

オンラインシンポジウム

都道府県と市町村との間の役割分担決定方法の
在り方（２０２３年５月２９日開催）

記録・資料集

日本弁護士連合会

法律サービス展開本部自治体等連携センター

はしがき

本「記録・資料集」は、2023年5月29日に開催された、日本弁護士連合会のオンラインシンポジウム「都道府県と市町村との間の役割分担決定方法の在り方」の講演・報告・パネルディスカッションの議論、及び同シンポジウムにあわせて実施したアンケートの分析結果を取りまとめたものです。

本シンポジウムでは、主として、地方自治法第252条の17の2に規定される事務処理特例条例を中心に、都道府県と市町村の間の役割分担について取り上げました。

日弁連は、2018年（平成30年）10月24日付け「自治体戦略2040構想研究会第二次報告書及び第32次地方制度調査会での審議についての意見書」、2020年（令和2年）3月18日付け「第32次地方制度調査会で審議中の圏域に関する制度についての意見書」において、地方公共団体の対等な関係を前提とした市町村間の対等平等性、及び団体自治・住民自治の確保を求めてきました。

本シンポジウムでは、都道府県・市町村それぞれの役割と両者の間の権限分配の在り方に関して、早稲田大学大学院法務研究科教授の人見剛教授から基調講演をいただくとともに、伊藤義文弁護士から、本シンポジウムにあわせて都道府県の協力を得て実施した事務処理特例条例の現状に関するアンケート結果の報告をいただきました。また、山形県みらい企画創造部市町村課の大村敏弘課長から、「山形県事務・権限移譲プログラム」をもとに、同県内における事務処理特例条例の現在の施行状況についてご報告をいただきました。そして、それを踏まえ、パネルディスカッションでは、早稲田大学政治経済学術院の小林隆治教授、埼玉県企画財政部の中村克参事兼地域政策課長、泉南市社会福祉協議会事務局の高尾年弥局長、そして、伊藤義文弁護士が参加し、活発な議論をいただきました。

都道府県と市町村とは、普通地方公共団体として対等な関係にあり、両者の権限分配に関しては、当事者である自治体が地域の実情や住民にとっての利便性等を踏まえて決定されるべきものであり、国が法律によって一方的に決定していくことは、地方自治の本旨との間で強い緊張関係を生じるものと考えられ、自治体の自主性を重視した役割分担が行われるべきだと思っています。

この記録が、都道府県と市町村との間の役割分担の在り方について考えていくための一助となれば幸いです。

日弁連法律サービス展開本部自治体等連携センター
センター長 田 邊 護

※ 本「記録・資料集」は、2023年5月29日に開催したオンラインシンポジウム「都道府県と市町村との間の役割分担決定方法の在り方」で配布・映写した資料等、当日の発言録や同シンポジウムにあわせて実施されたアンケートの分析結果を、日本弁護士連合会の法律サービス展開本部自治体等連携センターにおいて改めて取りまとめたものです。そのため、各資料等における記載・データ等はいずれも原則としてオンラインシンポジウム開催当時のものです。

目次

1	オンラインシンポジウム進行次第	1
2	オンラインシンポジウム配布資料	3
3	オンラインシンポジウム反訳文	8 4
4	事務処理特例条例アンケート・結果報告	1 3 5
5	事務処理特例条例アンケート・質問内容	1 5 8

※本記録・資料集は、御発言者等の御意見等や日弁連法律サービス展開本部自治体等連携センターが調査・研究した内容にとどまり、日弁連としての見解ではありません。

※本記録・資料集の公表・配布・転載は御遠慮ください。

オンラインシンポジウム
都道府県と市町村との間の役割分担決定方法の在り方

2023年5月29日（月）13:00～17:00

◇司会

小池知子弁護士（日弁連法律サービス展開本部自治体等連携センター委員、
東京弁護士会）

◆開会挨拶 13:00～13:05

小川淳弁護士（日弁連副会長、愛知県弁護士会）

第1部 講演及び報告

◆基調講演：「都道府県・市町村の役割と権限分配の在り方について」
13:05～13:55

◇講師：人見剛氏（早稲田大学大学院法務研究科教授）

◆報告：「事務処理特例条例の現状と課題」 13:55～14:25

◇報告者：伊藤義文弁護士（日弁連法律サービス展開本部自治体等連携センター
委員、千葉県弁護士会）

◆報告：「事務処理特例条例の実際」 14:25～14:55

◇報告者：大村敏弘氏（山形県みらい企画創造部市町村課長）
＝休憩 10 分＝

第2部 パネルディスカッション

◆テーマ：「地方公共団体の事務分配の方法とその問題点について」 15:05～16:55

◇コメンテーター：人見 剛氏（同上）

◇パネリスト：小原隆治氏（早稲田大学政治経済学術院教授）
中村克氏（埼玉県企画財政部参事兼地域政策課長）
高尾年弥氏（泉南市社会福祉協議会事務局長）
伊藤義文弁護士（同上）

◇コーディネーター：正木順子弁護士（法律サービス展開本部自治体等連携セン
ター委員、東京弁護士会）

◆閉会挨拶 16:55～17:00

田邊護弁護士（日弁連法律サービス展開本部自治体等連携センター長・山梨県弁
護士会）

※各プログラムの開催時間は進行状況により前後する可能性があります。予め、ご了承ください。

【資料目次】

番号	資料	頁	資料作成者/出典
1	「都道府県・市町村の役割と権限分配の在り方について」	1	人見剛
2-1	PPT「条例による権限移譲に関するアンケートについて」	5	伊藤義文
2-2	権限移譲に関するアンケート（自由記載部分）	17	伊藤義文
3	PPT「事務処理特例条例の実際」	24	大村敏弘
4	PPT「埼玉県の市町村への権限移譲の現状などについて」	46	中村克
5	PPT「福祉関係事務に関する市町村の役割分担の考え方」	47	高尾年弥
6	「条例による事務処理の特例について」（第30次地方制度調査会第33回専門小委員会（平成25年5月10日）資料2）	51	総務省HP
7	「条例による事務処理特例制度の活用状況」	54	内閣府HP
8	「第30次地方制度調査会答申」（平成25年6月25日）（抜粋）	55	総務省HP
9	「第32次地方制度調査会答申」（令和2年6月26日）（抜粋）	58	総務省HP
10	「第32次地方制度調査会で審議中の圏域に関する制度についての意見書」（2020年3月18日 日本弁護士連合会）	60	日弁連
11	「地方公共団体の広域連携」に係る第32次地方制度調査会 答申に対する会長声明」（2020年6月26日 日本弁護士連合会）	80	日弁連

「都道府県・市町村の役割と権限分配の在り方について」

2023 年 5 月 29 日

早稲田大学 人見 剛

I はじめに

1 「役割」と「権限」、「事務」分配と「権限」分配

- (1) 役割分担（自治法 1 条の 2）＝組織法としての地方自治法における組織的な行政主体（国と多種多様な地方公共団体）間の包括的な事務分配
 - (2) 事務分配（自治法 2 条 3～6 項）＝組織法としての地方自治法における組織的な行政主体（都道府県と市町村）間のより具体的な所掌事務の分配
 - (3) 権限分配＝作用法たる個別法における所掌事務の枠内での具体的事務処理権能の分配
- 条例による事務処理の特例制度（地方自治法 252 条の 17 の 2）は、作用法としての地方自治法によって特別に授權された都道府県条例による個別作用法上の具体的事務処理権限の分配。

2 今回のテーマの周辺的な問題

(1) 国・地方間の役割分担（自治法 1 条の 2）

- 1) 自治体の役割＝「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」（自治法 1 条の 2 第 1 項）、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」（自治法 1 条の 2 第 2 項）
 - 2) 国の役割＝「国が本来果たすべき役割」＝①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行われなければならない施策及び事業の実施」、④その他の役割。
 - 3) 日本の現状は、比較法的にみれば、事務・権限が相当に地方に分散（Dekonzentration）されており、問題はその自主性・自立性自由度＝実質的な決定権がある分権（Dezentralisation）とはいえないことにある、と考えられている。
- 第一次分権改革における「機関委任事務」の廃止は、自治体の国の下請け機関化としての地方「分散」から、自治体機関による自治行政としての地方「分権」を目指したもの。
- 地方事務拡大型分権は、分権ではなく単なる分散に陥る危険性があること。すなわち、①国の関与拡大、②分権の受け皿論としての市町村合併、③道州制導入論の呼び水になり得る。

(2) 政府（国と地方公共団体）と私人＝民間の間の役割分担

- 1) 高度経済成長期＝行政の拡大期には行政の私経済活動の可能性が論じられた。

2) 現代は、サービス行政の分野にとどまらず規制行政の分野にもわたって、逆に民間化の現象が顕著（民営化、指定管理者、指定確認検査機関、民間委託、公私協働、ガバメントからガバナンスへ）

○民間化の限界論（民間化できない国や自治体の排他的な役割＝事務とは？、地方自治の保障は、民間化の限界を法的に要請しているか？）

○政府のサービス提供に係る最終責任の担保（保証（保障）国家論、規制緩和から再規制へ）

II 都道府県・市町村間の役割分担と権限分配の静態

1 基本型

(1) 市町村＝基礎的自治体＝「一般的に」「地域における事務」と「その他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」を処理する（自治法 2 条 2・3 項）＝事務配分における市町村優先原則

(2) 都道府県＝広域自治体＝①広域事務、②連絡調整事務、③補完事務（自治法 2 条 5 項）

●組織法としての地方自治法において、市町村は「一般的に」「地域における事務」「を処理する」（自治法 2 条 2・3 項）と定められ、都道府県の事務は、①広域事務、②連絡調整事務、③補完事務の 3 種に限定して処理すると定められているので（自治法 2 条 5 項）、個別行政作用において一般的に都道府県の事務とされている事務処理権限を、作用法としての地方自治法に基づいて、特定の市町村に再配分することは、組織法的にも作用法的にも全く問題がない。

2 修正型（大都市制度）

(1) 都制・特別区制度（広域自治体事務拡張型）

1) 特別区＝基礎的自治体（281 条の 2 第 2 項、宇賀 86 頁）

＝都の事務以外を処理する（自治法 281 条）

2) 統一事務（旧自治法 2 条 6 項）の残存

○特別区の存する区域における都＝都道府県事務＋特別の連絡調整事務＋大都市地域における一体的処理事務（自治法 281 条の 2 第 1 項）

(2) 指定都市・中核市制度（基礎自治体事務拡張型）

1) 指定都市（自治法 252 条の 19）・・・20 市（特別市制度廃止の代償措置）

①社会保障（1 項 1 号～8 号の 2）

②医療・衛生（1 項 9 号～11 号の 2）

③土地地区画整理事業と屋外広告物規制（1 項 12・13 号）

④その他個別法によるもの

2) 中核市（自治法 252 条の 22）・・・62 市

○自治法施行令 174 条の 49 の 2～19

Ⅲ 都道府県・市町村間の役割分担と権限分配の動態

1 指定都市における広域事務の都道府県との「二重行政」問題（自治法 2 条 6 項）

- （１）第 4 次地方分権一括法（2014 年）
- （２）指定都市都道府県調整会議の設置＋勧告の申出（自治法 252 条の 21 の 2～5）
- （３）大阪都構想の挫折と広域行政一元化条例（2021 年）
 - 後述の事務の共同処理方式を利用した府への指定都市事務の移譲

2 都道府県・市町村間における事務の共同処理の諸方式等の活用

- （１）連携協約（自治法 252 条の 2）
- （２）協議会の設置（自治法 252 条の 2 の 2）
- （３）機関等の共同設置（自治法 252 条の 7）
- （４）事務委託（自治法 252 条の 14）
- （５）事務の代替執行（自治法 252 条の 16 の 2）
- （６）職員の派遣（自治法 252 条の 17）
- （７）地方公共団体の組合（広域連合、一部事務組合）の設置（自治法 284 条以下）

3 条例による事務処理の特例

- （１）都道府県知事→市町村長（自治法 252 条の 17 の 2）
- （２）都知事→区長（自治法 283 条 1 項）
- （３）都道府県→都道府県が加入しない広域連合（自治法 291 条の 2 第 2・3 項）

Ⅳ 条例による事務処理の特例制度の意義と課題

1 基礎自治体への事務移譲型分権＝「住民に身近な行政」（自治法 1 条の 2）の実現

- （１）従前の機関委任方式（旧自治法 153 条 2 項）に代わるものとして導入。
- （２）都道府県の補完事務は、市町村の規模及び能力に応じて市町村が処理する（自治法 2 条 4 項）ことに適合的。
- （３）都道府県条例による法定事務権限の配分の変動（一種の、法律の書き換え＝上書き条例）
- （４）事務処理権限の直接的な移転（指定都市・中核市における権限移譲と同様の定め方）。
- （５）事務移転後の市町村の事務処理に関する条例の制定可能。

むしろ法令根拠事務については、県の法律実施条例（法施行条例）は適用されない。県の法律実施条例がある下で、権限移譲を受けた市が独自に法律実施条例を定めていた墓地埋葬法のケース＝さいたま地判平成 21 年 12 月 16 日判自 343 号 33 頁

2 事務の範囲

○216 法律の事務（2007 年）、230 法律の事務（2018 年）

- （１）知事権限の事務と都道府県教育委員会の権限（地教行法 55 条 1 項以下）に限定。

(2) 都道府県条例によって創設された事務を対象とすることへの批判論あり。

○事務実施のために都道府県条例が必要な場合には、条例制定自体は移譲できない
(例外、屋外広告物法 28 条)。

(3) 都道府県規則による事務も対象となる (252 条の 17 第 2 項括弧書き)

(4) 要綱に基づく事務は不可 (松本コメ 1356 頁)

(5) 事務の性質 (広域性、専門技術性など) による制約

3 市町村との調整

(1) 協議制 (2 項) について市町村同意は求められていない。しかし必要説が有力に説かれている。

○中核市の指定については、両自治体の議会の議決を経た同意が必要＝合意制 (252 条の 24)。

(2) 市町村からの要請制度 (2004 年改正による 252 条の 17 の 2 第 3・4 項)

(3) 市町村からの事務返上手段の提案もある。

○2014 年改正で、協議会、機関の共同設置、一部事務組合からの脱退手段の簡素化がなされている (自治法 252 条の 6 の 2、252 条の 7 の 2、286 条の 2)。

4 財源なき地方分権の危惧

(1) 県の行財政改革としての市町村への事務移譲の疑い。

(2) 移譲された事務の必要経費は市町村の負担から除かれ (地材法 9 条)、都道府県がその経費の財源について必要な措置を講ずる義務がある (地財法 28 条)。

(3) 財源に関する不服申立て制度 (地財法 28 条 3～5 項)

条例による権限移譲に関するアンケートについて

令和5年5月29日

文責 弁護士 伊藤義文
(千葉県弁護士会)

事務処理特例条例の根拠

(条例による事務処理の特例)

- 第二百五十二条の十七の二** 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。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及び執行するものとする。
- 2 前項の条例（同項の規定により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で、同項の条例の定めるところにより、規則に委任して当該事務の範囲を定めるときは、当該規則を含む。以下本節において同じ。）を制定し又は改廃する場合においては、都道府県知事は、あらかじめ、その権限に属する事務の一部を処理し又は処理することとなる市町村の長に協議しなければならない。
- 3 市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、第一項の規定によりその権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう要請することができる。
- 4 前項の規定による要請があつたときは、都道府県知事は、速やかに、当該市町村の長と協議しなければならない。

アンケートの概要

対象：47都道府県

（名称を公表しないことを前提に回答依頼）

調査実施期間

令和5年2月～3月31日

調査対象期間

平成30年度から令和4年度まで

回答（令和5年5月18日まで）

43都道府県（回答率91.49%）

アンケートの概要

質問事項

- ① 対象期間中の条例による移譲事務について
- ② 対象期間中にあった移譲事務の廃止
- ③ 人的支援措置について
- ④ 財政的支援措置について
- ⑤ ③、④以外の支援措置について
- ⑥ 条例による権限移譲の経緯について
- ⑦ 条例による権限移譲のメリット・デメリット

(参考)国の調査

(平成30年4月1日時点のもの・以下「平成30年調査」)

各都道府県における条例による権限移譲の状況を法律ごとに調査。

権限移譲の対象となっていた数 230法律

最も多い自治体 98法律

最も少ない自治体 15法律

平均 約44.55法律

対象期間中の移譲事務の数 (Q1)

Q 1 : 対象期間中に移譲した事務の数

(同問の回答欄の合計数)

回答 4 3 自治体合計 4 8 6 4

Q 2 : 移譲事務の具体的な内容 (事務ごとの記述式回答)

回答欄に記載のあった数の合計 2 7 1 4

最小 1

最大 1 2 5 0

移譲事務の具体的な内容（Q2）

Q 1 と Q 2 のずれの原因

- ① 回答欄ごとに事務を1つとしてカウントした。回答欄中に例えば「他3事務」とある事務、複数の条文が掲載されているものに関しても1事務としてカウント。Q 1について、権限ごとにカウントしている自治体がある。
- ② Q 2 の内訳の回答のない自治体（1団体1175事務）
- ③ Q 1 のうち、一部のみを記載した自治体（604事務中36事務のみ）
- ④ 具体的事務数の数え忘れがあると思われる自治体（個別事務数の記載があるが、回答欄の1つにその記載がない。1団体。）

* 同一名称の事務を複数年度にわたって移譲している場合、重複を除いた回答は、2361事務

都道府県ごとの回答内容の総意について

- ① 同一の移譲事務について、年度ごとに1事務と回答した自治体と、年度をまとめて1事務とした自治体がある。
- ② 法律単位での回答、条文単位での回答、ひとまとまりの事務での回答、例示による回答がある。
- ③ その他

条例による権限移譲について（法令ごと）

調査対象期間中の法令数からみた権限移譲の数

延べ 618（各自治体の法令数の合計）

最小 1

最大 63

※ 法律の外、都道府県条例に基づく事務を委任した場合を含む。

※ 平成30年4月1日時点での既に権限移譲されていた法律を含む。

平成30年度以降全国で新たに移譲された事務の根拠法律・政令（合計12法令）

平成30年調査にはなかった法律

- ①視能訓練士法
- ②理学療法士及び作業療法士法
- ③臨床検査技師、衛生検査技師等に関する法律
- ④お年玉付郵便葉書等に関する法律施行令
- ⑤肝炎対策基本法
- ⑥構造改革特別区域法
- ⑦社会保険診療報酬支払基金法
- ⑧組合等登記令
- ⑨地方税法施行規則
- ⑩農業用ため池の管理及び保全に関する法律
- ⑪公職選挙法施行令
- ⑫日本国憲法の改正手続に関する法律施行令

新たな事務の移譲・移譲先市町村の増加（Q2）

都道府県の事務を新たに少なくとも一の市町村に移譲する場合（新規）と、既に他の市町村に移譲していた事務を別の市町村に移譲した場合

（母数＝2714）

新規 1060

増加 1654

経由事務とそうでない事務（Q2）

経由事務とは

都道府県が権限を有する事務を、市町村において受け付け、一定の審査を実施した後、都道府県に進達し、許認可等を都道府県で行う事務。

（母数＝ 2 7 1 4）

経由事務でないもの 1 9 1 5

経由事務 7 5 1

未回答 4 8

人的支援措置の実施状況（Q2）

（母数＝ 2 7 1 4）

	実施あり	実施なし	未回答
市町村への人材派遣制度（地方自治法252条の17）に基づく都道府県職員の派遣	3 6 7	2 1 9 4	1 5 3
市町村からの研修生の受け入れ	3 9 9	2 1 6 2	1 5 3
市町村への都道府県職員の出張及び助言	1 2 4 3	1 2 8 4	1 8 7

人的支援措置、財政措置以外の支援 (Q2)

(母数 = 2 7 1 4)

	実施あり	実施なし	未回答
市町村職員向け 研修会の実施	1 0 8 3	1 0 5 2	3 5 3
事務処理マニ ュアル等の作成	1 6 5 5	7 1 7	3 4 2
市町村に対する 例規整備支援	7 1 5	1 6 3 5	3 6 4
条例による権限移譲後 のフォローアップ（出 張・助言以外）	1 1 2 8	1 2 3 3	3 5 3

財政的支援措置以外の支援のない権限移 譲事務

自治体ごと（母数 = 4 3）

	自治体数
全ての権限移譲事務に対し、何らかの人的支援措置が行われた自治体	2 2
財政的支援措置以外の支援措置が実施されていない権限移譲事務がある自治体	1 6
回答がない、又は回答からは件数を数えることができない自治体	5

事務ごと（母数 = 2 6 2 5）

何らかの支援あり	2 2 7 6
支援の回答なし	3 4 9

財政的支援措置について

地方財政法

(都道府県がその事務を市町村等が行うこととする場合の経費)

第二十八条 都道府県がその事務を市町村が行うこととする場合においては、都道府県は、当該市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない。

2 前項の規定は、都道府県がその事務を都道府県の加入しない広域連合が行うこととする場合について準用する。

3 前二項の財源措置について不服のある市町村又は都道府県の加入しない広域連合は、関係都道府県知事を経由して、総務大臣に意見書を提出することができる。

4 都道府県知事は、前項の意見書を受け取つたときは、その意見を添えて、遅滞なく、これを総務大臣に提出しなければならない。

5 前項の意見は、当該都道府県の議会の議決を経て、これを定めなければならない。

財政的支援措置について

新たに移譲した事務について、権限移譲交付金の対象事務とするかどうか (Q 2)

(母数 2 7 1 4)

対象事務とする	2 5 7 5
対象事務としない	6 3
未回答	7 6

財政的支援措置について

権限移譲交付金交付要綱等（Q7）

回答のあったすべての都道府県（43団体）について制定されている。

このうち、「公表している」との回答があったのは、17団体。

他の26団体は「公表していない」との回答。

財政的支援措置について

権限移譲交付金交付要綱等の内容（Q8）

多くの自治体において、

- 1 単価×処理件数
- 2 導入初年度の費用

を交付するとしている。

「単価」については、要綱等の上では「知事が定める」としているところが多い。

単価の具体的な金額を要綱上定めている自治体がある。

「普通交付税の基準財政需要額における、職員A及びBの単価」と定めている自治体もある。

財政的支援措置について

権限移譲交付金の交付対象とならない事務（Q6）
（移譲事務全体に対する質問）

回答 40 都道府県

（不明とした都道府県を除く）

交付金交付対象とならない事務

最大 762 事務

うち経由事務 283 事務

最小 0 事務（22 団体）

財政的支援措置について

権限移譲交付金の交付金額について

個別の都道府県ごとにみると、調査対象期間中で若干の減少傾向がみられる。

権限移譲計画・移譲事務パッケージ について（Q9,10）

（母数＝43）

権限移譲計画等の有無

定めている 28

定めていない 15

移譲協議の基本となる事務パッケージ

示している 28

示していない 15

権限移譲の経緯等について（Q11）

（回答の要約）

- ・ 毎年実施している移譲希望調査の結果に基づく。
- ・ 法律改正に対応するため。
- ・ 中核市移行した市に対し、事務を効率化するため。
- ・ 厚生労働省の取扱いの変更による。
- ・ 県条例と異なる独自の規制を実施するため。

アンケート結果について

- 1 権限移譲先自治体が増加していることから、条例による権限移譲は、調査対象期間中においてもなお積極的に利用されている。
- 2 回答単位の都道府県ごとの相違を捨象してもなお、活用の程度にはばらつきがみられる。
- 3 平成30年度以前の条例による権限移譲の事務数（法律数）の多寡と、調査対象期間における権限移譲事務数との間に有意な相関関係は見いだせなかった。
- 4 経由事務についても、一定数の権限移譲が行われている。
- 5 支援措置（財政支援を除く。）については、多くの移譲事務で何らかの支援が実施されているが、アンケートの設問にある支援が実施されていない事務も一定程度存在する。
- 6 財政的支援については、全ての自治体が必要を制定している。もっとも、経由事務ではない事務についても、財政的支援のないものが存在する。
- 7 移譲事務パッケージの存否と、権限移譲実績とない間に有意な相関関係は見当たらない。

分析ご協力

明治大学自治体政策経営研究所

所長 牛山久仁彦 政治経済学部教授

同研究所 吉澤佑葵様

権限移譲に関するアンケート（自由記載部分）

権限移譲交付金の算定方法の概要（Q8）

	回答内容
1	交付金単価×処理件数
2	「1件あたりの交付基準額×前年度の事務処理件数」として交付金額を算定している。「1件あたりの交付基準額」は、給与単価、事務処理時間及びその他の経費（旅費、需用費、役務費）を勘案して設定している。
3	事務毎に1件当たりの処理時間等を考慮した事務処理単価を定めた上で、市町村に対して事務処理実績件数を照会し、それらを乗じて算定している。
4	事務毎の必要時間数等に人件費及び旅費、需用費相当を掛けて算出しており、人件費及び旅費については毎年単価を見直している。
5	定額と件数に応じた件数割額から手数料収入額を控除した額
6	交付金額＝件数単価×市町村の処理件数＋均等単価＋調整交付金
7	移譲事務の処理に必要な人件費及び事務費の合計額を基に定める。
8	算定基準は事務ごとに各権限移譲事務所管課が作成。具体的な算定方法は各課によるが、1件あたりの基準単価を定め、処理件数に応じて交付額を算定している場合が多数。
9	回答を差し控えます。
10	交付年度の前々年度から過去3か年の事務処理件数等を基に人件費単価の変動を加味して算出
11	<p>※ 複数の要綱に基づき市町村に交付していますが、特に交付額が大きい「分権推進交付金」の算定方法について回答します。 (Q5については、他の交付金も合算しています)</p> <p><算定方法概要> 対象事務の処理に係る経費（基準額）を均等割（10％）と客観的指標割（90％）に分割して移譲対象市町村に配分</p> <p>基準額＝{人件費（1時間あたりの人件費単価×1件あたりの処理時間）＋物件費}×事務処理件数－手数料収入</p>
12	交付金額＝知事が定める標準単価×処理件数＋初年度加算
13	比例的経費算定額＋固定的経費算定額－手数料等相当額
14	<p>【権限事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 事務ごとの交付額＝人件費＋事務費－手数料収入額 ※ 人件費＝人件費単価×人役（交付金の交付対象となる年度の前々年度の年間事務取扱件数×1件当たりの処理所要時間÷年間勤務時間） ※ 事務費は、旅費、需用費及び役務費。 <p>【経由事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> 経由等人件費＝経由等人件費単価×当該年度の前々年度の年間事務取扱件数

15	<p>交付要綱に基づき、人件費や旅費などの必要経費を個別に積算している。</p> <p>① 変動費：許認可など事務の処理件数に比例して交付</p> <p>② 固定費：パトロール経費など処理件数に比例することが不適当、件数の把握が困難な事務に交付</p> <p>③ 準備経費：移譲初年度のみ必要となる経費</p> <p>④ 調整交付金：訴訟費用など、異例な案件に要する費用</p>
16	各事務ごとに処理時間、件数から交付金額を算定。その後、各市町の人口や処理件数等から市町へ配分。
17	<p>(1) 各事務ごとに直近3か年の処理件数の平均から人件費等の経費(＝基準額)を算出 ⇒</p> <p>(2) 基準額を均等割(1割)、人口割(1割)、件数割(8割)により各市町へ配分</p>
18	<p>交付金＝基準額×3/10×1/交付対象市町村数＋ 基準額×7/10×当該市町村の前年度移譲事務処理件数/交付対象市町村の前年度事務処理件数</p> <p>※基準額＝①人件費＋②物件費－③手数料－④不要額</p> <p>①人件費：事務処理1件に要する処理時間×過去3年間の平均処理件数÷年間の勤務時間×県内市町村職員平均給与年額</p> <p>②物件費：事務処理1件に要する物件費×過去3年間の平均処理件数</p> <p>③手数料：手数料が人件費と物件費の合計額を上回る場合、人件費と物件費の合計額と同額を計上 手数料が人件費と物件費の合計額を下回る場合、積算した額を計上</p> <p>④不要額：隔年交付となる事務について、不交付年度に控除</p>
19	交付金額＝直接処理経費(基準単価×処理件数)＋共通経費(1 法令 30 千円)
20	基準額＝(基準単価×所要時間＋事務費)×処理件数＋基礎額＋(初度調弁費)
21	<p>市町ごとに交付する交付金の額は、移譲事務ごとに次の算式により算定した額を合算した額とする。</p> <p>許認可等の経費＋固定費＋初年度交付金</p> <p>2 前項の算式において使用する数値は、次の各号の区分に応じ、当該各号に定めるところによる。</p> <p>(1) 許認可等の経費 アに定める交付単価にイに定める処理件数を乗じて得た額</p> <p>ア 交付単価 移譲事務ごとに処理件数等を基礎として毎年度知事が別に定める額</p> <p>イ 処理件数 交付金を交付する年度の4月1日から起算して4年前の日が属する年度から3年度間に係る次の(ア)または(イ)に掲げる期間の区分に応じ、当該(ア)または(イ)に定める件数を合算して得た件数を3で除して得た件数</p> <p>(ア) 当該3年度間のうち、当該事務を地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の17の2の規定により当該市町が処理することとされていた期間 当該期間において当該市町が当該事務を処理した件数</p> <p>(イ) 当該3年度間のうち、前号に掲げる期間以外の期間 当該期間において知事が当該市町の区域に係る当該事務を処理した件数を勘案して知事が別に定める件数</p> <p>(2) 固定費 処理の有無にかかわらず必要となる経費として、知事が別に定める額</p> <p>(3) 初年度交付金 新たに移譲事務の処理に要する経費として、知事が別に定める額</p> <p>3 第1項に規定する合算した額に1,000円未満の端数がある場合において、その端数が500円以上であるときはこれを切り上げ、500円未満であるときはこれを切り捨てるものとする。</p>

22	事務量の算定を行い、事務の処理時間に交付金額（経常交付金＋初年度交付金＋調整交付金）を乗じ、固定費を加えたもので算定している。
23	<p>交付金の財源措置については、経常的経費（人件費・事務費）及び初期的経費の2つに分類される。</p> <p>【経常的経費】</p> <p>①人件費：事務の種類ごとに定めた1件あたりの事務処理時間をもとに、年間の事務件数と各市町村の人件費単価を掛け合わせて算出。また、事務の発生によらず、固定費として6時間分の人件費も交付。</p> <p>②事務費：事務処理に必要な電話代・コピー用紙代など、1件あたりの事務費額を定め、年間の事務件数と掛け合わせて算出。</p> <p>【初期的経費】</p> <p>移譲事務の初年度に限り、事務処理に必要な機器類、事務用品、関係法規集等の購入費を交付。</p>
24	前年の10月1日から当該年の9月30日までの間における移譲事務ごとの取扱件数により次年度交付金を算定
25	$(\text{処理件数}) \times \{ (1 \text{ 時間あたり人件費}) \times (\text{当該事務に係る標準的な処理時間}) + (\text{事務費}) \}$
26	<p>経常経費(交付金対象事務ごとにそれぞれ別表右欄に定める対象市町村による交付金対象事務の処理に要するものに限る。)</p> <p>交付単価×処理件数＋事務費－手数料＋固定費＋特別経費(備品等の減価償却相当分)＋調整額＋調整交付金</p> <p>初年度準備金(特例条例及び特例規則に基づき、市町村が新たに処理することとなる事務を執行するための準備経費)</p> <p>定額分＋特別経費</p>
27	「県権限移譲交付金額の算定に係る考え方」のとおり。実際の交付額は当該年度見込額＋前年度過不足額。※各年度において交付機会は原則1度のみで、当該年度の実績に対する過不足額は翌年度の交付時に相殺する。
28	おおむね知事が定める基準単価×事務処理件数 基準単価は平均処理所要金額。権限移譲を受けた初年度には初年度加算金を、いくつかの項目は固定費加算金を交付。事務処理により市町村が手数料収入を得ている場合は交付額から控除。
29	<p>交付金額＝①固定的経費＋②直接的経費＋③初年度準備金＋④その他</p> <p>①：1法令当たり一定額交付【人件費（人件費単価×2.5時間）＋物件費（需用費＋役務費）】</p> <p>②：{1件当たり単価（人件費[※1]＋物件費[※2]）－手数料（1件当たり）}×処理件数[※3]</p> <p>【※1】地方交付税の市町村給与単価（職員A・職員B年額）×人事院勧告の官民較差÷年間実働日数÷勤務時間（7時間45分）</p> <p>【※2】旅費、需用費、役務費</p> <p>【※3】交付年度の前々年度から遡って3ヶ年の件数の平均</p> <p>③：新たに移譲する事務について、移譲年度に限り所要額を交付</p> <p>④：特に必要と認められる経費</p>
30	移譲事務ごとに県全体の事業費（人役、事務費）から、市町村均等割及び係数割（実績件数などを乗ずる）を算定

31	本県では、個別の事務ごとに移譲する「メニュー方式」と、個別の事務のうち一括して移譲することが効果的な事務をまとめて移譲する「パッケージ方式」により市町に事務を移譲している。メニュー方式の場合は、メニュー単位で、事務を処理するための必要な経費を算定し、均等割、件数割、主要単位割により市町ごとの交付金の額を算定する。パッケージ方式の場合は、パッケージ単位で、過去の事務処理実績を基準に標準単価を設定し、移譲先市町の人口や面積に応じて交付金の額を算定する。
32	移譲事務ごとに事務処理1件あたりの人件費及び物件費を定め、前々年度の事務処理件数を乗じて交付金を算定
33	移譲事務等を処理する年度（以下「交付対象年度」という。）の前々年度における移譲事務等の処理件数（前々年度に当該事務がない場合にあっては、処理見込み件数）に知事が別に定める額を乗じて得た額に、知事が必要と認めた額を加えた額とし、移譲事務等の処理に際し、交付対象年度の前々年度において手数料を徴収した場合には、当該加えた額から手数料収入額を減じた額としている。
34	移譲事務に要する経費（人件費、旅費、需用費、役務費）について、地方交付税の算定方法に準じて算定した額を、各市町に対し、均等割額（9万円）と人口や面積で按分して算定
35	A年度の交付金の算定方法 件数割交付金＝（人件費 ＋ 事務費 ＋ 調整金）× 処理件数 （A－1）年度の処理件数の見込みにより積算する。 （A－1）年度に支払う交付金は、（A－2）年度の処理件数の見込みにより積算しており、この金額と、（A－2）年度の実績額との差額を調整して、上記の額とあわせて支出する。
36	基準額（人件費＋印刷・消耗品費＋役務費（郵送代））× 事務処理件数
37	前年度の事務取扱件数等に応じて交付する一般交付金と移譲初年度の準備的経費や特別の事情がある場合に交付する特別交付金により算定。
38	各事務の実績（件数）と単価を乗じたもの。
39	前年度の実績に対し交付しており、3種類で構成されている（件数割交付金、均等割交付金、準備交付金）。
40	「経費単価（事務処理1件当たりの標準的な必要経費－手数料）」×「処理件数（前々年度の実績）」
41	要綱で設定した移譲事務ごとの単価に基づき、前年度の移譲事務処理件数に応じて、翌年度に交付している。

条例による権限移譲の経緯等（Ｑ１１）

	回答概要
1	対象期間に権限移譲を実施した事務は、既に権限移譲をしていた事務と一体である場合がほとんどです。
2	毎年度行っている権限移譲希望調査の結果、市町村から移譲希望があったことから事務移譲を行った
3	旅券法の一部改正による電子申請対応のため
4	市町村からの移譲希望による。
5	条例制定・法改正による権限増加
6	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
7	近時の条例による権限移譲は、いずれも法令改正等を原因として行っている。
8	これまで一部の市町村が行っていた、個人の住宅に浄化槽を設置し維持管理する事業が、「公共浄化槽」制度として法定化され、公共浄化槽の整備に当たり、市町村は設置計画を都道府県知事に協議し、その同意を得ることとされたことに伴い、行政事務の効率化のため、協議への同意に関する事務の権限について、公共浄化槽を整備予定である３市に権限移譲したもの
9	類似事務を移譲しており、申請者にとって利便性が高いため
10	新法制定（令和元年７月施行）により都道府県の事務とされたもののうち、ため池所有者等からの提出書類の受付等、密接な現地性が求められる事務について、これまで市町が管轄区域のため池の管理状況の把握や周辺住民の避難対策等に取り組んでいることを踏まえ、経由事務として移譲した。
11	<ul style="list-style-type: none"> 浄化槽法の改正により移譲事務が追加になったことによるもの。 土壤汚染対策法施行規則が改正され、同様の規定を有する規則を改正し、事務が新設されたことによるもの。 本県では、昭和４８年１月から建築基準法に基づく申請書等の市町の長の経由事務を県規則で定めていたことから、事務処理の特例に関する条例及び同規則の施行に合わせ、本条例等に移管し整理している。左記事項については、建築基準法の一部改正により新たに追加された申請である” 薬局開設許可事務を中核市が所管していることから、申請者の利便性、受付事務の効率性の観点から、中核市の経由事務とした。 法改正によりあらたに都道府県知事の事務が追加され、類似の事務が既に権限移譲されていたため
12	事業者の利便性及び事務処理の効率化を図ることが可能であるため。
13	<ul style="list-style-type: none"> 動物愛護管理法改正に伴う高知県動物愛護管理条例改正による追加 動物の愛護及び管理に関する法律施行規則改正に伴う県動物愛護管理条例改正による追加 浄化槽法改正に伴って発生した知事が行う業務について権限移譲を行ったため
14	<ul style="list-style-type: none"> 町より県に対して要望書が提出されたため。 国要綱により実施されていた市町村事務を特定個人情報（マイナンバー）事務になったことにより整理。 県条例とは異なる、市独自の屋外広告物規制を実施するため。市保健所が廃止されたため。

15	<p>自立支援医療費（精神通院）の支給認定は、障害者総合支援法により県が行い、所得区分の確認を厚労省の通知に基づき市町村が行ってきた。（マイナンバーを利用）</p> <p>しかし、厚労省は市町村が当該事務にマイナンバーを利用するためには、事務処理特例条例で当該事務を行う者として位置づける必要と取扱いを変更し、移譲することとなった。</p>
16	<p>旅券法の一部及び旅券法施行規則の全部が改正され、旅券の発給申請手続等の電子化を進めるための規定が整備されるとともに、旅券の査証欄の増補が廃止されたことに伴い、同法に基づく知事の権限に属する事務の一部を権限移譲の協議が調った市町村が処理することとする等の必要があったため</p>

法令による権限移譲と条例による権限移譲の比較（Ｑ１２）

	回答内容
1	市町村からの希望に応じ移譲を行っていることから、移譲済みの事務によっては一括した移譲ではなく移譲している団体と移譲されていない団体が混在するようなまだら移譲となっている。法令による移譲であれば、指定都市、市等それぞれ一括した移譲を行うことができるが、条例による移譲では一括での移譲が難しい。
2	条例による権限移譲については、条例に基づく事務を移譲することが可能 条例による権限移譲の場合、移譲を受ける市町村と受けない市町村が生じ、都道府県の事務処理の効率化につながらない。
3	条例による権限移譲では、市町村の選択や判断が反映され、市町村の自主性・自立性が発揮できる。
4	メリット：市町村の意向に基づき、地域の実情に応じた権限移譲を行うことができる。 デメリット：権限移譲が進むほど市町村の負担が増加するとともに、県が所管する地域がまばらになることで、県の事務執行が非効率になることもある。
5	法令の趣旨に照らして、「移譲に適する事務」と「移譲に適さない事務」の法的な線引きが困難
6	条例による権限移譲の場合は、市町の受け入れ体制にも配慮が必要である。
7	条例による権限移譲は、法令による権限分配変更の場合と比較して、市町の事情に合わせた柔軟な移譲が可能である。
8	各市町村がそれぞれの実情に応じて受け入れる事務を決められる点
9	地域の実情に応じた事務分担が可能になる
10	法令による権限分配変更に比べて、地域の実情に応じて事務処理の権限を定めることができるというのが有利な点であるが、全ての市町に移譲している事務など、地域の実情があるとは言えないものが多い。権限移譲による場合、条例の制定改廃や交付金の支払い等において、都道府県での事務的・金銭的負担が発生するため、地域の実情を考慮する必要性が低い事務においては、法令による権限分配により市町の事務とすることが適当と考える。
11	条例による権限移譲は、法令による一律の権限分配変更と比較し、地域の実情に応じた移譲が可能である点において有利であると考え。一方で、自治体間の同意に基づく移譲であることから、受入れに対して消極的な市町村がある場合は、権限移譲が進みづらいといった課題もあると考える。
12	移譲により事務の効率化が図られる一方、主要な事務の移譲が進み、権限移譲の進捗が一定程度到達点に至り、近年、権限移譲は鈍化傾向にある。

事務処理特例条例の実際

令和 5 年 5 月 2 9 日
山形県 みらい企画創造部
市町村課長 大 村 敏 弘



1. 山形県の事務・権限移譲のあゆみ



- 山形県から市町村への事務・権限の移譲については、「山形県事務処理の特例に関する条例」が平成11年に制定され、令和 5 年 4 月 1 日現在「60法令634項目」が移譲されている。
- 平成18年10月には「山形県事務・権限移譲推進プログラム」を策定し、それぞれの市町村が自らの特色を活かした活力に満ちた地域社会の構築に主体的に取り組めるよう、市町村の事務・権限の拡大を図ってきている。

(本県の権限移譲の主な経緯)

昭和35年	市町村への事務・権限の移譲を開始
平成11年12月	「山形県事務処理の特例に関する条例」を制定
平成17年 4 月	「ゆとり都山形分権推進都市制度 [※] 」により、5 万人以上の市に対し、土地利用関係をはじめとした「8 法令171項目」をまとめて移譲
平成18年10月	「山形県事務・権限移譲推進プログラム」を策定
平成25年 3 月	「山形県事務・権限移譲推進プログラム」を改訂
平成29年 3 月	「山形県事務・権限移譲推進プログラム」を改訂
令和 3 年 3 月	「山形県事務・権限移譲推進プログラム」を改訂

※ 人口 5 万人以上の市を対象に、①個性あふれるまちづくりの推進、②安心でくらしやすいまちづくりの推進、に関する権限をまとめて移譲した制度

2-1. 推進プログラム策定の背景



平成11年「山形県事務処理の特例に関する条例」を制定（平成12年4月施行）

（権限移譲の基本的方針）

- ・ 県と市町村との役割分担を踏まえ、市町村が担うことが望ましい住民に直接関係するような事務で、住民の利便性の向上が図れるもの
- ・ 県から市町村へ事務移譲することにより、一連の事務が完結するようなもの
- ・ 都市計画など、まちづくりや地域づくりに関する事務などで、市町村における総合行政の展開に資するようなもの
- ・ 特に、本庁から県出先機関に移譲されている事務の中で、市町村に移譲した方が迅速かつ効率的になるようなもの
- ・ 中核市、特例市への移譲対象となっている事務で、県内の各市町村においても実施が可能と考えられるもの
- ・ すでに一部市町村に移譲している事務の移譲対象市町村の拡大
- ・ すでに市町村に移譲している事務の移譲範囲の拡大
- ・ その他市町村から要望があるものや所管課において移譲の意向があるもの

（当時の移譲方式）

- ・ 全市町村あるいは一定の人口規模の市に一律的な事務・権限を移譲

市町村の意向が十分に反映できていない

2

2-2. 推進プログラム策定の背景



基礎自治体（市町村）の役割の高まり

地方分権の流れ	<ul style="list-style-type: none">・ 画一的な行政サービスの見直し・ 新たな行政課題に迅速に対応できるシステムの構築・ 住民主導の個性的で総合的な行政システムへの変革
社会経済環境の変化	<ul style="list-style-type: none">・ 社会経済環境の変化や多様化する住民ニーズへの的確な対応

基礎自治体（市町村）の強化

求めるもの	有効な手段
機能の拡大	<ul style="list-style-type: none">・ 市町村の「事務・権限の拡大」
行財政基盤の強化	<ul style="list-style-type: none">・ 市町村合併の推進・ 市町村が相互に連携した行財政運営の推進

3-1. 推進プログラムについて



推進プログラムのねらい

地域特性や行政規模の異なる市町村が、それぞれの地域の実情や特性を踏まえた行政サービスを展開することにより、自らの特色を活かした活力に満ちた地域社会の構築に主体的に取り組めるよう、県と市町村がともに知恵を出し合いながら、市町村の事務・権限の拡大を図っていく。

推進プログラムのポイント

- ① 一律的な移譲方式にこだわらず、1市町村でも移譲希望があれば積極的に移譲
- ② 市町村への移譲が可能な権限をリストアップするなどした「メニュー方式」により権限移譲を推進
- ③ 個別の市町村に対する移譲事務の紹介等
- ④ 「支援メニュー」により県がバックアップ
- ⑤ 円滑な移譲が実現されるよう、「支援チーム」を設け、具体的かつ多角的な協議を十分に実施
- ⑥ 権限移譲された事務が円滑に行われているかのフォローアップ

4

3-2. 推進プログラムについて



メニュー方式による移譲

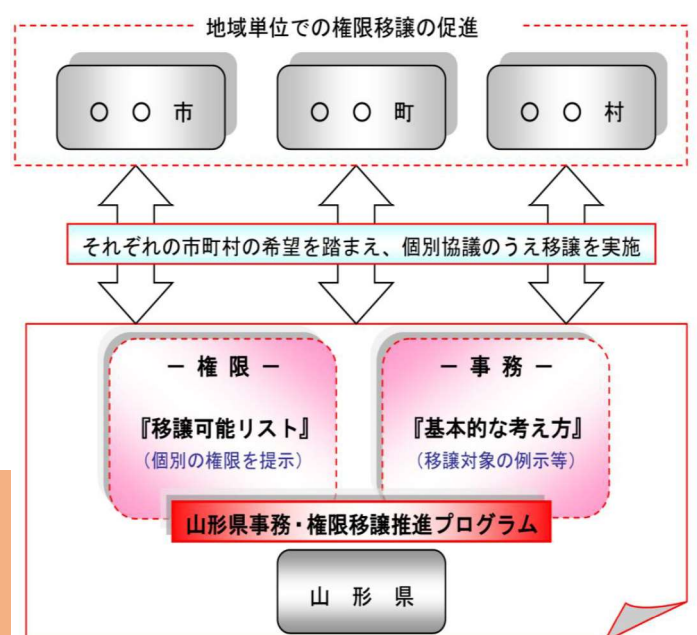
(メニュー方式とは)

- 「権限」については、移譲可能な権限をリストアップし、「事務」については、移譲に係る基本的な考え方を示すなどして、市町村の“中長期的な視点に立った”戦略的な施策の検討・体制整備をサポートできるようにしようとするもの。
- 地域内での平準化を図るため、地域単位での権限移譲も促進していく。

権限移譲可能リストに掲げられた権限の例

- ・ 特定非営利活動（NPO）法人の設立認証等
- ・ 高圧ガスの製造許可・液化石油（LP）ガスの販売事業者の登録等
- ・ 大気汚染ばい煙発生施設の設置届出受理等 など

< メニュー方式のイメージ図 >

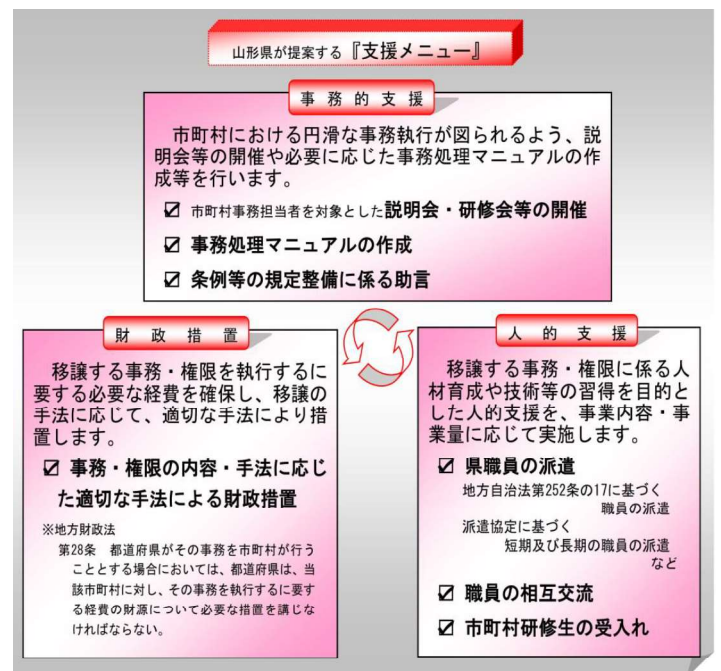


3-3. 推進プログラムについて



県による市町村のバックアップ

- 市町村における円滑な執行が実現されるよう「希望する事務・権限の内容」、「移譲を希望する市町村の規模」及び「移譲の手法」などを勘案し、財政措置をはじめとした「支援メニュー」により、県が市町村をバックアップする。
- 事務・権限移譲後においては、移譲を受けた市町村のフォローアップを行い、課題を抱えている市町村に対しては、その内容に応じたきめ細やかな対応を行っていく。
- 権限移譲を受けた市町村に対して、「山形県市町村総合交付金」により財政面をフォロー
- 先進的な取組事例の情報を提供



6

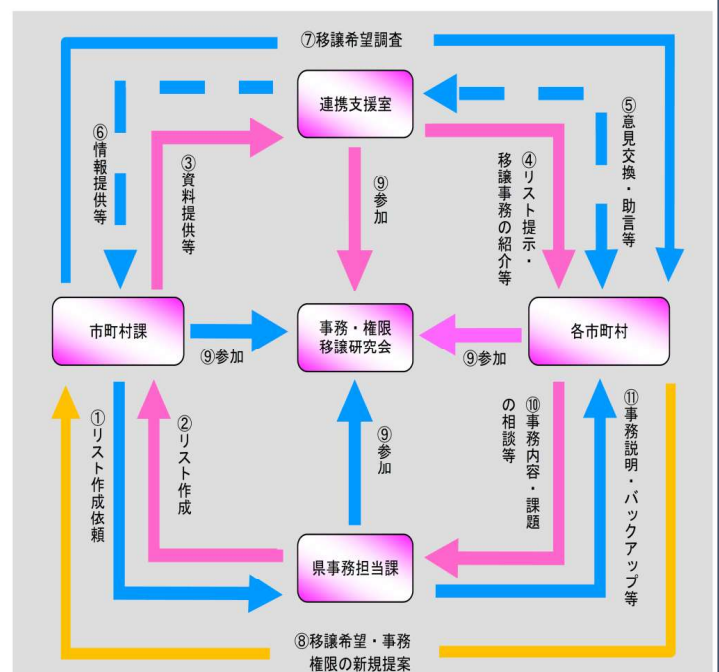
4. 事務・権限移譲の流れ



年間の流れ

- ◇ 「権限移譲可能リスト」の見直し（4月～7月）
権限移譲可能リストに登録されている権限について、法令改正や市町村の要望等に対応するため、毎年見直しを実施
- ◇ 市町村の移譲希望の調査（7月～8月）
権限移譲可能リスト等を市町村に提供し、権限の移譲の希望を調査する。
(※ 移譲のメリットなどを提示し、市町村の検討を促進)
- ◇ 「事務・権限移譲研究会」の開催（10月）
市町村から事務・権限の移譲希望があった場合 県市町村課、県事務担当課、連携支援室（県の出先機関）、市町村で移譲に向けた検討を行う。
希望市町村だけでなく、希望の無かった市町村に対しても参加の働きかけを行い、当該事務・権限の内容について、地域全体で理解を深める。
※このほか、年度途中に移譲する意向があれば個別に対応

<権限移譲フロー図>



※ 研究会後に最終的な意向調査を実施し、移譲希望があった場合は、事務処理特例条例の改正を行う（2月定例議会）

5-1. 事例紹介



旅券の発給に関する事務

(酒田市、鶴岡市、天童市に移譲済)

◇ 3市に移譲した事務

- ・ 一般旅券の発給の申請の受理 <旅券法第3条第1項>
- ・ 申請者の身分上の事実の確認、認定（書類の提示等の要求を含む） <旅券法第3条第2項>
- ・ 一般旅券の交付 <旅券法第8条第1項>
- ・ 現有旅券の返納の受理 <旅券法第8条第2項>
- ・ 一般旅券を紛失又は焼失の届出の受理 <旅券法第17条第2項>
- ・ 死亡等により効力を失った一般旅券の返納の受理 <旅券法第19条第5項>
- ・ 旅券法第19条第5項により返納された一般旅券への消印及び還付 <旅券法第19条第6項> など

【移譲前】一般旅券の交付を受けるには「申請書の提出^(※)」、「旅券の受取」のため、市外にある県の旅券窓口（県内7か所）に最低2回来所する必要があった。

※ 旅券法の改正により旅券の一部申請がオンラインでも可能となっている。（R5.3.27～）

【効 果】住民に身近な市役所で手続きが行えるため、住民の利便性が向上。

8

5-1. 事例紹介



旅券の発給に関する事務

◇ 移譲を検討等した市町村とその結果

		村山地方	最上地方	置賜地方	庄内地方
移譲を検討等した市町村	移譲済	【H24度支援チーム】 天童市<H25移譲>			【H18度研究会】 酒田市<H21移譲> 鶴岡市<H21移譲>
	移譲せず	【H18度研究会】 寒河江市、上山市、尾花沢市、河北町、西川町、朝日町	【H23度支援チーム】 最上町	【H18度研究会】 長井市 【H22度検討会】 小国町、飯豊町 【H24度支援チーム】 飯豊町	【H21度、H29度検討会】 庄内町、三川町、遊佐町
参考：県の旅券窓口（ ）は所在地		パスポートセンター（山形市） 西村山総合支庁（寒河江市） 北村山総合支庁（村山市）	最上総合支庁（新庄市）	置賜総合支庁（米沢市） 西置賜総合支庁（長井市）	庄内総合支庁（三川町）

◇ 移譲困難とする意見

- ・ 想定より審査業務が大変なため、人員体制を含め、旅券発給のための環境が整備できない。
- ・ 同一地方の他市町と足並みを揃えたい（隣の市町で申請窓口が異なることは混乱が生じる）。
- ・ 県の旅券窓口のある市（山形市など）への通勤者が多い市町村では、仕事の合間に手続きができなくなる。
- ・ 市町村に移譲されることで、市町村と県のやり取りが増えることにより、申請から交付までの期間が長くなってしまう。

5－2．事例紹介



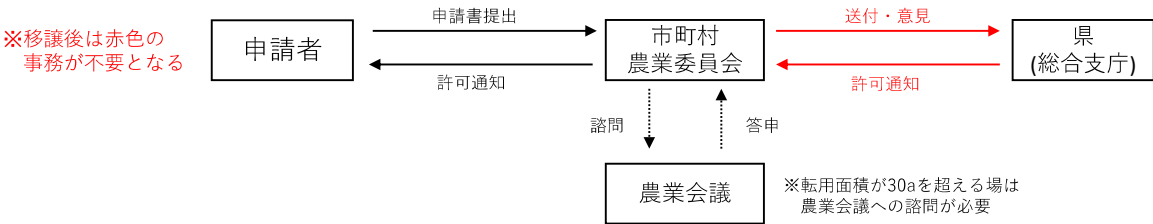
(山形市、米沢市、鶴岡市、酒田市、天童市、村山市、庄内町、遊佐町に移譲済)

農地等の転用許可等に関する事務

◇ 6市2町に移譲した事務

- ・ 4ha以下の農地を農地以外に転用する許可 <農地法第4条第1項>
- ・ 4ha以下の農地等を農地等以外に転用するための権利の移動の許可 <農地法第5条第1項> など

【移譲前】農地を農地以外の目的で利用するためには、申請者が市町村農業委員会に転用の申請を行い、当該委員会が内容を審査のうえ意見書を添付して、県に送付していた。



【効 果】県への申請書、意見書の送付が不要となるため、申請から許可までの期間の短縮が図られるほか、住民からの相談に対しても即時対応が可能となり、住民の利便性が向上。

※ 地方自治法第252条の17の2第1項に基づき権限が移譲されるのは、あくまでも市町村長に対してであり、農業委員会等へ直接移譲されるものではないことから、地方自治法第180条の2により、市町村長から農業委員会へ委任する手続きが必要となる。

10

5－2．事例紹介



農地等の転用許可等に関する事務

◇ 移譲を検討等した市町村とその結果

		村山地方	最上地方	置賜地方	庄内地方
移譲を検討等した市町村	移譲済	【H18度支援チーム】 村山市<H19移譲> (山形市) (天童市) ※1		(米沢市)	【H28度研究会】 庄内町<H29移譲> 【検討会未実施】 遊佐町<R2移譲> ※2 (鶴岡市) (酒田市)
	移譲せず	【H28度研究会】 上山市、寒河江市、中山町、河北町、西川町、大石田町		【H27度研究会】 南陽市、高畠町、川西町	

※1 ()は平成17年4月に「ゆとり都山形分権推進都市制度」により移譲した市

※2 遊佐町への移譲については、令和3年4月からのスムーズな事務執行につなげるため、前年度中に事務手順等を確立させたいという町側の希望があったため、個別の対応を実施し、令和2年11月に移譲した。

◇ 移譲困難とする意見

- ・ 市町村農業委員会で許可をすることになるため、許可基準の判断において、専門的知識を有する職員が必要であり、そのための人員確保が困難。
- ・ 適正に処理し許可するには、人員体制が課題であり、現時点での受入れは困難。

山形県事務・権限移譲推進プログラム

平成 1 8 年 1 0 月 策定

平成 2 5 年 3 月 改訂

平成 2 9 年 3 月 改訂

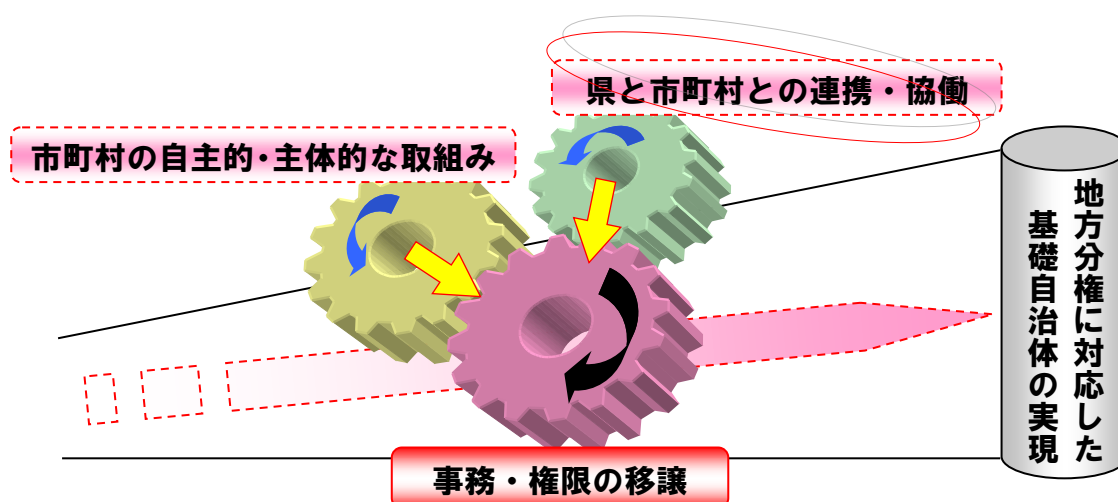
令和 3 年 3 月 改訂



目 次

1	推進プログラムのポイント	1
2	推進プログラム策定の背景	3
	（１）社会経済環境の変化	3
	（２）地方分権の流れ	3
3	メニュー方式による移譲	5
	（１）権限移譲可能リスト、重点推進項目の整備	6
	（２）事務移譲の基本的な考え方	7
	（３）提案募集制度等を活用した政府に対する制度改正要望等	7
	（４）権限移譲等に関する政府や県の新たな動きへの適切な対応	8
4	支援メニュー	9
5	事務・権限移譲推進体制	10
	（１）各総合支庁総務課連携支援室を通じた個別の移譲事務の紹介等	10
	（２）事務・権限移譲研究会	10
	（３）支援チーム	11
	（４）移譲後の取組みと推進プログラムの見直し	11
6	スケジュール	12

1 推進プログラムのポイント



それぞれの地域の多様化・複雑化する行政ニーズに適切に対応していくためには、地方公共団体の自主性及び自立性を高める必要があり、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分していくことが重要です。

この推進プログラムは、県と市町村との連携・協働を考慮し、それぞれの役割分担を踏まえた、県から市町村への事務・権限の移譲を進めようとするものであります。

山形県では、地域特性や行政規模の異なる市町村が、それぞれの地域の実情や特性を踏まえた行政サービスを展開することにより、自らの特色を活かした活力に満ちた地域社会の構築に主体的に取り組めるよう、県と市町村がともに知恵を出し合いながら、市町村の事務・権限の拡大を図っていきます。



- ★ 県と市町村との連携・協働を考慮しつつ、県と基礎自治体である市町村の関係を研究し、地方分権型社会に相応しい基礎自治体を実現していくために、移譲すべき事務とその手法について協議していきます。



- ★ 全市町村あるいは一定の人口規模の市への一律的な移譲方式にこだわらず、1市町村でも移譲希望があれば積極的に移譲していきます。

また、地域内での平準化を図るため、地域単位での権限移譲も促進していきます。



- ★ それぞれの市町村の戦略的な施策の検討・体制整備をサポートできるよう、市町村への移譲が可能な権限をリストアップするなどした「メニュー方式」により権限移譲を推進します。



- ★ 市町村ごとの実情を踏まえた、より移譲効果が発揮できる事務の移譲が実現されるよう、**個別の市町村に対する移譲事務の紹介等**を行っていきます。



- ★ 移譲する事務・権限について、市町村における円滑な執行が実現されるよう、財政措置をはじめとした「**支援メニュー**」により県が**バックアップ**します。



- ★ 市町村から移譲希望のあった事務・権限について、**円滑な移譲が実現されるよう**、移譲を希望した市町村と県との検討・協議の場である「**支援チーム**」を設け、**具体的かつ多角的な協議を十分に実施**します。



- ★ 事務・権限の移譲後においても、**権限移譲された事務が円滑に行われているかフォローアップ**を行い、移譲を受けた市町村の事務について、きめ細やかな対応を行っていきます。

2 推進プログラム策定の背景



(1) 社会経済環境の変化

現在の私たちを取り巻く社会経済環境は大きく変化しています。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、県民生活や地域経済などに大きな影響を及ぼしています。

一方、新型コロナの感染拡大を契機として、東京一極集中型の社会構造のリスクが顕在化し、地方分散の流れが生まれるとともに、社会全体のデジタル化が急速に進行し、行政分野のデジタル化の推進が喫緊の課題となっています。

また、令和2年に本県を襲った7月豪雨に象徴されるように、近年、全国的に自然災害が激甚化・頻発化しており、河川の流域のすべての関係者による「流域治水」という新しい考え方での治水対策も始まっています。

さらには、全国的な傾向として、少子化に歯止めがかからず、人口減少が続いており、これまでの少子化対策に加え、若者等の県外流出抑制や移住定住の促進にも取り組んでいくことが求められています。

このような社会経済環境の変化や多様化する住民ニーズに的確に対応していくためには、県と市町村との連携・協働がこれまで以上に重要となるとともに、住民に最も身近な基礎自治体である市町村への期待はより一層増してくるものと考えられます。

(2) 地方分権の流れ

地方分権改革は、平成7年の地方分権推進法の制定から25年以上が経過し、この間、機関委任事務の廃止、国から地方への税源移譲、地方に対する権限移譲・規制緩和など、数多くの改革によって、国と地方のあり方を、「上下・主従」から「対等・協力」の関係へと、また、「中央集権型行政システム」から「地方分権型行政システム」へと転換していくよう、大きく舵が切られてきました。

また、平成26年6月に地方分権改革有識者会議において「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」が取りまとめられました。この中で、新たなステージにおける地方分権改革として、地方の「発意」と「多様性」を重視した改革を推進していくことが示され、それに基づき、地方に対する権限移譲・規制緩和に係る改革提案を地方公共団体等から募る「提案募集方式」や、個々の自治体の発意に応じて選択的に移譲する「手挙げ方式」が導入されました。

これらの取組みの目指すところは、全国一律的な統一性や公平性を重視する「画一的な行政システム」を見直すとともに、それぞれの地方が、人口減少社会や少子高齢化社会の中で、新たな行政課題に迅速に対応できるシステムをつくり上げていくことにあります。

更には、それぞれの地方が、地域社会の多種・多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」へと変革していくことであります。

(3) 基礎自治体の役割

この地方分権型社会においては、地域の実情を一番良く把握している、また、住民に最も身近な「基礎自治体」である市町村が、住民生活に密接に関わる行政サービスを総合的に担っていく必要があります。

そして、このことは、地域の実情や特性を的確かつスピーディに捉えた行政サービスを実現するとともに、その提供を通じて、地域の特色を活かした地域社会づくりを進めることにつながっていくこととなります。

「基礎自治体」である市町村が、このような役割を担っていくためには、自主性・自立性の高い総合的な行政主体としての「力」を蓄えていくことが必要であり、それを実現する“機能の拡大”、それを支える“行財政基盤の強化”が求められているところです。

(4) 基礎自治体を強化するために

財政状況が厳しさを増す中、住民に身近な「基礎自治体」である市町村が相互に連携し、効果的・効率的な行財政運営を行うことは、各市町村の“行財政基盤の強化”につながるものであり、今後とも推進していく必要があります。

一方、市町村が「基礎自治体」としての役割を達成するための市町村の“機能の拡大”については、市町村の「事務・権限の拡大」が基本となります。

それぞれの市町村が、県や国からの押し付けではなく、「基礎自治体」としての地域づくりに対する積極的な責務の下、自らの地域の特色を活かした活力に満ちた地域社会の構築に主体的に取り組めるよう、市町村の実情に合った事務・権限の拡大を図っていく必要があると考えております。

また、市町村間の連携は、事務・権限を受ける体制を整備する上でも、今後、ますます重要となるものです。



市町村の自主的な「事務・権限の拡大」を通して、真の地方分権を実現できるよう、県と市町村がそれぞれの叡智を結集しながら、この推進プログラムを実施するものです。

山形県から市町村への事務・権限の移譲については、「事務処理の特例」（地方自治法第252条の17の2）に基づく「山形県事務処理の特例に関する条例」によって「60法令626項目」（令和2年4月1日現在）が移譲されております。

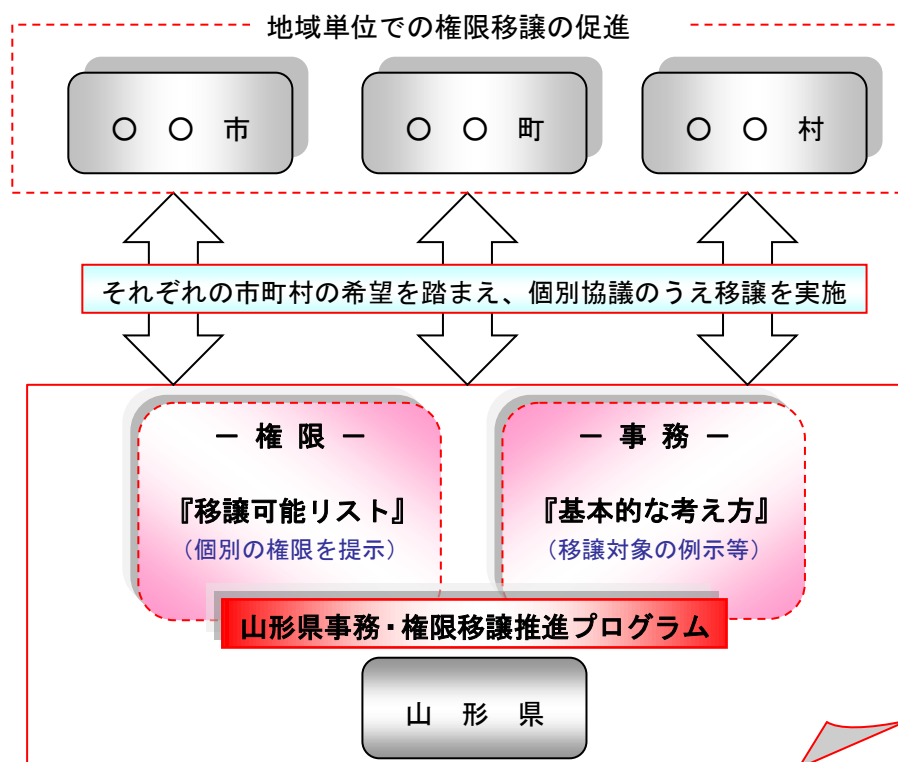
また、令和2年6月に公布された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第10次地方分権一括法）など、法律により基礎自治体への権限移譲もなされております。

従来の全市町村あるいは一定の人口規模の市への一律的な移譲方式による移譲や法律による権限移譲に加えて、それぞれの市町村が、自らの特色を活かした活力に満ちた地域社会の構築に主体的に取り組めるよう、今後とも1市町村でも移譲希望があれば積極的に移譲を実施していきます。

これを具体的に実現するため、『メニュー方式』により移譲を推進していきます。メニュー方式とは、「権限」については、移譲可能な権限をリストアップし、「事務」については、移譲に係る基本的な考え方を示すなどして、市町村の“中長期的な視点に立った”戦略的な施策の検討・体制整備をサポートできるようにしようとするものです。

また、地域内での平準化を図るため、地域単位での権限移譲も促進していきます。

< 『メニュー方式』のイメージ図 >



「権限」：山形県が所管している法令に基づく権限（内部管理事務に係るものを除く。）

「事務」：山形県が実施している事務事業（予算措置を伴うもの）

(1) 権限移譲可能リスト、重点推進項目の整備

① 権限移譲可能リスト

山形県が所管する法令に基づく権限（内部管理事務に係るものを除く。）について、移譲可能な権限を整理するとともに、山形市の中核市移行を踏まえ中核市に移譲可能な権限も加えて権限移譲可能リストとして示すものとします。

この権限移譲可能リストについては、法令改正や市町村の要望等に迅速に対応するために、毎年度見直しを行います。

その際、市町村にとってより移譲効果が発揮できる事務を移譲していくために、事務担当課と積極的に移譲を受けるメリットがある新規事務のリスト掲載を検討していきます。

また、市町村が必要と考えている事務を提案できるようにし、提案があった事務については、事務担当課と移譲の可否及びリストへの新規掲載を検討するなど、リストに記載がない事務についても、積極的に移譲を推進できるよう環境を整備していきます。

【参考】権限移譲可能リストの見方

○……法

……に関する事務

……に関する事務			現在の県の担当部課		……部		……課		移譲対象市町村
No.	根拠条項	事務の内容	処分権者	処分件数	移譲に当たっての条件等		備考		
1	第5条	……に対する許可	本庁	30					全市町村
2	第6条 第2項	……に対する許可取消	本庁	2					
3	第7条	……に対する立入検査	総合支庁	55					

「類型」：法令中の一連の権限をひとまとまりに分類したもの
※移譲希望の「基本単位」

以下を基本に分類

「全市町村」：全市町村を対象として希望を募るもの
「人口10万人以上の市」：一定の行政規模が必要なものとして人口要件を設けるもの

「項目」：条文ごとにカウント

現在の県での処分権者及び処分件数実績

専門的知識を有する職員の配置など移譲に当たっての条件等（財政措置等の共通条件を除く。）

権限移譲可能リストに掲げられた権限の例

- 特定非営利活動(NPO)法人の設立認証等
- 高圧ガスの製造許可・液化石油(LP)ガスの販売事業者の登録等
- 大気汚染ばい煙発生施設の設置届出受理等
- 水質汚濁特定施設の設置届出受理等
- 一般旅券の発給申請の受理等
- 届出保育施設等への立入調査等
- 有料老人ホーム・軽費老人ホームの設置許可等
- 指定居宅サービス事業者・指定居宅介護支援事業者の指定等
- 診療所の開設許可等
- 公衆浴場業の許可等
- 屋外広告物の表示の禁止措置等
- 4ヘクタール以下の農地転用許可等（指定市町村制度を除く）
- 都市計画区域内における各種認可等

② 重点推進項目

移譲を進めるべき事務・権限については、権限移譲可能リストとは別に重点推進項目のリストを作成し、住民の視点に立った移譲のメリットを具体的に提示したり、おおよその業務量や必要な体制、財政措置などを明示するなどにより、市町村の検討を促していきます。

特に、移譲のメリットについては、市町村に移譲を受ける効果等が伝わるよう、すでに移譲を受けている団体の事例を示すなど分かりやすく提示します。

(2) 事務移譲の基本的な考え方

事務（事務事業）については予算措置を伴うものであり、権限以上に、それぞれの市町村の地域特性や、それぞれの市町村の戦略的な企画立案・事業執行を十分に勘案すべきものであることから、対象事務のリストアップは行わずに、山形県が現在、義務的・継続的に行っている事務事業を幅広く対象として、市町村の希望に応じて個別に協議していくこととします。

また、「事務処理の特例」（地方自治法第252条の17の2）に加え、連携協約、事務の委託、事務の代替執行、業務や県有施設の移管、政府に対する制度改正要望など、多種多様な手法を検討し、指定管理者制度・民間委託等の動きにも留意しながら、最適な方法を選択していきます。

【参考】主な県と市町村との連携の手法

- ☆ 連携協約（地方自治法第252条の2）
- ☆ 事務の委託（地方自治法第252条の14）
- ☆ 事務の代替執行（地方自治法第252条の16の2）
- ☆ 協定等による委託（私法上の請負契約）
- ☆ 管理権限の移管・管理の特例（個別法）
 例）道路、海岸保全区域、一般公共海岸区域、港湾、河川 など
- ☆ 業務の移管・県有施設の移管

(3) 提案募集制度等を活用した政府に対する制度改正要望等

権限移譲可能リストを整備するに当たり、移譲対象に整理されるものの、法令等の制度制約からリスト化に至らない権限もあるところです。

そうした課題に対して、平成26年度から内閣府において実施されている提案募集制度等を積極的に活用し、市町村からの要望も踏まえながら、政府に対する制度改正を提案していきます。

例) 医療法人の設立認可等に関する権限（医療法）

⇒ 医療法人の設立認可等にあたっては、県の設置する医療審議会の意見を聴取することが法律上規定されているため、移譲による効率化が図られない。

（４）権限移譲等に関する政府や県の新たな動きへの適切な対応

① 政府の地方制度調査会における権限移譲に関する考え

内閣府の第32次地方制度調査会「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」（令和2年6月）の中で、権限移譲に関して以下のとおり考えが示されています。

規模・能力に応じて市町村が都道府県の事務の移譲を受ける際、住民の利便性の向上、都道府県・市町村の経営資源の効率的な活用のため、併せて、近隣市町村の区域に係る事務の移譲を受ける取組が見られる。こうした取組は、市町村間の広域連携の取組の内容の深化にも資するものと考えられ、市町村間で合意されているときは、積極的に移譲を進めるべきである。

山形県としても、答申で提言されている内容も踏まえて、市町村の広域連携を進めていく中で、権限移譲のさらなる推進につなげていきます。

② 「山形県 県・市町村連携推進方針」の策定

県では、人口減少の加速化や職員数の減少、専門職員の不足等の中で、市町村が自立的な行政運営を確保するとともに、市町村それぞれの地域創生、県全体でのやまがた創生を実現するため、平成30年3月に「山形県 県・市町村連携推進方針」を策定したところです。

本方針を踏まえ、円滑な権限移譲に向けて、県の支援機能や調整機能を発揮したサポートを行います。

移譲する事務・権限については、「希望する事務・権限の内容」、「移譲を希望する市町村の規模」及び「移譲の手法」などを勘案し、市町村における円滑な執行が実現されるよう、財政措置をはじめとした下記の『支援メニュー』により山形県がバックアップします。

なお、個別の検討・協議（後述する『事務・権限移譲研究会』の段階から、支援メニューの具体化等を行うなどして、具体的かつ多角的な協議を実施していきます。

さらに、事務・権限移譲後においては、移譲を受けた市町村のフォローアップを行い、課題を抱えている市町村に対しては、その内容に応じて、県の担当職員が課題解決のための助言を直接行ったり、事務処理マニュアル作成の支援を行うなど、きめ細やかに対応していきます。

また、権限移譲を受けた市町村に対しては、「山形県市町村総合交付金」により適切に財政措置を行っていきます。

このほか、地方自治法に基づく条例による権限移譲に関わらず、事務の委託や機関等の共同設置等、他自治体における先進的な取組事例の情報を提供していきます。

山形県が提案する『支援メニュー』

事務的支援

市町村における円滑な事務執行が図られるよう、説明会等の開催や必要に応じた事務処理マニュアルの作成等を行います。

- ☒ 市町村事務担当者を対象とした**説明会・研修会等の開催**
- ☒ **事務処理マニュアルの作成**
- ☒ **条例等の規定整備に係る助言**

財政措置

移譲する事務・権限を執行するに要する必要な経費を確保し、移譲の手法に応じて、適切な手法により措置します。

- ☒ **事務・権限の内容・手法に応じた適切な手法による財政措置**

※地方財政法

第28条 都道府県がその事務を市町村が行うこととする場合においては、都道府県は、当該市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない。

人的支援

移譲する事務・権限に係る人材育成や技術等の習得を目的とした人的支援を、事業内容・事業量に応じて実施します。

- ☒ **県職員の派遣**

地方自治法第252条の17に基づく
職員の派遣

派遣協定に基づく
短期及び長期の職員の派遣
など

- ☒ **職員の相互交流**

- ☒ **市町村研修生の受入れ**

平成31年4月1日、山形市が中核市に移行しました。県では、山形市の中核市への円滑な移行と移行後の移譲事務の適切な執行を確保するため、権限移譲に係る準備・調整のほか、市職員の研修受入れや県の専門技術職員の市への派遣などの人的支援、市町村総合交付金による財政支援等を行ってきました。こうした中核市移行への支援などの実績も踏まえながら、円滑な移譲が図られるよう各市町村への支援を行っていきます。



(1) 各総合支庁総務課連携支援室を通じた個別の移譲事務の紹介等

市町村の人口規模や属する地域の状況は様々であり、それに伴い、市町村の権限移譲に対するニーズや課題もまた様々です。

そのような状況の中で、より移譲効果を発揮できる事務を重点的に移譲していくためには、個別の市町村の実情を踏まえた権限移譲を実施していくことが重要であると考えます。

そこで、「手挙げ方式」に加え、平成28年度に設置された各総合支庁総務課連携支援室（以下「連携支援室」）で実施している各市町村訪問や各種会議（市町村企画担当課長会議、各テーマ別部会等）などを通して、個別の市町村に対して、その市町村の実情を踏まえた移譲事務の紹介等を実施します。

【具体的な方法】

- 市町村課は、権限移譲可能リスト、重点推進項目を作成し、移譲事務のポイントを整理する。(p.11【参考】の表中③)
- 連携支援室は、個別の市町村に対して、(ア) 権限移譲可能リスト、重点推進項目の提示、(イ) 個別移譲事務（市町村にとってメリットがあると思われる事務、同規模市町村に移譲済みの事務、地域内他市町村に移譲済みの事務等）の紹介を実施する。(p.11【参考】の表中④)
- 連携支援室は、可能な範囲で（ウ）各市町村の事務担当課による権限移譲の検討の依頼、(エ) 各市町村の権限移譲に対する課題の聞き取りなどの意見交換や県からの助言などを実施する。(p.11【参考】の表中⑤)

(2) 事務・権限移譲研究会

連携支援室による個別の市町村への移譲事務の紹介等を通して、市町村から移譲希望のあった場合等は、「事務・権限移譲研究会」を活用し、移譲に向けた検討を行います。

その場合、同じ地域で移譲希望の無かった市町村に対しての参加の働きかけや、既に権限移譲を受けている市町村の実態を聴くなどして、当該事務・権限の内容について、可能な限り地域全体で理解を深めることにより、住民の利便性の向上の視点を踏まえながら地域単位で権限移譲を受けていく環境を整備していきます。

また、県と市町村において、地域課題への適切な対応や効率的な行政サービスを目指し、県と市町村の役割分担及び連携・協働の在り方の検討についても「事務・権限移譲研究会」を活用していきます。

(3) 支援チーム

「事務・権限移譲研究会」を受けて、市町村へ移譲がなされる場合には、円滑な移譲が実現されるよう、市町村から移譲希望のあった事務・権限ごとを基本に、市町村の要望に応じて「支援チーム」を設け、移譲する事務・権限について、十分な協議を実施し、移譲を受ける市町村を支援します。

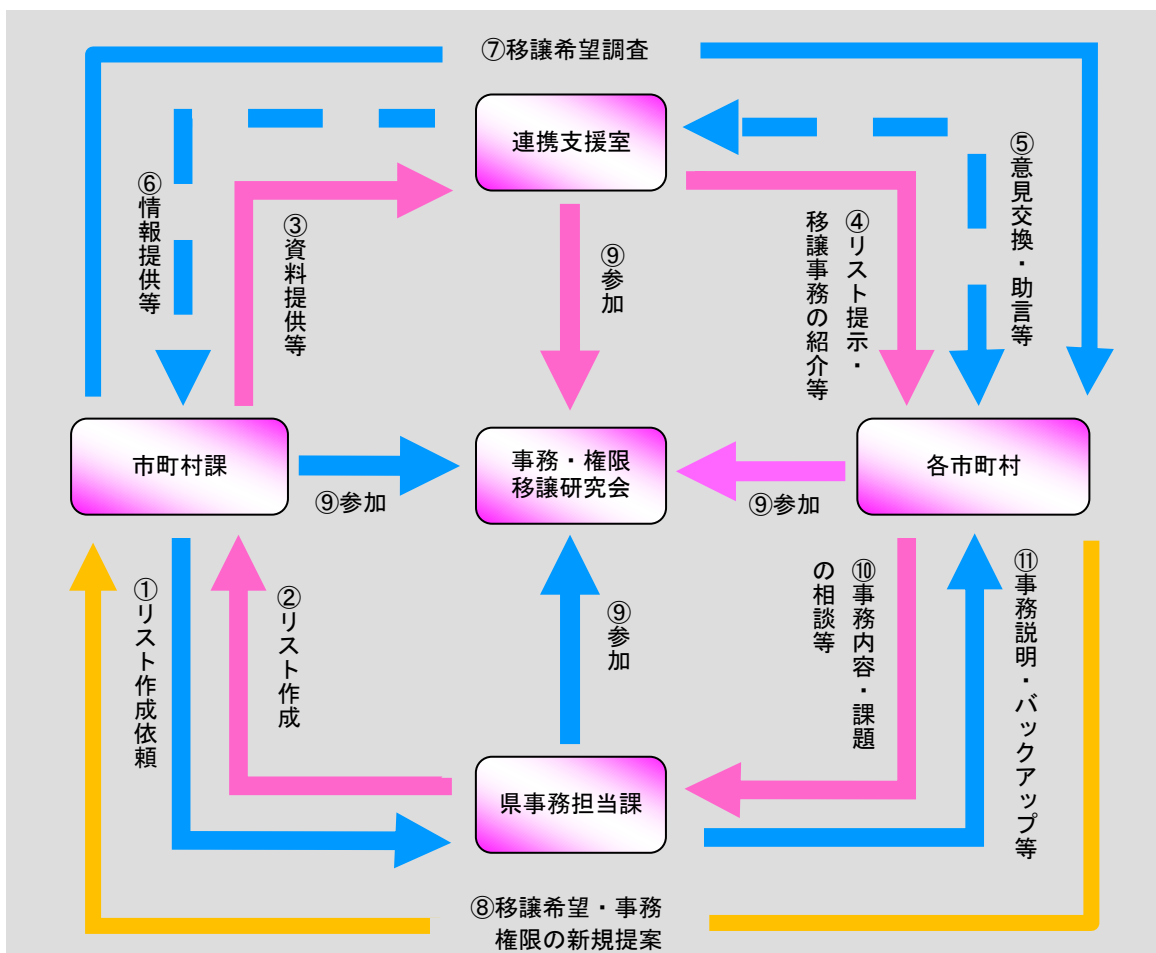
(4) 移譲後の取組みと推進プログラムの見直し

事務・権限の移譲後についても、権限移譲された事務が円滑に行われているかフォローアップを行い、移譲を受けた市町村の事務について、きめ細やかな対応を行っていきます。法律により一括して権限移譲が行われたものについても、同様の支援を行います。

また、事務担当課を中心とした個別の事務に対する支援に加えて、市町村課において移譲後の状況変化等による権限移譲全般に関する相談も受け付けます。

なお、既存の「県・市町村地方分権検討委員会」については、この推進プログラムを見直すにあたり、必要に応じて市町村の意見を聞く場として活用していきます。

【参考】権限移譲の進め方（代表的な事務の流れを記載）



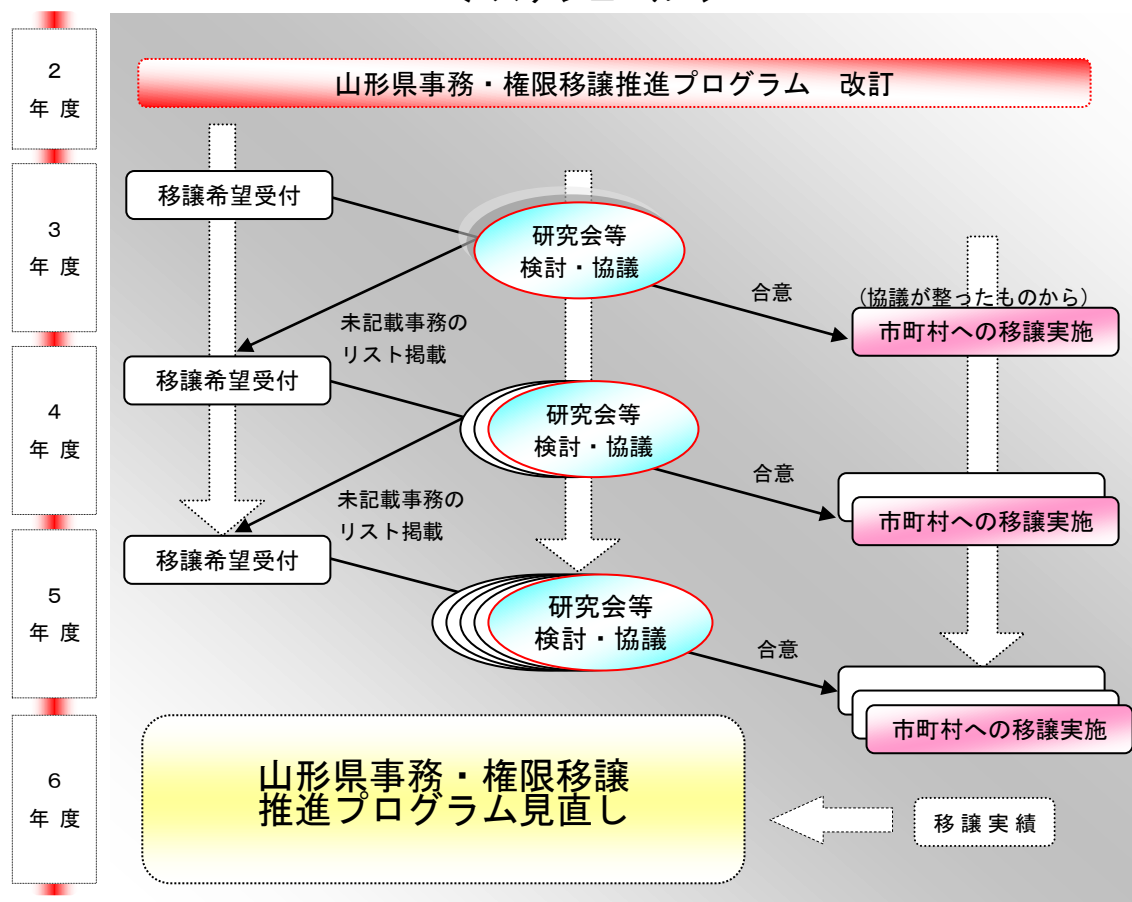
このプログラムを推進するにあたっては、原則、年度前半に連携支援室を通じた個別市町村の実情を踏まえた移譲事務の紹介等を行い、事務・権限移譲のきっかけ作りを進めていきます。その後、「事務・権限移譲希望調査（※市町村の希望は移譲を前提としたものである必要はない）」を実施し、移譲希望が出された場合には、各地域単位で、「事務・権限移譲研究会」により事務・権限の内容について理解を深めていきます。「事務・権限移譲研究会」を受けて、市町村へ移譲がなされる場合には、市町村の要望に応じて「支援チーム」による検討・協議を行い、市町村との最終的な合意形成がなされたものから市町村への移譲を実施していくこととします。

さらに、県と市町村において、地域課題への適切な対応や効率的な行政サービスを目指し、県と市町村の役割分担及び連携・協働の在り方の検討についても「事務・権限移譲研究会」を活用していきます。

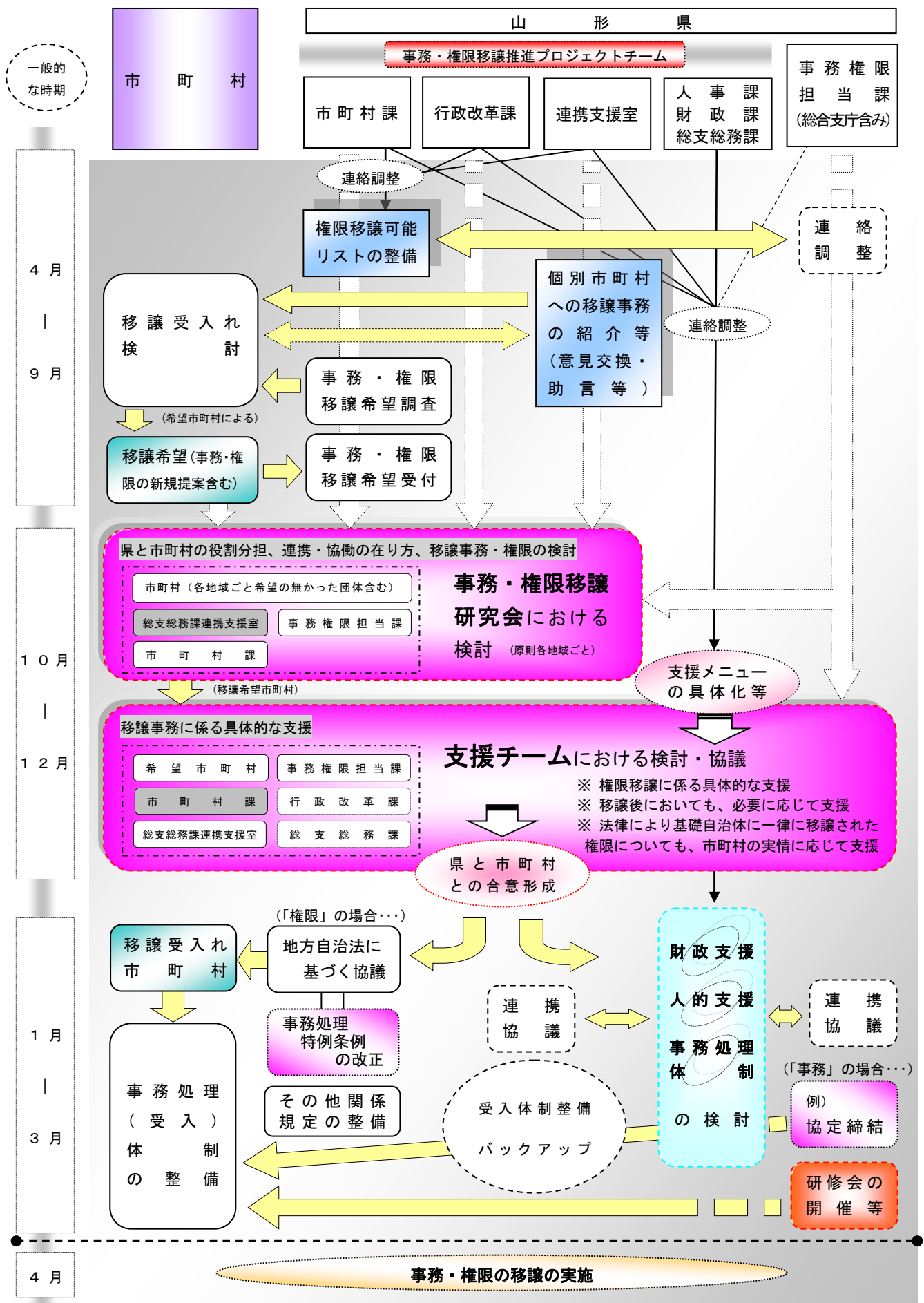
併せて、連携中枢都市圏や定住自立圏を形成する市町村などの連携や市町村の規模に応じた権限移譲の視点からも、市町村に対して権限移譲の推進を働きかけていきます。

なお、このプログラムに基づき、令和3年度から令和6年度までの4年間取組みを進め、その間の情勢変化を踏まえ必要な見直しを行うものとします。

< スケジュール >



事務・権限移譲手続きの流れ



山形県 みらい企画創造部 市町村課

〒990-8570 山形市松波二丁目8番1号

電 話 023-630-2083／2084

FAX 023-630-2130

埼玉県各市町村への権限移譲の現状などについて

令和5年5月29日
埼玉県企画財政部地域政策課

1. 権限移譲の概要

①権限移譲のこれまでの取組

- ・埼玉県分権推進計画（H11～H16）
- ・第一次埼玉県権限移譲方針（H17～H19）
- ・第二次埼玉県権限移譲方針（H20～H22）
- ・第三次埼玉県権限移譲方針（H23～H25）
- ・第四次埼玉県権限移譲方針（H26～H28）
- ・第五次埼玉県権限移譲方針（H29～H31）
- ・埼玉県権限移譲方針（R2～）

■ 権限移譲の基本的な考え方や移譲対象事務を提示し、市町村において計画的に事務が受け入れられるよう計画や方針を策定

②埼玉県権限移譲方針（令和2年度～）

＜趣旨＞

住民に身近な行政を、より住民に身近な市町村が自らの判断と責任で取り組むことができるよう、市町村の意向を踏まえ、県の事務・権限を市町村に移譲する。

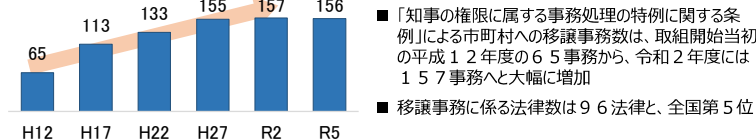
＜今後の方向性＞

権限移譲により、市町村の自己決定権を拡大し、自立性を高めていくことは、変化に対応し自らの発想により課題を解決する基盤となることから、計画的に権限移譲を推進する。

＜重点移譲対象事務の設定＞

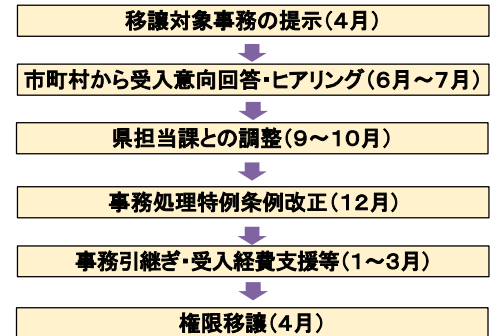
移譲を受けた市町村から効果があったと評価される事務や多くの市町村が受入済みの事務を「重点移譲対象事務」と設定し、未移譲市町村へ働きかけを行う。

③移譲事務数の推移



2. 移譲の流れと県の支援

①権限移譲の流れ



②権限移譲における県の支援

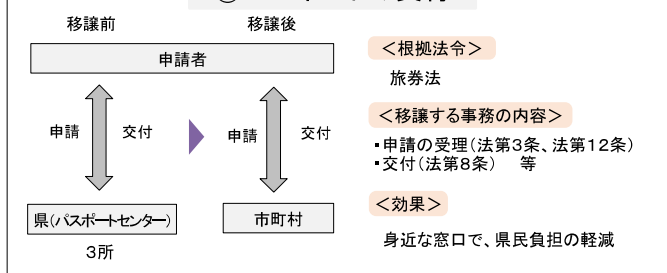
- 情報提供** 事務処理マニュアルの提示や研修会の開催
- 人的支援** 県職員の派遣や市町村からの実務研修の受入
- 財政支援** ・権限移譲特別推進交付金（準備経費）
・分権推進交付金（事務処理経費）

埼玉県各市町村への権限移譲の現状などについて

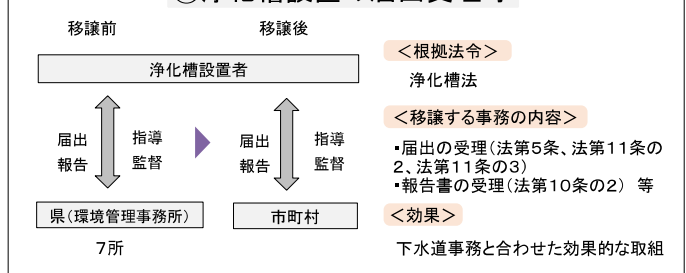
令和5年5月29日
埼玉県企画財政部地域政策課

3. 主な移譲事務

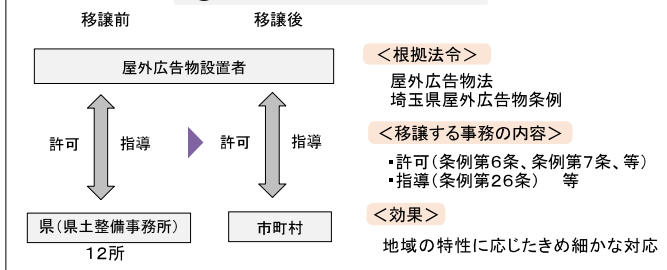
①パスポートの交付



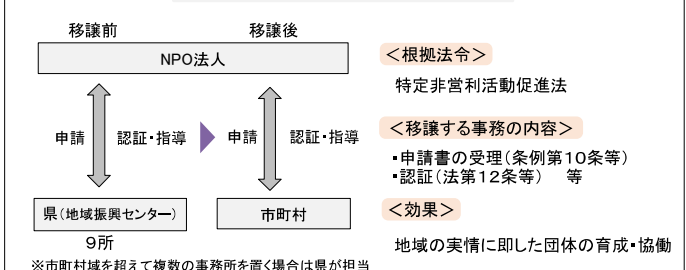
②浄化槽設置の届出受理等



③屋外広告物の許可等



④NPO法人の設立認証等



福祉関係事務に関する市町村の 役割分担の考え方

令和5年5月29日
大阪府泉南市社会福祉協議会
事務局長 高尾 年弥



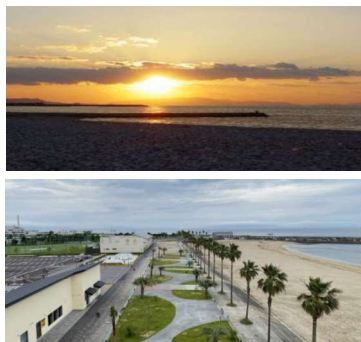
泉南市マスコットキャラクター「泉南熊寺郎」“せんくま”

1

泉南市の紹介



【関西空港】



【せんなんロングパーク】



【市指定 梅の花】



【水なす】



【さといも】

○特産品：水なす・さといも等

泉南市

○総人口：59,249人

○高齢者人口：17,590人

○高齢化率：29.7%

○面積：48.98km²

○泉州南広域

- ・泉佐野市
- ・泉南市
- ・阪南市
- ・熊取町
- ・田尻町
- ・岬町



3

大阪府福祉行政事務に係る事務処理の特例に関する条例に基づく移譲事務

1	身体障がい者についての障がいの程度に関する書面による証明	市直営
2	身体障がい者手帳の再交付（紛失・破損等）交付済手帳の返還受領 身体障がい者手帳の交付に係る医師の指定に関する書類の経由事務	広域（H29.1）
3	児童福祉施設（保育所、児童館）の設置に係る認可等	広域（H25.4）
4	児童福祉施設（助産施設・母子生活支援施設）の設置にかかる認可等	広域（H25.4）
5	認可外保育施設からの届出の受理等	広域（H25.4）
6	精神障がい者相談員への相談等業務の委託	市直営
7	身体障がい者手帳の交付	広域（H29.1）
8	精神障がい者保健福祉手帳の交付	広域（H25.4）
9	指定障がい福祉サービス事業者の指定等	広域（H25.4）
10	指定居宅サービス事業者の指定等	広域（H25.4）
11	特別養護老人ホーム（定員29人以下）の設置の認可	広域（H25.4）
12	老人デイサービスセンター等の設置の届出受理等	広域（H25.4）
13	有料老人ホーム設置届等各種届出の受理及び運営指導等	広域（H25.4）
14	社会福祉法人の設立認可等（法定移譲）	広域（H25.4）
15	社会福祉事業（老人福祉センターを運営する事業）開始の届出の受理等	広域（H25.4）

泉州南広域（共同設置）

☆地方自治法第252条の7による**機関等の共同設置**

☆泉佐野市役所内に事務所を設置（平成25年4月1日）

3市3町で構成 18人（うち、パート1人）：R5.5.1現在

- ・泉佐野市 6人
- ・泉南市 4人
- ・阪南市 3人
- ・熊取町 2人
- ・田尻町 1人
- ・岬町 1人

- ・移譲事務を増やす場合、協議が必要
- ・人的負担が発生する
- ・各市町の実情により、派遣期間が異なる
- ・派遣期間が早い自治体は、2年で移動となる

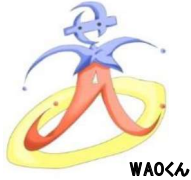
5

共同設置についての課題

- 移譲事務を増やす場合、協議が必要
- 人的負担が発生する
 - ⇒各自治体の職員の減少により、派遣する職員の用意ができない
- 各市町の実情により、派遣期間が異なる
- 派遣期間が早い自治体は、2年で移動となる
 - ⇒各自治体の派遣の考え方に違いがある

ご清聴あり
がとうござ
いました

泉南熊寺郎(せんくま)



WAO (輪を) ! SENNAN

W ... 忘れてもだいじょうぶ
A ... あんしんと
O ... おもいやりの町 せんなん



条例による事務処理の特例について

I 中間報告で示された考え方

第2 現行制度の見直し

2. 中核市・特例市制度

(2) 具体的な方策

②都道府県からの事務移譲

今後、都道府県から中核市・特例市に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、中核市・特例市が多様である現状を踏まえると、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することについて検討すべきである。

条例による事務処理特例制度は、本来都道府県から市町村に事務の移譲を行う際に、両者間で適切に協議を行い、事務処理に必要な財源を適切に措置することにより、各市町村の規模・能力や地域の実情に応じた事務の移譲を行うことを企図した制度である。

しかしながら、移譲事務の内容については都道府県の意向が強く反映されているのではないか、また、事務移譲に伴う財源措置が不十分なのではないかとの懸念も存在する。このような懸念を払拭するため、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようにするための方策について、引き続き検討する。

II 第25回専門小委員会において全国市長会が指摘した課題

- 権限移譲の決定権限が都道府県にあり、都道府県と市町村が実質的には対等となっていないため、市町村としては権限移譲を要望するだけになっており、真に市町村が求める権限の移譲が困難である。
- 事務処理の特例により市町村に権限を移譲する際には、併せて十分な財源と人材を移すことが必要ではないか。

1

III 制度運用の現状

- 移譲対象事務をリスト化した「権限移譲方針」や時限的な「権限移譲推進計画」等、事務処理の特例に関する方針や計画等を策定している都道府県：41都道府県
(計画や方針等を策定していない都道府県においては、都道府県と市町村の間で定期的な会議を開催することなどにより権限移譲を推進。)
- 条例による事務処理の特例により市町村に移譲されている事務に係る法律数は、都道府県によって、17法律から120法律と大きく異なる(平成25年3月末時点。平均57法律)。

IV 解決に向けて考えられる方策

(1) 市町村との連携強化等、都道府県における制度運用の工夫による対応

都道府県によっては、IIで示された課題に対し、制度運用上の工夫を講じているものも見られ、各都道府県において、地域における条例による事務処理の特例に関する実情を踏まえ、下記のような工夫を検討することが望まれるのではないかと。

①移譲対象事務について

- 都道府県が移譲対象事務のリストを作成する際には、あらかじめ市町村の意向を聞き取り、その反映に努めるなどの工夫が考えられないか。
- 市町村の意向を踏まえ計画的に権限移譲を行うためには、都道府県が策定する権限移譲推進計画に、都道府県と市町村の協議を経て、移譲事務や移譲対象市町村、移譲年度を具体的に定めることが考えられないか。

②人的支援について

- 移譲された事務について、事務処理体制の構築が困難な市町村に対し、市町村の要請に基づく地方自治法第252条の17の規定による職員派遣や、都道府県と市町村の間での人事交流の積極的な活用、事務単位での情報交換の場の設置などの人的支援が考えられないか。

③財政措置について

- 専門知識の習得等、事務処理体制の構築に要する初期費用について交付金を加算するなど、必要に応じて財政措置を拡充するほか、実態に即した需要額の積算となるよう、市町村の要望を踏まえ財政措置のあり方の見直しを定期的に行うことが考えられないか。

④その他

- ①～③の対応に加え、都道府県が市町村に対し、定期的に権限移譲の希望や移譲事務の執行に係る要望を照会することなどが考えられないか。

(2) 市町村における事務処理の特例の要請制度の活用

- 第27次地方制度調査会の答申を踏まえた平成16年の地方自治法改正により、市町村長から都道府県知事に対し知事の権限の一部を当該市町村に移譲するよう、要請することができることとされたが（地方自治法第252条の17の2第3項及び第4項）、これまで本制度の活用実績はゼロである。市町村においては、本制度の活用を検討すべきではないか。

3

(参考)

○第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月13日）（抄）

条例による事務処理の特例は、都道府県の判断により都道府県の事務権限を基礎自治体に配分することを可能とする制度であるが、現行制度では基礎自治体の方から事務権限の移譲を求めることができないことから、基礎自治体が自らの判断により事務権限の移譲を都道府県に積極的に求めていくことができることとする必要がある。すなわち、都道府県知事の権限に属する事務の一部を処理することを求める基礎自治体は、都道府県に対し、事務処理の特例に係る条例の制定等を要請する旨の申出をすることができることとし、都道府県知事は、この申出を受けたときは、遅滞なくその申出を行った基礎自治体の長と協議しなければならない仕組みを導入することが適当である。

(条例による事務処理の特例)

第二百五十二条の十七の二 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。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及び執行するものとする。

- 2 前項の条例 (同項の規定により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で、同項の条例の定めるところにより、規則に委任して当該事務の範囲を定めるときは、当該規則を含む。以下本節において同じ。) を制定し又は改廃する場合においては、都道府県知事は、あらかじめ、その権限に属する事務の一部を処理し又は処理することとなる市町村の長に協議しなければならない。
- 3 市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、第一項の規定によりその権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう要請することができる。
- 4 前項の規定による要請があつたときは、都道府県知事は、速やかに、当該市町村の長と協議しなければならない。

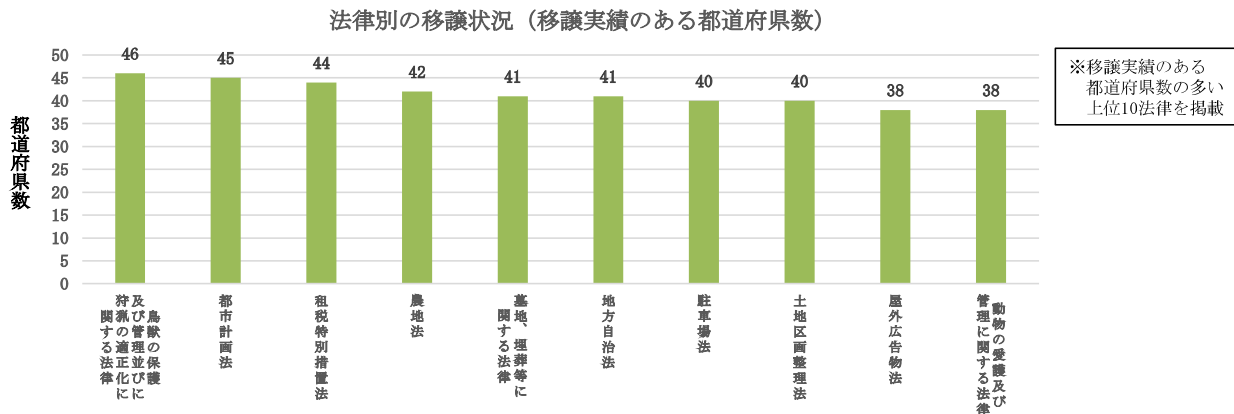
(条例による事務処理の特例の効果)

第二百五十二条の十七の三 前条第一項の条例の定めるところにより、都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村が処理する場合においては、当該条例の定めるところにより市町村が処理することとされた事務について規定する法令、条例又は規則中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当該市町村に適用があるものとする。

- 2 前項の規定により市町村に適用があるものとされる法令の規定により国の行政機関が市町村に対して行うものとなる助言等、資料の提出の要求等又は是正の要求等は、都道府県知事を通じて行うことができるものとする。
- 3 第一項の規定により市町村に適用があるものとされる法令の規定により市町村が国の行政機関と行うものとなる協議は、都道府県知事を通じて行うものとし、当該法令の規定により国の行政機関が市町村に対して行うものとなる許認可等に係る申請等は、都道府県知事を経由して行うものとする。

条例による事務処理特例制度の活用状況

法律別の移譲状況



○ 移譲実績の多い法律

- | | |
|---|------|
| ① 鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（鳥獣の捕獲の許可等） | 46団体 |
| ② 都市計画法（都市計画区域等における開発行為の許可等） | 45団体 |
| ③ 租税特別措置法（優良宅地の認定等） | 44団体 |
| ④ 農地法（農地転用の許可等） | 42団体 |
| ⑤ 墓地、埋葬等に関する法律（墓地、納骨堂又は火葬場の経営の許可等） | 41団体 |
| ⑤ 地方自治法（市町村の区域内に埋立て等により新たに生じた土地の届出の受理等） | 41団体 |

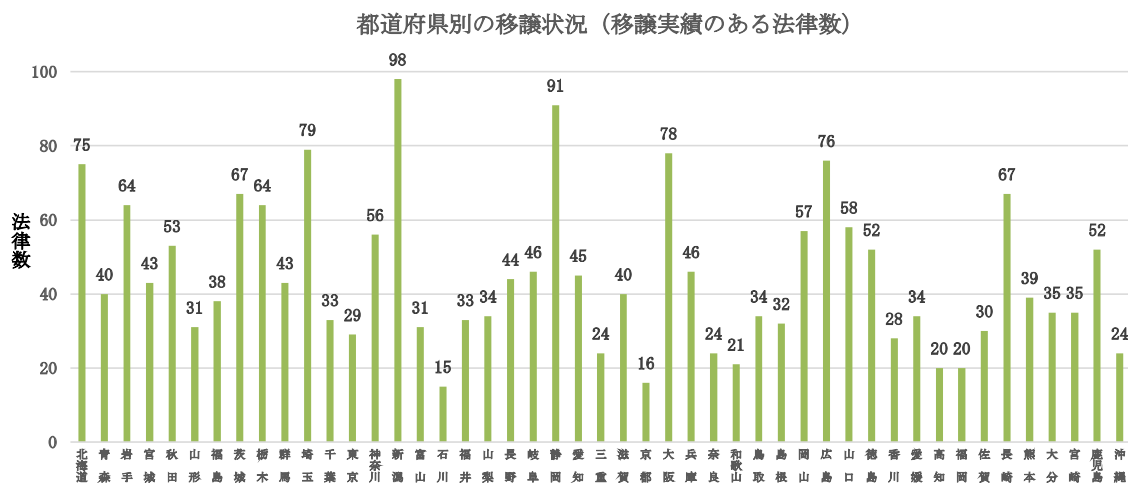
- 全体では、230法律（平成25年調査：217法律）について移譲実績あり

※調査時点は平成30年4月1日現在。平成25年調査：平成25年4月1日現在の移譲実績の調査結果

1

条例による事務処理特例制度の活用状況

都道府県別の移譲状況



○ 移譲実績の多い都道府県

- | | | |
|-------|------|----------------|
| ① 新潟県 | 98法律 | （平成25年調査：92法律） |
| ② 静岡県 | 91法律 | （平成25年調査：93法律） |
| ③ 埼玉県 | 79法律 | （平成25年調査：75法律） |
| ④ 大阪府 | 78法律 | （平成25年調査：83法律） |
| ⑤ 広島県 | 76法律 | （平成25年調査：78法律） |

- 1 都道府県平均は約45法律（平成25年調査：約44法律）

※調査時点は平成30年4月1日現在。平成25年調査：平成25年4月1日現在の移譲実績の調査結果

2

大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス
提供体制に関する答申（抜粋）

2 中核市・特例市制度

（1）中核市・特例市制度の現状

中核市と特例市は、市町村への権限移譲を規模・能力に応じて段階的に進めるため、それぞれ平成6年と平成11年に設けられた制度である。これまで、住民に身近な権限を適切に行使するとともに、地域の中心的な都市として地域を支える役割を果たしてきたものと評価できる。

その後、平成23年8月に公布された義務付け・枠付けの見直し等に関する第2次一括法（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）等により、まちづくりや環境規制の分野において一般市への事務の移譲が進展した。これを踏まえて、特例市に対して更なる事務の移譲を進めることが必要である。

（２）具体的な方策

①両制度の統合

人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすべきである。その際には、現在の特例市については、少なくとも引き続きこれまで処理してきた事務を処理し続けることとするを前提とする必要がある。

②都道府県からの事務移譲

今後、都道府県から中核市・特例市に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、中核市・特例市が多様である現状を踏まえると、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することとすべきである。

条例による事務処理特例制度は、本来都道府県から市町村に事務の移譲を行う際に、両者間で適切に協議を行い、事務処理に必要な財源を適切に措置することにより、各市町村の規模・能力や地域の実情に応じた事務の移譲を行うことを企図した制度である。

しかしながら、移譲事務の内容については都道府県の意向が強く反映されているのではないかと、また、事務移譲に伴う財政措置が不十分なのではないかとの懸念も存在する。このような懸念を払拭し、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようにするため、以下のような措置をそれぞれの地域の実情に応じて講じることが考えられる。

事務移譲に伴う人的支援、財政措置に関しては、一部の都道府県において実施されているように、適切な事務処理体制を構築するため、都道府県から市町村へ職員を派遣することや初期費用等を適切に見込んだ財政措置を行うなど、都道府県において地域の実情を踏まえた運用上の工夫を行う必要がある。

移譲事務の内容については、平成16年の地方自治法改正により、市町村長が議会の議決を経て都道府県知事に対して特定の事務の移譲を要請できる

こととされた。この場合においては、都道府県知事は市町村長と速やかに協議しなければならないこととされている。しかしながら、未だ活用実績がないことから、市町村の意向を反映するためには、市町村の側が本制度を積極的に活用することが必要である。

なお、上に掲げた運用上の工夫等を講じた上で、さらに何らかの制度の見直しが必要かどうか、引き続き検討する必要がある。

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 (抜粋)

(5) 市町村間の広域連携による都道府県からの事務移譲

規模・能力に応じて市町村が都道府県の事務の移譲を受ける際、住民の利便性の向上、都道府県・市町村の経営資源の効率的な活用のため、併せて、近隣市町村の区域に係る事務の移譲を受ける取組が見られる。こうした取組は、市町村間の広域連携の取組の内容の深化にも資するものと考えられ、市町村間で合意されているときは、積極的に移譲を進めるべきである。

さらに、こうした取組においては、都道府県や移譲を受ける市町村に加え、近隣市町村も含めて合意が形成されている実態を踏まえ、近隣市町村の合意があり、かつ、関連する事務について市町村間の広域連携により事務を処理するための安定的な関係が構築されている場合には、市町村から都道府県に対して、近隣市町村の区域に係る都道府県の事務の委託を要請できるようにする仕組みを法制度として設けることが考えられる。

(6) 都道府県による市町村の補完・支援の役割の強化

① 都道府県の役割の基本認識

市町村による行政サービス提供体制の確保に際しての都道府県と市町村の関係は、市町村が自ら行財政能力を充実強化し、あるいは市町村間の広域連携等により行政サービス提供体制を確保し、都道府県は、市町村の自主性・自立性を尊重することが基本である。

都道府県は、特に地方圏において、広域の地方公共団体として、市町村間の広域連携が円滑に進められるよう、市町村の求めに応じ、連携の相手方、方法等の助言や、調整、支援の役割を果たすことが求められているが、市町村間の広域連携が困難な場合には、自ら補完・支援の役割を果たしていくことも必要である。

また、市町村の行政サービスに密接に関連するが、都道府県の広域事務、連絡調整事務とされている役割については、近年、社会保障、まちづくり等の分野において関係法令の見直しが行われており、こうした役割を適切に果たしていくことが重要である。

② 都道府県による補完・支援の役割

ア 都道府県による補完・支援についての考え方

平成 12 年に施行された地方分権一括法により、従来の都道府県の補完事務は再構成され、その範囲は、市町村の規模・能力に応じて相対的に定まることとなった。また、実態としても、一連の都道府県の事務の見直し、行政改革の進展等により都道府県の経営資源は縮小してきた。その結果、都道府県はかつてのように幅広く市町村の補完・支援に取り組んでいる状況にはない。

しかしながら、平成 11 年以来の全国的な市町村合併の進展後も小規模市町村は相当数存在し、市町村の規模・能力は一層多様になり、今後の人口減少によってこうした傾向の加速化が見込まれる。また、小規模市町村に限らず、多くの市町村において、技術職員、ICT 人材等の専門人材の確保・育成など、市町村間の広域連携によっても対応が困難な事案が増加しており、更なる深刻化も想定される。

こうした状況を踏まえ、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いくことが必要である。

イ 都道府県による補完・支援の手法

都道府県による補完・支援の手法については、事務の委託、事務の代替執行、過疎地域における道路の代行整備等、市町村に代わって事務を行う手法に加え、小規模市町村が多い一部の県で積極的な取組が見られるように、法令上の役割分担は変更せず、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する、協働的な手法が考えられる。

他方、この場合、市町村の権限と責任が不明確になり、自主性・自立性を損ねることのないよう、都道府県と市町村の間の役割分担の合意を明確化しておくことが重要であり、連携協約の適切な活用も考えられる。さらに、市町村間の広域連携によっては行政サービスの提供体制の確保が困難である場合に、市町村から都道府県に対して、連携協約に基づく役割分担の協議を要請できるようにする仕組みを法制度として設けることも考えられる。

第3 2次地方制度調査会で審議中の圏域に関する制度についての意見書

2020年（令和2年）3月18日

日本弁護士連合会

当連合会は、第3 2次地方制度調査会において審議中の「圏域における地方公共団体の協力関係その他の必要な地方行政体制のあり方」に関する制度の創設について、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

第3 2次地方制度調査会において、平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証、国土政策の観点からの検討及び国土形成計画・都市計画などとの整合性の検討並びに地方自治の本旨に立脚した検討と全国市長会及び全国町村会等の意見等の十分な考慮をすることのないまま、「圏域」又はそれにつながる法律上の枠組みを設けることについて答申することは、拙速であり、反対する。

第2 意見の背景

第3 2次地方制度調査会は、2018年7月5日に発足し2020年7月4日までの委員任期で、「圏域における地方公共団体の協力関係」について調査審議している。

しかし、当連合会が2018年10月24日の「自治体戦略2040構想研究会第二次報告及び第3 2次地方制度調査会での審議についての意見書」（以下「2018年意見書」という。）においてその必要性を提言した、平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証は、なされていない。また、国土政策の観点からの検討と国土形成計画や都市計画などとの整合性の検討もなされていない。そして、憲法における地方自治の本旨に立脚した検討がなされ、全国市長会及び全国町村会等の意見等が十分に考慮されるべきであるにもかかわらず、そのような検討、考慮は十分にされているとは言い難い。

そうした状況の中、第3 2次地方制度調査会第30回専門小委員会（2020年1月10日）、第32回専門小委員会（2020年2月17日）及び第34回専門小委員会（2020年3月10日）では、新しい制度として、「中心

市が都道府県に対し権限の委譲を要請する法的仕組み」，定住自立圏・連携中枢都市圏において「個別の行政分野において市町村間の共同計画を作成し，これに中心市が一定の役割を果たす仕組み」及び「核となる都市から近隣市町村への協議を任意ベースではなく近隣市町村の参画を担保できる仕組み」などが提案された。これらはいずれも，当連合会が２０１８年意見書において問題点を指摘した「圏域の法制化」を指向するものであり，前述の実証的な分析検証等を経ないまま導入すれば，市町村間の対等平等性，団体自治・住民自治の侵害の懸念に十分応えるものではない。

また，自治体関係者からも，中心市が主導する「圏域の法制化」についての懸念が示されている。

以上の状況のまま，第３２次地方制度調査会は，２０２０年６月頃までには「圏域における地方公共団体の協力関係」に関する答申をするとの予測があるため，本意見を述べるものである。

第３ 意見の理由

１ 当連合会の２０１８年意見書

総務省が２０１８年７月３日に「自治体戦略２０４０構想研究会第二次報告」（以下「報告書」という。）を公表した２日後に，内閣府はこれを受けて第３２次地方制度調査会の第１次総会を開催し，第３２次地方制度調査会に対して，「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える２０４０年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から，圏域における地方公共団体の協力関係，公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について調査審議を求める。」との諮問を行った。

この点について，当連合会は２０１８年１０月２４日，以下の意見の趣旨のとおり２０１８年意見書を公表した。

〔意見の趣旨（抜粋）〕

- １ 「圏域」を法制化し，「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは，以下のような重大な問題点があり，第３２次地方制度調査会における「圏域」に関する審議は，慎重になされるべきであり，拙速に結論を出すべきではない。

- (1) これまでの広域連携の仕組みと異なり，自治体の個別事務ごとの自主

的な判断ではなく、全国的に国が主導して、市町村の権限の一部を「圏域」に担わせようとするものであり、自治体が自主的権限によって、自らの事務を処理するという団体自治の観点から問題がある。また、住民による選挙で直接選ばれた首長及び議員からなる議会もない「圏域」に対し、国が直接財源措置を行うことは住民の意思を尊重する住民自治の観点からも問題がある。

これらの点は、憲法上の保障である地方自治の本旨との関係で、看過できない問題である。

(2) 「圏域」単位での行政の在り方を検討するに当たっては、「圏域」の代表的なものである連携中枢都市圏構想について、どのような成果を生み、あるいは、どのような弊害を生じさせたのか、実証的な検証・分析を行い、その評価を参考にすべきであるがそれがなされていない。また、市町村数をほぼ半減させた平成の大合併についても、実証的な検証・分析を行うべきであるがそれがなされていない。

(3) さらに、報告書の構想する地方行政体制の変更は、国土政策に密接に関係するものであるから、国土交通省所管の国土審議会において、国土政策の観点からの検討と国土形成計画との整合性の検討がされるべきであるのにそれがなされていない。

2 地方制度調査会における地方行政体制の在り方についての調査審議を行うに当たっては、地方自治の本旨（団体自治・住民自治）及び基本的人権の保障の観点からの審議がなされるべきことはもちろん、前項(2)の点について専門家による実証的な検証・分析がなされるとともに、同項(3)の国土政策の観点からの検討と国土形成計画との整合性の検討がなされるべきである。

また、全国知事会、全国市長会及び全国町村会等の現場からの意見等を十分に考慮し、尊重すべきである。

2 平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証がなされていないこと

2018年意見書公表後、第32次地方制度調査会の複数の委員からも、平成の大合併の実証的な分析検証が必要であるとの問題提起がされた。

しかし、総務省は、平成の大合併についても連携中枢都市圏構想についても

実証的な分析検証を行っていない。また、第32次地方制度調査会においても、同様に、平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証は行われないままである。

3 平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証の必要性が高いこと

(1) 平成の大合併に問題点がある可能性が高いこと

平成の大合併については、全国町村会「道州制と町村に関する研究会 平成20年10月」において、「周辺部となった地域の衰退」などの問題点が指摘されていた。

当連合会では、そうした状況を受けて、平成の大合併について、実証的な分析検証の必要性を明らかにするため、政府の統計資料の分析に基づく調査、現地の調査及び合併報告書（都道府県・総務省）の調査を行なった。

ア 統計資料の分析

① 人口変化・高齢化の進捗

政府の統計資料を用いた分析としては、第一に、2000年時点で、人口4000人未満の町村で、人口規模及び産業構造が類似し¹、隣接した合併旧町村と非合併町村について、重複している4例及び人口急増の1例を除き、全国47組、94自治体の合併後の人口変化・高齢化の進捗を比較した。

そうしたところ、人口減少率について見ると、47組中43組で、合併後の人口減少率（2005年から2015年。2003年に合併した町村は、2000年から2015年の変化で比較。）が、非合併町村よりも合併した旧町村で高いという結果が判明した。

高齢化率についても、47組中41組で、非合併町村よりも合併した旧町村の方が高齢化の進捗率（2005年から2015年）が高かった。ただし、1組（東白川村・旧加子母村）は、東白川村の高齢化の進捗率がその後鈍化し逆転した。また、他の1組（産山村・旧波野村）は、非合併村である産山村に2008年に特別養護老人ホーム及び有料老人ホームが開設されたという事情が判明した。その点を補正するとい

¹ 総務省が行なっている、日本の各地に存在する多様な自治体を人口と産業構造の組み合わせによって自治体を類型化し、それぞれの類型を類似団体として比較対象とする方法に準拠した。

ずれも非合併村の方が高齢化の進捗率が低いと考えられることから、この2組も含めると、47組中43組で、非合併町村よりも合併した旧町村の方が高齢化の進捗率が高いこととなる（別紙1「隣接した合併・非合併町村の人口・高齢化率の変化」参照²⁾）。

② 公務就労者

①と同じ47組の類似自治体で、公務就労者の増減と公務就労者の就業人口減少寄与率を調べたところ、公務就労者は、合併した旧町村（47自治体）では旧本宮町（田辺市）を除く46町村で減少している。一方で、非合併町村（47自治体）では、18町村にとどまり、29町村では公務就労者は増加していることが判明した。また、2005年から2015年の間の公務就労者の就業人口減少寄与率（公務就労者の減少数／就業人口の減少者数）を見ると、47組中43組で合併した旧町村の方が非合併町村に比べて公務就労者の就業人口減少寄与率が高いという結果が判明した。これにより、合併した旧町村では非合併町村に比べ、公務就労者の減少が就業人口の減少に与える影響が高いことが示された（別紙2「隣接した合併・非合併町村の就労人口、公務就労人口の変化」参照³⁾）。

③ 産業分類別就業者数

さらに、合併した市町村の中心部、その周辺部、非合併町村の産業分類別就業者数を比較検討したところ、次の5業種については、合併した市町村の周辺部（旧町村部）における就業者数の減少が生じていた（別紙3「2005～2015年産業分類別就業者数増減」参照⁴⁾。なお、括弧内は就業者数の減少に影響を与えたと推測される要因である。）。

卸売・小売・不動産業（人口減少）

飲食店・宿泊業（役場関連の需要減）

教育・学習支援業（学校や幼稚園等の統廃合）

複合サービス事業（郵便局・農協等の統廃合）

公務（役場の廃止と支所職員の減少）

²⁾ 別紙1「隣接した合併・非合併町村の人口・高齢化率の変化」の分析に当たっては、小泉和重熊本県立大学教授の地方自治学会での報告の参照と協力によるもの。

³⁾ 別紙2「隣接した合併・非合併町村の就労人口、公務就労人口の変化」の分析も、小泉和重熊本県立大学教授の協力によるもの。

⁴⁾ 別紙3「2005～2015年産業分類別就業者数増減」の分析に当たっては、NPO法人ローカル・グランドデザイン理事の坂本誠氏の協力によるもの。

④ 小中学校の生徒数減少・廃止，保育園の休園

合併した旧町村では，小中学校の生徒数減少が著しく，小学校や中学校がなくなった例まで見られた（２０００年時点で，人口が２０００人以下の町村で合併した町村１１３町村のうち，２０１９年１１月時点で，１９旧町村で小学校が消滅し，１村で休校していた。）。また，保育園が休園したりなくなったりしている例も複数あった。

イ 現地調査の結果

さらに，具体的な実情を把握すべく，全国各地の合併した旧町村を訪ねて，聞き取り調査を実施した^５。

① 役場の人数減少・機能限定による住民サービスの低下

訪問調査した９旧町村では，合併後の役場の支所は，従来よりも人数が大幅に削減され，地元出身者も本庁に流出するなどしていた。さらに，合併しなかったところでは，住民と行政がお互い面識がある状況のもとで，きめ細かな住民サービスが展開されていたが，合併したところでは，役場の人間が少なく，公的な住民サービスが困難になったという声や，職務が限定されることによる従来の役場が有していた機能への影響を指摘する声があった^６。

② 地域の産業振興への影響

合併していなかった生坂村，西栗倉村，大川村，小値賀町は，２０００年時点では近接する合併した町村よりも人口などで劣っていたが，合併せず，地域の資源を活用した再生の努力を重ね，特色ある地域振興策

５ 合併した旧町村部では，元町村長，元市町村助役，現在の職員，現住民自治協議会会長，元商工会長，地域で活動している方（NPO法人，Ｉターン者など）などから，非合併町村では，現町村長，議員，現市町村担当職員（課長など），商工会長，地域で活動している方（NPO法人，Ｉターン者など）などから聞き取り調査を実施した。

具体的には合併したところと合併しなかったところで，「類似自治体」を７箇所調査し，他に，２箇所調査した。

６ 合併したところと合併しなかったところの比較

	従来の役場の職員数	２０１８年の役場の職員数	小学校の生徒数
長野県旧大岡村（長野市に合併）	４７名	９名	１４名
長野県生坂村	３７名	３７名	７０名
岡山県旧東栗倉村（美作市に合併）	２１名	６名	３４名
岡山県西栗倉村	４５名	４５名	８０名
高知県旧本川村（いの町に合併）	４７名	２３名	１４名
高知県大川村	２５名	２３名	１７名
長崎県旧宇久町（佐世保市に合併）	９０名	５０名	３７名
長崎県小値賀町	８３名	８３名	８１名

を実施した結果、人口減少率を改善し（社会増減率でいうと増加に転じたところもある。）、移住者・移住起業者が増加し、産業も活性化するなどしていた。他方、合併した町村では、合併によって地域の産業振興が難しくなり衰退したという元村長・元町村幹部の意見があった。合併した元町村の元村長は、民間の活力が弱いところでは、行政や議会が間近にあって実情に即したきめ細やかな政策を展開できる方が急激な衰退を止めることができ、結果として高い出生率も維持できるとの意見を述べていた。

また、まち・ひと・しごと創生本部事務局による「移住・定住施策の好事例集（第1弾）H29年12月」で地域振興の成功例として政府が挙げている18市町村のうち、合併しなかったところが12市町村あり、前述の西栗倉村、大川村が好事例として掲載されている。

これらの事実から直ちに合併が弊害をもたらしたと断定することはできないものの、合併旧町村と非合併町村でこのような相違が生じた原因について、さらに実証的な分析検証の必要性があることが浮き彫りになったといえよう。

ウ 平成の合併の進め方の問題点

聞き取り調査や当連合会が2019年11月6日に開催したシンポジウムでの発言の中で、平成の合併の進め方には、以下のような問題点があることが指摘された。

まず、都道府県の関与について、都道府県の勧告により合併の推進を図る仕組みが合併新法で導入されるとともに、県が積極的に合併パターンの公表や広報宣伝活動を実施し、知事等が市町村を直接訪問して合併を推進することもあったとの指摘があった。

また、国についても、合併のメリットとデメリットについて自治体や住民に十分な情報提供をせずに合併を推進したなどの批判の声もあった。

エ 合併についての都道府県報告書及び総務省報告書の分析

都道府県及び総務省の合併報告書の分析をし、合併についての検証分析がされているかどうか調査したところ、合併の検証を行い、公表している都道府県は、47都道府県のうち19道府県にすぎなかった。さらに、合併の効果が現れる約10年後の時期（平成27年、平成28年）に検証を行ったのは9県にすぎなかった。総務省は、約10年後の時期における検

証は行っていない。また、都道府県及び総務省の合併報告書で、合併市町の旧市町村地区と非合併市町村の人口動態などの比較を行った報告書はなかった。

オ 平成の大合併に関する実証的な分析検証の必要性

以上のとおり、統計的分析及び現地調査の結果では、平成の合併による弊害が生じている可能性が示唆された。他方、都道府県及び総務省は、そもそも分析すら行っていないところが多く、適正な検証は、いまだに行われていなかった。したがって、平成の大合併について、実証的な分析検証をする必要性が高い。

(2) 連携中枢都市圏構想に問題点がある可能性が高いこと

中心市が主導する広域連携であり、後述する「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」においても「圏域」のモデルとされている、連携中枢都市圏構想について、アンケートによる実態調査と、現地を訪ねての訪問調査を実施し、また、対比として、他の広域連携の仕組みの調査も行った。

ア 「連携中枢都市圏」に関する実態調査（アンケート）の結果

連携中枢都市圏に参加している、宣言連携中枢都市（以下「中枢都市」という）、連携市町村（周辺部の市町村）と、連携中枢都市としての要件を満たしながら連携中枢都市宣言をしていない非宣言中枢都市その他の政令市及び中核市の合計 287 市町村を対象として、「連携中枢都市圏」に関する実態調査（アンケート）を行った（回答数 234、回答率 81.5%）。

- ① 中枢都市から周辺部の市町村への支援について、「現状のままで良い」が 6 割程度、「もっと多い方が良い」との回答が 4 割程度（40%）であった。
- ② 連携中枢都市圏の都市圏ビジョンの作成主体は中枢都市のみとなっているが、周辺部の市町村は現行制度が適切との意見が 6 割弱（59%）であるものの、3 割強（31%）は「連携市町村も策定主体」となるべきとの意見であった。また、連携中枢都市圏の形成手法は総務省の要綱で連携協約を採用するように指定されているが、形成手法は国が連携手法を指定するのではなく、「構成市町村の自律的判断によって形成手法を選択することが適切」と考えている周辺部の市町村が約 8 割（79%）に上った。

- ③ 連携中枢都市圏のデメリットとして、宣言中枢都市は、「責任の所在不明確化」が21%であるのに対して、周辺部の市町村は、「責任の所在不明確化」(29%)、「中枢都市以外の衰退」(26%)、「独自のまちづくり抑制」(11%)を挙げている。また、特徴的なのは、非宣言中枢都市が、「責任の所在不明確化」(25%)、「独自のまちづくり抑制」(25%)をデメリットとして挙げており、これらの懸念が連携中枢都市圏制度に参加しない理由となっていると考えられる。
- ④ 「圏域の法制化」に対する賛否について、宣言中枢都市は「賛成」(32%)、「反対」(4%)、「どちらともいえない」(64%)、非宣言中枢都市は「賛成」(0%)、「反対」(8%)、「どちらともいえない」(92%)、周辺部の市町村は「賛成」(15%)、「反対」(27%)、「どちらともいえない」(58%)であった。「どちらともいえない」との回答をした149団体の中には、「制度の詳細が不明であるため判断ができない」(27団体)、「さらに慎重な議論を要する」(20団体)との趣旨の回答も相当数みられた。
- イ 連携中枢都市圏構想・他の広域連携の仕組みについての現地訪問調査
- 連携中枢都市圏については、3つの中枢連携都市圏について、訪問調査を行った。また、それ以外の広域連携についての調査を行った。
- これらの調査結果からは、i) 観光やまちづくりを広域でやるのが良いか、ii) 中心都市の繁栄で逆に周辺部が人手不足になるのではないか、iii) 中心都市に機能を集積してもうまくいくか、という点が課題となり得ることが浮かび上がった。
- 備後圏域連携中枢都市圏(以下「備後圏域」という。)では、福山市と尾道市の特性の違いが大きく、各連携市町村の良い面が圏域の視点で捉えられると弱まることもあり、大きな事業などは連携中枢都市である福山市に偏ったものになりがちであって、人口移動も福山市に偏ることに繋がりがねないとの意見があった。
- なお、備後圏域においては、人材育成・確保、高度な医療サービスの充実、こども発達支援センターなどを主要課題として取り組んでいるが、これらの取り組みは、連携中枢都市圏でなければならないものではない。個別のテーマごとに、可能な市町村が参加するという同圏域の方策は(長野地域連携中枢都市圏でも同一。)、緩やかな協議体(地方自治法上の協議

会でもないもの)でも可能だと考えられる。

また、奈良モデルや東三河広域連合のように、中枢連携都市圏構想ではない形の広域連携で成功していると考えられる例もあった。これらのところでは、市町村と県の対等平等性を強調し（奈良モデル）、あるいは大小の市町村の平等取扱いを意識し（東三河広域連合）、頻繁な意見交換・協議をし（奈良モデル・東三河広域連合）、地方自治法に法定されていない一般的な協定や、従来から存在する一部事務組合などの手法を活用して広域連携を進めており、成功しているものとの評価が可能である。

ウ 既に広域連携のための制度は揃っていること

以上のとおり、広域連携の様々な手法は、既に揃っている。

現に、過疎問題懇話会（2019年10月9日開催）では、総務省から報告された全過疎関係市町村対象の調査により、今後の非過疎市町村との連携事業の実施について8割以上が「無」と回答するなど、連携に「メリットが感じられない」という調査結果となっている。新たな制度を作るべきとの自治体関係者からの要望はあまり見られない。なお、同懇談会第4回会合で配布された資料（全国町村会の調査結果）では、「町村の多くは、現行の事務処理が充実確保でき、必要ならば周辺市町村との更なる広域連携を図れば、事務執行は確保できると考えている」「必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難であるとした」というのはすべての専門職で10%以下である。小規模町村は、専門職員の配置が十分でなく、事務処理体制に難が多いとみられがちであるが、それが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」と記載されている。

エ 連携中枢都市圏の問題点

従来の広域連携は、自治体の対等平等性、市町村の自律性（市町村の判断で広域連携に参加するかどうか決定する。）に基づいて行われるものであった。

ところが、連携中枢都市圏は、中心にある中枢都市と連携都市が、1対1の形で連携協約（地方自治法252条の2）を締結することにより、ハブアンドスポーク型⁷に結び付くもので形成するものであり、都市圏ビジョ

⁷ ハブ（hub）は車輪やプロペラなどの中心部、スポーク（spoke）は車輪の中心軸と輪を繋ぐ棒を意味するもので、ネットワークを自転車の車輪になぞらえ、大規模拠点のハブからスポークを放射状

ンの作成主体は中枢都市とされ、内容的にも「相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により、経済成長のけん引、高次都市機能の集積・強化及び生活関連機能サービスの向上を行う」ものとされている（「連携中枢都市圏構想推進要綱」第1（2））。

この制度には、以下の5つの問題点がある。

- ① 連携協約という形成手法や都市圏ビジョンの作成を中枢都市の権限とすることが適切か。
- ② まちづくりや産業振興を圏域単位で進めるという発想は、地域の独自性や地域の歴史文化基盤を失わせ、産業振興も損なわないか。また、連携市町村の自律性が損なわれないか。
- ③ 地方の中核都市の振興や都市機能の集積維持によって周辺部の衰退が助長されないか。
- ④ 連携中枢都市圏を構成することによって交付税措置がとられることになるのは、地方の需要に応じ交付されるべき地方交付税の本来の姿と異なるのではないか。連携中枢都市圏への国の交付税措置について、連携中枢都市へ約3.2億円、連携市町村へ0.15億円と、20対1を超える比率となっていることは、自治体の対等平等性から問題ではないか。
- ⑤ 圏域に含まれない町村に対し、圏域に含まれる町村を優遇するものではないか。連携中枢都市圏を形成した場合に、地方交付税が割増されることの問題点はないか。

(3) 平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証の必要性

以上のとおり、当連合会の限られた調査でも、平成の大合併が少なくない弊害をもたらした可能性が高く、また、連携中枢都市圏構想は多くの問題点を抱えていることを指摘することができる⁸。むしろ、従来の広域連携手法の活用によって、自治体の対等平等性、市町村の自律性の尊重を図りながら意見交換・協議を行うといった丁寧な手法による実現可能性の検討が求められ

に構築したネットワークの態様を指している。

⁸ 国土交通省に長く勤務し、同省国土交通政策研究所長などを歴任した佐々木晶二氏も批判的見解を述べている（本年1月に実施された連携中枢都市圏構想に対する批判的検証（検討メモ）2015年2月）

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_12.pdf

ている。

また、圏域など中心市が主導する広域連携の仕組みの法制化は、地方の中核都市の振興や都市機能の集積維持によって周辺部の衰退を助長し、また、地域の独自性や地域の歴史文化基盤を失わせ、憲法の下で、基礎的な自治体として住民自治・団体自治が保障されてきた市町村の存立を危うくするとの懸念が示されている。

そうである以上、圏域などの中心市が主導する新しい広域連携の制度を創設する前に、平成の大合併及び連携中核都市圏構想の実証的な分析検証をするべき必要性は高い。

4 国土政策の観点からの検討並びに国土形成計画及び都市計画などとの整合性の検討がなされていないこと

第32次地方制度調査会において現在審議されている内容は、都市計画や国土計画に関わるものも多数あるが、本来、これらは国土交通省の国土審議会や社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会で議論すべきものであって、それを経ずに、地方行政制度の問題としてだけ検討することには大きな問題がある。国土政策の観点からの検討並びに国土形成計画及び都市計画などとの整合性の検討が必要な問題であるにも関わらず、このような検討はなされていない。

この点、前述の佐々木晶二氏は、前掲の論文で「都市圏政策、国土政策は、本来、国土交通省所管の事務であることから、国土交通省が国土形成計画法、都市計画法など法律に基づく計画体系の中で、着実に政策を実施していくことが適切」と述べている⁹。

5 非公開の「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」において、「圏域の法制化」の具体的制度設計について検討していること

総務省は、第32次地方制度調査会第1回総会が開催された2週間後である2018年7月19日、自治体関係者が入らない「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」を立ち上げ、2019年6月7日まで、12回の会合を開催し、「圏域の法制化」の具体的制度設計について議論を進めている。

⁹ 前掲・佐々木晶二「本年1月に実施された連携中核都市圏構想に対する批判的検証（検討メモ）」
2015年2月

この研究会は、非公開とされ、発足後、全国市長会、全国町村会などの自治体関係者からの意見聴取を行っていないまま開催されている。

そして、同研究会には「行政サービスの持続可能性は、全ての市町村で確保する必要があることから、圏域は全国に網羅的に形成することが必要である」

「都道府県は、圏域が網羅的に形成されるように、連携が行われない市町村について、圏域の組み合わせに関する構想を作成し、(地理的・社会的な状況による例外を除いて)全ての市町村が圏域に包含される組み合わせを市町村及びその住民に提示する。また、公益上必要があると認めるときは、助言・勧告することができることとする。」と記載された資料が総務省から提出され(2019年4月19日開催の第10回研究会の事務局提出資料¹⁰⁾)、同研究会は、圏域形成の考え方、さらには圏域形成の手続や都道府県の関わり方まで具体的に検討を行っていた。

また、同研究会の委員からは、「連携中枢都市圏と本研究会で議論している新たな広域連携との違いは、「網羅性」にあるのではないか。」「中心市が道義的にではなく、法的に圏域全体を牽引していくべき責任を負っていると明記すべきではないか。」「市町村は原則として圏域を形成しなければならないという法制度にするべきではないか。」(以上、2019年5月17日開催の第11回研究会議事録¹¹⁾)、「市町村の足並みが自発的には揃わない場合には、都道府県などの外部からの助言や指示により、連携を進める必要があるのではないか。」「連携中枢都市圏のイメージの延長で考えるのはよいが、これまでの取組に法的根拠を与えるだけでは、フルセット主義からの脱却とは言えないのではないか。制度上、圏域はすべての市町村が形成すべきものとした方がよいのではないか。」「連携中枢都市圏にも定住自立圏にも入っていない小規模団体同士が、そうした圏域に入らずに一部事務組合等を構成している近隣自治体同士で小さくまとまることも認めるのか。現在の定住自立圏以上の規模が望ましいのではないか。」(以上、2019年6月7日開催の第12回研究会議事録¹²⁾)などの議論がされている。

¹⁰⁾ https://www.soumu.go.jp/main_content/000619732.pdf

¹¹⁾ https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/kisojichitai_gyoseikiban/02gyosei03_04000068_00003.html

¹²⁾ https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/kisojichitai_gyoseikiban/02gyosei03_04000068_00005.html

これらを見る限り、「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」では、「中心市が主導し、中心となる都市に、周辺の他の町村などを連携させる形の圏域を、全国に網羅的に形成し、その形成の際には、都道府県からの働きかけもするという圏域制度」を法制化することを模索しているようにも見える。

本研究会は、非公開で、全国市長会、全国町村会、全国知事会、現場の自治体関係者からの意見聴取を全く行わないまま「圏域の法制化」の具体的制度設計について議論を進めていたことになるが、これ自体も大きな問題である。

6 自治体関係者からも、中心市が主導する「圏域の法制化」についての懸念する意見が多いが、その意見が十分に考慮されていないこと

第32次地方制度調査会では、第17回専門調査小委員会（2019年5月31日）における地方6団体ヒアリング及び総会場で全国市長会及び全国町村会等の意見が表明されているが、そこでは、「（熊本連携中枢都市圏では）中心都市に重きが置かれ、周辺町村では恩恵を感じられず、圏域全体としての発展は難しい」、「（連携中枢都市圏は）周辺市町村はそれぞればらばらで、相互の強固なつながりが断ち切られている。…構成市町村で広域的な圏域をつくる以上、全ての市町村が対等に参画し、お互いに役割分担をする、いわゆる網の目状の連携関係を形成することが私は必要ではないかと思います。」（以上、同小委員会における全国町村会会長発言）、「連携というのはテーマごとにやるべきであって、漠然と全体を連携という物の言い方には極めて抵抗があります」及び「私は全くそういうもの（圏域を中心とした行政スキーム）は前提にしないで、少なくともそういうことに誘導されているのではないかと、そのような懸念は持たされてはいけないと思う」（第3回総会における全国市長会会長発言）など、中心市が主導する仕組みを創設することに対する懸念が示されている。

また、全国町村会は、2019年11月27日に開催された全国町村長大会において、「圏域行政の法制度化」などの「圏域行政の推進に断固反対する」との特別決議を採択している。

以上のとおり、自治体関係者からも、中心市が主導する「圏域の法制化」についての懸念する意見が出されているが、地方制度調査会においては、「圏域」又はそれにつながる法律上の枠組みを設けることについて、このような自

治体関係者の意見等が十分に考慮されることなく審議が進められている。

7 第32次地方制度調査会第30回専門小委員会（2020年1月10日）及び第32回専門小委員会（2020年2月17日）での新しい制度の検討

そうした中で、令和2年に入って、第32次地方制度調査会の第30回専門小委員会（2020年1月10日）、第32回専門小委員会（2020年2月17日）及び第34回専門小委員会（2020年3月10日）では、「圏域の法制化」を進めるための新しい制度として、①中心市が都道府県に対し権限の委譲を要請する法的仕組み、②定住自立圏・連携中枢都市圏において、個別の行政分野において市町村間の共同計画を作成し、これに中心市が一定の役割を果たす仕組み、③定住自立圏・連携中枢都市圏において、核となる都市から近隣市町村への協議を任意ベースではなく近隣市町村の参画を担保できる仕組みなどが提案され、審議が進められている。

①は圏域における中心市が近隣市町村をリードするという関係性を前提として中心市が都道府県に対して権限委譲を要請するというものであり、②③も連携中枢都市圏等を前提として、中心市が個別の行政分野にまで及んで近隣市町村との共同計画作成を主導する関係を作ろうとするものであったり、中核都市との協議を近隣市町村に押しつける仕組みであったりするものとみられ得る。

これらはいずれも、当連合会が2018年意見書において問題点を指摘した「圏域の法制化」を指向するものであり、上記の実証的な分析検証等を経ないまま導入すれば、市町村間の対等平等性、団体自治・住民自治の侵害の懸念に十分応えるものではない。

8 まとめ

2018年意見書において指摘したとおり、現在実施されている連携中枢都市圏構想は、任意のものであるとはいえ、国の主導で、都市圏を構成した中心市（連携中枢都市）に3億円前後の地方交付税を交付するという財政措置を伴って、連携中枢都市を中心とする「圏域」を構成し、連携中枢都市が連携中枢都市圏ビジョンを定めて周辺市町村と連携協約を締結するという方法により、連携中枢都市の強化の一方で、周辺市町村の従属と権限の縮小をもたらし、市町村間の対等平等性を失わせたと批判されている。そして、現在議論されている「圏域」は、連携中枢都市圏を一つのモデルとしつつ、それを法制化しよう

とするものである。このように「圏域」の構想は、地方公共団体間の対等平等性を損ない、基礎自治体である市町村の団体自治及び住民自治を侵害することになりかねない。

第32次地方制度調査会の上記のような審議の進め方は、このような事柄の重大性にかかわらず、必要な検討・検証を行わないまま、その「圏域」の仕組みを法制化し、これを強制する仕組みの制度化を推し進めようとする懸念が大きい。

「圏域の法制化」は、地方自治の根幹を揺るがしかねず、このまま「圏域」又はそれにつながる法律上の枠組みを設けることについて答申に至ることは、その内容はもとより、審議のあり方自体も地方自治の本旨の観点から大きな問題があると言わざるを得ない。

よって、当連合会は、第32次地方制度調査会において、平成の大合併及び連携中枢市圏構想の実証的な分析検証、国土政策の観点からの検討及び国土形成計画・都市計画などとの整合性の検討並びに地方自治の本旨に立脚した検討と全国市長会及び全国町村会等の意見等の十分な考慮をすることのないまま、「圏域」又はそれにつながる法律上の枠組みを設けることについて答申することは、拙速であり、反対する。

以 上

別紙 1 隣接した合併・非合併町村の人口・高齢化率の変化

自治体 (下段は合併旧町村)	都道府県	人口(人)				2000年から 2005年の変化 率(%)	2005年から 2015年の変化 率(%)	高齢化率(%)				2000年から 2005年の変化	2005年から 2015年の変化	類似団体類型 (2000年度)	合併自治体 の人口 (2015年)	
		合併年	2000年	2005年	2010年			2015年	2000年	2005年	2010年					2015年
留寿都村	北海道	2003	2,227	2,165	2,034	1,907	-2.8	-11.9	19.7	22.4	24.9	24.2	2.7	1.8	0-1	-
旧大湊村(伊達市)	2006.3	2,097	1,843	1,533	1,370	-12.1	-25.7	38.8	36.1	42.7	48.7	-2.7	12.6	0-2	34,995	
壮瞥町	北海道	2006.3	3,748	3,473	3,232	2,922	-7.3	-15.9	30.8	35.1	38.6	42.4	4.3	7.3	1-1	-
旧大湊村(伊達市)	2006.3	2,097	1,843	1,533	1,370	-12.1	-25.7	38.8	36.1	42.7	48.7	-2.7	12.6	0-2	34,995	
喜茂別町	北海道	2006.3	2,843	2,707	2,490	2,294	-4.8	-15.3	25.7	29.6	32.4	38.0	3.9	8.4	0-2	-
旧大湊村(伊達市)	2006.3	2,097	1,843	1,533	1,370	-12.1	-25.7	38.8	36.1	42.7	48.7	-2.7	12.6	0-2	34,995	
島牧村	北海道	2006.3	2,224	1,996	1,781	1,499	-10.3	-24.9	29.8	35.2	38.0	40.6	5.4	5.4	0-1	-
旧瀬棚町(せたな町)	2005.9	2,820	2,587	2,225	1,932	-8.3	-25.3	25.9	30.1	36.1	42.7	4.2	12.6	0-2	8,473	
新篠津村	北海道	2006.3	3,940	3,737	3,515	3,329	-5.2	-10.9	22.9	27.0	30.0	33.0	4.1	6.0	1-0	-
旧北村(岩見沢市)	2006.3	3,935	3,618	3,232	2,707	-8.1	-25.2	26.0	30.3	34.3	39.3	4.3	9.0	1-0	84,499	
中頓別町	北海道	2006.3	2,518	2,289	1,974	1,757	-9.1	-23.2	25.1	29.1	36.0	38.7	4	9.6	0-2	-
旧歌登町(枝幸町)	2006.3	2,536	2,281	1,973	1,725	-10.1	-24.4	24.7	28.3	34.0	41.0	3.6	12.7	0-2	8,437	
音威子府村	北海道	2006.3	1,334	1,070	995	832	-19.8	-22.2	20.6	25.4	24.7	27.5	4.8	2.1	0-2	-
旧歌登町(枝幸町)	2006.3	2,536	2,281	1,973	1,725	-10.1	-24.4	24.7	28.3	34.0	41.0	3.6	12.7	0-2	8,437	
滝上町	北海道	2005.1	3,799	3,366	3,028	2,721	-11.4	-19.2	30.5	36.2	38.5	41.2	5.7	5.0	1-2	-
旧九瀬布町(遠軽町)	2005.1	2,149	2,002	1,714	1,471	-6.8	-26.5	34.4	37.8	44.2	50.0	3.4	12.2	0-2	20,873	
更別村	北海道	2006.2	3,291	3,326	3,391	3,185	1.1	-4.2	21.8	25.0	26.8	29.0	3.2	4.0	0-0	-
旧忠類村(幕別町)	2006.2	1,804	1,785	1,618	1,531	-1.1	-14.2	25.2	27.8	31.0	36.0	2.6	8.2	0-0	26,760	
真狩村	北海道	2006.2	2,536	2,354	2,189	2,103	-7.2	-10.7	24.7	27.4	30.4	33.2	2.7	5.8	0-0	-
旧洞爺村(洞爺湖町)	2006.3	2,270	2,154	1,820	1,651	-5.1	-23.4	31.5	36.0	35.2	45.0	4.5	9.0	0-0	9,299	
佐井村	青森県	2005.3	3,010	2,843	2,422	2,148	-5.5	-24.4	28.2	30.7	36.9	40.6	2.5	9.9	0-1	-
旧脇野沢村(むつ市)	2005.3	2,775	2,280	1,820	1,523	-17.8	-33.2	26.7	33.1	40.1	47.7	6.4	14.6	0-1	58,493	
蓬田村	青森県	2005.3	3,480	3,405	3,271	2,896	-2.2	-14.9	27.2	29.7	32.6	37.6	2.5	7.9	1-1	-
旧蟹田町(外ヶ浜町)	2005.3	4,010	3,749	3,303	2,978	-6.5	-20.6	27.8	31.0	34.3	39.4	3.2	8.4	1-1	6,198	
新郷村	青森県	2004.7	3,343	3,143	2,851	2,509	-6.0	-20.2	32.2	36.6	40.7	44.9	4.4	8.3	0-0	-
旧倉石村(五戸町)	2004.7	3,468	3,260	3,001	2,873	-6.0	-11.9	27.0	30.0	32.9	36.5	3	6.5	0-0	17,433	
上小阿仁村	秋田県	2005.3	3,369	3,107	2,727	2,381	-7.8	-23.4	35.5	40.4	44.6	48.7	4.9	8.28	1-2	-
旧阿仁町(北秋田市)	2005.3	4,443	3,893	3,322	2,836	-12.4	-27.2	37.6	43.9	48.3	52.2	6.3	8.32	1-2	33,224	
東成瀬村	秋田県	2005.3	3,390	3,180	2,872	2,610	-6.2	-17.9	29.5	32.2	33.4	36.5	2.7	4.3	1-2	-
旧皆瀬村(湯沢市)	2005.3	3,040	2,842	2,609	2,325	-6.5	-18.2	27.8	32.2	34.8	38.3	4.4	6.1	0-2	46,613	
檜枝岐村	福島県	2006.3	757	706	636	615	-6.7	-12.9	23.4	28.2	33.5	32.7	4.8	4.5	0-4	-
旧伊南村(南会津町)	2006.3	1,887	1,784	1,582	1,392	-5.5	-22.0	37.9	41.8	45.2	49.0	3.9	7.2	0-2	16,264	
昭和村	福島県	2006.3	1,874	1,632	1,500	1,322	-12.9	-19.0	46.1	52.4	53.2	54.8	6.3	2.4	0-1	-
旧南郷村(南会津町)	2006.3	3,081	2,933	2,596	2,280	-4.8	-22.3	34.1	38.3	42.3	43.8	4.2	5.5	0-1	16,264	
南牧村	群馬県	2003.4	3,340	2,929	2,423	1,979	-12.3	-32.4	44.9	53.4	57.2	60.5	8.5	7.1	1-3	-
旧中里村(神流町)	2003.4	941	798	692	563	-15.2	-29.4	43.3	50.6	52.3	54.9	7.3	4.3	0-3	1,954	
早川町	山梨県	2003.9 4	1,740	1,534	1,246	1,068	-11.8	-30.4	47.2	48.4	47.6	47.8	1.2	-0.6	0-3	-
旧厚沢井村(南アルプス市)	2003.9 4	613	470	397	328	-23.3	-30.2	20.7	24.6	29.0	34.3	3.9	9.7	0-4	70,828	
道志村	山梨県	2005.2	2,087	2,051	1,919	1,743	-1.7	-15.0	25.1	27.0	27.5	33.0	1.9	6.0	0-3	-
旧秋山川村(上野原市)	2005.2	2,386	2,129	1,889	1,677	-10.8	-21.2	23.3	27.6	29.9	34.3	4.3	6.7	0-3	24,805	
鳴沢村	山梨県	2003.5 11	2,864	2,958	2,864	2,821	3.3	-1.3	19.0	21.9	25.0	29.2	2.9	7.3	0-2	-
旧足和田村(富士河口湖町)	2003.5 11	1,587	1,431	1,483	1,400	-9.8	-2.2	22.3	25.1	26.7	31.5	2.8	6.4	0-4	25,329	
桑車村	長野県	2005.10	2,237	2,062	1,910	1,702	-7.8	-17.5	35.0	37.1	37.5	40.0	2.1	2.9	0-1	-
旧西谷津村(飯田市)	2005.10	2,370	2,093	1,765	1,475	-11.7	-29.5	40.3	47.7	52.4	57.8	7.4	10.1	0-3	101,581	
大鹿村	長野県	2005.1	1,522	1,356	1,160	1,023	-10.9	-24.6	41.8	48.2	51.6	50.8	6.4	2.6	0-1	-
旧上村(飯田市)	2005.1	838	668	507	413	-20.3	-38.2	37.4	45.3	51.3	56.0	7.9	10.7	0-2	101,581	
王滝村	長野県	2005.11	1,205	1,097	965	839	-9.0	-23.5	26.5	32.0	35.2	39.0	5.5	7.0	0-2	-
旧三島村(本巣町)	2005.11	2,003	1,799	1,504	1,366	-10.2	-24.1	31.9	35.4	40.1	44.4	3.5	9.0	0-2	11,826	

出所) 国・県庁、高齢化率については各年度の国勢調査(本表)、類似団体指数については 総務省(2022)『令和3年度市町村財政政策調査』地方財政協会(本表)

出所) 人口、高齢化率については各年度の『国勢調査』を参照。類似団体指数については、総務省(2002)『類似団体系別市町村財政指数表』地方財務協会を参照。

自治体 (下段は合併旧町村)	県名	人口(人)				2000年から 2005年の変 化率(%)	2005年から 2015年の変 化率(%)	高齢化率(%)				2000年から 2005年の変化	2005年から 2015年の変化	類似団体類型 (2000年度)	合併自治 体の人口 (2015年)	
		合併年	2000年	2005年	2010年			2015年	2000年	2005年	2010年					2015年
小川村	長野県	2010.1	3,620	3,371	3,041	2,665	-6.9	-20.9	39.4	40.8	41.9	45.5	1.4	4.7	1-2	-
旧中条村(長野市)	2010.1	2,886	2,525	2,258	1,917	-12.5	-24.1	38.4	44.6	48.2	53.4	6.2	8.8	0-1	377,598	
麻績村	長野県	2005.10	3,347	3,204	2,970	2,788	-4.3	-13.0	34.9	37.9	40.6	43.4	3.0	5.5	0-1	-
旧坂北村(筑北村)	2005.10	2,204	2,111	1,909	1,712	-4.2	-18.9	30.9	32.4	37.8	42.1	1.5	9.7	0-2	4,730	
木祖村	長野県	2005.4	3,596	3,361	3,134	2,926	-6.5	-12.9	29.2	33.6	35.2	39.9	4.4	6.3	1-3	-
旧檜川村(塩尻市)	2005.4	3,619	3,192	2,854	2,506	-11.8	-21.5	27.8	34.0	39.2	45.7	6.2	11.7	1-3	67,135	
生坂村	長野県	2005.1	2,416	2,160	1,953	1,843	-10.6	-14.7	34.5	37.0	39.5	40.1	2.5	3.1	0-3	-
旧大岡村(長野市)	2005.1	1,544	1,389	1,154	960	-10.0	-30.9	43.7	46.6	50.7	52.8	2.9	6.2	0-0	377,598	
白川村	岐阜県	2004.2	2,151	1,983	1,733	1,609	-7.8	-18.9	21.2	24.5	28.9	31.8	3.3	7.3	0-4	-
旧河合村(飛騨市)	2004.2	1,466	1,364	1,141	1,017	-7.0	-25.4	28.8	30.1	36.2	40.3	1.3	10.2	0-2	24,696	
東白川村	岐阜県	2005.2	2,980	2,854	2,514	2,261	-4.2	-20.8	32.7	35.8	40.1	42.1	3.1	6.3	0-2	-
旧加子母村(中津川市)	2005.2	3,411	3,388	3,071	2,815	-0.7	-16.9	29.3	30.6	34.0	36.7	1.3	6.1	0-2	78,883	
野迫川村	奈良県	2005.9	783	743	524	449	-5.1	-39.6	35.4	39.7	43.7	45.4	4.3	5.7	0-2	-
旧大塔村(五條市)	2005.9	812	609	427	259	-25.0	-57.5	34.0	43.7	54.3	58.7	9.7	15.0	0-2	30,997	
上北山村	奈良県	2005.9	915	802	683	512	-12.3	-36.2	29.1	34.8	42.8	49.2	5.7	14.4	0-4	-
旧大塔村(五條市)	2005.9	812	609	427	259	-25.0	-57.5	34.0	43.7	54.3	58.7	9.7	15.0	0-2	30,997	
天川村	奈良県	2005.9	2,104	1,800	1,572	1,354	-14.4	-24.8	38.2	43.3	44.6	46.3	5.1	3.0	0-4	-
旧西吉野村(五條市)	2005.9	3,911	3,502	3,065	2,526	-10.5	-27.9	31.5	35.2	37.4	44.4	3.7	9.2	1-0	30,997	
古座川町	和歌山県	2005.5	3,726	3,426	3,103	2,826	-8.1	-17.5	42.6	44.7	48.2	52.7	2.1	8.0	1-4	-
旧本宮町(田辺市)	2005.5	3,869	3,570	3,235	2,807	-7.7	-21.4	37.3	41.4	43.6	46.6	4.1	5.2	1-4	74,770	
北山村	和歌山県	2005.10	635	570	486	446	-10.2	-21.8	40.9	42.8	50.4	48.0	1.9	5.2	0-4	-
旧熊野川町(新宮市)	2005.10	2,043	1,907	1,562	1,319	-6.7	-30.8	36.6	39.7	46.1	46.6	3.1	6.9	0-4	29,331	
新庄村	岡山県	2005.3	1,051	1,019	957	866	-3.0	-15.0	37.2	38.2	39.7	41.8	1.0	3.6	0-1	-
旧美甘村(真庭市)	2005.3	1,756	1,561	1,405	1,242	-11.1	-20.4	34.6	38.5	42.3	46.5	3.9	8.0	0-1	46,124	
西栗倉村	岡山県	2005.3	1,831	1,684	1,520	1,472	-8.0	-12.6	32.8	34.0	31.8	34.3	1.2	0.3	0-2	-
旧東栗倉村(美作市)	2005.3	1,408	1,305	1,193	1,055	-7.3	-19.2	33.6	35.1	35.5	38.2	1.5	3.1	0-2	27,977	
上勝町	徳島県	2005.3	2,124	1,995	1,783	1,545	-6.1	-22.6	44.1	48.5	52.4	54.4	4.4	5.9	0-0	-
旧木沢村(那賀町)	2005.3	957	813	618	490	-15.0	-39.7	35.9	42.0	51.8	60.0	6.1	18.0	0-2	8402	
大川村	高知県	2004.10	569	538	411	396	-5.4	-26.4	41.8	43.7	44.3	43.2	1.9	-0.5	0-1	-
旧本川村(いの町)	2004.10	759	689	563	466	-9.2	-32.4	40.3	43.8	47.1	49.8	3.5	6.0	0-4	22,767	
小値賀町	長崎県	2006.3	3,765	3,268	2,849	2,560	-13.2	-21.7	35.1	39.1	43.4	45.7	4.0	6.6	1-0	-
旧早久町(佐世保市)	2006.3	4,010	3,239	2,581	2,187	-18.2	-32.5	33.8	41.8	46.9	49.1	6.7	9.2	-0-1	255,439	
水上村	熊本県	2005.8	2,706	2,587	2,405	2,232	-4.4	-14.1	31.2	37.5	38.5	39.6	3.3	2.1	0-0	-
旧八代市	2005.8	2,775	2,466	2,167	1,877	-11.1	-23.9	31.4	36.8	40.8	47.4	5.4	16.6	0-2	127,472	
鹿山村	熊本県	2005.2	1,824	1,708	1,606	1,510	-6.4	-11.6	28.3	33.1	36.2	39.8	4.8	6.6	0-0	-
旧波野村(阿蘇市)	2005.2	1,736	1,632	1,509	1,354	-6.0	-17.0	30.9	34.4	34.9	38.7	3.5	4.4	0-0	27,018	
諸保村	宮崎県	2006.1	2,402	2,119	1,882	1,739	-11.8	-17.9	30.6	35.3	38.0	40.6	4.7	5.3	0-0	-
旧北郷村(美郷町)	2006.1	2,069	1,958	1,854	1,654	-5.4	-15.5	38.5	42.7	45.4	49.8	4.2	7.1	0-0	5,480	
椎葉村	宮崎県	2006.1	3,769	3,478	3,092	2,808	-7.7	-19.3	30.9	35.7	38.0	41.3	4.8	5.6	0-0	-
旧南郷村(美郷町)	2006.1	2,604	2,342	2,046	1,793	-10.1	-23.4	34.5	40.0	42.7	47.9	5.5	7.9	0-1	5,480	
西米良村	宮崎県	2006.3	1,480	1,307	1,241	1,089	-11.7	-16.7	35.9	40.8	41.5	42.8	4.8	2.0	0-1	-
旧須木村(小川市)	2006.3	2,431	2,227	1,982	1,639	-8.4	-26.4	31.4	34.0	37.6	43.4	2.6	9.4	0-0	46,221	
大和村	鹿児島県	2006.3	2,104	2,013	1,765	1,530	-4.3	-24.0	29.3	32.8	36.3	38.9	3.5	6.1	0-2	-
旧住用村(奄美市)	2006.3	1,906	1,784	1,544	1,292	-6.4	-27.6	29.9	31.6	35.7	41.3	1.7	9.7	0-1	43,156	
宇検村	鹿児島県	2006.3	2,243	2,048	1,932	1,722	-8.7	-15.9	36.3	38.9	37.1	37.9	2.6	-1.0	0-2	-
旧住用村(奄美市)	2006.3	1,906	1,784	1,544	1,292	-6.4	-27.6	29.9	31.6	35.7	41.3	1.7	9.7	0-1	43,156	

別紙 2 隣接した合併・非合併町村の就労人口, 公務就労人口の変化

自治体 (下段は合併旧町村)	就労人口(人)				2000年から 2005年の増 減数	2005年から 2015年の増 減数	公務就労者数(人)				2000年から 2005年の増 減数	2005年から 2015年の増 減数	2000年から2005 年の公務就労減 少寄与率(%)	2005年から2015 年の公務就労減 少寄与率(%)
	2000年	2005年	2010年	2015年			2000年	2005年	2010年	2015年				
留寿都村	1,351	1,366	1,233	1,213	15	-153	88	75	74	77	-13	2	-86.7	-1.3
旧大湊村(伊達市)	753	751	582	522	-2	-229	61	65	26	18	4	-47	-200.0	20.5
壮瞥町	1,803	1,646	1,482	1,390	-157	-256	94	77	83	85	-17	8	10.8	-3.1
旧大湊村(伊達市)	753	751	582	522	-2	-229	61	65	26	18	4	-47	-200.0	20.5
喜茂別町	1,526	1,476	1,317	1,202	-50	-274	104	86	88	83	-18	-3	36.0	1.1
旧大湊村(伊達市)	753	751	582	522	-2	-229	61	65	26	18	4	-47	-200.0	20.5
島牧村	1,084	897	781	697	-187	-200	92	67	71	76	-25	9	13.4	-4.5
旧瀬棚町(せたな町)	1,421	1,221	994	901	-200	-320	101	79	73	54	-22	-25	11.0	7.8
新篠津村	2,117	1,908	1,595	1,569	-209	-339	109	89	83	85	-20	-4	9.6	1.2
旧北村(岩見沢市)	2,255	1,931	1,656	1,429	-324	-502	98	101	51	42	3	-59	-0.9	11.8
中頓別町	1,279	1,067	886	890	-212	-177	98	82	81	78	-16	-4	7.5	2.3
旧歌登町(枝幸町)	1,302	1,123	943	814	-179	-309	126	99	100	75	-27	-24	15.1	7.8
滝上町	1,840	1,528	1,378	1,273	-312	-255	121	105	100	106	-16	1	5.1	-0.4
旧丸瀬布町(遠軽町)	1,031	894	715	610	-137	-284	105	91	55	43	-14	-48	10.2	16.9
更別村	1,894	1,844	1,942	1,843	-50	-1	105	109	105	102	4	-7	-8.0	700.0
旧忠類村(幕別町)	1,007	943	862	837	-64	-106	81	80	52	46	-1	-34	1.6	32.1
真狩村	1,430	1,322	1,242	1,144	-108	-178	91	97	81	86	6	-11	-5.6	6.2
旧洞爺村(洞爺湖町)	1,098	1,039	902	808	-59	-231	75	67	37	32	-8	-35	13.6	15.2
佐井村	1,433	1,168	1,079	973	-265	-195	98	84	78	77	-14	-7	5.3	3.6
旧脇野沢村(むつ市)	1,211	1,082	673	585	-129	-497	90	90	76	64	0	-26	0.0	5.2
蓬田村	1,809	1,647	1,613	1,411	-162	-236	98	91	79	79	-7	-12	4.3	5.1
旧蟹田町(外ヶ浜町)	1,888	1,711	1,509	1,362	-177	-349	128	100	111	80	-28	-20	15.8	5.7
新郷村	1,998	1,846	1,629	1,407	-152	-439	103	96	82	78	-7	-18	4.6	4.1
旧倉石村(五戸町)	1,896	1,804	1,542	1,590	-92	-214	90	56	57	45	-34	-11	37.0	5.1
上小阿仁村	1,494	1,320	1,063	960	-174	-360	83	81	71	85	-2	4	1.1	-1.1
旧阿仁町(北秋田市)	1,913	1,570	1,261	1,106	-343	-464	115	89	69	47	-26	-42	7.6	9.1
東成瀬村	1,664	1,621	1,445	1,318	-43	-303	69	66	54	69	-3	3	7.0	-1.0
旧皆瀬村(湯沢市)	1,593	1,436	1,276	1,198	-157	-238	82	60	50	56	-22	-4	14.0	1.7
檜枝岐村	487	416	351	381	-71	-35	32	41	43	43	9	2	-12.7	-5.7
旧伊南村(南会津町)	1,026	888	757	640	-138	-248	64	51	49	33	-13	-18	9.4	7.3
昭和村	883	782	677	637	-101	-145	61	56	60	68	-5	12	5.0	-8.3
旧南郷村(南会津町)	1,575	1,435	1,236	1,114	-140	-321	78	62	75	61	-16	-1	11.4	0.3
南牧村	1,423	1,089	900	757	-334	-332	58	52	50	49	-6	-3	1.8	0.9
旧中里村(神楽町)	433	328	261	226	-105	-102	49	32	30	20	-17	-12	16.2	11.8
早川町	792	616	516	482	-176	-134	60	54	53	50	-6	-4	3.4	3.0
旧芦安村(南アルプス市)	289	210	184	170	-79	-40	14	6	7	2	-8	-4	10.1	10.0
道志村	1,046	1,065	1,008	944	19	-121	64	59	50	61	-5	2	-26.3	-1.7
旧秋山村(上野原市)	1,108	1,017	908	804	-91	-213	66	53	50	47	-13	-6	14.3	2.8
鳴沢村	1,556	1,565	1,563	1,562	9	-3	58	64	68	73	6	9	66.7	-300.0
旧足和田村(富士河口湖町)	838	771	714	682	-67	-89	37	34	26	23	-3	-11	4.5	12.4
泰阜村	1,104	984	877	930	-120	-54	56	45	42	52	-11	7	9.2	-13.0
旧南信濃村(飯田市)	1,117	958	789	598	-159	-360	50	42	26	20	-8	-22	5.0	6.1
大鹿村	848	747	519	469	-101	-278	43	29	33	40	-14	11	13.9	-4.0
旧上村(飯田市)	429	288	238	178	-141	-110	41	31	22	8	-10	-23	7.1	20.9
王滝村	630	525	485	440	-105	-85	56	50	41	63	-6	13	5.7	-15.3
旧三岳村(木曽町)	1,033	897	693	664	-136	-233	59	54	33	30	-5	-24	3.7	10.3

出所)各年度の『国勢調査』を参照。

自治体 (下段は合併旧町村)	就労人口(人)				2000年から 2005年の増 減数	2005年から 2015年の増 減数	公務就労者数(人)				2000年から 2005年の増 減数	2005年から 2015年の増 減数	2000年から2005 年の公務就労減 少寄与率(%)	2005年から2015 年の公務就労減 少寄与率(%)
	2000年	2005年	2010年	2015年			2000年	2005年	2010年	2015年				
小川村	1,928	1,830	1,422	1,324	-98	-506	71	60	64	58	-11	-2	11.2	0.4
旧中条村(長野市)	1,539	1,223	1,090	904	-316	-319	75	59	35	32	-16	-27	5.1	8.5
麻績村	1,854	1,774	1,452	1,401	-80	-373	64	66	67	83	2	17	-2.5	-4.6
旧坂北村(筑北村)	1,196	1,190	972	862	-6	-328	50	53	35	38	3	-15	-50.0	4.6
木祖村	1,831	1,663	1,542	1,482	-168	-181	76	68	71	87	-8	19	4.8	-10.5
旧楡川村(塩尻市)	2,006	1,732	1,527	1,287	-274	-445	58	49	43	33	-9	-16	3.3	3.6
生坂村	1,248	1,066	904	902	-182	-164	42	32	30	46	-10	14	5.5	-8.5
旧太田村(長野市)	844	745	600	520	-99	-225	51	26	21	14	-25	-12	25.3	5.3
白川村	1,435	1,278	1,029	972	-157	-306	69	62	55	66	-7	4	4.5	-1.3
旧河合村(飛騨市)	896	798	614	521	-98	-277	59	49	47	42	-10	-7	10.2	2.5
東白川村	1,687	1,510	1,317	1,246	-157	-264	64	64	58	72	0	8	0.0	-3.0
旧加子母村(中津川市)	1,835	1,735	1,506	1,538	-100	-197	65	62	51	50	-3	-12	3.0	6.1
野迫川村	374	309	259	201	-65	-108	48	35	31	39	-13	4	20.0	-3.7
旧太塔村(五條市)	352	229	127	96	-123	-133	46	25	18	11	-21	-14	17.1	10.5
上北山村	432	361	322	256	-71	-105	48	49	36	36	1	-13	-1.4	12.4
旧太塔村(五條市)	352	229	127	96	-123	-133	46	25	18	11	-21	-14	17.1	10.5
天川村	945	790	725	670	-155	-120	77	61	55	51	-16	-10	10.3	8.3
旧西吉野村(五條市)	2,156	1,920	1,594	1,429	-236	-491	79	64	62	53	-15	-11	6.4	2.2
古座川町	1,432	1,287	1,131	1,040	-145	-247	124	130	114	107	6	-23	-4.1	9.3
旧本宮町(田辺市)	1,440	1,350	1,211	1,147	-90	-203	102	78	81	79	-24	1	26.7	-0.5
北山村	243	215	159	174	-28	-41	36	26	29	36	-10	10	35.7	-24.4
旧黒野川町(新宮市)	693	620	501	447	-73	-173	59	54	28	29	-5	-25	6.8	14.5
新庄村	524	491	468	450	-33	-41	37	44	39	47	7	3	-21.2	-7.3
旧奥山村(真庭市)	924	795	646	574	-129	-221	46	37	28	25	-9	-12	7.0	5.4
西栗倉村	887	814	692	740	-73	-74	57	38	44	44	-19	6	26.0	-8.1
旧東栗倉村(美作市)	666	619	556	533	-47	-86	39	35	19	24	-4	-11	8.5	12.8
上勝町	1,169	1,003	883	835	-166	-168	58	61	52	55	3	-6	-1.8	3.6
旧木沢村(那賀町)	503	384	234	185	-119	-199	40	33	29	17	-7	-16	5.9	8.0
大川村	288	277	191	181	-96	-96	42	30	29	39	-12	19	109.1	-8.4
旧木山村(いの町)	376	285	207	193	-81	-92	53	34	19	19	-19	-15	20.9	16.3
小塩賀町	1,751	1,559	1,283	1,211	-192	-348	114	109	93	103	-5	-6	2.6	1.7
旧宇久町(佐世保市)	1,564	1,245	1,021	922	-319	-323	97	79	44	44	-18	-35	5.6	10.8
水上村	1,324	1,228	1,136	1,057	-96	-171	67	61	66	63	-6	-2	6.3	-1.2
旧泉村(八代市)	1,281	1,108	981	840	-173	-268	76	60	41	27	-16	-33	9.2	12.3
産山村	1,059	954	899	822	-105	-132	52	46	42	45	-6	-1	5.7	0.8
旧波野村(阿蘇市)	932	865	805	769	-67	-96	52	41	36	25	-11	-16	16.4	16.7
諸塚村	1,222	1,093	947	970	-129	-123	81	65	67	71	-16	6	12.7	-4.9
旧北郷村(美郷町)	1,018	1,014	847	790	-4	-224	55	51	44	47	-4	-4	100.0	1.8
権栗村	2,004	1,754	1,515	1,441	-250	-313	127	91	103	106	-36	15	14.4	-4.8
旧南郷村(美郷町)	1,304	1,134	987	759	-170	-335	86	77	56	50	-9	-27	5.3	8.1
西米良村	836	740	638	590	-96	-190	80	64	59	65	-16	1	16.7	-0.5
旧栗木村(小林市)	1,244	1,160	1,014	843	-84	-317	87	73	47	50	-14	-23	6.2	7.3
大和村	870	805	618	576	-65	-229	112	108	78	110	-4	2	17.7	-0.9
旧佐用村(竜美市)	686	687	533	488	1	-199	117	96	90	60	-21	-36	-2100.0	18.1

別紙 3 2005～2015年産業分類別就業者数増減（人口 1 万人未満過疎指定市町村 = 2000年時点）

	増減率（％）			増減数（人）			増減シェア（総数の増減＝100）		
	非合併	合併（本庁）	合併（周辺）	非合併	合併（本庁）	合併（周辺）	非合併	合併（本庁）	合併（周辺）
総数	▲ 16.5	▲ 16.1	▲ 20.5	▲ 92,797	▲ 26,893	▲ 269,404	100.0	100.0	100.0
農業	▲ 22.4	▲ 27.5	▲ 31.5	▲ 25,541	▲ 7,918	▲ 79,485	27.5	29.4	29.5
林業	3.1	29.3	20.8	226	284	1,909	▲ 0.2	▲ 1.1	▲ 0.7
漁業	▲ 22.0	▲ 17.4	▲ 30.0	▲ 3,759	▲ 696	▲ 10,931	4.1	2.6	4.1
鉱業・採石業・砂利採取業	▲ 41.5	▲ 46.5	▲ 35.6	▲ 557	▲ 133	▲ 954	0.6	0.5	0.4
建設業	▲ 32.3	▲ 32.6	▲ 33.4	▲ 22,098	▲ 6,295	▲ 50,509	23.8	23.4	18.7
製造業	▲ 21.7	▲ 18.6	▲ 23.4	▲ 13,770	▲ 4,375	▲ 46,046	14.8	16.3	17.1
電気・ガス・熱供給・水道業	6.7	▲ 12.7	▲ 8.5	159	▲ 74	▲ 326	▲ 0.2	0.3	0.1
情報通信・運輸業	▲ 10.8	▲ 12.1	▲ 12.5	▲ 1,966	▲ 757	▲ 6,032	2.1	2.8	2.2
卸売・小売・不動産業	▲ 22.8	▲ 22.9	▲ 24.4	▲ 14,706	▲ 5,150	▲ 39,802	15.8	19.1	14.8
飲食店・宿泊業	▲ 6.7	▲ 1.0	▲ 8.4	▲ 2,124	▲ 72	▲ 5,063	2.3	0.3	1.9
金融・保険業	▲ 21.0	▲ 19.6	▲ 20.3	▲ 1,044	▲ 336	▲ 2,461	1.1	1.2	0.9
医療・福祉	17.4	17.8	14.5	8,386	3,083	18,052	▲ 9.0	▲ 11.5	▲ 6.7
教育・学習支援業	▲ 14.8	▲ 11.3	▲ 21.6	▲ 3,023	▲ 692	▲ 9,116	3.3	2.6	3.4
複合サービス事業	▲ 36.6	▲ 35.0	▲ 41.0	▲ 7,028	▲ 1,710	▲ 16,254	7.6	6.4	6.0
サービス業（他に分類されないもの）	▲ 16.2	▲ 13.7	▲ 14.1	▲ 8,319	▲ 2,064	▲ 15,693	9.0	7.7	5.8
公務（他に分類されないもの）	0.3	▲ 6.5	▲ 29.0	89	▲ 486	▲ 16,524	▲ 0.1	1.8	6.1
分類不能の産業	319.0	104.8	403.6	2,278	498	9,831	▲ 2.5	▲ 1.9	▲ 3.6

別紙 4

市町村合併と小学校統廃合について（2019 年 11 月調査）

2000（平成 12）年の国勢調査で人口が 2000 人以下の町村のうち、同年以降、市町村合併により消滅した町村の小学校の設置状況を調査した。その結果、合併町村 113 町村のうち、少なくとも 19 町村で小学校が消滅し、1 村で休校となっていた（表 1）。

表 1 合併市町村における小学校の閉校・休校

	合併前の町村名	合併後の町村名 (合併年月日)	小学校	閉校・休校日	備考
1	群馬県中里村	神流町 (2003(平成15)年4月)	中里小学校	2004(平成16)年3月31日閉校	万場小学校に統合
2	埼玉県大滝村	秩父市 (2005(平成17)年4月)	大滝小学校	2014(平成26)年3月31日閉校	荒川西小学校に統合
3	富山県平村	南砺市 (2004(平成16)年11月)	平小学校	2014(平成26)年3月31日閉校	平小学校および上平小学校を統合して上平小学校になった
4	石川県吉野谷村	白山市 (2005(平成17)年2月)	吉野谷小学校	2008(平成20)年3月閉校	吉野谷小学校および尾口小学校は統合して白嶺小学校になった
5	山梨県三富村	山梨市 (2005(平成17)年3月)	三富小学校	2016(平成28)年3月閉校	4校統合して笛川小学校になった
6	山梨県上九一色村	一部甲府市 (2006(平成18)年3月)	上九一色小学校	2008(平成20)年3月閉校	中道南小学校に統合 なお、上九一色村は甲府市と富士河口湖町とに分村となった。 富士河口湖町の管轄となった精進小学校は平成23年に勝山小学校に統合されたが、富士豊茂小学校は存在する。
7	岐阜県久瀬村	揖斐川町 (2005(平成17)年1月)	久瀬小学校	2014(平成26)年3月31日閉校	北方小学校に統合
8	岐阜県藤橋村	揖斐川町 (2005(平成17)年1月)	藤橋小学校	2007(平成19)年3月31日閉校	北方小学校に統合
9	岐阜県高根村	高山市 (2005(平成17)年2月)	高根小学校	2007(平成19)年3月31日閉校	朝日小学校に統合
10	静岡県龍山村	浜松市 (2005(平成17)年7月)	龍山第一小学校	2014(平成26)年3月31日閉校	横山小学校に統合
11	愛知県富山村	豊根村 (2005(平成17)年11月)	富山小学校	2015(平成27)年3月閉校	豊根小学校に統合
12	三重県大内山村	大紀町 (2005(平成17)年2月)	大内山小学校	2009(平成21)年3月閉校	大紀小学校に統合
13	奈良県大塔村	五條市 (2005(平成17)年9月)	大塔小学校	2018(平成30)年3月31日閉校	西吉野小学校に併設 (但し、平成23年9月の台風被害で校舎が使えなくなったため)
14	島根県布施村	隠岐の島町 (2004(平成17)年10月)	布施小学校	2010(平成22)年閉校	中村小学校と統合され北小学校になった
15	岡山県阿波村	津山市 (2005(平成17)年2月)	阿波小学校	2014(平成26)年3月閉校	加茂小学校に統合
16	徳島県木沢村	那賀町 (2005(平成17)年3月)	木沢小学校	2014(平成26)年3月閉校	相生小学校に統合
17	徳島県美郷村	吉野川市 (2004(平成16)年10月)	中枝小学校	2007(平成19)年4月1日休校 2018(平成30)年4月1日閉校	
			種野小学校	2018(平成30)年3月31日閉校	4校が統合し2018年4月高越小学校開校
18	徳島県一字村	つるぎ町 (2005(平成17)年3月)	古見小学校	2015(平成27)年4月1日閉校	貞光小学校に統合
19	愛媛県関前村	今治市 (2005(平成17)年1月)	岡村小学校	2019年3月(平成31年度)休校	
20	大分県上津江村	日田市 (2005(平成17)年3月)	上津江小学校	2012(平成24)年3月閉校	上津江小学校と中津江小学校が統合して津江小学校になった

表 1 は、2000（平成 12）年以降、市町村合併により消滅した町村の小学校の閉校の有無をインターネットで検索した上で、合併後の市町村の学校設置条例で当該小学校の設置の有無を確認し、不明な場合は合併後の市町村教育委員会に電話で確認をした。

なお、2000（平成 12）年の国勢調査で人口が 2000 人以下の町村のうち、合併していない町村の小学校の存在も調査した。該当する自治体の学校設置条例を確認し、例規集が掲載されていない自治体はすべて小学校の HP があったため、今年度更新されているかどうかで判断した。その結果、非合併町村で小学校の存在しない町村はなかった。

「地方公共団体の広域連携」に係る第32次地方制度調査会 答申に対する会長声明

本年6月26日、第32次地方制度調査会は「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」（以下「本答申」という。）を公表した。

当連合会は、2018年10月24日付け「自治体戦略2040構想研究会第二次報告及び第32次地方制度調査会での審議についての意見書」及び本年3月18日付け「第32次地方制度調査会で審議中の圏域に関する制度についての意見書」において、「圏域」を法制化し、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは、憲法上の保障である地方自治の本旨との関係で、看過できない問題があることを指摘し、第32次地方制度調査会が、平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証、国土政策の観点からの検討及び国土形成計画・都市計画等との整合性の検討並びに地方自治の本旨に立脚した検討と全国市長会及び全国町村会等の意見等の十分な考慮をすることのないまま、「圏域」又はそれにつながる法律上の枠組みを設けることについて答申することは、拙速であるとして、反対してきた。しかしながら、結局、それらの検証等が十分に行われることのないまま、本答申は公表されるに至った。

本答申は、「第4 地方公共団体の広域連携」において、「核となる都市と近隣市町村による連携のプラットフォームとして進められている定住自立圏・連携中枢都市圏の形成については、相当程度進捗した」としている。また、「連携協約等により、市町村間で連携して行う施策等を記載する計画（以下「連携計画」という。）を作成する等の役割を担う市町村（以下「連携計画作成市町村」という。）の役割と責任が明確化され」、「適切かつ円滑な合意形成に資するものと評価できる」として、「連携計画作成市町村が連携計画を作成する際の合意形成過程のルール化」や「他の市町村の十分な参画を担保する仕組み」を法制度として設けること、また、「関係市町村の区域全体の共や私の担い手が参画する場において連携計画が検討されるようにするようにし、加えて、連携計画に盛り込むべき取組について共や私の担い手からの提案を可能にする仕組み」を法制度として設けることが考えられるとしている。さらに、「（中心）市町村から都道府県に対して、近隣市町村の区域に係る都道府県の事務の委託を要請できるようにする仕組みを法制度として設けることが考えられる」としている。

これらは、中心市が近隣市町村を主導するという関係性を前提として、定住自立圏・連携中枢都市圏における中心市（「連携計画作成市町村」という言葉に置き換えている）による広域的な計画づくりのルール化及び都道府県から中心市への近隣市町村を含めた権限移譲について、法制化を指向するものといえる。

特に、連携計画作成市町村による広域的な計画づくりのルールの法制化については、その是非を含めて、関係者と十分な意見調整を図りつつ検討がなされる必要があるとしながら、同時に、答申素案まで記載がなかったにもかかわらず、答申案の段階から新たに「法制度化」という言葉を使用し、「連携計画作成市町村以外の市町村の参画を担保する確実な方策は法制度化であり」という記述を書き込み、法制化に向けた検討を答申する内容となっている。広域連合や機関の共同設置等の市町村の対等・平等を前提とする既存の広域連携の様々な手法について検討することなく、中心市が主導する仕組みである定住自立圏・連携中枢都市圏のみをことさらに取り上げていることも考え合わせると、これは、当連合会が問題点を指摘してきた「圏域」又はそれにつながる法律上の枠組みを指向する内容であると解される。

本答申において法制度化が指向されている中心市が主導する連携中枢都市圏等の広域連携制度は、中心市に権限と財源を集中し、市町村の対等・平等を損ない、中心市と周辺市町村との間に格差を生じさせ、周辺部の衰退を助長してしまう可能性があり、憲法上の保障である地方自治の本旨の基本的内容をなす、地方自治の基礎的単位である市町村の「住民自治」と「団体自治」を脅かすおそれがある。それにもかかわらず、連携中枢都市圏等の実証的な分析検証や様々な観点からの検討等を十分に行うことなくなされた本答申は、拙速に行われたものと言わざるを得ない。

憲法上の保障である地方自治の本旨との関係で問題を有する制度の法制化を指向するような本答申が、拙速な審議により行われたことは遺憾である。当連合会は、今後の「地方公共団体の広域連携」の在り方の検討が、地方自治の本旨にのっとり、より慎重に行われることを求める。

2020年（令和2年） 6月26日

日本弁護士連合会

会長 荒 中

オンラインシンポジウム

都道府県と市町村との間の役割分担決定方法の
在り方（２０２３年５月２９日開催）

反訳文

日本弁護士連合会

法律サービス展開本部自治体等連携センター

司会 ただいまより、オンラインシンポジウム「都道府県と市町村との間の役割分担決定方法の在り方」を開始いたします。本日のスケジュールは、事前にダウンロードしていただいた配布資料の最初に掲載してございます。

開会に当たり、小川淳日本弁護士連合会副会長より、ご挨拶を申し上げます。お願いいたします。

小川 皆様、こんにちは。本日は、お忙しいところ、当連合会のオンラインシンポジウムにご参加いただき、まことにありがとうございます。主催者の日本弁護士連合会を代表して、本シンポジウムを企画した法律サービス展開本部自治体等連携センターの担当副会長である私から、ご挨拶を申し上げます。

昨今、自治体の各種政策実現手段として、条例の役割が増しています。日弁連では、「法化社会における条例づくり」として、毎年シンポジウム等を開催し、各自治体における条例の立案に法の専門職である弁護士が関与することの重要性をお伝えしてきました。今回、第9回となる本シンポジウムでは、都道府県と市町村との間の役割分担決定方法の在り方に焦点を当てながら、地方公共団体の役割を踏まえ、住民にとって適切な事務配分、事務分配がどのようになされるべきかについての考察を深めることを予定しております。本日は、この分野に造詣の深い第一線でご活躍の方々、また、自治体の現場でご活躍の方々に、講師・パネリストとしてご登壇いただきました。充実した検討・議論ができるものと期待しております。

最後に、本シンポジウムが、ご参加いただいた皆様と当連合会にとって、有意義なものとして心と記憶に残ることを願って、冒頭の挨拶とさせていただきます。

司会 ありがとうございます。それでは、早速、講演「都道府県・市町村の役割と権限分配の在り方について」に入ります。人見剛様、お願いいたします。

人見 ただいまご紹介をいただきました、早稲田大学のロースクールで行政法と地方自治法を担当しております、人見剛と申します。よろしくお願いいたします。本日のシンポジウムの主要なターゲットは、事務処理特例条例の活用の問題ですが、私の報告は、その周辺の問題である国と地方公共団体の役割分担や、事務処理特例制度の地方自治法制の中における位置づけなども含めて、お話をさせていただきたいと思います。

では、配布した4ページのレジュメに即して、お話をさせていただきます。最初に「はじめに」ということで、事務処理特例制度の周辺に関わる問題に言及させていただいたあと、都道府県・市町村間の役割分担、権限分配の一つのデフォルト、地方自治法制上の基本的な枠組みについて、コメントさせていただきます。そして、「動態」と書きましたが、それを自治体などの意思決定によって動かしていく全体像を見たあと、最後に、本シンポジウムの主要なターゲットである条例による事務処理特例制度の意義と課題について、制度的な解説にとどまってしまうかもしれませんが、概要をお話しさせていただきたいと思います。

人見 はじめに、条例の事務処理特例制度に関わる周縁的な問題について、お話をさせていただきます。まず最初に、概念論議になってしまいましたが、タイトルでも「役割と権限分配」となっています。このような「役割分担」、「権限分配」、「事務分配」といった概念がどのような関係にあるのか、少し考えてみたいと思います。

1 「役割」と「権限」、「事務」分配と「権限」分配

役割分担については、地方自治法1条の2に規定されていまして、「地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」などと、「役割」という概念が使われています。私の理解するところ、地方自治法は組織法としての性格と作用法としての性格の両面があると思いますけれども、1条の2などで定められている役割は、組織法としての地方自治法における組織的な行政主体の個々の事務の包括的・一般的な束としての役割を指します。国の役割なのか、多様な地方公共団体の役割なのかという組織的な役割分担の定めであると理解できるのではないかと思います。

他方、「事務」分配については、地方自治法2条3項から6項などで都道府県と市町村の間における事務分配、事務配分の規定があるわけですが、これは、やはり組織法としての地方自治法において、広域自治体としての都道府県、基礎的自治体としての市町村間におけるより具体的な所掌事務の分配の基本を定めたもので、組織法的なルールだと思います。

最後の「権限」分配ですが、道路交通法、建築基準法、生活保護法などの作用法たる個

別法において、知事が処理する、市町村長が処理する、あるいは大臣が処理するという、所掌事務の枠内での行政機関の具体的な事務処理権限の分配の話と考えられるのではないかと思います。

ちなみに、本日の報告の中でも、このあと山形県の実務処理特例条例の実際のご報告がありますが、資料集の 81 分の 26 では明確に「権限」と「事務」を書き分けて、権限については移譲可能な権限をリストアップし、事務については移譲に係る基本的な考え方を示すなど、明確に区別されております。この区別がどのような意味合いであるのかについては、私が今、ここで報告したようなものとは異なっているかもしれませんが、これについてもご意見、ご質問などをいただければ幸いです。

このような私なりの整理をしたうえで、本シンポジウムの主要なターゲットである条例による事務処理特例制度は、組織法かつ作用法としての地方自治法によって特別に授権された都道府県条例による個別作用法上の具体的な事務処理権限の変動をもたらす再分配制度だと理解したいと思っております。

2 国・地方間の役割分担

では、概念論議はこの程度にいたしまして、本日の都道府県・市町村間の事務分配、役割分担に関わりまして、その周辺的な問題として、そもそも都道府県や市町村を包括した地方公共団体と国との間の役割分担。それから、都道府県・市町村といった地方公共団体、さらには国を含めた、広い意味での政府と私人、一般民間人との間の役割分担という問題も、現代の地方自治をめぐる重要なポイントですので、それについても若干触れておきたいと思っております。

先ほども言及しましたように、地方自治法 1 条の 2 で、自治体の役割は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施することだとされています。そして、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねるという基本的な組織法的な役割が規定されており、国の役割は、それ以外の「国が本来果たすべき役割」ということで、レジュメに挙げられているような①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、などと 4 つの類型を規定しております。これらの各役割に属する事務が、建築基準法や生活保護法などの個別作用法において、大臣が行う、都道府県知事が行う、あるいは市町村長が行うという形で規定されているわけです。

よく言われることですが、日本のこのような国・地方間関係の役割分担、事務配分は、大きな事務が地方公共団体に割り当てられているという意味で、ここではドイツ語で Dekonzentration と書いておりますが、かなり地方に「分散」されています。ただ、その分散された事務処理権限が、国の強い関与の下で、従前は機関委任事務制度の下で、国によって実質的に握られているという意味で、Dezentralisation、「分権」にはなっていないといわれていたわけです。従って、第 1 次分権改革における機関委任事務制度の廃止は、

分散されている公的機能が十分な分権になっていなかったものを、自治体の事務に変換するという形で分権を実現することを目指したといわれるところであります。

現状がそうである以上、国から自治体に更に事務を分散させ、国が強い利害関係を持つ、あるいは関心を持つような役割まで自治体に分配していくことになりますと、それはそれとして分権の方向性ではあるわけですが、国の関与が拡大します。あるいは、そのような事務を処理するだけの行財政能力を自治体を持つべきだという形で、いわゆる「受け皿論」と呼ばれるような市町村合併を——実際に招いた部分もあるわけですが——かえって招きかねません。さらには、受け皿論の究極な形として、道州制の導入という問題を導きかねないという批判があったことは、周知のところだと思います。

3 政府（国と地方公共団体）と私人＝民間の間の役割分担

最後に、このような国・地方公共団体の役割分担の他に、民間・私人との間の役割分担も、今日、大きな問題になっています。民営化、指定管理者制度、指定確認検査機関、民間委託等々、自治体の行政事務についても、私化あるいは民間化と呼ばれる動向が進んでいます。これについても、確かに公的サービスを全て国や自治体などの行政主体が担わなければならないということにはならないわけですが、民間化にも一定の限界がないか。あるいは、民間化できるとしても、特に公的サービスについては、それが地域住民にきちんと行き渡るような制度的な担保が必要だということで、ドイツなどでは「保障国家」という言い方をしますが、国や自治体においては保障責任の担保が求められるはずです。

そのような意味では、民間化と規制緩和はいわば矛盾するものです。民間化すれば民間化するほど、その民間が担う行政サービスなどを行政がきちんとモニタリングして、それを担保する規制を新たに加えていかなければならず、規制を新設ないし強化することになるということで、民間化と規制緩和は逆方向であるといわれたりもするところだと思います。以上、本日のテーマのやや周辺的な問題について、最初に触れさせていただきました。

では、いよいよ本日のテーマである、都道府県と市町村間の役割分担、権限分配の問題に入りたいと思います。これも皆さんは周知のところで、今更ではありますが、基調報告と称する前座の役割として、お話しさせていただきたいと思います。

4 都道府県・市町村間の役割分担と権限分配の静態

まずは、ここでは「静態」と書かせていただきましたが、地方自治法が定めている基本形と、その修正形といたしました。基本形は、言うまでもなく地方自治法2条2項、3項が規定しておりますように、法律上、市町村と都道府県がそれぞれ基礎的自治体、広域自治体という性格づけがされ、自治体が担う事務事業については一般的に市町村がそれを処理するという、かつての「シャープ勧告」や「神戸勧告」に見られたような市町村優先原則などと言われていたものが、地方自治法上、明文で取り入れられていると言ってもよい

のかもしれませんが。これに対して、広域自治体である都道府県については、地方自治法 2 条 5 項で、非常にざっくりとした分類ではありますが、広域事務、連絡調整事務、補完事務という三つの事務を処理することが役割だと定められています。これが基本形です。

このことについて、私なりに今回の報告に即すように説明するとしますと、組織法としての地方自治法において、市町村は一般的に地域における事務を処理すると定められ、都道府県は、広域の事務、連絡調整事務、補完事務の 3 種に限定して処理すると定められています。これは、組織法として一般的にそのように規定されているだけですので、個別行政作用法において、都道府県の事務とされている広域事務、連絡調整事務、補完事務について事務処理権限を変動することは、当然、許されると理解されるわけであります。

ただ、地方自治法自体もこの基本形に修正を加えていまして、これが、いわゆる大都市制度になります。大都市制度には大きく 2 種類ありまして、広域自治体の事務権限を拡張する形の都政・特別区制度と、逆に基礎的自治体の事務権限を対都道府県との関係で拡大する、指定都市・中核市の制度があります。これも言わずもがなのことですが、確認しておきたいと思います。

都政・特別区制度については、特別地方公共団体である特別区も、地方自治法上、基礎的自治体という位置づけになりました（自治法 281 条の 2 第 2 項）。そこでは、都が処理する事務以外を特別区が一般的に処理すると定められつつ、都道府県の事務とされた広域、連絡調整、補完事務以外に、以前は「統一事務」という事務類型が認められていたものが、第 1 次分権改革で廃止されることになりました。その統一事務が都政・特別区制度では残存しており（自治法 281 条の 2 第 1 項）、大都市地域における一体的処理事務という形で、上下水道、消防、ごみ処理などが典型ですが、これらが広域自治体としての都の事務になっています。

これに対して指定都市・中核市制度は、その逆方向で、都道府県事務を基礎的自治体である市が担っていく制度です。特に指定都市制度は、原始地方自治法では定められていた都道府県から大都市が抜けるという特別市制度が、結局は使われずに廃止されたことの代償措置という感じで導入されたものです。地方自治法 252 条の 19 において、社会保障、医療・衛生、まちづくり、その他、個別法に基づいて、広く指定都市には広域自治体である都道府県が与えられています。さらに、特例市を吸収した新しい中核市制度においては、指定都市制度に準ずる形で都道府県が配分されていることは、周知のところだと思います（自治法 252 条の 22）。

5 都道府県・市町村間の役割分担と権限分配の動態

以上が一応、地方自治法が定めているデフォルト、静態ですが、これを自治体の意思で変動させる、動態というところになります。まず、指定都市制度の下で、広域自治体である都道府県が処理している広域的事務を、指定都市の区域においては市が担っているという関係が、いわゆる二重行政問題として大阪などで論じられることになりました。2014 年

の第4次地方分権一括法では、県費負担教職員の定数決定や給与などの負担、あるいは病院開設許可の権限などの都道府県の事務を指定市に移すという形で、基礎自治体へ変動させる措置が執られ、かつ、二重行政の解決問題として、指定都市都道府県調整会議（自治法 252 条の 21 の 2）が設置されるなどの改正がもたらされたわけです。

しかし、大阪では、広域自治体の側に指定市の広域事務などを吸収するという、いわゆる「大阪都構想」、すなわち市を廃止して都政を導入するという構想が強く推し進められ、法律上の手当てもされたわけですが、最終的に挫折しました。そして、ごく最近、私も知ったのですが、正式な名称は「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例」、通称「広域行政一元化条例」が制定されて、このあと紹介するような協議会の設置、機関の共同設置、法人の新設、事務委託などの手段を通じて、指定都市の大阪市の事務を大阪府に移譲することが条例によって行われています。これは事務処理特例条例ではありませんが、地方自治法の事務の共同処理の仕組みを利用して、府の側に事務を移譲することが行われています。

次に、そこにもありますが、法律上の事務配分の自治体の意思による変動をもたらす方法として、事務の共同処理制度の利用が見られます。地方自治法が定めている事務の共同処理のメニュー（自治法 252 条の 2 以下）として、条文の順番で並べますと、連携協約、協議会の設置、機関の共同設置、事務委託、事務の代替執行、職員の派遣、そして、広域連合や一部事務組合といった新しい法人の設置（自治法 284 条以下）などがありますが、この中で事務の権限の移動をもたらすものは、事務委託と、法人を設置して法人の事務にするという組合の制度の活用です。また、新しい連携協約も、協約の定め方によっては、事務の変動がもたらされると思われます。

ちなみに、令和3年の総務省の調査では、このような事務の共同処理方法のうち、特に都道府県・市町村間で一番活用されているものは、事務委託のようです。2,255 件の共同処理方式のうち、95.2%の 2,146 件が、事務委託だと報告されているところです。

都道府県・市町村間の役割分担、権限分配を、このような事務の共同処理方式を使って動かすという動態の他に、第1次地方分権改革で、それまで行われていた都道府県知事から市町村長への機関委任といった方式（旧自治法 153 条 2 項）に代わるものとして、都道府県条例による事務処理特例という制度が新たに設けられました（自治法 252 条の 17 の 2）。これが、本日の主要なテーマになります。

3 種類書きましたが、都道府県知事から市町村長へという地方自治法 252 条の 17 の 2 が定めているものの他、地方自治法 283 条 1 項で、市に関する規定は特別区にも適用されますので、都知事から区長へも使えるものと思われます。この他、自治法 291 条の 2 の第 2 項、第 3 項で、都道府県から都道府県が加入しない広域連合への条例による事務処理特例の規定が設けられています。この 3 種類があるわけですが、もちろん本日の主要なテーマは、都道府県知事から市町村長への事務処理特例になろうかと思います。

6 条例による事務処理の特例制度の意義と課題

(1) 条例による事務処理特例制度の意義

ようやく本論になります。まず、条例による事務処理特例制度は、地方自治法上、極めて重要な意義を持つ制度だと考えます。広域自治体である都道府県から基礎自治体へ事務を移譲し、しかも都道府県の権限ではなくなりますので、一般的には、住民に身近な行政のより実効的な実現に資すると言うことができると思います。先ほども触れましたように、従前は機関委任事務方式で、かえって都道府県の関与を引きずっていくことになっていたわけで、それに代わるものとしての意義があります。

また、第1次分権改革で、とりわけ都道府県の役割として定められていた広域事務、連絡調整事務、補完事務の3種の事務のうち、補完事務は定性的に定まるのではなく、市町村の行財政能力によって相対的に定まってくるので、市町村の実情に応じて、市町村が処理するものは都道府県の実務にしておく必要がないということでもあります。そのような新しい補完事務の概念にも適合的な仕組みだといえると思います。

さらに、理論的に最も重要だと思うことは、法律で「都道府県知事が処理する」と決められているにもかかわらず、都道府県が条例を制定することによって、その事務処理権限が市町村長に変わります。法律で定められている規定を市町村条例で変動させるということです。かつて第2次分権改革で大いに期待が盛り上がった、条例で法律を上書きして変えるという、一種のいわゆる上書き条例であるとも言えることができます。

また、都道府県知事の処理する事務ではなくなり、市町村長が処理する市町村の実務に変わります。市町村は、その事務処理について、必要とあれば条例を制定することが可能となります。むしろ法令根拠事務については、昔風の言い方で言いますと法律施行条例ですが、法律を実施するための県条例が定められていたとしても、事務処理特例で市町村の実務になった場合には、県の法律実施のための条例は市町村には適用されずに、市町村が独自に条例を定めることになります。かくして、基礎的自治体の地域の実情に応じた事務処理が確保されることになります。

このことが、裁判例でも明確に前提とされています。有名な墓地埋葬法のケースです。墓地埋葬法は、墓地営業などの許可について、全く要件などを定めていない白地要件規定になっていまして、都道府県がそれについて法律を施行するための条例を定めています。本件事件が起きた埼玉県でも同様ですが、県から墓地経営許可等の事務の移譲を受けた越谷市が「経営法人の事務所が市内になければいけない」という在市区要件を独自に定め、それに違反するとしてある宗教法人が不許可になり、これを争ったケースです。判決は、事務移譲を受けた越谷市のそのような条例が適法・有効であることを前提に不許可処分は違法ではない、としています（さいたま地判平成21年12月16日判例自治343号33頁）。

(2) 移譲される事務の範囲

では、このような事務処理特例制度で、どの程度の事務の移動がされているかという点

ですが、配布資料の 81 分の 54 に、資料 7 として、政府が調べたデータがあります。2013 年の調査では、217 法律で事務移譲がありました。これが、平成 30 年、2018 年には 230 法律であることを示しております。具体的に都道府県別で見ますと、新潟県が 98 法律、静岡県が 91 法律で、ナンバー 1 と 2 です。本日シンポジウムに加わってくださっている山形県が 31 法律、埼玉県が 79 法律、大阪府が 78 法律と、2018 年の時点での事務処理特例の活用状況が示されております。住民に身近な行政について、広域自治体から基礎的自治体への事務移譲が、それなりに積極的に取り組まれています。

さて、地方自治法 252 条の 17 の 2 によりますと、移譲される事務は都道府県知事の権限に属している事務に限られているわけですが、別途、地教行法 55 条に基づいて、都道府県教育委員会の事務も移譲されることが定められております。その他に、都道府県と市町村で共通にある行政委員会として、選挙管理委員会と人事委員会と——委員会ではありませんが——監査委員がありますが、松本英昭コンメンタールでは、「都道府県選挙管理委員会の権限を市町村県選挙管理委員会に移すことは考えにくい」ということで——多分そうなのだろうと思いますが——、事務処理特例は定められていません。また、人事委員会や監査委員は、当該自治体の内部運営に関わる権限を持っているわけで、それを市町村に移譲することは制度上なじみませんから、結局、知事の権限と都道府県教育委員会の権限が対象になることになります。

ここまでは、法律に基づく事務を前提に考えてきましたが、都道府県が条例で独自に創設した事務、あるいは都道府県規則による事務、都道府県の要綱に基づく事務なども考えられるわけですが、一番問題になるものは、都道府県条例によって創設された事務です。これを市町村に移譲することについては、学説上、批判があります。すなわち、市町村が処理する事務を都道府県条例で創設することは、都道府県と市町村の対等・並列関係とそぐわないという見地から、批判があります。松本コンメンタールでは否定してはいませんが、都道府県条例で設けた事務の全部を市町村に移譲したり、全ての市町村に移譲することなどは、都道府県条例で市町村の事務を新たに創設することに対する疑念から否定されるという解説がされていまして、部分的に移譲することは可能という解説になっています。ですが、学説では批判があるところです。

この他、あくまでも移譲されるものは都道府県知事の権限ですので、法令が「都道府県条例を制定して、その事務を処理すべし」と定めている場合に、条例制定それ自体を市町村に移譲することはできないと解されますし、松本コンメンタールでも、そのような解説になっています。ただ、屋外広告物法は、その限りで移譲できた方がいいと立法者が考えて、そのような条例制定権も市町村に移譲できるという明文の規定を 28 条に置いています。逆に言いますと、このような規定がなければ、条例制定それ自体の移譲は難しいと解されているのだと思われます。

都道府県の規則に基づく事務については、法令に根拠があって、その法令に基づいて都道府県が規則を定めている場合は、明文の規定で認められていると考えられます（自治法

252 条の 17 の 2 第 2 項括弧書き)。要綱に基づくものについては、さすがに松本コメントも否定的ですが、これは立法技術的なことが理由になっているのかもしれませんが。

この他、一番問題になるのではないかと思うものは、事務の性質上、広域性や専門技術性などに即して、市町村に移譲し難いものです。条例による事務処理特例が主に想定していると考えられるものは補完事務であって、広域事務は、やはり難しい面があるかと思います。この点につきまして、本日の配布資料の 81 分の 46 で、埼玉県の権限移譲の具体例として、パスポートの交付、浄化槽設置の届出受理等、屋外広告物の許可等、NPO 法人の設立認証等が挙げられています。

最後の NPO 法人の設立認証等については、下の方に細かい字で※がついていて、事務移譲するけれども、市町村域を越えて複数の事務所を置く場合は県が担当とされていて、一つの基礎自治体の区域で完結しないものについては、都道府県が処理するということですね。このような境界問題は、別途、対応の仕様があるとは考えますが、複数の市町村にまたがった場合に、事務移譲された市町村から複数の許可などを取らなければいけないと、私人の側にとっての負担にもなりますので、都道府県が一元的にやる方がふさわしいということもいえると思いますので、事務の性質による制約もありうると思います。

(3) 都道府県と市町村の間の調整

それから、事務処理特例制度をめぐりましては、配布資料の 81 分の 55 にある第 30 次地方制度調査会の答申で、この制度の抱える問題点として、都道府県の意向が、移譲事務の内容に強く反映しているのではないかと。第 2 に、都道府県の財政措置が不十分なのではないかといった二つが論じられています。ここに「市町村との調整と財源なき地方分権の危惧」と書いた問題点ですが、それぞれについて、若干の議論の蓄積があるところです。

地方自治法の条文上は、都道府県と市町村の協議によるわけですが、協議制には、同意を要する協議と要さない協議があります。同意を要さないと言っても、誠実な協議はしなければいけないのですが、最終的に同意までは求められていないものがありまして、条例による事務処理特例制度については、同意までは求められていないわけです。ただ、学説では、立法論としても解釈論としても、実質的に同意が必要だとされています。本日のアンケートなどのデータをぱらぱらと拝見した限りでは、同意とまでは言わないかもしれませんが、市町村の納得を得た事務移譲がされているのではないかと期待したいと思います。

ちなみに、条例による事務処理特例とは違いますが、例えば中核市の指定をする場合には、そもそも市から申し出をすることが前提で、市と都道府県それぞれの議会の議決を経た同意が前提になっています（自治法 252 条の 24）。制度として別の制度ですから、直ちに同じであるべきだとはならないかもしれませんが、類似の制度として、このようになっていることも指摘しておきたいと思います。

そして、2004 年改正で、この制度の活用促進の観点だと思いますし、市町村ときちんとした調整がつくという意味でも重要だと思いますが、市町村からの事務移譲の要請制度が

導入されました。これは、あまり活用されていないとどこかの資料に書いてあったと思いますので、実例等があるのであれば、教えていただきたいと思うところではあります。

さらに、市町村が納得できないにもかかわらず、押しつけ的に事務が移譲された場合に、事務返上手続きなども用意しておくべきではないかという学説上の提案もあるところです。事務の共同処理方式については、協議会、機関の共同設置、一部事務組合について、2014年改正で脱退の手続を簡素化する規定が導入されているということも（自治法 252 条の 6 の 2、252 条の 7 の 2、286 条の 2）、市町村からの事務返上の手続の提案などに関わって、参照できるものではないかと思います。

第 30 次地制調において、事務処理特例制度のもう一つの問題点として、都道府県からの財政措置が不十分なのではないかと。具体的な裏づけがあつてのことなのかは分かりませんが、恐らく市町村からの不満が漏れ伝わっているのだらうと思われます。関係する論文などを見ましても、財政的にひっばくした都道府県が、行財政改革の一つのツールとして条例による事務処理特例を使っている疑いがあると指摘されるなど、仕事を減らしてコストを削るという目的で使われていないかという問題点だと思います。もちろん法律は、そのようなことは許していないわけで、地方財政法 9 条で、事務処理特例で移譲された事務の必要経費については市町村の負担から除くことが明文で規定され、かつ同法の 28 条では、都道府県が事務処理特例で移譲した事務の経費の財源については、必要な措置を講ずる義務があると定められています。このような点について、市町村に不満があれば、地方財政法が定めた特別の不服申し立ての制度（地方財政法 28 条 3～5 項）も用意しているところでもあります。

以上、本日の中心的なテーマであります、条例による事務処理特例制度の周辺の問題と、都道府県・市町村間関係の事務配分の基本的な地方自治法上の仕組みを概説したあと、条例の事務処理特例制度自体の概要と、課題、問題点と考えられるところについて、まことにざっぱな報告で恐縮ですけれども、お話しさせていただきました。ご清聴、ありがとうございました。

司会 続きまして、報告「事務処理特例条例の現状と課題」に入ります。伊藤義文弁護士、お願いいたします。

伊藤 千葉県弁護士会の伊藤と申します。日弁連では、法律サービス展開本部自治体等連携センター条例部会に所属しております。

伊藤 先ほど人見先生からご紹介いただきましたとおり、本日のテーマは事務処理特例条例の制定による権限分配ということで、これに関して、当連合会で、セミナーの開催に当たってアンケートを実施いたしました。画面を共有いたします。お示ししているスライドは、配布しました資料の5ページめからだと思うのですが、スライド2枚を1ページとして配布しておりますので、そちらをご参照いただいてもよろしいかと思います。

なお、私の発表資料の末尾の16ページにあるのですけれども、今回のアンケートにつきましては、明治大学自治体政策経営研究所の所長である牛山久仁彦政治経済学部教授と、同研究所所属の吉澤様に多大なご協力をいただきました。後ほど出てまいりますとおり、全ての自治体の回答を合わせますと、1問について3,000という項目になるものも実はございまして、時間のなかで大変お世話になりました。この場を借りて御礼申し上げます。

この、条例による権限移譲に関して、先ほど人見先生からご紹介いただきましたけれども、該当する条文が、今、スライドでお示ししているものになります。この制度に着目しましたのは、これも先ほど人見先生から、同意の要否について議論があるといったご紹介がありましたけれども、この権限移譲に当たっては、都道府県と市町村長が協議をすることが必要になっています。見ていただくと分かるのですけれども、2項の下線部に記載がございます。これが、国が法律に基づいて権限分配をするような場合に比べて、都道府県と市町村が対等の立場で協力して役割分担を決めていくという点で民主的な基盤があると考えて、注目した次第です。

次に、アンケートの概要について、ご説明いたします。このアンケートは、各都道府県の地方分権担当部署宛てに、回答について都道府県名称を明らかにしないことを前提に、回答をお願いしております。ですから、回答に関して少しお答えしにくい部分がありまして、若干不明確な部分があることを、あらかじめご了承ください。また、「調査対象期間」と記載してございますけれども、対象となる権限移譲があった期間は、後ほどご説明します別件の調査で、先ほど人見先生からご紹介いただいた国の調査が平成30年4月1日現在となっておりますことから、今回のアンケートに関しては、平成30年度から令和4年度とさせていただきます。

本日お示ししている資料を少し前に作成した段階では、43都道府県からご回答をいただきました。この資料を作成したあとに、あと二つの都道府県からご回答をいただいているのですが、資料には反映し切れませんでした。申し訳ございません。ちょうど調査期間が、

年度末、あるいは、少し越えてご回答いただいた方に関しては年度初めの非常に忙しい中で回答して下さったということで、この点に関しましても厚く御礼申し上げたいと思います。今、申し上げましたとおり、全ての回答が反映し切れていないこともございまして、ある意味で途中経過の資料になっておりますことをご容赦いただければと思います。後日、報告書等を作成する機会がございましたら、改めてご報告できればと考えております。

今回のアンケートでお伺いした概要を、ただいまスライドでお示ししております。先ほど申し上げた調査期間中に移譲した事務の内容と、廃止した事務の内容。各種支援措置の内容。そして、条例による権限移譲の経緯、法令による権限移譲のメリットとデメリットの比較といった内容になっており、全部で12問ございました。参考調査ということで、先ほどご紹介した国の調査に関しては、先ほど人見先生から詳しくご紹介がありましたので、私からの説明は省略いたしますが、平成30年段階で、230の法律に関して全国で移譲の対象になっていたという点だけは、ご説明しておこうかと思います。

次に、調査対象期間中の移譲事務の数ですが、「移譲した事務の数の合計をお答えください」ということで、単純に数字だけをお答えいただいたものがQ1にございます。43都道府県を足しますと、合計4,864という数字でお答えいただいています。法律の数と全く違うのは、法律の中に複数の事務が入っていることが原因となります。さらに2問めで、移譲した事務に関して、具体的な内容を事務ごとに答えていただけますかということで、複数記載が可能な回答欄を設けました。そこに回答があった回答欄の数の合計が2,714で、最小が1、最大が1,250と、都道府県ごとに大きな開きがあります。

この4,864と2,714の違いは一体何かといいますと、事務が複数あるという、一つの回答欄にあったものを、申し訳ないのですけれども、一つの事務としてカウントしてしまっているものが幾つかございます。それから、1問めで1,175事務の移譲があったとご回答いただいた自治体の中でも、2問めに関して内訳を書いていただけなかったために、この1,175がごっそり抜けたもの。また、1問めで604事務を移譲しているのだけれども、代表的な事務として36事務だけを記載したという自治体や、どうも数え忘れがあるのではないと思われるような自治体がございます、もろもろの原因で1問めと2問めの数字の間にずれが生じています。

それから、その下のアスタリスクの部分ですけれども、回答の中で、法令上も根拠条文も全く同じ事務について、移譲した年度もお伺いしたのですが、それが複数年度にわたっている場合に、それを別々の回答欄に書いてくださった自治体ございました。そのようなものも、先ほどの2,714という事務では、それぞれの年度について一つの事務とカウントしております。この重複を除いた場合には、2,361という数字が出てきています。

この他に、回答内容に関して、「相違」というところに誤植がございまして、違いという意味でご理解いただきたいのですが、年度ごとに回答欄を変えてくださった自治体。また、先ほど230という数字がございましたけれども、法律単位で回答して下さった自治体。そして、事務処理特例条例は表の中に細かく事務の根拠条文が書いてあるのですけれども、

その条文ごとに答えていただいた自治体など、さまざまになってしまいました。質問に解釈の余地があった結果、そのようなことが生じてしまったのですが、単純な数の比較ができないという申し訳ない結果になっています。そのような意味でも、このアンケート調査に関しては、概要をお知りいただくということでご理解いただければと思います。また、ご説明に関しては、できる限り母数、すなわち回答があった数をお示ししてまいりたいと思います。

今度は、先ほどの2,714と数え方がまた違うのですけれども、平成30年度から令和4年度までの間に権限移譲があった法律の数をカウントしてみました。各都道府県の中で、例えば三つや10個など、ここに「最小1、最大63」とありますけれども、権限移譲のあった法律の数です。法律の他に、下に書いてありますとおり、先ほど人見先生から「これはいいのか」というお話を伺いましたが、条例に基づく事務で根拠条例が書かれていたものがございまして、そのようなものを全て含めたものになります。47都道府県の合計で、延べ618という数になっておりました。

法律あるいは政令に基づく事務は、平成30年4月1日時点での国の調査で230あったのですけれども、それ以降に新しい法律・政令で権限移譲されたものがないか探してみたところ、ここにございます12の法律・政令に関して、新たに権限移譲がなされていることが分かっています。このうち、10番にございます農業用ため池の管理及び保全に関する法律は、施行日が令和元年7月1日と、国の調査の後ということで、一つ追加されたのだと思います。その他に、医療関係の法律がかなり多いという結果になっています。これは、医療関係職種の養成施設等の指定権限が、元々は国にあったようなのですけれども、平成27年度からだと思うのですが、都道府県へ移譲されて自治事務になったことに起因しているのではないかと思います。

次のスライドですが、調査対象期間は平成30年度ですけれども、それよりも前に都道府県内に条例による権限移譲を受けた市区町村がない事務で、そのような意味では新しく権限移譲したものを新規の事務としてカウントしていただき、それ以外ですね。端的に申し上げますと、一部の市町村には既に権限を移譲していたけれども、その移譲した数を増やした事務がどの程度あるかをご回答いただいたものです。いずれも、ご覧いただいているような回答になっております。

次に参ります。今度は「経由事務」という、弁護士ですとあまり聞き慣れない言葉かもしれませんが、どのようなものかと申しますと、都道府県が権限を持っている事務で、受け付けを市町村がやって、市町村である程度の審査をしたあとに、都道府県に進達として「処理をお願いします」と申請書類等々を送って、許認可は都道府県で行うという、いわば窓口事務になると思うのですが、これを市町村でやっているものです。調査対象期間中の2,714事務の中で、経由事務ではないもの、すなわち市町村で最後まで事務処理をするものが1,915あったのですけれども、一定程度、経由事務もあることが分かりました。

次に参ります。条例による市町村への権限移譲を行う場合、市町村は、それまで実施し

ていなかった、元々都道府県が行っていた事務を新たに行うことになりますので、それまで事務をしていた都道府県による支援を行うことが有効であろうと思われます。今回のアンケートでは、人的支援措置、財政的支援措置、それら以外の支援措置と、大まかに3種類に分けて、各事務について、どのような支援が実施されたかという質問をいたしました。

お示ししているスライドは、人的支援措置について、アンケートの質問では3種類の選択肢を設けております。一つは、これも先ほど人見先生にご説明いただいた、地方自治法252条の17の規定に基づく都道府県職員の派遣です。それから、市町村からの研修生を都道府県に受け入れるものと、都道府県職員が市町村へ出張して助言をするものになっております。最も多かったものは、市町村への都道府県職員の出張および助言といった方法になっておりまして、移譲事務として回答があった中の46%で実施されておりました。

次に、人的支援措置、財政的支援措置以外の支援措置に関してです。財政的支援措置は、後に回します。このような措置に関して、アンケートの中では四つの選択肢を設けて、それぞれ実施したか、していないかというご質問をしています。足すと大変な件数になるのですけれども、複数の支援を行っているということです。例えば、研修と併せて例規整備支援をするといった事務も中にはございまして、「事務処理マニュアルの作成あるいは交付」が最も多かったのですが、移譲があったとされる件数の約61%で実施されております。これに対して、例規整備支援、すなわち市町村条例を作る手伝いを都道府県の職員がやることに関しては、約25%という数字になっておりました。

次に、財政的支援措置以外、すなわち人的支援措置とその他の支援措置について、今回アンケートで質問したのは7項目になるのですけれども、この7項目の支援を全くしていない事務がどの程度あるのかも数えております。そのような権限移譲事務があると結果的にお答えになった自治体が、16ございました。これは、一つでも先ほどの7項目の支援がない事務が含まれているということで、複数の場合も一つの場合も、全て含まれております。逆に、全て権限移譲事務に何らかの措置を行った自治体が、22ございました。

次に、下段にある事務ごとで見た場合ですが、母数が2,625という中途半端な数字になっています。これは、支援があった、あるいはなかったということで、カウント可能なものを抽出しましたので、先ほどから出てくる2,714という数字とはずれてしまっているのですけれども、「支援をした」という回答がなかったものが349ございました。ですから、全てかどうかは判然としないのですが、全く何も支援をしないで権限移譲している事務が、ある程度あることになるのではないかと見ているところです。

次に、財政的支援措置です。これも、先ほど人見先生からご紹介がありました地方財政法28条の条文を、そのまま抜き出してスライドにさせてもらっています。本当は9条の方で、都道府県の財源にならなくなるという条文をお示しする必要があったのですが、今回は、財政的な措置をしなければいけないという義務的な規定だけを抜いております。これに基づいて都道府県は、権限移譲した場合に、市町村に財政支援をしなければならないことになります。

次の財政的支援措置に関する質問ですが、「権限移譲交付金」という言葉が出てまいります。都道府県による市町村に対する財政支援措置に関して、財政法 28 条の規定に加えた詳細の規定が、国の法律レベルでは存在しないようなのです。そこで、今回ご回答いただいた 43 都道府県の全てで、名称は若干違うのですが、「権限移譲交付金」といった名称で要綱を定めております。今回新たに権限移譲をした 2,714 の事務の中で、権限移譲交付金の対象事務とするものかどうかという質問に対する回答が、こちらになります。ほとんどが対象にすることになっているのですけれども、対象としない事務も、少数ですが、見受けられます。

次に、少し先走った説明をしましたが、権限移譲交付金に関して法令に具体的な定めがないことは先ほど申し上げたところですが、回答のあった全ての団体で、「権限移譲交付金交付要綱」と類似の名称の要綱をもって、財政的措置に関する具体的な内容を規定しております。これを公表しているか、していないかという質問をしてみたのですが、多くの団体が公表していないということで、インターネットで探しても見つからない自治体が結構多かったです。

財政的支援措置に関して、要綱でどのような内容の定めをしているか、概要に関してのご回答をお願いしております。かなり大ざっぱな内容から、ある程度詳細な内容まで、いろいろなお答えをいただいて、「概要をお答えください」と言ったがためにそのような内容になっているのですけれども、大まかなところとしては、大体二つに分かれて交付金が算定されることになっています。一つは、それぞれの事務処理についての人件費相当額、あるいはその他の費用を算定しようというもので、事務処理の単価と処理件数を掛けて費用を出すもの。それから、導入の際にコストがかかるものということで、それを別途算定して交付するもの。もう少し多いケースもあるのですけれども、いずれの要綱に関しても、この二つは入っています。

上に書いてある単価について、要綱の上で定めているかどうかを確認してみたのですが、ほとんどの自治体が、知事の方で定めることになっていまして、具体的にどのように決めているのか、担当部署に聞いてみなければ分からないところが多く、要綱を公開しているといっても、最終の計算結果にたどり着くのは大変だということになっております。

次は、権限移譲交付金の対象とならない事務です。先ほども質問が一つ出ていたとご記憶されている方もいらっしゃると思いますが、こちらの回答に関しては、新たな移譲事務ではなく、基本的に全ての条例による権限移譲が行われた事務の中でご回答くださいとお願いしました。

ご回答いただいた自治体が、43 のうち、40 都道府県になります。中には回答していただいた部署が把握していない都道府県もあり、そのようなところが除外されるのですが、交付金対象とならない事務を数えていただいたところ、最大で 762 事務とお答えいただいた都道府県がございました。このうち、先ほど窓口事務と申し上げた経由事務が 283 となっておりますので、約 500 の事務に関しては、経由事務ではない、すなわち市町村が具体的

な権限を持って事務処理をするものについても、交付金の交付対象にならないと数えていることになっています。ただ、この点で少し注釈をしておかなければいけませんで、権限移譲交付金という名前以外で交付金を出している自治体がありますので、単純に非常にたくさんあるとは考えない方がいいのだろーと思います。これに対して、全ての事務が権限移譲交付金の交付対象になるとお答えいただいた団体が、22 団体ございました。

次に、権限移譲交付金の交付額に関して、各年度で、例えば指定市、中核市、町村、普通の市などの市町村の特性ごとに金額をお答えいただいた質問が、一つありました。ただ、そもそも都道府県ごとに権限移譲事務の数にばらつきがあるところもありまして、単純な比較が非常に難しいので、詳細部分は割愛させていただいております。ただ、一つ申し上げられることは、平成 30 年度から令和 4 年度までの期間、特に令和 4 年度は、多くの都道府県で交付額が減少しているという結果がございました。これが、事務処理件数が減ったからなのか、その他の要因なのかに関しては、もう少し詳細な調査が必要になってまいります。

次に、「権限移譲・権限事務パッケージ」という、また少し聞き慣れない言葉が出てきているかと思います。権限移譲計画は、都道府県が市町村に権限移譲をするに当たって、「こういう計画で進めていきたい」というものを、ある程度イニシアチブを執って提案していくものです。もう一つ、移譲事務パッケージは、特定の分野あるいは一連の事務に関して、都道府県と市町村との間で申請が行ったり来たりして、両方の窓口に行って申請しなければいけないようなことが起きないように、一定のパッケージで、「こういう事務をまとめて移譲します」というメニューを提案するものでございます。このような権限移譲計画、あるいは移譲事務パッケージがあるかという質問をさせていただいて、それぞれごらんいただいているような数字で回答が戻ってきております。

次に、権限移譲の経緯に関しての質問です。自由記載形式で回答をお願いしたのになります。要旨をスライドに記載いたしました。こちらの詳細に関しては、お配りした資料の 21 ページ、22 ページになっていると思うのですが、質問 11 に関するご回答ということでお示ししておりますので、ご参照いただければと思います。

この他に、法令による権限移譲と条例による権限移譲のメリットとデメリットについて質問させていただき、その回答についても、今の資料の次のページ、23 ページだと思うのですが、こちらにございますので、併せてご参照いただければと思います。

最後に、このアンケートからどのようなことが言えるのか、本スライドにまとめてみました。先ほど冒頭でご説明したのですが、権限が廃止されたものについてもご回答いただいているのですが、権限移譲と同じように、協議によって廃止されたものだけではなく、法令改正で権限がなくなったものなども混ざり込んでしまって、そのようなものを排除する時間がなくてお示しすることが難しかったので、今回の発表の中には入れていません。

このような条例による権限移譲に関しては、都道府県ごとにばらつきがあるのですけれ

ども、比較的、積極的に利用されています。経由事務等についても、一定程度行われています。事務の性質について、詳細に分析できませんでしたが、都道府県による支援がなくても移譲されている事務があるといったようなことが、特徴として挙げられるかと思います。私からの発表は、以上になります。ありがとうございました。

司会 ありがとうございます。次の報告は、「事務処理特例条例の実例」です。大村敏弘様、お願いいたします。

大村 皆様、こんにちは。ただいまご紹介にあずかりました、山形県みらい企画創造部市町村課長の大村敏弘と申します。私からは、30 分ほどお時間をいただきまして、「事務処理特例条例の実例」について、山形県における移譲の進め方や、実際に移譲した事務の例についてのご報告をさせていただきます。どうぞよろしくお願い申し上げます。それでは、事務局から配布していただいたスライド資料に沿って、簡単ではございますが、お話しさせていただきますと思います。

本県の事務・権限移譲について、これまでの歩みを載せております。本県におきましては、市町村への事務・権限の移譲は、昭和 35 年に開始いたしました。当時は機関委任事務という制度がございまして、知事から市町村長への事務の委任という形式で、権限の委任が行われてきたところでございます。その中で、平成 11 年に地方分権一括法が成立したことにより、いわゆる機関委任事務が廃止となりました。そして、条例による事務処理の特例として、地方自治法 252 条の 17 の 2 という規定が設けられたことを受けまして、同年 12 月に山形県事務処理の特例に関する条例が制定されたという経緯でございます。平成 12 年 4 月以降の市町村への事務・権限の移譲につきましては、こちらが根拠となっています。

また、平成 17 年には、「ゆとり都山形分権推進都市制度」によりまして、住民に身近な行政は、できる限り住民に身近な自治体において処理するという基本理念に基づき、人口 5 万人以上の市に対しては、地域の特色ある資源を生かしながらまちづくりが進められるよう、土地利用に係る権限や、子育てや介護など、地域の中で安心して生活が営めるよう、福祉分野に関する権限をパッケージ的に移譲してきたところでございます。

また、後ほど詳しく説明いたしますが、真の地方分権を進めるために、平成 18 年には「山形県事務・権限移譲推進プログラム」を策定いたしまして、自らの特色を生かして、活力に満ちた地域社会の構築に主体的に取り組めるように、現在進行形で市町村の事務・権限の拡大を目指しているところでございます。

このプログラムは、平成 18 年に策定されてから、これまで 3 回にわたり改訂を行ってございます。平成 24 年度、平成 25 年 3 月には、プログラムに基づく市町村への支援の強化や、特に移譲を進めるべき事務・権限について、市町村のさらなる検討を促すための研究会などを実施することを盛り込んでおります。次の平成 29 年 3 月は、移譲を受けている市町村と受けていない市町村が混在している、いわばまだら状態が生じておりましたので、このような課題に対応するために、山形県の出先機関である連携支援室から移譲事務の照会を行うなどいたしまして、地域単位での移譲を促すことをポイントとして改訂を行ってまいります。また、令和 3 年 3 月は、移譲を受けるメリットのある事務・権限が少なくなってきたことや、そのメリットがなかなか自治体側から分かりづらいという意見もございましたので、そのようなところを酌み取りまして、市町村に移譲できる事務・権限の掘り

起こしや、移譲を受けるメリットを分かりやすく提示することをポイントとして改訂を行ったものでございます。

このような取り組みによりまして、令和 5 年 4 月 1 日現在、本県においては、60 法令 634 項目の事務・権限が、市町村に移譲されているところでございます。

それでは、地方分権を進めるために本県で策定しております推進プログラムについて、お話をさせていただきます。まず、プログラム策定の背景です。先ほど申し上げましたように、平成 11 年に事務処理特例条例を制定いたしました。当時の権限移譲の基本的方針として、県と市町村との役割分担を踏まえ、市町村が担うことが望ましい住民に直接関係するような事務で、なおかつ住民の利便性の向上が図られるもの。市町村に事務移譲することで一連の事務が完結するようなもの。まちづくりや地域づくりなど、市町村の総合行政の展開に資するようなもの。本庁から県の出先機関に移譲されている事務の中で、市町村に移譲した方が迅速かつ効率的になるようなもの。このような事務・権限について、積極的に移譲を進めることとしておりました。この結果として、プログラムを策定する前の平成 18 年秋の時点で、この条例を制定する前から移譲されていた事務・権限も含めてではございますが、48 法令 387 項目を市町村に移譲していたところでございます。

しかしながら、当時の移譲方式は、基本的に全ての市町村、あるいは一定の人口規模を有する市に対して、一律に移譲するものでした。すなわち、一つの市町村でも移譲の意向が調わない場合には、その他の市町村にも移譲しないという方式を採っておりましたため、県からのやらされ感や、逆に移譲を希望しているにもかかわらずできないといったように、市町村の意向が必ずしも反映できなかったという反省がございまして、移譲方式の見直しが課題となっていたところでございます。

また、当時は、三位一体の改革が行われている中、全国一律の統一性や公平性を重視する画一的な行政サービスの見直しや、それぞれの地方が人口減少社会や少子高齢化社会の中で新たな行政課題に迅速に対応できるシステムを作り上げていくこと。また、それぞれの地方が、地域社会の多種多様な個性を尊重する住民主導の个性的で総合的な行政サービスに変革していくことなど、社会的な潮流として地方分権の流れがありまして、基礎自治体である市町村の役割がますます高まっていたところでございます。

しかしながら、市町村がこのような役割を担っていくためには、自主性・自立性の高い総合的な行政主体としての力を蓄えていく必要があります。それを実現するものが、市町村の機能の拡大と行財政基盤の強化でございます。行財政基盤の強化を実現するためには、市町村合併の推進や、市町村が相互に連携した行財政運営の推進が有効な手段ですが、機能の拡大については、市町村の事務・権限の拡大が基本になってまいります。それぞれの市町村が、国や県からの押しつけではなく、基礎自治体としての地域づくりに対する積極的な責務のもとで、自らの地域の特色を生かした、活力に満ちた地域社会の構築に主体的に取り組めるように、事務・権限の拡大を通じて真の地方分権を実現するために推進プログラムが策定されたという背景がございまして、

続きまして、プログラムの概要です。プログラムのポイントとしましては、課題になっていた移譲方式を、全市町村一律による方式から、希望があれば一つの市町村でも移譲する方式に見直したことです。移譲が可能な権限をリスト化すること。それから、各市町村に対し、移譲の権限や事務を個別に照会するようにしたことなどがございます。また、移譲を希望した市町村を県がバックアップしたり、移譲後もその事務が円滑に行われているかといったフォローアップをすることで、スムーズな事務・権限の移譲ができるように取り組みを進めております。

それでは、このプログラムのポイントの一つであるメニュー方式の詳細について、ご説明させていただきます。資料の右側の「メニュー方式のイメージ図」にございますように、移譲が可能な権限を移譲可能リストとして一覧化し、その権限に属する事務につきましては、移譲に係る基本的な考え方を示すことで、市町村がそれぞれの地域特性を踏まえ、中長期的な視点に立った戦略的な施策の検討や体制整備ができるようにサポートを行っております。

移譲可能リストは、法令改正や市町村からの要望に迅速に対応するために、毎年度、見直しを実施しております。県の市町村課と事務担当課が一緒になり、どのような事務に積極的に移譲を受けるメリットがあるかを検討しながら、適宜改訂を行っているところでございます。令和4年度版の移譲可能リストでは、2,000を超える権限が掲載されておまして、その一例を、資料の左下にございますオレンジの部分に記載しております。

また、事務の移譲に当たりましては、それぞれの市町村の地域特性や、各市町村の戦略的な企画立案、事業執行の能力を十分に勘案すべきものでございますので、対象事務のリストアップまではせず、市町村の希望に応じて個別に協議する形にしております。また、移譲方式が一律の方式から手挙げ方式に変わったことで、先ほども申し上げたようなまだら状態が生じ、住民の方に混乱を及ぼすおそれもありますことから、なるべく地域単位での権限移譲も進められるように、希望する市町村の他に、近隣の市町村も含む形で移譲の検討ができるように進めているところでございます。

続いて、先ほど申し上げました県による市町村のバックアップにつきまして、ご説明させていただきます。移譲する事務権限につきましては、希望する事務・権限の内容、移譲を希望する市町村の規模、移譲の手法などを勘案いたしまして、市町村における円滑な執行が実現されるよう、資料の右の図ですけれども、財政措置をはじめとした支援メニューを設けまして、山形県が市町村をバックアップすることとしております。

右の図の上にあります事務的支援は、市町村において円滑な事務執行が行われるように説明会を開催したり、事務処理のマニュアルを作成などを行うものでございます。右下の人的支援は、移譲する事務・権限に係る人材育成、技術の習得を目的としまして、人的支援を行うものです。具体的には、職員の相互交流、県職員の派遣などによりまして、このような支援を講じていくこととされております。また、事務・権限が移譲されたあとも、移譲を受けた市町村のフォローアップを行い、課題意識を持っている市町村に対しまして

は、その内容に応じて県の担当職員が課題解決のための助言を直接行うなど、きめ細やかに対応するよう心掛けているところでございます。

最後に、左下の財政措置でございます。こちらは、移譲する事務・権限の執行に当たって必要な経費を確保しまして、移譲の手法に応じて適切な手法により措置をすることとしております。具体的には、権限移譲を受けた市町村に対し、「山形県市町村総合交付金」といった交付金制度があるのですけれども、そのようなものを活用して財政措置を行っているところでございます。ご参考までですが、令和4年度の交付額は、全市町村を合わせて5,423万5,000円という実績に上っております。

この他、地方自治法に基づく条例により権限移譲にかかわらず、事務委託や機関等の共同設置など、他の自治体における先進的な事例の情報提供を行うなどの取り組みも行っているところでございます。

続いて、実際に事務・権限移譲を進めるに当たり、1年間の流れをかいつまんでご説明させていただきます。まず、権限移譲可能リストの見直しを実施するところからスタートいたします。一つめの部分ですけれども、例年、4月頃に山形県市町村課から、事務・権限を所管しております県庁の事務担当課宛てに、見直しの必要性や修正の必要があるかといったところの照会を行いまして、7月下旬頃に最新の権限移譲可能リストを完成することとしております。

その後、作成された権限移譲可能リストを基に、今度は市町村に対し、事務・権限移譲の希望調査を実施することとしております。この調査において、移譲を希望するというお答えがあった場合には、先ほども申し上げたとおり、なるべく各地域単位で移譲を進めることが理想的と思われますので、そのような観点から移譲のための研究会を開催することとしております。この研究会は、市町村と県の担当課などが集まりまして、事務権限の実務的な内容、移譲のメリットの確認や、移譲の時期や移譲に向けたスケジュールなどについて相互に意見交換を行い、事務・権限の内容について地域全体で理解を深めることを目的として開催しているものです。なお、研究会では、事務・権限の具体的な内容などを確認したうえで、市町村側が想定していた内容と異なるといったことがあれば、移譲希望を取り下げることにも可能です。

この研究会を受けまして、市町村へ実際に移譲がなされる場合には、市町村の要望に応じて支援チームによる検討・協議を行うこととしておりまして、その結果、最終的な合意形成がなされたものから、市町村への移譲を実施していくこととなっております。なお、基本的には、翌年度の4月から移譲できるように、このようなスケジュールで進めているところでございますが、権限移譲の円滑な実施などにより、年度途中から移譲を希望した場合がありますら、その場合は柔軟に対応していくこととしております。

続きまして、この移譲プログラムにより実際に移譲を行った事務について、幾つかご紹介させていただきます。まずは、旅券の発給に関する事務、いわゆるパスポートの発給に関する事務についてです。本県では、酒田市、鶴岡市、天童市の3市に、移譲が実際にな

されております。

旅券の発給に関する事務は、旅券法により、都道府県知事が行うこととされておりますため、実際にパスポートを発行したいとなれば、そのための発給申請や、申請が許可されたあとの取得のために、最低2回は県の旅券窓口まで出向かなければならないのが、従来の事務でございます。また、発給申請のためには戸籍謄本を取得しなければなりませんので、そのためには市町村役場で交付を受けなければならず、二度手間となっているという実態がございました。移譲が完了した3市においても、県の旅券窓口が所在していない市でしたので、そのためには近隣の市や町に出向かなければならないといった事情がございまして、申請者の発給申請に係る負担が課題とされておりました。

また、旅券の発給申請だけでなく、例えばパスポートをなくしてしまったり、パスポートをお持ちの方がお亡くなりになって返還を進めなければならない場合にも、県が事務を実施することとなっておりますので、そのような緊急の際にあっても、場合によっては遠方まで出向かなければならないということが課題視されていたしました。

このような旅券の発給に関する事務につきましては、平成21年に酒田市と鶴岡市に、平成25年に天童市に移譲を行いました結果、旅券の発給申請・取得等々が、住民の身近な市役所でワンストップで完了することとなりまして、住民の方の利便性が向上したところでございます。

旅券の発給に関する事務につきましては、ご紹介した3市だけでなく、移譲に向けた検討会などが複数回、開催されてきました。その結果、酒田市、鶴岡市、天童市のように、移譲を決定するという意思決定をされた場合もあれば、今回は移譲を見送ると結論づけた市・町もあります。そのような市・町の主な意見として、下部に記載してございますが、例えば、旅券申請のあとの審査業務が大変であることが判明しまして、絶対的な職員数が少ない町役場などでは人員の確保が難しいといったご意見や、市町村ごとに申請窓口が異なることで住民の方に混乱を及ぼす場合もございますので、近隣の市・町と足並みをそろえたいというご意見。あるいは、県の旅券窓口がある市への通勤者が多いので、自らの市・町で手続きを行うようにすると、かえって仕事の合間に手続きができないことで不便に感じられる方も多い。また、国で発行されたパスポートが県を通じて市に送付されると、県の窓口で交付してもらうよりも時間がかかってしまう場合があるというご意見などもありまして、各市町村の実態に応じて検討されてきたところがございます。

もう1点、事例紹介をさせていただきたいと思います。二つめとして、農地等の転用許可等に関する事務でございます。この事務は、山形市、米沢市、鶴岡市、酒田市、天童市、村山市、庄内町、遊佐町の8市町に移譲されております。このうち山形市、米沢市、鶴岡市、酒田市、天童市の5市は、冒頭で触れましたゆとり都山形分権推進都市制度により移譲されたものですが、村山市、庄内町、遊佐町につきましては、権限移譲推進プログラムによって移譲されたものです。

農地を農地以外の目的で利用するためには、農地法第4条または第5条で、都道府県知

事から許可を受けなければならないこととされております。そのため、許可に当たっての事務のフローとしまして、資料の中程に掲載してございますが、まず申請者が、市町村の農業委員会に申請書を提出するところが一つ。それから、市町村の農業委員会がその申請内容を審査し、申請に対して意見書を添付して県に送ります。それに対して、今度は県で知事が許可を行い、最後に申請者に許可通知を送付するという、4段階の事務でございます。

この事務におきましても、従来は県が行っていた許可の事務を市町村に移譲することにより、市町村の農業委員会から県への申請書・意見書のやり取りをする点が不要となりますので、基本的に申請者と市町村の農業委員会との間でやり取りが完結することとなります。これにより、許可申請から許可の決定までの期間が短くなるほか、住民からの相談に対しても即時対応が可能となるなど、住民の利便性の向上につながった部分でございます。

こちら移譲に向けた検討会がたびたび開催されておりますので、その実績を掲載しております。実際には、市町村の農業委員会で許可するための許可基準の判断が、やはり専門的な知識を有する職員が必要ですので、人員確保が困難だったり、あるいは、適正に処理し許可する点についての人員体制が難しいといった意見が出されまして、パスポートの発給と同じく、各市町村の置かれた状況に応じまして、各市町村においてご判断されているものかと考えております。

最後に結びになりますが、山形県では、権限移譲に関するさまざまな取り組みによりまして、合計で60法令634項目の事務権限が、市町村に移譲されてきております。これによりまして、例えば土地利用に関する事務権限を移譲したことで、その市町村さんで独自のまちづくりが進んだというご意見や、屋外広告物条例等の権限移譲によって景観に対する取り組みが促進されたなど、地域の実情を踏まえた独自性のある行政運営がなされている側面もございます。今後もそれぞれの地域が、多様化・複雑化する行政ニーズに対応していく必要がございますので、そのための市町村が果たすべき役割は、ますます重要になってくると思われます。そのような観点からも、引き続き権限移譲を推進していくことは、われわれとしても大切であると考えております。

他方、直近の情勢としまして、どこにおきましても人口減少が進んでいますので、市町村さんの役場における職員数の減少。また、移譲メリットの大きい事務については、長い年月をかけて移譲が進んでまいりましたので、なかなか新しい事務を発掘することが難しいといった事情もございますので、近年では新しく事務・権限を移譲する事例が少なくなっているということも、正直なところです。本県としましては、このような権限移譲に関する現状や課題に的確に対応し、市町村における行政運営の状況も鑑みながら、自らの地域の特色を生かして、活力ある地域社会の構築に主体的に取り組んでいただけるよう、事務・権限移譲推進プログラムの改訂を今後も進めてまいりたいと考えております。

簡単ではございますが、事務処理特例条例の実際につきまして、ご報告をさせていただきました。本日は、まことにありがとうございました。

司会 ありがとうございました。

司会 それでは、パネルディスカッション「地方公共団体の事務分配の方法とその問題点について」を始めます。コーディネーターは、正木順子弁護士です。正木弁護士、お願いいたします。

正木 それでは、パネルディスカッションに移らせていただきます。最初に、パネラーの自己紹介をお願いいたします。小原さんから順番をお願いいたします。

小原 早稲田大学政治経済学術院の小原隆治と申します。今日は、機会をいただきありがとうございます。私は地方自治を専門にしております。先ほどの人見先生は行政法でしたが、私は政治学・行政学です。

中村 埼玉県企画財政部地域政策課の中村と申します。当課では、県から市町村への権限移譲に関する事務を所管してございます。本日は、機会をいただきまして、どうもありがとうございます。どうぞよろしくお願いいたします。

高尾 大阪府の泉南市社会福祉協議会事務局長の高尾でございます。3月までは、泉南市役所で、生活保護、介護保険、認知症ケアや地域包括ケア、生活困窮など、28年間、福祉分野の仕事をしてきました。この4月に、派遣辞令によりまして社会福祉協議会に出向しています。本日は、このような機会を与えていただきまして、ありがとうございます。よろしくお願いいたします。

伊藤 先ほどアンケートの説明をさせていただきました、日弁連法律サービス展開本部自治体等連携センター条例部会の伊藤義文と申します。地方公共団体の権限分配に関しては、弁護士をやっている上ではあまりなじみがないところですので、今日は実務に関わっておられる実務家の方や学者の先生もいらっしゃるということで、いろいろと勉強させていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

正木 次に、コメンテーターをお願いしております人見さんは、先ほど基調講演をいただきました。どうぞよろしくお願いいたします。最後になりましたが、私は、東京弁護士会の正木順子と申します。日弁連の自治体等連携センターの委員を務めております。

それでは、早速ですが、内容に移らせていただきます。本シンポジウムは、事務処理特例条例を主に題材としまして、都道府県と市町村との間の役割分担および決定方法の在り方を考えるものです。パネルディスカッションでは、「地方公共団体の事務分配の方法とその問題点について」というテーマで、さまざまな論点について幅広く取り上げていきたいと考えております。

最初に、先ほど伊藤さんから事務処理特例条例のアンケート結果の報告があったところ

ですが、事務処理特例条例の評価について、全体的なお考えとともに、対象事務としてどのような事務が適するののかについて、皆さんからお考えをお聞きしたいと思います。まず中村さんから、埼玉県取り組みについてご紹介いただくとともに、これらに関する考えをお聞かせいただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

中村 ありがとうございます。それでは、本県の取組について、現況をご説明させていただきます。埼玉県の取組です。ご案内のとおり、地方分権一括法が、平成 11 年に制定されてございます。本県では、権限移譲の基本的な考え方、移譲対象事務を提示いたしまして、市町村において計画的に事務を受け入れていただけるよう、これまで計画・方針などを策定してきたところでございます。地方分権一括法制定と同じ年に、埼玉県としての分権推進計画を立ち上げまして、以降は、権限移譲方針を 3 年に 1 回見直すといった取組を進めてきてございます。現在では、令和 2 年度からを始期とする埼玉県権限移譲方針を立てております。

この令和 2 年度から立ち上げた埼玉県権限移譲方針について、概略をご説明させていただきます。まず、住民に身近な行政を、より住民に身近な市町村が自らの責任と判断で取り組むことができるよう、市町村の意向を踏まえ、県の事務・権限を移譲していく内容になってございます。この権限移譲によって市町村の自己決定権の拡大と自立性を高めていくことが、変化に対応し、自らの発想により課題を解決する基盤となることから、県としては、計画的に権限移譲を推進している状況にございます。特に、移譲を受けた市町村から効果があったと評価される事務や、埼玉県内の多くの市町村で受け入れ済みの事務を重点移譲対象事務と設定いたしまして、未移譲の市町村へ積極的に働きかけを行っているところでございます。

このような取組を通じて、これまでに多くの事務が移譲されております。特例条例によりまして、市町村への移譲事務数は、取組当初の平成 12 年には 65 の事務にとどまりましたが、令和 2 年度には 157 事務と、約 2.4 倍まで拡大している現状でございます。また、移譲事務に係る法律数は 96 と、集計のある中では、全国第 5 位となっているところでございます。

移譲の流れと県の支援策について、概略をご説明させていただきます。まず、権限移譲の流れです。1 年間の中でルーティン的な流れを設定しておりまして、年度当初には、市町村に対し具体かつ細かい内容をお示しするということで、移譲対象事務を提示する形を採ってございます。市町村に受け入れの意向などをご検討いただき、6 月から 7 月にかけて回答をいただくとともに、県が細かいヒアリングなどを丁寧を実施しております。また、このヒアリングなどで細かい部分がある程度定まった段階で、県の担当課との細かい調整や、最終的な市町村の受け入れ意向の確認などを秋に行っております。

こちらで県と市町村との間で合意がなされたものについて、12 月の定例会で事務処理特例条例を改正するといった流れを採ってございます。条例を可決いただいた後、残る期間

で適切に事務の引き継ぎを行うことなどを考え、2月定例会ではなく、12月定例会で条例の改正を行ってございます。年内に条例を改正した後、第4四半期には事務の引き継ぎ、事務処理マニュアルの提示、受け入れの経費の支援などを講じて、4月に市町村で権限を行使していただくといった流れになっております。このような形で年度の大まかなスケジュールを定め、細かい部分を丁寧にご説明した後、市町村との合意がなかったものについて権限移譲を進めていくといった流れでございます。

また、権限移譲に係る県の支援については、情報の提供、人的支援、財政支援という大きな3本柱を設けてございます。情報提供につきましては、先ほども申し上げたとおり、事務処理マニュアルをしっかりとご提示するとともに、事務処理に係る研修会などを開催しております。また、人的支援につきましては、専門的な業務などが含まれることから、県職員の派遣や市町村からの実務研修生の受け入れなどを講じてございます。財政支援につきましては、権限移譲特別推進交付金と分権推進交付金という二つのメニューを用意しております。上の権限移譲特別推進交付金は、準備経費として受け入れの準備のための費用についても財政支援を行うとともに、実際に事務処理を移譲した場合には、分権推進交付金によって事務処理経費についてもご支援している状況でございます。

続いて、主な移譲事務について、簡単にご説明させていただきます。皆さんにとって一番なじみの深い、身近な事務でご用意させていただきました。例えば、パスポートの交付につきましても、市町村への権限移譲を進めている内容でございます。従来ですと、県のパスポートセンターに直接、申請・交付をするといった流れになっていましたが、身近な窓口で県民負担の軽減を図ることから、市町村に権限を移譲しております。これによりまして、県民の皆様方の負担が僅かでも軽減されるものと考えてございます。

また、浄化槽設置の届出受理などの事務も、権限を移譲する前は、県環境管理事務所で受け付けをしておりましたが、こちらを市町村に移譲することにより、下水道事務と併せた効果的な事務の取組もなされているところでございます。屋外広告物の許可などにつきましても、県土整備事務所で許可などを行っておりますが、地域の特性に応じたきめ細かな対応をしたいということから、市町村に権限を移し、許可や指導などを行っていただいております。

最後になりますが、NPO法人の設立認証などについても同様に、県地域振興センターで受け付けておりますが、こちらも市町村に権限を移譲しまして、地域の実情に即した団体の育成・協働などを図っております。概況は、以上でございます。

正木 中村さん、ありがとうございます。次に、高尾さん、いかがでしょうか。

高尾 泉南市の福祉関係の権限移譲の事務につきましては、大阪府の福祉行政事務に係る事務処理の特例に関する条例によりまして、介護保険の居宅サービスや、障害福祉サービス事業者の指定・指導監督の権限、児童福祉施設等の設置に係る認可等の12事務について、

移譲を受けている状況です。これは、大阪府南部の泉佐野市以南の泉佐野市、泉南市、阪南市、熊取町、田尻町、岬町の3市3町で、地方自治法第252条の7に基づき、広域福祉課を共同設置して人・予算を出し合い、17名で事務を執行している状況でございます。

正木 ありがとうございます。小原さん、いかがでしょうか。

小原 最初に総論的なコメントかと思いますが、今から四半世紀近く前の1999年に地方分権一括法が制定されて、いわゆる機関委任事務が廃止され、府県中心に仕事の自由度が高まったわけですが、府県と市町村を合わせての仕事の量そのものが増えたわけではなく、市町村の仕事が増えたわけでもありません。先ほど人見先生から、シャープ勧告・神戸勧告という話がありましたけれども、言ってみれば分権の王道は、市町村を中心に仕事の量を増やすことだと、今まで一般的には理解されてきました。分権一括法によって事務処理特例の制度ができましたので、これを使って、どんどん本来の分権改革を達成すべしということになってきたわけです。

国の方でも、いわゆる一括法というものを、2011年の民主党政権以来、数次にわたって、今年は13次になりますが、やってきました。このように言っては失礼ですが、割とちょこちょことした事務移譲をやってきたわけですが、それでは十分ではなく、事務処理特例を使ってというお話になっているわけです。身近な市町村に仕事が増えて、私たち住民の満足度・利便性が高まるのであれば、それに越したことはありませんが、市町村に仕事を移した結果、それが市町村にとって過重負担、オーバーロードになってしまいますと、私たちの満足度・利便性の向上どころではないことになってしまいますので、最初から後ろ向きのような発言で申し訳ありませんが、そこが気になると申し上げておきたいと思います。以上です。

正木 ありがとうございます。伊藤さん、いかがでしょうか。

伊藤 今、小原さんからご発言がありましたが、住民に身近な自治体である市町村に条例で都道府県の権限が分配されること自体は、申請や届出事務について、住民の利便性を図ることができるだろうと思います。また、権限と情報は所在を一致させておいた方が、行政事務をやる上では有効ではないかと思われますので、例えば監督権・調査権と措置に関する権限などについて、市町村が有効な情報を持っているのであれば、権限を市町村に分配しておく方がいいだろうと思います。

事業者に関しては、住民と違っていろいろな自治体と関わって、さまざまな窓口に申請することがあると思いますので、申請や届出受理についての権限の所在に関しては、どちらにあるのかを明示した方がいいのではないかと考えているところです。以上です。

正木 ありがとうございます。それでは、次に、事務の移譲方法についてお伺いしたいと思います。先ほどの講演では山形県の取り組みの紹介がありまして、埼玉県の紹介もいただきました。各県では、移譲方法として、メニュー方式、パッケージ方式、市町村からの提案方式など、さまざまな方式が採られています。どのような方式が適切なのか、都道府県と市町村との対等・協力の関係を踏まえて、どのようにお考えになられるでしょうか。中村さん、いかがですか。

中村 埼玉県では、権限移譲に係る基本的な考え方となる「埼玉県権限移譲方針」を定めて、その方針に基づき、移譲対象事務を明確に提示させていただいています。この移譲対象事務の中から、各市町村が移譲を受けたいと考える事務について、ヒアリングなどを通じて受け入れ意向などを丁寧に伺って、県と市町村との間での協議・調整を経て移譲を行っているところでございます。

権限移譲の推進につきましては、市町村がそれぞれの特色を生かして地域ニーズを反映した行政サービスを提供していくための、基盤整備の一つであると考えてございます。また、移譲される事務につきましては、いわゆる一般的な事務から、施策の実施、政策の実現に密接に関連するものなど、多様にあるものと考えております。市町村の抱える政策課題にはさまざまな捉え方がありますし、対策となる施策についても多様な方策があるのではないかと考えておりまして、移譲方式も、どれがいいというわけではなく、多様なアプローチができることがベターではないかと考えてございます。

正木 高尾さん、この点は、いかがでしょうか。

高尾 大阪府は、権限移譲できる事務のリスト、一覧が示されまして、その中から市町村が移譲を受けることができる事務を選びます。市町村としては、権限移譲を受けてもメリットがないと判断した場合は、受けない事務も当然出てきます。泉南市でも、メリットがないということで、認定こども園関係の事務の移譲は受けていない状況でございます。

事務移譲を受ける場合は、市町村には、まずそのようなノウハウがないこと。介護や障害、児童のそれぞれの部署で事務をする場合は、事務自体が煩雑であることやノウハウの蓄積が困難であることから、各市町でそれなりの担当セクションを作っていかなければいけません。それが困難であることから、3市3町で広域福祉課を共同設置したという、背景は、そのようなことでございます。

都道府県と市町村は、基本的には対等な関係にあると考えておりますので、双方がウィン・ウィンの関係を築くためにも、権限移譲をする場合は、受ける側の市町村の状況をしっかりと見ていただきたいですし、スムーズに権限移譲ができるように、都道府県側も努力をしていただかなければいけないと考えてございます。また、移譲後も、それなりのバックアップをしていただかなければいけないと思っております。例えば6か月から1年、

ある一定の期間、研修生を受け入れるなどの体制を構築していただく必要があろうかと思っています。

泉南市の場合は、平成 25 年に法定移譲された社会福祉法人の設立認可等の事務をきっかけに、先ほども申しました広域福祉課の共同設置について、上からの指示ではなく、3 市 3 町の実務者メンバーからのボトムアップによって、介護保険の居宅サービスや障害福祉サービスの事業者の指定・指導監督の権限、児童福祉施設等の設置に係る認可等の 12 事務と、平成 29 年からは、身体障害者手帳・精神障害者保健福祉手帳の交付事務の計 15 事務を広域で行っている状況です。また、権限移譲を受ける場合のインセンティブにつきましては、移譲を受けてから 2 年ほどはございましたけれども、現在はなくなっています。福祉関係の権限移譲だけではなく、ノウハウのない事務移譲を受ける前には、必ず 6 か月から 1 年程度は、大阪府に対して研修生の受け入れを要請しているところでございます。

正木 ありがとうございます。伊藤さん、いかがでしょうか。

伊藤 先ほど山形県、埼玉県等からさまざまな権限移譲の方式についてご紹介いただいたところですが、いずれの方法であっても、都道府県が市町村に権限を押しつけて市町村に負担が生じたり、あるいは住民や事業者にとって不便になるような権限分配の方法は、やはり避けるべきだと思います。

手挙げ方式に関してご紹介がありましたけれども、「自主的に手を挙げてください」という純粋な手挙げ方式ですと、市町村が、権限移譲を受けるメリットがどのあたりにあるのか分かりにくい場合もあるのではないかと思います。また、パッケージ方式ですけれども、関連事務の漏れがなくなるという意味では、都道府県・市町村が各事務の中からそのつどピックアップする必要がなくなりますので、その部分の負担は軽くなると思うのですが、「パッケージでなければ移譲しません」というような硬直的な運用は、やはり避けていただければと思うところです。

正木 ありがとうございます。小原さん、いかがでしょうか。

小原 今、高尾さんから児童福祉や介護保険のお話があったり、山形県の大村課長から農地転用のお話が出ましたが、仕事はぶつ切りになっているわけではなくて、介護保険でも何でも束になって存在しているわけですから、住民の利便性・満足度を上げるという点からしますと、束にして下ろしていくことが王道だろうとは思いますが、その一方で、市町村のオーバーロードにならないか、過重負担を避けた方がいいのではないかと、また、都道府県と対等・平等に決めるという観点から考えますと、メニュー方式といいますか、メニューを出されてそこから選びますので、アラカルト方式と言う方が適切かもしれませんけれども、そのようなものや、市町村からの提案方式の方が、優れているように思いま

す。

ただし、その場合は、都道府県と市町村との間で、福祉であれば福祉、農地転用でもいいですけども、Xという仕事の束があって、それを構成しているa、b、c、d、e、f、gの仕事があって、 $a \cdot b \cdot c \cdot d$ は都道府県に、 $e \cdot f \cdot g$ は市町村にという具合に、パッケージではなく、凸凹状態で不均一に仕事が振り分けられた結果として、私たちの満足度・利便性がどのようになるかということもありますし、仕事全体の行政責任がどこにあるのか、都道府県なのか、市町村なのか、少し見えにくいという問題になってこないでしょうか。これは、市町村と市町村との間でのまだら模様の分権という話ではなく、一つの市町村の中で都道府県との間で凸凹状態が生じて、それが問題ではないかという感想を持ちました。

正木 ありがとうございます。では、次に、都道府県から市町村への権限移譲の方式としては、事務処理特例条例以外に、例えば市のみに対して移譲するなど、一定の基準の法律に基づいて行われることがあります。これらをどのように評価なさるでしょうか。中村さん、いかがですか。

中村 まず、自治体が行う許認可などの事務については、その内容によって、権限を行使する事務処理機関が定められていると理解しています。それぞれに異なる事務の内容などを踏まえて、事務処理機関が法律において適切に定められているのではないかと理解しているところでございます。

正木 ありがとうございます。高尾さん、いかがでしょうか。

高尾 法定移譲の事務につきましては、国は、全国の各市町村の状況が全く分かっていないのではないかと考えています。例えば、先ほども触れましたけれども、平成25年の社会福祉法人の設立認可等の事務は、都道府県で行うより市で実施する方がいいという国の考えから法定移譲がされたものと思いますが、権限移譲を受ける側の市にとっては、受けることができる市と、受けることが困難な市がございます。泉南市のように人口6万弱の小さな市にとっては、職員が減っている現状の中で、仕事だけが増えて、当局に増員をお願いしても増員されない状況の中で、兼務また兼務という状況が続いてございます。

ですから、私個人の考えになりますが、法律で決められた中でやらなければいけないということは、不条理極まりない話ではないかと思えますけれども、決められた以上は、受けていかなければしかたがないのではないかと考えています。

正木 ありがとうございます。伊藤さん、いかがでしょうか。

伊藤 今の設例ですと、例えば町村については、都道府県で必要に応じて事務処理特例条例を改正して、権限移譲をする、しないを決めることは可能なのですが、全ての市に権限移譲をすることは、今、高尾様からお話がありましたが、それぞれの自治体の事情が見事に無視される結果になりかねませんので、自治体によっては過度な負担が生じる可能性があるところが問題ではないかと思います。

それから、法律による権限移譲をする場合は、少なくとも「協議をしてくれ」と法律で明示されている事務処理特例条例による権限移譲と比較して、どこまで都道府県と市町村との間での協議のすり合わせを、双方から積極的にしてくれるのか。ここは、実務を担当されている方にご意見を伺うところであろうかと思いますが、そのような条文のない法令による権限移譲で、そのようなすり合わせをきちんとしてくれるかどうかという懸念を持っています。

正木 ありがとうございます。小原さん、いかがでしょうか。

小原 国法でやる場合には、一律の基準にする、また、シンプルにするということもありますし、事務移譲を受ける受け皿としての規模・能力がありますので、市に設定することにそれなりの合理性はあるかと思いますが、市といいましても360～70万の市から1万を割る市までありますし、町村にもさまざまな規模があります。

また、規模・能力だけではなく、受ける側の主体的な意欲が重要ではないかと思います。先ほど、一括法が十数次にわたって行われてきて、国法でこのようになったという話に少し触れましたけれども、その点で、1999年に作った事務処理特例の制度を使って、意欲まで含めて事務移譲を進めていくことにフィット感があるのではないかという感じを持ちます。

正木 今、小原さんから「主体的な意欲」というご指摘がありまして、先ほどから、市町村の自主性の尊重や、法律の場合に協議が十分なのかというご指摘もあったところです。移譲する側と権限を受ける側の間の、丁寧な協議が重要であると認識したところでございます。ありがとうございます。

では、次に、具体的事務を対象として議論していきたいと思います。第1に、福祉系の事務、介護保険、児童福祉などを対象にして、都道府県の権限を市町村へ移譲することによってサービスの質の向上や効果的な事務執行が実現できるのかどうか、具体的な事務を取り上げて、目指すべき方向性を議論していきたいと思います。最初に、福祉関係の事務に永年携わってこられました高尾さんから、泉南市の事例だけではなく、高尾さんご自身が考える方向性について、簡単にプレゼンをお願いいたします。よろしくお願いします。

高尾 よろしく申し上げます。それでは、事務局から資料の情報を申し上げます。

正木 事務局の方で、資料の共有はいかがでしょうか。すみません、少しお時間をちょうだいできればと思います。

高尾 よろしく申し上げます。これは泉南市の紹介になりますので、次をお願いします。こちらも泉南市の紹介で、観光や水なすなどの紹介もさせていただきたいので、このような写真を載せさせていただきました。

これが、大阪府の中で泉南市がどこにあるかでございます。赤で示している所が泉南市で、人口 5 万 9,249 人の小さい町でございます。それから、下の方に青で「泉州南広域」と書いています。今、カーソルで大まかに示させていただいている所が、先ほども紹介しました泉佐野市、泉南市、阪南市、熊取町、田尻町、岬町という、大阪府の中でも一番南の端に位置しております。

こちらが、先ほどからお伝えしております移譲事務の状況です。黄色で印をつけているところが、泉南市が直営でやっている部分でございます。14 番の社会福祉法人の設立認可等は広域でやっているものでございます。児童福祉施設、認可外の保育所の届出、身体障害者の手帳、福祉サービス事業所の指定・指導権限などの部分を、広域福祉課で行っているところでございます。

地方自治法第 252 条の 7 による機関等の共同設置で、平成 25 年 4 月 1 日に泉佐野市役所内に事務所を設置しておりまして、先ほど 17 人と言いましたが、パート 1 名を入れて 18 名でございます。それぞれの市・町が出している職員の人数ですが、移譲事務が徐々に増えてくるところもございますので、そのたびに 3 市 3 町で話し合いながら、「次はどこが人を出すんだ」「うちはもう出せない」というような非常にややこしい話が出てきます。また、各市・町の実情によりまして、2 年で異動する所もありますし、泉南市は 4 年ほど行ったり、各市・町によって職員の派遣期間が違うという課題もあるのですけれども、何とか滞りなく、順調にいつている状況でございます。

先ほども言いましたように、移譲事務を増やす場合に、各自治体で職員が減っておりますので、派遣する職員の用意ができないことや、事務自体は効率よくやっているのですけれども、なかなか人の折り合いがうまくできないといいますか、常に協議をやっているところです。私自身の考え方で言いますと、これは本当に私見ですけれども、共同設置を解散してもいいのではないかと思います。泉南市から 4 人の職員が出ているわけですから、大変かもしれませんが、一つのセクションができるのではないかと思いますところもございます。これはただの私の個人的な考えですので、何とも言えませんが、基本的には、それぞれでやってもできるのではないかという気も、しないでもないところでございます。以上です。ありがとうございました。

正木 ありがとうございます。それでは、福祉系の事務に関して、中村さん、いかがでし

ようか。

中村 埼玉県の場合で見ますと、福祉系の事務については、他の分野の事務と比較しまして、あまり権限移譲は進んでいない状況にあります。例えば、介護保険法に基づく介護保険サービス事業者の指定などの事務については、移譲対象事務に設定している状況ですが、移譲を受けたいといった要望は少なく、県内 63 市町村のうち 1 市のみに対しまして、特例条例で移譲しているという現状になってございます。

正木 伊藤さんは、いかがでしょうか。

伊藤 高尾さんのお話を聞いていて、やはりマンパワーは、どうしても権限移譲を縛る制約要素になるのだなと感じていたところです。

住民目線から見た場合には、窓口業務などが身近な役所でできることで、利便性が向上するだろうと思われます。また、都道府県が権限を持っていて、窓口が仮に市町村にあったとして、都道府県が権限を持っている経由事務などに関しては、先ほどアンケートのところでも説明しましたが、進達という形でもう一度都道府県に行って、審査して戻ってくるという手間がありますので、下ろせる事務は、本当は下ろした方がいいのではないかと思います。マンパワーの制約をどのように考えるかが難しいと思っているところです。

正木 小原さん、いかがでしょうか。

小原 実務には明るくありませんので、個別具体的な話にはなりませんけれども、先ほど触れた行政責任の問題について、もう一度触れておきたいと思います。今、高尾さんから福祉系の仕事のお話がありましたが、それが束として府県にあるのか、市町村にあるのか、広域連合や一部事務組合にあるのか、あるいは、泉南市の例のように広域福祉課にあるのかといったことです。

束として下りているといいのですが、下りていないと、先ほど例で言いましたけれども、府県に X という仕事の束の $a \cdot b \cdot c \cdot d$ の仕事があって、広域福祉課には $e \cdot f \cdot g$ という仕事がある。もちろん個別には責任の所在がはっきりしていて、法的な争訟の問題としては、それで何か問題があるのかということになりましようけれども、私たち市民・住民の目からしますと、一体この仕事はどこに責任があるのかが分かりにくいということがあります。先ほどのパッケージ方式か、メニュー方式かというところとリンクする問題ですけれども、そのときの言葉を使いますと、パッケージ方式の方が、責任が見えやすくいいのではないかと。メニュー、あるいはアラカルト方式ですと、私たちにはよく分からないことになりはしないかという気がします。

正木 今、小原さんから、行政責任についての指摘がありました。行政サービスの提供にしろ、処分性のある権限の行使にしろ、住民に対する透明性や説明責任などを的確に果たすという観点から見て、高尾さん、いかがでしょうか。

高尾 権限移譲を受けている介護、障害、児童の関係の事務につきましては、共同設置している広域福祉課では、事業者に対する指定・指導や施設の認可に関する決定に至るまでの事務が、主な業務になります。決定については、各首長名によるものですので、行政責任は各市・町にあると考えます。また、介護認定や給付サービスなど、住民に対する直接のサービスの提供は、市町村の直接の業務になりますので、市町村の窓口が担当することになります。

正木 同じ質問ですが、中村さん、いかがでしょうか。

中村 まず、住民に対する透明性や説明責任についてです。都市計画法に基づく開発許可などでは、処分庁において許可基準が明確に定められておりまして、法律や条例に基づき事務を執行する我々は、当然に許可基準に基づいて審査を行い、適正に処分を行うという形になってございます。透明性や説明責任については、適切に確保されているのではないかと考えております。

先ほど小原先生から、関連する事務のうち、市町村が行うものと県が行うものが混在することは住民にとって非常に分かりにくいと、住民にとっての分かりやすさも考慮すべきではないかというご指摘をいただいたものと理解してございます。埼玉県では、移譲に関連する事務をまとめたパッケージ方式といった移譲方式メニューも、ご用意させていただいております。

正木 福祉事務に関しては、届出事務のみを移譲する事例もよく見られるところではありますが、受け付けのみを移譲することがよいのかどうかという見方もありうるように思います。この点について、高尾さん、いかがでしょうか。

高尾 移譲を受ける側としては、一つでも仕事が少ない方がいいと考えるのですけれども、地域の事業者の皆さんからすれば、例えば私どもの泉州南から見ますと、南の一番端ですので、大阪府庁まで車で1時間程度かかります。そのような地域の事業者さんの手間を考えますと、届出事務が地域でできることはいいことだと考えておりますし、地域の事業者の皆さんも喜んでおられるのではないのでしょうか。

正木 中村さん、いかがでしょうか。

中村 届出事務のみが移譲されている場合においても、申請される県民の皆様の負担軽減といった観点から、一定の効果があると認識しているところです。例えば、関連する他の届け出と同時に市町村に提出できる場合など、申請者側にとって利便性の向上につながっているという利点が挙げられるのではないかと考えております。

許認可を含めた事務と一体的に移譲を受けるかどうかにつきましては、市町村の自己決定権の拡大や、人員体制などの状況を総合的に勘案して、移譲を受けたいと考える市町村が主体的に判断すべきと考えているところでございます。

正木 伊藤さん、いかがですか。

伊藤 市町村で受けて、それを都道府県に上げるという届出事務に関しては、先ほども少し申し上げたのですが、結局はそれがまた都道府県に行って、また市町村に下りてくるといって、ある種の二度手間的な時間がかかるプロセスを経るのではないかとということで、「だったら、権限ごと下ろせば」という発想になるのではないかと思います。事務の性質にもよると思うのですが、地域間あるいは都道府県内での公平が必要なものに関しては、都道府県に権限を残す必要があるだろうと思われるのです。その場合に、都道府県だけが届出窓口になってしまうことになれば、やはり住民にとって不便になりますので、経由事務という形で移譲することも有益ではないかと、現状では考えているところです。

正木 ありがとうございます。小原さん、いかがでしょうか。

小原 繰り返しになりますが、オーバーロードを避ける、あるいは市町村の意思を尊重するという意味で、メニュー方式やアラカルト方式、提案方式にメリットがあることは認めるのですが、住民の利便・満足度と同時に、行政責任とトランスペアレンシー、束にした見えやすさという点からしますと、束にして下ろしていくパッケージ方式に分があるのではないかと感じます。

正木 ありがとうございます。では、次に、小・中学校の教員の人事権のお話をさせていただきます。小・中学校の教員の人事権は都道府県の権限とされているところですが、この権限を市町村へ移譲することについて、議論したいと思います。以前から市長会・町村会が（不明）ありますけれども、都道府県側は、過疎地域や離島などにおける教員の人材確保が困難になるなどとして、反対しております。一方、大阪府は、事務処理特例条例によって、希望する市町村へこの権限を移譲しています。この点について、中村さん、いかがでしょうか。

中村 教員の人事につきましては、教育委員会の事務であることから、県の教育局の担当課に確認しております。埼玉県教育委員会では、政令市であるさいたま市を除く 62 の市町村を所管している状況でございますが、県内の教育水準の維持・向上と自治体間の格差解消の観点から、県が人事権を持ったうえで、全県的な視野に立って、長期的な展望を持って進めていくことが望ましいと考えていることから、小・中学校の教員の人事権などにつきましては、市町村に移譲することを現時点では検討していないということでございます。

正木 ありがとうございます。高尾さん、いかがでしょうか。

高尾 小・中学校の教員の人事権につきましては、大阪府においては、全国初の取り組みとして平成 24 年 4 月に、豊能地区 3 市 2 町、豊中市、池田市、箕面市、豊能町、能勢町で、地方自治法第 225 条 2 の 2、第 1 項の規定に基づく法定協議会である大阪府豊能地区教職員人事協議会を設立・設置しまして、教職員の採用選考、管理職等の選考、人事交流、研修などの事務の権限移譲を受けていると聞いています。

これは、平素からの豊能地区 3 市 2 町の連携と、これまでのその地域での連携の実績があったことから、地域に根ざした教職員の確保の観点が一致していること。それから、当時の大阪府知事の求めに応じて、文部科学副大臣から「権限移譲が可能である」という考え方が示されたことによりまして、3 市 2 町の広域で受けることができたと聞いてございます。

正木 伊藤さん、いかがでしょうか。

伊藤 新聞報道の話で申し訳ないですけども、公立の小・中学校と特別支援学校のうち、2,000 校ほどで教員の欠員が生じているという報道が、少し前にありました。このような事態が生じている都道府県の中で、人事権の権限を市町村に移してしまいますと、その都道府県の中で教員の奪い合いや囲い込みなどの事態が発生してしまうのではないかと懸念しているところです。そのような事態が生じていない都道府県であれば、例えば、学校の特性や教員の個性などに応じた人事異動が可能になるという利点は、あるとは思いますが。

ただ、現状では、市町村教育委員会に配置される先生方は、それぞれの小・中学校長や特別支援学校長よりも、たしか年次が若いはずなのですね。そうしますと、特に小規模の市町村の教育委員会を考えた場合に、人事権をそちらに移しますと、各校の校長さんの意向が強く反映される結果となってしまうのではないかとということで、バランスのよい人事権の行使ができるのかという不安があります。

正木 ありがとうございます。小原さん、いかがでしょうか。

小原 教職員の人事権、財源に関して、政令指定都市が強く要望して、それが実現したところまでは承知していたのですけれども、一般の市町村と都道府県との間で、人事権についてこのような話があることは認識していませんでしたので、高尾さんからお話を伺って大変勉強になりました。一方で、率直な素朴な疑問として、市町村が教職員の人事権を持つことに関して、それが過重負担であったり、「返上したい」という話になっていないのだろうかと思うところですので、ぜひ教えていただければと思います。

正木 今の小原さんからのご指摘について、高尾さん、いかがですか。

高尾 教職員の人事権の権限移譲は、先ほどの豊能地区の3市2町だけではあるのですけれども、権限移譲がされる平成24年4月1日までに、3市2町と大阪府の関係職員でプロジェクトチームを立ち上げて、約2年間で10回の会議を開いて検討してきたと聞いております。そのようなことによりまして、より効率的に事務を行っていると聞いてございますので、今後、返上といった話にはならないものと思われれます。

正木 ありがとうございます。アンケート調査については、先ほど伊藤さんから報告がありましたけれども、調査結果を見ていただいたご意見なり、感想なりをお聞かせいただければと思います。中村さん、いかがでしょうか。

中村 大変興味深く拝見させていただきました。本当にありがとうございました。ただ、残念ながら、アンケート結果には、大きなばらつきが見られたのではないかと理解しています。例えば、権限移譲を行った事務などについて、約1,200件と回答する県がある一方、1件と回答したところもあり、回答した自治体の質問に係る認識が若干異なっていたのではないかと推測しており、もう少し質問の意図などを分かりやすくお伝えいただければ、より面白い分析になったのではないかと考えています。

正木 ありがとうございます。高尾さん、いかがでしょうか。

高尾 私は市町村という立場ですので、アンケート調査の81分の10ページにQ2の表がありましたけれども、人的支援措置が気になります。上段の都道府県職員の派遣と、中段の研修生の受け入れについて、実施した事務数に対して実施していない事務数が圧倒的に多い結果になっているところに、実際に驚いてございます。

われわれ市町村としましては、権限移譲された事務を適正かつ正確にやっていくことが求められますので、先ほども述べましたけれども、ノウハウのない事務を権限移譲をする

のであれば、都道府県のバックアップ体制は必ず必要であると考えております。アンケート調査の結果は、私個人としては意外な結果で、少しショックでございました。これは、都道府県と市町村の考え方のギャップなののでしょうか。分かりませんが、よろしくお願いしたいと思います。

正木 ありがとうございます。小原さん、いかがですか。

小原 資料集で言いますと 81 分の 23 の自由回答のところになりますけれども、Q12 の結果を見ての感想です。市町村の規模・能力と主体的な意欲に基づいて事務移譲を進めようとするのであれば、府県内の市町村に一律分権・一律移譲となるのではなく、市町村間にまだら模様ができる移譲となることは当然だろうと思います。移譲の目的は住民満足度や利便性の向上にあって、府県事務の効率化にあるわけではないのですから、まだら模様で進んでいると府県の事務の効率化につながらないとする声が府県にありますけれども、そこはこらえ性が必要なのではないかという感想を持ちました。

その一方で、Q10 ですが、移譲方式について回答した府県の 3 分の 2 がパッケージ方式志向を持っていることが分かりました。これまで申し上げてきた住民満足度・利便性の向上、行政責任明確化の観点から、望ましいことだと考えられますけれども、都道府県としては、凸凹・不均一状態にならずに、パッケージで下ろした方が効率的に下ろせるからという観点もあるのではないかと。これは府県の関係者にお叱りを受けるかもしれませんが、効率化の観点から考えているところはあるかもしれないという感想を持ちました。以上です。

正木 ありがとうございます。ここまでの議論をお聞きになられて、人見さん、コメントをいただけますでしょうか。

人見 最後に小原先生がおっしゃったことは、そのとおりだと思います。事務処理特例制度を利用することで、都道府県内の市町村で移譲される所もあるし、されない所もあるというまだら状になることは、当然、制度が予定しているところと考えるべきだと思います。都道府県行政の効率性の観点から一律に市町村に事務移譲をすることは、基礎自治体である市町村を補完するという都道府県の本来的なミッションを、自ら否定するものではないかと思います。たとえ非効率であっても、当該事務に関するノウハウを都道府県が維持しておくことには意味があると思います。例えば、災害があつて、ある特定の市町村で事務執行が難しいとなった場合に、近隣の市町村もサポートするでしょうが、その他に都道府県もサポートできることがあるわけですから、まだら状になることを非効率としてマイナスだけに見ることは、適切ではないように思います。

それから、県費負担教職員の人事権について、市町村から事務移譲の要望があるという

話は私も初耳なのですが、少し思い当たる点がありますので、述べさせていただきたいと思います。3点ありますが、まず第1に、公立の小・中学校の先生方は、任命権が都道府県教育委員会にあり、給与も都道府県からもらっていることで、自分が市町村の職員だという意識に極めて乏しいという話を聞いたことがあります。

2番めに、都道府県教育委員会の教職員の任免その他、進退について、都道府県教育委員会が権限を持っているわけですが、市町村教育委員会は内申権を持っているのですね。ところが、この内申がないのに、都道府県教育委員会がある教員に勝手に懲戒処分を行ったという、「内申抜き処分事件」という有名な事件がかつてあったことを思い出しました(最判昭和61年3月13日民集40巻2号258頁)。

3番めに、比較的最近ですが、福島県郡山市の郡山市立中学校教師の体罰に関わる有名な国家賠償事件があります。そこでは、当該教員の監督者たる郡山市と、給与を負担している福島県の両方が損害賠償請求の被告となりまして、最終的に両者とも損害賠償責任が認められて、被害者に対して福島県が賠償金を支払って決着したのですけれども、その後、損害賠償金を本来的に負担するのは福島県なのか、郡山市なのか両者間で争いとなって、裁判になりました。こちらも最高裁まで行きまして、最終的に、給与は県負担だけれども、学校の運営費の負担者は市で、市が最終的に損害賠償金も負担するべきだと最高裁の判決で確定しました(最判平成21年10月23日民集63巻8号1849頁)。

この件で敗訴した市は、県の教育委員会が採用し、県の教育委員会が配置し、懲戒権も県が持っている教職員の問題行動について、県が損害賠償金を負担するべきだという主張だったのですね。その主張の当否は別として、今、三つの事項を申し述べましたが、このような一連のことがらを考えますと、市町村が市町村立学校の教職員の人事権を求めてくることの要因になっているのではないかと感じた次第です。

正木 ありがとうございます。今の点を踏まえますと、福祉系の事務と教職員の人事権とでは性質が異なることから、権限移譲を考える場合にも、フォローすべき要素が異なるということが、今までの議論からよく分かりました。また、都道府県の効率性のためではないという視点も、大変重要であると考えた次第です。ありがとうございました。

では、次に、移譲事務に関する財政措置について伺いたいと思います。移譲交付金についての現状と課題についてどのように考えるか、また、交付金の算定方法の在り方についてどのように考えるのか、人的支援についてどのように考えるのかという点について、先ほど伊藤さんから全国の状況について報告がありました。まず、中村さん、具体的な事務に即して、算定方式をご紹介しますでしょうか。

中村 それでは、埼玉県の場合についてです。埼玉県では、年間の処理件数や当該年度の人件費単価、事務処理時間などを踏まえまして、移譲された事務を処理するために必要な経費の総額を算出しています。この算出された経費の総額を用いまして、均等割と、

人口や当該事務に関連する数値など、客観的な指標で算定した額とにより、市町村に配分している状況でございます。この客観的な指標については、浄化槽に関する事務であれば各市町村における浄化槽数を、保育所に関する事務であれば、保育所の数を用いているところです。

正木 ありがとうございます。高尾さん、いかがでしょうか。

高尾 共同設置している広域福祉課の財源の内訳としましては、均等割が各市・町の実質支出額の5%、人口割が95%で構成されております。そこから府交付金および手数料を差し引いた額が、各市・町の負担分となります。

正木 ありがとうございます。伊藤さん、いかがでしょうか。

伊藤 先ほどアンケートのご説明でも少し申し上げましたが、ごく大ざっぱに申し上げますと、多くの自治体に関しては、イニシャルコスト、導入時の調整金と、事務ごとに単価を定めて件数を掛けた事務処理のコストを、金額として交付することになっているところが多いようです。

それから、これもアンケート説明のところで申し上げましたが、単価の部分に関して、要綱の多くが「知事が定める金額」と書いてありまして、具体的な計算をすることができそうな自治体が、あまり多くなかったのですね。ご回答のあった中では、少しややこしいのですが、地方交付税の市町村給付単価として、普通交付税の基準財政需要額算定に用いられると思われる職位A・Bというものがあまして、これに人事院勧告の官民格差を乗じた額を用いるといったところがありました。

また、交付金の要綱の他、インターネットにある程度、公開してくださっている自治体がございます。高知県では、令和3年度分の人件費単価を、令和2年度の普通交付税の基準財政需要額における職位Aおよび職位Bの単価と定めておりました。滋賀県についても、普通地方交付税職員給与統一単価というものがあるそうなのですが、これを参考に、毎年知事が定めることにしているようです。

次に人的支援に関してですけれども、先ほどからお話が出ていますとおり、市町村が元々やっていない事務を移譲するわけですから、円滑な事務移譲をするためには、移譲後に市町村が事務を開始する段階で、人員配置を含めて、都道府県と同程度の事務処理能力を持っている必要があろうかと思います。片や都道府県は、権限移譲によって事務そのものは減りますが、全ての構成市町村に権限を移譲する場合でなければ、件数は減っても事務がなくなるわけではありません。さらに、移譲後の市町村からの問い合わせには、恐らく対応せざるをえないだろうと思われます。そのような意味では、事務内容が分かっている職員さんを都道府県に残しておく必要があります。

例えば、複雑な事務で、権限を移譲する自治体が少ないのであれば、職員の派遣という形でフォローすることは考えられるのですけれども、移譲先の自治体が多い場合には、助言やマニュアルの整備と交付、説明会の開催など、このような方法が採られることになるのではないかと思います。

正木 ありがとうございます。小原さん、いかがでしょうか。

小原 冒頭に、市町村にとってオーバーロードになってはいけないという懸念を申し上げましたが、それと裏表の話になります。事務処理特例制度は、少なくとも都道府県の効率化のため、行財政改革・スリム化のためだけに行うものではなく、副次効果、サイドエフェクトとしてそのようなものがあってもいいのですけれども、主客転倒をしてはいけないくて、効率化より分権化の観点ですから、きちんと市町村が責任を持ってできるように、交付税算定などに照らしながら、財政支援・人的支援が適切であるか、十分であるか、きちんと見ていく必要があると考えます。

正木 財源措置の算定方式にはいろいろな方式がありますが、先ほどと同様に、都道府県と市町村間の丁寧な合意形成が重要であると思いました。また、人的支援は、適切な事務の執行を行う上で欠かせないものであるとも考えた次第です。ありがとうございます。

それでは、ここまで、事務処理特例条例について、具体的な事例を取り上げながら、幾つかの論点を議論してまいりました。都道府県と市町村の間では、権限移譲の話合いがどのようになされるべきであるのかという点について、お伺いしたいと思います。中村さん、いかがでしょうか。

中村 埼玉県では、権限移譲を進めるに当たり、各市町村に作成いただいた権限移譲計画シートを基にヒアリングを行って、市町村の受け入れ希望、受け入れに係る課題、県に求める支援など、丁寧に聴き取りを行っているところでございます。このようなプロセスを経て、最終的には、市町村の意向により事務の移譲を進めています。

県と市町村は対等な立場でもあり、地域の実情や地域が抱える政策課題、市町村の意向に応じて、必要な権限を移譲していくことが大切だと考えております。また、移譲後におきましても、説明会の実施や事務処理の担当課による丁寧な引き継ぎを行うフォローアップが重要であると考えておりまして、県としても丁寧にフォローアップをさせていただいているところでございます。

正木 高尾さん、いかがでしょうか。

高尾 大阪府では、大阪府市町村分権協議会から「大阪発“地方分権改革”の推進に向けて」という取りまとめが公表されておりまして、移譲計画は大阪府と市町村が共同で策定するものとされております。人的支援や財政面での支援、個別の事務に係る事務マニュアルの作成や、説明会・研修会などを開催して、市町村が円滑に事務を引き継げるようにすることなどが言われております。実際に、公表された取りまとめのとおり、研修生の受け入れや、福祉分野ではありませんけれども、大阪府職員の市町村への身分移管など、スムーズな権限移譲が進められていると感じてございます。

正木 伊藤さん、いかがでしょうか。

伊藤 事務処理特例条例に基づく権限移譲の目的は、住民サービスの向上、市町村の自主的・総合的な施策の展開、都道府県・市町村を通じた効果、効率の向上などにあるとされています。都道府県と市町村とが、このような目的を共通の基盤として協議をしていただければと思います。そのために、権限を移譲する側の都道府県は、それぞれの移譲しようとする権限についての処理手順や件数、あるいは関連事務に関する情報を、正確に市町村側に提供する必要があるだろうと思います。また、市町村の側でも、自分たちが何を目的として権限移譲を受けようとしているのかを明確にして、元々の目的を踏まえた議論をしていただきたいと思います。

正木 小原さん、いかがでしょうか。

小原 先ほど人見先生が講演の中で、それから伊藤弁護士も、地方自治法第 252 条の 17 の 2 の「協議」という言葉にお触れになって、それがどのようなことを意味するのかということが出てまいりましたけれども、国と自治体だけではなく、都道府県と市町村も対等・平等なのだという分権改革の理念に沿って事務処理特例が行われているかどうか、協議が進められているかどうかという観点を外さないことに尽きるかと思います。

正木 ありがとうございます。皆様のお話から、対等な立場での都道府県と市町村の丁寧な話し合いを行うことが大事であると考えました。

では、次に、事務処理特例条例の活用に関して、地方制度調査会でも何回か議論がされてきているところでございます。第 30 次地方制度調査会答申では、「移譲事務の内容については、都道府県の意向が強く反映されているのではないかと懸念も存在する」という指摘がされ、幾つかの方策について触れられています。また、第 32 次地方制度調査会答申では、「市町村間の広域連携による都道府県からの事務移譲」という項目の中で、「近隣市町村の合意があり、かつ、関連する事務について市町村間の広域連携により事務を処理するための安定的な関係が構築さ

れている場合には、市町村から都道府県に対して、近隣市町村の区域に係る都道府県の事務の委託を要請できるようにする仕組みを本制度として設けることが考えられる」と記載されているところです。

これは、中心市への近隣市町村の権限の移譲を法制度として設けようとしたものであったため、全国市長会・全国町村会から、強い反対の意見が出されました。日弁連も、中心市が個別の行政分野にまで及んで近隣市町村との共同計画作成を主導する関係を作ろうとするものであったり、中核市との協議を近隣市町村に押しつける仕組みであったりするものであり、問題であると指摘しています。この点について、中村さん、いかがでしょうか。

中村 まず、市町村同士は、対等の関係にあることが基本であると考えています。各市町村が、その地域の発展のために、例えば権限移譲であれば、多様な選択肢の中で地域の実情に応じて自主的に判断し、選ぶことができる環境が大切だと考えています。

本県での広域連携の事例ですと、例えば、パスポートの申請受理・交付などの事務を複数の市町村で権限移譲を受け、さらに、その複数の市町村から一つの市へ自治法に基づく事務の委託を行うことで、広域連携をしている事例がございます。このような広域連携も、埼玉県で示させていただいている多様な選択肢の中から、地域の実情に応じて、各市町村の判断によって主体的な形で広域連携が進められているものと認識してございます

正木 高尾さん、いかがでしょうか。

高尾 これは私見ではございますけれども、近隣に中核市があるか、ないかには関係なく、市町村はお互いに対等であると認識しております。中心市主導で権限移譲が進められることを法制度化されてしまいますと、日弁連が言われているとおり、中核都市との協議を近隣市町村に押しつけることになりかねないと思います。現状のように、各市・町の企画部門、担当課との綿密な協議のもとに、権限移譲は実施されるものと考えます。中心市の意向により先導されることは、各自治体の個性にも関わるものであると考えますので、私もこの部分については問題があると考えます。

正木 伊藤さん、いかがでしょうか。

伊藤 都道府県と市町村の関係もそうですけれども、今、お二方から発言がございましたとおり、本来、市町村どうしも関係は対等であるべきだと考えます。そもそもそれぞれの議員や市町村長は、自分が住んでいる市町村の議員や市町村長しか選べません。住民からすれば、人の選んだ市町村長や議員の方々に自分の自治体の施策を決められることになってしまうのであれば、住民自治との関係で重大な疑義が生じるのではないかと思うところです。

正木 小原さん、いかがでしょうか。

小原 連携中枢都市圏の中心市に近隣市町村の府県事務を担わせることにしますと、仮に中心市をAという市として、その周辺にB、C、D、Eという自治体があるとしても、最大の問題点は、中心市に固めた事務の行政責任に関して、B、C、D、Eの自治体の関係住民は問いたず機会がありません。A市の住民にはA市議会とA市長がありますけれども、B、C、D、Eの自治体住民にとっては、問いたず第1の場所である議会や市長につながっていないわけです。行政サービスの利便性は、あくまで行政責任がはっきりして、デモクラシーが確保できることと一体的に制度的に組み立てて、手に入れなければならないと思います。自治体は、ただの行政サービスをする行政体ではなく、デモクラシーの場所でもある政治体だということをいつも念頭に置いて、制度設計をすることが大原則だと思います。

正木 人見さん、いかがでしょうか。

人見 先ほど一例としてありましたけれども、都道府県から市町村に条例による事務処理特例制度や事務委託で府県事務を移譲して、移譲を受けた市町村が更に別の市町村にその事務をそっくりそのまま事務委託することは、本当にいかななものかと思います。事務委託は、条例による事務処理特例と同様に、権限者からはその権限が完全に失われるものですから、本来事務を処理すべきだった市町村が単なるトンネル機関のようなものになってしまって、小原先生が指摘するように、行政無責任になるのではないのでしょうか。

先ほどの例にあったパスポートの申請受理や交付等の経由的な事務であれば、住民サービスの観点から、地域の自治体が自主的にそのような手段を執ることにはさほど問題はないかもしれませんが、経由事務ではなく、実質のある地域の事務については、そのような措置は認められるべきではないように思います。本来、都道府県が補完事務としてそれを処理し続けるか、事務移譲を受けた場合には市町村は一部事務組合や広域連合を作ったり、あるいは泉南市さんのように機関の共同設置をして、自らの責任を全うできるような仕組みを用いるべきだと思います。

正木 ありがとうございます。戦後の地方自治法制においては、一貫して市町村どうしはお互いに対等とされてきたところで、皆様のご意見も、市町村は対等であることが重要であるということで一致されていたことがよく分かりました。一方で、中心市に周辺市町村を従属させようとする総務省の発想が、いかに地方自治の観点から問題があるか、再認識されたところであります。

それでは、最後に、都道府県から市町村への権限移譲に関連しまして、弁護士が関わる

ことによってどのような効果を上げることができるのかについて考えたいと思います。中村さん、いかがでしょうか。

中村 現時点で、弁護士の皆様に関わっていただいた方がよいという案件は、申し訳ないのですけれども、思いつきません。今後、何かご相談させていただきたいことができた際には、何とぞお力添えをいただきたいと思います。

正木 ありがとうございます。高尾さん、いかがでしょうか。

高尾 泉南市においても、常駐はしていませんのですけれども、顧問弁護士と契約をしております。役割が若干違うと思います。日本弁護士連合会の弁護士さんに関わっていただけることは、非常に心強いことだと思っております。よろしくお願いいたします。

正木 ありがとうございます。小原さん、いかがでしょうか。

小原 弁護士の方に限らず、もっと一般化して、「政策法務」、「訴訟法務」などという言い方がありますので、法務・法制のプロとくくことにしますけれども、そのようなプロは、都道府県レベルや大きな都市自治体だといいかもしれませんが、小さな自治体でプロを専任職として抱えることには、やはり無理があります。そこは、地方6団体の中でも、全国市長会、市議会議長会、町村会、町村議会議長会といった市町村関係の4団体がシンクタンク的な後方支援機能を備えるべきだとかねがね考えていて、それがある程度まで実現していることも承知しておりますけれども、そのような感想を持ちます。

正木 ありがとうございます。人見さん、いかがでしょうか。

人見 私はロースクールで法曹養成に携わっておりますが、ロースクールでの教育は争訟法務に特化していますので、なかなか政策法務には及びません。とはいえ、多様なバックグラウンドを持った人材を法曹に導くことがロースクールの重要なミッションではありますし、現に公務員経験者の方も、たくさんロースクールに入学されています。本日のパネラーの伊藤さんも地方公務員であったということですが、リーガルマインドと行政実務の両方に精通した方々が、ますます自治体の現場に関わっていただくことになれば、今日テーマになりました条例による事務処理特例制度の制度設計や運用について、霞が関に地域の声を届けることもできるでしょうし、霞が関と一戦交えることもできるのではないかと期待しております。

正木 ありがとうございます。小原さんと人見さんからご意見いただき、ありがとうございます。

います。今後、自治体も大いに弁護士を活用していただけるとありがたいと思いますし、一方で弁護士も、地方行政の分野に関する知見を広げていくことが期待されているのではないかと考えています。

それでは、会場の皆様からご質問があるようであれば、ここで受け付けさせていただきたいと思いますが、何かおありでしょうか。ご質問がおありの方は、Q&A機能を使っていただければと思います。特によろしいでしょうか。

では、次に進めさせていただきたいと思います。本日、パネルディスカッションにご参加いただきましたパネラーの皆様から、全体を通じて、最後に一言お願いしたいと思います。中村さん、お願いいたします。

中村 本日は、このようなパネルディスカッションに参加させていただきまして、誠にありがとうございました。さまざまな視点から貴重なご意見を頂戴できたことに感謝を申し上げますとともに、今後の業務の参考にさせていただきたいと考えております。今後も、よりよい埼玉県の実現に向けて、取組を進めてまいりたいと考えてございます。今後ともご指導を賜りたいと思っております。どうもありがとうございました。

正木 ありがとうございます。次に、高尾さん、よろしくお願いいたします。

高尾 今まで権限移譲については、深く考えたことがありませんでした。今回のシンポジウムに参加させていただいて、権限移譲についても、都道府県や市町村の役割を考える上で、言うべきことは言っていかなければいけないと感じました。また、国の動向等にも敏感に反応していくことが非常に重要であると、再認識させていただきました。このような機会をいただけたことに感謝しています。泉南市や泉南市社会福祉協議会の名前を、全国に売っていく活動にもつながっていくと感謝してございます。本日は、ありがとうございました。

正木 ありがとうございます。伊藤さん、いかがでしょうか。

伊藤 地方公共団体の役割分担や、特に事務処理特例条例については、私が市町村の代理人をやるときに、権限根拠を探すために都道府県の条例を必死で探すくらいしかなかったわけですが、なかなか検討する機会がなく、私にとっては、ある意味で所与の前提だったわけですが、都道府県と市町村との間でどのような形で役割を分担していくのかという議論は非常に大切なのだということを、今回、非常に強く感じた次第です。いい機会を与えていただきまして、ありがとうございました。

正木 ありがとうございます。それでは、小原さん、お願いいたします。

小原 長時間、ありがとうございました。事務処理特例の実態と問題点について、改めて考えるといえますか、最近はきちんと勉強してきませんでしたので、今回は大変よい機会をいただき、皆さんにお礼を申し上げたいと思います。

私は、一方で「オーバーロードは避けるべきだから、市町村に無理やりというのはまずい」という話と同時に、「できるだけ責任をはっきりさせるためにも、パッケージで」と、中途半端といえますか、アンビバレントなことを申し上げてきました。そうした二律背反的なところで判断していくという、やはり都道府県と市町村の間で、「山形県ならこう」「大阪府ならこう」「奈良県ならこう」という具合に、個別の事例に即して考えていくべき問題なのではないかと改めて思いました。

今日のシンポジウムを通じて、私の心の中で一番疑問に残ったことは何かといえますと、どなたか教えていただけるとありがたいのですが、人見先生の冒頭のレクチャーの中で大阪府の大阪都構想についてお触れになって、大阪都構想は住民投票で2回バツになりました。私もそこまでは関心を持って追いかけていたのですが、そのあとはきちんと追いかけていません。いわゆる広域行政一元化条例ですか、一体化条例ですか、そのようなものがあるというあたりまではぼんやり追いかけていたのですが、改めて考えますと、大阪府が、今、一体どのような方向になっているのかが分からないのです。

つまり、大阪市という政令指定都市が存する区域では、できるだけ大阪府にそろえて、大阪府が一体的にやっていくのだと言いながら、他方で大阪市以外のところでは市町村に下ろしていくという、一体性と真逆の方向になっているわけで、何がそのようにさせているのでしょうか。これは、高尾さんにお尋ねすることは酷かもしれませんが、行政レベルの話だけではなく、政治レベルの話も考えながら、個別に見ていく必要があるのではないかと思います。以上、ややざっぱくになりましたが、感想でございます。

正木 ありがとうございます。それでは、人見さん、いかがでしょうか。

人見 私も、2000年の第1次分権改革の頃に条例による事務処理特例制度などもひとつとおり勉強して、論文なども書いたりしていましたが、その後の議論の動向などを十分にフォローしていませんでしたので、今回、報告を引き受けた手前、改めて勉強し直させていただき、事務委託や機関の共同設置などと組み合わせられて、2000年の頃よりも更にそれを活用している実態があることがよく分かりました。

そのこと自体は、基礎的自治体の事務処理機能、地域の要請を酌み取った市町村の機能を活性化させる、あるいは地域住民の利便性をよくするという意味で、歓迎すべきことですから、何ら消極的には言えないのですが、私自身は、都道府県の役割といえますか、都道府県の補完的機能を評価する立場なのですね。ですから、都道府県が補完機能を自ら市町村にどんどん委ねていくことは、よくよく慎重に見るべきだという立場でも同時

にありまして、先ほど小原さんもアンビバレントと言っていましたが、今日の報告でもあまりはっきりしない物言いになっていたのではないかと思うところです。そのような事情もありまして、自分なりの立場といいますか、見方が難しいところだと思っているところです。

正木 ありがとうございます。視聴してくださっている会場の方から、ご質問が出ているのでしょうか。浜松市企画課の方、挙手いただいているようですけれども、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。分かりました。ご連絡をいただきまして助かりました。ありがとうございます。

それでは、最後のまとめに移らせていただきます。自治体自身が、自らの地域の実情を踏まえて、自主的に政策やそれを実現する手段を選択することが地方自治で、今日のシンポジウムでテーマとした事務処理特例条例は、そのツールの一つであると思われます。パネルディスカッションでは、事務処理特例条例の対象事務を具体的に取り上げ、また、財政的支援や人的支援も含めて、都道府県および市町村の両方の立場からの見方や悩みなどもお聞きしながら、有識者からのご指摘も踏まえて、自治体はどのように対応すべきなのかについて、さまざまな論点から議論ができたのではないかと考えております。

将来に向けて、地方自治の取り組みがより進化する方向に進んでいくことを期待いたしまして、本日のパネルディスカッションを閉じさせていただきたいと思います。皆様、長時間にわたりご聴講いただきまして、どうもありがとうございました。

司会 パネリストの皆様、ありがとうございました。

司会 それでは、最後に、田邊護日弁連法律サービス展開本部自治体等連携センター長より、閉会のご挨拶を申し上げます。田邊護センター長、お願いいたします。

田邊 ただいまご紹介にあずかりました、法律サービス展開本部自治体等連携センターのセンター長を務めております田邊護と申します。本日は、オンラインシンポジウム「都道府県と市町村との間の役割分担決定方法の在り方」というテーマで開催させていただきました。視聴者の皆さん、長時間にわたり、まことにありがとうございます。それから、人見先生をはじめとしまして、パネルディスカッションのパネリストの皆様、報告者の皆様、本当にお疲れさまでございました。

自治体等連携センターという存在は、弁護士がありとあらゆる行政の分野での関わり、行政と連携していろいろな分野で活動することが、市民社会にとって極めて有益であるという観点で活動をしております。その中で、条例の策定・作成やマネジメントに弁護士が関わる必要があるのではないかという認識のもとで、条例部会という形でさまざまな活動を行っています。その条例部会の企画として、このシンポジウムを開催させていただきました。

弁護士にとっては、このような権限分配の在り方についての論点は、必ずしも自明のことではないですし、なじみのないものだったかもしれませんが、具体的な皆様のお話を聞き、山形県や泉南市の実情などをご報告いただくことによって、この問題が単なる市町村と都道府県との間の権限の分配を越えて、われわれ市民のまさに行政との関わり合いの中の利便性や、どのような行政サービスを受けるかに深く関わっている論点であり、むしろ一般の市民の権利擁護にも最終的には関わってくるような重要な問題点なのだということが、改めて認識できたと思っております。

われわれは引き続き、行政の分野で弁護士がどのように役に立てるかといった形の知見を深めていって、さらなる活動を推進していきたいと考えております。そのような今後の決意を表明させていただきまして、本シンポジウムの閉会の挨拶とさせていただきます。お疲れさまでございました。

司会 田邊センター長、ありがとうございました。以上にて、本日のオンラインシンポジウムを終了いたします。なお、本日のオンラインシンポジウムにつきまして、皆様のご意見、ご感想を伺いたく、終了後にアンケート用フォームが表示されます。今後の企画・運営の参考にさせていただきたいと思いますので、何とぞご記入のうえ送信してくださいませよう、お願いいたします。本日は、オンラインシンポジウムにご参加いただき、まことにありがとうございました。

事務処理特例条例アンケート・結果報告

本アンケートは、地方自治法第252条の17の2に基づいて条例により都道府県の権限に属する事務ないし権限の一部を市町村に移譲する措置（以下「条例による権限移譲」といいます。）の実態を把握することを目的として、オンラインシンポジウム「都道府県と市町村との間の役割分担決定方法の在り方」の開催に合わせて、令和5年3月に実施されたものである。

本アンケートは、2018年度（平成30年度）から2022年度（令和4年度）までを調査対象期間（以下「対象期間」という。）として、各都道府県を対象として実施した。回答は、最終的に全47都道府県からいただくことができた。なお、上記のシンポジウムが開催された令和5年5月29日時点では、ご回答をいただいた都道府県が43団体にとどまっていたため、同シンポジウムにおいて配布した資料との間にはずれがあることをご了承いただきたい。

また、本アンケートの回答については、①設問に不十分な点があり、権限（事務）の数等について、都道府県ごとに回答の内容が異なっていること、②事務の総数の回答部分に記載されたものについて、必ずしも個別に回答を得ることができなかったこと（そもそも個別事務について回答をいただけなかった自治体、代表的な事務のみを回答された自治体等がある。）、③回答をいただいた部署において把握されている範囲でご回答をいただいた自治体があること等から、全体的な傾向は示されるものの、数値に関してはあくまで参考にとどまるものとなっている。

また、本アンケートの結果については、都道府県名を特定しないことを前提として公表することとしているため、個々の事務に関して回答内容を示していないこと、また、具体的に記述をお願いした部分に関し、回答の一部を修正している点をご理解いただきたい。

なお、本報告中「Q1」等とあるのは、本アンケートの質問番号であり、質問内容については本報告末尾に掲載した。

1 条例による権限移譲を行った事務等について

- (1) 対象期間において、都道府県が新たに条例による権限移譲（既に条例による権限移譲をしている事務について、移譲先自治体を増やした場合を含む。以下同じ。）を行った事務の数については、以下の通りの回答があった（Q1）。

最も多い自治体	1250件
最も少ない自治体	1件
単純合計	5397件

- (2) 次に前問で回答があった事務ごとに、具体的な内容について回答を求めた（Q 2 (1)ないし(3)）。

回答を得ることができた事務数は、合計 2 8 4 5 事務であった。

なお、総務省では、平成 3 0 年 4 月 1 日現在の条例による事務処理特例制度の活用状況を調査している。同調査によると、上記の時点で 2 3 0 の法律について事務処理特例制度による権限移譲が行われていたとされている。

本調査では、把握できた限りで、新たに以下のような法律（政令・規則を含み、条例等自治体例規を含まない。）について事務処理特例による権限移譲が行われていることが明らかになった。

- ① 視能訓練士法
- ② 理学療法士及び作業療法士法
- ③ 臨床検査技師、衛生検査技師等に関する法律
- ④ 社会保険診療報酬支払基金法
- ⑤ 構造改革特別区域法
- ⑥ 農業用ため池の管理及び保全に関する法律
- ⑦ 土砂災害警戒区域における土砂災害防止対策の推進に関する法律
- ⑧ 農地中間管理事業の推進に関する法律
- ⑨ 日本国憲法の改正手続に関する法律施行令
- ⑩ 救急病院等を定める省令
- ⑪ 組合等登記令
- ⑫ 地方税法施行規則
- ⑬ お年玉付郵便葉書等に関する法律施行令
- ⑭ 公職選挙法施行令

- (3) 上記(2)で回答があった事務は、それぞれ新たに移譲するに至った事務であるか、移譲先自治体数を増やしたものかとの質問に対する回答の合計は以下のとおりであった（Q 2 (4)・合計 2 8 4 5 事務）。

新規移譲事務	1 0 8 8 事務
--------	------------

移譲先自治体増加	1 7 5 7 事務
----------	------------

これを事務根拠法令（自治体の条例等を含む。）ごとにみた場合の法令数は以下のとおりであった（合計 6 3 3 法令であり、1 法令について新規移譲があったものと移譲先自治体の増加があったものがあった）。

新規移譲	2 9 7 法令
------	----------

移譲先自治体増加	3 3 7 法令
----------	----------

(4) (2)で回答があった各事務内容は、いわゆる経由事務であるか否かについての回答は以下のとおりであった（Q 2(5)・合計 2 8 4 5 事務）。

経由事務 7 8 2 事務

経由事務ではない 2 0 1 5 事務

未回答 4 8 事務

上記のうち「経由事務ではない」すなわち実質的に権限移譲があった事務（合計 2 0 1 5 件）について、事務の根拠を国の法令であるとの回答があったものは 1 7 2 8 件、自治体の条例・規則等であるとの回答があったものは 2 8 7 件であった。

上記実質的権限移譲があった 2 0 1 5 件の事務の業務分野は以下のとおりであった（事務根拠法令の分類は、平成 3 0 年 4 月 1 日現在として総務省が実施した上記の調査結果に準じている）。なお、「事務数」は、アンケートの回答があった事務の数であり、「A×自治体数」は、各事務について調査対象期間中に権限移譲をした自治体の数を合計したものである。

アンケートの回答を前提とした場合、対象期間においては、環境・衛生分野での権限移譲の実績（1 7 5 5 件）が最も多く、事務単位で見た場合にはまちづくり分野での移譲数（5 6 1 事務）多いことが分かる。

分 野	右の合計		事務根拠が国の法令等		事務根拠が条例等	
	事務数(A)	A×自治体数	事務数(A)	A×自治体数	事務数(A)	A×自治体数
まちづくり	561	1, 195	532	1103	29	92
福祉・保健	283	1, 139	270	1126	13	13
環境・衛生	530	1, 755	323	1392	207	363
産 業	296	519	293	516	3	3
生活・安全	101	248	76	140	25	108
その他	244	839	234	822	10	17
合 計	2, 015	5, 965	1, 728	5, 099	287	596

(5) (2)の事務を移譲した（又は移譲先自治体数を増やした）年度（西暦回答）について、回答のうち、移譲年度が明確な 2 7 9 8 事務について、移譲を実施した年度は以下のとおりであった（Q 2(6)）。

2 0 1 8 年度 8 6 4 事務

2 0 1 9 年度 5 7 1 事務

2 0 2 0 年度 8 6 2 事務

2 0 2 1 年度 2 6 1 事務

2 0 2 2 年度 2 3 7 事務

なお、回答中、移譲年度について回答のなかった自治体が 1 団体あった（5 事務）。また、移譲年度について、直近の移譲年度のみを回答した自治体が 1 団体あった。

このうち、２０２２年度と回答があった４事務については、移譲年度が明確であるため、上記２７９８事務に加えている。

さらに、移譲年度について、複数年度にまたがってその合計数を回答した自治体があり、当該回答に関しては、上記２７９８事務に含めなかった。

(6) (2)の事務及び移譲した自治体の数

２０１８年度から２０２２年度の間に移譲した事務について、移譲先の自治体類型（一般市については、政令市、中核市以外の市をいう。以下同じ。）ごとに、移譲先自治体数に事務数を乗じた合計数の内訳は以下のとおりであった（Ｑ２(7)）。

- ① 政令市 １５６事務
- ② 中核市 １４５９事務
- ③ 一般市 ３７６３事務
- ④ 町村 ３３１６事務

(7) 権限移譲に伴う人的支援について、以下の各項目の措置を取ったかどうかの質問に対する回答は以下のとおりであった（Ｑ２(8)・合計事務数２８４５事務）。

① 市町村への人材派遣制度（地方自治法２５２条の１７）に基づく都道府県職員の派遣

実施した事務	３６７事務
実施しなかった事務	２３０８事務
未回答	１７０事務

② 市町村からの研修生の受け入れ

実施した事務	４１５事務
実施しなかった事務	２２６０事務
未回答	１７０事務

③ 市町村への都道府県職員の出張及び都道府県職員による助言

実施した事務	１３０６事務
実施しなかった事務	１３５２事務
未回答	１８７事務

(8) (2)の各事務の移譲に当たって実施された、財政的措置について、地方交付税の算定対象とした事務があると回答した都道府県はなかった。

これに対し地方交付税以外の交付金（例：事務処理特例交付金等）の交付対象としたかどうかについての回答は以下のとおりである（上記いずれもＱ２(9)）。

対象とした事務	２７０３事務
対象としない事務	６６事務
未回答	７６事務

(9) その他の支援措置として、以下の①から④の措置を実施したかどうかを質問した結果を示す（Q 2 (10)）。

① 市町村職員向け研修会の開催

実施した事務	1 1 2 0 事務
実施しなかった事務	1 3 4 6 事務
未回答	3 7 9 事務

② 事務処理マニュアル等の作成及び市町村への交付

実施した事務	1 7 1 1 事務
実施しなかった事務	7 6 6 事務
未回答	3 6 8 事務

③ 市町村の例規整備支援

実施した事務	7 2 3 事務
実施しなかった事務	1 7 3 2 事務
未回答	3 9 0 事務

④ 「市町村への都道府県職員の出張及び都道府県職員による助言」を除く条例による権限移譲後のフォローアップ

実施した事務	1 1 3 9 事務
実施しなかった事務	1 3 2 7 事務
未回答	3 7 9 事務

(10) 都道府県による財政的支援以外の支援のない移譲事務

新規に権限移譲を行った事務について、都道府県が上記のうち財政的支援以外の何らかの支援をすべての移譲事務について行っていたのは、24都道府県であった。支援の有無について明確でない都道府県を除き、移譲事務の一部について、上記のような財政的支援以外の支援措置をなんら取らない事務がある都道府県が16団体あり、その事務数は合計349であった。

2 条例による権限移譲をやめた事務等について

対象期間において、都道府県が条例による権限移譲をやめた事務（移譲先自治体を減少させた場合を含む。以下同じ。）の数について（Q 3）、権限移譲をやめた事務がない自治体は17団体であって、その他30の団体で全面廃止または一部自治体への移譲をやめた事務があった。

全面廃止または対象自治体の一部減少のあった事務として回答があったのは合計862事務であった（Q 3）。

3 条例による権限移譲をやめた事務ごとの個別回答

(1) 上記2のうち、具体的に事務名等について回答があったのは612事務であった。
権限移譲を廃止あるいは移譲先を減少させた事務の根拠法令（条例を除く。）は76であり、法令名称の詳細は【別表1】のとおりである（Q3(1)~(3)）。

(2) (1)で回答があった事務のうち、権限移譲を全面的に廃止したものか、移譲先自治体数を減少させたものかについて、内訳は以下のとおりであった（Q3(4)）。

全面廃止 219事務

移譲先減少 393事務

(3) また、上記(1)で回答のあった権限移譲をやめた事務の内容は、いわゆる経由事務であるか否かについての回答は以下のとおりであった（Q3(5)）。

経由事務である 103事務

経由事務でない 476事務

未回答 33事務

なお、自治体によってはQ3とQ4の事務のカウントの方法が異なっているため、Q3とQ4の合計数は一致しない。

(4) (1)の事務の移譲をやめた年度について、明確な回答があった599事務の内訳は以下のとおりである。

2018年度 228事務

2019年度 73事務

2020年度 112事務

2021年度 82事務

2022年度 104事務

(5) (1)の事務の移譲をやめた自治体の数に当該やめた事務の数を乗じたものは、自治体の類型ごとに以下のとおりとなっていた。

① 政令市 29事務

② 中核市 360事務

③ 一般市 2073事務

④ 町村 1503事務

- (6) (1)の事務について、上記 1 (4)で示した表と同様に、廃止事務ごとの業務分野、事務数、事務数に廃止した自治体数を乗じたものの一覧は以下のとおりである。

分 野	右の合計		事務根拠が国の法令等		事務根拠が条例等	
	事務数(A)	A×自治体数	事務数(A)	A×自治体数	事務数(A)	A×自治体数
まちづくり	193	277	188	272	5	5
福祉・保健	124	204	122	202	2	2
環境・衛生	138	585	61	350	77	235
産 業	133	2525	130	2402	3	123
生活・安全	2	2	2	2	0	0
その他	22	372	18	302	4	70
合 計	612	3965	521	3530	91	435

回答のあった事務数としては、まちづくり分野が多く、廃止した自治体数を乗じた数では、産業分野での廃止事務数が突出している。これは、回答のあった都道府県のひとつにおいて、中小企業等協同組合法、中小企業団体の組織に関する法律に基づく事務が、市町村から県に返還された（合計 1 8 6 3 件となっている。）影響が大きい。

4 条例による権限移譲に係る交付金の額について

- (1) 対象期間の各年度において、権限移譲に伴い、都道府県の要綱等に基づいて権限移譲先の市町村に交付される交付金について、「政令市」・「中核市」・「一般市」及び「町村」の区分ごとに、自治体の数及び金額について回答を求めた（Q 5）。

金額及び交付先自治体数の双方について回答があった都道府県（4 3 団体）について、年度ごとに政令市、中核市、一般市及び町村への交付額を合計したものは【別表 2】のとおりである。同表中の説明にあるとおり、令和 4 年度分については、2 都道府県が回答日現在で金額を確定できていないとして回答がなく、さらに、うち 1 団体については、令和 4 年度の交付先市町村数についても回答を得られなかった。このため、同年度の金額及び交付先自治体数は前年度から減少している。

もっとも、上記 2 都道府県について、前年度と同額の交付の交付があったとしても、総額としての交付額はすべての市町村等の類型において減額となる。そのため、交付金交付額は、令和 2 年度（4 3 都道府県合計 9,627,817,183 円）以降、減額傾向にあるといえることができる。

- (2) 対象期間の各年度において、都道府県において権限移譲を実施している事務等のうち、権限移譲交付金の交付対象とならない事務等の数、及びそのうちの経由事務の数について回答を求めた（Q 6）。

交付金対象とならない移譲事務がないと回答した都道府県は、18 団体であり、未回答あるいは不明（把握していない等）と回答した都道府県は7 団体であった。

交付対象とならない移譲事務があると回答した都道府県について、最大値は654 事務、最小値は1 事務であった。また経由事務以外の事務についても交付金対象としていない自治体が相当数あった。

- (3) 各都道府県において、権限移譲交付金算定のための要綱等を制定しているかどうか、また制定している場合には、これを公表しているかとの質問（Q 7）について、要綱等の制定は、すべての都道府県で行われていた。この要綱の公表に関しては、公表していると回答した団体が19 団体（40.4%）、公表していないと回答した団体が27 団体（59.6%）であった。

- (4) 都道府県の各市町村に対する権限移譲交付金の算定方法の概要を質問したところ（Q 8）、多くの都道府県で、交付金単価・基準額（人件費や処理時間等から算出）に処理件数を乗じる算定方法が採用されている。回答のあった各都道府県の内容の詳細については【別表 3】のとおりである（都道府県名を伏せるために、記載を一部改変している）。

5 権限移譲計画等について

- (1) 各都道府県において、条例による権限移譲を円滑、計画的に進めるための権限移譲計画等を定めているかどうかについて（Q 9）、定めていると回答した団体が30 団体（63.8%）、定めていないと回答した自治体が17 団体（36.2%）であった。
- (2) 各都道府県において、条例による権限移譲を円滑に進めるために、市町村に対し移譲協議の基本となるパッケージを示しているかどうかについて（Q 10）、示していると回答した団体が32 団体（68.1%）、示していないと回答した団体が15 団体（31.9%）であった。

6 条例による権限移譲に関する経緯・意見等

- (1) 近時条例による権限移譲を実施した事務について、可能な範囲でその経緯、理由等を年度、事務名称とともに回答していただくよう求めた（Q 11）

具体的な回答の内容については、【別表 4】のとおりである。なお、都道府県名を伏せるため、回答の一部を改変している。

法令の改正に伴うもの、市町村からの要望を受けて実施されるもの、中核市への移行に伴って、事務効率化のために権限移譲をしたもの等が多いことがわかる。

- (2) 最後に、条例による権限移譲について、法令による権限分配変更の場合と比較して、有利な点、あるいは問題がある点について、意見を求めた（Q 1 2）。具体的な回答内容については、【別表 5】のとおりである。

7 謝辞

本アンケートのとりまとめ等にあたっては、明治学院大学政策経営研究所所長の牛山久二彦教授、同研究所吉澤佑葵様に多大なご協力をいただきました。ここに深く御礼を申し上げます。

以 上

【別表 1】

権限移譲をやめた事務の根拠法令（条例を除く。）（Q 3）

	法令名（五十音順）
1	安全な血液製剤の安定供給の確保等に関する法律
2	医師法施行令
3	医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律・同法施行令・同法施行規則
4	医療法・同法施行令
5	栄養士法施行令、栄養士法施行規則
6	液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律
7	屋外広告物法
8	卸売市場法・同法施行規則
9	介護保険法・同法施行規則
10	覚せい剤取締法
11	化製場等に関する法律
12	軌道法・同法施行令・同法施行規則
13	クリーニング業法施行令、クリーニング業法施行規則
14	景観法
15	原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律・同法施行令
16	建築基準法
17	建築物における衛生的環境の確保に関する法律施行規則
18	建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律・同法施行規則
19	建築物の耐震改修の促進に関する法律
20	高压ガス保安法，容器保安規則，冷凍保安規則，液化石油ガス保安規則，一般高压ガス保安規則
21	高齢者、身体障害者等の移動の円滑化の促進に関する法律
22	歯科衛生士法
23	歯科技工士法・同法施行令
24	持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律
25	死体解剖保存法施行令
26	児童福祉法
27	視能訓練士法施行令
28	社会福祉法

29	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律・同法施行規則
30	浄化槽法
31	消費生活協同組合法
32	商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律
33	商工会法
34	食品表示法・同法施行令
35	身体障害者福祉法施行令・同法施行規則
36	診療放射線技師法、診療放射線技師法施行令
37	水質汚濁防止法
38	製菓衛生師法・同法施行令
39	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律
40	瀬戸内海環境保全特別措置法
41	戦傷病者特別援護法
42	租税特別措置法
43	大気汚染防止法
44	大麻取締法、大麻取締法施行規則
45	宅地造成等規制法
46	地方自治法
47	中小企業団体の組織に関する法律
48	中小企業等協同組合法・同法施行規則
49	長期優良住宅の普及の促進に関する法律及び長期優良住宅の普及の促進に関する法律施行規則
50	鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律
51	調理師法・調理師法施行令
52	統計法、統計法施行令
53	動物の愛護及び管理に関する法律
54	毒物及び劇物取締法
55	特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律・同法施行規則
56	特定工場における公害防止組織の整備に関する法律
57	土壌汚染対策法
58	都市計画法・同法施行規則
59	都市再開発法
60	都市の低炭素化の促進に関する法律及び都市の低炭素化の促進に関する法律施行規則
61	土地地区画整理法

62	難病の患者に対する医療等に関する法律・同法施行規則
63	農業振興地域の整備に関する法律
64	農住組合法
65	農地法
66	文化財保護法
67	保健師助産師看護師法・同法施行令・同法施行規則
68	母子及び父子並びに寡婦福祉法・同法施行令
69	墓地埋葬法
70	麻薬及び向精神薬取締法、麻薬及び向精神薬取締法施行規則
71	マンションの建替え等の円滑化に関する法律
72	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律
73	薬剤師法施行令
74	理学療法士及び作業療法士法施行令
75	旅券法・同法施行規則
76	臨床検査技師等に関する法律施行令

【別表 2】

権限移譲に伴う交付金の年度別・自治体類型別交付先数・交付額一覧表（Q 5）

2018 (H30) 年度			2019 (R1) 年度			2020 (R2) 年度			2021 (R3) 年度			2022 (R4) 年度		
交付 先数	自治 体数	金額 (円)	交付 先数	自治 体数	金額 (円)	交付 先数	自治 体数	金額 (円)	交付 先数	自治 体数	金額 (円)	交付 先数	自治 体数	金額 (円)
20	20	812,694,145	20	20	878,297,061	20	20	973,798,538	20	20	895,732,088	18	20	636,638,841
52	54	1,053,515,203	58	62	1,133,784,593	56	60	1,058,110,019	57	62	1,019,736,289	50	62	849,403,288
642	644	5,859,282,658	640	637	5,963,236,272	638	638	5,999,349,536	637	637	5,570,678,973	613	637	4,777,604,525
820	820	1,606,030,179	820	820	1,567,119,666	820	830	1,596,559,090	820	820	1,587,447,188	810	820	1,488,573,268

（表の説明）

- ① 母数は 2021（令和 3）年度分までについて、交付先市町村数及び交付金額を回答した 43 都道府県。
- ② 「交付先数」＝ ①に述べた 43 都道府県が交付先とした市町村の数。
- ③ 「自治体数」＝ 各年度 10 月 1 日現在の政令市、中核市、一般市及びの数（①の上記 43 都道府県分）。
- ④ ①に述べた 43 都道府県のうち、2 団体については、回答日現在で金額が未確定として回答がなかった。
- ⑤ ⑤に述べた 2 団体のうち、1 団体については、2022（令和 4）年度について、交付先市町村数の回答もなかった。
- ⑥ 表は、上段から順に、政令市、中核市、一般市、町村に関する内容となっている。

【別表 3】

権限移譲交付金産地方法の概要（Q 8）

権限移譲交付金の算定方法の概要	
1	交付金単価×処理件数
2	「1 件あたりの交付基準額×前年度の事務処理件数」として交付金額を算定している。 「1 件あたりの交付基準額」は、給与単価、事務処理時間及びその他の経費（旅費、需用費、役務費）を勘案して設定している。
3	事務毎に 1 件当たりの処理時間等を考慮した事務処理単価を定めた上で、市町村に対して事務処理実績件数を照会し、それらを乗じて算定している。
4	事務毎の必要時間数等に人件費及び旅費、需用費相当を掛けて算出しており、人件費及び旅費については毎年単価を見直している。
5	定額と件数に応じた件数割額から手数料収入額を控除した額
6	交付金額＝件数単価×市町村の処理件数＋均等単価＋調整交付金
7	移譲事務の処理に必要な人件費及び事務費の合計額を基に定める。
8	算定基準は事務ごとに各権限移譲事務所管課が作成。具体的な算定方法は各課によるが、1 件あたりの基準単価を定め、処理件数に応じて交付額を算定している場合が多数。
9	回答を差し控えます。
10	交付年度の前々年度から過去 3 か年の事務処理件数等を基に人件費単価の変動を加味して算出
11	※複数の要綱に基づき市町村に交付していますが、特に交付額が大きい「分権推進交付金」の算定方法について回答します。 (Q5 については、他の交付金も合算しています) ＜算定方法概要＞ 対象事務の処理に係る経費（基準額）を均等割（10%）と客観的指標割（90%）に分割して移譲対象市町村に配分 基準額＝{人件費（1 時間あたりの人件費単価×1 件あたりの処理時間）＋物件費} × 事務処理件数－手数料収入
12	交付金額＝知事が定める標準単価×処理件数＋初年度加算
13	比例的経費算定額＋固定的経費算定額－手数料等相当額
14	<p>【権限事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 事務ごとの交付額＝人件費＋事務費－手数料収入額 ※ 人件費＝人件費単価×人役（交付金の交付対象となる年度の前々年度の年間事務取扱件数×1 件当たりの処理所要時間÷年間勤務時間） ※ 事務費は、旅費、需用費及び役務費。 <p>【経由事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 経由等人件費＝経由等人件費単価×当該年度の前々年度の年間事務取扱件数

15	<p>交付要綱に基づき、人件費や旅費などの必要経費を個別に積算している。</p> <p>① 変動費：許認可など事務の処理件数に比例して交付</p> <p>② 固定費：パトロール経費など処理件数に比例することが不適當、件数の把握が困難な事務に交付</p> <p>③ 準備経費：移譲初年度のみ必要となる経費</p> <p>④ 調整交付金：訴訟費用など、異例な案件に要する費用</p>
16	移譲事務ごとに事務処理に要する時間を基に所要人件費を算出し、それに需用費等の所要事務費を加え算出している
17	各事務ごとに処理時間、件数から交付金額を算定。その後、各市町の人口や処理件数等から市町へ配分。
18	<p>(1) 各事務ごとに直近3か年の処理件数の平均から人件費等の経費(＝基準額)を算出 ⇒ (2) 基準額を均等割(1割)、人口割(1割)、件数割(8割)により各市町へ配分</p>
19	<p>交付金＝基準額×3/10×1/交付対象市町村数＋ 基準額×7/10×当該市町村の前年度移譲事務処理件数/交付対象市町村の前年度事務処理件数</p> <p>※基準額＝①人件費＋②物件費－③手数料－④不要額</p> <p>①人件費：事務処理1件に要する処理時間×過去3年間の平均処理件数÷年間の勤務時間×県内市町村職員平均給与年額</p> <p>②物件費：事務処理1件に要する物件費×過去3年間の平均処理件数</p> <p>③手数料：手数料が人件費と物件費の合計額を上回る場合、人件費と物件費の合計額と同額を計上 手数料が人件費と物件費の合計額を下回る場合、積算した額を計上</p> <p>④不要額：隔年交付となる事務について、不交付年度に控除</p>
20	均等割額、人口割額、面積割額、件数割額及び固定額により算出
21	交付金額＝直接処理経費(基準単価×処理件数)＋共通経費(1法令30千円)
22	基準額＝(基準単価×所要時間＋事務費)×処理件数＋基礎額＋(初度調弁費)
23	市町村権限移譲交付金交付要綱別表第2のとおり、別表第1の事務番号ごとに規定している。

24	<p>1 市町ごとに交付する交付金の額は、移譲事務ごとに次の算式により算定した額を合算した額とする。</p> <p style="padding-left: 40px;">許認可等の経費＋固定費＋初年度交付金</p> <p>2 前項の算式において使用する数値は、次の各号の区分に応じ、当該各号に定めるところによる。</p> <p>(1) 許認可等の経費 アに定める交付単価にイに定める処理件数を乗じて得た額</p> <p style="padding-left: 40px;">ア 交付単価 移譲事務ごとに処理件数等を基礎として毎年度知事が別に定める額</p> <p style="padding-left: 40px;">イ 処理件数 交付金を交付する年度の4月1日から起算して4年前の日が属する年度から3年度間に係る次の(ア)または(イ)に掲げる期間の区分に応じ、当該(ア)または(イ)に定める件数を合算して得た件数を3で除して得た件数</p> <p style="padding-left: 80px;">(ア) 当該3年度間のうち、当該事務を地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の17の2の規定により当該市町が処理することとされていた期間 当該期間において当該市町が当該事務を処理した件数</p> <p style="padding-left: 80px;">(イ) 当該3年度間のうち、前号に掲げる期間以外の期間 当該期間において知事が当該市町の区域に係る当該事務を処理した件数を勘案して知事が別に定める件数</p> <p>(2) 固定費 処理の有無にかかわらず必要となる経費として、知事が別に定める額</p> <p>(3) 初年度交付金 新たに移譲事務の処理に要する経費として、知事が別に定める額</p> <p>3 第1項に規定する合算した額に1,000円未満の端数がある場合において、その端数が500円以上であるときはこれを切り上げ、500円未満であるときはこれを切り捨てるものとする。</p>
25	<p>事務量の算定を行い、事務の処理時間に交付金額（経常交付金＋初年度交付金＋調整交付金）を乗じ、固定費を加えたもので算定している。</p>
26	<p>交付金の財源措置については、経常的経費（人件費・事務費）及び初期的経費の2つに分類される。</p> <p>【経常的経費】</p> <p>①人件費：事務の種類ごとに定めた1件あたりの事務処理時間をもとに、年間の事務件数と各市町村の人件費単価を掛け合わせて算出。また、事務の発生によらず、固定費として6時間分の人件費も交付</p> <p>②事務費：事務処理に必要な電話代・コピー用紙代など、1件あたりの事務費額を定め、年間の事務件数と掛け合わせて算出。</p> <p>【初期的経費】</p> <p>移譲事務の初年度に限り、事務処理に必要な機器類、事務用品、関係法規集等の購入費を交付。</p>
27	<p>前年の10月1日から当該年の9月30日までの間における移譲事務ごとの取扱件数により次年度交付金を算定</p>
28	<p>$(\text{処理件数}) \times \{ (1 \text{ 時間あたり人件費}) \times (\text{当該事務に係る標準的な処理時間}) + (\text{事務費}) \}$</p>

29	<p>経常経費(交付金対象事務ごとにそれぞれ別表右欄に定める対象市町村による交付金対象事務の処理に要するものに限る。)</p> <p>交付単価×処理件数+事務費－手数料+固定費+特別経費(備品等の減価償却相当分)+調整額+調整交付金</p> <p>初年度準備金(特例条例及び特例規則に基づき、市町村が新たに処理することとなる事務を執行するための準備経費)</p> <p>定額分+特別経費</p>
30	<p>別紙のとおり(鳥取県権限移譲交付金額の算定に係る考え方)。実際の交付額は当該年度見込額+前年度過不足額。※各年度において交付機会は原則1度のみで、当該年度の実績に対する過不足額は翌年度の交付時に相殺する。</p>
31	<p>おおむね知事が定める基準単価×事務処理件数 基準単価は平均処理所要金額。権限移譲を受けた初年度には初年度加算金を、いくつかの項目は固定費加算金を交付。事務処理により市町村が手数料収入を得ている場合は交付額から控除。</p>
32	<p>交付金額=①固定的経費+②直接的経費+③初年度準備金+④その他</p> <p>①:1 法令当たり一定額交付【人件費(人件費単価×2.5時間)+物件費(需用費+役務費)】</p> <p>②:{1 件当たり単価(人件費[※1]+物件費[※2])－手数料(1件当たり)}×処理件数[※3]</p> <p> [※1]地方交付税の市町村給与単価(職員A・職員B年額)×人事院勧告の官民較差÷年間実働日数÷勤務時間(7時間45分)</p> <p> [※2]旅費、需用費、役務費</p> <p> [※3]交付年度の前々年度から遡って3ヶ年の件数の平均</p> <p>③:新たに移譲する事務について、移譲年度に限り所要額を交付</p> <p>④:特に必要と認められる経費</p>
33	<p>移譲事務ごとに県全体の事業費(人役、事務費)から、市町均等割及び係数割(実績件数などを乗ずる)を算定</p>
34	<p>本県では、個別の事務ごとに移譲する「メニュー方式」と、個別の事務のうち一括して移譲することが効果的な事務をまとめて移譲する「パッケージ方式」により市町に事務を移譲している。メニュー方式の場合は、メニュー単位で、事務を処理するための必要な経費を算定し、均等割、件数割、主要単位割により市町ごとの交付金の額を算定する。パッケージ方式の場合は、パッケージ単位で、過去の事務処理実績を基準に標準単価を設定し、移譲先市町の人口や面積に応じて交付金の額を算定する。</p>
35	<p>移譲事務ごとに事務処理1件あたりの人件費及び物件費を定め、前々年度の事務処理件数を乗じて交付金を算定</p>
36	<p>移譲事務等を処理する年度(以下「交付対象年度」という。)の前々年度における移譲事務等の処理件数(前々年度に当該事務がない場合にあつては、処理見込み件数)に知事が別に定める額を乗じて得た額に、知事が必要と認めた額を加えた額とし、移譲事務等の処理に際し、交付対象年度の前々年度において手数料を徴収した場合には、当該加えた額から手数料収入額を減じた額としている。</p>
37	<p>移譲事務に要する経費(人件費、旅費、需用費、役務費)について、地方交付税の算定方法に準じて算定した額を、各市町に対し、均等割額(9万円)と人口や面積で按分して算定</p>

38	A年度の交付金の算定方法 件数割交付金＝（人件費 ＋ 事務費 ＋ 調整金）×処理件数 （A－1）年度の処理件数の見込みにより積算する。 （A－1）年度に支払う交付金は、（A－2）年度の処理件数の見込みにより積算しており、この金額と、（A－2）年度の実績額との差額を調整して、上記の額とあわせて支出する。
39	基準額（人件費＋印刷・消耗品費＋役務費（郵送代））×事務処理件数
40	「県市町等権限移譲交付金交付要綱」のとおり
41	権限移譲交付金＝①通常交付金＋②初年度交付金 ① 通常交付金 移譲事務を処理するために必要な経費として交付する。「交付基準額」を基に移譲事務の交付金額を算定する。 ※交付基準額＝「交付単価（人件費＋旅費＋庁費）」×「取扱件数（前年度実績）」 ② 初年度交付金 事務移譲時の市町の一時的な財政負担の増大に対処するため初年度に限り交付する。
42	前年度の事務取扱件数等に応じて交付する一般交付金と移譲初年度の準備的経費や特別の事情がある場合に交付する特別交付金により算定。
43	各事務の実績（件数）と単価を乗じたもの。
44	前年度の実績に対し交付しており、3種類で構成されている（件数割交付金、均等割交付金、準備交付金）。
45	「経費単価（事務処理1件当たりの標準的な必要経費一手数料）」×「処理件数（前々年度の実績）」
46	要綱で設定した移譲事務ごとの単価に基づき、前年度の移譲事務処理件数に応じて、翌年度に交付している。

【別表 4】

近時条例による権限移譲を実施した事務について（Q 1 1）

年度	事務名称	経緯、理由
2018 年度	国立・国定公園に関する事務	市町村からの移譲要望による
2018 年度	アスベスト発生施設の設置等の届出の受理等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	栄養士免許証の交付申請書の受理等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	保健師・助産師・看護師の免許の申請書の受理等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	歯科衛生士の業務従事者届出の受理に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	病院の開設の許可の申請の受理等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	歯科技工士の業務従事者届の受理に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	動物取扱業の登録等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	動物取扱業の登録等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	浄化槽工事業者の登録の申請書の受理等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	自立支援医療費（精神通院医療）の支給申請に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	指定難病特定医療費の支給認定申請書の受理等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	死体解剖資格認定の申請の受理等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	医師免許の申請書の受理等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。

2018 年度	歯科医師免許の申請書の受理等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	診療放射線技師免許の申請書の受理等に関する事務	中核市移行に合わせ、法令により中核市が行う事務と併せて行うことが効率的と考えられた事務であったから。
2018 年度	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に関する事務	自立支援医療費（精神通院）の支給認定は、障害者総合支援法により県が行い、所得区分の確認を厚労省の通知に基づき市町村が行ってきた。（マイナンバーを利用） しかし、厚労省は市町村が当該事務にマイナンバーを利用するためには、事務処理特例条例で当該事務を行う者として位置づける必要と取扱いを変更し、移譲することとなった。
2018 年度	旅券事務	町より県に対して要望書が提出されたため。
2018 年度	精神通院医療に係る所得状況の確認	国要綱により実施されていた市町村事務を特定個人情報（マイナンバー）事務になったことにより整理。
2018 年度	屋外広告物に係る条例の制定及び改廃に関する事務	県条例とは異なる、市独自の屋外広告物規制を実施するため。
2019 年度	鳥類の卵の採取許可に関する事務	市町村からの移譲要望による
2019 年度	農業用ため池の管理及び保全に関する事務	新法制定（令和元年7月施行）により都道府県の事務とされたもののうち、ため池所有者等からの提出書類の受付等、密接な現地性が求められる事務について、これまで市町が管轄区域のため池の管理状況の把握や周辺住民の避難対策等に取り組んでいることを踏まえ、経由事務として移譲した。
2019 年度	浄化槽法に基づく事務	浄化槽法の改正により移譲事務が追加になったことによるもの。
2019 年度	香川県生活環境の保全に関する条例施行規則に基づく事務	土壌汚染対策法施行規則が改正され、同様の規定を有する都道府県生活環境保全に関する条例施行規則を改正し、事務が新設されたことによるもの。
2019 年度 2020 年度	建築基準法及び建築基準法施行令に基づく事務	本都道府県では、昭和48年1月から建築基準法に基づく申請書等の市町の長の経由事務を建築基準法に基づく手続等を定める都道府県規則で定めていたことから、都道府県事務処理の特例に関する条例及び同規則の施行に合わせ、本条例等に移管し整理している。 左記事項については、建築基準法の一部改正により新たに追加された申請である
2019 年度	旅券事務	町より県に対して要望書が提出されたため。

2019 年度	屋外広告物に係る条例の制定及び改廃に関する事務	県条例とは異なる、市独自の屋外広告物規制を実施するため。
2020 年度	住居集合地域等における麻酔銃猟の許可に関する事務	市町村からの移譲要望による
2020 年度	動物の愛護及び管理に関する法律	法改正によりあらたに都道府県知事の事務が追加され、類似の事務が既に権限移譲されていたため
2020 年度	勧告に従わない第一種動物取扱業者の公表	動物愛護管理法改正に伴う都道府県動物愛護管理条例改正による追加
2020 年度	動物取扱責任者研修の委託	動物の愛護及び管理に関する法律施行規則改正に伴う都道府県動物愛護管理条例改正による追加
2020 年度	浄化槽の使用の休止の届出の受理	浄化槽法改正に伴って発生した知事が行う業務について権限移譲を行ったため
2020 年度	公共浄化槽の設置に関する計画に係る協議及び同意並びに計画変更に係る協議及び同意	これまで一部の市町村が行っていた、個人の住宅に浄化槽を設置し維持管理する事業が、「公共浄化槽」制度として法定化され、公共浄化槽の整備に当たり、市町村は設置計画を都道府県知事に協議し、その同意を得ることとされたことに伴い、行政事務の効率化のため、協議への同意に関する事務の権限について、公共浄化槽を整備予定である3市に権限移譲したもの
2020 年度	Q4 の 1 から 31 まで（大麻取締法に基づく受付事務等）	市保健所が廃止されたため。
2021 年度	火薬類取締法に関する事務（煙火の消費許可）	市町村からの移譲要望による
2021 年度	長期優良住宅の認定の申請に係る書類の受付等	長期優良住宅の普及の促進に関する法律の改正によるもの
2021 年度	長期優良住宅の普及の促進に関する法律に基づく事務	類似事務を移譲しており、申請者にとって利便性が高いため
2021 年度	医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律施行令及び医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律施行規則	薬局開設許可事務を中核市が所管していることから、申請者の利便性、受付事務の効率性の観点から、中核市の経由事務とした。
2022 年度	ツキノワグマの有害鳥獣捕獲許可に関する事務	毎年度行っている権限移譲希望調査の結果、市町村から移譲希望があったことから事務移譲を行った

2022 年度	イノシシの個体数調整捕獲許可に関する事務	毎年度行っている権限移譲希望調査の結果、市町村から移譲希望があったことから事務移譲を行った
2022 年度	簡易専用水道、小規模水道施設の布設の届出の受理等に関する事務	毎年度行っている権限移譲希望調査の結果、市町村から移譲希望があったことから事務移譲を行った
2022 年度	現有旅券の確認（旅券法）	令和 5 年 3 月 27 日施行の旅券法の一部改正による電子申請対応のため
2022 年度	鳥獣の捕獲許可、飼養登録及び販売許可に関する事務（公務所等への照会）	市町村からの移譲要望による
2022 年度	動物の愛護及び管理に関する事務	都道府県動物の愛護及び管理に関する条例の制定によるもの
2022 年度	地域連携薬局等の認定等に関する事務	令和元年 12 月 4 日の医薬品医療機器等法改正により、機能別薬局の知事認定制度が導入され、令和 3 年 8 月 1 日から当該制度が施行されることとなった。薬局に関する事務は法律上「保健所を設置する市」が行うこととなっており、薬局開設許可が前提である機能別薬局の認定事務についても当該市が実施することで、事業者の利便性及び事務処理の効率化を図ることが可能であるため。
2022 年度	一般旅券の発給申請の受理に関する事務等	旅券法の一部及び旅券法施行規則の全部が改正され、旅券の発給申請手続等の電子化を進めるための規定が整備されるとともに、旅券の査証欄の増補が廃止されたことに伴い、同法に基づく知事の権限に属する事務の一部を権限移譲の協議が調った市町村が処理することとする等の必要があったため。
不詳		対象期間に権限移譲を実施した事務は、既に権限移譲をしていた事務と一体である場合がほとんどです。
不詳		近時の条例による権限移譲は、いずれも法令改正等を原因として行っている。
不詳		本自治体では、都道府県地方分権推進制度実施要綱に基づき、市町村からの申出（意向）により移譲を行っております。（手挙げ方式）
不詳		市町村からの希望があった場合、若しくは法令改正により追加で移譲が必要となった場合に移譲している。

【別表 5】

条例による権限移譲のメリット・デメリット（Q 1 2）

1	市町村からの希望に応じ移譲を行っていることから、移譲済みの事務によっては一括した移譲ではなく移譲している団体と移譲されていない団体が混在するようなまだら移譲となっている。法令による移譲であれば、指定都市、市等それぞれ一括した移譲を行うことができるが、条例による移譲では一括での移譲が難しい。
2	条例による権限移譲については、条例に基づく事務を移譲することが可能 条例による権限移譲の場合、移譲を受ける市町村と受けない市町村が生じ、都道府県の事務処理の効率化につながらない。
3	条例による権限移譲では、市町村の選択や判断が反映され、市町村の自主性・自立性が発揮できる。
4	メリット：市町村の意向に基づき、地域の実情に応じた権限移譲を行うことができる。 デメリット：権限移譲が進むほど市町村の負担が増加するとともに、県が所管する地域がまばらになることで、県の事務執行が非効率になることもある。
5	法令の趣旨に照らして、「移譲に適する事務」と「移譲に適さない事務」の法的な線引きが困難
6	条例による権限移譲の場合は、市町の受け入れ体制にも配慮が必要である。
7	条例による権限移譲は、法令による権限分配変更の場合と比較して、市町の事情に合わせた柔軟な移譲が可能である。
8	各市町村がそれぞれの実情に応じて受け入れる事務を決められる点
9	地域の実情に応じた事務分担が可能になる
10	法令による権限分配変更に比べて、地域の実情に応じて事務処理の権限を定めることができるというのが有利な点であるが、全ての市町に移譲している事務など、地域の実情があるとは言えないものが多い。権限移譲による場合、条例の制定改廃や交付金の支払い等において、都道府県での事務的・金銭的負担が発生するため、地域の実情を考慮する必要性が低い事務においては、法令による権限分配により市町の事務とすることが適当と考える。
11	条例による権限移譲は、法令による一律の権限分配変更と比較し、地域の実情に応じた移譲が可能である点において有利であると考え。一方で、自治体間の同意に基づく移譲であることから、受入れに対して消極的な市町村がある場合は、権限移譲が進みづらいついた課題もあると考える。
12	移譲により事務の効率化が図られる一方、主要な事務の移譲が進み、権限移譲の進捗が一定程度到達点に至り、近年、権限移譲は鈍化傾向にある。
13	条例による権限移譲（事務処理特例制度による権限移譲）は、地方自治法第 252 条の 17 の 2 の規定から、移譲しようとする市町村の長に対しあらかじめ協議を行ったうえで移譲を行うことができることから、市町村にとっては、政策・施策との整合性、又は受入時の人員体制の調整等、様々な意向を踏まえて事務を開始することができるため、柔軟な対応が可能な制度だと考えている。

事務処理特例条例アンケート・質問内容

2018年度（平成30年度）から2022年度（令和4年度）まで（以下「対象期間」といいます。）において、地方自治法第252条の17の2に基づいて条例により都道府県の権限に属する事務ないし権限の一部を市町村に移譲する措置（以下「条例による権限移譲」といいます。）が施行されたもの、またはこれを廃止する措置が施行されたものについて御回答ください。

1 条例による権限移譲を行った事務等について

- Q1 対象期間において、貴都道府県が新たに条例による権限移譲（既に条例による権限移譲をしている事務について、移譲先自治体を増やした場合を含みます。以下同じ。）を行った事務の数を御回答ください。
- Q2 前問で御回答いただいた事務ごとに、以下の項目について御回答ください。
- (1) 事務の名称
 - (2) (1)の根拠法令の名称
 - (3) (1)の条文番号（条・項・号等）
 - (4) (1)は、新たに移譲するに至った事務であるか、移譲先自治体数を増やしたものか
 - (5) (1)の事務内容は、いわゆる経由事務であるか否か
 - (6) (1)の事務を移譲した（又は移譲先自治体数を増やした）年度（西暦回答）
 - (7) (1)の事務を移譲した自治体の数（以下の内訳にしたがって御回答ください。）
 - ① 政令市
 - ② 中核市
 - ③ 一般市（上記①及び②以外の市をいいます。）
 - ④ 町村
 - (8) (1)の各事務の移譲に当たり、以下の①から③の人的支援措置を実施したものをすべて選択してください。実施した措置がないときは④を選択してください。
 - ① 市町村への人材派遣制度（地方自治法252条の17）に基づく都道府県職員の派遣
 - ② 市町村からの研修生の受け入れ
 - ③ 市町村への都道府県職員の出張及び助言
 - ④ ①ないし③の措置は実施していない
 - (9) (1)の各事務の移譲に当たり、以下①及び②の財政的措置が行われたものをすべて選択してください。
 - ① 地方交付税の算定対象とする
 - ② ①以外の交付金（例：事務処理特例交付金等）の交付対象とする
 - (10) (1)の各事務の移譲に当たり、以下①から④支援措置のうち、実施したものをすべて選択してください。

- ① 市町村職員向け研修会の開催
- ② 事務処理マニュアル等の作成及び市町村への交付
- ③ 市町村の例規整備支援
- ④ 条例による権限移譲後のフォローアップ ((8)③以外のもの)

2 条例による権限移譲をやめた事務等について

- Q 3 対象期間において、貴都道府県が条例による権限移譲をやめた（移譲先自治体を減少させた場合を含みます。以下同じ。）事務の数を御回答ください。
- Q 4 前問で御回答いただいた事務ごとに、以下の項目について御回答ください。
- (1) 事務の名称
 - (2) (1)の根拠法令の名称
 - (3) (1)の条文番号（条・項・号等）
 - (4) (1)は、全面的に廃止したものか、移譲先自治体数を減少させたものか
 - (5) (1)の事務内容は、いわゆる経由事務であるか否か
 - (6) (1)の事務の移譲を廃止した（又は移譲先自治体数を減らした）年度（西暦回答）
 - (7) (1)の事務の移譲を廃止した自治体の数（以下の内訳にしたがって御回答ください）
 - ① 政令市
 - ② 中核市
 - ③ 一般市（上記①及び②以外の市をいいます。）
 - ④ 町村

3 条例による権限移譲に係る交付金の額について

- Q 5 対象期間の各年度において、権限移譲に伴い、貴都道府県の要綱等に基づいて権限移譲先の市町村に交付される交付金について、「政令市」・「中核市」・「一般市」及び「町村」の区分ごとに、自治体の数及び金額を御回答ください。
- Q 6 対象期間の各年度において、貴都道府県において権限移譲を実施している事務等のうち、権限移譲交付金の交付対象とならない事務等の数、及びそのうちの経由事務の数を御回答ください。
- Q 7 貴都道府県において、権限移譲交付金算定のための要綱等を制定しているかどうか、また制定している場合には、これを公表しているかを御回答ください。
- Q 8 貴都道府県における各市町村に対する権限移譲交付金の算定方法の概要を御回答ください。

4 権限移譲計画等について

- Q 9 貴都道府県において、条例による権限移譲を円滑、計画的に進めるための権限移譲計画等を定めていますか。

Q10 貴都道府県において、条例による権限移譲を円滑に進めるために、市町村に対し移譲協議の基本となるパッケージを示していますか。

5 条例による権限移譲に関する経緯・意見等

Q11 近時条例による権限移譲を実施した事務について、その経緯、理由等を御説明できるものがありましたら、年度、事務名称とともに御回答ください。

Q12 条例による権限移譲について、法令による権限分配変更の場合と比較して、有利な点、あるいは問題がある点について、御意見がございましたら教えてください。

**オンラインシンポジウム「都道府県と市町村との間の役割分担決定方法の在り方」
(2023年5月29日開催)
記録・資料集**

2025年3月 発行

編集 日本弁護士連合会 法律サービス展開本部自治体等連携センター
〒100-0013
東京都千代田区霞が関1丁目1番3号 弁護士会館15階
電話 03-3580-9841 (代)

※本書の内容の一部又は全部を無断で複製，転載等することを禁じます。