

県と市町村の役割分担の考え方

平成16年2月

高知県企画振興部

1. 地方を取り巻く状況の変化

少子・高齢化の進行や、住民の価値観の多様化、経済社会活動の広域化・グローバル化など、社会を取り巻く環境が大きく変化する中で、地方は、従来の中央集権画一型の行政システムから脱却し、それぞれの個性、特性を活かした地域づくりや地域の活性化に自主的、自立的に取り組んでいくことが求められている。

そうした中、いわゆる「三位一体改革」の具体化により、国と地方の関係が大きく変わろうとしており、また、市町村合併の進展に伴い、市町村区域の拡大や行財政能力の向上など基礎的自治体である市町村のあり様も変わろうとしている。さらには、これまでのように行政が公共的サービスをすべて担っていくのではなく、住民と行政が協働関係の中で地域づくりを行っていくことも求められている。こうした新しい時代に対応する効率的で効果的な行政サービスを提供できる仕組みを構築していくため、住民と行政の関係、さらには広域的自治体である県と基礎的自治体である市町村との役割分担の見直しが求められている。

また、国においては地方制度調査会をはじめとして、都道府県合併や道州制の議論が活発に行われ、北海道における道州制特区の先行展開も議論され始めている。各地域においても、北東北地域で具体的に2010年の北東北3県の合体、合体後5～10年後道州制への移行を研究するなど、都道府県のあり方そのものを見直そうとする動きが出てきている。

こうした状況を踏まえれば、いずれは、県の存在そのものが問われ、現在の都道府県がより広域の「道州」に置き換わり、国は外交や防衛など真に国でなければできない仕事だけを行い、現在国の地方支分部局が担っている仕事をはじめ国の大部分の仕事を「道州」が行う仕組みになることが考えられる。と同時に、住民に最も身近な自治体である「市町村」が住民と協働して、現在の都道府県の大部分の仕事を担うという、市町村を中心とした分権型の地方自治体制を目指していくことになる。

2. 役割分担の基本的な考え方

現在の市町村合併や都道府県間の連携の状況、国民的な議論の成熟度などを見れば、直ちに、都道府県合併や道州制が具体化するとは思われない。

ただ、より住民に身近な自治体が、「自己決定、自己責任の原則」のもと地域の実情に即した行政サービスの提供や地域づくりを行うことが、受益と負担の関係の明確化につながり、分権型社会にふさわしい地方自治の確立につながっていくことには異論のないところである。当面の県と市町村の役割分担を考えるに当たっても、この視点は欠かすことができない。

このことから、「現状の法令により県の事務事業になっている」という既成概念にこだわることなく、

- ①地域の自己決定権が高まる
- ②住民の利便性が向上する
- ③トータルコストが住民の理解を得られる

など、「住民の側から見た時に、県・市町村（一部事務組合や広域連合など広域行政の手法を含む）のどちらがその仕事を担うべきか」といった視点に立って検討を行い、県と市町村の役割分担を見直していく。

3. 当面の県の取り組み

将来的には、県が行う行政サービスは「市町村、あるいは市町村の共同処理により対応できないもの」に限定し、県は「市町村を包括する広域的自治体としての機能に純化」していくものとする。

しかし、本県の市町村合併の状況からして、なお、小規模な町村が一定数残ることが予想されるなど、直ちに、県の仕事の大部分を市町村に移していくことは現実的でない。

また、住民と行政との関係についても、県、市町村といった垣根を越えて、地域で自ら考え行動する「住民力」を引き出すことによって、よりよいサービスの提供や地域の活力につなげていくことが求められている。

その意味では、市町村が主役となる分権型の地方自治を目指していく上でも、市町村の行財政能力の向上や地域の支え合いの仕組みづくりに向けた取り組みなど、市町村・地域の自立を支援していく必要がある。

こうしたことから、県は、

- ① 現在県が行っている仕事のうち、住民に身近な行政サービスや地域の実情に即した地域づくりにつながるものなど、市町村が行うことによって、より住民の満足度を高めていくことができるものについて、市町村の意向を踏まえ、市町村への財源移転を伴う権限移譲を進めていく。また、その際、単独の市町村で対応できないものであっても、一部事務組合や広域連合など広域行政の手法も探っていく。
- ② 分権時代にふさわしい市町村・地域の自立を支援していくため、市町村が地域における総合的な行政サービスの提供主体となっていくための助言や調整を行うとともに、住民や市町村とのパートナーシップのもとに地域における自立と協働の基礎となる地域の支え合いの仕組みづくりなどを進めていく。

こうした取り組みを進めていくことにより、三位一体改革の具体化による財政規模の縮小など、地方を取り巻く環境が大きく変化する中で、県の事務事業の質的な転換を図り、住民サービスの向上につなげていく。

(1) 権限移譲の推進

地域住民の意向を反映した事業の実施や行政サービスの展開を行っていくため、住民の生活に密着する事務は、住民に最も身近な自治体である市町村が実施していくことが求められている。

平成12年4月から施行された地方分権一括法により、それぞれの都道府県の実情に応じた市町村への権限移譲ができるよう「条例による事務処理の特例制度」が設けられた。本県では、この制度の活用はまだまだ不十分であるため、市町村の意向を踏まえ、制度の積極的な活用により、本県独自の権限移譲を進めていく。その際には、現在県が行っている事務事業を点検のうえ、市町村が真に地域の実情に応じた行政サービスや地域づくり等が可能となるよう、行政分野ごとの包括的な権限移譲や市町村の種類ごとの権限移譲、意欲のある市町村への権限移譲などの仕組みを構築する。と同時に、権限移譲に伴う適切な財源(交付金)措置を講じる(※)とともに、経費負担のあり方も含め県職員の派遣等の人的支援も検討する。

また、全国的な制度として、法令等により市町村の事務事業とすることが適切と考えられるものについては、市町村の意向も踏まえ、思いを同じくする県などとも連携し、国への制度改正の要望を行っていく。

(※) 地方財政法28条第1項

「都道府県がその事務を市町村が行うこととする場合においては、都道府県は、当該市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない」

(2) 市町村の財源の確保

三位一体の改革が進み、国庫補助負担金の廃止・縮減に伴う税源移譲が行われれば、本県のように自主財源の割合が低い市町村においては、必要な財源の確保が大きな課題となる。

このため、市町村側のさらなる行財政改革は必要となるが、市町村が必要な行政サービスを確実に実施できるよう、地方交付税による財源保障機能や財源調整機能の維持など、市町村の財源の確保について、引き続き国に対して地方の実情を訴えていく。

また、現在、県では、三位一体の改革等を受けて、市町村に対する県の単独補助金のあり方について検討を進めている。すでに役割を終えた補助金については当然廃止していくべきであり、市町村それぞれの取り組みに委ねるべきであるが、単に県の財政的な負担を減らすための市町村への事業の押し付け、負担の転嫁となってはならない。補助金の内容を十分精査し、市町村に求められている役割を果たしていく上で必要な財源については、市町村に対する関与を縮減する観点からも総合補助金への移行や交付金化を積極的に検討する。

(3) 県からの人的支援

本県の市町村の場合、市町村合併が進んだ後も比較的小規模な自治体が一定数残り、また、三位一体の改革等を受け、さらなる行財政改革の断行を余儀なくされることが予想される。市町村によっては、市町村に求められる役割を果たしていく上で、専門的な知識を有する職員の確保など、必ずしも十分な組織体制が備わっていないことも考えられる。

そのため、引き続き「こうち人づくり広域連合」への支援を行うとともに、市町村や地域の希望に応じて、市町村への職員派遣や市町村との人事交流などを積極的に進める。

(4) 県の機関の見直し

今後、県からの権限移譲などが進み、行政サービスを提供する機関としての県の役割が縮小していけば、主に県民に直接行政サービスを提供する機能を有する県の出先機関の権限など、そのあり方も見直さなければならない。

そのため、住民サービスの向上という視点はもちろん、市町村とのパートナーシップの構築、効率的・効果的な行政サービスの提供などといった視点に立って県の機関の見直しを併せて検討する。

(5) その他市町村等の自立に向けた支援

平成12年4月の地方分権一括法の施行に伴い、機関委任事務制度が廃止され、国、県、市町村は法制度上対等の関係となった。しかし、県と市町村の関係を見ても、各種報告事務やヒアリング事務等、ややもすれば市町村に対する過度の関与となっている例も見受けられる。このため、市町村が本来の市町村の役割を十分果たせるよう県の関与の見直しを行う。

また、県からの権限移譲の受け入れ等に際し、市町村が一部事務組合や広域連合などの手法を活用する場合、市町村間の利害が対立することも考えられる。そのため、県の調整機能を十分発揮し、広域行政に対する適切な助言等を行う。

さらには、円滑な市町村の再編に向けた調整や、研修のための市町村職員の受け入れ、県職員を地域に出すことによって住民・市町村等と連携した地域の支え合いの仕組みづくりを行うなど、市町村、地域の自立に向けた支援を行う。

4. 現在県の役割とされている事務事業の今後のあり方

(1) 広域事務(事務事業の対象や効果等が市町村の区域を越えるもの)

【現行の広域事務】

- | |
|--|
| <p>ア. 対象が市町村の区域を超え、一体的又は流動的である事務事業</p> <ul style="list-style-type: none">・広域に渡る計画策定や調査、大気汚染防止、広域交通、河川管理などのように、対象が一体的又は流動的であり、対応策の決定や実施に当たって整合性が求められるもの |
| <p>イ. 対象自体は市町村の区域を越えるものではないが、相互の関連性が高い事務事業</p> <ul style="list-style-type: none">・土地利用に関する業務などのように、対象は別々で切り離すことができるが、一方を利用すると他方の利用が進まなくなるなど、供給や利用の決定に当たって整合性が求められるもの |
| <p>ウ. 対象自体は市町村の区域を越えるものではないが、合理的な資源の再配分や交換が求められる事務事業</p> <ul style="list-style-type: none">・産業廃棄物処理や水資源管理などのように、利益を受ける地域と不利益を受ける地域が分かれており、地域資源の有効的な利用を図る上で、広域的な再配分や交換が必要となるなど、一体的な意思決定が求められるもの |
| <p>エ. 対象自体は市町村の区域を越えるものではないが、資源の集中投資が求められ、その事業実施に伴う効果が広域に及ぶ事務事業</p> <ul style="list-style-type: none">・高度医療サービスや大規模開発などのように、対象はいずれかの地域に限定されるが、それによってもたらされる効果が広域に及ぶなど、広域的な意思の調整や一体的な実施が求められるもの |

【今後の広域事務のあり方】

今後、事務事業の対象や最終的な効果等が1市町村の区域を越えるものであっても、単に市町村の区域を越えるという理由だけをもって県の役割とするのではなく、市町村、あるいは市町村が共同処理の手法を活用して行うことにより、住民サービスの向上につながるのではないかを検討する。

その際には、例えば、河川管理などのように、特に広域的な調整が必要な河川改修は県が行い、住民に身近な事務である河川区域内の占用許可は市町村が行うなどといった一連の事務の中での役割分担も含め検討する。

そうした検討の結果、県は、「明らかに全県的な影響や効果を及ぼすもの」、「市町村・市町村間の共同処理の手法を活用した際、的確な対応が困難、また、著しく非効率なもの」、「地域の一体的視点から総合的、計画的な企画・調整が必要のもの」等を行う。

(2) 連絡調整事務(国と市町村、市町村相互間の連絡調整等に関するもの)

【現行の連絡調整事務】

- ア. 地域の意見や要望などを集約し、国へ主張等を行うもの
- イ. 市町村相互間の利害調整等を行うもの
- ウ. 市町村に対して助言等を行うもの

【今後の連絡調整事務のあり方】

国と市町村、市町村相互間の連絡調整に係るものは、今後も県が行う。

ただ、三位一体改革に伴う地方に対する国の関与の縮小や情報化の進展を考えれば、国と市町村間の連絡調整事務は減少し、また、市町村合併の進展による市町村数の減少や市町村の行財政能力の向上などを考えれば、市町村間の連絡調整事務や市町村に対する助言等は量的に縮小する。

(3) 補完事務(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)

【現行の補完事務】

- ア. 事務事業の規模が大きく、その処理に大きな財政負担を生じ、一般の市町村では負担に耐えることができないもの
- イ. 事務事業の性質から高度な技術力や専門的な能力を必要とし、一般の市町村では各自必要な人材等を確保して処理することができない又は著しく非効率であるもの

【今後の補完事務のあり方】

いわゆる補完事務は、対象や効果が市町村の区域を越えるものではなく、本来市町村が事業主体となることが望ましいと考えられることから、県からの人的支援も検討の上、財源移転を伴う権限移譲を積極的に検討していく。

その際には、市町村間の共同処理によるスケールメリットの発揮といった視点からも、一部事務組合や広域連合などの活用、高度な技術力・専門的な知識等を有する職員の市町村間での共同活用なども併せて検討する。