

「都道府県による市町村の補完」
の位置付けについて

地方自治法における「補完事務」の位置付け

- 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」）。

◆地方分権一括法（平成十一年法律第八十七号）による改正前の地方自治法第二条

- 第二条（略）
②・③（略）
④ 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第六項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項に例示されているような第二項の事務を処理するものとする。但し、第六項第四号に掲げる事務については、その規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- ⑤（略）
⑥ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第三項に例示されているような第二項の事務で概ね次のような広域にわたるもの、統一的な処理を必要とするもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び**一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模のもの**を処理するものとする。
- 一～三（略）
四 高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校、研究所、試験場、図書館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、病院及び療養所その他の保健医療施設、授産施設、老人ホームその他の社会福祉施設、労働会館その他の労働福祉施設、運動場等の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理、生活困窮者及び身体障害者の保護、罹災者の救護、土地区画整理事業の実施、農林水産業及び中小企業その他の産業の指導及び振興、特産物の保護奨励に関する事務等で一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模の事務に関するもの。
- ⑦～⑩（略）

補完事務（＝第4号に掲げる事務）とされていたもの

◆現行の地方自治法第二条

- 第二条（略）
②・③（略）
④ 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、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ものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- ⑤ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び**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もの**を処理するものとする。
- ⑥～⑩（略）

各号は削除された。

地方自治法における「補完事務」の位置付け

長野士郎著「逐条地方自治法 第12次改訂新版」（平成7年11月20日発行）

〔解釈〕

四 第四項は、市町村が住民に最も身近な第一次の基本的な地方公共団体であり、住民の日常生活に直結する普通地方公共団体としての事務を包括的にその任務とするものであることを明らかにしたものである。（略）さらに、本項は第六項の都道府県の特定された事務の例示に照応して市町村の担任すべき事務として住民の日常生活に直結するものを包括的に処理するものとした。但書の規定により通常は都道府県の任務とされるものについてもその規模及び能力に応じては市町村において処理し得ることを明らかにしたのは、第七項の事務の競合を避ける旨の規定との関連から事務の配分についての市町村優先の原則の表われであるとしてすることができる。

六 第六項は、都道府県が市町村を包括する広域の普通地方公共団体であること及び都道府県の普通地方公共団体として担任する事務を広域的なもの、統一的なもの、市町村に関する連絡調整としてのもの及び市町村の機能に対する補完的なものと限定的に規定した。（中略）第四号は、一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模の事務に限って都道府県の事務とされるものであって、前三号の事務とは性質を異にする。第四号に例示する事務は、規模によっては一般の市町村の事務であるとされるのであって、このことは本来市町村の事務として処理することを妨げないが、この種の事務は一般的に一市町村の行政上の需要を充足するために個々の市町村が実施するには非効率不経済であって、処理に堪えないものが多いため、都道府県が処理するものとするにすぎない。いわゆる**補完事務**と称せられるものである。例示の高等学校などはその適例であろう。したがって、市町村の規模及び能力に応じて市町村において処理し得るものとされるのである。

松本英昭著「逐条地方自治法 第8次改訂版」（平成27年7月15日発行）

〔解釈〕

四 市町村と都道府県の手続等

（一）（略）そして、地方分権一括法による改正後で、平成二十三年の改正前の第三項の規定自体は、地方分権一括法による改正前の第二条第四項の規定と同様の規定振りではあるが、都道府県が担任する事務の規定の改正と併せてみた場合、市町村優先の原則が一層明確にされたとみることができる。つまり、市町村の処理する事務の範囲については、従来都道府県の手続とされていた「統一的な処理を必要とするもの」が削除されたことから、改正後においてはその範囲が制度的に広がっている。また、平成二十三年四月に成立した改正前の第三項ただし書（改正後の四項）において、「第五項（改正後次項）に規定する事務のうち、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ものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。」とされ、一般の市町村は処理することが適当でないという意味で都道府県が担任することとされる事務についても、個別の市町村の規模及び能力に応じては市町村において処理し得ることが明らかにされている。つまり、地方分権一括法による改正前の規定は、「通常は都道府県の任務とされる事務」に関するものとされていた（旧版四八頁参照）のに対し、改正後は、「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。（略）

（三）第五項は、「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の手続で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び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ものを処理するものとする。」と規定している。

これは、都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体であること及び都道府県の担任する事務を「広域性」、「市町村に関する連絡調整」及び「事務の規模又は性質」の三つの観点から限定的に規定しているものである。

なお、本項は、第二項において普通地方公共団体の事務とされたものを、都道府県と市町村との間でどのように役割分担すべきかという観点から規定したものであり、都道府県は、これら三種の手続を処理する前提となる事務（例えば、組織、財務等に関する事務など都道府県の存立に係る事務）についても、処理し得ることは当然である。

地方分権一括法による改正前においては、都道府県の処理する事務は、「広域性」、「統一的処理」、「市町村に関する連絡調整」及び「事務の規模」という四つの観点からの区分がなされていた。地方分権一括法の改正によってこれらのうち、「統一的な処理を必要とするもの」の区分を廃止するとともに、都道府県が担任することとなる事務について、「広域にわたるもの」及び「市町村に関する連絡調整に関するもの」については都道府県が処理することとされた。そのうえで、当該事務が「広域にわたるもの」や「市町村に関する連絡調整に関するもの」の区分には必ずしも該当しない場合は、市町村優先の原則を踏まえ本来は市町村の事務と考えられるが、一般の市町村では担任することが適当でないが故に都道府県が処理することとする事務として位置付け、一般の市町村で担任することが適当でないとする要因が「事務の規模又は性質」にあると考えられることから、「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もの」であるが故に、引き続き都道府県の処理する事務であることを明らかにし、都道府県の処理する事務を「広域性」、「市町村に関する連絡調整」、及び「事務の規模又は性質」の三つの観点からの区分に再構成したものである。なお、一つの事務が視点によって二～三の区分に該当することはあり得るものと考えられる。

（略）

「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もの」とは、事務の規模が大きいこと、これを処理するのに大きな財政力を必要とし、一般の市町村の負担に耐えられないもの、事務の性質からして高度な技術力や専門的な能力を必要とするため、一般の市町村ではそのような技術・能力を有するスタッフを確保して当該事務を一市町村の区域内において処理することが困難であると思われるもの、対象が散在していることなどから市町村ごとに処理するのは甚だしく非効率であると思われるものなどである。

もとより、「事務の規模又は性質」の観点から、一般の市町村が処理することが適当ではない事務であっても、市町村優先の原則を踏まえれば本来は市町村が処理することが考えられるものであり、当該事務を適切に処理し得る規模及び能力を有する市町村においては、当該事務を処理することは妨げられるものではない（4）。また、この区分に属する事務については、市町村の発展や合併による規模及び能力の拡充によって、市町村が処理することとすることが望ましいとされるケースも少なくないと思われる。

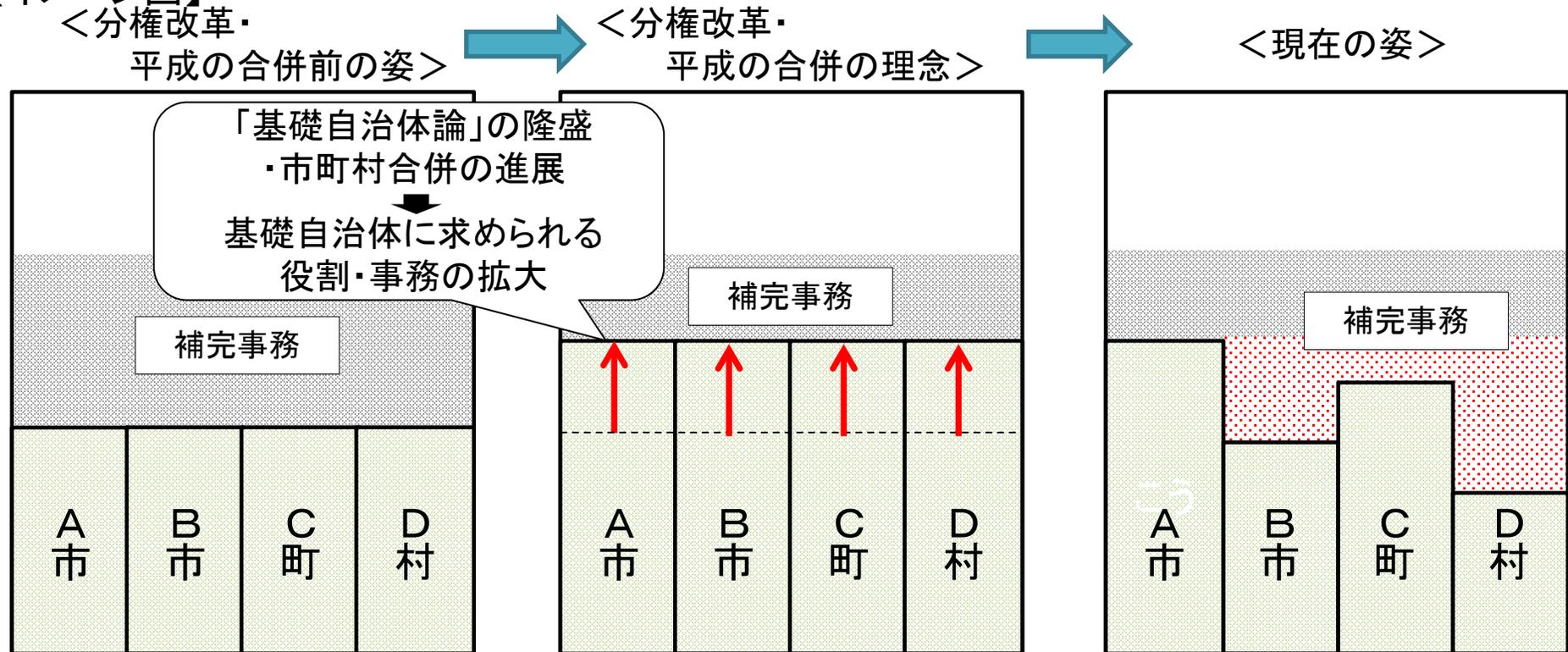
なお、地方分権一括法による改正において、都道府県の手続がこのように論理的に整理され、普通地方公共団体全体の事務の例示（改正前の法二3）が廃止されたことに伴い、都道府県の手続の例示も廃止された（改正前の法二6各号列記）。

「基礎自治体論」の隆盛や市町村合併の進展による変化

- 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、規模・能力の大きな市町村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も縮減。一方で、一部の小規模市町村においては、従前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できず、補完を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の実施が求められていると言える。これは、従来の「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。

【イメージ図】



都道府県による補完の対象となる事務の範囲のイメージ

【第31次地方制度調査会での分類】

「都道府県の補完の対象となる事務」

都道府県も同種の事務を処理している場合

(主な例)

- ・ 道路等のインフラ
- ・ 地域振興
- ・ 地域保健
- ・ 職員研修等の総務事務
- ・ 法律で市町村に義務付けられている計画策定

都道府県は関連する事務を市町村と分担して処理している場合

(主な例)

- ・ 介護保険
- ・ 義務教育

都道府県が主たる事務を分担していない場合

(主な例)

- ・ 住民基本台帳
- ・ 戸籍

【地方分権改革等による影響に着目した分類】

都道府県により補完される事務

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

(主な例)

- ・ 精神科病院の設置
- ・ 特別支援学校の設置
- ・ 身体障害者更生相談所の設置

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

(主な例)

- ・ 社会福祉分野の事務
- ・ 対人保健サービス

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

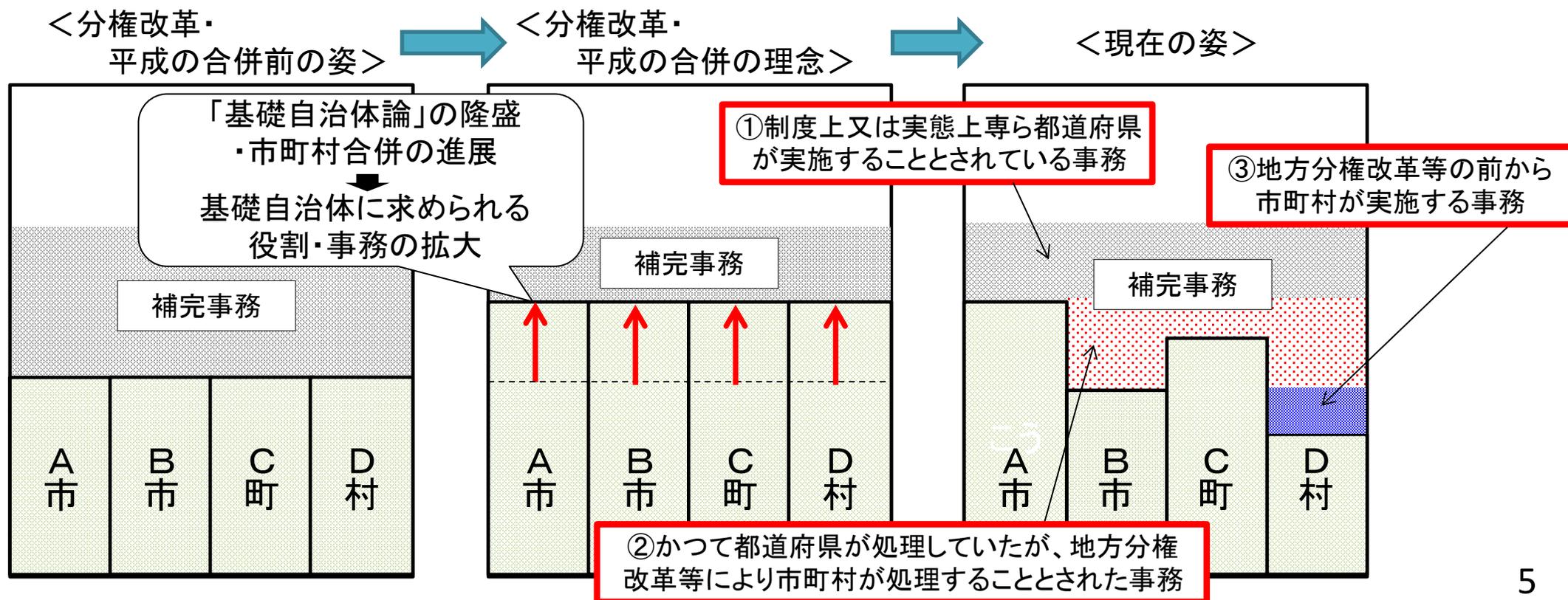
(主な例)

- ・ 租税の賦課・徴収事務
- ・ 上下水道の設置・管理
- ・ 土木・建設工事の発注事務

「都道府県による市町村の補完」に関する課題

- 「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。

【イメージ図】



最近の地方制度調査会における言及①

- 小規模市町村のあり方への対応策として、「都道府県の補完」が議論されるようになったのは、第27次地方制度調査会専門小委員会にて西尾勝副会長が提示した「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」において、都道府県による垂直補完に言及されたのがその端緒である。
- なお、同私案においては、都道府県の垂直補完による事務配分特例方式のほか、他の基礎的自治体への編入による内部団体移行方式（水平補完）が方策として提示されたが、第27次地方制度調査会答申においては、事務配分特例方式のみが継続的な検討事項として位置付けられた。

西尾勝「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」（平成14年11月1日）【抜粋】

4 合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成のあり方

(2) 一定期間経過後のあり方

ア 事務配分特例方式

- ・ 一定の人口規模未満の団体について、これまでの町村制度とは異なる特例的な制度を創設することとする。
- ・ 例えば人口△△未満の団体は、申請により下記のような団体に移行することができるものとする。
さらに、例えば人口△△未満のうち人口○○未満の団体は、これに移行するか、他の団体と合併するかを一定期日までに選択しなければならないものとする。
- ・ この団体は、法令による義務付けのない自治事務を一般的に処理するほか、窓口サービス等通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務の一部を処理するものとする。
通常の基礎的自治体に義務付けられた事務のうち当該団体に義務付けられなかった事務については、都道府県に当該事務の処理を義務付けるものとする。これにより、都道府県はいわば垂直補完をすることとなる。
- ・ 都道府県は当該事務を処理する責任を有するが、その事務を近隣の基礎的自治体に委託するか、広域連合により処理するか、直轄で処理するかを選択するものとする。
- ・ 組織や職員等については、事務の軽減に伴い、極力簡素化を図ることとする。例えば、長と議会（又は町村総会）を置くものとするが、議員は原則として無給とすることなどを検討する。また、助役、収入役、教育委員会、農業委員会などは置かないことを検討する。

イ 内部団体移行方式（包括的団体移行方式）

- ・ 例えば人口××未満の団体は、他の基礎的自治体への編入によりいわば水平補完されることとする。名称は、旧町村のままとすることも可能とし、一定期日までにこの編入先の基礎的自治体の内部団体に移行するものとする。編入先の選択については、当該市町村の意見を聴いて、都道府県知事が当該都道府県議会の議決を経て決定する。
この結果、編入先の基礎的自治体は、複数の旧市町村を包括した連合的な団体となる。
- ・ 当該内部団体の事務については、原則として法令による義務付けをなくし、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。
- ・ 当該内部団体の組織については、大幅に簡素化し、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。
- ・ 当該内部団体の財源については、その属する基礎的自治体からの移転財源を除き、当該内部団体に属する住民の負担によって運営することとする。

第二十七次地制調答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月13日）【抜粋】

第1 基礎自治体のあり方

3 合併特例法期限到来後における分権の担い手としての基礎自治体（略）

(1) 平成17年4月以降の合併推進の手法（略）

(2) 市町村合併に関連する多様な方策

① 合併後の基礎自治体における地域自治組織制度の活用（略）

② 合併困難な市町村に対する特別の方策

ア（略）

イ 合併に関する新たな法律の下でも当面合併に至ることが客観的に困難である市町村に対して、合併の進捗状況や市町村の具体的なニーズを踏まえ、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することについて検討を進める必要がある。

ウ また、そのような状況にある市町村については、組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常の基礎自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き続き ⑥
検討する必要がある。この場合において、都道府県は当該事務を自ら処理することとするほか、近隣の基礎自治体に委託すること等も考えられる。

最近の地方制度調査会における言及②

○ 以後、地方制度調査会答申では、小規模市町村における事務処理等への対応策として、「都道府県による補完」が言及されてきたところ。

第二十九次地制調答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（平成21年6月16日）【抜粋】

第1 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

2 これからの基礎自治体のあり方

(3) 事務処理方策に関する基本的な考え方

(中略)

このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。

(中略)

3 今後の対応方策

(3) 小規模市町村における事務執行の確保のための方策

(中略)

将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくためには、市町村合併による行財政基盤の強化、また、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、なお、これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。

しかしながら、こうした方策については、様々な論点や是非についての考え方があり、また、地域の実情も多様であること等から、関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある。

第三十次地制調答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成25年6月25日）【抜粋】

第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

3 具体的な方策

(5) 都道府県による補完

小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。

現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。

なお、小規模市町村における事務処理の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情を十分踏まえることが必要である。

最近の地方制度調査会における言及③

○ 第31次地方制度調査会答申では、都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素や都道府県の補完の対象と事務及び補完の方法等の考え方について言及がなされている。

第三十一次地制調答申「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）【抜粋】

第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制

1 広域連携等による行政サービスの提供

(1) 地方圏

③ 市町村間の広域連携が困難な地域

(a) 基本市町村間の広域連携が困難な地域における市町村が、人口減少の影響を大きく受ける中で、持続可能な行政サービスを提供するためには、市町村と連携し、それを支える都道府県の役割がより重要になる。

(b) 都道府県の補完

市町村間の広域連携が困難な地域においても、市町村において、事務の必要性を含めて見直し、他の市町村のノウハウや外部資源も活用しながら効率的かつ効果的な執行を行っていくことは当然のことである。

その上で、市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策として有用である。

その際、都道府県が市町村の事務を全て代わって行うことは現実的ではなく、一定の限界があることにも留意しつつ、都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素や都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法等の考え方を整理する必要がある。

(b)-1 都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素

小規模な市町村であることや連携中枢都市等から相当距離があること、何らかの事情により市町村間の広域連携を行うことができなかったこと等、客観的要素を満たしていれば都道府県の補完を行うということではなく、市町村と都道府県の合意が必要であることが前提となる。

都道府県の補完は、市町村の申出等により、市町村の状況に応じて、市町村と都道府県が協議して行うこととすべきである。その際、都道府県は、当該市町村の状況に鑑み、当該市町村を包括する都道府県として積極的に対応することも考えられる。

結果として、同じ都道府県内であっても、市町村ごとに補完される事務が異なることは、許容されるべきである。

(b)-2 都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法

市町村の事務について都道府県が補完を行おうとする際、都道府県に当該事務を処理する体制が必要である。

道路等のインフラ、地域振興、地域保健、職員研修等の総務事務、法律で市町村に義務付けられている計画策定等のように、都道府県も同種の事務を処理している場合は、都道府県は事務を処理する体制を整えやすいことから、比較的補完を容易に行うことができる。

介護保険や義務教育等のように、都道府県は関連する事務を市町村と分担して処理している場合は、都道府県において、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために一定の時間を要する。

さらに、住民基本台帳や戸籍等のように、都道府県が主たる事務を分担していない場合は、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために必要なコストが大きいことから、補完の事務として適当かどうか慎重に検討する必要がある。

補完の対象とする事務については、都道府県と市町村との事務分担の違いによって補完の実施の困難度が異なること等を踏まえ、市町村の人口減少を見通しながら、計画的に考えることが望ましい。

なお、都道府県の補完によって、かえって調整に時間を取られてしまうことがないように留意する必要がある。

補完の方法としては、平成26年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約や事務の代替執行も含め、事務の共同処理の仕組みを地域の実情に応じて活用することが重要である。

具体的には、都道府県が補完を行うために都道府県の出先機関を各市町村に新たに置くことは現実的ではなく、例えば、都道府県の出先機関の職員が市町村職員と執務スペースを共有化することや、補完の対象となる市町村に定期的に訪問すること等が考えられる。

都道府県の補完の方法については、事務の態様や地理的条件に応じて、効率的かつ効果的な方法を工夫することとすべきである。

(参考) 同志社大学市川教授「都道府県による市町村の『補完』を考える」

同志社大学教授 市川喜崇「都道府県による市町村の『補完』を考える」(日本都市センター「都市とガバナンスvol20」 2013年) 【抜粋】

2 都道府県の事務類型としての補完：従来の用語法

かつて、「補完」といえば、地方自治法に示された都道府県の事務の4類型(現行法では3類型)のうちの一つを、一般的なかたちで表すというのが、通常用語法であった。2000年改革前の地方自治法は、2条6項で、都道府県の事務類型として、広域事務、統一事務、市町村に関する連絡調整事務とともに、いわゆる補完事務(「一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模のもの」)をあげていた。2000年改革により、このうち、統一事務という類型が、分権社会における都道府県の役割に照らしてふさわしくないという理由により削除され、また補完事務の規定ぶりが若干変更され、今日に至っている。

2000年改革前の地方自治法では、2条6項4号に、補完事務が例示されていた。少し長くなるが、引用しておこう。

高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校、研究所、試験場、図書館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、病院及び療養所その他の保健医療施設、授産施設、老人ホームその他の社会福祉施設、労働会館その他の労働福祉施設、運動場等の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理、生活困窮者及び身体障害者の保護、罹災者の救護、土地区画整理事業の実施、農林水産業及び中小企業その他の産業の指導及び振興、特産物の保護奨励に関する事務等で一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模の事務に関すること。

なお、これはあくまでも例示であり、この規定がただちに都道府県に具体的な事務権限を与えるものではない。しかし、いずれにしても、ここからわかるように、補完事務とは、要するに、一定の規模と能力をもつ市町村であれば、その気になれば処理可能であったり、また実際に処理している場合もあるが、市町村の規模・能力その他の理由によって、都道府県が処理している事務のことである。教育・福祉などの対人サービスや、文化・スポーツ施設、産業振興・観光振興などの各種の振興政策に関わるものが多い。また、高等学校のように、政令指定都市の区域にあっても都道府県がひろく実施しているような事務もここに含まれており、その範囲はかなり広い。

3 西尾私案と「垂直補完」論の登場：新たな用語法

さて、ここで、話を、当初設定した「補完」の用語法の最近の変化の議論に戻すことにしたい。「都道府県による補完」をめぐる議論を大きく変容させたのは、2000年代になって俄かに出現した「基礎自治体自己完結主義」(いわゆる「西尾私案」など)と「特例町村制度」の議論である。その概要は以下のようなものであった。

これからの分権社会における基礎的自治体たるもの、教育、福祉、まちづくりなどの事務を、都道府県に極力依存することなく、一定の専門職員を擁して実施していかなければならない。そして、そのような「分権の担い手にふさわしい規模能力を有する基礎的自治体」をめざして、今後も市町村合併を推進していくべきである。そして、しかるべき期限がすぎても合併をせず、そのような「分権の担い手」になりえなかった町村については、「例外的な取扱い」をするというものである。ここで「例外的」というのは、具体的に、法令による事務の義務付けが全面的に外されたり、あるいは、窓口サービス等の限定的な事務のみを処理することであるとされる。そして、他の主要な事務については、都道府県による「垂直補完」(「特例町村制度」をとる場合)や近隣市町村による「水平補完」(「内部団体移行方式」をとる場合)によって処理されるというものである。この文脈では、「補完」は、小規模町村に対する「例外的な取扱い」とセットのものとして議論されている。

西尾私案においても、従来型の「補完行政」という用語法が使われてはいる。しかし、ここで示された特例町村制度と、それに伴う「垂直補完」のインパクトが強すぎたためか、これ以後、「都道府県による補完」というとき、特例町村制度を前提としたり、あるいは、そうでない場合でも、小規模町村を対象を限定したいわゆる「垂直補完」を表すものとして捉えられることが多くなっていった。論者が従来の意味でこの言葉を用いているのか、新規の意味で用いているのか、判然としないという混乱も生じている。

このようにして、「補完」の新たな用語法が追加され、この言葉の意味内容に分岐が生じたのであるが、皮肉なことに、西尾私案への対抗活動がこの動きに拍車をかけることになった。