

八王子市における「より良い事務権限の移譲」とは —事務権限の効果的な活用に向けて—

八王子市都市政策研究所 主任研究員 元木 博
専任研究員 三谷 清人

● はじめに —地方自治の拡大と本研究の意義—

わが国の行政は国・都道府県・市町村という 3 層構造となっており、各層において役割分担がなされている反面、久しく「中央集権型」の行政運営を基調とし、国からの指導・通達などが、都道府県や市町村の行財政運営に大きな影響を及ぼしてきた。

しかし近年、社会経済情勢の大幅な変化とともに、国・都道府県・市町村の役割分担をもう一度見直し、都道府県や市町村が実施した方が効果的な事務権限については移譲を行うことで、地方自治体がより主体的に行政を担っていける仕組みを構築しようとする動きが大きくなっている。はじめに、わが国の地方自治について簡潔に振り返ったうえで、本研究の問題意識と意義について述べることにしたい。

1. 高度経済成長以降の地方自治

わが国の地方自治は、現行憲法の下で漸次発展を遂げて今日に至っている。特に高度経済成長以降の自治体行政と住民の主体的な取り組みには注目すべきものが多い。

高度経済成長を経て社会的・経済的な有形無形のインフラが一定程度整備されると、急速な工業化がもたらした公害をはじめとする住環境問題に対する市民の目が厳しさを増し、これらの解決を求める住民運動は次第に全国に広がった。このような運動に後押しされるように、昭和 38 年の統一地方選挙以降、「住民に直結した地方自治」を謳う首長が相次いで登場し、そうした首長をトップとする自治体を「革新自治体」と呼ぶ向きもあった。これは地方における本格的な住民自治の萌芽であり、その後の「革新自治体」の住民による自治体行政への積極的な参加や独自政策の実施等は、地方行政に新たな風を吹き込んだ。

さらに、昭和 50 年代には地方の側から地方自治の基盤拡大を呼びかける「地方の時代」という言葉が流行語となり、それぞれの地域に固有の経済的・文化的価値を基にした地域づくりを訴えた「地域主義」(注 1) が台頭するなど、地方が自らのビジョンに基づく権限と税財源を持って行政を行うべきだという思想が徐々に一般化してきた。

そして、平成の時代に入ると、政治改革、行政改革の潮流を受けた形で、地方分権改革が様々な観点から注目されるようになった。国と地方の役割分担を明確にして、住民に身近な基礎自治体がまちづくりを主体的に担うべきとの考え方に基づき、国から都道府県へ、そして都道府県から市町村への分権が段階的に進められていった。

平成 11 年には「地方分権一括法」が制定された。これによって機関委任事務制度が廃止されると、自治体の側にも様々な動きが見られた。同年以降、多数の都道府県が制定した「事務処理の特例に関する条例」は、こうした動きを象徴している。この「事務処理の特例に関する条例」により、それまで都道府県が所掌していた事務の一部が、市町村へと移譲されていった。

平成 13 年に成立した小泉内閣の下では「三位一体の改革」が行われた。ただ、これは同時に、大都市制度の拡充による機能の空洞化に危機感を抱いた都道府県が、自らの事務権限と税源を強化するために積極的に推進したという事情もあり、市町村に対する事務権限と税源の移譲はひとまず脇に置かれたことから、市町村からは批判的な声が上がった。

もちろん、市町村の行財政基盤を強化するための改革も実施されてきた。それが国主導のもと、平成17年前後をピークとして全国的に進められた市町村合併（平成の大合併）である。これによって、市町村側はさらなる事務権限を受け入れるための規模を確保し、基礎自治体が自らの判断と責任において地域における行政を自主的かつ総合的に実施できるような体制づくりを主な目的とする第二期地方分権改革へとつながった。この改革は、平成19年に設置された地方分権改革推進委員会による4回の勧告、そして平成22年6月に閣議決定された『地域主権戦略大綱』（以下、「大綱」という。）を経て現在も進行中であり、我が国にとって地方分権の意義は変わらず大きなものとして存在し続けている（注2）。

2. 本研究の意義と次年度構想

簡単ではあるが、我が国の地方自治の流れを追いつつ、地方分権改革への期待とその動きが大きくなってきたことを紹介した。地方分権改革の流れにおいて市町村はどのような役割を担うべきなのだろうか。金井（2010）は、地方分権改革における、自治体への事務権限の移譲の動きについて、以下のような論点を指摘している。やや長文となるが引用したい。

「事務権限移譲と分権改革を論じるうえで、しばしば等閑視されるのが事務権限移譲自体の決定主体である。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。いわば、事務権限移譲の決定という事務権限自体は、常に国にあるという想定である。（中略）要は事務権限移譲という決め方自体が、そもそも集権的なのである。従って、事務権限移譲という改革は、法制原理的には分権的になり得ないのである」（p. 100）。近年の事務権限の移譲に向けた動きを踏まえつつ、この指摘を受けとめるならば、課題とあわせて自治体のさらなる努力の必要が感じられる。

この指摘を市町村の側として積極的にとらえ、地方分権改革をより実のあるものとするには、市町村の側からも行政全体の役割分担を意識した提案をしていくことが必要である。そのためにも本市として地方分権のさらなる推進に向けた、積極的かつ適切な考え方の構築が強く求められているといえよう。そこで、八王子市都市政策研究所では地方分権による事務権限の移譲に関する調査・研究を行って「八王子市が求める事務権限は何か」ということを主体的に構想することとし、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か年）。

本研究を始めるに当たっての問題意識は、以下の3点である。

- ◆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な。
- ◆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な。
- ◆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な。

こうした問題意識に基づき開始した本研究であるが、研究テーマを検討する段階から課題となっていたのは、「そもそも移譲される事務権限の適否を考えるうえで、市町村の側には移譲される事務の詳細が明らかとなっていない」ことであった。

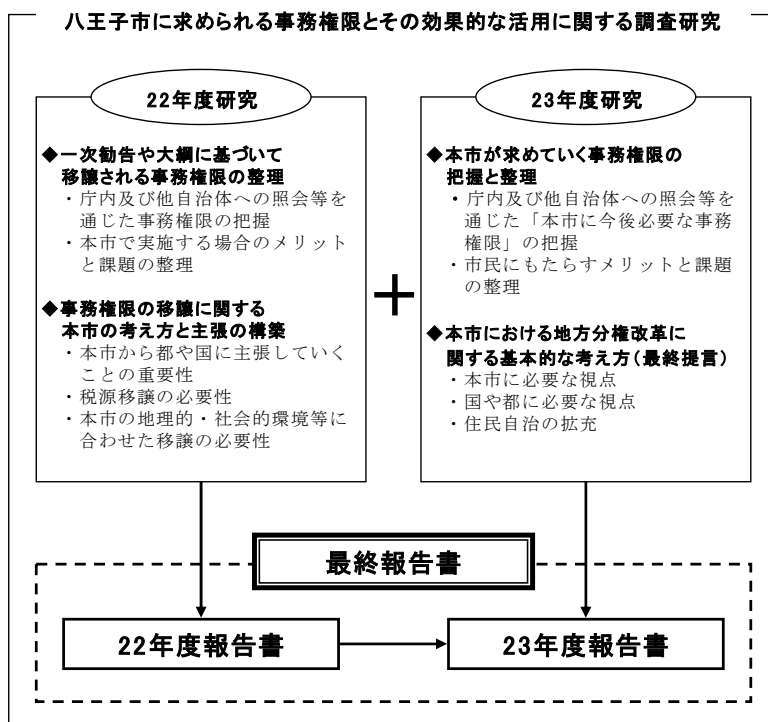
そこで本研究においては、地方分権改革推進委員会による「第一次勧告」（以下、「第一次勧告」という。）と大綱で市町村への移譲対象と位置づけられた事務権限について、中核市への移行や事務処理の特例に関する条例に基づく措置などで既に移譲を受けている他市への照会と視察を行い、事務内容や必要人員等の概要把握を試みると同時に、移譲の経緯やメリット、現在の課題等について担当所管の状況などを聞くこととした。加えて本市の各所管課に対しても、移譲対象となっている事務について、現時点で想定できるメリットや受け入れ準備の必要性、既存事務との関係などに関する照会とヒアリングを行った（注3）。

庁内外への調査は、先に示した通り、対象事務に関して限られた情報しかない中で始められたが、他市への照会・視察を通じて事務の概要把握を行うことができた。また庁内への照会・ヒアリングを通じて本市で当該事務を実施することのメリットと課題の整理や、既存事務との関連性把握ができたことは大きな収穫であり、その結果は主に本報告書の第3章以降にエッセンスとして活かされている。本報告書は、そうした平成22年度の調査・研究活動によって得られた情報と考察を基にまとめたものである。

上述のとおり、本研究の期間は2か年としている。1年目に当たる平成22年度は「本市への移譲対象とされている事務権限への対応」が主なテーマであったが、平成23年度は、「現時点では移譲対象となっていない事務権限であっても、移譲されれば市民の福祉の増進や行政効率の改善などに結びつくものはないか」という視点から考えていくことを構想している（図表1）。そしてこの調査・研究により、①本市における事務権限移譲のより良いあり方やその方法を検討・提案したうえで、これを本市内部で共有することにより実務に貢献すること、②地方分権の考え方について基礎自治体からの論点提示を試みることが本研究の狙いである。

地方分権については多くの調査研究や報告書が存在し、様々な蓄積がなされている。本市も、基礎自治体の条例制定権を活用して制定した「八王子市捨て看板防止条例」や、構造改革特別区域法による認定を受け開校した「八王子市立高尾山学園」など、全国的に注目される先駆的取り組みを推進してきた反面、地方分権に関する考え方や基本的姿勢を改めて明確にしようとする調査研究はなされてこなかった。研究の内容は「本市にとっての事務権限移譲」が中心だが、基礎自治体からの地方分権に関する論考として、調査研究の方法を含めて一定の意義を発揮できると考える。

図表1 22年度研究と23年度研究の関連図



第1章 地方分権の意義と事務権限の移譲

社会・経済情勢の複雑化と、国民一人ひとりの関心やニーズの多様化、そして国・地方財政の逼迫する中、国が全国一律的な施策を打ち出し、それを地方自治体が粛々と実施するという時代は終わりを告げた。いま求められているのは、限られた財政の枠の中で住民にとって本当に必要な施策を構築し、住民自治を尊重しながら団体自治の拡充を実現していくための考え方を、行政自らが持つことである。

これまで、様々な要件を満たす大都市に対しては、地方自治法における「大都市等に関する特例」などにより、道府県が有する権限の一部が移譲されてきた。だが、「政令指定都市」、「中核市」、「保健所政令市」、「特例市」といった括りの中で一律的な事務権限の移譲が行われるという手法を「どのような形で移譲が市民にとって最も良いのか」という視点から再検討する必要もあるだろう。もちろん、市町村が自らの将来像を描き、その実現に向けて積極的な政策を展開するためには、市町村が有する事務権限を、それにふさわしい税源の裏付けをもって実施できる制度をつくることが前提となる。その手段の1つが「国と地方の役割分担の見直し」としての地方分権である。

本章では、地方分権における事務権限移譲の例である都市制度（注4）を概観しつつ、その課題を指摘する。そして地方分権が社会にもたらす効果や課題について整理したうえで、大綱の大きな柱の一つである「事務権限の移譲」についての基本的な考え方を述べる。

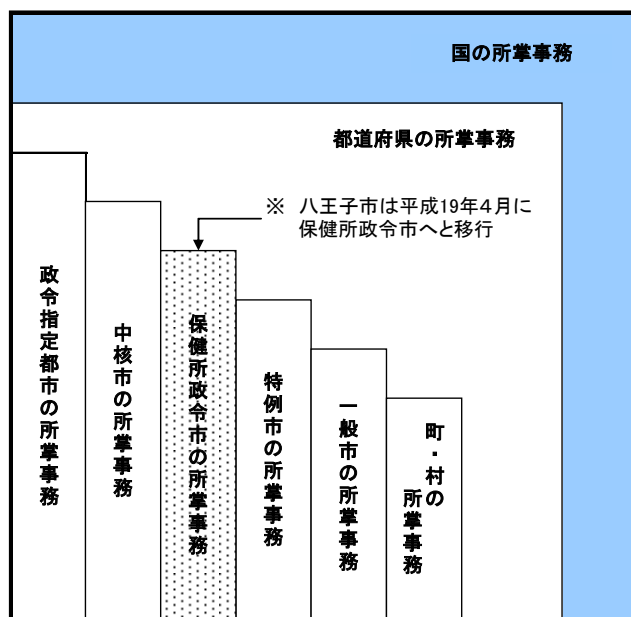
1. 現行の都市制度と事務権限

全国の市町村はその面積や人口などをはじめ、行財政能力にも違いがあり、すべての市町村が同じ事務権限を所掌しているわけではない。昭和初期には既に人口が集積していた大都市圏にあっては府県の権限と市の権限を併せ持つ特別市制の実施を求める運動が展開されていた。

紆余曲折を経て、昭和31年の地方自治法の改正では人口50万人以上を有し政令で指定する市を「政令指定都市」として位置づけ、都道府県が所掌する事務権限のうち、大都市行政にかかる民生や保健衛生、都市計画に関する事務などを処理することができると定めている。いわゆる旧五大市（大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市）以降に政令指定都市に移行した市に関しては、「100万人程度」が人口要件の目安とな

っていたが、「平成の大合併」に伴い、合併市については「人口70万人程度」を目安とする特例的な運用が行われた時期もあり、現在の実質的な人口要件は「70万人以上で将来的に100万人程度が見込まれること」となっている。また、市議会の議決と都道府県の同意を条件として、

図表2 都市制度と所掌事務の範囲
(イメージ図)



人口が30万人以上の市については「中核市」、20万人以上の市については「特例市」への移行を申し出ることができ、認められれば都道府県の事務の一部を担うことができる。

さらに、人口が30万人以上の市は地域保健法及び地域保健法施行令に基づいて都道府県から保健所の移管を受け、「保健所政令市」に移行することも可能である。

このように、人口規模という視点で見ると「政令指定都市」、「中核市」、「保健所政令市」、「特例市」といった区分に基づいて都道府県が所掌する事務権限の移譲が可能になるわけだが、そうした区分のもとに事務権限をまとめて一律的に移譲することが市民の利便性や行政の効率性を真に高めているのか、という点については再検討する必要がある。ヒアリングにおける他自治体の例であるが「この権限は中核市への移行に伴って移譲されたもので移譲の意義を実感していない」という主旨の発言が見られた。このような事例は、「大都市等に関する特例」などの適用による「一律での事務権限移譲」が、個々の事務権限の移譲についての自治体の判断力や活用力などを弱めている可能性を示唆している（注5）。

すでに、横浜市や大阪市等では地方分権のさらなる進展を踏まえて、市民生活の向上や地方の活性化を目指して都市制度を改革していくべく、「新たな都市制度」の提案を行っている。こうした議論は今後、都道府県と大都市が担う役割の再検討を通じて、道州制や都市間連携の見直しに発展していく可能性も考えられる。

2. 地方分権がもたらすもの

社会経済情勢の移り変わりとともに住民ニーズはより多様化しており、国や都道府県が一つひとつのニーズの発生や変化を細かく捉えることは困難になっている。一方で、市町村は住民と密に接して業務を行う機会も多いため、ニーズに迅速かつ的確に対応できることから、行政サービスを展開するには効果が高いと考えられる。また、市町村においては住民と行政とが一体となって地域をつくり上げることが不可欠であり、そのためには詳細な住民ニーズを把握することが前提となっている。

地方分権改革の実現は、市町村にとって「国や都道府県への依存体質からの脱却」を意味することになる。それによって地方は自主的な行政運営が可能になる一方、業務内容を住民に対してより明確に説明し、住民の意向を行政運営に適切に反映することが求められる。

（1）自主性に基づく地方行政

わが国では、地方分権一括法の施行後も補助金や通知等、様々な形で中央省庁が地方行政に関与することで円滑な行政サービスの提供が行われてきた一面がある。冒頭でも示した通り、そうした「国の関与」が全国のインフラやソフトの一律的な発展に大きく寄与したことは事実であろう。しかし、多様化の一途をたどる地域課題に的確かつ迅速に対応するためには、これまでのあり方を改め、都道府県、さらには市町村が団体自治と住民自治の両面を拡充しつつ自己責任・自己決定の原則を踏まえて事業を実施していかなければならない。

「大綱」では「地域主権改革」について「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、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ための改革」と述べているが、ここで重要なのは「自らの判断と責任において」のくだりである。これを市町村の側から見ると、地方分権改革を推進していくためには、これまでのような国や都道府県による関与、義務付け・枠付けや、財政面での補助等を基にした行政運営を改め、市町村自らが必要な権限と財源を持ち、自己決定・自己責任の原則に基づいて、それぞれの地域特性や住民ニーズに基づいた行政

運営ができる仕組みを実現することが求められている。

言うまでもないが、市町村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市町村側が把握する必要がある。これは、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言える。

だが、現実には都道府県から市町村に移譲される事務権限について、必要な情報が全て市町村側に伝わっているかという点について、先行自治体へのヒアリングを行った結果、残念ながらそうっていない事例も散見された。そもそも地方分権の推進においては、市町村の意見を聴取してはいるが、事務の詳細が明らかでない中での意見であることが見過ごされがちであることは、大きな課題の一つである。このような「行政間における情報の非対称性」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「自らの判断と責任において」という表現からかけ離れた改革となりかねない。

（２）個々の環境に応じたサービスの提供

同時に、地方分権改革が進展すれば、市町村はこれまでの国や都道府県が住民に一律的なサービスを提供しようとしてきた枠組みから外れ、それぞれが置かれている環境に合わせた形で事務を実施していくため、市町村間の住民サービスには差異が生じることとなる。しかし、これはあくまでも住民のニーズに応じた政策を打ち出した結果であり、市町村は「自らの政策が住民のニーズを満たすものとなっているか」、「自らの地理的・社会的環境や歴史的経緯を踏まえて、最良の住民サービスを提供できているか」という点を優先することが重要である。

またそのためには、当該市町村が住民ニーズをどのように汲み取り、どのような考え方に基づいてどういった政策を行ったかについて、他自治体との比較も含めて住民と大いに議論してしかるべきである。そもそも事務の内容によっては、市町村が事務移譲を受けること自体について住民との議論などが求められることがあるだろう。市町村の行政システムを国や都道府県と比較した場合、市町村の特徴は「規模の小ささゆえ、打ち出す施策に関する住民の意思決定を図ることがより容易になる」という点である。地方分権によって市町村が住民ニーズを把握し、それに合った独自の政策を実施する過程においては、住民への説明責任を果たす中で意思決定を図っていくことが、これまで以上に重要性を増す（注６）。

3. 事務権限の移譲を考えるにあたって

ここまでに見てきたとおり、「大綱」の中で地方分権の大きな柱の一つと位置づけられる事務権限の移譲とは、「都道府県と市町村の役割分担を市民にとって最も良い形に再構築する取り組み」であり、市町村としては積極的に事務権限の活用策を検討していかなければならない。その反面、役割分担の適正化という意味では、現在市町村が有している事務であっても、都道府県などに事務移管することも考えられる。その際に重要となる点を２つ挙げておく。１つは、所掌事務の拡大を市町村の裁量権の拡大につなげようとする視点である。もう１つは、住民の意思がより尊重される形であれば、「事務権限の行使を意思決定した者が必ず実施しなければならないというわけではなく、住民の意思をよりの確に反映できるならば、意思決定主体とは別の者が事務権限を行使してもよい」という認識である。

（１）市町村の裁量権拡大を目指して

市町村が地方分権の目的である「自らの責任と判断に基づく行政運営」を行うためには、それにふさわしい事務権限と税源を持つ必要があることは既に述べた。その実現に向け、地方分権改革の大きな柱となっているのが、「都道府県から市町村への事務権限の移譲」である。「大綱」によれば、事務権限の移譲とは都道府県と市町村の間の事務配分を見直すことで、住民に身近な行政組織である市町村が地域の行政を自主的に担うための仕組みをつくることである。

市町村がこれまでよりも多くの事務権限を持つということは、自らの判断に基づいて実施できる事業の数と範囲が増大するということであり、市町村が有する裁量権もその分だけ拡大していく。このような市町村の裁量権拡大は、都道府県と市町村を対等・協力の関係に位置づけ、事務事業の担い手を適正化する目的で行われてきたものであり、その意味では、移譲される事務権限の意義と重要性を事務量や発生件数の多寡のみで判断することがないよう、注意しなければならない。

そのように考えるならば、仮に、現時点では実施がさほど見込まれないような事務権限であっても、「市町村の裁量権拡大」という観点に立てば移譲を受けた方が良い場合があると考えられる。また、行政間の役割分担ということを念頭に置くならば、密接に関連する業務を合わせて担当することは、行政内でのノウハウや行政運営能力の向上にもつながるとも考えられる。

そこで重要なのは「現時点でその事務を実施する機会があるのか否か」ではなく、「その事務権限が市町村の裁量権拡大に寄与するか否か」であり、また、当該の市町村が「自分たちが考えるまちの将来像」と照らし合わせて、「その事務権限を所掌するべきかどうか」を判断する必要があるということである。

なお、この「自分たちが考えるまちの将来像」を追求し、実現しようとする営みこそが「政策形成」であり、従って「事務権限が裁量権拡大に寄与するかどうか」を適切に判断するためには、各市町村における一層の政策形成力の向上が求められる。

（２）事務権限の所掌主体と実施主体

市町村への事務権限の移譲が議論されるとき、市町村はしばしば次のような判断を迫られることになる。それは、「当該の事務権限を行使するかしないか」という判断である。しかし、市町村が「自分たちが考えるまちの将来像」と照らし合わせて、裁量権の拡大に寄与すると判断した事務権限であっても、必ずそれを行使しなければならないというわけではない。

また、当該権限に基づく事務の執行を決定した場合でも、執行主体を必ずしも市町村に限定して考える必要はない。大切なのは、「どの行政組織が事務の執行主体になれば、住民のメリットを最大化できるか」という点だからである。

具体的に言えば、市町村よりも都道府県が行使した方が効果的な事務権限が市町村に移譲された場合、その権限に基づく事務を執行するか否か決定を下す主体は、住民にとって最も身近な行政機関であり、住民ニーズを把握しやすい市町村となるはずである。だが、事務の執行主体については幅広く考える必要があり、それが住民のメリットを最大化するのであれば、市町村は当該の事務を都道府県に再委託したり、広域的な処理を検討したりしても良い。これこそが、行政間に対等・協力の関係を構築することを一つの目的とする「役割分担の適正化」の効果と言える。

第2章 事務権限の移譲と八王子市の特性

事務権限の移譲は市町村にとって大きな意義を有しているのみならず、我が国の行政のあり方を考える上で非常に重要な論点である。だからこそ、本市としては、我が国の行政全体のあり方を考えるとともに、本市独自の視点を持ちながら、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。具体的な検討を行うに当たっては、本市の地理的・社会的な環境や歴史的な経緯、さらには都市制度について東京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を明らかにする必要がある。「本市の強み」に関する共通認識に基づいて「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、本市に移譲される事務権限の必要性を確認することも、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。

そして、本市にとっての移譲事務の適否を考える上では、その「メリット」と「コスト」を「移譲ありき」の考え方で比較考量するだけでなく、市がこれから進んでいくべき方向との整合性や、市の財政状況と将来負担、社会・経済情勢の現状把握と予測、国の制度の変化等を総合的に勘案し、個々の事務権限に対する考え方を構築したうえで効果的な活用方法を論じなければならない。

本章では、本市を取り巻く環境や歴史的経緯を整理したうえで、本市が事務権限の移譲に前向きに取り組むべき理由の大枠を示し、そのうえで移譲の受け入れに向けて必要と考えられる対応や準備について論じる。

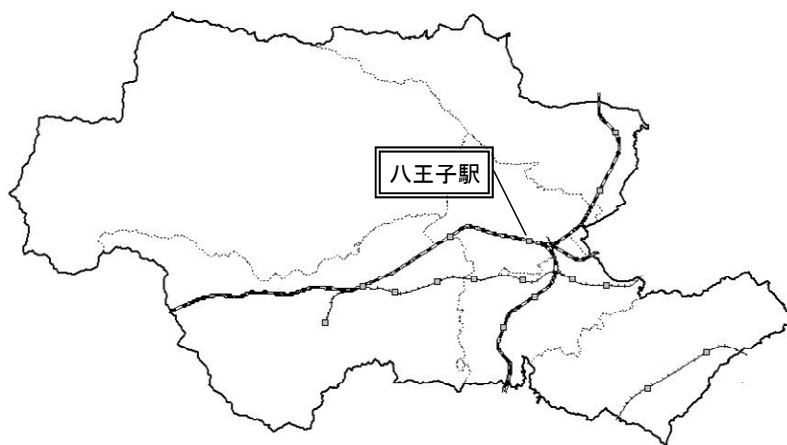
1. 事務移譲への積極的姿勢が求められる背景

本市はその地理的・歴史的背景から、多摩の各市と比べて市域の広さと人口の多さという点で大きな特徴を有しており、移譲された事務権限のメリットを考えるうえでは、それが大きなポイントとなる。また、過去に中核市移行の協議や保健所政令市への移行を経験している点も、事務移譲を積極的に検討するための財産となっている。

(1) 地理的環境

本市は、都心から約 40km 西にある人口約 56 万 4000 人（平成 22 年 12 月現在）の都市である。総面積は 186.31k㎡と、都内の基礎自治体で 2 番目に大きな面積を有し、市域には人口密集地から自然豊かな山里まで、様々な特色を持つ地域がある。なお、その緑豊かな環境を評価する市民が多いこともあってか、市民定住意向が強いことも本市の特徴の一つである。

図表 3 本市の地域区分と鉄道網



図表 3 に点線で表記したものが、本市の総合計画における地域区分である。本市では市域を 6 地域に区分しているが、この区分は市町村合併の経緯を概ね踏まえたものである

市の中心であるＪＲ八王子駅又は京王八王子駅から電車に乗れば、都庁のある新宿駅までは約４０分で着くことができ、都への申請や提出等のためのアクセスは比較的良い。しかし、市域が広い場所によっては最寄りの駅まで相当な距離があったり、最寄り駅から新宿駅まで複数の乗換えを要したりするところもある。その意味では市役所の本庁舎や身近な事務所で必要な行政手続きを済ませることができるならば、都庁まで出向く手間や経費が省ける分、市民サービスは大きく向上すると言える。

本市が属する東京都は、約１,３００万人の人口と各種産業の集積を誇る世界有数の大都市である。それに伴って公共交通機関や道路網が高度に整備されているため、都心部である２３区の外にも企業の事務所や住宅が密集する形で広がっており、本市が位置している多摩地域まで都市機能が連担している（一方で、多摩地域の各自治体はそれぞれに個性的な特質を持っているため、「都内の自治体」と一括りにして論じることはできない）。

本市への事務権限の移譲を考えるに当たっては、本市が持つこの「大都市圏域」という特性が前提条件となる。地理的に都市部へのアクセスが困難な地方と比べると、「市町村がより多くの事務権限を所掌する」ということの意義が自ずと異なってくるからである。

（２）歴史的経緯

本市は大正６年に市制に移行して以来、昭和１６年、３０年、３４年、３９年と計４回にわたって周辺の町村を合併し、現在の市域を形成してきた。また、昭和４０年代からは新興住宅地が次々と開発されたことと相まって、緑豊かな地域や人口が密集した都会的な地域、あるいは古くから本市に居住している市民が多い地域、比較的最近になって移住してきた市民が多い地域など、様々な特性を持つまちとなっている。

こうした多様性は文化や生活等にも反映されており、従って地域ごとに多種多様な特色を有する一方で、それぞれに異なる課題も散見される。そのような個々の課題を東京都が本市以上に詳しく把握しているとは、これまでの東京都の積極的な取り組みを踏まえたとしても考えにくい。今後、東京都がそれらの解決に向けて今以上に積極的に乗り出し、効果的な施策を実施することも考えられるが、それでは行政全体の効率性が損なわれることにつながりかねない。よって、市内の各地域に最も身近な市役所が地域課題解決を担うのが妥当であり、本市はそのことを念頭に置いて住民自治の拡充を図っていく必要がある（注７）。

（３）中核市制度をめぐる検討

平成の時代に入り、国は比較的大きな人口・財政規模を有する市に対して都道府県の事務権限の一部を移譲することで、市民により身近な行政機関が市民ニーズを把握し満たすことを目的として、平成７年に中核市制度、平成１２年に特例市制度を導入した。

本市は様々なニーズに対応するために中核市への移行を検討した時期があり、平成９年には都との間で「中核市指定に向けた都・市連絡協議会」を設置した。さらに平成１０年には庁内に「中核市推進室」を置き、中核市移行に向けた本格的な議論と検討をスタートさせた。しかし、それまで都の単独事業だった事務に関する財政負担や補助金の取り扱い、そして法定移譲事務に関する財政負担等について、東京都と本市の考え方が最後まで合致せず、結果として中核市への移行を凍結せざるを得なかった経緯がある。

このように本市は中核市への移行を凍結したが、少子高齢化の進展への対応などを背景として保健衛生行政への需要は高く、平成１９年には多摩地域初となる保健所政令市への移行を実現した。これにより、中核市に移行した際には都から移譲される予定であった事務権限の約６割

に当たる事務（健康づくりや疾病予防事業、法律に基づく飲食店や旅館業・診療所などの許認可事務、食中毒・感染症対策などの業務）を、本市の政策判断のもとで効果的かつ総合的に処理することができるようになった。

図表 4 本市における都市制度に関する検討の経緯

	年月	本市の取り組み	国・都の動向
中核市	平成6 6		地方自治法の改正により「中核市制度」が創設
	11	市役所内に「中核市制度研究委員会」を設置	
	平成7 4		「中核市制度」施行
	平成8 4	中核市と候補市で構成する「中核市制度研究都市連絡協議会（現在は中核市市長会）」に加盟	
	平成9 5	東京都と「中核市指定に向けた都・市連絡協議会」を設置	
	11	市議会定例会で「中核市への移行」を表明	
	平成10 2	庁内に「中核市推進室」を設置	
	4	東京都と「中核市移行に関する都・市協議会」を設置	
	10	第1回「中核市移行に関する都・市協議会」を開催	
	10	第2回「中核市移行に関する都・市協議会」を開催	
	平成11 1	第3回「中核市移行に関する都・市協議会」を開催	
	2	第4回「中核市移行に関する都・市協議会」を開催	
	3	市広報に平成12年の中核市移行を見送る旨の記事を掲載	
	平成12 2	市議会定例会で「中核市移行を当面凍結」を表明	
	3	年度末をもって、中核市推進室を廃止	
保健所政令市	平成16 6	「八王子市の保健所政令市移行に関する都・市協議会」を設置	
	平成17 5	保健所政令市への公式移行協議を東京都との間で開始	
	平成18 2	保健所政令市への移行に関する情報を市の公式ホームページで公開	
	平成19 4	保健所政令市へ移行	

こうした中核市移行に関する検討や保健所政令市移行は、新たな事務権限を効果的・効率的に活用するための庁内体制構築という観点から見て、貴重な経験であったと言ってよい。今後本市が事務権限の移譲を検討する際には、そうした経験を活かさなければならない。また本市は、都心近郊で50万人超の人口を擁し、積極的な事務権限移譲を担保する行財政基盤と、様々な状況の変化に対応できるだけの組織規模を有していることも大きい。

2. 本市として何らかの対応が必要な事務権限

前項までで述べたように、本市は事務権限の移譲に対して前向きな姿勢で臨み、移譲事務の積極的な活用方法を模索しているが、そうした中でも移譲に当たって何らかの課題があり、検討が必要と考えられる事務や、これまでどおり東京都での実施が妥当と考えられる事務も一定程度存在する。

庁内の各所管に対して、移譲が見込まれる事務権限に関する照会とヒアリングを行った際、本研究所だけでなく実際にその事務権限を活用していく各所管課にも喫緊の課題としての認識を求めたのは、「どのような対応が必要なのか」という点だった。本市の特性や既存事務との関係を踏まえた各所管からの回答をもとに、何らかの形で対応や事前準備が必要と考えられる点を整理すると、おおむね以下の3点に集約される。

◆事務権限の活用に向けた考え方の検討

施設設置や土地利用に関する許認可権限等が本市に移譲された場合、本市の人口の多さや、大都市圏に位置しているということに加えて、市民の定住意向の強さなども考慮する必要がある。本市のみに限ったことではないが、市民の高齢化などに伴う施設ニーズや土地利用ニーズの推移を見極めつつ、事務権限の活用に関する基本的な考え方を確立することが求められる。

『都市計画マスタープラン』を一例にすれば、市の中長期的な計画を踏まえて、施設の設置可否や積極的な受け入れについて戦略的に検討していくことが考えられる。あるいは、既存の住宅ストックや公的施設等の転用も視野に入れる必要も出てくるだろう。

◆広域的に事業展開をしている事業者への対応

都心近郊に立地している本市は、周辺自治体を含めて、道路・鉄道とも交通の便が良いことが大きな特色である。本市に本社を置く事業者等であっても、交通利便性の良さを活かして、本市を含む複数の市で事業を展開している団体は多い。そうした団体に対する監視・指導事務が移譲され、各市が個別の基準や指針を持って監視・指導を行うとした場合、事業者側は個々の監視・指導に対応しなければならず、各市の監視・指導の内容が異なっていた際にはかえって混乱をきたす可能性がある。そのような事案については、関係する市の間で調整を行うことも考えられる。

◆大都市圏における事務権限移譲に関する考え方の整理

東京都は他の道府県と比べると狭い面積に多くの人口が集積している。そうした中で、様々な事務権限が市町村に移譲されると、市町村が個々に対応しようとしても都が広域のかつ一元的に処理した場合と比べてコストが高くなってしまう可能性がある。だが、当該の事務権限を市町村で行うことで生まれる住民のメリットが、事務を分散して行うことで生じる行政のコストを明らかに上回る場合には、実施を前向きに検討すべきである。なお、移譲を受けるに当たってもコストを最小化するべく近隣市との間で物品の購入を共同で行ったり、情報を的確に共有したりするなどの努力を行わなくてはならない（注8）。

移譲に際して個々の事務を検討する際には、このような本市の特性を念頭に置いて行うべきである。各市が自己責任と自己決定の原則の下で事業を実施していくという事務移譲後の「基礎自治体のあるべき姿」を考え合わせると、東京都に対して課題を解決するための連携策を求めたり、移譲スケジュールの見直し、場合によっては一部の事務権限についてあり方を見直すことも重要である。

東京都は、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」、「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」、「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」と述べているが、この点は基礎自治体においても同様である。そして、国から都道府県、あるいは都道府県から市町村への事務権限の移譲において、移譲後にこれまでより住民サービスが低下するようなことは、絶対にあってはならない。そのためには、上述した東京都の主張を「移譲する側」と「移譲を受ける側」とがともに強く認識しておくべきである。

第3章 事務権限の移譲推進と検討の視点

ここまでで、都道府県から市区町村に対する事務権限の移譲は、地方分権改革の一つの柱として非常に重要なものであることを確認してきた。しかし、移譲される事務権限の内容や移譲方法については一定の議論を経て今後も継続して改善がなされていくべきものであり、それを本市から問題提起し国や東京都と一体で検討することができれば、地方分権改革が地方自治にとってさらに有効なものになっていくと考える。

本章ではまず、本市がこれまでに多くの事務権限の移譲を受けた根拠となっている「事務処理特例制度」と今回の「大綱」に基づく移譲がどのように異なっているかを踏まえたうえで、今後の事務権限移譲を本市の市民にとって本当に良いものとするために、移譲後に当該事務権限をどのような視点で評価し、検討していくべきなのか論じる。

1. 事務処理特例制度との差異

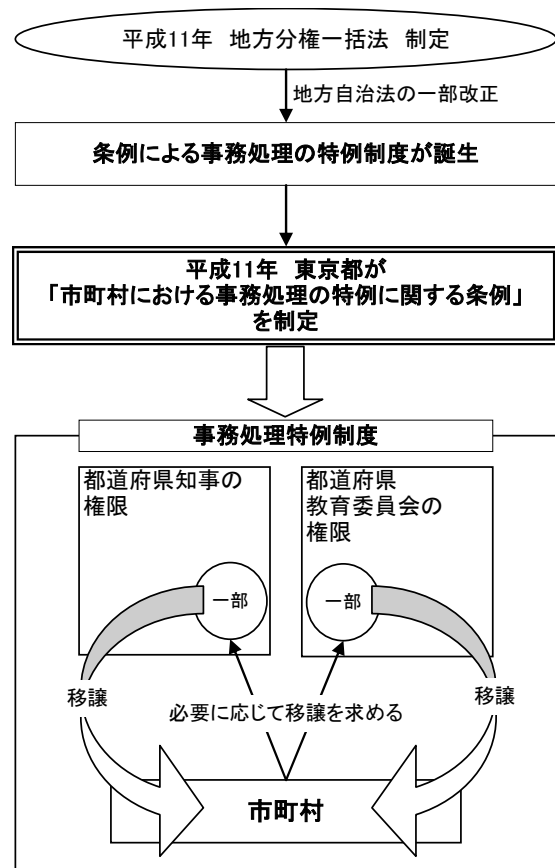
本市が事務権限の移譲を受けるのは、今回が初めてではない。先に述べた保健所政令市への移行以外にも、多くの事務移譲を受けており、都内では先進的な取り組みを続けてきたということができる。この事務権限移譲の根拠となっているものが、東京都が平成11年に施行した「市町村における東京都の事務処理の特例に関する条例」（以下、「事務処理特例制度」とする。）である。

この条例に基づき、東京都はこれまで様々な事務権限の移譲を市町村に打診し、あるいは市町村から求めがあった事務権限について移譲を進めてきた。本市においても、この事務処理特例制度を利用して様々な事務移譲を受け入れてきた。この事実は、本市が「大綱」に基づく事務権限の移譲に対しても、十分に対応できる能力を身につけてきたということでもある。

ただし、事務処理特例制度に基づく移譲と大綱に基づく移譲との間には、制度上の差異がある。その差異を把握したうえで「大綱に基づく移譲の意義と目的を達成するためには、どのような準備が必要か」を論じなければならない。

事務処理特例制度はあくまで「特例」という位置づけで、「基本的には都道府県が所掌している事務権限を、特定の市町村へ特別に移譲する」という仕組みである。従って、都道府県と市町村の対等・協力関係を構築していく中で、市町村の地域課題と将来像に合わせて裁量権を拡大する目的で実施される今回の事務権限の移譲とは、相当程度性質を異にするものであるという点には注意したい。今後遠からず、事務処理特

図表5 事務処理の特例に関する条例の成り立ちと活用



例制度と法律による事務権限の移譲のあり方を整理し、場合によっては一本化するという議論が出てくる可能性もある。

また、大綱に基づいて移譲される事務権限は、事務処理特例制度に基づくそれとは「自治体間における合意」という面でも一線を画して考えるべきものである。大綱に基づく事務権限の移譲は国がほぼ一律に定めた内容で行われるが、事務処理特例制度に基づく移譲は、基本的に各市の合意によってなされるはずのものである。従って、大綱に基づく事務権限の移譲を検討するには、当該事務に対するニーズが本市の市民にもあるか否かを検討することはもとより、都道府県の側としても、「都道府県事務から切り離してよいのかどうか」を検討することが必要だといえる。本市にとっては新規事業を行うのと全く同じレベルで事務権限を実施する以上、「なぜそれを本市が所掌するのか」を認識することこそ、事務権限の積極的な活用に向けた第一歩だからである。

なお、事務処理特例による移譲事務について他自治体に照会を行い、そのメリットについて確認したところ、「事務移譲のメリットは特にない」とする自治体が散見された。事務処理特例による事務移譲における、都道府県と市町村の合意形成においても、都道府県・市町村が情報共有・意見交換などを充実させ、真に住民のメリットにつながる、それを行政の側も実感できるような事務移譲のあり方を目指すべきであろう。

また、事務処理特例制度による事務移譲においては、事務処理特例交付金の単価設定も大きな課題となっていることを補足的に示しておきたい。過去の本市における保健所政令市移行協議において、本市「保健所移管準備担当」に在籍した職員へのヒアリングによると、「東京都の主張は『特別区の保健所に対する交付金以上の額は認めない』」とのことであった。もちろんコストを圧縮することは、移譲された市町村側の責務であるが、例えば、行政区画が広い本市のように、職員の移動に関するコストなどは各自治体で差があり、標準として圧縮できない面がある。この点についても一定程度の柔軟性を持つべきと考えられるため、大綱における事務移譲などでも議論がなされてよいのではないだろうか。

2. 事務権限を活用するために必要な視点

地方分権改革推進委員会が平成 20 年 5 月に提出した第一次勧告では、359 の事務を都道府県から市区町村に移譲するという内容が盛り込まれていた。平成 22 年 6 月の大綱ではこれをさらに絞り込み、251 条項について移譲を行うとしている。今後、移譲に関してどのような法律が施行されるかにもよるが、各市区町村でそれぞれの実情に合った形の移譲が行われ、事務権限が最大限に活用されていくことが望まれる。

移譲される事務権限の多くは、住民に身近な行政組織である市区町村が担うことで市民サービスの向上や自治体の裁量権の拡大等に寄与すると考えられ、実現に向けて市区町村の積極的な取り組みが求められるものである。ただし、一部の事務に関しては、本市の特性を踏まえて効果的・効率的に実施するためにはさらなる議論の深化が必要である。こうした事務については、移譲を受ける側である本市が主体的に論点整理を行ったうえで、東京都と足並みを揃えて移譲の再検討を含めた問題提起をしなければならない。

第一次勧告に盛り込まれた 359 の事務は、その後大綱を始めとする様々な「ふるい」にかけてられているが、将来的には段階を踏んで市区町村への移譲が検討される可能性が高い。そこで本節では、第一次勧告と大綱によって「市区町村への移譲が適当」と位置付けられている事務権限を考えるに当たって必要と思われる視点をまとめた。

（１）市民サービスが市民生活に及ぼす効果

本市に移譲された事務権限は、本市が市民に提供する「市民サービス」という形で実施される。事務権限の移譲に際して第一に議論すべき点は、その「市民サービス」がどのようにより良い市民生活の実現に結びつくかである。

佐藤は、「行政サービス」を「国民・住民の要求や要望としての顕在的・潜在的な行政需要を行政ニーズとして認定し、それに政策的に対応すること」（佐藤（2006）：p. 100）としているが、ここで「国民・住民」を「市民」と読み換えても、大枠の意味そのものは変わらない。つまり、市民サービスとは、「市民の顕在的・潜在的な行政需要に基づく政策的な対応」であると考えられる。

市民サービスが「政策的な対応」ならば、サービスの提供を通じた市民生活の向上については、短期的な視点と中長期的な視点の両方が必要となる。

「短期間で市民生活に効果を及ぼすサービス」とは、本市が当該事務を行うことにより、迅速に市民ニーズを満たせるものを指す。これは「市民サービス」と言った際に最も一般的にイメージされるものであると考えられるうえ、ニーズが顕在化しているケースも多く、それゆえにまずはこれを拡充することが、市民サービス向上の第一歩になると言える。具体的なサービスとしては、各種書類の交付や健康福祉に関する相談等の窓口業務等が挙げられる。

一方、「中長期的に市民生活に効果を及ぼすサービス」とは、本市が実施した事務が市民に対して短期的かつ直接的に作用するものではなく、その結果がもたらす様々な影響を通じ、一定の時間をかけて市民生活の向上を達成していく種類のサービスを指す。短期間で効果を挙げる市民サービスと比べると一般的には認知されづらいが、中長期的な視点からより良い社会を実現していくには不可欠であり、特に規制や計画を定める背景にはこうした考え方がなくてはならない。このようなサービスの中には、継続的に事業を実施することで、後に大きな効果が発揮されるものもあるため、そうした視点からも評価する姿勢が必要である。

具体的には、様々な施設に対する設置の許認可事務や監視指導業務、都市計画の決定、環境に関する基準等の設定等が挙げられる。なお、こうした事務権限について、直接的な対象となる市民と、それがもたらす間接的なサービスを楽しむ市民は必ずしも一致しないことには注意を要する。たとえば、本市が都市計画の決定権限を得てまちづくりを進める中では、市民や事業者に対して様々な規制、あるいは監督指導を行うことがある。ただ、そのようにして整備されていったまちがもたらす快適さや便利さを享受するのは現在と未来の市民であり、直接的な規制や監督指導を受けたか否かは関係がない。

（２）高度な専門性や特殊な資格の確保

事業の実施において非常に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東京都が行っていた。しかし、そうした事務権限が本市に移譲されれば、東京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。たとえば、許認可に際して医師の審査が必要な事務権限が本市に移譲された場合、案件を東京都の審査会に送付していた分の時間が短縮されるため、市民にとっては申請から許認可までの期間が短くなる。また、市民が申請等のために都庁まで出かけていた分のコストも削減することができる。ただし、それには本市が高度な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。

このような事務権限については、（ア）周辺市と連携して資格を持つ人材を確保する、（イ）特殊な資格が必要な部分だけ東京都と連携して処理し、申請の受理や監視等については本市が

受け持つなど、柔軟な実施方法を考えておく必要がある。例えば、身体障害者手帳の交付等が本市に移譲された際には、交付するか否かを判定する専門性を有する医師を本市単独で確保するのは、費用面等で課題が大きい。したがって、近隣市と合同で判定会を開催したり、判定の部分だけをこれまでどおり東京都に依頼する、といった対策を講じる必要がある。

またその際には、前章で示したように、他自治体との連携が前提となる事務を本市に移譲することの是非を、市民サービス向上の面から十分に検討しなければならない。

（３）事業の対象・範囲、規制の内容

事務権限の中には、本市が自らの環境や地域課題に応じて独自に決定して良いものもあれば、東京都や国がより広域的な考えに基づいて定めた方がよいものもある。あるいは、すでに国が基準を定めているものについて、本市を含めた各市に基準の設定権限が移譲される事務もある。例えば都市計画法に関連する許認可権などは、本市がまちづくりを考えるに当たって、自らの地域課題を反映した計画を立てるために有効なものである。

こうした事務権限は、（１）で示した「中長期的に市民生活に効果を及ぼすサービス」をもたらすものであるため、移譲される事務権限の対象や影響を及ぼす範囲、規制の内容によっては、「本市としての考え方に立脚したまちづくりを進めるうえで、有効な活用を図ることができるか否か」という視点から検討されなければならない。

（４）行政全体における効率性

「行政効率」を考えるときには、「本市にとっての効率性」と「都全体での効率性」という２つが不可欠だが、そもそも事務権限の移譲とは事務の分散を伴うものであり、処理コストのみを単純に比較すると、集約型の処理方法の方が低コストであるケースも多い。ただ、それでも市民の利便性向上や自治体の裁量権拡大といった視点から大いに意義があると考えられる事務権限については、本市で受け入れて活用していくものである。その際には、市民サービスの向上と行政効率の維持を両立させることが大前提となる。

（５）本市特有の事情

第２章で述べたような本市の特性や事情を踏まえ、当該の事務権限を本市で受け入れる必要があるかどうか、検討しなければならない。特に、本市が保健所政令市に移行済みで、既にいくつかの保健福祉関連の事務権限を有していることには注意が必要であり、今後新たに移譲される事務権限と連携を図る形で処理すれば、効率性や効果が増すものについては、そのメリットを把握しておくべきである。

逆に、本市の地理的・社会的環境等を基に将来的なまちづくりを構想した際、移譲を受けない方が良く判断される事務権限があるとすれば、その考え方も含めて本市の側から東京都に対して明確な意思表示をすることが重要である。

第4章 効果的な事務権限の移譲を実現するために

第2章で述べたとおり、本市は①都心へのアクセスは良いが、②市域が広い地域によっては市の中心に出るだけでも時間がかかり、③地理的環境や歴史的経緯から地域によって異なる課題がある一方、④事業に見合った額の税源が移譲されれば、事務権限の移譲に十分対応可能な組織規模であるうえ、⑤中核市への移行協議や保健所政令市への移行を通じて事務権限の移譲に関するノウハウの蓄積がある、という特性を持っている。事務権限の移譲を推進し、それらの積極的な活用を図るためには、本市の特性に基づいて事務権限の移譲に関する職員の共通認識を醸成し、十分な検討と準備を行うことが不可欠である。それを踏まえて本市の内部で移譲に向けて実務面で準備すべきことを整理・提案する。

1. 事務権限の移譲に関する実務面での準備について

移譲の準備を大きく分けると「メリットの考察」、「庁内体制の整備」、「支援策の整理」、「税源移譲の主張」、「移譲期間の検討」、「他自治体との連携の検討」の6点が考えられる。そして本市はこれまでの地方分権の経験を活かしつつ、移譲準備を進めなければならない。

また、今後のために重要なのは、本市から問題提起した内容や議論の過程、そしてその根本にある問題意識を記録し、継承していくことである。本研究で調査した事例の中には、事務権限の移譲から数年が経過しているため、現在の担当者が移譲当時の問題意識や検討内容を把握していないケースも見られた。地域課題を解決するための事務権限であるならば、担当者は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を把握しておく必要がある。

（1）事務権限の移譲に関するメリットと課題の考察

本市が事務権限の移譲を受け入れる際、まずは次の4つの視点から当該の事務権限を本市が担うことのメリットと課題を整理し、移譲を受ける側として把握しておかなければならない。

- ◆市民の利便性が質と量の面で向上するか
- ◆本市の特性を背景とする地域課題に柔軟に対応できるか
- ◆本市の裁量権の拡大につながるか
- ◆本市、あるいは東京都を含めた行政全体の効率化に寄与するか

これらは、本市が住民自治を尊重しながら団体自治の拡充を実現していくために事務権限の移譲をどう活用していくかということを考える土台となるものであり、当該事務を実施する理由を市民に説明するうえでも必要なことである。また、基礎自治体から行政間の役割分担について問題提起していく上でも有効な視点となろう。もちろん、これらの点を検討するに当たっては、これから本格的な少子高齢化時代を迎えようとする本市が、こういった考え方の下でどのような計画を立ててまちづくりに取り組んでいくべきかを、事務権限の実施に携わる全ての職員が考えることが前提となる。

たとえば、本市が東京都に代わって様々な事務権限を実施するようになると、市民にとってはサービスを受けられる窓口までの距離が近くなり、移動コストが低減されるという意味で利

便性は向上する一方、行政のコストは増加する。そうした状況を踏まえて、本市の将来的な人口構造の変化なども考慮しつつ「本市がサービス提供を行うことが、本当に市民の利便性を向上させるのか」、「行政全体の効率はどうか」という点に関する検討を行わなければならない。

加えて、市町村だけではなく、都道府県の側も「事務権限を市町村に移譲する理由と、住民にとってのメリット」を上記の4点に基づいて検証し、公表することが求められる。事務権限の移譲に関しては、「移譲する側」と「移譲を受ける側」がサービスの受け手に対して、等しく説明責任を負うとともに効果的・効率的に住民の福祉向上を目指していくべきだからである。

（２）税源移譲とその額

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担保するためには、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てしかるべきである。しかしながら、これまで東京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、東京都が本市の事業をコントロールすることになり、「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、本市の側から東京都に向かってそのように主張することが重要である。

東京都も平成16年に公表した『地方分権改革に関する東京都の基本的見解』の中で、「税源移譲にあたっては、地方自治体の自立に必要な財源を確保することが基本である」、「国と地方の役割分担を見直したうえで、地方自治体の事務と権限に見合う税源が配分されるべきである」と繰り返し強調しているが、これは「国—都道府県」の関係だけでなく、「都道府県—市町村」の間でも当然に通用する考え方である。

また、移譲を求める税源の額に関しても、同様の事務権限の移譲を受けた他市の例等を参考としつつ、極端な過不足が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税財源のミスマッチが指摘されてきたが、今回の事務権限の移譲が、それを拡大させるようなものであってはならない。

（３）円滑な事業実施に向けた体制整備

移譲される事務権限の中には、本市がこれまで行ってきた事務のノウハウを利用する形で実施できるものや、既存事務に付随する形で実施できるものがある。そうしたものについては、所管部・課の中で業務が円滑に流れるよう、適宜業務の組み替えを行うなどして対応することが望ましい。特に、既存事務に付随する事務権限については、移譲によって既存事務そのものも効率的に実施できるようになる可能性があるため、事務の手順等を見直す必要がある。

一方で、本市が今まで全く経験したことがない事務権限や、各部・課における現行の業務の枠組みを超えた横断的な事務権限もある。そうしたものを実施する際には、その事務権限が必要とする専門性や事務量、発生頻度、類似する事務の有無等を勘案しつつ、必要があれば組織改正や定数の見直し等といった体制整備を行わなければならない。その中では、新たに移譲された事務権限が既存事務にとって何らかのプラスとなり、結果として市民の利便性を高める可能性はないか、という視点も必要になる。

また、人員増についても高い精度での見積りが要求される。本市は昭和59年に「行財政検討委員会」を設置して第一次行財政改革をスタートさせて以来、現在に至るまで一貫して効率的な

行財政運営を追求し、実現してきている。移譲された事務権限を実施するために必要な人員は確保すべきではあるが、本市の行財政改革の流れを尊重したものになるよう、本市自らが配慮しなければならない。

（４）具体的な支援策の整理

本市が移譲された事務権限を円滑に実施するためには、これまで当該事務を行ってきた主体である東京都から様々な支援を受ける必要があるが、その際に重要なことは「事務を行うに当たって必要な支援や連携を過不足なく求めていく」ということである。その際、「東京都が当該事務を行ったときにどのような困難が生じたか」という点も併せて確認しなければならない。その答えにこそ、本市が事務権限を活用するための大きなヒントがあるからである。

ただし、「あらゆる支援策が必要で、常に東京都がフォローすべきだ」という姿勢で臨んでは行政全体としての効率性が損なわれるうえ、本当に必要な支援策を見落とすことになりかねない。ノウハウや人員、財政面の支援を検討するだけでなく、それまで都が設置していた審議会や、管理システム、補助金等といった細かい部分にまで目を向け、支援の内容を精査することが求められる。

しかし、移譲事務を本市が円滑に実施するために必要な支援策は、適切に要求しなければならない。事務の実施はあくまで「市民のため」であり、万が一にもサービス水準を落とすことがあっては、本末転倒である。また、支援策の種類のほかに、「どれだけの支援が必要か」という「支援の量」についても、具体的に要望することが必要である。

（５）他自治体と連携しての実施は必要か

移譲対象となっている事務権限の中に、諸事情から本市単独では実施が困難なものや、実施すると市民のメリットと比べて明らかに過重なコストがかかると考えられるものがあつた場合、他の自治体と連携して処理することが必要かどうか、検討を加える必要がある。そして、もし現時点では「連携は不要」と判断された場合でも、後々のために他自治体と何らかの調整を行う「場」や「仕組み」は残しておきたい。

地方自治法では、「公益上必要がある場合について、都道府県知事が一部事務組合又は広域連合の設置を勧告できる」と規定しているが、仮に広域的な対応が望ましい事務権限が移譲対象となる場合には、その活用を視野に入れても良い。あるいは、物品の購入やマニュアルの作成など、近隣市と共同処理できる業務に関しては積極的な連携が望まれる。また、広域的に連携する相手を市町村に限定して考える必要はない。例えば高度な検査施設による検査や医師による審査など、極めて高度な専門性や資格等を要する事務権限を本市が実施する場合、東京都が有している専門的な審議会の共同利用を求めたり、有資格者の派遣を東京都に依頼したりすることで市民の利便性が高まるならば、東京都との連携も視野に入れるべきである。

（６）十分な準備期間の検討・確保

移譲後の市民サービスの水準を維持するためには、移譲対象となっている事務権限について東京都と本市との間で協議する期間、さらには本市がそれらを効果的かつ効率的に実施するために業務に習熟する期間を、十分にとらなければならない。これは本市におけるサービスの開始時期に直結する検討事項であるため、本市から東京都に対して主張する必要がある。

この点について、既に都道府県からの移譲を受けている他市への調査を行ったところ、移譲期間は１年間というケースが多かった。ただしこれは、都道府県に対して事前に必要な準備期

間を示し、その協議を行った結果ではなく、都道府県の側から示された「事務権限の移譲日」に市が従ったという形のようなものである。

本市が移譲事務を東京都と同等あるいはそれ以上に活用していくことを考えると、移譲される事務権限によってはこの「1年間」という期間すら十分とは言えないかもしれない。本市としては、東京都が示す移譲期間がどのような算出根拠と計画に基づくものなのか、確認する必要がある。そのうえで、本市における事務権限の実施開始日には高い水準の市民サービスを提供すべく、本市の考える移譲期間についても主張していかなければならない。

2. 市民の理解と合意を得るために

今回の大綱で示された事務権限の移譲を含む地方分権のための様々な政策は、基本的に「いかに市町村の権限を拡大するか」という点に重きが置かれているが、住民自治をより尊重した団体自治の拡充を目指すことが必須であることは本稿で示してきたとおりである。

羽貝は、地方分権改革をめぐる議論とそこから提示されてきた複数の改革ビジョンを踏まえ、「分権改革は、自治・分権改革であり、その改革作業は住民と地方政府（行政・議会）の双方に深く関わっている。重要なことは、最も身近な地域における自立した住民の共同が地域の自治を促し、参画の拡充やより望ましい協働のあり方に連動していくこと、また地方政府の自己改革を促していくことを展望しつつ、基礎自治体としてのガバナンス改革の方向を見定めることである」（羽貝（2007）：p.29）と指摘しているように、市町村としては「団体自治の拡充」のために、市町村としては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。

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」と述べているが、これから本市が移譲を受ける事務権限に関しても、前項で触れた「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仕組み」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。

3. 地方分権に関する継続した対応策の確保

第1章で先述したが、ヒアリングなどからは、事務権限の移譲に関する経緯や課題、さらには問題意識などを含めた「情報」が継承されにくい状況にあることがうかがえた。これは本市についても当てはまるものである。

本市においては、事務処理特例制度による事務移譲に関する情報は恒常的な組織である政策審議室において一定程度集約されているが、東京都との中核市移行協議においては「中核市推進室」を、保健所政令市移行においては「保健所移管準備担当」といった臨時組織を設置して市内部の総合調整などを行ってきた。現在、中核市推進室における情報については文書保存の満了期間を迎えたことから多くの情報が失われている。

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。本市としても大綱による事務権限の移譲を契機とし、有益な情報や経緯が事務権限の移譲について、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、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といえよう。

● おわりに ―事務権限を最大限に活用するために―

事務権限の移譲は、都道府県にとっても市町村にとっても非常に意義深いものであるが、特に市町村は「得られた事務権限を最大限に活用して市民の利便性を高める」という重大な責務を負うこととなる。それを果たすためには、自らの地域課題の把握に始まり、それを解決するための事務権限の検討や、移譲に向けた準備、さらには移譲後の運用など、市町村が主体的に考えて実施しなければならないことが山積している。

ここでは、本稿をまとめる形で、地方分権の主旨を体现するために本市がすべきことを掲げ、そのうえで平成 23 年度に八王子市都市政策研究所が行う研究について言及する。

1. 地方が主体性を持つ時代への転換

平成 11 年の地方分権一括法制定による機関委任事務の廃止を受けて中央省庁から自治体への関与が縮減され、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すでに 10 年余りが経過した。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、そのために必要なもの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頃である。

事務権限の移譲を含めた地方分権が「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」ためのものであるならば、本市は個々の事務に関する問題意識を、国や東京都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、事務移譲の仕組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ると考える。

同時に、必要とされる事務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、基本的に国や都道府県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。そうしたものについて、市町村が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、都道府県との対等・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。そうした意味で、保健所政令市に移行済みの本市には、検討すべき項目が数多くある。既存の事務権限を一度「棚卸し」して、新たに移譲される事務権限との関連について整理したうえで、最も効果的・効率的な実施方法を考えることができれば、本市が目指すまちづくりにまた一歩近づくと考えよう。

2. フルセット型の移譲から柔軟性を持った移譲へ

また、わが国でこれまで行われてきた、そして今回の事務権限の移譲でも行われようとしている「全国一律的な手法による移譲」についても、本市は国や東京都に対して言うべきことを主張していかなければならない。

第 1 章で述べたように、わが国では基本的には人口要件を満たすことで「政令指定都市」や「中核市」、「保健所政令市」、「特例市」へと移行することができ、移行後はそれぞれの分類に沿って予め定められた事務権限を都道府県から移譲されることが基本であった。加えて、大綱で示されている移譲の概要も、基本的には上の 3 つに「一般市」を合わせた 4 つに都市を分類する形で考えられているが、本市を含めた市町村は、それぞれの社会的・地理的環境、行政の

経営資源・状態など、地域によって様々な個性を有している。そうした個性をより発揮しようと考えるときに、現行のようなフルセット型の移譲がふさわしいのだろうか。

事務権限の移譲とは、市町村がそれぞれの地域特性に合わせた形で事務を実施し、地域課題をより柔軟かつ積極的に解決していくための、都道府県と市町村間の役割分担の見直しである。

「大都市等に関する特例」においては、「行政の役割分担の明確化」や住民に身近なところで事務を執行する意義を重視する考え方なども踏まえて、幅広い行政分野にわたって一律に移譲することが求められてきた。しかし、その後の平成12年に制度化された大都市制度である「特例市」は、「政令指定都市」や「中核市」のような幅広い行政分野にわたっての権限移譲が、千差万別の規模や経営状況である市町村に対し、現実的に困難であることを踏まえた都市特例制度として創設されている。その後、市町村合併も進み、市町村に期待される能力も一定程度向上しているが、その分市町村には政策展開上の個性も求められており、持てる経営資源の配分をより自律的に考えることが求められている。

それを達成するためには、現行の都市制度に基づくフルセット型の移譲では柔軟性に欠けると言わざるを得ない。それぞれの市町村が実情に合わせて事務権限の移譲を受けられる形での移譲が効果的と考えられる。ただし、柔軟性を持った事務権限の移譲の実現に向けては、市町村からも①移譲の受け入れには課題を有する事務権限、②市民の利便性向上のために必要な事務権限について、その根拠とともに国・都道府県に向けて主張することが求められる。

3. 地方分権の主旨を体現するために本市として主張すべきこと

事務権限の移譲とは本市の所掌事務を拡大し、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。東京都と本市が対等・協力関係に立ったうえで事務権限の移譲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るために、本市ができること、すべきことは数多くある。

ここでは、本稿の主張を整理する形で、大綱に基づく事務権限の移譲に向けて本市が主張すべきことを3点に分けてまとめた。

（１）対等・協力関係に基づく主張

本市が事務権限の移譲を受けるのは、「東京都と本市が対等・協力の関係に基づいて事務の再配分をし、本市の裁量権拡大と地域課題の解決を図る」という目的を達成するためである。よって、移譲の内容や方法、移譲期間、東京都から示される事業費の見積額等について、仮に本市の裁量権拡大や地域課題の解決につながらないと判断される事務があれば、それらについて本市の意見や逆提案を東京都に示さなければならない。また、同時に移譲を示されていない事務権限についても、必要であれば国や東京都に移譲を主張する姿勢が必要である。

（２）税源移譲の主張

事務権限の移譲に際しては、その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なければならない。額を算出する際には、必要人員や必要機材、その他の経費等をこれまでの事務執行の状況や他自治体の事例を参考にしながら精査し、東京都の見方と異なる点があれば、本市も自らの意見を主張しなければならない。また、「どのように財源補完を受けるのか」を模索するのではなく、税源移譲を主張する点も重要である。補助・交付金や地方交付税といった依存財源ではなく、市民の意思がよりの確に反映された行政サービスを提供するための自主財

源を確保することこそが求められる。

（３）地域の实情に合わせた柔軟な事務権限の移譲についての主張

事務権限の移譲により本市における地域課題の解決を図るのであれば、本市を取り巻く地理的・社会的環境などに鑑み、移譲される事務権限の内容や移譲方法は柔軟に運用されるべきである。また、その運用に当たっては東京都と本市の間で十分な事前協議を行うとともに、本市の状況に合わせて移譲のために必要な期間を確保することが肝要である。

大綱に基づく現行の移譲内容・方法・期間は基本的に全国一律の形となっているが、本市を含めた各基礎自治体が事務権限を効果的に活用していくために、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。

4. 「より良い事務権限の移譲」に向けた本市の役割

最後に、都道府県から市町村への事務権限の移譲は決して一過性のものではないという点にも注意しておきたい。その時々々の社会・経済情勢によって濃淡の差はあれ、事務権限の移譲の流れが途絶えることはあるまい。第一次勧告で挙げられながら大綱では移譲対象とならなかったものに関しても、今後の議論の中で再び移譲が検討されるであろうことは、想像に難くない。

だからこそ、本市がこれまでの経験で得た知見に加えて、他市の状況、さらには国や東京都から事務権限に関する情報を可能な限り得たうえで、事務権限の移譲に臨まなければならない。また、その記録を蓄積して確実に引き継いでいくことも、本市の将来にとって重要である。

もちろん、本市が内外で実のある議論を行い、さらにそこから得られたものを次世代に還元していくためには、地方分権時代にふさわしい政策形成主体としての本市の能力を向上させていかなければならない。それには、個々の職員が「地域における課題はいかなるもので、その優先順位はどういうものか」、「市政が中長期に目指している方向性とはどのようなものか」、「そのために、今できることは何か」等の点について考えを巡らせ、一人ひとりの政策形成能力を高めていくことが必須である。移譲された事務権限の本質を理解し、市民サービスの向上や裁量権の拡大、行政効率の改善のためにそれを活用できこそ、さらに効果的・効率的な移譲を目指した課題の発見や業務改善が可能となる。

繰り返すが、事務権限の移譲は、国・都道府県・市町村の役割分担を今一度見直すという作業である。その際、「見直す主体」を国や都道府県に限定する理由は何もない。本市のような基礎自治体が「最適な国・都道府県・市町村の役割分担」を考え、国や東京都と意見を交わすことが、事務権限の移譲に関する議論をより深く、市民の目線に立ったものとするのでないか。現に、八王子市都市政策研究所としても東京都における地方分権の統括窓口である行政部の振興企画課長との意見交換を行ったり、事務権限の移譲に関して本市の意見を取りまとめ、東京都市長会に提案したりするなどの具体的な行動をとってきた。

平成23年度の本研究は、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」に焦点を絞っていくが、根底に流れる「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」という考えが変わることはない。引き続き事務権限の移譲に関する調査研究を通じて、本市の地域特性や市民ニーズに合った行政運営を目指し、基礎自治体としての具体的な提言などを行っていききたい。

注

- 1) 「地域主義」とは、『地方自治の現代用語（第2版）』によると「地方分権を一層増進することで地域の自主的な創造力を発揮しようとする地域づくりを目指す立場をさすことが多い。この意味での地域主義は、わが国の近代化における中央集権主義、あるいは全国画一的な諸施策を批判しながら、単に行財政制度での地方分権を進めるだけにとどまらず、地域の経済、行政、文化各面における自主性と自立性を高め、住民の参加を軸とした地域独自の発想によって、国政を先導しようとする立場」（阿部ほか（2005）：p. 316）とされている。リージョナリズムの訳語としての「地域主義」とは異なるものである。
- 2) 近年の地方分権改革の経緯は、本市都市政策アドバイザー・羽貝正美教授の講演録（本誌 pp. 7－12）を参照されたい。
- 3) 本研究においては、政令指定都市、中核市、特例市から事務の概要などの様々な情報を頂いた。全ての情報が非常に有益な示唆を与えるものであったが、中には、現状の課題を忌憚なくお話しいただいた例もある。それらを基に本文中では他自治体の状況として引用などしているが、具体的な情報収集先の明示は控えることとした。これは報告にあたっての不備となることは当然であるが、積極的な意見のみでなく、批判的な意見も含めて進めている本研究の目的を勘案した結果である。ご理解をお願いしたい。
- 4) 本稿では、地方自治法における普通地方公共団体のうち「市町村」、また地方自治法の大都市等に関する特例で定められている「政令指定都市」、「中核市」、「特例市」、及び地域保健法施行令第1条第3項にて指定されている市（いわゆる「保健所政令市」）を総じて、便宜的ではあるが「都市制度」と表記している。
- 5) ヒアリングにおいて本文中に示したような発言が見られたのは、当該自治体の中核市への移行において、時限的な「移行準備担当」を設置し、移行後には組織を解散するという方法で対応していたことが原因と考えられる。確かに、事務を迅速に行うという趣旨からは、「中心となる所管」を時限的に設定し、関連所管から移譲に向けた課題や市としての活用策を取りまとめつつ、都道府県と協議を行うことが効率的といえよう。しかしこの方法には課題も一定程度存在する。1つ目は、「中心となる所管」においては、移行に向けた取り組みが優先される課題となること、2つ目は、「中心となる所管」が時限的であることから、事務権限移譲についての当初の問題意識や移行協議などにおける各種課題の「実感」が継承できないことである。この点の詳細について当該自治体にヒアリングを行ったわけではないが、本研究の過程において、本市においても一定程度同じ構図が当てはまると考えられたことから、本文のように考察したものである。
- 6) 住民による意思決定を図る方法の一つに地域自治組織があげられるが、これについては『まちづくり研究はちおうじ』第4号に掲載された共同研究「八王子における地域自治組織を考える」が詳しい
- 7) 本市の地理的環境や歴史的経緯、行政計画上の地域区分などについては、『まちづくり研究はちおうじ』第6号に掲載された共同研究「八王子の地域分析調査」が詳しい
- 8) 分権時代の都市間連携に関する考え方は、『まちづくり研究はちおうじ』第5号に掲載された共同研究「八王子におけるこれからの都市間交流」が詳しい

参考文献

- ・岩崎美紀子『市町村の規模と能力（分権型社会を創る7）』ぎょうせい、2000年
- ・佐藤俊一『地方自治要論（第2版）』成文堂、2006年
- ・金井利之『自治制度（行政学叢書3）』東京大学出版会、2007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
- ・阿部斉・寄本勝美・岩崎恭典・沢井勝・山本英治・今村都南雄・大久保皓生・辻山幸宣著『地方自治の現代用語（第2版）』学陽書房、2005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

- ・辻山幸宣・上林陽治編『分権改革の今をどう見るか（自治総研ブックレット7）』公人社、2009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

参考資料

- ・八王子市「中核市移行への取り組み」、2001年
- ・八王子市「保健所政令市への移譲事務にかかる検討（中間）報告書」、2005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
- ・東京都特別区長会『都区のあり方検討委員会・幹事会の記録 I～V』、2010年
- ・内閣府「地域主権戦略大綱」、2011年
- ・東京都「地方分権改革の実現に向けた要求」、2011年

（もとき ひろし・みたに きよと）