

八王子市に求められる事務権限とその効果的な活用について ～地方分権進展への対応～

はじめに

東京経済大学 現代法学部教授 羽貝 正美

「分権型社会の創造」という大きな目標が掲げられた 1996 年 3 月から 16 年が経過した。この間、地方分権一括法の施行、三位一体の改革、わが国の市町村地図を全面的に塗り替えるような大規模な「平成の大合併」の進展、そして地域主権改革をめぐる議論と、国主導の様々な改革の試みがなされると同時に、地方分権をさらに推し進めるための新たな動きや議論も始まっている。とりわけ、2010 年 6 月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」と、現在に至るまでの地域主権改革に関わる一連の動きは、今後、地方自治体における団体自治のあり方を左右するものとして、けっして看過できないものと思われる。なぜならば、「国対地方」という伝統的な対抗軸に加えて、「都道府県対市町村」という今ひとつの対抗軸が、「事務権限の移譲」という次なる大きな改革課題とともに一段と鮮明になると予想されるからである。

では地方自治体、とくに市町村はこの事務権限の移譲にどのような姿勢をもって臨むことを求められているのであろうか。具体的な交渉相手を想定するならば、とくに都道府県とどのように協議の場を重ね、何を求めていく必要があるのだろうか。そもそも事務権限の移譲という改革は、市町村にとって、具体的には今後の行財政運営や公共サービスの実現にとっていかなる意義や課題をもつものなのだろうか。視点を変えるならば、「自治体をさらに自治体らしく」するには、いかなる事務権限が必要なのか、現状では何が不足しているのか。さらに言えば、ややもすると国・地方の行政間の「官官分権」とも揶揄される地方分権改革の中で、「カヤの外」に置き去りにされがちな住民・市民にとって、どのような意味を有しているのだろうか。言い換えれば、市町村行政は、この権限移譲という課題において、住民にどう向き合うことが必要なのだろうか。

こうした問いはたしかに素朴な問いではある。また都道府県・市町村関係といっても、それが一様ではない以上、市町村によって準備される解は多様かもしれない。しかし、総じて言えば、今後の分権改革の推移と内実は、各市町村が主体的にこれらの問いにどのような解を用意するかによって大きく左右されるものと推量される。というのも、分権改革が一定程度進展した現在にあってもなお、中央集権型の伝統的な国・地方の垂直的關係と、その中で定着した都道府県・市町村の、国・地方関係と同様の垂直的關係は、ともに完全には払拭されてはいないと考えられるからである。逆に言えば、市町村は、事務権限の移譲という改革を契機として、都道府県との役割分担を再度検討し、団体自治の拡充という側面において地方分権改革をさらに前進させうのではないだろうか。

また住民自治の拡充という側面においても、事務権限の移譲をめぐる議論や取り組みが果たす機能は小さくない。住民や市民、また地域の必要に応えるために不可欠な事務権限とはどのようなものか。一方で行政需要を吟味し、他方で、需要に対応すべく都道府県との間で分担されてきた従来の事務権限とそれに要するコスト（人件費を含む）を再検討すること、またその検討結果に関する情報を住民に分かりやすく提供すること。いずれも、事務権限の移譲を検討する過程において軽視してはならない事柄である。これらを総合的に評価するならば、事務権限の移譲をめぐる検討は、住民自治の拡充を促す貴重な機会ともなるのではないだろうか。

八王子市都市政策研究所は、こうした問題意識を基礎にして、およそ2年間にわたって、事務権限の移譲のあり方について基礎的な調査・研究を重ねてきた。本報告書はその成果である。

第1章で具体的に展開されているように、事務権限移譲の意義と課題、また移譲方法をめぐる課題等を整理したうえで、第2章ではケーススタディとして10の事務権限を取りあげ、これに検討・考察を加え、本市への移譲の可能性、そのメリットや課題を探っている。続く第3章、第4章では、地方分権という基本的課題とこれを市民とともに進める必要性を改めて確認しつつ、事務権限の移譲という課題を本市としてどう受け止めるか、これを考える視点や求められる取り組みについて論じている。

本報告書の考察が本市における地方分権改革をさらに前進させる契機となり、団体自治と住民自治、その両面のいっそうの拡充が図られることを期待する。

研究体制について

本報告書は、事務権限移譲の手法の現状などについて一定の整理を行ったうえで、本市に求められる具体的な事務権限についてのケーススタディを中心としている。

ケーススタディを行うに際し、八王子市役所全庁で政策研究員（市職員の兼務による研究員）を公募したところ、各所管から7名もの応募があった。いずれの政策研究員も本来の勤務を持ちながらではあるが、現在担当する「職務からの問題意識をもとに、地方分権を積極的に考えよう」と考え応募してきたもので、その意欲は高く、研究所における議論も大変に活発なものとなった。ケーススタディにおいては、事務権限移譲の全般にかかわる課題も新たに見出されたが、それ以上に個別の事務権限に関する積極的な活用策や、行政間の役割分担に関する新たな提案も考案されたところである。

平成23年度 八王子市都市政策研究所 研究会メンバー (平成24年3月31日現在)

職	氏名	所属	執筆等の担当	
研究所長	原島 一	都市政策研究所長	研究・執筆指導・「おわりに」	
都市政策 アドバイザー	羽貝 正美	東京経済大学 現代法学部 教授	研究・執筆指導・「はじめに」	
	前田 成東	東海大学 政治経済学部 教授	研究・執筆指導	
副所長	内田 哲生	総合政策部 次長（都市政策研究所副所長兼務）	研究・執筆指導	
専門研究員	西田奈保子	東京経済大学 兼任講師	研究・執筆指導	
政策研究員 (公募職員)	篠原 勝久	産業振興部 観光課 主事	第2章	「屋外広告物規制」
	壽崎 博輝	市民部 八王子駅南口総合事務所 主任		「NPO法人の認証」
	染谷 祐介	まちづくり計画部 交通政策室 主任		「都市計画決定及び開発許可」
	鶴田 徳昭	市民部 市民課 主任		「旅券発行」
	西澤 篤司	税務部 納税課 主任		「大店立地法に基づく届出受理」
	原 陽子	健康福祉部 生活衛生課 主事		「JAS法」
	春田 一志	こども家庭部 子ども家庭支援センター 主任		「児童相談所の設置等」
専任研究員 (研究所)	元木 博	総合政策部政策審議室 主査（主任研究員）	全体編集・第1、2、3、4章	
	三谷 清人	総合政策部政策審議室 主任（専任研究員）	全体編集・第2章	

第1章 基礎自治体が事務権限移譲を積極的に考えることの意義

「地方分権改革のさらなる推進に向け、市町村にはどのような役割が期待されているのだろうか」。この疑問に答えるための試みとして、八王子市都市政策研究所（以下「研究所」という。）では、平成22年4月に「八王子市に求められる事務権限とその効果的な活用について～地方分権進展への対応～」と題する本研究を開始した（研究期間は2ヵ年）。本報告書はその成果を取りまとめたものである。

事務権限移譲は地方分権の中でも大きな柱であり、事務権限の性質もさることながら、事務の執行体制や財源など様々な検討課題と深く関連を持つものである。本報告書が地方分権全体について基礎自治体から議論を喚起していくためのきっかけになることを、また、本市においては市職員が市民とともに地方分権をより深く考え、実行していく契機となることを願っている。

1. 中間報告書との関係

中間報告書において示した、本研究の具体的な問題設定は、以下の3点である。

- ①事務権限の移譲を待つだけではなく、本市から求めていくべき事務権限もあるのではないか。
- ②本来ならば事務権限の移譲と一体的に検討されるべき税源の移譲が議論されず、他の財源により補完されてきたという経緯は地方分権の考え方に反するのではないか。
- ③各市町村には固有の事情と地域課題がある。それらへの柔軟な対応を可能とするための地方分権であるにもかかわらず、全国一律的に進められる点には課題があるのではないか。

22年度の調査研究においては、主に②と③についての論証を行った。②については「事務量に見合った額の税源が移譲されるよう求めていかなければならない」ということを、③については「事務権限の移譲についてより柔軟性を持たせるべきことを主張していかなければならない」との見方を示したものである。

本報告書の中心をなす23年度研究においては、上記の問題設定の①に基づいて、東京都（以下「都」という。）から「本市への移譲が想定されていない事務権限」についても、それが住民福祉の増進に結びつくならば、積極的に移譲を求めても良いのではないかという考え方のもと、具体的な検討を行った。

また、平成22年6月22日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」（以下「大綱」という。）には、地域主権改革（注1）の目的は「地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする」ことであると謳われている。22年度研究を取りまとめた中間報告書においては、この大綱に基づく地域主権改革の柱の一つである「市町村への事務権限の移譲」について、「地域が自主的かつ自律的に行政運営を行うためには、市町村にどのような事務権限が必要か」という観点から、ゼロベースで都道府県と市町村の事務配分を見直す必要があるという問題意識を示してきたが、23年度研究では地域主権改革に示された理念を体現するため、さらに検討を深めることとした。

2. 事務権限移譲の意義と課題

「地方分権改革にはどのようなメリットがあるのか」との市民の問いに、行政はどのように答えるのだろうか。市民が理解し、納得・共感できるように説明できるだろうか。

地方分権のあるべき姿を基礎自治体から主張していくためには、自らが地方分権の意義を理解し、主体的に検討を進めていく必要がある。そうでなければ、常に受け身で判断せざるを得ないからである。本節では、事務権限移譲の意義や課題について、地方分権全体の意義や課題を念頭に置きながら整理を行うことで本報告書全体の論点整理を行う。事務権限移譲に関するこれまでの議論を振り返り確認することは、今後の議論に向けた問題提起にもつながる。

ここで示す意義や課題には、現実には達成や克服に多くの時間を要すると思われるものもある。しかし、地方分権の理想を高く掲げるならば、ここに示している諸論点を市民（ひいては都民・国民）の意見を踏まえつつ、行政全体として検討していくことこそが事務権限移譲を考える出発点ではないだろうか。

本研究にあたって、研究所では「地方分権」を「基礎自治体が国や都道府県による関与、義務付け・枠付けや、財政補助等を基にした行政運営をするのではなく、基礎自治体自らが、権限とこれに必要な財源をもち、自己決定・自己責任の原則の下、それぞれの地域特性や市民ニーズに基づいた行政運営ができるしくみを実現すること」と位置づけた。つまり、法律や国の要綱・基準等を抛りどころとし、これに不十分さを感じつつも、依存してきたこれまでの行政運営とは決別し、「市民の目線に立った行政」の実現を目指すものである。そうした中で、事務権限移譲は特に重要な柱の一つであり、地方分権を推進する意義と密接に関係している。

本節においては、国、広域自治体、基礎自治体における報告書や提言、各種文献などを参照し、事務権限移譲の意義について確認し、論点の整理を行いたい。

事務権限移譲に関する課題について、研究所では中間報告書において具体的な課題を示してきたが、これまでの地方分権改革の過程においても様々に課題が指摘されている。それぞれの立場や所掌してきた事務権限などにより重視している課題は異なるが、いずれも克服すべき論点として重要なことといえる。

①国が示す意義と課題

国においては多くの意義が示されてきたが、内容はおおむね類似しており、先に掲げた研究所の地方分権の定義とも大きく変わるものではない。そのような中、地域主権という視点から分権改革の意義を改めて確認している大綱は、「事務権限の移譲」を下記のように説明している。

「主権者たる国民が、自らの住む地域のことは自らの責任で決定できる、活気に満ちた地域社会をつくっていくことを、地域主権改革は目指している。この改革においては、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、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにすることが必要不可欠である。（中略）以上を踏まえ、都道府県と市町村の間の事務配分を『補完性の原則』に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担うこととする」（地域主権戦略大綱 [2010:p. 5]）

このように述べ、「基礎自治体の取組」について「基礎自治体の主体的な取組」の必要性和「移譲される事務と、従来から処理している事務とを一体的かつ総合的に行うことによって、その相乗効果を発揮できるようにする」ことや「地域住民が地域主権改革の意義や権限移譲の効果について、より強く実感できるようにする」ことの重要性を示している。また、個人や地域で解決できないことを、地域に最も身近な行政である基礎自治体が担い、基礎自治体では実現不可能なことや広域的に処理すべきことを広域自治体が、広域自治体では難しいことを国が担うという、大きな単位が小さな単位を補完する「補完性の原則」（注2）についても触れている。

大綱では「国及び都道府県の取組」について、国は「権限の移譲に伴い、適切に既存の財源措置を見直し、市町村に対して、地方交付税や国庫補助負担金などに関し確実な財源措置を行う」

こととし、「移譲事務の内容や取扱い、留意点等について確実な周知・助言を行うほか、市町村からの照会や相談に適切に対応」することを示している。そして、都道府県は「庁内及び市町村との間での推進体制の構築を始めとする環境整備や、円滑な引継や研修、職員の派遣、自治体間連携の具体的手法の周知・助言を行うなどの役割を果たすことが期待される」とし、「国は、都道府県に対して、これらの必要な支援に努めるよう要請する」と結んでいる。

ここに記されている意義や取り組みの大枠については、一般論として肯定的に受け止めることができるが、大綱に基づく事務権限移譲の実際の場面においては課題もある。これについては、本章の後段『『地域主権戦略大綱』に基づく事務権限移譲の状況』において示す。

他方、国が直接、地方分権に伴う課題を示す機会は、意義に比べてそれほど多くはない。そこで、国の指摘する課題については、地方分権に関する各種の委員会の報告書などを参照することとした。その一例として、地方分権改革の推進に関する基本的事項について調査審議するため設置された地方分権推進委員会の「最終報告」（2001）が注目に値する。その中から事務権限移譲に関する課題に言及している部分を以下に抜粋したい。

「今後は、市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在しているのではないと思われる。分権改革というと、事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲にのみ目を向けがちであるが、分権改革の真の目的は事務事業の分担関係を適正化することにある」（地方分権推進委員会最終報告 [2001:内閣府ホームページより]）

ここに指摘された内容は、分権改革が一定程度進展した現在であっても、なお示唆に富む。国と広域自治体と基礎自治体の役割分担を見直すことの必要性については、中間報告書においても指摘したとおりであり、継続的な課題であることを改めて確認できる。

②都が示す意義と課題

都道府県においても、地方分権に関する意義を様々な形で表明している。ここでは、本市が事務権限移譲を考えるにあたり、直接の協議相手となる都が示す意義を例として取り上げ、確認を行うこととしたい。都は平成19年に発行した『『地方の自立』に向けて～東京から地方分権を考える～』において、『『地方分権』の目指すもの』として以下のように述べている。

「地方自治体は、地域に暮らす住民のニーズに基づいて施策を展開しています。こうした地方が行う施策については、自らその内容を決定し、主に地方税を財源として実施していくことが、地方自治体における行政運営の基本です。また、国が行うべき全国的見地に立った施策もありますが、地域の様々な課題については、それぞれの特性や実情をよく知る地方の方が、迅速かつ効果的に解決していくことができます。

現状では、国が地方の行政運営に様々な形で必要以上にかかわっており、自立した地方が、地域の課題に自主的、自律的に取り組んでいるとは言えません。地方分権は、こうした現状を変えるため、国と地方の役割分担を明確にするとともに、地方自らの判断と責任で行政運営を行うことができるよう、必要な権限と財源を国から地方へ移そうとするものです」（『地方の自立』に向けて～東京から地方分権を考える～ [2007:p. 1]）

都がここで示している意義は、あくまでも一般的なものではある。しかし、そのまま国を広域自治体に、地方を基礎自治体に読み替えても理解可能な点に、わが国の地方分権改革の課題が見て取れる。一方、同冊子では課題について、「地方に移譲すべき国の権限」として、以下のような問題意識を示している。

「地方が地域の課題に、より迅速かつ効果的に対応するためには、国の役割として定めるべき制度の根幹的部分を除いて、地方が主体的に柔軟な制度設計を行って事業を執行できるように、地方の権限を拡大していくことが必要です。また、国と地方との二重行政をなくして行政コストの無駄を省き、地方が、より地域のニーズに合った行政サービスを提供するようにしていくことも求められています。

地方が自主的、自律的に権限を行使し、住民に対する責任を果たしていくためには、権限に見合った財源の確保が不可欠です。国から地方への権限の移譲は、それに対応する財源の移譲も併せて行われることが大前提となります」(「地方の自立」に向けて～東京から地方分権を考える～ [2007:p. 6])

このほかにも都は、平成 22 年に国に対して提出した「地方分権改革の実現に向けた要求」の中で、「法制化される『国と地方の協議の場』における協議については、地方側の意見を踏まえた国の検討期間を十分に確保するなど、真に実効性のあるものとし、決定直前に議題を提出するなどの形式的な運用は断じて行わないこと」や「協議結果については真摯に受け止め、適切に政策に反映させること」などを求めている、中でも「税源移譲」の項では「地方が担うべき事務と責任に見合った地方税源の充実強化を図るため、国と地方の税体系を抜本的に見直し、必要な地方への税源移譲を確実に進めること」としているが、これらの主張は基礎自治体も同様に行っており、主張として重なるものである。

③基礎自治体が示す意義と課題

ここでは、基礎自治体の意見を取りまとめたものの例として、全国市長会の緊急要請を取り上げる。下記は、全国市長会が平成 22 年 4 月 1 日に発表した「地域主権改革の実現を強く求める緊急要請」からの抜粋である。

「地域に住む住民が自らの意思によって地域の行政を決定できるようにする『住民自治の拡充のための改革』の実現のため、①『基礎自治体優先の原則』、『補完性・近接性の原理』に基づき、住民自治を体現した団体である都市自治体が総合的・一体的に事務事業を遂行することができるよう、制度内における事務事業を包括して移譲すべきこと、②地域特性や住民ニーズに基づいて事務事業を実施していくことができるよう、義務付け・枠付けの大胆な廃止・縮小、条例制定権の拡大を行うべきことを強く求めてきたところである」(全国市長会「地域主権改革の実現を強く求める緊急要請」[2010:p. 1])

「住民自治の拡充のための改革」と強く認識しているところが、基礎自治体ならではの視点である。基礎自治体のホームページに示されている地方分権に関する部分などを参照すると、上記の例と同様に「住民自治の拡充」を地方分権改革の目的として認識し、そこに改革の意義を見出しているところも少なくない。基礎自治体として、住民自治の拡充を目指す姿勢は重要であり、そのこと無しに、地方分権改革の意義を十分に達成することは難しいだろう。

続けて同要請から、分権に伴う課題に該当する部分を抜粋したものを掲載する。

「『基礎自治体への権限移譲』に関する今回の各府省の回答は(中略)中央集権的な発想の域を出ない誠に不十分なものとなっている。さらに、専門性や広域性等を移譲困難な理由としているが、専門的な人材育成等の仕組みを構築するとともに、自治体間連携や広域的な対応等を図ることにより解決することが可能であり、また、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲に当たっては、税源移譲等による適切かつ確実な財政措置を講じることは必要不可欠である」(全国市長会「地域主権改革の実現を強く求める緊急要請」[2010:pp. 1-2])

全体として、事務権限移譲に対する基礎自治体の積極性が感じられるが、視点を変えれば、単独自治体での移譲が困難なケースがあることや、「税源移譲等による適切かつ確実な財政措置」がなされなければ事務権限移譲が進展しない可能性も明示されている。

④各種文献にみる課題

各種の文献においても意義や課題が様々な形で示されている。意義については、これまでに紹介してきた国や都、基礎自治体の主張と大きく異なるものではないが、課題については多様な論点が示されている。以下、各種文献を参照した中から、研究所として大きな課題であると認識したものについて、その問題意識や概要などについて示す。

【「移譲される事務権限」の決定主体について】

そもそも、移譲される事務権限はどのように決まるのであろうか。大綱に基づく事務権限移譲は、国の法改正により進められるものである。この法改正の対象となった事務権限は、地方分権改革推進委員会による第一次勧告（2008）がその根拠となっている。そして、第一次勧告の取りまとめに至るまでには、地方分権改革推進委員会において、基礎自治体の意見などを踏まえた議論がなされてきたはずである。

金井は、「事務権限移譲では、前後の事務権限の行使主体の議論は明確に登場するが、では、だれが移譲自体を決定するのかは必ずしも明示されない。むしろ、国が決定するということが暗黙の前提となっているのである」（金井[2010:p. 100]）とし、移譲する事務権限の決定方法が集権的であるということを指摘している。

【国と地方の関係の適正化について】

事務権限移譲をはじめとする地方分権の推進に向けては、全体として一律に移譲を進めることもある程度必要と考えられるが、可能な限り、移譲される事務権限の決定などに基礎自治体が関わることができるようにしていくことが求められる。

先の『「移譲される事務権限」の決定主体について』にも関わることであるが、地方分権改革という大きな動きは、全国を対象としている議論である。個別具体的な事務権限の移譲を考えるにあたって、広域自治体、基礎自治体それぞれの置かれている状況を全て国が把握することは極めて困難であることから、国が誠意をもって事務権限移譲の全体枠や方向性を示したとしても、ある自治体にとっては移譲がふさわしくないという場合もあるだろう。

そのような中、村松は「機関委任事務廃止の地方分権改革自体もそうでしたけれども、それほど十分に市町村の言うことを聞いて改革が行われているわけではない」、「地方自治、地方分権の機能としては、このほかに、どこの国の地方自治論の教科書にも書いてあるのですが、何といても『国の負担の軽減』という側面がある」（村松[2010:pp. 11-12]）と指摘している。これは近年の論考からの引用であるが、このような指摘は地方分権改革が始まった当初よりなされ続けている状況である。

【行政全体の効率性と専門能力の確保について】

これまでの事務権限移譲は、国から都道府県、都道府県から市町村へという事務権限移譲の流れが主であったことは、地方分権推進委員会の最終報告などを通じて確認したところである。

広域自治体が集約して実施していたものを、数が多い基礎自治体で行うことになれば、必然的に窓口などが増えることになる。そのことが事務権限移譲のメリットにつながる場合もあれば、利用者が少ないなどの場合は、事務の分散によって、行政全体のコストが単に増加してしまうということになる。むしろ移譲される事務権限の内容にもよるが、一般的には事務の分散は一定の業務量の増を伴うと考えられるだろう。

八代は、地方分権と自治体職員の専門性に関して、「企業と言わず公務と言わず、組織には『規模の経済性』が存在する」と述べ、「地方分権によって、これまで中央政府によって行われていた業務が自治体に移譲されると、従来中央に依存していた専門性がそれぞれの地方によって独自に行われる結果業務が重複し、その結果『規模の経済性』が達成できない可能性がある」（八代[2011:p10]）ことを指摘している。

中間報告書において示したが、事業の実施にあたって高度な専門性や特殊な資格を要する場合、これまではそうした専門性を伴う判断を都が担当していた。しかし、そうした事務権限が本市に

移譲されれば、都が確保する専門性に頼る必要がなく本市の中で処理できるようになる分、事務処理が迅速に行われるようになることは事務権限移譲によるメリットである。

しかし、そのメリットを生み出すためには、本市が高度の専門性や資格を有する人材を将来にわたって継続的に確保できることが必要条件となるため、八代の指摘にあるような規模の経済性も念頭に置き、様々な観点から事務権限移譲に関する議論を行うべきである。

【情報の非対称性について】

宮脇は、地方分権における情報の非対称性について「国と地方、都道府県と市町村間に情報の格差が存在すること」を前提に、情報の格差が国と地方の対等・協力関係の形成を困難にしていることを指摘している。「情報格差が著しい場合、当事者間の意思決定は不平等な関係に陥るため、予め情報格差が十分に予測できる場合は意思決定を拒絶することも可能となる」とも述べており、さらに国と都道府県、市町村の関係については、情報の非対称性のみならず「上意下達による暗黙の権力関係が伴う場合も少なくない」（宮脇[2010:pp. 170-172]）としている。

基礎自治体が事業実施において自己責任・自己決定の原則を確保するには、その事業に関する十分な情報を基礎自治体側が把握する必要がある。この情報の非対称性の克服は、国・都道府県・市町村の役割分担を見直し、適切な行政体制を整えるために重要なポイントであり、それぞれが対等な立場にある行政組織として情報共有することが、事務権限の移譲には必須条件といえる。このような国・都道府県・市町村の間に情報の非対称性が存在すると、市町村は移譲事務について具体的かつ詳細な情報が少ない中で実施体制を整備することとなり、それでは「自己決定・自己責任」という原則からかけ離れた改革となりかねない。

3. 事務権限の移譲方法に関する現状と課題

実際に事務権限の移譲を行うための方法は複数存在している。地方自治法に規定されている方法が主であるが、事務権限の移譲という「事務手続」の運用については都道府県ごとに様々な取り組み方法が設定されており、そこからは、広域自治体と基礎自治体間の事務権限の分担を模索しようとする動きがみてとれる。

（１）事務権限の移譲方法とその課題

事務権限の移譲を実施する方法には、地方自治法においては、広域自治体の事務を基礎自治体に移譲するものとして「大都市特例」や「事務処理の特例に関する条例（以下「事務処理特例」という。）」（注３）が規定されている。反面、基礎自治体から広域自治体への事務移譲については「事務の委託」などを活用することもできる。また、平成23年に行われた、大綱に基づく関係法の整備（いわゆる「一括法」）も事務権限の移譲を実現する有力な方法である。

さらに、各政策分野の個別法の規定に基づく移譲（いわゆる「法定移譲」）として、地域保健法に基づく保健所の設置や、建築基準法に基づく建築主事設置市町村（特定行政庁）への事務権限の移譲などが挙げられる。

しかしながら、これらの方法には課題も存在する。大都市特例に基づく事務権限移譲は、多数の事務権限が一括で移譲される。したがって基礎自治体の事情によっては、一部の事務権限の受け入れが困難であるために、大都市特例の適用を受けられず、他の受け入れ可能な事務権限についての移譲を受けられないということがある。これは地域ごとの個性を重視した事務権限移譲の実現という観点からはやや柔軟性を欠くものと考えられる。

また、事務権限の移譲にあたっては、軽易なものであっても遺漏のない準備が必要であるが、

複数の事務権限が一度に移譲されるため、広域自治体・基礎自治体ともに事務権限を活かすための方法論などを、地域に即した形で、十分に構築するいとまがない場合があることも、広くみれば大都市特例の課題といえよう。なお、「法定移譲」についても同様のことが指摘できる。

事務処理特例による事務権限移譲については、他自治体に視察などを行い確認したところ、交付金の算定方法や交付額などについて課題となっている状況がうかがえた。

法改正によって移譲される事務権限は、大都市制度や事務処理特例に基づく事務権限の移譲とは一線を画している。大都市特例や事務処理特例に基づく事務権限の移譲は、基本的に国や自治体間の合意によってなされることが原則であるが、例えば、今回の大綱に基づく事務権限移譲は、国がほぼ一律に定めた内容で行われたものである。後述するが、研究所が事務の内容などについて分析を行ったところ、移譲される権限の中には、本市にとって意義が乏しいものなども存在した。確かに、事務権限移譲を推進するためには、一定程度強力に推進することも必要だが、大都市特例以上に柔軟性について課題があるといえるだろう。

いずれの移譲方法にも共通する課題であるが、視察などで事務権限移譲のメリットなどを確認したところ、広域自治体・基礎自治体の双方ともに具体的なメリットを示すことができない場合が多く存在した。これは事務権限移譲に対する自治体間の「適切な」役割分担に対する意識が希薄であること、自治体間における情報の非対称性の存在、広域自治体と基礎自治体間の合意形成に課題が存在することなどが原因と考えられる。

本来、事務権限移譲に関する住民への説明責任は、基礎自治体のみが負うのではなく広域自治体がともに負うことが当然である。両者がともに「移譲したほうが良い結果を生むのかどうか」を検討することが求められているのである。そもそも、地方分権改革自体がわが国にとっての大きな試みである。今後、事務移譲の方法それ自体を含めた検証が必要といえる。

（２）「地域主権戦略大綱」に基づく事務権限移譲の状況

ここでは、2012 年現在、進行中である大綱に基づく事務権限移譲について、本市に移譲される権限の分析結果の概要を示す。大綱に基づく事務権限の移譲は、国主導で進められたものであり、事務権限の受け入れに関する基礎自治体の自由度は低いものとなっている。これを踏まえ、大綱に基づき移譲される事務権限が本市にとって意義があるものなのかという視点から、各事務権限の整理（注４）を行った（図表 1-1）。

図表 1-1 大綱に基づく移譲事務に関する研究所の検討結果

分類	事業数	事業の例	備考
移譲は効果的もしくは一定の効果がある	52	都市計画に関連する権限など	実績が無い場合でも、権限の意義を考え必要と判断したものを含む
移譲する（を受ける）べきではない	4	ガス事業法に基づく事業、電気用品安全法に基づく事業、液化石油ガス器具等の販売事業者への立ち入り検査等、結核指定医療機関の指定等	極めて効率性を欠くか、事業自体円滑に執行されていないもの
事務処理特例で移譲済み	13	保健所政令市に関連する事業が中心	一部移譲を含む
本市に該当しない	2	都市施設のうち、防潮施設に関する都市計画	
計	71		

これらの事務権限は、本市にとって意義のある権限がほとんどであったが、中には、事務発生件数の実績が無いものや、市民の利便性向上や効率性の観点などから大都市圏においては移譲の意義があまり高くないものなども存在した。事務発生件数の多寡それ自体は、事務権限移譲の意義を損なうものではないが、件数が全く見込まれないのでは市民サービスの向上に直ちにつながるということはできないため、事務権限移譲の実効性や市民・基礎自治体の実感としても課題があるといえる。

さらに、移譲される事務権限の中には、対象となる事業者のリストが作成されていないなど、具体的な執行方法が構築されていない事務も見出されたところである。広域自治体は、原則として自身における適切な事務執行を確保したうえで、権限移譲を行うべきである。

大綱の事務は、保健所政令市である本市の場合、既に事務処理方法などが整備されている事務が存在する一方、本市を含めた多くの基礎自治体にとって未経験の事務権限も多く存在している。事務権限の移譲がなされた後に、基礎自治体としては、サービス向上などを図りたいところであるが、都からの情報提供などは必ずしも十分ではない（注5）。

住民の意思をより反映できる事務権限の移譲がなされることが、地方分権改革の最も大きな意義である。むろん、各都道府県や基礎自治体の置かれた状況によって、移譲される事務権限が有する意義は異なってくるが、少なくとも本市にとって、今回の大綱に基づく事務移譲は、この意義を十分に活かせるメニューとなっているとまでは言い難い。

4. 第1章のまとめ

地方分権改革の過程においては、「平成の大合併」やそれに関連する国の財政支援措置など、基礎自治体が一定程度財政的な自立を果たすことを目的とした取り組みが試みられてきた。しかしながら、現実には、基礎自治体の財政状況はわが国の経済状況の悪化も受け、事務権限移譲をはじめとする地方分権改革に対応できるほど、十分な状況にあるとはいえない。

第29次地方制度調査会は、基礎自治体の姿を総合行政主体として捉えたうえで、「それぞれの市町村について個別に見た場合には、市町村合併の進捗状況によって人口規模に大きな差が生じるなど、市町村の状況は多様なものとなっており、基礎自治体に求められる十分な組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤を有していない市町村もみられる」（第29次地方制度調査会答申[2009:p. 5]）と現状を表現しているが、本章の第2節でも、現在の社会経済状況や基礎自治体の財政事情などが変化しているにもかかわらず、基本的な地方分権改革の方向自体に変化はみられないことが確認できた。特に、地方財政制度における税財源の移譲に関する問題は議論が進んでいないのが現状である。

また、第3節では、主に事務権限移譲の方法と大綱における事務権限移譲の実際を踏まえた検討を行った。事務権限の移譲に際しては、方法としても一定の柔軟性が必要であり、しかも基礎自治体への十分な情報提供が不可欠であることなどが確認できたものである。

地方分権改革というと、地域住民に身近なレベル、すなわち基礎自治体への事務権限の移譲を中心として考えがちであるが、先に紹介した、「地方分権推進委員会最終報告」にもあるとおり「分権改革の真の目的は事務事業の分担関係を適正化」することなのである。

本章で確認してきたような、地方分権改革の流れを、国・広域自治体・基礎自治体間の役割分担を適切なものとしていくには、基礎自治体から広域自治体への事務の「委託」や「移譲」など、基礎自治体からの提案を含めた新たな発想をより現実のものとしていかなければならない。そして、本市には、これらの意義や課題などを認識しつつ、住民サービスの向上を図ることを念頭に「事務事業の分担関係の適正化」について、積極的に検討・提案することが求められている。

第2章 事務権限の移譲を考えるためのケーススタディ

事務権限の移譲は基礎自治体にとって大きな意義を有しているのみならず、わが国の行政のあり方を考えるうえで非常に重要な論点である。だからこそ、本市としては、わが国の行政全体のあり方を考えるとともに、本市独自の視点をもちながら、個々の事務について積極的かつ十分に整理・検討しなければならない。

検討にあたっては、本市の地理的・社会的な環境や歴史的な経緯、さらには大都市制度について都との間で過去に交わされた議論等を参照し、本市の特性や他市と比較した際の強みなどを意識する必要がある。それらの共通認識に基づき「本市の特性に基づく市政運営とは何か」を追求しなければ、事務権限の移譲の必要性を認識することも、それを利用して市民の福祉の増進を図ることもできないからである。

しかしながら、本市が、地方分権の意義を積極的に捉え、事務権限移譲に対して推進する立場をとるとしても、現下の財政環境を無視し、過大な負担をしてまでも強力に権限を追い求めることは、かえって本市による市民サービス提供などに支障をきたす原因ともなろう。本市が事務権限の移譲を求めるうえでは、これを積極的に受け止める姿勢を保ちながらも、いわゆる「メリット」と「コスト」を比較考量するだけでなく、市が進んでいくべき方向との整合や財政状況、社会・経済情勢の現状把握と予測、国の制度の変化などを総合的に勘案し、個々の事務権限の効果的な活用策を講じたうえで求めなければならない。

本ケーススタディは、このような考え方のもと、本市に求められる事務権限について、政策研究員を中心に実施した「個別事務権限に関する調査研究」をもとに、その移譲の適否などに関する検討を行うものである。

以下に示す事務権限は、事務移譲を本市が積極的に考えるためのケーススタディとして、政策研究員各自が「八王子市民に必要であろう」と考えた権限を対象としている。研究活動においては、各種の情報を参照し、研究所全体での議論なども行いながら、それぞれの事務権限についての結論を導き出している。次頁以降の10の事務権限についてのケーススタディは、**税源移譲などにより適切に事業費が確保されたことを前提として検討を行った結果**である。そのうえで「八王子市への移譲を求めるべきでない」とする結論に至ったものもあることから、適切な役割分担を考えるためのケーススタディとしても意義を有するものになったと考える。

1. ケーススタディ

本報告書に掲載するケーススタディは、紙幅の関係から、別に公表している最終報告書の要約となっている。検討や分析の過程などについて、一部省略している箇所があるため、以下に留意点を予め示すものである。

- ・執筆に際しては、他自治体への照会や視察をもとにしているが、視察対象となった自治体などを省略している場合がある。
 - ・事務権限の意義や制度・事業の概要についての説明は、最低限の概要としている。
 - ・各ケーススタディにおいては各種の文献を参考としているが記載は省略している。
- 参考文献一覧は、最終報告書の各ケーススタディの末尾に記載している。

最終報告書は、市のHPに全文掲載している。必要に応じ参照していただきたい。

屋外広告物規制に関する事務権限

政策研究員：産業振興部観光課 主事 篠原 勝久

〇はじめに

都市における景観は、まちづくりにおいて重視される要素の一つとなっている。市民にとって、居住する自治体に良好な景観が保たれていることは、生活に潤いをもたらし、ひいては「自らのまち」への誇りや愛着を抱くことへつながっていくものと考えられる。このような良好な景観を維持する際に取り組むべき課題の一つとして、看板や広告塔のようないわゆる「屋外広告物」に対する規制が考えられる。

折しも本市は平成 23 年 4 月に景観法に定める景観行政団体となり、同年 10 月 1 日からは「八王子市景観計画」の運用を開始し、景観行政を積極的に推進している。その一方で、景観行政団体に認められる屋外広告物規制に関連する事務権限については東京都の同意が得られていないため、移譲を受けていない。

このような現状を踏まえ、本市として地域ごとの個性や特色を活かしたきめ細かな景観づくりに取り組むため、屋外広告物に対して、今後どのような姿勢で取り組んでいけば良いのかについて検討を加える。

1. 事務権限移譲によるメリットと課題

本事務権限移譲の主なメリットと運用上の制約要因をまとめたものが図表 2-1 である。

運用上の制約要因のうち、財源確保の難しさを除けば過大な制約とは言いがたく、事務権限移譲によって享受できるメリットの方が大きいと評価できる。

図表 2-1 想定される事務権限移譲のメリット・制約要因

	概要
メリット	屋外広告物の規制を通じ、良好な景観を維持し、確保できる
	地域の特性に応じた屋外広告物の規制が可能となる
	罰則規定により景観計画の実効性を確保することができる
	申請などの事務手続きの窓口が一本化され、利便性が高まる
制約要因	財源確保の難しさ
	業務量の増加
	ノウハウの不足
	地域間での不均衡（本市と他市で規制内容が異なる）

2. 視察結果を踏まえたメリットと課題についての検討

屋外広告物に関する事務について先進的な取り組みを行っている小田原市を視察した結果、景観行政団体における屋外広告物への取り組み方として以下の 3 点が参考となった。

1 点目は、景観計画と屋外広告物規制との相互補完を図ることである。小田原市は景観行政を進めていくうえで、屋外広告物に関する規制を一つの重要な要素として捉え、景観行政団体となった後に神奈川県との協議・同意を経て、屋外広告物法に関する事務の移譲を受けた。本市も今後、屋外広告物法に関する事務の移譲を受ける場合、八王子市景観計画との関連付けを意識し、場合によっては八王子市景観計画の見直しも視野に入れる必要があろう。

2点目は、条例の適用範囲を初めから「市内全域」とするのではなく、対象とするべき重点地域を選定し、一定の効果を見定めてから、適用範囲を拡大していくという進め方である。

小田原市は、平成18年に屋外広告物条例を制定する際、早急に広告景観の改善を行う必要がある地域から優先的に条例の適用対象とする必要があること、また初めから市内全域を適用範囲とすると事務量の急激な増加を招き、担当所管に過大な負荷をかけることになることを理由に、まず市内の一部の地域について条例を適用することを神奈川県に主張した。

結果として神奈川県は小田原市の主張を受け入れ、条例の適用範囲を限定することに同意し、後に市内全域が適用対象とされた。

このように条例の適用対象を市内全域とせずに、重点地域を選定してから始めるという二段階式の施行は、条例の運用にあたって見落とされがちであるが、重点地域における条例の解釈適用を通じて担当者が経験を積む時間を確保できるメリットがあり、本市にとっても大いに参考となる手法である。

3点目は、条例の運用の方法である。条例を適用する行政の立場からすると往々にして既存の規制を強化するか、緩和するかという二者択一的な思考に陥りがちである。

この点、小田原市の場合、周囲の景観との調和や安全性確保の観点から屋外広告物の設置基準を強化する地域を設ける一方で、広告需要の多い商業地域等では基準を緩和するなど地域の実情に合う形で規制を緩和し、条例を順守させる方向へうまく誘導している。こうした柔軟な運用によるメリットの創出こそ、本市が事務権限の移譲を受ける際に最も重視すべきことである。

なお、小田原市においては事務移譲に伴う課員の増員は特に行われず、業務も事務職が担当していたが、常に専門職（建築職）の職員に相談できる環境であった。本市も建築職の職員を擁していることから、専門職（建築職）への相談体制を構築することで、屋外広告物規制に関する事務権限の移譲を進めるにあたって大幅な人員増を避けることは可能であると考ええる。

3. 事務権限の移譲についての考え方

これまでの検討からも明らかなように、景観行政団体である本市への屋外広告物に関する事務権限の移譲は、景観計画の実効性のさらなる確保につながり、ひいては地域の特性に応じた魅力的なまちづくりの形成に大きく貢献するものである。

換言すれば、屋外広告物に関する事務権限を保有せずに景観計画を運用したとしても、景観計画の達成は難しさを伴うということである。地域ごとの個性や特色を活かしたきめ細かな景観づくりに取り組むことを目的に景観行政団体となった本市だからこそ、屋外広告物事務に関する事務権限について都から移譲を受ける必要があるといえよう。

〇おわりに—今後に向けた検討課題—

景観を巡る紛争を見れば明らかなように、景観と密接な利害関係を有しているのは、市民及び自治体（特に基礎的自治体）である。

特に少子高齢化が進展し、人口減社会が到来した今日において、良好な住環境を求めて市民が自治体を選択する際に、「良好な景観を伴う魅力的なまち」は大きな要素の一つになると考えられる。だからこそ、良好な景観を確保するための屋外広告物に関する事務権限について、本市への速やかな移譲を都に求め、本市による責任ある運用を行うべきであることを強く主張するものである。

都市計画決定（区域区分）及び開発許可に関する事務権限

政策研究員：まちづくり計画部交通政策室 主任 染谷 祐介

○研究の目的

本市は、平成 15 年 3 月に策定された「八王子市都市計画マスタープラン」において、「活力と魅力に富んだ自立都市づくり」が目標の一つとなっており、「地区まちづくり推進条例（平成 19 年 1 月施行）」や「景観条例（平成 23 年 4 月施行）」を制定するなど、活力と魅力に富んだ自立都市の実現に向けて、まちづくりを進めている。

今回、本市が自立都市の実現に向けて前進するために、都市計画法（以下「都計法」という。）の中から、昭和 43 年の都計法改正において、無秩序な市街化を抑制するために導入された区域区分（都計法第 7 条）の都市計画決定権限と、区域区分（注 6）の目的を実現する手段として導入された開発行為の許可（同法第 29 条）権限の移譲に関する考察を行った。

◆都市計画決定（区域区分）に関する事務権限

1. 検討の必要性和期待される効果

（1）本市への移譲検討の必要性

都市計画区域は、現在及び将来の都市活動に必要な土地や施設が相当程度その中で充足できる範囲が、実質上一体の都市として整備、開発及び保全する必要のある区域として指定されており、必ずしも市町村の行政区域と一致していない。

しかし、本市の場合は都市計画区域が一市単独であり、この都市計画区域内で定める区域区分の決定については、他市に与える影響は少ないと考えられる。また市域の約 6 割が市街化調整区域となっている本市にとっては、市街化区域と市街化調整区域のまちづくり（土地利用）を総合的に考えていく必要があり、その根幹となる区域区分の都市計画決定権限が移譲されれば、本市が主体的にまちづくりを推進するうえで大いにメリットがあると考えられる。

（2）期待される効果

本市に権限が移譲された場合は、窓口が市民に身近な市に一本化されることにより、地域住民にとっては意見を申し出る対象が明確になる。また、本市の側も、まちづくりに関する自らの考えに基づいて区域区分を決定するようになるため、これまで以上に市民に対する説明責任を果たすことができるうえ、意思を十分に反映した主体的なまちづくりが可能となる。さらに、本市に決定権限が移譲されれば、そうした都と本市とのやり取りに要する時間が短縮されるとともに、決定手続きの時間についても短縮が見込まれる。

2. 移譲にあたって予想される課題

平成 10 年の都計法施行令改正時に、用途地域の都市計画決定権限が市町村に移譲されたが、三大都市圏の既成市街地等については、単独市町村の区域を超える「広域の見地から決定すべきもの」として権限が移譲されなかった。今回の地方分権改革により、用途地域まで権限が移譲される予定となっているが、都は、平成 22 年 6 月「『用途地域等の都市計画決定権限の区市町村移譲』に関する緊急アピール」で用途地域等の決定権限を重大事項と受け止めており、その上位に位置する区域区分の決定に関する移譲については相当な困難が予想される。

また平成 20 年 5 月に公表された第一次勧告では、長期的視点で都市の将来像に向けた道筋を示す「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」については、都道府県決定に代えて「指定都

市」決定（都道府県同意不要）とするとされていた。しかし平成 22 年 6 月に公表された地域主権戦略大綱では、整備・開発・保全の方針が移譲対象から削除されてしまった。

この件について、横浜市の担当者に見解を聞いたところ、「手続きの権限が移譲されても、基本方針を定める整備・開発・保全の方針が移譲されなければ、真の権限移譲にはならない。現状では、区域区分の変更を行おうとしても、都道府県決定となっている整備・開発・保全の方針との整合が必要となるため、市の方針や施策に即した柔軟な運用ができない」との回答が聞かれ、今回、政令指定都市に区域区分の決定権限が移譲されることとなったが、整備・開発・保全の方針が移譲されなかったことは大きな課題である。

3. 事務権限の移譲についての考え方

区域区分の都市計画決定権限に関しては、「広域的見地から決定すべきもの」の考え方や「整備、開発及び保全の方針」が都道府県決定となっていることなどの課題があることが各種資料や視察結果からわかった。

しかし、本来「広域の見地から決定すべきもの」とは、複数の市町村にまたがる広域幹線道路や、流域下水道などの都市施設に関する都市計画のことである。都市計画区域が一市単独となっている本市においても、区域区分を決定するに際しては、広域的な見地が全く不要ということにはならないが、市域のことを知悉している市役所が主体となって必要な調整などを行いつつ区域区分を決めた方が、より本市の実態や考え方に即したまちづくりを進めることができると考える。また横浜市の視察結果より、手続きの権限が移譲されても、基本方針を定める整備・開発・保全の方針が移譲されなければ、真の権限移譲にはならないため、整備・開発・保全の方針との一体的な権限移譲を求めていくべきであると考ええる。

◆開発行為の許可権限に関する事務権限

1. 検討の必要性和期待される効果

（１）本市への移譲検討の必要性

開発許可制度（注 7）は、平成 12 年の地方分権一括法の施行によって自治事務に位置づけられ、中核市や特例市の他、事務処理特例条例を活用した一般の市町村も開発許可権限を保有することができる。近隣県及び都内の移譲状況であるが、都（23 区及び島しょ部を除く）、神奈川県、

図表2-2 都（23区及び島しょ部を除く）、
神奈川県、埼玉県、千葉県 の 1 都 3 県の移譲状況

人口	市町村数	移譲済	未移譲（都）	割合（％）
～10 万人	111	22	89 (13)	19.8
10～20 万人	42	25	17 (13)	59.5
20～30 万人	11	9	2 (2)	81.8
30 万人～	17	16	1 (1)	94.1
集 計	181	72	109 (29)	—

埼玉県、千葉県の 1 都 3 県の開発許可権限の移譲状況は図表 2-2 のようになっており、全国的にみても、人口 30 万人以上の市で当該事務権限が移譲されていない市は、本市一市のみという状況である。また、平成 23 年 9 月策定の「八王子市市街化調整区域基本方針」においては、制度設計と並行して検討と取り組みが必要となる事項の一つとして、「現在都が保有している開発許可権限の市への移譲による取得に向けて、協議・調整を進める」と記されている。

このようなことから、人口約 58 万人を擁する本市がその責任を果たしていくためにも、また、「地区まちづくり推進条例（平成 19 年 1 月施行）」や「景観条例（平成 23 年 4 月施行）」を始めとした本市が定める「まちづくりのルール」を総合的に推進していくためにも、開発許可に関する権限移譲は本市にとって大いにメリットがあると考えられる。

（２）期待される効果

期待される効果としては、まず開発許可の基準に関する条例を制定できる点が挙げられる。これにより、現在本市においては宅地開発指導要綱に基づく指導から、条例に基づいた指導を行うことができる。その他、地域に身近な自治体である本市に移譲されれば、違反造成に対する市民からの問い合わせに対して迅速に対応できるとともに、現在、建築指導課が行っている違反建築物に対する監察と連携した取り組みを実施することが期待され、違反造成に対する取り締まりの強化を図ることができると考えられる。

２．移譲にあたって予想される課題

現在、東京都多摩建築指導事務所開発指導一課開発指導二係が八王子市・日野市・国分寺市・国立市の４市の開発許可担当窓口となっているが、そこで扱われる案件のほとんどが八王子市のものとなっている。開発指導二係の人員体制は、許可担当、検査担当など係長以下７名の職員体制となっており、当該事務権限が本市に移譲された場合には相応の人員確保が必要となるとともに、専門知識を有する職員の育成が必要となる。専門知識については、長年都において蓄積されたノウハウや経験をいかにして本市で活かすかが課題であり、移譲に際しては、市職員の都への研修派遣や都職員の市への派遣など、数年間は都のバックアップが必要であると考ええる。

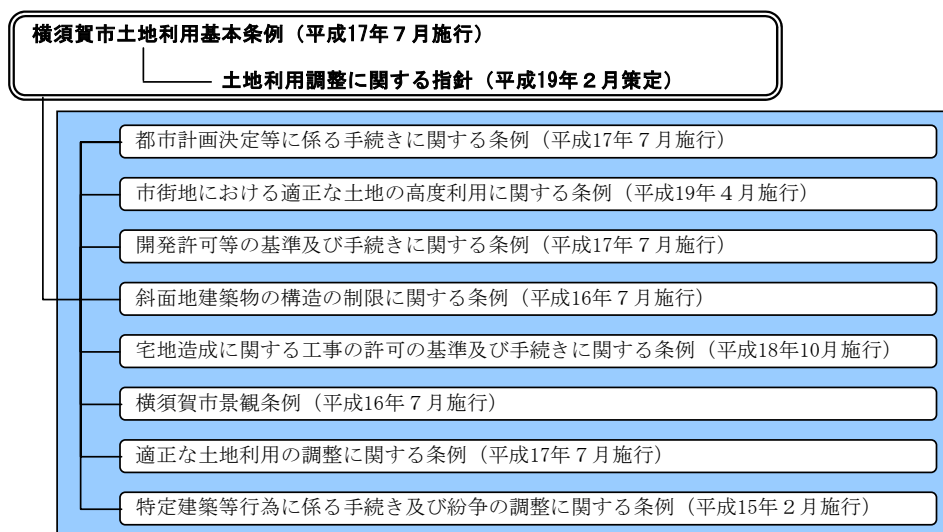
３．事務権限の移譲についての考え方

開発許可権限を本市が求めていくにあたっては、前項で示したような課題を解決することも必要だが、それとあわせて検討が必要な項目がある。

（１）土地利用基本条例（仮称）の制定

横須賀市では、図表 2-3 のように、各々の分野の条例を横断的に束ねる「横須賀市土地利用基本条例」が最上位に位置している。この条例は、全ての土地利用を調整するための根拠で、一連の土地利用調整関連条例や土地利用に関する法令の解釈や運用の拠り所となっており、土地利用の理念や基本原則等が定められている。本市にふさわしい生活環境、都市環境等の形成及び保全を目指すためには、各々の分野の条例を横断的に束ねる基本条例の制定が必要であると考ええる。

図表 2-3 横須賀市の土地利用調整関連条例



出所：横須賀市HPより

（２）開発審査会の設置

開発審査会は、都計法 78 条の規定に基づき、政令指定都市、中核市、特例市に設置されている。現状では、本市に開発許可権限が移譲されても開発審査会を設置することはできないが、仮に本市に設置された場合には、許可申請受理から開発審査会までの時間短縮や、市街化調整区域において地域の特殊性・独自性を活かした開発指導・抑制が可能になるなどのメリットがあるため、開発許可権限とともに移譲の検討を進めていくべき権限であると考ええる。

〇おわりに—今後に向けた検討課題—

区域区分制度と開発許可制度は、前段で記述したとおり無秩序に進んだ市街化をコントロールし、住民が安全で快適な都市生活を営むことを目的に導入された制度であり、まちづくりを進めていくうえで切り離して考えることができないものである。

区域区分の都市計画決定権限に関しては、「広域的見地から決定すべきもの」の考え方や「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」が都道府県決定となっていることなどの課題はあるが、今回の改革で政令指定都市へ移譲されることとなった。政令指定都市への移譲がこれからであるため、現時点では情報不足の感も否めないが、本市が首尾一貫した考え方でまちづくりを進めていくうえで必要な権限であることは疑いようがない。よって、今後は移譲を受けた政令指定都市の状況を参考に、引き続き検討を進めておく必要があると考える。

また、開発許可に関する事務権限については、周辺基礎自治体への移譲状況を勘案すると約 58 万人の人口を擁する自治体として当然に担うべきものである。また「地区まちづくり推進条例」、「景観条例」、「市街化調整区域の保全に向けた適正な土地利用に関する条例」など昨今、本市がまちづくりのルールを主体的に定めている中、開発許可の事務権限は必須のものである。本市が、自らの判断と責任において将来の望ましい土地利用の推進を図っていくためには、積極的に移譲に向けた検討を進めていかなければならない。

○研究の目的

現在、八王子市民が一般旅券（いわゆるパスポート）を申請・取得するためには、立川市などにある東京都の旅券窓口に出向き、手続きをする必要がある。その一方、市の窓口でパスポートに関する手続きができると思っている市民の問い合わせ頻度は非常に高い。

本研究所の試算では、パスポートの申請は、本市においておよそ年間 2 万件以上の潜在的な需要がある。現在、本市市民は交通機関を乗り継いで都の窓口を利用しているが、各種手続きが本市内で完結すれば、市民の利便性は飛躍的に向上すると考えられるため、調査研究を行うこととした。

1. 事務権限の概要・全国の状況

平成 16 年に旅券法が改正され、これが平成 18 年 3 月に施行されたことにより、それまで禁じられていた都道府県からの委託または事務処理特例条例が旅券事務にも適用されるようになり、市区町村への事務移譲が可能になった。法律上、市区町村に移譲されるのは旅券発給事務の「受付」、「審査」、「作成」、「交付」の事務のうち、「受付」と「発給」つまり、窓口業務にあたる部分であり、「審査」、「作成」は権限移譲後も引き続き都道府県の事務となる。移譲を受けた市区町村は窓口にて旅券発給申請を受付したのち、これを都道府県に回送し、審査・作成を経た完成旅券の交付を行うこととなる。この他に、旅券の記載内容の変更、紛失・返納の届出の受付が移譲可能である。

現在、全国で既に 8 つの県が県下の全市区町村に、17 の都道府県が一部の市区町村に本権限を移譲済みである。東京都は島しょ地域の町村に対してのみ事務の委託をしており、他の都下市区町村では権限移譲は未実施である。

2. 期待されるメリット・移譲にあたっての課題（制約要因）

本事務権限移譲の主なメリットの第 1 にして最大のものは「市役所におけるワンストップサービスの実現」である。特に本籍が当市にある市民については、戸籍謄本の取得から旅券の交付まで、全て市役所で手続きが完結する。また本籍が当市にない市民であっても、郵送等で戸籍謄本を取り寄せれば、立川市まで出向かずに、市内で手続きを完結することができる。

また、これに付随して、第 2 のメリット「待ち時間の短縮化」が挙げられる。市に事務が移譲されれば、市民は「都全域から来る申請者の列」に並ぶのではなく、「市民のみの列」に並ぶことになり、GWや夏休み前に現在の都の旅券窓口の大行列に並ぶことから市民は解放される。第 3 のメリットは「南口総合事務所の強化」である。同事務所は開設準備段階において旅券窓口の設置を検討したが、次に挙げる課題（制約要因）を理由に断念した経緯がある。現行の同事務所の取扱業務に加え、パスポートの申請も可能になれば、「市の主要駅に隣接する総合事務所」として、市民の利便性は大きく向上する。

一方、最大の課題（制約要因）は、権限の移譲後、本市市民は立川をはじめ、都の旅券窓口を原則として利用できなくなるおそれがあることである。都は本権限移譲後に本市市民の旅券手続きを都が扱うことを、地方自治法第 2 条第 6 項が禁ずる「事務の競合」すなわち二重行政にあたるとしている。例えば通勤・通学の事情で、市の旅券窓口よりも新宿区にある都旅券課の窓口を利用したい市民がいたとしても、都はそれを認めないという事態が想定される。

3. 課題についての検討—二重行政とは何か—

移譲済みの先進自治体の運用状況を調査すると、移譲の際の事務処理特例条例に明文化することにより、あるいは明文化しないものの実際の運用上、住民の通勤・通学事情に配慮し、市区町村への権限移譲後も事情のある者については、住所地外の県の窓口への申請を受け付けるという救済的措置を取っている例が少なくとも10県で確認された。

都は二重行政を理由に権限移譲後の本市市民の市外窓口の利用に否定的であるが、一体、二重行政とは何を指すのであろうか。「二重行政」という語は、行政の諸問題を論じる際に頻繁に用いられるが、明確な定義や主要な学説がない語である。強いて二重行政を最大公約数的に定義すれば、「市町村・都道府県・国のうち、二者が同じ事務を行い、その結果、非効率を生じさせ、あるいは手続き等において住民の過重な負担をもたらしている状態」、「ひとつの行政事務において、国と地方公共団体など複数の行政組織が関与し、同一対象に同様の施策を講ずること」を指すと言えよう。

それが是正されるべきなのは、「二重施行」、「二重管理」、「二重監督」、「二重許認可」、「二重申請」といった無駄・非効率の要素を含むからである。翻って旅券事務における問題を見ると、本市市民が住所地以外の旅券窓口で申請できないことが、二重行政の排除や住民の過重な負担の解消になるといえるだろうか。市と都の窓口が併存することによって、相乗的な効果を発揮し、市民のニーズに対応できるならば、それは非効率の象徴としての二重行政とは対極のサービスとすることができるだろう。

4. 移譲についての考え方

都の圏域では他の道府県に比べ、職場・学校と住居が離れていることがむしろ一般的である。基礎自治体に事務移譲した結果、従来可能だった手続きが出来ず、不便が発生するようでは、基礎自治体への権限移譲の趣旨に照らし、本末転倒となる。先進自治体の事例に倣い、都においても、旅券発行に関する事務権限の移譲を求める自治体に対しては、従来の見解を改め、住民の利便性向上の観点から積極的に移譲を行うことが望ましい。

○結論と今後の検討課題

以上の全てを踏まえ、本市としては「事務処理の特例に関する条例」や「事務の再委託」といった方法で、市に旅券発行の窓口を設置すべきと考える。実施に際しては、予め都と協議し、通勤・通学など事情のある者は、これまでどおり都の窓口での申請を可能とするなど、柔軟な運用で住民サービスの向上を達成することが不可欠である。住民本位の姿勢で取り組むのであれば、本市にとどまらず都内の各市町村においても旅券事務の移譲が積極的に検討されるであろう。本事務権限に関する議論により、住民サービスが直接的に向上する事務移譲が、旅券事務以外の他分野に波及し、地方分権がさらに進展していくことを期待したい。

教職員人事権等に関する事務権限

専任研究員：八王子市都市政策研究所 三谷 清人

〇はじめに

教職員人事権とは、教職員の採用、研修、人事異動、管理職選考・登用、懲戒・分限処分等を行う権限である。現在、東京都（以下「都」という。）においてはこれら全てを東京都教育委員会（以下「都教委」という。）が担っており、都教委は教員の新規採用や管理職選考を都内全域で一斉に行い、各公立学校に配置している。このような人事システムのもとでは、教職員は自らが希望する「働きたいまち」とは関係なく都内全域の公立学校へ赴任することになる。

本稿では、そうした背景を踏まえて、教職員人事権を本市に移譲するよう求めることの是非と、それに関連する事務、そして移譲に向けて調整が必要な諸条件についての考察を行う。

1. 事務権限移譲によるメリットと課題

学校数と児童・生徒数、教職員数が多い本市が教職員人事権の移譲を受けるためには、質と量の両面で強力な体制を構築する必要がある。

しかし、移譲を受けて、教職員の間に本市の教育方針を十分に浸透させていくことができるならば、他の自治体以上に大勢の子どもたちに様々な教育効果を与えることもできる。

メリット①：本市の教育方針に合致する人材の採用

本市の教育方針に基づく教育を実践するためには、本市における教育行政の方向性を理解して、そのために仕事をしたいという教職員が必要である。教職員人事権が本市に移譲されれば、教職員志望者は明確な理由をもって都ではなく本市の採用に応募することとなる。その中から選考を行うことで、優れた能力と本市への想いの両方を備えた人材を確保することができる。

メリット②：地域ぐるみの教育の実現

本市出身で地域のことをよく知る人材を教職員として採用すれば、育ってきた地縁を活かして地域と一体的な教育を行うことも可能となる。これは、本市が目指している「地域に開かれた学校づくり」と軌を一にするものである。

課題①：給与負担と財源の一体的な移管

教職員給与については、現在、国が3分の1を、都が3分の2を負担しているが、人事権が本市に移譲されるならば、併せて給与負担も本市が負うべきである。その際にはこれまで都が教職員給与の財源としていた税を、給与負担と併せて本市に移管するというのが道理といえる。

課題②：担当部署の人員体制と費用

本市に教職員人事権が移譲された場合、教職員の異動や新規採用、研修等に関する事務を全て行うための職員数が必要になる。このためには、庁内の担当部署の人員体制を大幅に強化する必要があり、加えてそのための財源確保が求められる。

課題③：採用や研修の広域的な実施

優秀な人材を幅広く採用するためには、教職員人事権の移譲後も、都と協力しつつ一定程度広域的に採用を行い、本市の学校に勤務したい人材を受け入れるなどの措置を講ずる必要がある。また、研修を行う際には、経費の節減や講師確保の観点から他市や都と共催するなど、人事や人材育成においては広域的な協力体制の構築が求められる。

2. 視察やヒアリングを踏まえた検討

教職員人事権の移譲を受けた場合に、地域に開かれた教育が行われるかどうかについては、政令指定都市にヒアリングを行ったところ、「地元出身の教員が、これまで培ってきた地域とのつながりを活かして、町会と連携する形で地域ぐるみの教育を行っている」との回答があった。少なくとも、そうした教育を行うための「地域とのつながり」を有する教職員を採用することには意味があると考えられる。

また、担当部署における事務費の確保は、大きな課題である。平成24年4月に教職員人事に関する事務をスタートさせる大阪府の豊能地域5市町では、大阪府から「事務移譲交付金」という形で財源補填がなされているが、その金額と5市町が負担する事務費との間には大きな隔たりがあり、不足分は市町の持ち出しになるという。大阪府は、事務処理特例制度を活用する形で行われる全ての事務権限移譲について、事務を行うにあたっての費用を算出するための計算式を定めているが、今回に関してもそれが適用された結果のようである。本市が移譲を求める際には、そのことを踏まえて確実な財源補完を主張していく必要がある。

豊能地域5市町では、当面採用を大阪府と一体的に開催していくとともに、人事交流も行うとのことであり、本市と都との間でも同じしくみを構築することは十分可能である。

3. 事務権限の移譲についての考え方

地方分権の進展とともに、より地方に目が向けられる現在、地域特性に応じた教育や「子どもたちに地域への理解を深めてもらうための教育」が必要とされている。また、社会経済情勢や価値観の急激な変化とともに、公教育に対してはより地域に密着することや、個々のニーズに対応すること、特色あるカリキュラムを組むことなどが求められるようになった。

それらを実現するためには、本市が教職員人事権の移譲を受け、教職員に本市への帰属意識をより強くもたせるとともに、異動の範囲を基本的に市内に限定し、継続的かつ戦略的な研修を実施することで、本市教育委員会の方針や考え方を教職員に徹底するという構図が理想である。よって、本市としては本権限の移譲について前向きに検討するのが望ましい。

〇おわりに—今後の検討課題—

本市が教職員人事権の移譲を受け、教職員の意識改革と効果的な学校運営を実現できれば、子どもたちにとってより良い教育環境が整備されることになる。

ただし、教職員の給与負担等にかかる金銭的なコストについては、地方分権の主旨を踏まえた中で確実に担保されることが必要条件であるため、都との移譲協議の段階から財源の確実な裏付けを徹底的に求め、最終的には税源移譲を目指さなければならない。また、本市内部の体制強化も移譲に向けた「条件」となる。移譲された教職員人事権を効果的に活用し、教育の質をより一層高めていくためには、それにふさわしい組織が必要だからである。

また、教職員人事権の移譲について検討するとき、各学校の教職員数を決める「教職員定数の決定権」と1学級あたりの児童生徒数を決める「学級編制の決定権」についても、基礎自治体における教育行政の自由度を高めるという観点から、議論の対象となることが多い。しかし、これらを今すぐ移譲するよう都に求めていくことは難しい。平成22年に大阪府知事がその2つの権限の移譲を求めた際、文部科学省は否定的な見解を示したからである。

本市としては、まず教職員人事権の移譲を求め、それを十分に活用できるだけの組織づくりとノウハウの継承が達成され、円滑に運用されるようになった後、「教育行政に関する改革の次の段階」として残る2つの事務権限について移譲を検討することが現実的といえよう。

NPO法人の認証等に関する事務権限

政策研究員：市民部八王子駅南口総合事務所 主任 壽崎 博輝

○研究の目的

現在、多様化、複雑化する市民ニーズや地域の課題の対応方法としては、行政によるサービス提供だけではなく、市民・市民団体などによる公益的な活動などに大きな期待が寄せられている。その中でも、近年のNPO法人の活動は目覚ましいものがある。

そのような中、本市は、基本構想・基本計画で「協働のまち はちおうじ」として、全市的な協働推進の方向性を示し、実行するなど、積極的な市民協働を展開してきた。

現在、NPO法人の設立認証をはじめ、報告徴収や立入検査、改善命令、定款の変更などに関する事務の一切は、都の生活文化局都民生活部管理法人課が所掌している。

しかし、仮に当該の事務権限が本市に移譲されれば、協働のパートナーである市内のNPO法人の実態などを設立申請の段階から継続的に把握することが可能となるため、NPO法人と本市との連携はより密接なものとなるが見込まれ、本市が目指す市民協働の効果をさらに高めることが期待できると考え、検討を行ったものである。

1. 事務権限移譲によるメリットと課題

（1）想定されるメリット

①市民の利便性の向上

現在、新たにNPO法人の認証を申請する団体は、設立申請相談や認証申請の提出のためには、新宿にある都の窓口まで行く必要があるが、それを本市で行うことができれば、団体を含めた広い意味での市民にとっては、コストと時間の削減につながる。

②行政・市民とNPO法人の関係の密接化

NPO法人の活動状況を把握する主体が都から本市に変われば、設立申請相談から認証、指導等に至る、行政とNPO法人とのかかわりを全て本市が担うことになるため、市内のNPO法人の実態をより把握しやすくなる。加えて、NPO法人に関する住民からの問い合わせや意見も、窓口を本市に一本化することで把握しやすくなる。これを活かし、安定した市民協働事業の推進に寄与できる。

（2）視察結果を踏まえた移譲に際して留意すべき課題と検討

①チェック能力の確保

NPO法人の構成員が特定非営利活動促進法第2条第2項や第12条等にかかる政治目的の団体や暴力団の構成員でないかどうか、審査する必要がある。こうした欠格事由については、基礎自治体である本市が単独で情報を収集し、確認することには限界がある。よって適宜、都や警視庁への照会や情報交換を行わなければならない。新潟県によれば、県内においてそのような事例が発生した場合には、県も協力して対応するとのことであった。また、NPO法人の資料は公開されているため、市民から様々な情報が提供されることも予想される。それを蓄積し、必要なときにはそれを活かして対応するための体制づくりが求められる。

②他地域との審査基準の不整合

市内とそれ以外の地域で、設立認証などの審査基準がまちまちとなる可能性が生じる。視察での聞き取り調査によれば、まれにはあるが、認証などにおいて個々の様々な事情から判断に迷うケースもあり、そうしたものについては、統一的なマニュアルでは対処できないという。しか

し、そういった案件については県と連絡を密に取って相談をすることにより、できる限り公平な基準で審査できるようにしているとのことであった。本市においても、判断に迷った場合には都に相談できるよう、都と調整しておく必要がある。

③広域的に活動するNPO法人への対応

今回対象としたのは、本市のみに事務所を置くNPO法人に関する事務権限である。したがって、本市外に従たる事務所を設けたNPO法人は、これまでどおり都が認証等を行うこととなる。このため、このNPO法人の活動については都が所轄するので、特段の対策を講じる必要はない。

ただし、本市への移譲後も、本市が認証したNPO法人の提出書類等を新潟県のように、都の窓口でも保管し、求めに応じて閲覧可能とするよう留意しなければならない。NPO法人の透明性・信頼性を確保していくための取り組みが重要であり、都のホームページにおけるNPO法人の記載や、都の窓口におけるNPO法人関連資料の準備等について、本市が認証したNPO団体についても確実に行われるよう、対応しなければならないと考える。

2. 事務権限の移譲についての考え方

他道府県などの状況を確認したうえで視察などを行った。本権限は、書類の受理が主な事務であるが、市の窓口で認証受付や事業報告の提出などが可能になれば、NPO法人の利便性が高まるといえる。また工夫により、NPO法人とのフェイス・トゥー・フェイスの関係をより強くするなど、協働推進に貢献することも可能である。

しかし、平成24年度から実施予定の法改正において、認定NPO法人に関する業務など、今後明らかとなる検討課題も存在していることから、移譲を前提に、こうした課題に取り組みながら検討を進めることが適切かつ効果的であると考ええる。

○今後に向けた検討課題

先述の課題で上げた事柄をクリアするだけでなく、他にも課題はある。

まず、財政面においては、新潟市を例とすると、県からの事務移譲に際しては「人件費」として財源措置がとられているものの、事務経費分が含まれていないため、市からの持ち出しが発生してしまう。NPO法人の設立認証等に関する事務を単なる受理事務と受け止めたとしても、事務の担い手や協力体制、財政負担などについて様々な調整を行う必要がある。

まして、これを協働推進に向けたひとつのきっかけと捉えるならば、市内NPO法人の支援や協働において積極的な事業展開を行っていく必要があるだろう。本市の組織においては、担当課の決定や職員などの体制整備を進めるだけでなく、市民活動支援センターへの人的・財政的支援や、同センターとNPO法人などとのより良い関わり方を構想しなければならない。さらに、今後の本市におけるNPO法人の育成を含めた市民協働のあり方について、「NPO法人に関する事務権限を全て本市が受け入れた場合、市内のNPO法人に対してどのような支援が可能か」という視点から議論する必要がある。これは、当該事務権限を最大限有効に活用するための必須条件である。

そして、平成24年度から都道府県や政令指定都市が行うことになる「認定NPO法人に関する業務」等に関する詳細な情報を入手・分析する必要があることである。実際にまだ都道府県や政令指定都市等では行われていない事務であり、平成24年度の業務スタートから数年が経つことで、必要な金銭的成本や職員体制、実務上の留意点等が明らかになってくるはずである。引き続き情報を収集し、これらに関する課題を精査することによって、当該事務権限に対する本市としての立場を明確にしていく必要がある。

大規模小売店舗立地法に基づく届出受理等に関する事務権限

政策研究員：税務部納税課 主任 西澤 篤司

〇はじめに

小売商業政策において、社会の要請が、大規模商業施設の店舗規模の制限や中小小売商との商業調整などといった、いわゆる経済的規制から、ごみ問題や騒音問題、交通対策といった社会的規制、すなわち「まちづくり」に関する規制へと変わってきたことに伴い、都市計画法、中心市街地の活性化に関する法律（以下「中活法」という。）とともに、いわゆる「まちづくり三法」の一つとして、大規模小売店舗立地法（以下「大店立地法」という。）が制定された。

大店立地法の届出等に関する事務は、都道府県及び政令指定都市（以下「都道府県等」という。）が運用主体であるが、今後も、本市において大規模小売店舗の出店も見込まれる中、地域の状況を十分に把握している本市が事前相談の段階から所管行政庁として位置づけられ、届出を受理し審査を行うことで、本市ならではの主体的・総合的なまちづくり、実情に即した生活環境の確保に取り組むことが可能になる。

併せて、事務処理の迅速化と届出窓口の近接性が市民や事業者の利便性を向上させるため、本市にとって大いにメリットがあると考えられる。このことから、大店立地法に基づく届出受理等に関する権限移譲に関する考察を行った。

1. 事務権限移譲によるメリットと課題

（１）移譲によって生まれるメリット

①本市の方針に沿ったまちづくりの推進

本市が運用主体になることにより、「まちづくり三法」をはじめとした現在の法規制だけを根拠としてまちづくりを進めるのではなく、たとえば「都市計画マスタープラン」や「産業振興マスタープラン」といった計画等と法令による規制を本市で主体的に運用し、都市計画法にとどまらない土地利用施策を立案し、特色あるまちづくりを総合的に進めることも可能となる。

②より細やかな生活環境への配慮

市内の各地域に精通している本市が当該事務権限の運用主体になることで、本市の実情に即した生活環境の確保に関する事務を一層細やかに進めることができる。

③窓口の一本化による迅速化と利便性の向上

現在、都への届出前に事業者等が本市との事前協議を行うとともに、市民への説明会を開催している。その結果、事業者等は都庁・八王子市役所・立地地域を頻繁に往来することになり、事業者は事前協議に必要な資料の準備に加えて、移動のコストが必要となる。また、市民も、届出関係書類を見るためには、都庁まで足を運ばなければならない。本市が当該事務権限の移譲を求めて運用主体になることで、市民にとっても事業者にとっても利便性が高まる。

（２）本市における課題

①事務執行にあたって必要な事柄

当該の事務権限を本市が実施する場合、事務量の大幅な増加や、専門性や資格をもつ人材の確保、さらには庁内の調整といった点が課題になる。

②店舗が行政界をまたいで立地する際の対応

大規模小売店舗が他市、あるいは他県との境界をまたぐ形で立地する場合、関係する自治体全てにおいて、立地に関する調整が必要になる。

2. 視察結果を踏まえたメリットと課題についての検討

当該の事務権限を本市が実施する場合、事務量の大幅な増加や、専門性や資格をもつ人材の確保、さらには市内の調整といった点が課題になる。このことについては、実際に権限移譲を受けた市の担当者にヒアリングを行ったことからして、特段問題にならないと考えられる。

もともと、大店立地法の運用主体は都道府県等であっても、届出や地元への説明会開催に際しては、市職員への意見聴取が実務上求められている等、市が深く関わりながら業務を進めている。また、その際にも必要に応じて市内所管に意見を照会することで横断的に事務を行っているため、特に専門職の設置は必要にならない。都道府県等が移譲後も積極的に移譲市を支援していれば、人材面で移譲後の不便は想定されない。商圈が近隣市町と重なる場合など、イレギュラーな案件への対応の際も、都道府県等への相談体制ができていれば対応は十分可能と推察される。

また、大規模小売店舗が他市、あるいは他県との境界をまたぐ形で立地する場合、どこが届出先になるかは「敷地面積、建物面積の過半が属するのはどこか」、「法に規定する店舗の過半が属するのはどこか」、「メインの入口、動線はどこの自治体が該当するのか」等、諸事情を勘案して決定することになる。このことは、国の「指針」にも同様の記述があり、実際にケースとして発生しても、事務の遂行が滞ることはないと推察される。

また、行政区域が広範にわたり都庁からも決して至近でない本市では、事業者が大規模小売店舗の立地申請をする際、事前協議に必要な資料の準備だけでなく、立地区域と官公庁との往来等に多大な労力と時間を費やすことになる。また市民にとっては、届出関係書類を見る際に都庁まで足を運ばなければならないため、本市が当該事務権限の移譲を受けて運用主体になることで、利便性が高まるといえよう。

3. 事務権限の移譲についての考え方

本市では現在、「八王子市特定商業施設の出店に伴う生活環境保全に関する要綱（平成13年6月1日施行、以下「要綱」という。）」を制定し、店舗面積が500㎡（23時～翌6時営業の場合300㎡）以上1,000㎡以下の店舗に関し、「指針」に基づき、大店立地法と同様の事務を行っている実績がある。このため、大店立地法に関連する事務権限の移譲を求めるにあたり、事務面での課題は特に想定されない。

利便性の向上や賑わいの創出のためには、市民や地域にとって必要な店舗は中小小売商、大規模小売店舗を問わず立地することが望ましい。そのために、大規模小売店舗の立地に関しても、中小小売商と同じく、地域に精通している市が運用主体として機能することが必要である。

〇おわりに—今後に向けた検討課題—

移譲後には国や都との連携は当然必要であり、とりわけ都との間では、時宜に適った研修や必要に応じた相談が不可欠となる。ただし、決して権限の移譲後も都に頼りきりというわけではなく、店舗周辺の生活環境の保持という法の趣旨からすればむしろ、市民に最も身近で地域の実情を把握している基礎自治体が、地域の様々なまちづくり計画との整合性などにも配慮しながら主体的に判断していくことが、地方分権の趣旨にも合致し、望ましいといえる。

これらのことから、大店立地法に基づく届出事務等については、本市が積極的に移譲を求めるべきものと考えている。

J A S 法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）に

関する事務権限

政策研究員：健康福祉部生活衛生課 主事 原 陽子

○研究の目的

食品表示は、消費者が食品を購入する際、食品の内容を正しく理解し、選択したり、適正に使用したりするうえで、事業者から消費者へ食品に関する情報提供を行う重要な手段の一つである。その役割として、健康危害防止や商品選択のための情報提供や、食品に対する優良誤認の防止などが挙げられる。近年、産地偽装事件や表示偽装事件、賞味期限の改ざんなどの発覚で、食品表示を情報源として飲食料品を取捨選択する消費者による表示への関心が高まっている。保健所政令市として、食品の流通時における適正表示の推進を図ることを目的に調査研究を試みた。

1. 事務権限の概要

食品の表示は、J A S 法、食品衛生法、健康増進法、薬事法、不当景品類及び不当表示防止法（以下「景品表示法」という。）、計量法等、様々な法律で定められている。本市は、平成 19 年 4 月に保健所政令市（注 8）となり、食品表示のうち、食品衛生法、健康増進法及び薬事法に関する表示事務は、八王子市保健所で対応してきたところである。食品表示に関わる法令のうち、食品衛生法と J A S 法で義務付けられている項目を記載することで、必要となる表示事項の約 9 割を網羅することができる。移譲を受けていない法律のうち、食品表示に関連の深い J A S 法の事務権限の移譲について検討した。

2. 移譲によるメリットと課題

（１）移譲によるメリット

- ①住民が、小売販売店で表示のない食品等を見かけた際に、これまでの国や都だけでなく、身近な市役所へも通報できるようになり、問い合わせや情報提供のための窓口が増える。
- ②製造業者や小売販売店が、自社商品の表示について行政に相談する際、平素から食品衛生に関連した相談等で接している身近な市役所で、今までの内容に加えて総合的な相談や指示を求めることができるようになり、ワンストップサービスの提供が可能となる。
- ③地元の製造業者や小売販売店の動向を熟知している市が権限をもつことで、市内の製造業者等に対して指導改善等を行う際に、地域の実情に合わせた迅速かつ的確な対応ができるようになり、その結果消費者への適正な表示がなされている食品の流通確保につながる。
- ④ J A S 法と食品衛生法では記載に必要な表示に共通項目が多く、J A S 法の事務移譲を受けるにあたって、本市の食品衛生監視員が食品衛生法に基づく表示の専門知識を既に有した職員がいるという点は大きな強みとなる。

（２）想定される各種の課題

- ①表示相談を受ける際、食品表示に関連する複数の法令に関する専門知識が必要になる。
- ② J A S 法に基づく監視や指導、立入検査等の業務に関しては、発生件数があまり多くないことが想定されるため、業務を担当する職員の育成や知識の継承、配置等が難しい。
- ③視察した新潟市によると、改善指導を要する事例が起きた場合、業務量が 4 カ月から 6 カ月にわたり大幅に増加する事例も存在する。過失や故意で不適正な表示を行ったかどうかの判断をする際、犯罪性も否定できないことから警察との連携を図る必要性も出てくるケースもあり、立入調査の方法などでノウハウの蓄積が大きく影響すると思われる。

3. 移譲についての考え方

当該事務については、平成 23 年 8 月現在では 9 県 132 市町村（72 市 58 町 2 村）に事務処理特例条例の活用による移譲が行われている。移譲事務の内容は、政令指定都市、中核市、特例市ならびに保健所政令市による差異はなく、一律的な移譲内容となっている。

本市では、食育推進計画を平成 23 年度より施行し、地産地消を推進している。道の駅八王子滝山や市内のスーパーには、農作物などの生鮮食品が多数流通し、多くの消費者の手に渡っている。本権限事務の移譲を積極的に受け入れることにより、製造業者等への幅広い指導を総合的、効果的に行うことができるようになり、適正な食品表示の推進につながる。

食品表示に対する社会情勢と本市の取り組みを考慮すると、安心・安全な飲食物品の流通を確保するうえで本事務権限には大きな意義があり、保健所政令市である本市では、地域に密着した製造業者等に対する食品表示に関する指導・相談などが総合的に実施できるものと考えた。

表示関連事務の一本化を図り、業務の効率化を進めるとともに、食品の適正表示の推進を図るために「品質表示基準制度」に関連する事務について、主たる事務所ならびに事業所、工場及び店舗が本市の区域内のみにある製造業者等を対象とし、以下のような権限移譲を受けることが望ましい（図表 2-4）。

図表 2-4 移譲を受ける事務

法律名	事務名	条項	項目名	概要
J A S 法	品質表示に関する表示の指示等	第 19 条の 14 第 1 項	指示	製造業者等への品質表示基準を遵守する旨の指示
		第 19 条の 14 第 4 項	命令	製造業者等への命令
		第 19 条の 14 の 2	公表	製造業者等への指示・命令の公表
		第 20 条第 3 項	報告の徴収 及び立入検査	製造業者等から品質に関する表示に必要な報告を求め、食品の材料や帳簿等を検査
		第 21 条の 2 第 1 項	申出の受付	農林物資の品質に関する表示不適正である旨の申出の受理
		第 21 条の 2 第 2 項	調査	申出に基づく調査の実施

今回の移譲を受ける事務についての農林物資の範囲は、本市保健所で既に所管している食品衛生法と関連の大きい飲食物品とすることが望ましい。なお、対象とする製造業者等の範囲については、既に権限移譲済みである各県の事務処理特例条例で指定している対象範囲と同等とすることが望ましく、市域を超えた範囲で事業を展開している製造業者等の場合には、都や国（農林水産省）等との連携を図り、対応する必要がある。

○今後に向けた検討課題

食品表示関連法令のうち、計量法と景品表示法については、表示規制対象物が食品を含む幅広いものであるため、今回は事務移譲についての検討を行わなかった。また、平成 22 年 10 月 1 日より、米トレーサビリティー法（米穀等の取引等に関わる情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律）が施行され、米・米加工品について取引、事業者間の移動、廃棄などを行った場合には、取引記録の作成・保存が義務付けられるようになった。さらに平成 23 年 7 月 1 日から、事業者間や一般消費者に米・米加工品を販売する場合には、産地情報の伝達を行うことが義務付けられた。これらについても、今後検討する必要があると考える。

児童相談所設置等に関する事務権限

政策研究員：こども家庭部子ども家庭支援センター 主任 春田 一志

〇はじめに

現在は政令指定都市のみに移譲されている「児童相談所の設置」権限だが、地方分権改革推進委員会の第一次勧告では「都道府県と市の協議が整えば移譲しても良い」という旨の記述がなされ、中核市や特例市のみならず一般市にも、地域の状況に応じた児童相談所設置の可能性が示された。しかし、その後の平成 22 年に閣議決定された地域主権戦略大綱においては同権限への言及はなされなかった。

この状況は、基礎自治体への移譲可能性が一步後退したとみることもできるが、基礎自治体による子どもに対する支援などの必要性が日々高まっていることに変わりはない。児童福祉法が制定されて以来、中心的に児童家庭相談に応じてきた児童相談所の設置について検討を行うことは、中核市以上の人口規模と財政基盤をもつ本市にとって意義が大きいと考える。

1. 事務権限移譲によるメリットと課題

事例に対する総合診断(アセスメント)は、総合的理解を図るうえで不可欠なプロセスである。基礎自治体による子どもに対する支援などの必要性が日々高まっていることを想起すると社会診断、心理診断、医学診断、行動診断、その他の診断による『総合診断』の考え方をできるだけ取り入れていくことが求められる。これは、「総合診断」に関する能力向上を図ることは必要不可欠ということである。

しかし、児童福祉法第 10 条第 3 項では、「市町村長は、(中略)医学的、心理的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を必要とする場合には、児童相談所の判定を求めなければならない」とある。また、厚生労働省の通知「児童相談所運営指針」においては、「判定」という用語を「相談のあった事例の総合的理解を図るため、診断をもとに、診断者等の協議により行う総合診断」と位置づけている。

従って、現行に沿って考察すると、児童相談所を設置すれば、「総合診断」ができるということになるが、対応する職員に、児童相談の経験と専門性が必要になる。

2. 視察結果を踏まえたメリットと課題についての検討

横須賀市によれば、児童相談所設置の効果(メリット)は次の 3 点に集約される。

- | |
|--|
| <p>①市の児童福祉に関する問題について、基本的な方針や考え方の統一が可能となった。</p> <p>②児童虐待等の諸問題に関する市の取り組みが、予防的なものから防止、措置等を含めたものにまで拡大され、相談受付業務から措置等業務までの一貫した施策の展開が可能となった。</p> <p>③県から移譲を受ける児童福祉に関する権限と、市が既に有している障害者、母子等に関する権限とを合わせた総合的な福祉施策を展開することが可能となった。</p> |
|--|

児童相談所を設置した場合「ソフト・アプローチ」と「ハード・アプローチ」(注 9)の 2 つを同じ市の中で履行すべきかどうか、大きなポイントとなる。横須賀市の場合、このふたつのアプローチが統一的になされるとのことだったが、児童相談所設置から 6 年を経過して、児童相談所内部または市内部で統一的になされたかどうかといった効果検証や分析を行ったデータは存在しない。さらに現在、次の 3 点の課題があげられる。

課題 1：費用対効果の検証

児童相談所を利用しない市民も数多く存在するが、市として独自に児童相談所をもつことにより、その経費も国庫負担金を除いて基本的には市で賄うこととなる。横須賀市では、職員の給与費も含め一般財源から毎年度 9 億円を支出している（注 10）反面、その対象となる児童は児童人口全体の数％という現実を考えると、市民の間に不公平感が出ないよう、児童相談所設置・運営の費用対効果を常に検証する必要がある。

課題 2：障害児入所施設の充実

平成 24 年度着工で重症心身障害児施設が整備されることになっているが、現時点では知的障害児が入所できる施設がないため、そうしたケースが発生した際には施設を探すのに苦慮しており、時には県外の施設に入所打診する場合もある。

課題 3：経験豊富な職員の不足

開設当初は、人事交流によって神奈川県から副所長以下職員 3 名の派遣を受け入れていたが、現在はそうした制度がなくなった。横須賀市独自で福祉職員を採用するようになったものの、年齢が若く、役所でのキャリアが皆無である。また、配属された職員は児童相談の経験がない者が多く、一般の事務職員が児童福祉司に任命されていることもある。経験年数についても、開設時からの職員であっても 6 年目であるなど、経験豊富な職員が不足している。

3. 事務権限の移譲についての考え方

各種の専門職との連携体制などを構築していかなければ児童相談所を設置する意義を十分に発揮することは難しい。

また、困難なケースにおいては、児童相談所が一時保護をした場合、職員と保護者が対立することもありうる。この時、子どもの連れ去りなどが起きてしまうことも想定されるため、状況によっては身近な基礎自治体ということが裏目に出てしまいかねない。したがって、「ソフト・アプローチ」と「ハード・アプローチ」の両方を基礎自治体で行うことは本来難しさを伴うものである。さらに、ソーシャルワーク（相談支援）を市町村と児童相談所のどちらが行うかの区分にも問題があると考ええる。つまり、専門的な相談支援のあり方が法的に曖昧である現状で、相談支援を行ってゆくのに必要であるならば、相談支援における基礎自治体と児童相談所の役割を、ゼロベースに戻して議論し直すことも視野に入れるべきではないか、ということになる。

したがって、現時点では、設置すべきではないと考える。

〇おわりに—今後に向けた検討課題—

今後の研究において、「ソフト」と「ハード」という二つのアプローチが統一的にできるという検証や分析から導かれた結論に達することができれば、本市に児童相談所を設置するという選択も出てくる。ただし、その前に、職員配置や育成の問題への対応策を考察しなければ、児童相談所を設置するということにはならないのではないかと考える。

指定居宅サービス事業者指定・指導監督等に関する事務権限

主任研究員：八王子市都市政策研究所 元木 博

○研究の目的

介護保険制度においては近年、不適切なサービスの提供や不正な介護給付費の請求などにより、指定取消処分を受けるサービス事業者が散見されるなど、サービス提供のあり方などが問題となっている。

社会的な要請を受け、介護サービス利用者自身が選択する事業者の指導監督のあり方に関する検討の必要性は高まっていると考えられる。本稿は介護保険制度のうち、指定居宅サービス事業者に関する事務権限を素材に、積極的な目線から移譲について検討することを通じて、移譲の適否に関する当面の見解を明らかにすることを目的とするものである。

介護保険法の改正に基づいて、平成 24 年度より指定居宅サービス事業者や介護保険施設の指定・指導監督などの事務が、政令指定都市及び中核市に移譲される予定となっているが、それ以前にも「事務処理の特例に関する条例」などで市町村への移譲が行われている。

1. 事務権限移譲によるメリットと課題

本事務権限移譲の主なメリットと運用上の制約要因をまとめたものが図表 2-5 である。

既に移譲された基礎自治体において実際に制約要因が克服され、メリットがおおむね達成されているならば、本市への移譲の意義も一定程度大きいと考えてよいだろう。

図表 2-5 想定される事務権限移譲のメリット・制約要因（注 11）

	概要
メリット	事業者情報や事業者の意向などをいち早く、より詳細に把握し、集約することができる
	迅速かつ効果的な事業者指導を通じて、地域における福祉サービスの向上が期待できる
	利用者への迅速・的確な情報提供が可能となる
	地域住民の声を活かした指定や指導等を行うことで、より質の高いサービス提供が期待できる
	窓口の一本化により、申請などの事務手続きがスピーディになり、利便性が高まる
	身近な存在である市町村に監視・指導の権限が移譲されれば、相談などもしやすくなる
制約要因	人員、財源の確保が難しい
	業務量が膨大になる
	ノウハウ不足、人材育成への不安
	地域間での不均衡（市外居住者もサービス利用。事業者の活動範囲も一つの基礎自治体内に限らない）

2. 視察結果を踏まえたメリットと課題についての検討

実際に移譲を受けた基礎自治体では、職員数や経験などの不足から指導監督体制が希薄化している現状が示された。指導監督の内容については創意工夫で改善も期待できるが、体制の強化は財政状況から困難であることが予想されるため、本事務権限については、行政全体としての効率的な執行方法の構築が念頭に置かれるべき状況にある。

視察においては、事務権限移譲に伴うコスト増に対して、立入検査などの監督を特に行う課を設置し、監視指導の役割を集約することで一定の効率化を進めている状況が確認できた。しかし、現場所管（介護保険担当課）との情報共有に課題がみられるのも現状である。

また、情報の集約と活用については、県の側も問題を感じているのが現状であった。いずれも克服の可能性は十分にあるが、肝心なのは、移譲の前段で適切な情報共有の方法を構築しておかなければ事務権限移譲の意義を発揮できないということと、本権限は、基礎自治体に移譲がなされたとしても基礎自治体と広域自治体の連携が必要だということである。

事業者の移動距離であるが、視察対象とした基礎自治体は状況的に本市と異なることから、この点については本市と都との位置関係で考えることが求められる。事業者にとっては、身近な所に窓口があった方が良好だろう。しかし、この点についての対応は、都が受理の窓口を増設すればよいだけの話である。全ての業務を分散させるより行政全体にとってのコストが低いことは試算するまでもなく、受理だけであれば事務処理特例の活用で基礎自治体に窓口の設置などを行うことも検討されて良い。

さらに、「住民に身近な」という点であるが、本事務権限における指導監督ということと距離的に身近であるか否かということとはあまり関係がない。指定居宅サービス事業者に関する指導監督は、地域限定の情報というよりは、利用者などの情報をもとに「どのように国も含めて定めたルールを徹底するか」ということが執行において最も重視されるためである。

空間的に広い範囲で事業を展開している事業者が何らかの違反を行うなどして、その事業者全体への対応をとる必要が生じた場合は、基礎自治体間における調整のスピードも課題となって浮上するため、基礎自治体に指導監督権限を完全に移譲するような制度設計よりも、広域自治体による調整の方が望ましい。

3. 事務権限の移譲についての考え方

各種の資料や視察結果を踏まえると、都においては集約による効率化が指定や指導の部分で特になされており、経験も含めた専門性の確保もスケールメリットを活かした形となっていることから、本市としては権限移譲を求めるのではなく、各種の事務権限移譲のメリットを都と本市の連携などで達成していく方が効果的だと考える。

利用者も、市外の利用者が相当程度含まれることを考えるならば、広域的観点からの監視指導の中で、必要な地域特性などの情報を都と市が共に活かす方策を検討することが、効率性の観点からも望ましいといえるだろう。よって、本市は、指定居宅サービス事業者に関する事務権限について、早急に移譲を求めるのではなく、都との間で指導監督のあり方や方法などについてさらなる連携策を検討し、そのうえで、必要に応じた役割分担を実施していくべきである。

○今後に向けた検討課題

介護保険制度に関する状況は、高齢者の増加などを含めて、大きく変化することも想定されるため、現段階での結論は永続的なものではない。本市の状況についても、今後、関連する事務権限の移譲が都からなされるならば、それらの権限とあわせて本権限の活用を考えることで、今回の検討とは異なる結果につながる可能性は十分に存在する。その際には、現時点の本市と都とは違う連携の方法を構想することも求められる。

本市としては事務権限の移譲を積極的に捉え、一度の検討では否定的な結論になったとしても、関連する権限についての知識と活用方法を蓄え、本市の業務における問題意識をもとに、住民本位の市政のあり方を考え続けることが肝要である。

2. ケーススタディから得られたこと

前節で行った10のケーススタディは、「八王子市に求められる事務権限」という視点から検討を加えたものだが、いくつかの事務権限については、移譲を受けるべきではないとする結果も得られた。本ケーススタディを通じて、積極的に求めていくべき権限の存在が明らかとなったことは、その検討方法を含め今後、事務権限の移譲を考える際に参考となると考える。

一方で「児童相談所設置等に関する事務権限」や「指定居宅サービス事業者指定・指導監督等に関する事務権限」のように、中核市には移譲可能な事務権限であっても、現時点では移譲が適切と考えにくい事務権限の存在などが明らかとなった。

さらに、事業に関連する「全ての事務権限」を移譲するのではなく、一部の事務権限を移譲するにとどめ、広域自治体と基礎自治体のさらなる協力体制を構築した方が良い場合があることや、権限の「移譲」のみを考えるのではなく、互いの利点を生かした連携策を構築する方が効果的な事務権限もあることも確認できた。

ここでは、各ケーススタディを改めて振り返ることによって得られた知見をまとめながら、事務権限移譲を積極的に推進するための課題をさらに整理することとしたい。

以下のまとめにおいては、個々のケーススタディにおいて示すことができなかった視察対象自治体の現場の声なども踏まえ、研究員が議論などを行った内容を含めたものとなっている。

また、本報告書においては、ケーススタディの全文を掲載していないことから、まとめとして読み取りにくい部分が存在しているが、この点については、必要に応じ最終報告書のケーススタディを参照願いたい。

なお、各自治体担当者からは、忌憚のない意見を聞くこともできた（注12）が、その中には事務権限移譲に関する否定的な見解なども含まれていることから、自治体名や発言者などについては伏せるものとする。

（1）事務権限移譲の協議などについて

ある事務権限について、県職員・市職員の双方から「なぜこの権限を移譲するのか、意義やメリットがわからない」との発言が聞かれた。当該事務権限の移譲理由を確認したところ、県職員からは「知事・市長の間で合意がなされたため」とのことであり、「移譲されて市の方でうまく執行できるのであろうか」という不安の声も聞かれた。これでは、事務権限移譲の効果を生み出すということは極めて難しく、かえってサービス水準の低下へとつながってしまう。

また、事務権限の移譲を考えるにあたって、トップダウンが極めて有効に働く場合もあるが、個々の自治体の状況によっては必ずしも移譲が適切でないこともある。そのような状況を市全体で把握するためには、実際に事務を執行する職員の問題意識を踏まえ、それらについて協議の中で適切に対応し、課題を解消していくことが重要である。

（2）移譲事務に対する交付金等の不足について

移譲に伴う広域自治体からの交付金のみでは、基礎自治体からの持ち出しが発生する例がみられた。また、事務権限の移譲は、必然的に事務の分散化を引き起こす。行政主体として、事務を執行する体制が移譲前より手薄になったケースや、専門性が損なわれたケースなども存在する。交付金などの算出には、分散による影響を含めなければならない。

（3）基礎自治体の準備と事務権限の運用について

ケーススタディからは、移譲された事務権限を効果的に活用しようとする基礎自治体の積極

的な姿も確認できた。市民サービスを向上させようという熱意が最も重要なことではあるが、その熱意も適切な形をとらなければ効果が乏しいものになってしまう。以下は、事務権限の移譲を受け、運用していくために注意すべき主なものをまとめたものである。

①基本的な考え方の必要性について

事務権限の移譲に伴い、独自のガイドラインの作成などを行っている基礎自治体がみられた。このこと自体は当然と考えられるが、単に広域自治体のガイドラインや基準などをまねて作成するのでは、事務権限移譲の効果は極めて乏しいものとなる。個々の事務権限の移譲についてもその基本的な考え方を明確にしておくことが事務権限移譲の効果を高めるうえで必要不可欠である。

②コスト削減について

専門職への相談体制などを独自に構築することで、人員増によるコストの削減を図っている例がみられた。基本的に事務権限移譲には、事務の分散の要素があるとしても、コスト削減のアイデアは、基礎自治体の側からも積極的に考案することが必要である。

③庁内外の体制について

事務権限によっては、一つの基礎自治体の力だけでは実施できず、様々なネットワークの活用が求められるものもある。移譲された事務権限をより効果的に活用するためには、市の内部体制や関連する団体などとの連携を検討しておくことも必要である。また、必要に応じて警察や他の組織との関係などを意識していくことも重要なことといえるだろう。

④計画との整合性について

移譲にあたっては、市の各種計画などとの整合性を図っておくことが重要である。権限により広域自治体における計画などの変更や調整が必要な場合もありうる。

⑤住民や事業者などへの説明と意見収集・交換について

移譲される事務権限を活用し、規制などを行っていくためには、住民や事業者などの理解と協力が不可欠である。説明会などを通じて、市の政策の方向性と事務権限移譲の狙いなどを明確に示し、その意見を収集・交換などして、住民や事業者と共に事務権限を活用していくことを考えなくてはならない。

⑥効果測定の必要性について

「移譲された事務権限は、どのように市民サービスの向上に役立っていますか」と質問した際に、具体的な回答を示すことができない自治体が存在した。費用対効果を含めて、事務権限移譲の効果測定の方法について検討を深めることが必要である。

（４）その他

事務権限の内容や執行方法は、永続的なものではなく、社会経済状況などを踏まえて変化し続けるものである。よって、移譲を考えるにあたっては、今後の法改正なども見越したうえで検討することが必要だろう。法改正がなされた場合には、一度は基礎自治体に移譲された事務権限であっても、再度、広域自治体に移譲しなおす方が効果的である場合も想定できる。

また、移譲される事務権限が複数の省庁と関連するような場合は、各省庁における考え方を念頭に置く必要がある。国や広域自治体が縦割りであるならば、基礎自治体の対応も煩雑となってしまうことから、移譲を受ける前に、移譲される事務権限についての調整をあらかじめ図ることが重要と考えられる。

3. 本市が事務権限を「求めていく」ために

平成12年の地方分権一括法施行による機関委任事務の廃止を受け、中央省庁の地方自治に対する関与が縮減された。

少なくとも制度上は国・都道府県・市町村が対等の関係の下で協調して業務を進める、という形が出来上がって既に10年余りが経過しているが、今回の事務権限の移譲を良い契機として、市町村が主体的に政策を立案し、そのために必要な権限などを国や都道府県に要求していくという構図が定着しても良い。

本研究におけるケーススタディは、大綱において移譲対象となっている事務権限を離れ、「本市が積極的に求めていくべき事務権限」に焦点を絞っているが、今回示した事例は、求めていくべき権限の全体像ではなくその一部である。しかし、大綱における移譲対象事務であっても、そうでなくとも、「市民生活の向上に寄与し、より良い市政を実現するための『事務権限の移譲のあり方』を追求する」という考えが根底に流れていることに変わりはない。

基礎自治体は個々の事務に関する問題意識を、国や広域自治体に向けて積極的に発信していかなければならない。その結果として、事務移譲のしくみがより地域の発展に寄与する方向に改善されるならば、地方分権の意義もより具現化され则认为る。

同時に、必要とされる権限の移譲を基礎自治体の側から求めていくことも必要である。今回の移譲は、基本的に国が示した事務のメニューに沿う形で行われようとしているが、市町村の特性が千差万別であることを考えると、「他に必要な事務」や「移譲対象事務と併せて処理すると効率的・効果的な事務」も存在するはずである。今回のケーススタディは、そのための方法や検討内容の例を示したものである。

今回のケーススタディは、**税源移譲などにより適切に事業費が確保されることを前提として検討を行った結果**であることから、現実の移譲協議においては、費用に関する問題などを解決しなければ話が進まないというケースもあるだろう。しかしながら、基礎自治体の側として、市民サービスの向上に向けた努力を忘れてはならない。事務権限移譲は単なる費用負担の問題だけではないのである。今回のような「事業費」と「人員体制」の確保を前提とした議論を出発点として、より具体的な検討が行われることに期待したい。

基礎自治体が求める事務権限についての考えをもち、必要な情報を全て得たうえで自ら検討・判断し、都道府県に対して移譲を要求していくことこそ、広域自治体との対等・協力関係に基づく事務移譲であり、地方分権の意義に適うものである。

第3章 基礎自治体から発信する地方分権を目指して

過去の地方分権改革の積み重ねがあったからこそ、地方分権改革に関する具体的な議論の場に基礎自治体が臨める状況が整ってきたといえるが、現段階では、多くの課題が残っていることをここまでに確認してきた。

事務権限の移譲とは、基礎自治体の所掌事務の範囲を広げ、裁量権の拡大を通じて団体自治を拡充することに他ならないが、本市がそれを積極的に活用しようとせず、ただ移譲された事務権限への対応策を考えるだけでは、地方分権の主旨を地方行政の場で体现することはできない。本章では、調査研究に基づく提言の総論として、本市が主体的に地方分権改革に対応するための方向性と、広く発信していくことの重要性について述べる。

1. 八王子市が事務権限移譲の意義を達成するために

事務権限移譲を一つの重要な柱とする地方分権改革が、これまでは国主導で進められてきたものであっても、第1章において確認してきたとおり、事務権限移譲の主旨や意義自体は、国・広域自治体・基礎自治体の間で相当程度共通の認識がなされている。

しかしながら、事務権限移譲の効果という面では様々な課題が存在していることも、第1章に示した、本市各所管アンケートやケーススタディにおける各自治体の反応などから確認できたところである。これらの課題を克服するためには、基礎自治体から事務権限移譲の意義と効果を発信し、国や広域自治体に対して、それを認識してもらうことが必要になるだろう。このような問題意識から、本市が事務権限移譲の意義を達成するために必要と思われる「基本的な考え方」を以下に3点示す。

なお、この3点は、独立したものではなく「相互に関連している」事項である。そして、ここでは本市が持つべき考え方としているが、研究所としては、広く基礎自治体に共通するものであると考えている。

（1）基本的な考え方1：基礎自治体としての自律性発揮

地方分権改革を実のあるものにするためには、国・広域自治体・基礎自治体が、それぞれの立場から地方分権改革の方向性を主張するのではなく「いかにすれば住民が満足できる結果につながるか」ということを住民の視点から考えなければならない。そして、これまで以上に広い視野で地方分権改革について提案するには、本市職員のさらなる能力向上が必要である。

そのうえで本市には、地方分権改革に対する本市の考え方をまず明確にして、国や都、近隣基礎自治体に働きかけを行い、共に議論を深めていくことが求められる。住民に最も近い基礎自治体である本市から積極的に発信することで議論の輪を広げていくことこそが、わが国の地方自治制度・地方財政制度を充実していくことにつながるのである。

これまで本市においては、人材育成や行財政改革、調査研究能力の強化など様々な取り組みが積み重ねられてきた。地方分権改革に関しても、中核市移行検討の取り組みや、保健所政令市移行、研究所による調査研究活動など、都内では先進的といえる経験を積んでいる。また、今回の大綱に基づく事務権限移譲は、庁内の幅広い所管が事務権限移譲の意義を検討する好機となっている。

これらの経験を地方分権改革全体に反映していくためには、本市のさらなる「自律性」強化が求められてくる。つまり自治体経営の観点から「事務権限の移譲により市民も含めたわが市の経

営はどう変わるのか」という問題意識をもち、地方分権の意義に照らした行動をとることが求められるのである。本市は、既に事務処理特例などにより移譲された事務権限も多く、経験も豊富であることから、都内の地方分権改革をリードしていく役割が課せられているといえよう。そして、都内での議論が全国での議論へと発展・貢献していくことを期待したい。

（２）基本的な考え方２：行政全体としての効率性確保

これまで広域自治体が担ってきた事務権限を基礎自治体に移譲するということは、必然的に事務の分散を伴うため、事務にかかわる職員数や費用面からみた「事務執行の効率性」は、相当の工夫をしなければ損なわれる可能性が高い。

その反面、住民の意思・ニーズをより小さい単位で反映することができれば、より住民の満足度が高い形で事務を執行することが可能となる。つまり、トータルでの事業費は増加するとしても、住民満足度の向上に寄与するなら効果的ということになる。

こうした考え方は総論としては納得のいくものであり、地方分権全体を大枠で捉える際に有効なものだろう。しかしながら、個別の事務権限について当てはめようとする、うまく当てはまらないものも存在する。

例えば、今回の大綱に基づく事務権限移譲においては、分散して執行する意義に乏しく、集約して執行したほうが望ましい事務も散見されたところである。

一方、ケーススタディにおける「旅券発行に関する事務権限」のように、都と市が共に窓口を開設したほうが、住民の利便性を大きく高めるものも存在する。さらに、「指定居宅サービス事業者指定・指導監督等に関する事務権限」のように、社会的な要請を踏まえ、基準を広域で設定しつつ、実際の監視指導などについては、基礎自治体と広域自治体、さらには国が協力して対応すべきものも存在する。

このように事務権限の内容などによって「どのような方法が最も効率的であるのか」ということは異なる。つまり、基礎自治体が事務を執行することが必ずしも効率的とはいえず、国や広域自治体を実施したほうが効率的である場合も考えられるのである。

地方分権、特に事務権限の役割分担を論ずるうえでは、どのような方法で事務事業を実施することが、「その目的に最も適しているのか」ということを考えなければならない。なお、大都市圏と地方においては、事務を分散させる必要性自体も異なることが想定できる。

（３）基本的な考え方３：市民ニーズのさらなる集約

地方分権は、住民の意思・ニーズをより小さい単位で反映することで、より住民の満足度を高めるということが大きな狙いであるため、基礎自治体もつ「住民の意思を最も反映しやすい」という長所を、地方分権改革において、より一層活かしていくということが極めて重要である。そのためには、「移譲される事務権限」や「移譲を求めようとする事務権限」について、できる限り市民ニーズを踏まえるよう努めなければならない。

移譲を受けた事務権限についてもその評価・検証などにおいて、本市が継続して実施すべきか否かという視点を含めて市民ニーズを可能な限り集約していくことが、行政全体の役割分担を考えるうえでも有効といえよう。

そして、市民ニーズなどに基づく事務権限移譲を行うことは当然であるとしても、市民の意見を地方分権に取り入れるためには、市民の関心をさらに高めることも必要である。そのためには、市民が権限移譲の意義を実感できるようにメリットを周知することが求められる。

2. 行政間の役割分担を「継続して改善する」ことの重要性

第1章の「事務権限移譲に関する課題」において示したとおり、国・広域自治体・基礎自治体における適切な事務分担のあり方は現段階でも改善が進行中である。しかし、改善の営みに終わりはない。役割分担は、社会経済状況などの変化にあわせ、行政の不断の営みとして「継続して改善する」ことが必要不可欠である。

本節では、行政間の役割分担を継続して改善するために取り組むべきことについて、大きく分けて3点を示すこととしたい。

（1）効率的・効果的な「分担」と積極的な「連携」に向けた取り組み

「基本的な考え方：2」において述べたとおり、地方分権の理念に基づき、市民ニーズに即した事業などの展開を図りつつ、行政全体としてより効率的・効果的な事務権限の「分担」を実現するためには、都と本市が、言葉だけではなく、真の対等・協力関係に立ったうえで事務権限の詳細に関する情報を積極的に共有し、地域課題の迅速かつ的確な解決を図っていくことが必要である。

そして、移譲された事務権限を運用する際には、都と本市の間で十分な事前協議を行うとともに、移譲のために必要な期間を確保することが肝要である。

事務権限の拙速な移譲はその後の事業実施に負の影響をもたらすものであり、十分な移譲準備の期間が重要であることは、ケーススタディにおける事務移譲の状況などからも確認することができた。事実、中核市・保健所政令市移行を経験した基礎自治体では、研修や職員の派遣など様々な工夫を凝らし、移譲直後の事務水準の低下を避けるような努力が行われている。そして、これは本市の保健所政令市移行においても同様であった。

事務権限移譲は「移譲が済んでしまえば終わり」ということではなく、「新たなサービス提供方法の始まり」である。それまでに広域自治体が蓄積してきたノウハウや課題をわずかな時間で完全に引き継ぐということは、いかに軽易な事務であったとしても困難を伴うだろう。

また、適切な役割分担を実現するためには、事務権限を基礎自治体から広域自治体に移譲するという必要であることは、ここまでに繰り返し確認してきたところである。

これらのことを含めて、本市と都が効率的・効果的な事務権限の「分担」を達成するには、本市と都との間で「共に分担を考える連携」自体が必要であり、情報交換などがさらに積極的になされることが重要である。そして、「共に分担を考える連携」は、継続的に行われなければ、地方分権の意義の達成に十分に貢献するものといえない。

そこで、効率的・効果的な「分担」と積極的な「連携」を達成するための取り組みとして、都と基礎自治体の間での「地方分権に関する情報交換・議論の場」（以下「議論の場」という。）を設置することを提案する。

「議論の場」の体制や形式であるが、基本的には、都内多摩地域の各市の企画担当部門の職員を中心とすべきと考える。また、都においては、都内の市区町村との調整業務などを担当している総務局行政部が、問題意識や意見などを取りまとめることが効率的と考える。その際、都の行政部には、地方分権を基礎自治体とともに牽引するという気概をもって、基礎自治体の問題意識を十分に汲み取りつつ、各種の調整などを進めていくことを期待したい。

「分担」と「連携」を適切に達成することは、長期にわたる取り組みが必要とされる。まさに行政の不断の取り組みとして議論がなされるべきであるが、本市が漫然と事務を執行しているのでは、事務権限の適切な役割分担どころか、庁内の縦割り行政さえ克服できない。

（２）税源移譲を基本とする適切な費用分担の実現に向けた取り組み

事務権限の移譲に伴い、本市の事務量と金銭的なコストは当然増加することになる。その中で「本市の裁量権の拡大」という移譲の意義を達成するためには、移譲される事務権限にふさわしい税源が本市に移譲されるべきである。この点については地方分権改革の中で、各方面から再三にわたり指摘がなされているが、現時点で実現に向けた道筋は見えていないことから、ここで改めて強く主張するものである。本市としても今後、一層の主張に取り組んでいく必要がある。

「地方分権によって発生する財政的負担をいかに軽減するのか」という論点を考えるときには、これを行政間の負担の押し付け合いとして捉えるのではなく、行政全体の効率性を維持・向上させることが念頭に置かれなければならない。そして、財政的負担の分配や補てんの手法は様々に考えられる。また、税源移譲のみでは自治体間の格差を生じさせるという懸念の声も承知ではあるが、基本的な考え方は地方分権の「自己判断・自己責任」という主旨に照らし、税源移譲を中心軸に据えることが必要となる。

都から事務処理特例制度に基づいて事務権限が移譲される際には、多くの場合、事務処理特例交付金等による財源手当がなされてきたが、それでは「財源手当」という方法を通じて、都が本市の事業をコントロールすることになるため、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするという地方分権の意義が達成できない。

本来ならば、市民サービスの対価として徴収されている税を移譲事務の原資に充てるのが適当であり、この点が解決されなければ「地方分権は基礎自治体への負担転嫁である」という批判を免れないだろう。本市だけでなく基礎自治体同士が連携し、国や都に向かってさらに強く主張し、実現していくことが地方分権改革の進展には不可欠である。

また、移譲対象となる事務権限を担っていくのに必要となる額に関しても、同様の事務権限の移譲を受けた他自治体の実態などを参考とし、極端な過不足が生じないように精査しなければならない。これまでも移譲される事務権限とそれに充てるための財源の不足は指摘されているが、事務権限の移譲により、それを拡大させるようなことがあってはならない。

さらに、事務権限移譲に伴う財政的な課題となるのが、都単独事業の取り扱いである。本市が過去、中核市移行協議を行った際に最大の論点となったのが、都単独事業に関連する費用の問題であった。この問題は都税で賄い実施している事業であるにも関わらず、中核市になると、都単独事業を本市が自前で賄う必要が出てくるということである。

都の考え方について、町田市の報告書を参照すると「従来の都単独事業・補助金については、中核市移行とともに実施主体が中核市に移行するため都の権限が及ばなくなり、その事業を継続するかどうかについては中核市の判断となり、中核市が、財政負担をするのが難しければ事業を廃止すれば良いと主張している」とされている（町田市[2003:p. 11]）。

町田市は、この考え方について「中核市になってサービスが後退するのでは市民の理解が得られない」と主張しているが、研究所としても同じ考えである。都は本市に在住する都民から都税を徴収している以上、納付した都税に見合ったサービスを都民に提供する義務がある。

加えて、都単独事業を本市が自前で実施するとなると、その段階で本市と都内の他自治体に格差が生じることになる。

このような構図は、中核市移行などのように一時に多くの事務が移譲されるような場合であれば議論されやすいが、個々の事務権限の移譲においてはなかなか議論がなされない点でもある。適切な費用分担の実現に向けては、都単独事業などについても検討・主張していくことが極めて重要である。

（３）柔軟な事務移譲と事務執行「方法」の実現に向けた取り組み

効率的・効果的な事務権限の分担を実現するためには、地域の実情に合わせた柔軟な事務権限移譲の実現について適切に主張していくことが必要である。

つまり、本市の地域課題の解決などを図るため、本市を取り巻く地理的・社会的環境などに即した事務権限の移譲を選択・実施できるよう「市からの提案に基づく」柔軟な移譲がなされるべきである。そのためには、本章の第１節において示した基本的な考え方を踏まえつつ、市民のニーズ等を含めた必要な情報を集約し、説得力のある形で本市としての提案を行っていかねばならない。

第２章におけるケーススタディの結果からも、「都市計画決定（区域区分）に関する事務権限」や「ＪＡＳ法に関する事務権限」（注１３）のように、当初想定していた事務だけではなく、当該事務をより効果的に活用していくには、関連する事務の権限移譲を検討する必要性が明らかとなったところである。そして、事務権限の移譲にあたっては、事務処理特例条例の活用や都への事務の再委託といった各種の手法を柔軟に検討・提案し、活用することが効果的といえる。

３．「事務権限」の効果を高めるために

基礎自治体は、事務権限を受け取る側として、財政負担や事務の増大を主張するだけではなく、住民に最も近い行政であるということを活かし、住民サービスがより向上するような手法を積極的に検討することで、効率的で効果的な事務執行を心がけなければならない。

前節では、地方分権改革の意義をより発揮することを念頭に、主に本市がもつべき「基本的な考え方」と「都との関係」を中心に提言してきたが、地方分権改革は基礎自治体の自由度を高めるという改革である。自由度だけが高まったところで、基礎自治体による創意工夫がなされないのであれば、事務権限が効率的に分担されたとしても効果はそこにとどまってしまう。以下、本市が事務権限の効果を高めるために取り組むべきことを、大枠で３点示す。

（１）事務権限活用方法の積極的な考案

都が実施している事務権限を単に本市が踏襲して実施するのでは、まさに実施者が代わっただけとなるため、住民意見をより反映した政策形成を行い得るという、基礎自治体への事務権限移譲の効果が非常に乏しいものになってしまう。

事務権限の活用方法に関しては、いかに国や学識経験者が筆を尽くしたとしても、個別の事務権限の具体的な状況などは、実際に運用している広域自治体や基礎自治体の方が詳細を把握していることは自信をもって良い。その知識を活かして、権限の活用方法を積極的に考案していくことが、本市に求められている。このような考え方は事務権限移譲に限った話ではなく、地方分権改革全体に及ぶことは当然である。

（２）効率的な執行体制の確保

事務執行は、一見軽易な事務にみえても安易に考えるべきものではない。事前に準備すべきこととして、研修などを含めた職員の育成や、関連する例規・様式類の整備、予算・物品の確保、実施体制の構築、関連団体との調整など多くの項目が想定される。そもそもの視点として説明責任を果たし得る効率的・効果的な体制づくりを目指すことが重要である。

そして、市民サービスの向上に関する事務については、できる限り早期に実施することが求められるのは当然であり、先に述べたように、拙速さによって事務執行に支障を生じてしまうのでは、かえって市民サービスの低下を招くことになる。現状の体制や業務の状況などを勘案しつつ、

適切な準備期間を設定することが必要である。

また、先に示した「基本的な考え方：2」とも関連するが、これまで集約されてきた事務を分散させることはサービス水準の低下や行政効率の妨げになる場合も想定できる。そのため、広域処理が必要と思われる移譲事務であるとしても「この事務は自治体間連携をしてまで受けるべき事務なのだろうか」という視点から検討する必要があるだろう。

そのうえで、市民へのサービス向上の観点や行政全体の効率性を勘案すると、自治体間連携という手法を積極的に活用しようという視点は重要である。その際には、現行の一部事務組合などといった、広域行政制度における課題などについても情報収集し、その克服も念頭に置きながら議論・提案を進める必要がある。

（３）今後の事務権限移譲に向けた効果検証の実施

今後、都と市の役割分担を再編していくためには、これまでの事務権限移譲に関し、適切に情報を蓄積したうえで、効果検証を行うことが必要である。また、たとえば今回の大綱に基づく法整備による事務権限移譲は、大半の自治体で「初めての事務をある程度まとまった期間内に移譲を受ける」ということでもあることは既に述べたが、一律であることは、自治体間での能力差の面から課題がある反面、事務権限移譲の状況や効果などを今後他自治体と比較し、改善するためのチャンスでもある。

本市が率先して自治体に共通の情報の蓄積について、考え方などを示すことができれば、影響比較をもとにした建設的な議論にもつなげることができる。本市が率先して情報の蓄積と活用を行うことは、適切な役割分担の実現に向けた議論の促進につながるものであり、本市の事務権限移譲に関する説明責任をより適切に果たすことにもつながっていくのである。

4. 八王子市からの「発信」に向けて

本市としても、ここまで示した本市の基本的な考え方などを地方分権改革全体に反映することを含めて、これまで以上に市長会などを通じた意見の発信を行うことが重要であり、それと同時に、必要であれば本市単独の意見を国や都に向けて発信していくことが重要である。

事務権限の移譲においては、「補完性の原理」を引き合いに出すまでもなく、広域自治体・基礎自治体の双方が情報を発信し、互いに共有しようとするのがなければ、より良い事務権限移譲とその活用方法は考案できない。そして、情報共有が進めば、基礎自治体間での相互理解や事務権限の活用方法に対する理解も深まり、問題意識も高まるといえる。

地方分権については、本市は都内で最も多くの経験を積んでいる。その情報や課題、問題意識に基づき、都内の他の基礎自治体を情報提供や提案などの形でリードしていくという気概を持ち、ここまで述べた考え方なども活かして、市民のニーズを重視した提言などを積極的に、広く行うことが、本市からの「発信」として求められるのである。

第4章 地方分権を「市民とともに」進めるには

「地方分権改革によって自治が充実する」ということは自動的に起こることではない。分散された事務権限を住民に身近なところで実施すれば住民自治の強化に結びつくというのであれば苦労はないが、既存の事務権限を行政間で再編したとしても、その内容や政策形成の過程が変わらなければ、住民自治が充実することはない。

地方分権改革の進展にかかわらず、自治の充実を実現するためには、これまでの業務に「どのように住民の意思を織り交ぜていこうとするのか」ということに、基礎自治体はさらに注力しなければならない。全国各地で現在進行している「議会改革」や「地域内分権」に関する取り組みなども、このような考え方に基づいてなされるべきであろう。

前章においては、より良い事務権限移譲に関する基本的な取り組みとして、行政間の関係に力点をおいて提言してきたが、本章では、これまでの議論と第3章での提言内容などを具体化しつつ、本市が地方分権を「市民とともに」進めるために必要なことを提言する。

1. 本市が事務権限の移譲を考えるにあたって

まず、中間報告書及び本報告書における各種の検討やケーススタディを踏まえて、本市が事務権限の移譲を考えるにあたって有すべき視点と判断基準を以下に提言する。

（１）移譲を考えるための視点

地方分権のさらなる進展に寄与するためには、以下の３つの視点を中心に、事務権限の移譲について積極的な検討と提案を行うことが求められる。

- ①「市民サービスの向上」につながるものか
- ②「基礎自治体の自由度拡大」に寄与するか
- ③「行政全体の効率性向上」に貢献するか

（２）移譲の適否に関する「判断基準」

先述の視点から、本市にとって有効な事務権限であると考えられるとしても、当該事務権限の受け入れに多大な財政負担や職員数の大幅増を伴うならば、他のサービスが低下する可能性も存在する。また、事業のノウハウや専門性不足によるサービス水準の低下があってはまさに本末転倒である。最終的に移譲の適否を考えるには、本市全体の状況を踏まえて判断することが必要ことは当然であろう。

以下、研究活動から得られた視点を踏まえた事務権限移譲の適否に関する基本的な判断基準を５点示す。これらの基準を踏まえメリットがあるとしても「余りに過大な負担となっていないか」などの基本的な考え方と再度比較考量し、移譲の適否を判断するべきである。

- ①市民サービス向上に対する費用対効果などは適切か
- ②高度な専門性や特殊な資格を有する者の確保などが可能か
- ③事業の対象・範囲、規制の内容が本市の規模などに対して適切か
- ④本市における効率性を大きく損なっていないか
- ⑤本市特有の事情などに照らし当該事務権限を有することが適切か

これらの視点や判断基準を明確にもつことが必要であるが、最も優先されるべきは市民サービスの向上であり、向上のための創意工夫である。それがなければ、事務権限移譲は単なる事務の分散になってしまいかねない。

2. 本市の将来を見据えた地方分権の推進に向けて

ここまで提言してきた取り組みや視点、考え方などを充実したものとするには、個々の職員の業務を通じて得た問題意識を市組織として適切に集約しなければならない。さらには市民の問題意識やニーズなども集約し、積み重ねていくことが肝要である。そして「集約」や「積み重ね」を具体的かつ実効性あるものとして、地方分権改革に活かしていくためには、その方法をわかりやすく構築しなければならない。

そもそも基礎自治体にとって地方分権改革は、将来の「わがまち全体」をどうしていきたいのかという構想に基づいて進められるべきことといえよう。そのためには、本市における「住民自治と団体自治」、「行政経営のあり方」などを踏まえた「地方分権に関する中長期的な視点」を明確に示し、市民を含めた「オール八王子」で共有することが必要である。

（１）地方分権に関する本市の「中長期的な考え方」の明確化と公表

「本市が地方分権改革をどのように受け止めようとしているのか」という基本的な考え方を「示せる形」に整理しなければ、外部に向かって意義のある主張を行うことは難しい。

本市においては、基本構想・基本計画『八王子ゆめおりプラン』や『八王子市都市計画マスタープラン』を中心に、中長期的な視点からの市政を展開している。これらを念頭に、本市の未来を見据えた事務権限のあり方を柔軟かつ継続的な形で市の内部で共有し、それを中心に、社会状況の変化などに応じて主張や情報を付加していくことが、将来を見据えた情報の蓄積と活用にも効果的だと考える。

まずは、ここまでに述べた視点や考え方などを踏まえた「方針」などを作成し、それを中心に本市のスタンスを庁内外へと浸透させることが現実的であろう。

（２）市の既存業務も含めた「役割分担」の検討・提案

事務権限移譲に対する本市の「方針」を考え、明らかにしたとしても、その中身を達成するには、各種の準備が必要である。ここまでに、中間報告書を含めて、研究所では基礎自治体が行ってきた事務権限を広域自治体に移譲することなども求められるということを示してきた。

しかしながら、これまでは基礎自治体から都道府県に事務権限を移譲・委託するという考え方はそれほどなされてこなかった。先にも述べたが、基礎自治体の側から、適切な役割分担を達成に向けた提案などを行うためには、自らの事務事業を「役割分担」という観点から、具体的な形で再点検していくことが必要である。

また、第2章のケーススタディ「旅券発行に関する事務権限」からも確認できたことであるが、いわゆる「二重行政」についても検討することが必要である。単なる重複と考えられるものについては、排除すべきと考えられるが、社会的な要請から、各行政が協調して展開したほうが良い政策や、都と市の双方で実施したほうが、住民の利便性向上に貢献する事務権限などは存在する。このような事務権限についても市民サービスの向上などを念頭に検討し、具体化に着手することが求められる。

（３）本市の独自性発揮と他自治体との連携

事務権限の移譲を積極的に考えるとしても、「市民サービスの向上」、「基礎自治体の自由度拡大」や「行政全体の効率性向上」につながらないのでは、かえって税の無駄遣いを指摘されかねない。移譲される事務権限によっては、「行政全体の効率性向上」という観点から広域連携などの手法を含めた検討が求められる場合もありうるが、この場合も「市民目線」から検討を行うことが重要である。

これまで都が広域的観点から担ってきた事務を基礎自治体が行うには、広域行政・自治体間連携などの手法を用いることも効果を生み出すために検討されてよいということは既に述べたとおりである。相手のあることなので簡単に提案できることではないとしても、市民サービスの向上や効率的な行政運営を考えるうえでは念頭に置くべき事柄であろう。

さらに、広域自治体の範囲より狭く、基礎自治体の範囲より広い、いわば中間圏域に属する政策課題も多く存在する。本市が実施している既存の事務を含めて、自治体間連携の手法についてのさらなる検討を行い、率先して提案・実験を行っていくことは、最終的に本市の市民サービス向上にもつながるといえる。そして、本市が地方分権に関する中長期的視点を持ちつつ、他の自治体をリードする形でより良い市民サービスの提供方法などを構想し、連携を進めていこうとすることは、本市の独自性の発揮にもつながるのである。

３．本市の内部で求められる取り組み

いかに理想を高く掲げた「方針」などを考案したとしても、それを受けて実際に行動するのは職員一人ひとりである。職員の意識向上は常に必要な課題である。そして、個々の職員の取り組みの積み重ねが市全体の動きに反映されるのである。

以下は、本市の職員に求められる取り組みを示すものである。やや細かい提案も含まれているが、そのような基礎自治体職員の日々の取り組みこそが、地方分権を充実したものにしていくのである。

（１）市全体の取り組み

地方分権の取り組みは、その緩急があろうとも継続して推進していくべきものである。そのためにも本市としては大綱に基づく事務権限移譲を契機とし、移譲の考え方を含めた経緯などの各種情報を蓄積するとともに、情報共有や意思決定のあり方を改めて構想し、「地方分権に対応し続ける」ための柔軟かつ堅牢な体制づくりを行うことが求められている。

さらに、事務移譲を積極的に検討し、そのメリットを確実にするには、庁内の情報共有・連携が必要不可欠である。移譲される事務の中には、これまでの本市組織の枠を超えた事務もみられる。それらの事務の効果的な執行のためには、各部・課を横断した取り組みが欠かせない。事務移譲の適否を判断する前の段階から充分かつ積極的に連携し、情報を全庁で活用していくことが基本的な姿勢として求められる。

①事務権限移譲の経緯等の記録・継承を行うためのしくみづくり

研究所が、調査研究活動の一環として視察を行った自治体の中には、事務権限の移譲から数年が経過したことから、現在の担当者が移譲当時の問題意識や意義、検討内容を把握していない例がみられたところである。中間報告書においても示したが、地方分権における事務権限の移譲は、国・都道府県、市町村のいずれも、十分な情報を持ち得ない状況の中で進められてきたのが現状である。

また、本市においても、地方分権に関する情報や経験を全庁的に共有しようとする試みはなされてこなかった。この点を本市全体として克服しなければならない。

地方分権の流れは、その緩急があろうとも今後も進めていくべきものである。本市としても今回の事務権限の移譲を契機とし、その考え方を含めた経緯などの各種情報を蓄積するとともに、それが継承されていくための確かな方策を構築する必要がある。幸い、全庁での情報共有を容易とするための情報通信技術や機器などは現在十分に拡充されたところである。そして、「どのような議論を経て本市でその事務を実施することになったのか」という点などを明確に整理し、市全体で共有・活用していくことは、今後の事務権限移譲を考えるうえで重要な資料となり、事務権限移譲における協議などの効率化にもつながるものである。

②移譲された事務権限の評価・検証に向けたしくみづくり

本市が地方分権に継続的に取り組むための、適切な情報管理方法の構築は、事務権限移譲の適切な評価・検証のためにも必要なことである。本市に移譲された事務権限は、基本的に行政評価において行われることとなるが、それらを事務権限移譲によるものであることがわかりやすいように、あらかじめ整理し、分類・集計などが容易にできるようなしくみを構築することが必要である。これにより、移譲された事務権限の効果と費用などについて、その推移も含めて評価と議論を行うことが可能となる。また、事務権限移譲の状況や評価が整理されれば、その影響などをより詳細に市民に伝えることができる点も大きな効果と考えられる。これは次節で述べる「市民とともに進める地方分権」という観点から極めて重要なものである。

③地方分権に関する積極的な提言・提案を行うためのしくみづくり

経緯などの記録や、情報管理・評価を通じて得られた問題意識などを明確にしたとしても、それだけでは本市内部の改善にとどまってしまうため、適切に国や都、関係する基礎自治体などに積極的な提言・提案を行うためのしくみが必要である。

本市の行政評価においては、細事業について「本市が実施することが適切か」、「国や都が実施したほうが効率的か」といった設問が既に設けられていることから、行政間の役割分担を提案していくための考え方をより明確にするための土壌は既にできていると考えられる。

しかしながら、現在は、行政評価から得られた発想を、具体的な提言や協議などに結びつける動きを各所管対応としているため、「提言するということの意義」についての認識がやや薄いことや、相手方の対応などの不足から、現実には事務権限について国や都と協議などを行うことが困難な状況にあるのが現状と考えられる。全庁での具体的な取りまとめなど、提言などに結びつける方法を構築し、現実の地方分権改革の動きに反映させていくことが重要である。

（２）各所管での取り組み

実際の都との移譲協議では積極的な議論もあれば課題もみられるが、それらを活かし、より適切に問題意識などを本市が発信することが必要である。そのためには、各所管が以下の３点に特に留意して取り組むことが重要と考える。

①事務権限の新たな活用策を構想する

事務権限の新たな活用策を構想するために最も効果的なものは、現場での問題意識であり、市民からの声を活かそうとする、職員自らの努力と意思が重要なのである。そのためには、常日頃から業務のあり方について、現行事務権限の枠を超えて考えることが求められる。

まずは自らが担当する業務を中心に、関連する業務についての理解を深め、関連する業務を含めて、その効果的なあり方などを考案していくことが現実的かつ有効といえる。そして、現在の業務における問題意識などを集約し、新たな執行方法を考案していく過程においては、他自治体の状況や経験などを踏まえることも大きな意義がある。他道府県での状況について参照することも、事務権限の適切な分担の実現に効果が高いといえよう。

②提言・提案に向けた意見・情報を整理する

個別に事務権限の移譲がなされる場合、移譲の目的、効果的な活用策の構築、移譲協議の詳細な部分については、当該業務に最も関連の深い所管が対応することを想定している。記録・評価に関してはここまで繰り返し触れてきたとおり、漫然と状況などを記録するのではなく、移譲当時の社会情勢や判断の理由などを各所管において記録・評価し、現場の問題意識を継続させることが重要である。

また、記録・評価の内容は事務権限の性質によっても異なる。各所管で記録・評価すべき内容についても状況に応じた検討を行い、追加していくなどの工夫を積み重ねることが、本市からの効果的な発信につながるのである。

③他自治体との連携・情報共有を推進する

地方分権は、事務移譲を受ける所管だけの問題でなく、市全体の経営にかかわる問題である。所管の記録や評価を市全体で共有し、外部に主張していくためには、一定の取りまとめが必要である。また、地方分権改革は今後も継続していくものであるが、その緩急の中で取り組みや意識などのレベルが低下することは過去の積み重ねを無にすることでもある。そのような事態を招かぬよう、庁内の情報集約の過程などを利用して、全庁的な問題意識を確認していくことや、定期的に地方分権に関する状況の変化などに関する研修を実施することも必要である。

4. 市民とともに進める地方分権

事務権限の移譲は、事務の執行体制や予算の執行内容について変更を余儀なくされるため、行政経営の視点で語られることも多くみられる。そのような現状だとしても、基礎自治体である本市としては「団体自治の拡充」だけでなく、市民の市政に対する理解と協力を得て、市民の意見を施策に反映するため、「住民自治の拡充」を同時に図っていかなければならない。

また、国などの関与が見直されるということは、市民に対する説明責任がより一層重くなるということでもあるため、市職員には、自ら考え、調べるなど、積極的に行動し、説明することが求められる。また、地方分権は、場合により全市的な影響を与えることともなる。市民の声を代表する議会における議論も、地方分権を推進するうえでは必要不可欠である。

しかしながら、市民にとっては、サービスを提供する主体が、国であろうと、広域自治体であろうと、基礎自治体であろうと、自らの考え方などを直接反映する機会がなければ参加の実感をもつことができない。既存の事務権限を国・広域自治体・基礎自治体の間で再編したとしても、前述したとおり、事務の執行方法や政策形成過程などが変わらなければ自治が充実することはない。

地方分権改革に関する本市の考え方やメリット、課題などを市民に広く周知しつつ、これまでの業務に「どのように住民の意思を織り交ぜていくか」ということに本市は注力していく必要がある。

（１）市民にわかりやすく伝える

これから本市が移譲を受ける事務権限に関して、前節で示した「行政として事務権限を評価し活用する視点」とは別に「意思決定や運用の各段階で、多くの市民の意見を反映するためのしくみ」を検討する必要がある。その際には、個々の事務に最も有効と考えられる市民参加手法を選択するとともに、本市と市民の間で情報量に差がある状態、つまり情報の非対称性が生じないように行政側が努力することが求められるのである。

市民に周知するための媒体は複数存在するが、それらを十分に活用して、事務権限移譲をはじめとする地方分権についての周知を適切に、かつ継続的に実施することが必要であり、その際には、事務権限移譲によるメリットやデメリットを明確に、わかりやすい形で示していくことが重要である。そして、移譲する側の意見や移譲を受ける側の意見などについても可能な限りわかりやすく詳細に市民に向けて説明していくことが、市民の検討や判断を促していくのであり、ひいては団体自治と住民自治の拡充につながっていくのである。

中核市への移行など、大都市制度による事務権限の移譲においては、市民への周知などを大々的に行っている自治体が多いが、個々の事務権限が移譲される場合には、市民も含めた議論が十分になされているとは言い難い。むしろ全ての事務権限移譲を市民とともに議論するということは事務的な困難が伴うといえるが、可能な限り市民への周知と、それに基づく議論がなされるべきである。事務権限の移譲が決まってから市民に周知するのでは遅いのである。

（２）市民とともに考える

地方分権に限ったことではないが、多くの人々の目を行政や政治に向けてもらうために、市民の考え方や意見が目に見える形で、行政に反映されるようなしくみを、今後さらに強化することもある必要である。自分たちで考えたことが、自分たちで実現できるようになれば、政治や行政に対する関心は高まる。中間報告書でも述べたが、本市が平成 20 年に定めた「八王子市市民参加条例」では条例制定の理念として「市民の多様な価値観を地域の特性として活かし、豊かな社会を創造するためには、市民の意見が、市政に的確に反映される仕組みを構築する必要がある」と記されている。

これから本市が移譲を受ける事務権限に関しても、先に示した「行政として事務権限を評価し活用する」視点とは別に、「意思決定や運用の各段階で、多くの市民の意見を反映するためのしくみ」を具体的に検討・実施することが必要なのであり、地方分権を市民とともに考える機会を可能な限り増やすといった地道な取り組みを積み重ねることが求められているのである。

5. 基礎自治体の存在意義を発揮するために

わが国のあり方やより良い社会の実現を、住民と行政が「ともに考える」最初のステージは基礎自治体である。そして、それは基礎自治体の未来を住民とともに選び取っていくことでもある。基礎自治体は、地方分権における自律的主体として、その存在意義をより発揮することを目指し、積極的に地方分権を含めた市政に関する情報など発信し、議論を喚起することが求められる。その際には、住民・職員一人ひとりの素朴な疑問を大事にして議論を進めていくことが重要である。

まだまだ地方分権改革の取り組みは始まったばかりである。取り組みに疲れを感じている場合ではない。地方分権改革は創意工夫であり、わがまちを「どのようにより良いものにしていくとするのか」という不断の営みなのである。

内容的には様々な課題や不満を抱えながらも、地方分権改革が進みつつある。中でも基礎自治体に大きな影響を与えることとなる事務権限移譲については、今まさに財源や人員体制の問題などについて都道府県との調整が大詰めを迎えようとしている段階である。

東京都においても、市長会や企画財政担当部長会では全体的な議論が、各主管部長会では移譲事務の概要説明や必要な人員などについての協議が行われている。議論が重ねられ、市町村側が納得したうえで権限移譲が実施に移されていく手順は評価されて良いだろう。

しかし、地方分権改革推進委員会の第一次勧告の中から、国の都合により選択された事務のみがいわゆる「一括法」に盛り込まれ、平成 23 年 8 月に可決・成立した。

正直、移譲されてもあまり意味を有しない事務、非効率な事務があると思われるが、法に基づいて移譲される以上、拒否はできない。結局のところ「国が決めて地方がこれに従う」といった構図のままであり、地方分権改革の理念が達成できるのはまだまだ先のこともかもしれない。

幸い本市では、これまでに中核市移行に関する東京都との協議や保健所政令市への移行といった貴重な経験を積み重ねてきている。こうした経験を生かすことにより、始めから移譲事務を全て受け入れることを前提に「ヒトとカネについてどういう条件で合意するか」としてだけ考えるのではなく、「権限をもつことにより、市民にとって何がどう良くなるのか」といった視点からの検討に時間をかけることとしたのである。これが研究成果報告書（以下「本報告書」という。）の本文中でも述べている「何でも事務権限の移譲を受ければ良いというものではない」ということである。

地方分権改革は未だ道半ばといったところであり、今後も事務権限移譲は大きな柱の一つとして第一次勧告に沿って拡大されていくものと考えて良い。特に、本市は人口約 58 万人と中核市を超える規模を擁していることから、今後の展開次第では大都市制度にまで及ぶ様々な議論が行われることになるかもしれない。

このように本市にとって極めて重要な研究テーマについて、およそ 2 年間にわたって調査研究を行ってきた成果を「最終報告書」として別に取りまとめた。本稿はその概要版といえるものである。なお、「最終報告書」は、市のホームページや市の図書館などで参照可能である。

以下、本報告書の「おわりに」として、本テーマにおける調査研究活動を振り返りながら、そこで感じたことや今後の展望についても簡単に触れておきたい。

【活動を振り返って】

事務権限移譲を研究テーマとしたのは、①喫緊かつ中長期的な課題であること、②市組織全体における共通課題であるが、どの所管も取り組んでいないこと、が大きな理由であった。法案が通ってから対応を考えるのでは、権限移譲に対する市の基本方針や戦略がないままに状況を受け入れることとなるため、本市としての考え方を早期に決定し、国や東京都に対して「言うべきこと」は法案決定の前に発信していく必要があったのである。

こうした基本姿勢の下、平成 22 年度の活動の中心は「地域主権戦略大綱」に基づき一括法で移譲されようとしている事務権限が、本市にとって「効果的なものであるか否か」を検証することと、「国・広域自治体・基礎自治体における適切かつ効果的な役割分担」について検討することであった。

研究活動の当初は、過去の中核市移行協議や保健所政令市移行時の資料などを参考としつつ、地方分権改革推進委員会からの第一次勧告で示された移譲対象事務を「他県において事務処理の特例に関する条例で移譲されている事務」、「中核市として既に移譲されている事務」などに区分し、「移譲により市民サービスはどう変わったのか」ということを中心に、研究所として一定の評価を加えてきた。

また、市内部では担当部に対して移譲によるメリットなどの考え方を照会する一方、先進自治体に対しても実態の照会や視察を行うなど、情報の収集や分析を行ってきた。自分でもある自治体を視察したが、その際強く印象に残ったのは、「なぜこの事務が移譲されたのか分からない」とか、「財政への影響は財務担当がまとめているかもしれない」、「県庁が近いから市民の利便性は変わらない」といった主旨の発言である。基礎自治体中心の地方分権改革を主張するには、基礎自治体側にもまだまだ課題が多いということを実感した次第である。

本報告書に取りまとめた内容以外の研究所の活動としては、事務権限の移譲を考えるにあたっての庁内向け「指針」や「手引き」などを作成し、実務研修などを実施してきたほか、職員対象の夜間自主研修として、羽貝・前田両アドバイザーによる講演会の開催などに取り組んできた。なお、両アドバイザーからのご講演の内容は機関誌『まちづくり研究はちおうじ』第7号に掲載している。

さらに、地方分権改革についての調査研究活動を行う中では、極めて多くの問題を抱えている「一括交付金（地域自主戦略交付金）」についての調査研究も並行して進めてきた。東京都市長会への意見提出や内閣府地域主権戦略室への意見書提出など、その流れや内容については、同じく機関誌『まちづくり研究はちおうじ』第7号に掲載したところである。

こうした要請活動に関し、特筆しておきたいのは、内閣府の地域主権戦略室も、東京都における権限移譲の窓口である行政部振興企画課も、いわゆる上下関係としてではなく、対等に話を聞き、活かそうとする姿勢が感じられた点である。まずはお互いの立場を理解しあうことがなければ、行政全体として連携することはできないであろう。

本報告書の中では垂直・水平連携の重要性を強く打ち出してきたが、些細な積み重ねがあつてこそ、いずれ強靱な連携や役割分担につながっていくという思いも込めた提言のつもりである。

【今後の展望について】

国・広域自治体・基礎自治体の関係が対等になって久しいにもかかわらず、実際の事務権限移譲の流れにおいて、基礎自治体は未だ受け皿に過ぎないという状況は、いわゆる「一括法」の中身やケーススタディを通じて明らかとなった。

この状況の克服に向け、本報告書の第4章では、かなり細かい取り組みまで示したが、今後の中長期的な展望を考えるには本報告書のケーススタディを是非参考にしていきたい。

今後、引き続き各所管においては、東京都が保有する事務権限を様々な角度から検討することが求められてくるが、その際、ケーススタディは具体的な権限について考えをまとめる「例」として活用できるものと思っている。そして、その検討結果は市民に広く公表することも求められるだろう。その積み重ねを着実にやっていくことが、今後の展望へとつながっていくのである。

最後になるが、本調査研究に協力していただいた、内閣府地域主権戦略室、東京都行政部振興企画課、東京市町村自治調査会をはじめ、個々の名称を掲載することは控えるが快く視察や照会に応じていただいた自治体の皆様に改めて御礼を申し上げたい。

注

- 1) 地方分権改革と地域主権改革の違いであるが「地域の諸課題に関する決定権限について、両者とも地域が有すべきとの理念では同様であるが、地方分権が中央政府と地方自治体との間における権限分配の問題であると捉えるのに対して、地域主権は、まずは地域の住民が権限を有することを起点として捉えられていると考える」（地域主権改革研究会[2011:p. 11]）とされている。

これらの用語については各種の議論がなされてきたが、本報告書では、各種の議論を踏まえつつも、理念として共通するところが多いことから、長期にわたり使用されてきた「地方分権改革」を中心に使用し、引用などの場合に「地域主権改革」の語を用いることとした。
- 2) 「補完性の原理」（「補完性の原則」と同じ）について『地方自治の現代用語（第2版）』から、やや長文となるが紹介する。『公的な責務は、一般に、市民に最も身近な当局が優先的に遂行するものとする』（ヨーロッパ地方自治憲章第四条三項）ことを基本として、それぞれの段階の政府に事務・権限が配分されるべきであるとする原理。日本では、戦後改革期にシャウプ勧告が示した『（地方）市町村優先の原則』が『地方自治の理念』を形成する原理として、政府の調査会及び研究者によって受け継がれてきた。（中略）『補完性の原理』とは、国家または中央政府と地方自治体の間の責務と権能の配分原理だけではなく、市民社会の共同領域と政府公共部門への信託領域との関係を規律するものである。

なお、『補完性の原理』を政府間の適正事務配分原則と狭く理解する場合にも、次のような論点がある。それは、住民に身近な政府では処理できないという判断を誰が行うかという問題である。日本における地方分権論は、国会においてその判断を行い、それにともなって国、都道府県、市町村へと事務が配分されている。そのことが、小規模市町村に負担となり市町村合併への誘因になっているとして、自らの自治体でなすべきことを住民と合意し、それ以外の事務は都道府県なり国で実施するという形で『補完性の原理』を実現すべきだという主張もある」（阿部ほか[2005:pp. 112-113]）。
- 3) 「事務処理特例」とは、地方分権一括法による地方自治法改正により新設されたもので、都道府県の条例により、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、地域の実情に応じて市町村に対して再配分することを可能にしたものである。なお、地方財政法 28 条には、「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」と規定されている。
- 4) 事業数は都の提供資料に基づいており、法律の条項数ではなく、事業としての単位数が示されている。詳細については紙幅の関係から省略している。
- 5) 多摩地域の市町村で構成する「東京都市企画財政担当部長会」は、移譲事務に関するさらなる情報提供などを都に求めている。
- 6) 都市計画地域を、既に市街地を形成している区域及びおおむね 10 年以内に優先的、計画的に市街化を図るべき区域である「市街化区域」と、当面市街化を抑制する区域である「市街化調整区域」とに分ける制度。
- 7) 主として建築物の建築の用に供する目的をもつ土地の区画形質の変更を開発許可制とすることで、開発行為に対して必要最低限の公共施設の整備水準を保たせ、市街化調整区域内においては、一定の物を除き開発行為を行わせないこととして、区域区分の目的を達成しようとする制度。
- 8) 保健所政令市とは、地域保健法第 5 条第 1 項の規定により政令で定める市をいう。なお、政令指定都市・中核市は保健所が必置とされている。
- 9) 「ソフト・アプローチ」とは、支援される者の心情に寄り添った受容的なソーシャルワークであり、身近で気軽に利用できるサービスや適切な支援である。「ハード・アプローチ」とは、権威に裏づけられた毅然たる対応を行うソーシャルワークであり、職権を行使する支援である。
- 10) 横須賀市によれば、「中核市の児童相談所」として国から地方交付税措置がなされているが、その交付税

が全て児童相談所に使えるということではない。なお、試算では約4億～6億円になるとのことである。

- 11) 作成にあたっては、本市介護保険課へのヒアリングと各自治体のHPなどを参照している。
- 12) 一部のケーススタディにおいて、情報収集を目的に都あての照会を行った。照会においては、当該事務権限を執行するための事業費や人員などを確認するための質問が含まれていたが、都からの回答の中には、それらの点について未記入であるものも存在した。内容も、単なるホームページの写しである場合もあり、誠意ある回答といえないものも含まれていた。第1章で示したとおり、事務権限の移譲を考えるうえでは情報の非対称性を克服することが不可欠である。照会を行うのは本市の事情だとしても、誠意ある回答がなされないのであれば、行政間の連携を達成することは難しい。
- 13) 「区域区分」については、開発許可に関する事務権限などとの関係、「JAS法」については、保健所政令市移行に伴う事務権限との関連を念頭にケーススタディを行ったものである。

参考文献等

参考文献

- ・阿部ほか著『地方自治の現代用語（第2版）』学陽書房、2005年
- ・伊藤敏安『地方分権の失敗 道州制の不都合―円滑な推進に向けた経済学的論点整理』幻冬舎ルネッサンス、2009年
- ・生沼裕・板垣雅幸「都道府県・市町村間における権限移譲の現状と課題―屋外広告物事務を例に一」『地域政策研究』（第9巻第1号）高崎経済大学地域政策学会、2006年
- ・岡内誠「地域主権型社会の実現過程における権限移譲の機能と課題」北海道企画振興部地域主権局、2007年
- ・金井利之「自治体への事務権限の移譲と分権改革」『都市問題研究』（第62巻）都市問題研究会、2010年
- ・志田文毅「北海道における市町村への事務・権限の移譲について」北海道企画振興部地域主権局、2007年
- ・地域主権改革研究会『解説 地域主権改革』国政情報センター、2011年
- ・辻山幸宣・上林陽治編『分権改革のいまをどう見るか』（自治総研ブックレット7）公人社、2009年
- ・渡名喜庸安・行方久生・春山一穂編著『「地域主権」と国家・自治体の再編』日本評論社、2010年
- ・西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2005年
- ・西尾勝『地方分権改革の道筋―自由度の拡大と所掌事務の拡大―』公人の友社、2007年
- ・羽貝正美「基礎自治体の新しい地平」羽貝正美編著『自治と参加・協働』学芸出版社、2007年
- ・羽貝正美『「地域主権改革」論が問いかけるもの』『まちづくり研究はちおうじ』（第7号）八王子市都市政策研究所、2011年
- ・前田成東「分権時代の自治体職員」『まちづくり研究はちおうじ』（第7号）八王子市都市政策研究所、2011年
- ・宮脇淳『創造的政策としての地方分権 - 第二次分権改革と持続的発展』岩波書店、2010年
- ・村松岐夫「何が都市行政機構を変えたか」（財）日本都市センター『分権時代における事務機構のあり方』（財）日本都市センター、2010年
- ・室井力編『現代自治体再編論』日本評論社、2002年
- ・元木博、三谷清人「八王子市における『より良い事務権限の移譲』とは」『まちづくり研究はちおうじ』（第7号）八王子市都市政策研究所、2011年
- ・森田朗・田口一博・金井利之編著『分権改革の動態』東京大学出版会、2008年
- ・森田朗「分権改革の“錯誤”と職員に求められる“覚悟”」『地方自治職員研修』1月号、公職研、2001年
- ・八代充史「地方分権化と自治体職員の専門性」『都市自治体行政の「専門性」―総合行政の担い手に求められるもの―』（財）日本都市センター、2011年

参考資料

- ・ 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」、2003 年
- ・ 地方分権改革推進委員会「第 1 次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」、2009 年
- ・ 東京都「『地方の自立』に向けて～東京から地方分権を考える～」、2007 年
- ・ 東京都「地方分権改革の実現に向けた要求」、2011 年
- ・ 東京都市町村自治調査会『地方分権改革の推進に関する調査報告書』、2010 年
- ・ 内閣府『地域主権戦略大綱（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）』、2010 年
- ・ 奈良県「『奈良モデル』検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～」、2010 年
- ・ 町田市「東京都からの事務移管に伴う包括的財源移譲方式に関する研究報告書」、2003 年

参考ホームページ ※ 各都道府県や行政関係で参照したものは紙幅の関係から省略している

- ・ 全国町村会HP（コラム：「補完性の原理が地方を苦しめる不思議」 横浜国立大学経済学部教授 金澤史男） ※平成 23 年 12 月 16 日確認