

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」とする）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。全体の構成は以下のとおりである。

まず、第1章では、本報告書と『まちづくり研究はちおうじ』第7号に掲載した中間報告書「八王子市における『より良い事務権限の移譲』とは」（以下、「中間報告書」とする）との関係について示したうえで、地方分権改革における事務権限移譲の意義と課題や、現状などを確認し、論点整理を行う。

第2章では、中間報告書において示した事務権限移譲に関する判断基準などを踏まえた「個別事務権限に関するケーススタディ」を行う。そのうえで、ケーススタディから明らかになったことについてのまとめを示す。

第3章では、研究全体を総括する形で、基礎自治体が地方分権をリードしていくための基本的な考え方について提言するとともに、本市が地方分権改革を推進し、その進展に貢献していくには、どのような考え方を持つべきであるかということについて述べる。

最終章である第4章では、第3章で示す、「事務権限移譲に対する基本的な考え方」、「地方分権を進めていくための基本的な考え方」を踏まえ、本市職員が行うべき具体的な取り組みについて提言するものである。

1. 中間報告書との関係

中間報告書にて示した、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。中間報告書において、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、国や東京都（以下、「都」とする）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」とする）には、地域主権改革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。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。23 年度研究においては、地域主権改革の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ものである。

確かに、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。

（1）事務権限移譲：視点の多様性

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、また、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、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 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たと考える」（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。

①国が示す意義と課題

国においては、地方分権改革を推進する立場から、多くの意義が示されているが、内容についてはおおむね類似しており、先に掲げた研究所による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」について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²⁾」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])

このように述べたうえで「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ように、大きな単位が小さな単位を補完するという、「補完性の原則」についても触れている。

大綱では「国及び都道府県の取組」も示されている。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」こととされ、「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」していくことを明記している。

そして、都道府県については、「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、円滑な引継ぎや研修、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。

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、戦後改革期にシャープ勧告が示した『(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と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、それにとまって国、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])。

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、平成7年に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。

これまではともかく今後は、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かとと思われる。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のである

（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]）

ここに指摘される内容は、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るが、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、示している意義について確認を行うこととしたい。

都は平成19年に発行している「『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。

○都をはじめとする地方自治体は、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、それぞれの特長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。

○しかし、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。地方が、それぞれ地域の特性や住民ニーズに合った施策を主体的に、柔軟に展開できるようにすることは、個性豊かで、活力ある地域社会の実現へとつながっていきます。

（『地方の自立』に向けて～東京から地方分権を考える～ [2007:p.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、次頁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」などを求めており、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ところである。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しているようにすることは重要であり、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。なお、ここで示されている数値については、その後成立した第2次一括法によるものとは異なっていることを補足しておく。

「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、権限移譲等を実施するとしているものが99条項（一部実施等を含む）と全体の3割にも満たないものとなっている。また、各府省間の取り組み姿勢にも明らかな差が見られ、個別の項目を見ても、総合的・一体的に行うべき事務事業に係る権限の一部のみを移譲するとしているものや、従前から一貫して検討として結論を先送りしているなど、鳩山内閣の改革の一丁目一番地であると宣言されている地域主権改革の方針に逆行した、依然として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を感じ取ることができるが、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あることが示唆されている。

④地方分権の意義に関する理論的説明

ここまで国・都道府県・基礎自治体や学識経験者などが示している地方分権の意義や課題について、あくまでも一部ではあるが参照・確認してきた。それら以外にも、地方分権についてその意義を理論的に説明する学説が見受けられる。

図表 1-1 は、地方分権の意義を説明する各種の理論的説明を整理したものである。現実の動きと理論は必ずしも整合するものではなく、これをもって「望むべき姿」とすることは難しいが、地方分権の意義を理論的に確認しておくことは、地方分権改革の流れを理解するために一定の意義を有するものと考えられる。ここでは、今後の議論の参考とするべく代表的なものについての概要を示す。

図表 1-1 地方分権に関する各種の理論

	概 要
足による投票	地方分権が進展すると、基礎自治体はより特徴的な公共財の供給が可能となる。そのような公共財を選好する人々が移り住むことで、社会全体の人口と資源の配分が効率的なものとなる（詳細は巻末参考資料 1 参照）。
分権化定理	中央政府が一律的な公共財を供給するより、分権により基礎自治体が住民選好に応じた公共財を供給する方が人々の満足度は高める（詳細は巻末参考資料 2 参照）。
合理的無知	意思決定過程が多段階で複雑になれば情報入手コストが高くなるため、意思決定に対して関心を持たなくなる。地方分権になぞらえるならば、広域自治体よりも基礎自治体の方が、意思決定に関与する人数が少ないことから、合理的無知の克服が容易になり、住民による監視も比較的行き届くことになる。

財政錯覚	受益と負担の関係が地域的・時間的に一致していないときには、財政肥大化などの問題につながりやすい。例として、他の地域から財政移転があるときに、自らの負担が軽減されたと感じられるような場合がある。「補助金であるから（それほど効果的でなくとも）使ってしまう」となると、税の不必要な支出につながりやすい。
政策ラグの改善	政策課題の認知、認知から政策の実施まで、政策の実施から効果の発揮までのラグが短縮される。何らかの政策課題が発生した際に、小さい単位で行われた方がスピード感をもって達成できるということは地方分権の大きな意義といえる。
政策実験の容易さ	移譲された事務権限についての政策実験が容易になる。各種の権限が基礎自治体に移譲されると、より住民の状況などに合わせた対応策を構築することが求められ、そのための政策実験を実施する主体が増えることにもなる。実験的な取り組みが活発化することが予想され、得られる成果が増えることも期待される。

出所：伊藤（2009）pp. 50-70をもとに整理、加筆し作成

⑤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考えられるものについて、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、本来が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

といっても『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、都道府県から基礎自治体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。

都道府県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。むろん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」ことを示し、「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]) ことについて指摘している。

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については都が行っていた。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。

言うまでもないが、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。

(2) 小括

課題の克服に向け、都道府県が国に対して主張することと、市町村が国や都道府県に対して主張することが重なってくるのは、課題認識が既に共有されているということでもある。

しかし、「都道府県が国に対して行っている主張」と同じ主張を市町村が行っているにも関わらず、都道府県が対応などを行わないというのであれば、都道府県も「地方分権改革が負担転嫁・責任転嫁である」という指摘を免れることはできない。

もちろん、都道府県の主張に対する国の対応についても課題がある。税源移譲などについては都が主張している内容が、そのまま都道府県と市町村との関係にあてはまるものだが、国が対応しないのであれば、都道府県から市町村への税源移譲などといった動きについても及び腰になることは、都道府県の経営を考えるとある程度理解できるものである。

しかし、そのような状況を理解したところで議論や実際の改革が進むわけではない。このような構図が存在することを認識し、市町村の側から指摘していくことが必要である。

本来、自治体は住民の福祉を向上させるために存在するのである。都道府県・市町村がそれぞれ自らに都合の良い説を展開しているのでは単なる「行政内の内輪揉め」にしかならない。それこそ住民の目線からみれば、都道府県も市町村も共に対等な存在である。住民本位の地方分権改革を実現していくために、このことを忘れてはならない。

また、学識経験者などからは、地方分権に関して今後克服すべき課題が多く挙げられている。これらの課題は市町村だけで解決できるものではないが、同様に国・都道府県のそれぞれだけで解決できるものでもない。

先に述べたとおり、基礎自治体からも問題提起しつつ、国・都道府県・市町村がそれぞれの目線を合わせ、国全体として制度などを改善することが求められている。

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。

ここでは、事務権限の移譲方法について、地方自治法に基づく方法を中心にその課題を確認したうえで、都道府県が実際にはどのように事務権限の移譲を行っているのか、各都道府県が策定している「権限移譲推進計画」の姿などから現状と課題を探ることとしたい。

(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³」とする）」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ための有力な方法である。

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。

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、メリットなどについて確認したところ、一部「メリットは特にない」とする自治体が存在した。これは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が原因と考えられる。また、事務処理特例に関する交付金の算定方法や交付額などについても研究所が視察を行った基礎自治体で課題となっている状況がうかがえた⁴。

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、一定程度強力で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と、自治体間における情報の非対称性の存在が大きな要因となっているものと考えられる。

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とともに負うことが当然である。これらの課題は何としても克服されなければならない。克服に向けては、基礎自治体と広域自治体が共に「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。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。

⁴ 生沼・板垣は「財政措置の不足が発生する要因としては、調査結果より、①都道府県の財政難から予算自体を十分に確保できない、②都道府県の財政措置は、市町村への事務権限移譲以前の都道府県の事務量を算出基礎としているため、移譲後に事務量が増加した団体には、その分だけ市町村の財源の持ち出しが発生してしまう、ことなどが推察されるが、いずれにしても、都道府県は、移譲後の市町村の事務量などの実態をしっかりと把握した上で、市町村に対し実態に即した適切な財政措置を行う必要がある。交付基準が実態に即していないのであれば適時見直す必要がある。そうでなければ、事務処理特例制度により、規制の実効性が向上したとしても、そのことがかえって市町村に負担増を強いることとなり、権限移譲の受入に対する市町村の意欲低下を招くことに繋がりがかねないといえよう」（生沼・板垣[2006:p. 32]）と指摘している。

しかしながら、これまでの地方分権改革の過程で浮かび上がってきた課題を活かし、より適切な行政のあり方の実現を目指して、国・広域自治体・基礎自治体が協力して地方分権改革を推進していくことが最も重要なのである。

（２）都道府県の「権限移譲推進計画」などにみる事務権限の移譲方法

「各種文献に見る課題」においては、事務権限移譲それ自体を決定する主体は国が中心となっていることや、そこに基礎自治体の状況や意見などがなかなか反映される機会がないという、現状に対する批判的意見も確認できた。

そのような状況ではあるが、各都道府県から基礎自治体への事務権限移譲については、各都道府県において様々な方法が試みられている。本節で取り上げる、都道府県が策定している「権限移譲推進計画」は、策定の義務付けがなされているものではない。

その形式は、いわゆる「計画」のような具体的なものもあれば、条例や規則の形をとるものも存在している。さらに指針・方針のような形式で大枠の方向性を示しているものもあり、中には総合計画の中で事務権限移譲の方向性を示しているところも存在する。

規定されている内容も多様である。移譲対象となる事務権限についてその概要や必要と考えられる職員数を示すにとどまらず、基礎自治体への支援策として、研修や交付金、職員派遣などについて規定しているものもある。このように「権限移譲推進計画」からは、広域自治体の事務権限移譲への取り組み姿勢やその考え方などを一定程度うかがうことができる。

現在の事務権限移譲の中心的な動きである、大綱に基づく事務権限移譲のように、法改正により一度に移譲がなされる場合は、この「権限移譲推進計画」によって手続きなどが進められるとは限らないが、今後も、事務処理特例などを利用して事務権限の移譲が進められることは多いと考えられる。そこで、特徴的と思われるものなどを中心に上げたい。検討を行うこととしたい。

以下のまとめは、各都道府県の地方分権に関するホームページから得られた情報を基にしている。照会結果ではないため、公表されていないものがある可能性なども考え、全体を数値として示すことは控えた。また、都道府県の取り組み姿勢などを確認する観点から、「権限移譲推進計画」本文だけでなく関連資料についても有益と考えられるものについては参照した。

事務権限移譲の大まかな流れであるが、まず、移譲対象となる事務の決定が何らかの形でなされたうえで、広域自治体と基礎自治体との間で、事業の説明や移譲に関する協議を行い、協議が整えば移譲の合意がなされることになる。

そして、いわゆる広域自治体からの支援や引継ぎなどといった条件については、合意を行うまでの協議の中でその詳細を決定していくのが通例である。以下、この事務権限移譲の流れを意識しつつ示すこととしたい。

①移譲対象となる事務の決定方法

事務権限の移譲を考えるうえで最も重要と考えられるのは、「誰が、何のために」事務権限の移譲を求めるのかという点である。このような基本的な部分についても広域自治体ごとの特色がみられる。

まず移譲される事務権限が、どのように提案されるかについてであるが、広域自治体が事務権限のリストや移譲にあたっての条件などを提示する形で、基礎自治体に提案しているところがほとんどである。

いくつかの広域自治体においては、移譲対象となる事務権限を決定する前に、広域自治体と基礎自治体との役割分担の考え方を含めて、移譲対象とすべき事務権限について、基礎自治体や学識経験者などと議論を行っている。ここでは比較的近年の例として、奈良県の取り組みを紹介したい。

【事例：奈良県】

基礎自治体と広域自治体のあり方の見直しに向け、2008年に「県・市町村の役割分担検討協議会」を設置して議論が行われてきた。この協議会においては、知事のリーダーシップの下、地域課題の解決に向けた、知事と市町村長の会議をほぼ毎月開催している。

合意したものには、道路橋りょうの維持管理など県が市町村を補完するものや、税・水道など事業に、県が積極的に関わる形の水平補完などがあり、73の分野で実現に向けた方向性を打ち出している。

ここでは、奈良県の役割分担に関する議論を「近年の例」として紹介した。これは広域自治体から基礎自治体への権限移譲が主要なテーマであり、基礎自治体から広域自治体への事務権限の移譲といった観点からの議論は今後の課題と思われる。

②「権限移譲推進計画」などの策定について

「権限移譲推進計画」は、多くの都道府県が策定している。形式としては先に述べたとおりそれぞれ異なるものであるが、主として採用されている形式は、「〇〇県権限移譲推進計画」という形である。規定されている内容も様々であり、広域自治体の考え方のみを示しているものもあれば、支援策などについて規定しているものもある。

中には、移譲対象となる事務権限を個別にデータシートとして示している広域自治体も存在した。例えば北海道がその代表例といえるが、北海道は事務権限移譲に積極的であるため、より一層の推進を念頭に作成しているものと考えられる。当該シートには、事務権限移譲に伴う交付金単価や発生件数、支援方法なども示されている。基本的に全ての移譲対象事務のシートがホームページに掲載されていることから、市民が事務権限移譲を具体的に考えていくための基礎資料としても有効と考える。

また「権限移譲推進計画」などにおいては、関連する事務権限などをまとめたうえで移譲を提案しているケースもみられる。いわゆる「パッケージ方式」である。以下、北海道が示しているパッケージ方式について紹介する。

【事例：北海道 ※ 以下、ホームページより引用】

市町村からの要望に応じて、最小基本単位または包括単位による移譲を行っております。

「最小基本単位」：市町村が地域における総合的な行政主体として、保健・医療・福祉、まちづくりや産業振興など、地域の暮らしや住民に身近な行政サービスを効果的・効率的に担っていくためには、移譲される事務・権限は一定程度完結したまとまりであることが望ましいと考えております。このため、道から市町村への事務・権限移譲に際しては、同一の法令における一連の権限を、「最小基本単位」としてしております。

「包括単位（パッケージ）」：関連する複数の最小基本単位を一括して移譲することにより、住民の利便性向上や市町村における効率的な行政サービスの提供がより可能となる場合は、その趣旨を「事務：権限移譲リスト」に明示したうえで、これらの関連する最小基本単位を包括化した「包括単位（パッケージ）」ごとに移譲を行うこととしています。

事務権限の移譲を考える際に、基礎自治体の側からすれば、広域自治体がどのような事務を行っているか、また、関連する事務はどのようなものがあるかといった「事業の全体像の把握」は容易ではない。このようなことも踏まえ、広域自治体の側から関連事務などを整理したうえで事務権限の移譲を提案していくことは基礎自治体と広域自治体間の情報の非対称性を少なくするために意義があると考えられる。

しかし、移譲を行う際に、パッケージ方式に限定してしまうと、基礎自治体にとってはかえって縛りとなってしまいうため柔軟な活用が望ましい。パッケージを示しつつ、基礎自治体の意見を踏まえて移譲対象事務を検討することが求められる。

なお、北海道は、地方分権に関するホームページによる情報提供が非常に充実していることも特徴である。事務権限のリストを比較的詳細に作成している広域自治体はほかにもみられたが、その活用のしやすさや情報の充実度は特に優れている。道内の市町村への移譲状況を図示した地図を掲載しているなど、連携などを含めた議論がしやすいよう配慮されたものである。

③事務権限移譲の進め方について

実際に事務権限移譲を進めるにあたっては、多くの広域自治体が、基礎自治体の要望に基づいて事務権限の移譲を進めるいわゆる「手挙げ方式」を採用している。

このほかには、一律移譲を目指しながら市町村ごとに計画を作成して移譲を進める「計画移譲方式」や、広域自治体の意向をもとに基礎自治体に一律に要請し移譲を行う「一律要請方式」を採っているところも存在した。

④財政的措置・人的措置など各種支援策について

財政的措置については、基本的に前年度の事務処理件数に単価を乗じた金額を交付金として交付する方式を採っている広域自治体がほとんどとなっている。このほか、処理件数に応じた件数割と固定的経費である均等割に分けて算定する例や、移譲を受けた初年度の機器整備等の費用として初年度交付金を設けている例がある。

【事例：埼玉県】

平成 23 年度に策定された「第三次埼玉県権限移譲方針」に基づき「市町村の自己決定権の拡大」と「総合行政を担う市町村の実現」を基本的な考えとし、下記の 4 点を中心に権限移譲を推進している。

(1) 計画的な権限移譲の推進

権限移譲を受けようとする市町村は、事務を計画的に受け入れられるようにするため、実施期間の初年度である平成 23 年度に、県との意見交換を通じ「権限移譲計画」を策定するよう努める。

(2) 特別に支援を行う事務

特色ある市町村行政の運営を支援するため、特定分野の事務を包括的にまとめた 18 の「分野別パッケージ」と、広範な調整が必要であるなど、受入れが困難な 4 事務を「特別に支援を行う事務」に設定し、特別交付金を交付する。

(3) 広域連携の活用

単独市町村では実施困難、又は広域で取り組むことが効率的な事務については、市町村間における広域連携の活用を検討。

(4) 未移譲市町村に対する権限移譲に向けた支援

周辺市町村や同規模の市町村が移譲を受けている事務については、未移譲市町村に対する支援を行い、事務の受け入れを働きかける。

また、前頁の事例の埼玉県のように、パッケージ等でまとまった権限を受けた際に特別な交付金を交付する例もある。なお、埼玉県においては、支援策として「通常の経費に加え人材育成経費等の財政支援、県を退職する職員の活用や研修の実施等の人的支援、準備段階から県によりサポートする広域連携支援、等」を行うこととされており、比較的充実した構成となっている。

人的措置としては、市町村の求めに応じて地方自治法に基づく派遣を行う自治体が多くみられるが、その他には、移譲事務にポイントを付け、一定のポイント以上になった場合に職員を派遣している例や、パッケージ等の形でまとまった権限を受けた際に、基礎自治体からの研究派遣に対する人件費を支給している例もみられた。

このような支援策は、円滑な事務権限の移譲に向けて必要なものである。移譲に関する手続きについての事務費用や、人材育成に関する経費、場合によっては設備の初期投資なども発生するため、広域自治体による財政的支援や人的支援は充実していることが求められる。

⑤策定や改訂、運用などについて

権限移譲推進計画の策定や運用、改訂などを行うため、基礎自治体と継続的な会議体を設置しているところがいくつか存在している。

そもそも基礎自治体にとっては未経験の事務についての検討が求められるのである。広域自治体と基礎自治体が共に事務権限移譲のメリットや課題を踏まえた役割分担の議論を事務権限の移譲前に行っておくことは、本来必要不可欠なことである。先に触れた奈良県の事例のような、協議会方式の取り組み方法がほとんどであるが、広域自治体が策定する「権限移譲推進計画」に、いかに基礎自治体の視点を入れていくかということが重要である。

なお、協議の内容についても各広域自治体において様々な取り組みがみられる。ほとんどの場合、広域自治体から基礎自治体への権限移譲が中心となっているが、秋田県では、県と市町村との新たな協働・連携体制の構築に向けた「機能合体」の取り組みが推進されている。

機能合体とは、観光振興や道路の維持管理のように、県と市町村との間の重複又は類似した業務を一体又は共同して実施することにより、住民サービスの向上、業務の効果的・効率的実施、行政コストの削減等を図ろうとする試みである。

【事例：秋田県】

現在、観光振興、消費生活相談、職員研修、地方税徴収対策、WEB会議システム、生活排水処理の広域共同化、道路維持管理、秋田内陸活性化本部、事務所の相互利用、電子入札システムの共同利用の10分野において具体的な取り組みを進めている。

また、平成23年度からは、管轄区域が同一である県平鹿地域振興局と横手市との間で、関係部署が同一のフロアで執務を行うワンフロア化、事務事業の移管、類似業務の連携実施など、包括的な機能合体の取り組みがスタートしている。

この取り組みをモデルとして、他の地域においても、各地域振興局と管内市町村が共同で研究会を設置し、行政各分野における機能合体に関する調査・研究を進めており、可能なものについて平成24年度からの実施を目指すこととしている。

この秋田県による機能合体の事例は、「権限移譲推進計画」に関する協議会とは異なるものであり、どちらかといえば執行方法の改善が中心課題と考えられるが、事務権限の移譲は、住民サービスをより向上させることが最大の目的である。

「権限移譲推進計画」の策定や改訂、運用にあたっては、適切な事務権限の分担を目指すことが重要であるが、この事例のように、広域自治体の業務と基礎自治体の業務をより効率的・効果的に実施することを目指して、共同実施の考え方などを取り入れるなど、新しい執行方法を役割分担の議論と合わせて模索することは、地方分権改革の意義にかなうことといえることができるだろう。

(3) 「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、研究所においては、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、各事務権限についての整理を行った（図表 1-2）。なお、整理・検討を行うにあたっては、中間報告書における「事務権限を活用するために必要な視点」⁵を念頭に実施している。

図表 1-2 大綱に基づく移譲事務に関する研究所の検討結果⁶

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	実績がない場合でも、権限の意義を考え必要と判断したものを含む
移譲する（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
事務処理特例条例にて移譲済み（一部移譲を含む）	13	保健所政令市に関連する事業を中心に移譲済みであるもの	
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、事務発生件数が全く見込まれないものや、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える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。

⁵ この中間報告書における視点に、本報告書での検討結果を取り入れ、整理したものを本報告書の第4章に掲載している。

⁶ 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。

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、市町村への権限移譲を行うべきである⁷。

保健所政令市である本市においては、保健所に関連する事務権限など、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。そのような事務であっても、事務権限の移譲がなされた後に、基礎自治体としては、これまで以上の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な状況ではない⁸。

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) 小括

本節では、事務権限移譲の方法について一律かつ、ある程度まとまった期間に集中した移譲となってしまうことの弊害などを示してきた。そして、事務権限移譲に対する「適切な」役割分担に対する意識が希薄であることと、広域自治体と基礎自治体間における「情報の非対称性」の存在も大きな課題といえることを指摘した。

また、広域自治体の「権限移譲推進計画」や支援策などからは、広域自治体ごとに事務権限移譲に関する取り組みの差があることなども確認できた。第2節で示したとおり、事務権限移譲を大きな柱とする地方分権改革においては、国・広域自治体・基礎自治体がともに役割分担を考えることが重要である。そのためには、本市としても、先進的な広域自治体での取り組みを参考として、都との協議を進めていくための本市の基盤づくりをはじめ、効果的な協議のあり方の構想といった、地方分権を進展させるための準備を進める必要がある。

さらに、大綱に基づく事務権限の移譲からは、実績のない事務権限の存在や、移譲によって効率性が極端に損なわれる事務の存在など、実際の移譲における課題も明らかとなった。

これらの課題は、第2節で示した地方分権の一般的な意義や課題などからはなかなかうかがい知ることができないが、事務権限の移譲を適切な役割分担のもとに推進するうえでは大きな阻害要因となっている。

⁷ このような点について、生沼・板垣は、屋外広告物事務を例として道府県の事務権限移譲を調査した結果をもとに「人的・予算的制約などのため、都道府県が全ての事務を適切に執行することは、実態上困難な状況にあることが以前から指摘されており、(中略)相当数の都道府県が同様の認識を示しているが、そのような状況の中で、都道府県の事務量を前提に市町村への権限移譲を行えば、市町村の事務執行に支障が生じる可能性が高い上に、都道府県から市町村への責任転嫁とも受け取られかねず、ひいては都道府県に対する不信感を誘発することにもなろう。従って、都道府県においては、原則として事務執行の適正化を図った後に、適切な財政措置を講じたうえで権限移譲を行う必要がある」と指摘している。

⁸ 多摩地域の市町村が構成する「東京都市企画財政担当部長会」で、移譲事務に関するさらなる情報提供などが求められている状況がある。

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言い難い。

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いうえで、「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など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について検討を行ったが、総じて、事務権限の移譲は、各都道府県での違いはみられるものの、ほとんど全てが国から広域自治体へ、広域自治体から基礎自治体へという流れとなっていることも確認できた。

行政間の事務分担を「補完性の原理」に照らしてみるとしても、国から広域自治体へ、広域自治体から基礎自治体へと移譲した方がふさわしい事務権限が存在している一方で、基礎自治体から広域自治体へ、広域自治体から国へ移譲したほうが、社会変化や行政全体としての効率性向上に寄与する事務権限は存在すると考えられる。

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・提案していくことが求められているのである。