

【国・都道府県・市町村の 役割分担について-所感】

2026年3月6日

法政大学教授

高橋 滋

1

本テーマに関連する著書

高橋滋『分権・公務改革と行政法学』(A5版,395頁)(弘文堂 2024年)

高橋滋『ガバナンスと行政法学』(A5版,391頁)(民事法研究会 2024年)

I マクロの視点からの総括

2

①1993年-2026年の変化

- 1993年(衆参両院決議)から2026年。遡ると1960年。高度成長(1955-1973)のテイクオフ期に当たる。
- 1993年に始動した一連の地方分権改革によって相当の程度分権化された社会が実現された。そして、その背景には経済成長の達成、人口ボーナスの享受、市民社会の一定の成熟があった。
- 1993年以降、社会・経済状況に大きな変化が新たに生じている。その変化に対応する作業に踏み出す時期に来ている。
 - ・ 産業のソフト化、「もの」の生産からサービスの供給へ、企業の本社機能の拡大、ライフスタイルの変化
 - ・ 人口減少と人・産業の移動(中山間部・離島・半島→中核的都市→大都市圏→東京圏)がもたらすひずみが深刻化している。

I マクロの視点からの総括

① 1993年-2026年の変化

3

- 「スマートシュリンク」の考え方が提唱されているが、**行きつく先としての「2050年-2060年の未来」を見据えたマクロの視点から対応が求められている。**
- ・ **なお、未来予測に際しては各種の変数を評価する必要がある。複数シナリオを設定し、現実の変化に即応して施策を順次再調整していくべきである。**

例 : AI・デジタル化でルーティン事務が代替され、大幅な事務の軽減が進む可能性はある。住民サービスの現場も一変する可能性がある。

例 : 「人・産業の新たな移動」「過疎化地域での担い手の登場」「複数拠点生活者の登場」による地域社会の姿も変わる可能性がある¹。

¹ 将来的に税の配分、行政・議会への参与の形態も検討されるべきであろう。

I マクロの視点からの総括

4

② 分権改革の「量」から「質」への転換

例：都市圏においても課題が深刻化する可能性が高い(介護、マンション再開発問題)

例：縮小する地域においては国の出先機関・民間にあっても人材枯渇は進む²。

- 社会・経済状況の変化とその先が見通されるなかにあって、分権の進んだガバナンスシステムをどのように維持し展開させていくかが課題である。

→都道府県・市町村の役割について「量から質への転換」が必要となっている。

² 人材獲得競争において、都道府県は政令市・中核市に、国の出先機関は都道府県との比較において不利な立場に立たされつつある。

Ⅱ 「変化への対応」の理念的整理

-役割分担原則の再解釈

5

① 自治法1条の2 - 2050-2060年に向けた再解釈³

○ 地方の役割「地域における行政を自主的かつ総合的に担う」

国の役割「国家の存立事務、全国的統一事務、全国的規模・全国的視点の事務」→「量」の絶対値には中立的、「質」を問題にしているのではないか。

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

② 国は・・・国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担(う)・・・。

○ 都道府県と市町村との事務分担に関する2条3項ないし5項も同様である。

3 高橋滋「地方自治法の役割分担原則の再解釈」自治日報2025年9月8日一面(参考資料1)

Ⅱ 「変化への対応」の理念的整理 -役割分担原則の再解釈

6

② 第1次地方分権以降の作業の振り返り

- 「量」の拡大の重視-キックオフ時点の発想に強く支配されていたのではないか(第1次地方分権改革以降の事務移譲・スライド7・8)。

その他の例→

例：事務処理特例条例を通じた市町村への事務権限の移譲
(第2次分権以降に市町村からの過重負担感の声、提案募集検討型の分権改革の射程からは外れている)

例：経由事務(国への申請の形式要件・実体要件上の行政指導)の存置
-国は負担軽減の視点から存置を求め、地方は住民との接点を確保する観点から受容してきた。

地方分権一括法後における権限移譲の進展

- 平成11年に成立した地方分権一括法(第1次分権改革)及び平成23年から平成26年にかけて成立した第2次分権一括法から第4次分権一括法まで(第2次分権改革)により、国から地方公共団体へ、都道府県から市町村への**権限の移譲が大幅に進められ、基礎自治体の役割が拡大**してきた。

地方分権一括法の成立により移譲された権限(35法律)の例

第34次地方制度調査会第1回専門小委員会・資料1・スライド7

(1)国から地方

- 例:①重要流域以外の流域内に存する民有林に係る保安林の指定・解除等
②2以上の都道府県の区域内に係る採石業者及び砂利採取業者の登録及びその拒否等

(2)都道府県から市町村

- 例:①市町村立高等学校の通学区域の指定、②犬の登録、鑑札の交付、注射済票の交付
③身体障害児に係る補装具の交付、身体障害児及び知的障害児(知的障害者)に係る日常生活用具の給付

(3)都道府県から指定都市

- 例:①都市計画の決定権限(特に広域的な判断を要する都市計画を除く。)

第2次分権改革において進められた権限移譲(第2次～第4次分権一括法等)

(1)国から地方

(第4次一括法等)

- 事務・権限の移譲等に関する見直し方針について(平成25年12月20日閣議決定。以下「第2次見直し」という。)により66事項を措置。

・移譲する事務・権限【48事項】

- 例:①看護師など各種資格者の養成施設等の指定・監督等、②商工会議所の定款変更の認可、
③自家用有償旅客運送の登録・監査等、④直轄道路・河川に係る整備等に関する計画、工事及び管理の実施等

・移譲以外の見直しを行う事務・権限【18事項】

(2)都道府県から市町村

(第2次・第3次一括法等)

- 地方分権改革推進委員会第1次勧告(平成20年5月28日)で示された82事項に地方からの提案等を加えた105事項について検討を行い、72事項の移譲を実施。

・移譲する事務・権限【72事項】

- 例:①低体重児の届出の受理、未熟児の訪問指導、未熟児養育医療の給付等の事務、
②農地等の権利移動の許可等、③三大都市圏の既成市街地等に係る用途地域等の都市計画決定、
④主たる事務所が市の区域内にあって事業範囲が当該市の区域を越えない社会福祉法人の認可や監督等

(3)都道府県から指定都市

(第4次一括法等)

- 第2次見直しにより41事項(現行法で処理できるもの(8事項)を含む。)を措置。

・移譲する事務・権限【29事項】

- 例:①県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定、
②都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)に関する都市計画の決定、
③病院の開設許可

・移譲以外の見直しを行う事務・権限【4事項】

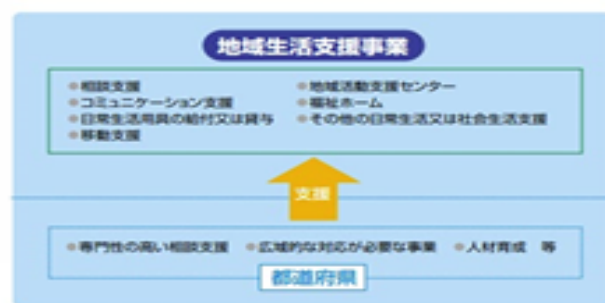
地方分権一括法後の個別法の改正・新設により新たに付与された市町村の事務・権限の例

○ 地方分権一括法後の個別法改正においても、**市町村は、新たな福祉サービスの提供主体**に位置付けられているほか、消費生活相談、空家対策、環境等の**新たな政策領域の実施主体**としても位置づけられている。

地域生活支援事業の実施等

障害者自立支援法制定(平成18年4月1日施行)

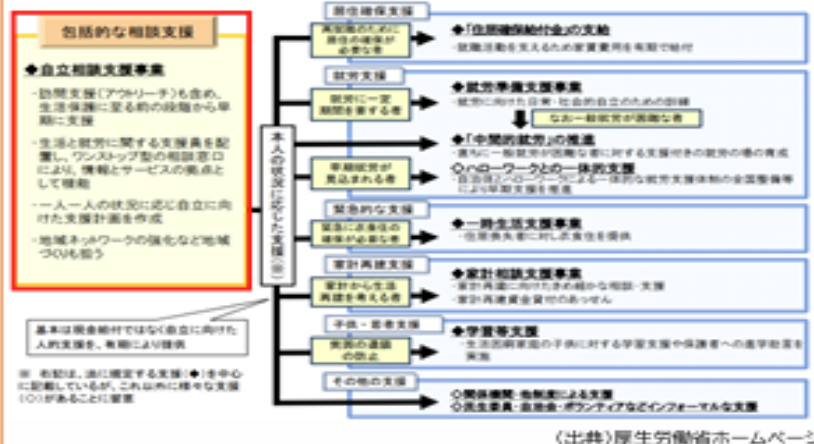
○ 市町村と都道府県に分かれていた**障害福祉サービスの実施主体を市町村に一元化**するとともに、**市町村は地域生活支援事業(相談支援事業等、手話通訳者等の派遣事業、日常生活用具の給付又は貸与事業、障害者等の移動を支援する事業、地域活動支援センター事業等)を行うこととされた。**



自立相談支援事業の実施

生活困窮者自立支援法制定(平成27年4月1日施行)

○ **市及び福祉事務所を設置する町村は生活困窮者の自立相談支援事業(相談対応、自立に向けた支援計画作成、関係機関との連絡調整等)を行うこととされた。**



消費生活相談等の実施

消費者安全法制定(平成21年9月1日施行)

○ **市町村は、消費生活相談等(消費者からの苦情相談、苦情処理のためのあっせん、必要な情報の収集・住民に対する提供等)を行うこととされた。**

市町村の事務として規定されたもの

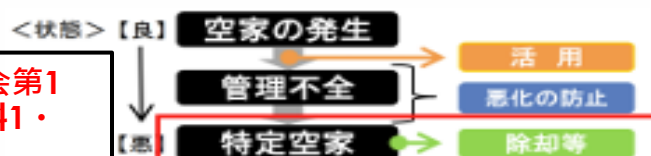
- 事業者に対する消費者からの苦情に係る相談への対応
- 事業者に対する消費者からの苦情の処理のためのあっせん
- 情報の収集と住民への情報提供
- 都道府県との消費者事故等の発生に関する情報交換
- 1～4の付帯業務

	消費者安全法上の主な役割	実際に対応する案件
都道府県	○広域的な見地や専門的な知識を必要とする相談対応	○ネット通販関係 ○金融商品関係 ○エステ関係 ・ ・
市町村	○消費者からの相談対応	・ ・ 等

空家等についての情報収集、特定空家等に対する措置

空家等対策の推進に関する特別措置法制定(平成27年2月26日施行)

○ **市町村は、空家等についての情報収集(空家等への立入調査、データベースの整備等)、特定空家等に対する措置(除却・修繕等の指導・助言、勧告、命令等)を行うこととされた。**



第34次地方制度調査会第1回専門小委員会・資料1・スライド8

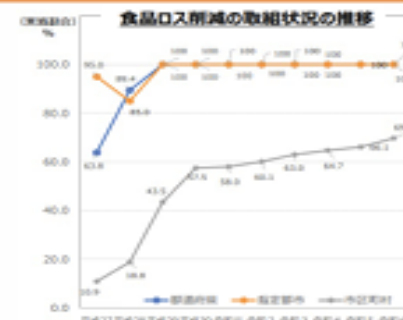
食品ロス削減を推進するための計画策定

食品ロスの削減の推進に関する法律制定(令和元年10月1日施行)

○ **市町村は、当該市町村の区域内における食品ロスの削減の推進に関する計画を定めるよう努めなければならないこととされた。**

年度	令和4	令和5	令和6
策定済み市区町村数	146	213	265

(出典)環境省ホームページ



Ⅱ 「変化への対応」の理念的整理

-役割分担原則の再解釈

9

② 第1次地方分権以降の作業の振り返り

- 本来は国が主導的に役割を果たすべきものであるが、住民との接点があることを理由として地方が実施すべき事務とされてきたものがあるのではないか。

例：機関委任事務に国の直接執行事務への組換えは限定的であった。

例：国の対応の遅れ等の歴史的経緯から地方の事務とされてきたものもある。

- ・ 食品衛生法上の一般衛生管理の基準(H30年改正)等

Ⅱ 「変化への対応」の理念的整理 -役割分担原則の再解釈

10

② 第1次地方分権以降の作業の振り返り

- 「質」の観点からの見直しは十分には進まなかったのではないか。
例：第2次分権改革及びその後も「従うべき基準」が存置され、新設された。
例：計画策定の義務付けが激増した(ナビゲーションガイド⁴に基づいて見直しがされ、計画の絶対数は横ばいとなったが微増傾向にある-次スライド⁵)。
- 第1次分権改革の前は上意下達的意思伝達システムが機能していた。計画策定の義務付け、調査の乱発が克服されない背景には国・都道府県・市町村の連携システムの十分な整備がされてこなかったこともある(次スライド)。

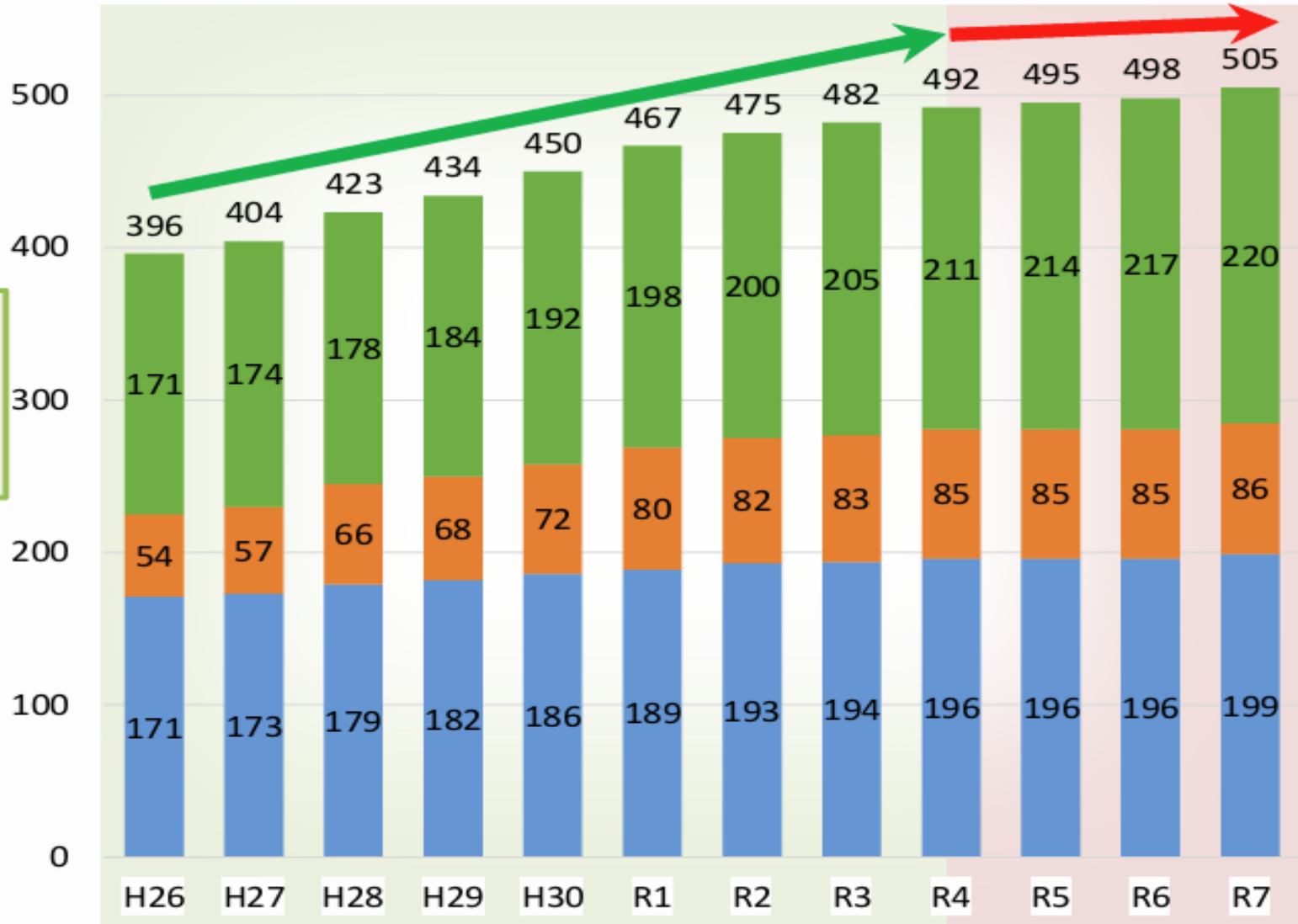
4 「効率的・効果的な計画行政に向けたナビゲーション・ガイド」(令和5年3月31日閣議決定)。

5 第65回 地方分権改革有識者会議・第185回 提案募集検討専門部会 合同会議(令和8年2月2日)・

計画数の推移

法令協議において、「ナビゲーション・ガイド」に沿った対応を求めているが、近年、新規の計画は微増。その中でも策定が「義務」及び「努力義務」の計画は、ほぼ横ばいで推移。

■義務 ■努力義務 ■できる規定



H26年からR4年の
1年あたりの
平均伸び率は**2.7%**
1年あたり
約**12計画**が新設

R4年からR7年の
1年あたりの
平均伸び率は、**0.9%**
1年あたり
4計画が新設

第65回地方分権改革
有識者会議・第185回
提案募集検討専門部会
合同会議 議事次第・
配布資料・参考資料3
計画策定等の見直し等
に関する資料

Ⅲ 再解釈のポイント＝「量から質への転換」

12

① ステップバイステップの見直し(10年単位)

- 2050-2060年を見通した抜本的・ステップバイステップな見直しが重要である。
- 歴史的経緯に規定された事務配分、社会変化・技術革新の観点から見直すことが適当な事務を含め、「縮小社会への対処」の視点のみならず役割分担原則の再解釈の視点から骨太に見直すことが適当である。
- 「見直しのキーワード」：デジタルの推進、歴史的経緯の見直し、共通化・共同化・規模の拡大による効率化、国・都道府県の本来的役割、独立行政法人等の全国的組織のもつ専門知識・技術力の活用。

Ⅲ 再解釈のポイント = 「量から質への転換」

13

① ステップバイステップの見直し(10年単位)

例：道路・河川・橋梁等の管理(デジタル、効率化、独法の資源の活用)。

国家資格の管理-申請・更新・証明(デジタル、効率化、国の役割)

国家資格の発給、資格要件の定め(効率化・国の役割)

国の基幹統計(デジタル、効率化、国の役割)

法定受託事務の一部(デジタル、国・都道府県の役割)

各種の許認可事務(デジタル、効率化、国の役割)

Ⅲ 再解釈のポイント＝「量から質への転換」

14

② 見直しの基本的な方向性

- 基本的な方向性-地域の実情に応じたボトムアップの見直しも重視する。
 - ・ 全国一律の見直しは真に必要な限度にとどめる。
 - ・ 国レベルの行政資源と各都道府県・市町村の実情に応じ、地域の住民に依拠しつつ、自主的に資源配分を調整し(共同化を含む)、見直し、究極的には部分的撤退の決断を実行することを追求すべきである。
 - ・ 地域圏の実情に応じた事務の配分調整・共同化を促す(→3))。
 - ・ 委託・事務移管の場合に地域ニーズを反映させる仕組みが必要である。
また、委託側・移管側に最小限のリソースは残すべきである(共同組織の形でも良い)。

② 見直しの基本的な方向性

- 「**機械的な量の縮減**」ではなく「**質**」の向上の視点が不可欠である。
 - ・ 事務の組換えを通じて都道府県・市町村が自らの判断で行政資源を重点的に投入することを可能とする視点が重要である。
 - ・ 地域の実情に応じて自主性を発揮することが可能となるよう、義務付け・枠付けの廃止縮減を推進すべきである(**縮小する地域での施設・サービス・資格要件の参酌基準化・標準化**)。
- 地方の事務の見直しに際しては現場・地域の実情を踏まえた作業となるよう配慮する必要がある←**国の担当部局は現場からの距離が遠い。将来的には国にあっても地域における人材確保に課題が生ずる可能性がある⁶⁾**。
 - ・ 地域レベルにおける国・都道府県・市町村の共同処理システムも考え得る。
 - ・ 地域の新たな担い手との協働を追求すべき事務もある。

⁶ 参照、前出注2。

② 見直しの基本的な方向性

16

○ 民間のリソースに依拠する場合には、**行政のどこかに民間による事務遂行をグリップできるリソースを確保**する必要がある。

例：建築確認事務の民間開放。事務執行を監視監督できるリソースの保持。

○ 見直しに際しては「トップダウン」「硬直的・機械的」な検討でなく、「**地域の現場**」を踏まえた作業が肝要である。

- ・ 府省の検討体制--専門家・ステークホルダーから構成。地方代表が加わる場合にも都道府県・政令市・市町村から各1団体、かつ、標準的団体から選定される→多様な(深刻な)実情が反映されず、対応は遅れがち。
- ・ 府省の議論のなかではトップダウン型の改革が唱えられる傾向は強い(国の体制に対する強い信頼)。-地域の実情に合わない改革のおそれ。

② 見直しの基本的な方向性

- 長期的な視点に立ったフレキシブルかつ粘り強い取組みが必要である。10年単位の視点に基づいて取り組むことが大切である。
 - ・ デジタル改革における行政事務の見直しには「アジャイル」は必ずしもなじまない。市場では淘汰の原理が作用するが、独占的な行政事務における見通しの誤りは取組みに回復困難なダメージを与える。

Ⅲ 再解釈のポイント＝「量から質への転換」

18

③ボトムアップと地域ニーズ・フィードバック

- 府省・地方・民間の連携システムの構築に際してはボトムアップ型・地域ニーズ・フィードバック型を目指すべきである。
 - ・ トップダウン型の連携・調整体制は第1次分権前の社会に逆戻りさせる。
 - ・ **地域の現場を踏まえた、押し付けでない連携調整と地域ニーズをフィードバックする協議システムの構築が必要である(協議主体の決定権の保障)。**
 - ・ 圏域単位・継続性・恒常性を重視した協議システムを構築すべきである。多様な担い手の参加も重視するほか、協議体内の住民へのフィードバック・住民参加を保障すべきである(**意見対立・紛争を調停する仕組みも必要**)。

→ トップダウンに加え、ボトムアップの視点をビルトインした作業を長期的視点から推進することが、分権化社会の維持・発展に向けた「量から質への転換」を成し遂げ得る鍵である。

Ⅲ 再解釈のポイント = 「量から質への転換」

19

④ オールジャパン・横断的な検討を可能とする体制

○ 役割分担の見直しには、「ヒト」「組織」「財源」を含めた本格的な作業が必要となる。国・地方・民間を含めた**オールジャパンの推進体制**が構築されることが期待される。

- ・ 全国レベルでの共同機構、共同組織の職員の勤務形態の検討。
- ・ 財源-人口密度低下地域における地域・領域保全に必要な事務の負担はこれまで以上に重く評価される必要がある。
- ・ 個別の提案を受け止める仕組みとともに、**地域の実情を踏まえた分野別の横断的見直し**がされるルートを設けることが期待されている。

地方制度調査会におかれては、2040年、2050年、2060年を見通し、社会変化に柔軟に対応できる
枠組みづくりを目指した骨太の方向性を打ち出し
て頂きたい。

以上、ヒアリングの機会を頂戴し、
ありがとうございました。