

# 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。