
第3章 基礎自治体から発信する地方分権を目指して

第1章にて示した「事務権限移譲の課題」や、第2章におけるケーススタディから、権限移譲の対象となる事務は国の裁量により決められているという実態をはじめ、多くの課題が明らかとなった。

また、事務権限移譲の方法についても一定の課題が存在している。ケーススタディにおいて他自治体に行ったヒアリングからは、広域自治体主導の事務権限移譲である実態も確認できたところである。このような状況のままでは、基礎自治体を中心とした住民本位の地方分権を進めていくことは難しい。

しかしながら、ここまで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もいえる。

また、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現することはできない。

本市が率先して事務権限移譲をはじめとする地方分権改革に取り組み、その成果を市民、国や他自治体に向けて発信していくことが重要なのである。

ここまですを踏まえた本章では、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。第1章でも述べたが、地方分権改革に関しても、中核市移行の取り組みや、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事は、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。

そのような点からも、基礎自治体の特性に応じ、権限移譲の方法や移譲される事務権限の内容を多様なものとしていく方が良いといえる。

（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えることが大きな狙いであるため、基礎自治体も「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ていくためには、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、市民が事務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。

そのうえで「より住民の意思を反映していくべき事務権限」の移譲を積極的に検討するならば、それは好循環として本市のさらなる自律性の強化と発揮につながるのである。

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ことが必要であることは、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、効果的・効率的な「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」とする）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、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。

これまで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。だが、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を達成することはできない。

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。

また、事務権限移譲が行われた際に財政的な課題となるのが、都道府県が独自に行っている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すると、その段階で本市と都内の他自治体に格差が生じる。これは本市民が都税を徴収されてそれに見合ったサービスの提供を得られないためである。

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、このような点についても検討・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なければならない。

なお、第1章の事務権限の移譲方法において、道府県によっては、パッケージ型の事務権限移譲方式を採用するところがみられた。これは「これらの事務権限をセットで考えたほうが住民の利便性や自治体の自律性確保の観点から良い」という提案が、広域自治体からなされたという意味で評価できる。

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」⁵⁴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、活用していくことが効果的であると考えられる。

⁵⁴ 「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。

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。

しかしながら、今回の大綱に基づき移譲される事務権限の中には、都において取り扱い実績がない事務が存在していることが、研究所の分析でも確認できたところである。このような実態のない事務権限を移譲したところで、地方分権の進展にはつながらないが、だからといって、基礎自治体の側としても、事務が発生していない、今後もしない見通しであるということだけで、事務権限移譲を受け入れないのは早計といわざるを得ない。

確かに、発生の見込みのない事務権限については、広域自治体ですら事務執行の経験に乏しいため、その執行方法、さらには活用方法についてイメージしにくいことは事実であろう。この点について地方分権改革推進委員会の事務局長を務めた宮脇は、「今の発想、つまり、『事務が発生しない、発生件数が少ないような権限を受けても役に立たない』という考えは、単なる思い込みかもしれません。もしかすると、他の権限との組み合わせで、使えるものになるかも知れませんし、将来的に状況が変わり、発生することもありますので、選択肢や道具は、できる限り手元に持っておいた方が良いと思います。権限を受けるといふ姿勢が大切なのです」と、北海道の地方分権に関するホームページにあるインタビューで答えている。このような考え方も基礎自治体として認識しておくことが必要といえよう。

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ふ改革である。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ふ、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となってしまう。

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。

ここで特に注意すべきは「適切な体制」についての考え方である。国・都・市を問わず、事業のほとんどは税によってまかなわれている。その準備も含めて、執行体制などが過大であっても、不足であってもならない。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。

なお、本市は平成19年に、都内で初の保健所政令市への移行を果たしているが、その後5年が経過し、都からの支援⁵⁵期間は、平成23年度末で終了する。

今後、その経緯や事業の評価などを充実させる必要があるといえ、そこからは事務権限移譲の評価方法の構築を含めた様々な知見が得られるのではないだろうか。

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っていくことが重要であり、それと同時に、必要であれば本市単独の意見として、国や都に向けて発信していくことが重要である。

今回の地域主権改革により、「国と地方の協議の場」が設置されたことは評価されるべきであるが、そもそもこれまで、そのような協議のテーブル自体存在しなかったことは地方分権改革の時間的経過に対して遅すぎる印象である。国が誠意を尽くしたとしても、基礎自治体の状況を詳細に把握することは困難である。この国と地方の協議の場を活用し、建設的な議論がなされることを期待したい。

⁵⁵ 本市の保健所政令市移行に際しては、都との間で協定を結び、5年間を移行期間として、人的・財政的支援を受けている。

地域主権改革において、内閣府の地域主権戦略室は、市町村からの相談窓口を設けている。確かに、基礎自治体の数は多く、国が一括して取りまとめることには難しさもあるだろうが、「基礎自治体重視」ということをより実のあるものにしようとするならば、このような方法を含めて、さらなる対応の方法などが実行されてよいものとする。

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。そのため、市と都による「議論の場」の設置を提案した。

地方分権をより効果的に推進するには、自治体が連携して主張し、共通の課題を解決することは当然重要であるが、ここまでに触れたとおり各自治体における個別の事情の中には相いれないものもある。そのような事情を含めた各種の課題を前向きに克服するために、国・広域自治体・基礎自治体が、共に折り合わせようとする努力が重要であり、共に考え続けることが必要なのである。

これまで、地方分権に関する提案・提言は、市長会などを通じて本市も積極的に行ってきたが、繰り返し述べてきたとおり、地方分権は地方の独自性をより発揮することがその眼目であることから、本市の主張を「提言」などとして積極的に発信すべきである。

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、ここまでに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。