

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の取消・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、市町村が処理することが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¹)

「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²。

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³。

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」