

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¹。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²。また、市町村は、地域づくりの固有の権限³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⁴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⁵。

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。