

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（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