基本的な考え方

## 執筆者プロフィール

横道 清孝（序章、終章）

政策研究大学院大学 特別教授・グローバルリーダー育成センター所長

1975年東京大学法学部卒業、同年自治省入省、和歌山県地方課長、埼玉大学大学院政策科学研究科助教授を経て、1997年政策研究大学院大学助教授、2000年同教授、2013年同副学長、2017年同理事・副学長、2021年同特別教授・グローバルリーダー育成センター所長。専門は、地方自治論、地方行政論。主な著書は、「地方制度改革」（編著、ぎょうせい、2004年）など。

牛山 久仁彦（第1章）

明治大学政治経済学部 地域行政学科長・教授

明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程単位取得退学。明治大学助教授等を経て、2006年より同教授。専門は、行政学、地方自治論。著書に、『大都市制度の構想と課題』（編著、晃洋書房、2022年4月（近刊））、『自治・分権と地域行政』（編著、芦書房、2020年）、『地方自治論－変化と未来－』（共著、法律文化社、2018年）、『日本と世界のオンブズマン』（共著、第一法規、2015年）、『公共サービス改革の本質』（共著、敬文堂、2014年）、『国家と社会の政治・行政学』（編著、芦書房、2013年）、『自治体議会の課題と争点』（編著、芦書房、2012年）、『オランダ・ベルギーの自治体改革』（共著、第一法規、2011年）、『分権時代の地方自治』（編著、三省堂、2007年）、『広域行政と自治体経営』（編著、ぎょうせい、2003年）など。

金井 利之（第2章）

東京大学大学院法学政治学研究科 教授

1989年東京大学法学部卒業、同助手、1992年東京都立大学法学部助教授、2002年東京大学大学院法学政治学研究科助教授、2006年同教授。専門は自治体行政学。著書は、『原発事故被災自治体の再生と苦悩』（共編著、第一法規、2021年）、『コロナ対策禍の国と自治体』（ちくま新書、2021年）、『ホーンブック地方自治（新版）』（共著、北樹出版、2020年）、『行政学概説』（放送大学教育振興会、2020年）、『自治体議会の取扱説明書』（第一法規、2019年）、『縮減社会の合意形成』（編著、第一法規、2019年）、『行政学講義』（ちくま新書、2018年）、『原発被災地の復興シナリオ・プランニング』（共編著、公人の友社、2016年）、『地方創生の正体』（共著、ちくま新書、2015年）、『原発と自治体』（岩波書店、2012年）、『実践自治体行政学』（第一法規、2010年）、『自治制度』（東京大学出版会、2007年）など。

## 原田 大樹（第4章）

### 京都大学法学系（大学院法学研究科） 教授

2000年九州大学法学部卒業、2005年九州大学大学院法学府博士後期課程修了（博士（法学））。九州大学大学院法学研究院講師・助教授（准教授）を経て、2013年京都大学大学院法学研究科准教授、2014年同教授。専門は行政法。主著に『自主規制の公法学的研究』（有斐閣、2007年）、『公共制度設計の基礎理論』（弘文堂、2014年）、『行政法学と主要参照領域』（東京大学出版会、2015年）、『公共紛争解決の基礎理論』（弘文堂、2021年）などがある。

## 山崎 幹根（第3章）

### 北海道大学公共政策大学院 教授

北海道大学大学院博士後期課程単位取得退学。博士（法学、北海道大学）。釧路公立大学助教授、北海道大学法学研究科助教授等を経て2019年より現職。専門は行政学、地方自治論。著書は『国土開発の時代』（単著、東京大学出版会、2006年）、『「領域」をめぐる分権と統合』（単著、岩波書店、2011年）、『地方創生を超えて』（共編著、岩波書店、2018年）など。

## 石川 義憲（終章）

### 日本都市センター 理事・研究室長

東京大学法学部卒業。鳥取県総務部長、総務省市町村税課長・自治政策課長・自治大学校副校長、ジェットロ・デュッセルドルフセンター駐在員などを経て、2014年より現職。専門は地方行財政、人材育成、ドイツの行財政。主な論文に、「コロナ禍のドイツ都市自治体の対応から見えてくるもの－保健所の対応とロックダウン等の法規制－」都市とガバナンス第36号（単著、日本都市センター、2021年）、『ネクストステージの都市税財政に向けて～超高齢・人口減少時代の地域社会を担う都市自治体の提言と国際的視点～』（共著、日本都市センター、2019年）など。

## 黒石 啓太（第5・6・7・8章、終章）

### 日本都市センター 研究員

明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程修了（博士（政治学））。2015年明治大学危機管理研究センター研究助手を経て、2018年より現職。専門は行政学、地方自治論。主著に「都市自治体と都道府県の関係性に関する一考察－『全国市長会決議』と『条例による事務処理特例』に注目して－」都市とガバナンス第34号（単著、日本都市センター、2020年）、『島嶼地域における自治と行政』都市問題第112巻第7号（単著、後藤・安田記念東京都市研究所、2021年）など。

## 人口減少時代の都市自治体—都道府県関係

---

2022年 3月 発行

編集・発行 公益財団法人日本都市センター  
〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1  
T E L 03 (5216) 8771  
E - Mail labo@toshi.or.jp  
U R L <https://www.toshi.or.jp/>

印 刷 日本印刷株式会社  
〒170-0013 東京都豊島区東池袋4-41-24  
T E L 03 (5911) 8660

ISBN 978-4-909807-27-4 C3031

---

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。  
This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-27-4

C3031 ¥1500E

定価1,650円(本体価格1,500円+税10%)



9784909807274



1923031015005

