

# 事務処理特例制度の意義と課題

—都道府県・市町村関係への影響—

藤 巻 秀 夫

## 目次

- 1 はじめに
- 2 「条例による事務処理の特例」の内容とねらい
- 3 「条例による事務処理の特例」制度の運用
- 4 事務処理特例制度の課題
- 5 むすびに代えて～今後の都道府県と市町村の関係～

## 1 はじめに

2000年に施行された地方分権一括法による改正地方自治法は、「条例による事務処理の特例」制度を新たに設けた。地方自治法252の17の2第1項は、「都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる」と定め、また「この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し執行するものとする」と規定している。

この「条例による事務処理の特例」制度は、地方分権一括法によって廃止されたいわゆる機関委任の制度により都道府県知事から市町村への事務委任という方式で地域内の多くの事務権限の委任が行われてきた実態を引き継ぐ側面をもつ<sup>1</sup>とともに、さらにこれに

---

1 松本英昭『要説 地方自治法（第6次改訂版）』（ぎょうせい、2009年）636頁。

とどまらずに、都道府県の判断により、あるいは市町村側の要望により都道府県の事務権限の再配分を可能とするものである。従前のような都道府県知事による市町村長への指揮監督権を廃したこのような「事務委任」は、地方分権一括法が求める都道府県と市町村との間の対等協力関係の理念を具体化する一つの取り組みとして位置づけることができる<sup>2</sup>。また地方分権時代における都道府県と市町村との間の新たな関係を構築する試みとして注目されるところである。

ただし、地方分権に関わる多様な論点を地方分権一括法という形でまとめあげた地方分権推進委員会においては、国・都道府県・市町村の役割分担および事務配分の現状を前提として、機関委任事務の自治体事務化と関与の縮小・整理に力点が置かれたため、都道府県と市町村との間の役割分担のあり方にまで踏み込んだ検討は十分なものではなかった<sup>3</sup>。そのため国から都道府県へ、そして都道府県から市町村への事務権限の移譲の是非やその方法については検討すべき課題がなお多く残されている。市町村への権限移譲は、必然的に都道府県の役割について再検討を迫る問題であるとともに、道

2 そのほか、地方分権一括法により統制条例、統一事務、都道府県事務の市町村職員による補助執行なども廃止されている。

3 地方分権推進委員会の議論に参画した関係者（「座談会・地方分権改革の意義と課題」小早川光郎・小幡純子編『ジュリスト増刊 あたらしい地方自治・地方分権』有斐閣、2000年）によると、都道府県と市町村のあり方についてはゆとりと時間がなく、全面的、集中的にやれなかったこと（大森彌発言・同書41～42頁）、第4次勧告に向けての検討の中で市町村への権限移譲が話題になり、中央省庁に権限移譲の可能性を問い合わせたが、大規模な都市についてはいくつか委譲する項目ができた（これが特例市制度につながる）ものの、人口10万以上というカテゴリー、全ての市および全ての市町村のカテゴリーへ委譲するものは何もでてこなかったという（小幡純子発言・同書44～45頁）。また、今後の日本の行政システムにおいて都道府県の役割をどうするか、都道府県に何を期待するのかということはコンセンサスがあるわけではなく、両者の関係は今後時間をかけて議論しなければならない課題であるとしている（小早川光郎発言・同書40頁）。

州制など都道府県の再編成の問題、都道府県内における地域内分権、さらには都道府県の出先機関の整理ないし廃止など地方自治制度の再編成につながる課題でもある<sup>4</sup>。

本稿は、「条例による事務処理の特例」制度について、その制度的意義を検証するとともに、制度導入後10年の運用について若干の資料や文献を手がかりにその問題点と課題を探り、これらを通して都道府県・市町村関係を中心に、自治体のありかたについて考察する。

## 2 「条例による事務処理の特例」の内容とねらい

### (1) 条例による事務処理の特例とは

条例による事務処理の特例（地方自治法252条の17の2、同252条17の3）は、平成11年の「地方分権の推進を図るための関係法律に整備等に関する法律」（いわゆる地方分権一括法）による地方自治法の改正により新設された制度である<sup>5</sup>。

これは、都道府県が、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、都道府県条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができるというものである。

#### 1) 対象

この制度の対象となるのは、都道府県知事の権限に属する事務の一部に限られるものの、そのような事務である限り、自治事務と法定受託事務を問わず、法令の明文規定により、または法令の趣旨・

---

4 西尾勝『地方分権改革（行政学叢書5）』（東京大学出版会、2007年）113頁以下。なお、西尾はその他の課題として、地方税財源の充実確保、法令による義務づけ・枠付け（法令の規律密度）の緩和、住民自治の拡充、地方自治の本旨の具体化などをあげている。

5 この制度の説明については、成田頼明編『注釈 地方自治法〔全訂〕』（第一法規、2011年3月15日加除現在）7104頁以下〔遠藤文男＝交告尚史〕に多く依拠している。

目的から対象とすることができないものを除き、原則としてすべてが対象となる<sup>6</sup>。

## 2) 事務の帰属

条例による事務処理の特例により市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し、執行することになる（地方自治法252条の17の2第1項）。これに伴い、当該事務については都道府県知事はその権限を失い、市町村長は自らの名と責任においてその権限を行使することとされる<sup>7</sup>。

## 3) 手続

事務処理の特例を定める条例<sup>8</sup>を制定し改廃する場合、都道府県知事はあらかじめ、当該市町村長と協議することが義務づけられている。

この協議の法的性格としては、市町村側の同意は不要とする説と一定の場合には市町村が事務移譲を拒否できる余地をみとめる説とが対立している<sup>9</sup>。地方自治法における「協議」の用語にあつては

---

6 都道府県知事以外の執行機関の権限に属する事務については、個別法の規定によるもの（その例としては、2007年改正の地方教育行政法55条が都道府県教育委員会の権限に属する事務の市町村への移譲について規定する）を除いて、この制度の対象とすることはできないとされる（平成11年9月14日自治行37号）。

なお、澤俊晴「条例による事務処理の特例制度と権限移譲（#02）」自治体法務NAVI30号（2009年）32頁以下は、都道府県の条例に基づく事務を、事務処理特例条例により市町村に処理させることができるかどうかについて、詳細に検討している。

7 成田編・前掲注5）7104頁以下、亘理格「条例による事務処理の特例」小早川光郎・小幡純子編・前掲注3）87頁参照。

8 都道府県の規則に基づく事務を市町村が処理することとする場合については、条例によって規則に委任する場合を含む（地方自治法252条の17の2第2項）。

9 亘理格・前掲注7）89頁。同意の要件を詳細に検討する澤俊晴「条例による事務処理の特例制度と権限移譲（#01）」自治体法務NAVI29号（2009年）49頁以下によると、事務の公平な配分と差別的取扱いの抑制という観点から、制度上は、同程度の規模と能力を有する市町村には同程度の事務が一律に移譲され

同意までは求められていないこと、後述の事務の委託制度とは別に設計されていること、さらに法律によって自治体に事務を配分する際には自治体の個別的同意は必要でないこととの整合性を考慮するとすべての事務移譲について同意を要すると解するのは行きすぎであり、法的には同意は不要であると解される。すなわち、都道府県が何らかの категорияに基づいて市町村に一律に移譲する場合と個別市町村への移譲を区別し、一律に移譲するときは市町村側の同意がなくても都道府県条例によって可能とすべきであり、市町村側の意見の反映は、「都道府県と市町村の協議の場」など市町村参加の問題として捉える必要がある。その上で、協議に際して市町村の同意を要件とするかどうかは、都道府県の判断に委ねられるべき問題であり、とくに個別的な移譲については市町村の同意を必要とする制度設計が望ましいだろう<sup>10</sup>。

この問題は、都道府県に対する市町村の自治の問題であると同時に、国に対する都道府県の自治という二つの側面があり、国の法令が一律に同意を要件とする解釈も、一律に同意を不要とする解釈も自治体の自主的な法令解釈権に反するものではないだろうか。

他方、市町村長からの発意によって特例事務処理化を都道府県知事に要請することができるとする規定が平成16年の地方自治法改正により追加された（地方自治法252条の17の2第3項）。このねら

---

ることが前提となって、市町村側の同意を要しないとする設計になっているが、制度運営の実態は、規模や能力にかかわらず移譲について意欲のある市町村、または移譲を希望する市町村に移譲するという「個別移譲方式」あるいは「手挙げ方式」が多く導入されており、そこには混乱がみられるとした上で、権限移譲条例中に同意を要件とすることの必要性、さらに市町村長の同意ではなく、議会の議決を経るなどにより市町村の同意を必要とする制度設計を求めている（52頁注46）。

10 なお、実際上は多くの都道府県の事務移譲方針において明文で「市町村の同意」を得て事務・権限を移譲するとなっている。また、秋田県条例では市町村長の同意を要するとの規定がある（澤・前掲注9）52頁注46による）。

いは、都道府県の事務を自ら処理することを希望する市町村への対応である。市町村長から要請する場合は、あらかじめ市町村議会の議決を経ること（地方自治法252条の17の2第3項）、市町村からの要請に対しては都道府県知事は速やかに協議することが求められている（地方自治法252条の17の2第4項）<sup>11</sup>。

#### 4) 財源措置

地方財政法28条は、市町村がこの制度により処理することとなる事務について都道府県に対して必要な財源措置を講ずることを義務づけている。

## (2) 条例による事務処理の特例の効果

条例による事務処理の特例は、法令上は本来都道府県に配分された事務を、市町村が自己の事務として処理するものであるから、この事務について規定する法令、条例又は規則において都道府県に関する規定は、当該事務の範囲内において当該市町村に関する規定として適用される（地方自治法252条の17の3第1項）。また、市町村は必要に応じて条例または規則を制定することができ、当該市町村の各種条例・規則（行政手続条例、情報公開条例、財務規則など）が適用されることになる<sup>12</sup>。

法令の規定により本来の事務配分先である都道府県に対する国の行政機関の関与は、そのまま市町村に適用されることになることを前提として、関与の手続の特例が規定されている（地方自治法252条の17の3第2項）。これによると国の行政機関が市町村に対して行うこととなる関係法令に基づく助言等、資料の提出の要求等、是正の要求等の関与は、都道府県知事を通じて行うことができるとし

---

11 市町村からの要請制度は、第27次地方制度調査会答申（「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」）（2003年11月）がベースになっている。

12 松本英昭『逐条地方自治法（第5次改訂版）』（学陽書房、2009年）1197頁。

ている（市町村と国の行政機関との間の協議についても同様である。地方自治法252条の17の3第3項）。地方自治法に基づく関与は、市町村の事務に対する国または都道府県の関与のルールが適用される。

### (3) 条例による事務処理の特例制度のねらい

条例による事務処理の特例制度は、都道府県・市町村間における法律上の事務配分ないしは権限分配を個別的に変更する仕組みの一つであるが、同様のねらいをもつ他の制度との対比により、この制度のねらいを明らかにする。

#### 1) 旧地方自治法における「事務の委任」制度

1999年改正前の地方自治法においては、「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」（旧153条2項）と規定していた。この規定は、都道府県と市町村間における個別的な事務の再配分を根拠づけるものであり、この制度がいわゆる「機関委任事務」についての事務の委任制度であったことから、多くの課題があった。

すなわち、この規定に基づく事務の委任については、①都道府県議会の議決を必要としないこと、②市町村長の同意も必要とせず、また市町村長はこれを拒否できないこと、③市町村長に委任した事務について都道府県知事は、旧地方自治法150条および151条により包括的に指揮監督できること、とされていた<sup>13</sup>。制度上は、都道府県知事による市町村長への事務の一方的な押し付けないしは事務の再配分が可能であった。

---

13 成田編・前掲注5）7103頁、松本英昭・前掲注12）1189頁参照。このような事務の委任制度についての問題点については、塩野宏『国と地方公共団体』（有斐閣、1990年）199頁、秋田周「地方公共団体の事務・機関委任事務」『現代行政法体系8巻』（有斐閣、1984年）128頁などを参照。

## 2) 「規約による事務の委託」

地方自治法252条の14が定める「規約による事務の委託」制度は、2つの地方公共団体間で協議のうえ、規約を定めて事務の委託を行うものであり、その限りで条例による事務処理の特例と重なり合う部分がある。これは昭和27年の地方自治法改正で導入された制度であるが、行政の合理化・簡素化、ひいては経費の節約が立法趣旨とされる。

したがって事務の委託は、相手方が同種の事務を行っている場合が通例であり、都道府県相互間もしくは市町村相互間における事務の委託、または市町村が都道府県に委託するケースが多いとされる<sup>14</sup>。

3) 1999年の地方自治法改正による機関委任事務の廃止に伴い事務の委任制度も廃止された。その受け皿として条例による事務処理の特例制度が新設された経緯がある。

機関委任事務廃止後の都道府県と市町村との間の事務の配分のありようについては、地方分権推進委員会第2次勧告（第5章「都道府県と市町村の新しい関係」）が次のように整理していた。

1 全国的な制度としての事務移譲、2 市町村の規模、組織体制等に  
応じた全国的な制度としての事務移譲、3 地域の実情に応じた事務移譲として、①条例による事務の委託と②個別協議による事務の委託、を提示していた。個別協議による事務の委託手法については、地方自治法252条の14以下により対応することとし、条例による事務の委託手法について規定を新設したものである。

全国的な制度として法令によって市町村へ事務を移譲する手法は、市町村の規模や組織体制が多様であることに鑑みて、また都道府県の側の地域の実情を考慮して適当ではないと判断した結果である。

---

14 松本英昭・前掲注12) 1192頁。



すなわち、法令による一律の事務配分と併せて、地域の主体的判断に基づく、市町村の規模能力等に応じた事務配分制度を創設することにより、1999年改正地方自治法1条の2が求める国と地方との役割分担において、住民に身近な行政はできる限りより住民に身近な地方公共団体である市町村が担任することが適切であるとの考えに基づいている<sup>15</sup>。

#### (4) 地方分権と事務の移譲

条例による事務処理の特例制度は、90年代以降の「地方分権」<sup>16</sup>の流れの中でどのように位置づけられるであろうか。

地方分権とか地方分権改革は論者によって多義的に用いられているが、その要諦は、第1に、地方公共団体の事務・事業の権限を増加すること、第2にその権限行使について、国の行政機関および法令による義務付け・枠付けを緩和することであるといつてよい。

道州制特区の制度や国の出先機関の廃止は前者の、機関委任事務の廃止や必置規制の廃止は後者の具体化として位置づけられる。また現在進行中の法令の規律密度の緩和も後者の推進を目的とするものである<sup>17</sup>。

地方分権改革というとき、その時々々の政治状況によって重点の置

---

15 松本英昭・前掲注12) 1188頁参照。

16 民主党政権になってから「地域主権」なる語を用いて（例えば、「民主党マニフェスト2009」を参照）、「地域主権改革」関連法の成立を目指していたが、野党との協議の中で「地域主権戦略会議」の法制化は見送られ、また平成23年4月28日に成立した法律名は「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第1次一括法、平成23年法律第37号）に修正された。

17 ちなみに注16の法律においては、児童福祉法等の41法律について地方公共団体への義務付け・枠付けを見直している。また平成23年8月30日に成立した「第2次一括法」（平成23年法律第105号）では47法律について都道府県の権限を市町村に移譲し、160法律について法令の義務付け・枠付けを見直し、条例制定の可能性を拡大している。

かれ方は異なるものの、両者がセットになって進められるべきものでなければならない。このことは都道府県・市町村間の関係においても妥当すべきである。したがって条例による事務処理の特例制度においても、都道府県から市町村への事務権限の委譲だけが分権改革に資するのではなく、その権限行使について市町村の自由度がどの程度確保されているのかも同時に問われなければならない<sup>18</sup>。

このような観点からすると、条例による事務処理の特例制度について地方自治法は市町村の自由度ないし自律的な意思決定に配慮しており、分権改革に適合的な仕組みと評価することができる。特に移譲を受けた市町村長の権限と責任において当該事務を執行すると明文で規定されていることは重要である。

しかしながら、現実の市町村・都道府県関係を考えた場合、条文どおりにこの制度が運用されるかどうかは甚だ心もとない。都道府県が条例によって移譲する事務権限の中には、都道府県の自治事務もあれば法定受託事務も含まれている。北海道を例にとってみると、市町村への移譲を予定している事務・権限についてその区別が明記されていない。いうまでもなくある事務が自治事務か法定受託事務かの区別は、法令の解釈適用に際して市町村の自主的な判断の尊重にとって重要な意義を有する（地方自治法 2 条 13 項）ものであるが、このことが移譲する北海道、移譲される市町村に自覚されていないまま運用されている可能性がある。

そうなると、市町村は、都道府県に照会し、回答できないときはさらに国の行政機関にさらに照会して市町村に回答するという形で事務が執行される可能性が高い。市町村にあっては照会した以上、

---

18 その意味では、金井利之「自治体への事務権限の移譲と分権改革」都市問題研究 62 卷 1 号（2010 年）98 頁が、分権改革にとっては事務権限移譲は必要条件ではあるが充分条件ではない、と指摘する点は正当である。ただし、自治体に事務権限がゼロでも国や都道府県に働きかける自由があれば分権的であるとの主張は、法的な決定権の意義を軽視した見解であるといえよう。

その回答と異なる判断をすることは困難であろう<sup>19</sup>。

結局のところ、地方分権との関係においては都道府県の事務の移譲を受けた市町村の法令解釈権が実務的にどの程度行使できるかという従来から指摘されている問題に帰着する。

### 3 「条例による事務処理の特例」制度の運用

#### (1) 地方分権改革推進委員会による評価

1999年の地方分権一括法の成立後も審議を継続した地方分権推進委員会は、その最終報告（平成13年6月）の第4章「分権改革の更なる飛躍を展望して」において、残された改革課題として、地方財政秩序の再構築、地方公共団体の事務に対する法令による義務づけ・枠付け等の緩和、地方公共団体への事務の移譲などを挙げていた。

地方分権推進委員会は、都道府県と市町村の間の事務配分に関する分権改革の方向性として、単に住民に身近な基礎的自治体である市町村への事務の配分優先を指向するだけではなく、逆に市町村から都道府県の配分ないし移譲の可能性（具体的な手段としては「事務の委託」を通じて）をも視野に入れつつ、関係する都道府県と市町村との間の個別状況を踏まえた事務配分の適正化を志向していた。

すなわち、地方分権推進委員会は最終報告書において、分権改革の基本目標として、「住民主導の個性的で総合的な行政システムに切り替えること」、「『画一から多様へ』という時代の大きな流れ

---

19 一例として、東日本大震災の被災市町村における市町村長選挙、市町村議会選挙において仮設住宅の集会所が公職選挙法にいう個人演説会ができる施設かどうかの判断について、その判断は市町村の自治事務であるにもかかわらず、市町村選挙管理委員会・都道府県選挙管理委員会・中央選挙会ないし総務省との間で照会・回答のやりとりをしながら判断していることが報道されている（朝日新聞平成23年8月20日付け朝刊）。

に的確に対応すること」、「国・都道府県及び市区町村の相互の関係を・・・新たな対等・協力の関係に変えていくこと」、そしてこれらをとおして「地域社会の自己決定・自己責任の領域を徐々に拡大していくこと」を示していた。

地方分権推進委員会が積み残した改革課題に対応するために2006年に地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）が成立し、これに基づいて設置された地方分権改革推進委員会によるいわゆる第2次分権改革が着手された。その重点事項の一つが義務付け・枠付けの見直しと基礎的自治体への権限移譲であった。

地方分権改革推進委員会は第1次勧告（平成20年5月28日）<sup>20</sup>は、地方分権の究極の目標として「住民意思に基づく地方政治の舞台としての『地方政府』に高め」ることとし、地方分権改革推進のための基本原則の筆頭に「基礎的自治体優先の原則」を掲げた。これを受けてその第3章「基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大」により、住民に最も身近な基礎的自治体である市町村の自治権の拡充を目指した。その基本的な認識として、第1次分権改革においては「地方六団体の総意形成の調整を重んじたため」都道府県から市町村への権限移譲が不十分に終わったとしている（第1次勧告：はしがき）。そこで今回、都道府県事務処理特例条例による市町村への権限移譲の実績を評価し、これを普遍化する取り組みが必要であるとしている<sup>21</sup>。

すなわち、後述するように条例による事務処理の特例制度により市町村に移譲された事務が相当数に及んでいることから、現行の法令が想定する都道府県と市町村との間の役割分担ないしは事務配分

---

20 地方分権改革推進委員会『第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』（<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome>）。

21 もっとも、第1次勧告自身が、このような取組みに対して都道府県・市町村の内部関係者から「賛否が分かれる」可能性があることを認めている（第1次勧告・はじめに）。

以上に、基礎自治体の事務処理能力が向上しているとし、これを個別の都道府県条例による特例ではなく、法令によって普遍化・固定化する方針を示している（第1次勧告：第3章）。

すなわち、地域における事務は基本的に基礎自治体である市町村が処理することが適当であるから、条例による事務処理の特例を活用して一層都道府県から市町村への権限移譲を促すとともに、すでに小規模市町村を含めて移譲が進展している事務については、法令上の制度として市町村の事務化を図ることが必要であるとしている<sup>22</sup>。もっとも移譲先については、個々の基礎自治体の規模や地理的条件等の事情の違いがあるため、「市」を中心に移譲するとの方針を示している。

以上のような地方分権改革推進委員会の勧告は、民主党政権下でも基本的に引き継がれている<sup>23</sup>。いわゆる「ねじれ国会」などが阻害要因となったものの、2011年4月28日に「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第1次一括法、平成23年法律第37号）、同年8月30日に同名の法律（第2次一括法、平成23年法律第105号）として成立した。後者の第2次一括法においては、47法律について都道府県の権限を市を中心とする基礎自治体に移譲している。

当初、地方分権改革推進委員会において都道府県の権限の移譲として64法律359の事務権限がリストアップされていたことを考えると、まだ道半ばというところであるが、地域主権戦略会議においては第3次見直しに向けての作業が行われている。

---

22 第1次勧告については、田中聖也「地方分権改革推進委員会第1次勧告における『基礎自治体への権限移譲』について（上・下）」地方自治729号54頁以下、730号71頁以下参照。

23 平成22年6月22日閣議決定「地域主権戦略大綱」においては、「可能な限り多くの行政事務を住民に身近な基礎自治体が広く担う」べく、都道府県と市町村の間の事務配分を「補完性の原則」に基づいて見直しを行い、68項目252条項を移譲するとしている（第3基礎自治体への権限移譲および別紙2）。

## (2) 事務処理特例制度の運用実態

地方分権改革推進委員会第 1 次勧告における参考資料「条例による事務処理特例制度の活用状況」(2008年 4 月 1 日現在)<sup>24</sup>によると、移譲の対象となった法律数(以下、移譲実績法律数)は、全体で 201 法律であり、そのうちまちづくり分野 43 法律、福祉・保健分野 34 法律、環境・衛生分野 35 法律、産業分野 45 法律、生活・安全分野 20 法律、その他の分野 24 法律である。20 都道府県以上において、条例による事務処理の特例の対象となった法律を列举すると次のとおりである(なお、法令名は適宜簡略化している)(カッコ内の数字は都道府県数である)。

【まちづくり分野】屋外広告物法(37)、公有地拡大推進法(20)、宅地造成等規制法(22)、駐車場法(42)、都市計画法(44)、都市再開発法(32)、土地区画整理法(43)、農地法(35)

【福祉・保健分野】医療法(28)、児童福祉法(20)

【環境・衛生分野】化製場等法(22)、浄化槽法(27)、水道法(34)、鳥獣保護狩猟適正化法(46)、動物愛護法(37)、墓地埋葬法(43)

【産業分野】工場立地法(22)、商工会議所法(21)、商工会法(24)、土地改良法(33)

【生活・安全分野】液化石油ガス保安取引適正化法(31)、家庭用品品質表示法(32)、火薬類取締法(31)、消費生活用品安全法(31)、電気用品安全法(27)

【その他の分野】国有財産法(29)、租税特別措置法(43)、地方自治法(37)、不動産登記法(20)、となっている<sup>25</sup>。

---

24 前掲注 20。

25 千葉実「条例による事務処理の特例の現状とこれから」北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編『自治体政策法務』(有斐閣、2011年)558頁以下によると、地方行財政調査会の「市町村への事務移譲の実施状況」調査では、制度の運用が開始された 2000 年は 145 本の法律について移譲され、2010 年 4 月 1 日時点では、229 本の法律と 10 年間で約 1.5 倍になっている。他方、2008 年 4 月 1 日時点は 222 本の法律であったことからすると最近 2、3 年で新たに移譲対象となった法律は少なくなっている。

また、自治体サイドの取り組み状況についてはすべての都道府県が事務処理特例条例を制定し、うち35都道府県が移譲（推進）のための計画や方針等を定めている（2010年4月時点）ものの、都道府県間での取り組みの状況は多様であるとされる<sup>26</sup>。

移譲している法律の総数が多い都道府県を並べると、静岡県(86)、広島県(77)、岩手県(73)、北海道(68)、埼玉県(68)、新潟県(65)、岡山県(62)となる。一方少ない都道府県を並べると、沖縄県(4)、高知県(10)、奈良県(11)、石川県(11)、和歌山県(14)、京都府(15)、福岡県(17)の順である。地域的にみると西日本で相対的に活用されていない傾向がある。特に九州ではすべての県が50法律以下となっている。

他方、分野別に眺めてみると全体総数は多くはないものの、ある特定分野において活用している都道府県もみられる。たとえばまちづくり分野（平均10法律）においては、最高が20法律の静岡県であるが、山口県は全体としては48法律ではあるがこの分野において19法律を移譲している。また産業分野（平均6法律）では静岡県が24法律と突出しているものの、長崎県14法律（全体49法律）、宮崎県12法律（全体38法律）となっている。その他の分野では東京が12法律と突出している（東京都全体44法律）。

このような状況の原因は何か。事務処理特例制度の活用について都道府県さらには総務省が消極的であることが指摘される<sup>27</sup>一方で市町村サイドの消極性が原因との指摘もある<sup>28</sup>。移譲した法律数の多い都道府県では、早くから市町村への事務権限移譲に取り組んでいたことが報告されており<sup>29</sup>、これまでの都道府県と市町村の関係

---

26 千葉実・同前558頁以下。

27 西尾勝・前掲注4）130頁。

28 千葉実・前掲注25）560頁注16の文献参照。

29 千葉実・同前559頁注13～注15の文献参照。

のありかたに大きく影響を受けていることが伺われる。もっとも以上の分析は単純な移譲法律数の点からのものであり、それぞれの都道府県内のどのような市町村に、どのような数の事務移譲が条例によってなされているかという視点も重要である。

これについては今後の調査に待たなければならないが、市町村によってその姿勢が積極的から消極的まで大きく異なっていること、そして一般的には市町村は権限移譲に積極的ではないという指摘がある。その理由として、①事務移譲に伴って事務経費が増大すること、②その事務を処理する特殊な技能・知識を持つ職員がいないこと、③事務を担当させる職員数を確保できないこと、があげられている<sup>30</sup>。結局のところ、行財政改革によるスリム化を迫られている市町村にとっては、事務負担の増加を上回る意義やメリットないし必要性を感じていないからではないかとされている<sup>31</sup>。他方で、市町村合併のとの関係では、合併による都道府県内の市町村数の減少率と条例による事務処理特例制度による移譲法律数との間には相関関係がみられ、市町村合併が進んだ都道府県では移譲実績が高い傾向がある<sup>32</sup>。

市町村が事務移譲に消極的となる制度的な障害も原因である。すなわち、事務処理に係る国の財政支援の対象が都道府県に限定されていることにより、条例による事務の移譲が事実上困難になっている。地方分権改革推進委員会第1次勧告においてもこれに関して個

---

30 大石貴司「都道府県と市町村の関係の制度と課題～権限移譲を中心に」北村喜宣ほか編『自治体政策法務』（前掲注25）572頁以下。

31 千葉実・前掲注25）560頁の本文および注を参照。一方、北海道稚内市は事務処理特例制度により500項目以上の権限を北海道から委譲されており、これについて市長は「道の行革にも左右されない、強い自治体をつくりたい」としている（北海道新聞2008年6月22日付け朝刊「支庁再編」）。

32 地方分権改革推進委員会「第1次勧告」参考資料、参照。



別法令、補助金・負担金制度の見直しが勧告されている<sup>33</sup>。

### (3) 北海道における取組み状況

北海道は、2006年の道州制特区推進法に基づいて道州制下での道行政運営に取り組んでいる。すなわち、道州制の下での北海道は、現在国の行政機関が担っている事務権限の引き受け手になることが期待されている<sup>34</sup>。

北海道は、広大な面積を持つ一方、政令指定都市は札幌市、中核市は旭川市と函館市だけであり、その他の市の人口規模は多くても10万人前後である。いわゆる平成の市町村合併においては212市町村であったものが22件の合併を経て179市町村になっている。約16%の減少率であり、人口1万人未満の市町村がなお約6割を占めている。他都府県と比較して市町村合併に消極的であったといえる。その理由は多様であるが、もともと町村の区域が広く市町村合併による効果が薄いというのが最大の理由である。

他方、北海道行政体制としては、北海道の総合出先機関として長らく14の支庁（2010年4月から紆余曲折を経て9つ総合振興局と5つの振興局に再編されている）が置かれ、知事が法律上有する権限の多くが総合振興局および振興局長に委任され、道職員の多くが支庁に配置されるなど道行政の道内地域における実施にあたって重要

---

33 地方分権改革推進委員会「第1次勧告」第3章ウ条例による事務処理特例制度の活用の促進（条例による事務処理特例制度の活用を困難にしている制度の見直し）参照。また権限の移譲に際しての障害として、小泉祐一郎「市町村への権限移譲日本一の秘訣」自治実務セミナー547号（2008年）69頁以下は、静岡県の実例を紹介しており、それによると①国の制度上の制約、②国の担当部署の理解不足、③財源問題を挙げている。

34 北海道道州制特区が成立するまでの経緯を検討し、北海道をそのモデルとすることの不適切さ、および北海道に移譲された権限の少なさを指摘するものとして、竹岡明子「北海道と道州制～北海道道州制特区成立の政治過程～」札幌大学総合研究2号（2011年）221頁以下参照。

な役割を果たしてきた<sup>35</sup>。

北海道においては当初より、道州制の導入と市町村への事務・権限移譲および支庁制度改革とをセットにして取り組む姿勢が示されている<sup>36</sup>。すなわち「北海道州」が国の権限の受け皿となり、従前北海道が担っていた事務事業を市町村に移譲すると同時に市町村合併をより勧めその受け皿とすること、道内の中間的広域団体である支庁（現在は総合振興局）を廃止ないし縮小することを通して巨額の財政赤字を抱える北海道庁の行財政改革を進めるといった構図である。

2004年に策定した道州制プログラムは、道州制導入に伴う市町村への事務移譲の方針と支庁制度改革案を同時に提示した。その後2005年に「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針」を策定し、これに基づいて2006年度から市町村への移譲を開始した。

表 北海道における移譲権限数の推移

年 度	2006年度 (平成18)	2007年度 (平成19)	2008年度 (平成20)	2009年度 (平成21)	2010年度 (平成22)	2011年度 (平成23)
市町村数	61	180	128	179	176	171
権限数	657	491	327	248	456	430

(出典：北海道総合政策部地域主権局「道から市町村への権限移譲の取り組み状況について(2011年7月30日)」)

移譲方針としては、道州制導入による国・道州・市町村との間の役割分担に基づいて、北海道が担っている事務・権限を道州が行うべきものと市町村が行うべきものとにわけ、後者について市町村への移譲対象としている。当初は2,054条項の権限が対象であり、2008年度では2,689条項、2011年度では約3,100条項を対象としている。なお、2005年時点で北海道が所掌する事務事業は約2,500件、

35 北海道における支庁再編の経緯や課題については、拙稿「北海道庁、支庁制度を廃止」札幌大学総合研究2号(2011年)277頁以下参照。

36 北海道総合政策部地域主権局HP (<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sscks/bunken>)

権限は約4,000条項とされていた。北海道の権限のおよそ5割から7割が移譲対象ということになる。

2011年4月改定による「事務・権限委譲対象リスト」には、保険・医療・福祉分野で45法律と1条例、教育・文化分野で3法律と1条例、産業・雇用分野で24法律と3条例、環境保全分野で21法律と3条例、まちづくり分野で26法律と4条例、国土保全・防災分野で5法律と1条例が示され、そのほかすでにすべての道内市町村へ移譲したのものとして9法律と1条例、合計133法律と18条例がリストアップされている。

移譲の手续としては、あらかじめ道が移譲対象となる事務・権限を、①すべての市町村について特段の条件なしに移譲可能なもの（移譲対象事務権限の38%：第1区分）、②専門的な知識を有する職員の必要数の確保や市制施行など移譲について条件を設定するもの（同42%：第2区分）、③法令の改正等がないと移譲できないもので、当面移譲できないもの（同16%：第3区分）、④全市町村に移譲済みのもの（第4区分）に区分し、それぞれ同一の法令における一連の権限を移譲の「最小基本単位」とし、関連する複数の最小基本単位を包括化した「包括単位（パッケージ）」を移譲の基本としている。

移譲にあたっては、市町村との協議により、同意を得たものについてのみ道条例によって制度化することとしている。毎年、市町村に対して移譲要望を照会し、要望があったものについて市町村との協議が整ったものについて翌年度から移譲する流れが示されている。その他、事務・権限の移譲を進めるに当たって市町村の行政体制整備や人的応援、財政措置などを定めている。

しかし、たとえば住民のニーズが高いと考えられる一般旅券の発給申請受理と交付事務について、2010～2011年度になお計7市が移譲を受けており、移譲に積極的な市町村とそうでない市町村との差が大きい。道内自治体の温度差の状況や原因については改めて考察したい。

## 4 事務処理特例制度の課題

### (1) 運用上の課題

#### 1) 非効率性

条例による事務処理の特例によりある都道府県事務についてすべての市町村に移譲されるのであれば、都道府県の事務組織体制は縮減ないし廃止されることになるが、多くの移譲事務は、事実上受け入れを「承諾する」市町村の判断による<sup>37</sup>。そうなると都道府県としては移譲を受けない市町村のために当該事務の執行体制を残す必要があり、ただちに都道府県の果たすべき役割は変化しないだろう。

#### 2) 市町村の受け入れ体制

都道府県の事務を市町村に移譲するものであるから、市町村のサイドではその事務についての経験が乏しいことがあげられる。そのため事務処理のノウハウを身につけるための研修（市町村職員の都道府県への派遣による研修や関係市町村の職員を集めた合同研修、移譲を受けた市町村職員同士の研修など）の体制や職員配置や定数確保の体制の整備が重要である<sup>38</sup>。

たとえば北海道においては、権限移譲に伴う支援として道職員を派遣している。派遣期間は原則2年間であり、その間道職員と派遣先市町村職員の身分を併任し、基本的な給与は北海道が負担する仕組みである。派遣団体の選定は、①多数の権限移譲を推進する市町村、②広域処理が適切と考えられる分野の権限を受ける広域連合、

---

37 前述のように（182頁以下）、条例による事務処理の特例について都道府県と市町村との間で協議することは義務づけられているものの、両者の意志の合致は不要とする解釈がある（地方自治制度研究会編『Q & A改正地方自治法のポイント』（ぎょうせい、1999年）176頁）が、実際上は両者の合意のうえで市町村が処理する運用となっている。

38 小泉祐一郎・前掲注33（自治実務セミナー547号）70頁以下は、静岡県における開発許可の権限移譲に際しての取り組みを詳細に紹介している。

③その他、特にモデル性が高い権限を受ける市町村や広域連合として  
いる。平成22年度～23年度については3市4町、平成23年度～24  
年度にあっては1市3町に派遣されている。ただし、都道府県職員  
の派遣ないし出向は、都道府県の人員不足をもたらす結果となるた  
め限定された範囲でのみ実施可能となろう。

### 3) 都道府県の「関与」

事務・権限の移譲により当該事務は市町村の事務となる。その結  
果当該事務については都道府県知事はその権限を失い、市町村長が  
自らの名と責任において事務を処理し権限を行使することになる  
(地方自治法252条の17の2)。

この場合の都道府県の関与は、第1に国の行政機関が本来都道府  
県に対して行う関与が、都道府県知事を通じて市町村になされるこ  
とになる。それぞれの法令に基づくものであるが、助言勧告等、資  
料の提出要求、是正の要求等が中心となる(地方自治法252条の17  
の3第2項)。第2に、地方自治法に基づく都道府県知事の市町村  
に対する関与が予定されている。

ここに、都道府県と市町村関係に関する新たな問題が起こりう  
る。すなわち、移譲された事務権限の多くは、市町村の規模・状況  
にもよるが、処理件数が毎年1件あるかないかの場合も多く、結局  
市町村サイドでは事務処理の知識やノウハウが蓄積できず、都道  
府県に「相談」せざるを得なくなる。一方都道府県サイドは本来自  
らの権限であったため、また市町村を安心させるための事務移譲後  
のフォローアップとして相談等を担当部で随時対応することをア  
ピールしており、結局のところ移譲先市町村を下部機関とみなして  
「指揮監督」する意識がないとは言い切れない。すなわち国と地方  
公共団体との間の「分権」問題が都道府県内の「分権」問題として  
あらたにクローズアップされることになることが予想される。

## (2) 都道府県・市町村関係の課題

### 1) 市町村優先（基礎自治体）の考え方

地方分権改革推進委員会第1次勧告の中心的テーマの一つが「広域自治体（都道府県）から基礎自治体（市町村）への権限移譲」である。同委員会は、両者の関係をどのように捉えているだろうか。

広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務・事業を優先的に配分する「補完性・近接性」の原理が、地方自治制度の基本原則であるとする（第1次勧告第1章）。このような基礎自治体優先の地方自治制度によって、住民の意向を的確に反映することができ、住民の利便性が向上し、地域の活性化に寄与することを根拠にしている。したがって「地域における事務」は、基本的に基礎自治体である市町村が処理し、一方都道府県は、市町村を包括する広域自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模又は能力において市町村が処理することが適当でないものを処理するものとしている。

以上のような認識に基づき、第1次勧告は、平成の市町村合併の進展により基礎自治体の行政体制の整備が進み、また条例による事務処理特例制度の活用による市町村への権限移譲が進展していることを踏まえて、都道府県から市町村への、特に市への「法令による権限移譲」および都道府県による「関与の廃止・縮減」を勧告している。まちづくり・土地利用規制等の地域の空間管理に関する事務、住民の日常生活に最も密接に関連する福祉・保健・医療及び教育に関する事務がその中心であり、これにより基礎自治体が地域の

---

39 地方分権改革推進委員会第1次勧告が示す権限移譲は次のとおりである。

- 原則としてすべての「市町村」に移譲する事務
  - ・危険物規制に関する事務
  - ・町・字の区域新設の告示に関する事務
- 原則として「市」に移譲する事務
  - ・市の区域に係る都市計画決定（都道府県の同意が不要に）
  - ・土地利用規制等のために設定された特定区域における行為の規制に係る事務（除外される事務もある）
  - ・建築物、住宅、駐車場等に係る事務のうち、いわゆる特定行政庁としての事務以外の事務

総合行政を担うようにすることがねらいである<sup>39</sup>。

地方分権改革推進委員会が勧告しているように、法律による一律の事務・権限移譲先として「市」を対象としている点は、一定の合理性があるといえよう。しかし、現在人口が3万人以下の市が約70あるという状況、そしてそれぞれの市が置かれた地域的環境を考慮すると、ある市にとっては処理件数が見込まれないまま不要な事務が多数移譲される結果にもなりかねない。その意味では現在の市の状況を考えると人口規模による輪切り移譲方式に対して強い批判がある<sup>40</sup>のは当然であろう。その一方で地方自治法が求める地域において総合的な行政主体としての役割を期待する規模の基礎自治体を明確にする必要があるように思われる。その結果、基礎自治体といながら市間および市町村間において「格差」が生じることにもなるが、このような小規模な市町村を憲法上および地方自治法上どのように法的に位置づけるかがあらためて問われよう<sup>41</sup>。

## 2) 権限移譲の実態～事務の移譲か権限の委譲か～

移譲の実態について、各種の法令の基づく「許可」や「認定」な

- 
- ・中核市で処理している福祉分野の事務
  - ・指定介護保険事業者の指定、指導監督に係る事務
  - ・保健所設置市で処理している医療・保健・衛生分野の事務
  - ・大気汚染等の防止のための個別の施設、事業所等への指導監督等の事務のうち専門性の高くないもの
  - ・騒音等の身近な公害に係る規制地域、規制基準等の設定に係る事務
  - ・まちづくり・土地利用規制に関連する産業振興の事務
  - ・墓地・火葬場等の経営の許可、指導監督に係る事務
- 原則として「政令市・中核市・特例市等」に移譲する事務（省略）

40 磯崎初仁「地域主権時代の都道府県と市町村」地方自治職員研修2010年8月号20頁以下。

41 西尾勝は「特例市町村」を構想している（第27次地方制度調査会第10回専門小委員会：2002年11月1日）これに対して、白藤博行は、西尾試案は「弱くて小さな自治体」の切り捨てにつながるとして、このような自治体に対してはその自己決定権確保のために、国家法による「援助」や「保護」が不可欠であると主張する（白藤博行「『潰憲型地方分権改革』と立憲地方自治」法の科学40号（2009年）32頁以下、特に40頁以下）。

どの権限が移譲されるだけではなく、「申請書の受付」、「届出の受理」など都道府県や国に文書や書類を移送するだけの経由事務も少なくない。これを受けて、単にこのような「事務の移譲」だけではなく「権限の移譲」を市町村は都道府県に働きかけるべきことが指摘されている<sup>42</sup>。権限の移譲を受けることによって初めて地域を良くすることができると思われる。

事務の移譲ないし経由事務の移譲では都道府県と市町村との役割分担が不明確になるという指摘はその通りである。しかし、たとえば北海道において179のすべての市町村に移譲されている10の事務・権限（このうち9つが法律に基づく最小基本単位であり、1つが条例に基づく最小基本単位である。また特例条例による移譲だけではなく、一部には政令市や中核市などへの法定移譲も含む）を精査してみると、経由事務だけの移譲はなく、すべてが許可、登録、調査、報告徴収、立入検査、改善勧告、措置命令、許可取消しなどとセットになっていることがわかる<sup>43</sup>。

一例をあげると北海道公害防止条例における「騒音発生施設等の設置の届出の受理等に関する事務」が最小基本単位として全市町村に特例条例により移譲されている。その主な内容は、

- ①騒音発生施設等の設置等の届出の受理
- ②騒音発生施設等に係る騒音等の防止の方法の改善等の勧告
- ③騒音発生施設等に係る騒音等の防止の方法の改善等の勧告及び命令
- ④改善等の命令に基づく改善措置の実施の届出の受理
- ⑤騒音発生施設等の使用の一時停止の命令
- ⑥事故の拡大又は再発の防止のため必要な措置をとるべき旨の命令

---

42 大石貴司「都道府県と市町村の関係の制度と課題～権限移譲を中心に」（前掲注25『自治体政策法務』）573頁。

43 北海道総合政策部地域主権局HP（前掲注36）参照。



⑦騒音発生施設等に係る報告の徴収又は立ち入り検査  
となっている。

また、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律にあっては、「一部鳥獣の有害捕獲許可及び鳥獣の飼養登録に関する事務」を最小基本として移譲しているが、その内容は、

- ①該当する鳥獣の捕獲等又は鳥類の卵の採取等の許可証の交付
- ②該当する鳥獣の捕獲等又は鳥類の卵の採取等の従事者証の交付
- ③捕獲等又は採取等の結果の報告の受理
- ④違反に係る鳥獣の開放その他の必要な措置の命令
- ⑤許可の取消し
- ⑥鳥獣の飼養の登録および登録票の交付
- ⑦違反に係る鳥獣の開放その他の必要な措置の命令
- ⑧飼養の登録の取消し
- ⑨許可を受けた者に対する報告の徴収
- ⑩立入検査

となっている。

## 5 むすびに代えて～今後の都道府県と市町村～

第1次分権改革における機関委任事務の廃止によって、従前国の強い指揮監督を受けながら事務事業を実施し、同時に市町村を監督する存在であった都道府県は、多くの自己決定権を獲得した<sup>44</sup>。そのような中において、都道府県の基本的性格と存在意義をどのように考えるかが一つの重要な課題である。

---

44 ただし、国は一方では都道府県、とりわけ知事が強くなりすぎることに一貫して懸念を有しているという。例えば、（前掲注3）「座談会・地方分権改革の意義と課題」6頁（大森彌発言）参照。したがって市町村への事務・権限の移譲には、都道府県の強化に対する対抗策としての側面があることは無視できないであろう。

磯崎初仁は<sup>45</sup>、都道府県の機能・権限の範囲についての総合性と個別課題執行型の対比と、市町村との関係についての分離・単独型と連携・調整型の2点について都道府県の理念型を提示する<sup>45</sup>。

磯崎によると、現行の都道府県は、地域におけるほとんど課題を都道府県のいずれかの部局が所管する形の守備範囲の広さ、また都道府県はこれらの仕事を市町村と連携・調整しながら実施してきたところから、「総合調整型」に属するとしている<sup>46</sup>。そして第1次分権改革は、都道府県事務の縮小、都道府県の市町村に対する関与の縮小をもたらし、その結果、特定課題型および執行型への移行が進んでいるとしている。すなわち総合調整型の都道府県像に属しつつも、若干ながら特定課題執行型の方向に移行しているとする<sup>47</sup>。いいかえれば、都道府県と市町村との間の「役割分担」について新たな枠組みが必要になることを意味しているだろう。

1999年改正前の地方自治法では、都道府県は、自治体の事務のうち、①広域にわたるもの（広域事務）、②統一的な処理を必要とするもの（統一事務）、③市町村に関する連絡調整に関するもの（連絡調整事務）、④一般の市町村が処理することが適当でない認められるもの（補完事務）を処理すると規定していた（地方自治法旧2条6項）が、1999年改正により統一事務が廃止された。その結果、現在都道府県は、広域事務、連絡調整事務、補完事務を処理していることになるが、その割合については、ある調査によると半分程度が補完事務であり、3割程度が広域事務に分類されている。また別の調査では補完事務が64%、広域事務22%である。連絡調整事務はいずれにおいては極めて僅かである<sup>48</sup>。

---

45 磯崎初仁「分権改革の焦点は都道府県にあり～新しい『都道府県のかたち』の創造」西尾勝編著『都道府県を変える：国・都道府県・市町村の新しい関係（分権型社会を創る②）』（ぎょうせい、2000年）22頁以下。

46 磯崎・同前27頁以下。

47 磯崎・同前36頁。

48 磯崎・同前39頁以下による。

磯崎は、都道府県は、何よりも広域的対応を行うべき課題への取り組みが都道府県の本来の機能であり、広域性を有しない課題はできるだけ市町村に委ねる必要があるとする。補完的事務についてはもともと市町村の規模能力によっては実施できる相乗り可能な領域であるから、都道府県はこの領域からは撤退しできる限り市町村の役割を拡大すべきであるとする<sup>49</sup>。結局のところ、都道府県はその本来の広域的機能と市町村に対するサポート機能を果たす存在とする。条例による事務処理の特例制度は、まさにこのような補完的事務を市町村に移譲することを意味するものであり、都道府県は「純化」された団体として機能すべきということになるであろう。

問題は、結局のところ小規模自治体をどうするか、ということに行きつく。小規模自治体は何をすべきか、そして小規模自治体がかバーできない事務権限をどのようにして、だれがサポートするかということである。

市町村は、「住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有する」<sup>50</sup>ことが求められ、基礎自治体である市町村の役割はより重要なものとなる。

しかし、基礎自治体の行政体制は縮小傾向にある<sup>51</sup>。市町村合併による効果という側面もあるが、財政問題を抱えた市町村のスリム

---

49 ただし、新しい政策課題や施策事業について都道府県が先導的役割を果たし、その成果やノウハウを市町村に伝えて一般化を図る役割が都道府県にはあるとする。また、市町村に対する財政、情報、人材等の「支援」、市町村と国との関係、市町村相互の関係を「媒介」する機能は今後とも都道府県の重要な機能として位置づけるべきであるとする（磯崎・同前45頁以下）。

50 第27次地方制度調査会答申（2003年11月13日）

51 総務省の調査によると、市町村職員数は、ピークであった平成8（1996）年の155万人から平成22（2010）年には129万人に減少している（総務省自治行政局公務員部資料・平成22年4月1日現在定員管理調査）。

化、民間委託化を図った結果でもある。このような状況の中で今後の基礎自治体、とりわけ小規模市町村は、市町村合併による行財政基盤の強化、周辺市町村との間の事務の共同処理、都道府県による補完などの選択肢が示されている<sup>52</sup>。

市町村合併によって小規模自治体を解消するという対応は、国や都道府県の強力な後押しはなくなるものの、今後も一定程度継続することが予想される（2010年3月には、期限が切れる「市町村の合併の特例等に関する法律」の一部を改正する法律（市町村の合併の特例に関する法律）が2020年3月までの時限立法として成立している）。

また、市町村間の連携による共同事務処理については、2011年4月成立の地方自治法改正により行政機関等について市町村で共同設置を行うことができる範囲が拡大された。すなわち現行地方自治法252条の7により、執行機関としての委員会又は委員や執行機関の附属機関、職員等について共同設置することができるが、これに加えて、議会事務局のほか、保健所などの行政機関、部や課などの内部組織及び監査委員などの事務局並びに書記長などの議会の職員についても、共同設置を行うことができるようになった。行政機関等の共同設置は、各自治体の権限を残したまま事務処理を共同で行うものであり、この点で、各自治体が事務の執行に単独で関与できなくなる事務の委託や一部事務組合による対応と異なるものの、対象が限られており、効果は限定的であろう。

行政機関等の共同設置が全国でどの程度活用されているかの調査は不明であるが、理念的なアイデアとしては小規模市町村の行政体制を強化することにつながる点で評価できるものではある。ただし、行政機関等の共同設置の効果がより上がる多数の市町村間の連携となると、それぞれの事務処理文化の違いの平準化、多数の長と

---

52 総務省「『平成の合併』について」（2010年3月）

議会との関係を処理する煩雑さなど運営面の困難さがより増幅することになる。これらの諸問題を回避・緩和するためのルール作りが課題であることが指摘されている<sup>53</sup>。

都道府県による小規模町村に対する補完は、第29次地方制度調査会で問題提起された方式である。これは、「一定の人口未滿の小規模市町村は、自らの判断により、都道府県の関わる手続を経て、法令上義務づけられた事務の中で事務処理体制等からみて小規模市町村が自ら実施することが困難と考えられる一定の範囲の事務を処理しないことができることとし、当該事務については、適切な財政措置の下に都道府県が処理することとする」仕組みである<sup>54</sup>。

国民健康保険に係る事務、介護保険に係る事務、障害者自立支援に係る事務、土木・建築に係る事務、消防・救急に係る事務、消費者保護に係る事務、などが想定されている。このアイデアは、小規模町村においては、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が十分ではないことから、特に福祉・保健分野などにおける専門性の高い事務を担う専門職員を配置することが困難な状況にあることから工夫されたものであり、条例による事務処理の特例制度の逆バージョンともいえる。

しかし、全国の町村へのアンケート<sup>55</sup>によれば、小規模町村は専門職員の配置が十分ではなく、事務処理体制が不十分という見立ては「小規模町村へのかなりの偏見であることがほぼ確かめられた」<sup>56</sup>

---

53 大森彌「小規模町村と事務処理の方策」北村喜宣ほか編『自治体政策法務』（前掲注25）54頁。

54 第29次地方制度調査会答申（2009年6月16日）「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000026968.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000026968.pdf)）

55 全国町村会「道州制と町村に関する研究会」（座長・大森彌）によるアンケート調査（「平成の合併」の終わりと町村のこれから）2010年4月。大森彌・前掲注53）54～60頁参照。

56 大森・同前57頁以下。もっともこれは自治体サイドの見方であって、住民にとって十分なサービスが提供されているかどうかは別問題であろう。

とされる。また、全国の半数の町村が国民健康保険や介護保険に関する事務、後期高齢者医療制度について都道府県が処理すべきと回答しているが、逆に見れば半数は自前で処理すると回答していることになり、この数字は無視できないだろう。

以上のように、「意欲」が相当程度に高い市町村があることを考えると、自治体の規模によって一律に事務配分を制度化することは避けなければならないであろう。したがって条例による事務の移譲を進める一方で、法令上の事務を自ら実施することが困難な自治体や都道府県からの事務移譲を受けることが困難な自治体は、周辺市町村に事務委託をしたり、一部事務組合方式を含めた事務の共同処理をより一層拡大することを模索すべきと考える。事務の範囲および権限において多様な市町村が存在することを認め、市町村間における協働を最優先し、都道府県による補完を可能な限り回避する方向性こそが、遠回りであっても自治の充実をもたらす最善の道である。