

国と地方の新しい関係

政策研究大学院大学特別教授 横道 清孝

日本都市センターと全国市長会が共同設置する「都市分権政策センター」では、2022年1月25日に「都市自治体と都道府県の関係性」をテーマに、第31回都市分権政策センター会議を開催した。会議では、横道清孝・都市分権政策センター共同代表（政策研究大学院大学特別教授兼グローバルリーダー育成センター所長）による講演「国と地方の新しい関係」と、委員である市長及び学識者による意見交換を行った。本稿では、その概要を紹介する。

地方行政体制の現在

戦前・戦後、そして現在の分権改革後の地方行政体制の推移を振り返る。戦後の地方行政体制については、1949年のシャウプ勧告により地方自治体優先・市町村優先の原則が適用されたこと、「分離型」ではなく自治体を総合行政主体として位置付ける「融合型」の地方制度が選択されたことが、現在に至る日本の地方行政体制の基本的特徴である。なお、機関委任事務については、これを通じて国の政策を実施することでナショナル・ミニマムを実現したという意味で一定の意義があったといえる。

分権改革後の地方行政体制については、機関委任事務制度が廃止され自治体への事務移譲が進み、国と地方が「上下・主従」から「対等・協力」の関係とされたが、こうした一連の分権改革は、野田毅自治大臣（当時）が言ったように「転轍機を切り替えた」ものであり、時の経過とともに、その成果が現れてきている。また、一連の分権改革の中で「補完性の原理」（Principle of Subsidiarity）が受容され、二層の「総合行政主体」のうち市町村中心、特に都

市自治体中心の体制が成立した。こうした都市自治体を中心とする地方分権の進展によって自治体における自由度が拡大するに伴い、従来の「自治体運営」を「自治体経営」と表現することも定着してきている。

都市自治体の課題と方向性

日本都市センターが6次にわたって設置している「市役所事務機構研究会」は、それぞれの時代における都市自治体の課題と方向性を取りまとめている。講演者（横道共同代表）が座長を務めた直近の第6次研究会の報告書『人口減少時代の都市行政機構』（2020年）では、「優れたトップマネジメントの下に、職員がICT・AIを使いこなしながら、住民ニーズに対応した行政を効果的・効率的に執行するとともに、公的サービスの維持や地域の活性化のために、デジタル社会のツールも活用しながら、地域の住民・民間団体等との協働や他の自治体等との連携を効果的・効率的に進めている」¹という2040年に向けた新しい市役所像を示している。

1 横道清孝（2020）「2040年に向けて持続可能な市役所」日本都市センター編『人口減少時代の都市行政機構（第6次市役所事務機構研究会報告書）』p.16

市町村と都道府県の新しい関係

戦前から今回の分権改革に至る一連の経緯や今後の都市自治体の方向性も踏まえ、都市分権政策センターの事業として実施している「都市自治体と都道府県の関係性に関する調査研究」²での議論をもとに、市町村と都道府県、国と地方の関係について、今後のあるべき姿を示す。

まず、市町村と都道府県の新しい関係については、分権改革後は、国・地方の関係と同様に、機関委任事務を通じた市町村への指揮監督もできなくなるなど、都道府県と市町村の関係が「上下・主従」から「対等・協力」へと変化したと捉えるべきである。

今後の都道府県と市町村のあり方としては、「補完性の原理+アルファ」が基本となるのではないかな。これについて次の3つの観点から説明する。

第1に、補完性の原理は、市町村を優先しつつも、効率性・経済性なども勘案して³、地域の実情に応じた市町村と都道府県の事務配分を行うものである。何が何でも市町村に事務を移譲することを求めるものではなく、場合によっては、都道府県と市町村との間で権限配分の調整があつてしかるべきである⁴。

第2に、補完性の原理は「上位団体」による「下位団体」への「介入」の原理でもあるが、都道府県が介入、すなわち関与（補完・支援）する際には、できる限り市町村の自主性を尊重することが重要である。

第3に、補完性の原理は「上位団体／下位団体」という上下関係を前提としているものの、今後の環境変化に対応するためには、これに「+アルファ」として、「対等・協力」の立場に基づく連携・協力が必要である。従来、市町村と都道府県の連携については、補完・支援を念頭に「垂直的連携」と言わ

れてきたが、補完・支援に限らず、市町村・都道府県双方に連携のメリットがあるような場合には、より水平的、対等・協力的な連携があり得る。例えば、松江市と島根県は保健所を共同設置しているが、これは市が困って県と連携したものというよりは、市・県双方にメリットがあるために行われた連携であると思われる。岡崎誠也高知市長が「県は市のパートナーである」と述べていたように、今後の自治体の課題、すなわち公的サービスを維持し、地域の活性化を図っていくためには、市町村と都道府県が互いを対等・協力的な「パートナー」として取り組むことが一層必要になるだろう。

国と地方の新しい関係

国と地方の新しい関係についても、市町村と都道府県の関係と同じく、次の3つの点から「補完性の原理+アルファ」が基本になるのではないかな。

第1に、補完性の原理に基づく事務配分として、「総合行政主体」としての自治体（市町村、都道府県）にできる事務は自治体が担うことが基本である。今回の分権改革により機関委任事務が廃止されたため、国は、その政策実施において、自治体の協力が必要不可欠となった。

第2に、補完性の原理に基づく関与においては、自治体の自主性を尊重した関与が前提であり、関与に当たってはそれに伴う財源も当然補償すべきである。その観点からは、地方交付税制度はまさに補完性の原理に沿った重要な仕組みであると言える。

第3に、補完性の原理のみで今後の環境変化に対応することは難しいので、市町村－都道府県関係と同様に、「+アルファ」として、「対等・協力」の立場に基づく国と自治体の連携・協力が必要である。なお、連携・協力における国と地方の機能分担に関

2 この調査研究では、学識者からなる「研究会」（座長：横道共同代表）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。調査研究の成果は、日本都市センター編（2022）『人口減少時代の都市自治体－都道府県関係』として取りまとめているので、参照されたい。

3 補完性の原理について、1985年に制定されたヨーロッパ地方自治憲章（European Charter of Local Self-Government）第4条第3項では、「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量して行わなければならない」（全国知事会（2004）『地方自治の保障のグランドデザイン：自治制度研究会報告書』p.43の仮訳）としている。

4 例えば、保健所権限について、2017年に神奈川県から権限が移譲されている茅ヶ崎市、逆に2020年に福岡県へ移管している大牟田市など。なお、大牟田市については、黒石啓太（2022）「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」日本都市センター編（2022）前掲書 pp.105-111 参照。

して、「国は政策官庁として、実施官庁である自治体を自らの手足として自由に使う」という古い機能分担論に陥らないように注意しなければならない。

今回の新型コロナ対応をはじめ、国が取り組むべき課題が生じた際に、「手足」が少ない国は、現場である地方の協力を求めることになるが、政策を効果的なものとするためには、現場の実情を踏まえた政策立案を行うことが不可欠であり、そのためには、国と自治体のコミュニケーション、さらには共創的な政策形成がより重要になる。

また、デジタル社会のシステム化に関して、個人情報保護法の改正に伴い、既存・先行していた個人情報保護条例の改正・見直しが必要とされた。これは自治体の条例制定権の制約、つまり自治体の自由度の縮小と捉えることができる。システムの標準化においても同様に自治体の自由度の縮小を余儀なくされる可能性がある。住民の利便性の観点からデジタル化・DXの推進の必要性を認めつつも、国の役割と自治体に任せるべき役割とをいかに整理するかが大きな課題となる。

非常時・緊急時における国の関与についても、現場の実情を踏まえる必要がある。国の関与のあり方とともに、国と地方の連携・協力の観点からの検討・整理が必要である。これらデジタル化、非常時に関する論点は第33次地方制度調査会でも議論されるが、この議論をよく見守るとともに、2022年度に都市分権政策センターに設置する研究会においても、問題意識を持って検討する必要がある。

【意見交換】

○**蝦名大也委員（釧路市長）**：我々都市自治体の本来の役割は、地域を活性化し、住民の満足度を高めることにある。都道府県は市町村へより多くの事務権限を移譲しようとするが、どれだけの事務権限を移譲したかではなく、都市自治体が本来の役割を果たすため、あるいはナショナル・ミニマムを維持するために必要な事務とは何かを、いかに精査するかが重要である。

○**横道清孝共同代表**：行政サービスの持続的な提供や地域の活性化は、都市自治体がイニシアティブをとるべき重要な役割であり、それぞれの地域でそれをどう担っていくかは大きな課題である。

○**太田昇委員（真庭市長）**：地域によって市町村と都道府県の関係性は異なるので、地域の実情に合った関係性が重要である。

政令市と都道府県との関係をどう考えるべきか。本来の政令市制度は大都市特有の都市行政を行うために都道府県権限の一部を移譲するもののはずだが、実際には農山村地域等も含む「ミニ県」のような市も少なくない。他方、政令市のシェアの大きな府県もある。

国と地方の関係について、自治体から国の省庁には末端の職員を研修生として派遣することが多いが、力量・権限のある職員を派遣した方が、恒常的に国の行政に地方の意見を反映させやすくなるのではないか。

情報化については、効率化を図るのは必要だが、条例制定権との関係には留意すべきである。また、国民健康保険システムの標準化では、小規模自治体の経費が相対的に大きく算出されてしまうという単価計算のあり方に問題がある。さらに、情報化を進める過程で、ベンダーが在京大手企業ばかりになってしまい、地方において大卒・院卒者の受け皿となる情報産業が育たないということのないようにすべきである。

○**横道共同代表**：分権改革の過程において、国には、市町村、特に都市自治体中心の地方制度にしようという方向性はあったと思う。政令市等のより力のある都市自治体が増えることを国がどう考えていたかはわからないが、現状を踏まえて、地域の実情に応じた合理的な事務配分を考えるべきではないか。

また、現行制度を前提にする以上、国が何かを実現するためには自治体の協力を得なければならない。その現実を踏まえると、自治体が国の政策形成にもっと関与できる仕組みを考えることは重要な課題である。

情報化についてはそのとおりである。システムを標準化するとしても、各地域の特徴に合わせて創意工夫できる余地がないと、多様性が失われ、地方自治は魅力のないものになってしまうのではないか。

○**西平良将委員（阿久根市長）**：権限移譲に見合う財源の移譲が必要不可欠である。「財源は地方財政措置の中で対応を」と言われても限界がある。

○**横道共同代表**：事務権限に見合う財源の確保はどの都道府県でも大きな問題である。市町村ができる事務は市町村がやればよいと思うが、「市町村がやるべきだ」と頭から決めてかかることで却って不都合を起こすくらいなら、無理にやらない方がよいと思う。本来、補完性の原理には事務を下位団体から上位団体に移管（返上）することも含まれているので、都道府県とよく交渉すべきである。

○**大杉覚委員（東京都立大学教授）**：分権改革以前に、長洲一二・元神奈川県知事が「市町村の県政参加」を主張していたが、分権改革が進み、都市自治体を中心とした自治や行政が進展するに伴い、「県政参加」はあまり聞かれなくなった。地方制度は一つだが、地方自治のあり方は各都道府県によって随分異なる。特に、高知県・市のように市町村と都道府県をパートナーとして捉えるあり方は、「市町村の県政参加」とどまらず、市町村と都道府県が合意形成を図ることを目指すものであり、重要である。国と地方の関係について、新型コロナ対応等で国の関与の強化・集権を主張する議論に対しては、自治体側の発信がより重要になる。国への集権によって国の的確な判断ができるかは疑問である。むしろ、自治体がきちんとした情報処理能力を持つとともに、「国と地方の協議の場」だけでない国政への地方の参加・関与についてもっと検討すべきではないか。

○**横道共同代表**：「面倒な仕事を市町村にやらせる」のではなく、互いに「どうすればよいか」を協議し、互いに「できることをする」という、より水平的な関係を構築すべきである。これからの都市自治体は、都道府県をパートナーとして一緒にやっていく、あるいは「リソース」としてうまく使いこなすという方向を目指すべきではないか。

○**斎藤誠委員（東京大学教授）**：「転轍機を切り替えた」という表現のとおり、分権改革で国と地方が対等になり、そしてまた基礎的自治体を軸とする近接性の重視も基本的方向とされた。デジタル化や非常時としての新型コロナ対応も、この基本的方向の中で行うべきで、実際、これまでもその前提の下でファインチューニングを行ってきた。総務省「デジタル時代の地方自治のあり方に関する研究会」の議論もこの方向性を前提としている。この基本的方向性を見直し、転轍機を再度切り替えるべきだという議論

もあるが、これをどう考えるか。

例えば、中長期的にはデジタル化によって、自治体を介さずに国が住民を把握し、直接各種の給付をすることも考えられるが、これをどう考えるか。2020年の特別定額給付金の給付は自治体にとって負担となった側面がある。もちろん、国が直接給付する場合でも、できる限り自治体の意見を反映すべきだとは考える。

○**横道共同代表**：デジタル化による国の直接給付については、技術的には可能だと思うが、そのような給付政策が適切かどうかは別途検討が必要である。また、デジタル化については、データセンターの障害や停電等を考えると、分散管理にも留意する必要がある。

日本は「地方分権を選択した」という経路依存性があり、これを白紙にすることはできないし、効率的でもない。国が制度を作っても、その実施の多くは自治体を頼らなければならないことは、非常時でも同じである。国が権限を取り上げて強権的に対応するよりも、まん延防止等重点措置のように自治体の自主性に任せた方が適切なことの方が実際には多いのではないか。

○**斎藤委員**：給付について、私も総合性を有する自治体が担うべき部分が多いと思う。

○**牛山久仁彦委員（明治大学教授）**：地方分権改革の基本は、身近な行政は住民に身近な自治体である市町村に権限移譲し、広域自治体である都道府県、さらには国との間で、補完性の原理に基づいて進めていくことだと考える。それは、自治体こそが住民生活の場であり、住民のニーズにこたえるためには、自治体への権限移譲が不可欠だからである。研究会では、保健所権限を県に移したケースについてヒアリングしたことが印象的だった。住民からすれば、保健所の廃止によって自治体内に保健所がなくなり、他地域に所在する県の保健所まで行かなければならなくなったわけだが、当該市では補完するための措置も講じられており、当然のことながら権限移譲のあり方については、こうした住民の利便性を基本に考えることが重要である。

また、県境を越えた自治体間連携が進む中、「都道府県とは何か」が問われている。特別自治市構想では、市が広域自治体のような役割を自市内で担う

だけでなく、周辺市町村との調整や、県との連携なども行うという。補完性の原理からも、大都市が権限を拡大していくことは重要だが、「県が広域行政機能や連絡調整機能を担い、市が地域の事務を担う」という整理を今後どうしていくのか。これまで基本とされてきた「二層制の地方自治」をどう考えるべきかも問われることとなろう。

都道府県も広域自治体とは何かということを再確認する必要もある。神奈川県自治基本条例には、市町村の県政参加、県の政策決定における市町村の意見聴取、権限移譲の推進と財源移譲などが定められており、こうした視点が重要である。

昨今、緊急時の国の関与について議論される状況があるが、「国が指示すればうまくいく」という発想でよいのか。むしろ、国も失敗する場合もあることを前提に、自治体の声を聴く、住民に身近な自治体の政策実験を支援するという国の対応が求められる。さらに、自治体が「いかに素早く政策を執行するための手続を整えるか」も議論すべき課題なのではないか。

○**横道共同代表**：「国が指示すればうまくいく」という発想だとすればおかしいが、「国は制度を作っただけ。うまくいかないのは制度の運用者である自治体が悪い」ということでも困る。緊急時においても、そうならないような国と地方の関係を構築しなければならない。

また、もし官僚の現場感覚の欠如が「制度を作れば済む」という発想を生んでいるのだとすれば問題である。作った制度がどの程度うまく機能するかまで考えるのが本来の制度・政策作りのはずである。

○**太田委員**：新型コロナ第一波のときの休校措置について、本来は各教育委員会の権限だが、首相も官僚も自治体の長も制度を十分理解していなかったのではないかと。国が権限を持って一律に行えばうまくいくわけではない。地方制度調査会では実態を踏まえてきちんと議論してもらいたい。

○**大西秀人共同代表（高松市長・日本都市センター理事長）**：近年、中核市が増加しているが、市町村と都道府県の基本的な役割を見直す必要があるのではないかと。また、広域連携との兼ね合いもあるのでは。

○**横道共同代表**：大小様々な市町村がある中で市町

村と都道府県との関係を見直すことは難しいと思う。他方、広域連携のあり方は今後の大きな課題である。これは、必ずしも「垂直的連携」や「市が県を助ける」という形とは限らない。例えば、高松市の保健所が優秀で専門性も高いので、県が全県の保健所行政を高松市に任せる、事務委託するという形も考え得る。

※意見交換者の所属先、肩書等は当時のもの。