

# 本研究会における課題について

# 「都道府県による市町村の補完」に関する課題

I 「都道府県による市町村の補完」の位置付けは、どのような変遷を辿ってきたか。

⇒ 資料4

- 地方自治法では、都道府県が「補完事務」（その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務）を実施することとしつつ、市町村もその規模及び能力に応じてその一部を実施することができることとされている。
- 補完事務に係る規定は、地方分権一括法による地方自治法の改正により再構成されている。改正前は、補完事務が「通常は都道府県の任務とされる事務」とされるとともに（長野士郎「逐条地方自治法」）、事務の例示が広範に掲げられていたのに対し、改正後の規定は、「市町村優先の原則を一層明確にするもの」であり、「本来は市町村が処理する事務であることが前提となっているとも解し得る」とされている（松本英昭「逐条地方自治法」）。  
【P. 1、P. 2】
- こうした「市町村優先の原則」は、その後、「基礎自治体論」（「市町村は、基礎自治体として地域において包括的な役割を果たしていくことがこれまで以上に期待されて」いるとする考え方。第27次地方制度調査会答申前文）を導き、これを担うに足る行財政基盤を有する市町村の形成を目指して「平成の合併」が推進された。しかしながら、現在も小規模市町村がなお相当数存在するなど、市町村の規模・能力には大きな差が存置されている。
- このように、地方分権改革を機に、補完事務の考え方が転換され、市町村が処理する事務の範囲が拡大した一方で、「平成の合併」後も実際の市町村の規模・能力は様々であることから、現在においては、補完事務の範囲は、市町村の規模・能力に応じて個別的・相対的に定まるとの考え方が主流化してきた。

○ この結果、指定都市・中核市をはじめとする規模・能力の大きな団体の所在する都道府県を中心に、都道府県の補完事務の範囲は特に大きく縮減し、この間の地方行革の進展もあいまって、都道府県のリソース（人員、施設、機器、ノウハウ等）も縮減することとなった。

一方で、一部の小規模市町村においては、地方分権改革前の市町村に求められていた行政事務さえも自ら十全には実施することができず、「本来的な市町村事務の実施を都道府県に求める」考え方も見られる。

現在の都道府県には、従前より限られたリソースで、従前より困難な補完事務を実施することが求められていると言える。これは、地方分権改革や平成の合併以前に都道府県が行ってきた「補完事務」とは異質なものを含んでおり、都道府県であれば当然に実施可能とは言えないのではないか。【P. 3】

○ なお、補完事務のあり方を検討するに当たっては、補完事務の捉え方について一定のイメージを共有する必要がある。

○ 第31次地方制度調査会においては、補完事務のうち市町村から個別に補完の希望が寄せられそうな事務を念頭に、都道府県における事務処理体制の構築に係る実現可能性の観点から、個々の事務における都道府県と市町村の役割分担のあり方（重畳型、分担型、専属型）に着目し、分類を行ったものと考えられる。

○ 他方、地方分権改革や合併の進展による影響に着目した場合、①地方分権改革等の後も、制度上又は実態上専ら都道府県が実施することとされている事務、②かつて都道府県が処理していたが、地方分権改革等により市町村が処理することとされ、しかしながら一部の市町村ではなお都道府県の補完を必要とする事務、③地方分権改革等の前から市町村が実施する事務であるが、市町村の規模・能力が不足するため個別に都道府県の補完を必要とする事務の3つの類型に分類できるのではないかと考えられる。【P. 4】

- 「①制度上又は実態上専ら都道府県が実施することとされている事務」については、今後も都道府県に処理体制が維持されていくものと考えられる。「②かつて都道府県が処理していたが、地方分権改革等により市町村が処理することとされた事務」については、当分の間は処理しうる体制が都道府県に維持されるとしても、今後、そのノウハウや体制の縮減が進めば、いずれその継続が困難になっていく可能性がある。「③地方分権改革等の前から市町村が実施する事務」については、第31次地方制度調査会においても「都道府県が主たる事務を分担していない場合」に対し具体的な方策を示すことができていない。
- 本研究会においては、主として③への対応を検討し、必要に応じて②にも注目することとしたい。【P.5】

## Ⅱ 「都道府県－市町村関係」を取り巻く環境には、どのような変化があったか。

### 1 社会構造の変化、地方自治体の役割の増大

#### (1) 人口動態等の社会構造の変化⇒ 資料5

- 戦後、日本社会は高度経済成長とこれに伴う社会構造・ライフスタイルの変化を経験し、核家族化の進行と単独世帯の増加、女性の就業形態の変化が生じてきた。現在、我が国は人口減少局面に突入しており、現在の人口動態が続けば、今後、生産年齢人口の大幅減及び高齢人口の大幅増が生じることが見込まれている。【P. 1～P. 5】
- こうした少子高齢化や、核家族化の進展等の家族や地域のあり方の変化により、従前家族や地域によって提供されてきた育児、介護等の対人サービスにおいて、行政、とりわけ市町村の果たすべき役割は大きくなり、今後ますます大きくなっていくと考えられる。【P. 6、P. 7】

#### (2) 社会構造の変化による市町村における対人行政サービスの増大⇒ 資料6

- 戦後、社会保障、都市計画、環境、教育等様々な領域において多くの制度改革が行われ、地方公共団体の処理する事務は増加してきた。とりわけ、対人サービスを中心とする社会保障分野の重要な制度改革は、人口動態・家族のあり方等の変化を受け、近年に至るまで多く行われてきた。そして、その主な担い手たる市町村の果たすべき役割も大きくなってきている。例えば、社会福祉の分野においては、近年では介護保険法が新たに制定されるなど地域における医療・介護に関する市町村の事務が増大するとともに、保健衛生行政の分野においても、市町村の果たす役割が増大している。【P. 1～P. 3】
- また、市町村の決算額における民生費の割合が大幅に増大していること、都道府県職員数に比べて市町村職員数の占める割合（特に福祉関係）が高くなっていることから、社会保障分野における市町村の役割が大きくなってきたことが分かる。【P. 4、P. 5】

## 2 市町村の規模能力の変化

### (1) 都市部への人口集中、大都市等の増加⇒ 資料7

- 戦後、三大都市圏を始めとする都市部への大きな人口流入により、都市部への人口集中が進展。今後も、こうした都市部への人口集中は続き、国土構造の都市化は引き続き進んでいくと考えられる。他方、2050年までに人が居住している地域の約2割の無居住化が見込まれる。【P. 1~P. 5】
- また、こうした都市部への人口集中に加え、市町村合併が進展したこと等により、人口20万人以上の都市に居住する人口の割合が大幅に増加するなど、現在では市町村の構成は都市中心となっている。【P. 6~P. 8】

### (2) 大都市等への権限移譲、規模能力の不均質化⇒ 資料8

- 戦後、指定都市、中核市、特例市制度の創設や、地方分権改革等により、大都市等に対する権限移譲が進展。指定都市等を有する都道府県においては、人口の多くが当該指定都市等に集中。市町村合併の進展状況や条例による事務処理特例による権限移譲の状況については、都道府県ごとにばらつきが見られる。【P. 1~P. 4】
- こうした指定都市等の有無、市町村合併の進展状況、事務権限の移譲の度合等に応じて、各都道府県における市町村の規模能力の状況は多様化しており、都道府県の果たしうる役割・事務の範囲に差異が生じているのではないか。【P. 5~P. 10】
  - ・ 市町村合併や権限移譲が大きく進展した団体の例：広島県
  - ・ 多くの大都市等を包含する団体の例：神奈川県
  - ・ 小規模市町村が多く残る団体の例：秋田県、奈良県、鳥取県、高知県
- 神奈川県と鳥取県における保健所の管轄区域を比較すると、都道府県の管轄区域に差異が生じている状況が見受けられる。【P. 11、P. 12】

- 小規模市町村の事務処理体制の現状をみると、職員が兼務を行ったり、外部資源を活用すること等により、何とか対応しているのが実態ではないか。【P. 1～P. 5】
- 各施策分野に共通して、小規模市町村においては、専門職員が配置されない又は仮に配置されたとしても少人数の専門職員しか配置されていない状況である。また、人口8千人程度を境に税務、住民、保健福祉、産業振興や土木の担当が設置される傾向がみられる。また、人口3千人程度を超えると、担当から係制、課制に移行する傾向が見られる。【P. 6～P. 8】
- 新たな公共の担い手の台頭により、例えば地域づくりの分野においては、NPOや地縁団体等を活用したり、定型的な業務については民間委託を活用するなど外部資源を補完的に活用しているのではないか。【P. 9、P. 10】

- 平成の合併や権限移譲等の進展に応じて、異なる特徴が生じているのではないか。

【事例①】

- ・ 一貫した大都市等の増加により市町村の規模能力の不均一化が進み、あるいは平成の合併や権限移譲の進展により市町村の規模能力が総じて拡大したために、都道府県事務の範囲が縮小したことから、「都道府県による補完」の射程がかなり限定的となり、また有効性も低下している可能性がある事例。
- ・ 「比較的規模能力が小さく均質的な市町村を、それを包括し、優位する都道府県が補完する」という通念からは乖離している。

⇒ 今後ヒアリング等により、「役割分担的な都道府県－市町村関係」の下での都道府県による補完の実態及びその得失を把握する。

【事例②】

- ・ 人口の少ない都道府県を中心として、市町村の規模能力が比較的均質で小さいことから、自らのノウハウやリソースを大幅に投入して市町村の事務に広範に関与することができ、都道府県による補完がなお可能ないし有効と考えられる事例。
- ・ 都道府県と市町村の役割分担を前提とした「補完」の域を超えて、都道府県と市町村の相対化・一体化を指向しているように見られる例もある。

⇒ 今後ヒアリング等により、「市町村支援員」、「機能合体」等と名付けられる施策により、都道府県が市町村の事務に広範に関与している実態及びその得失を把握する。

