

第3章 これからの都道府県の果たすべき役割

第1節 完全自治体化した都道府県

今回の地方分権による制度改正により、国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担うとされ、行政の中で地方自治体の果たすべき役割が大きくなるとともに、地方自治体には、その事務を自主的・自立的に処理していくことが求められることになった。

都道府県は、知事公選制の導入等による戦後改革により完全自治体となったといわれてきたが、これまでは、機関委任事務制度が存在していたため、国の出先機関的性格を有するとともに、市町村に対しては指導監督等の優越的地位に立つ存在であった。

しかし、今回の機関委任事務制度の廃止により、これからは、文字通り完全自治体化した、市町村と対等・協力の関係にある地方自治体として自らを位置づけ、拡大した「地域における事務等」を自主的・自立的に処理し、地域住民の福祉向上を図っていくことが必要とされるようになった。

市町村が、基礎的な地方自治体として、一般的に都道府県が処理する事務以外の「地域における事務等」を処理するのに対して、都道府県は、市町村を包括する広域の地方自治体として、「地域における事務等」のうち広域事務、連絡調整事務及び補完事務を処理するものとされている。

広域事務とは、「広域にわたるもの」であり、市町村の区域を超える事務、数市町村にわたる事務、都道府県の区域全体にわたる事務、全国的な事務のうち都道府県の区域におけるものの全てを含むものである。連絡調整事務とは、「市町村に関する連絡調整に関するもの」であり、国等と市町村との間の連絡調整、市町村相互間の連絡調整等の事務である。補完事務とは、「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」であり、事務の規模が大きく、その処理に大きな財政負担を生じ、一般の市町村ではその負担に耐えられないもの、事務の性質から高度な技術力や専門的な能力を必要とするために、一般の市町村で各自必要な人材等を確保して処理することが困難又は著しく非効率であるもの等である。ただし、この補完事務については、市町村の規模及び能力に応じて、

市町村でも処理することができる（第2条第3項）。

したがって、これからの都道府県の果たすべき役割は、完全自治体化した地方自治体として、市町村と適切な役割分担を図りつつ、これら広域事務、連絡調整事務及び補完事務を自主的・自立的に処理し、地域住民の福祉向上を図っていくことにあるといえよう。

第2節 都道府県と市町村の役割分担のメルクマール

(1) メルクマール設定の意義

前述したように、完全自治体化した都道府県は、市町村を包括する広域の地方自治体として、地方自治法第2条第2項の事務うち、広域事務、連絡調整事務及び補完事務の3種類の事務を処理することとなった。しかしながら、これらの都道府県の事務について規定する地方自治法第2条第5項の表現は、かなり抽象度の高いものであり、また、旧地方自治法のような具体的な事務の例示はなくなった。一方、旧地方自治法と同様に、地方自治法第2条第6項は、都道府県と市町村は、その事務を処理するに当っては、相互に競合しないようにしなければならないとしている。

そのため、国との関係からみて地方が処理すべきとされる事務全体について、今後、都道府県と市町村との間で具体的にどのように役割分担していくべきかが改めて問題となってくる。そこで、都道府県の行政活動の実態を踏まえた上で、都道府県が処理すべき事務であるか否かを判断するに当たっての基準となるいくつかのメルクマールを設定してみることにした。

なお、これらのメルクマールは、白黒をつけるような絶対的な基準ではなく、都道府県が重点的に担う事務であるか否かを判断する相対的な物差しとして設定したものである。したがって、これらメルクマールによって都道府県の役割とされる事務であっても、場合によっては市町村が行うことが考えられ、また、市町村の広域的な連携によって対応できるものもあるものである。

(2) 6つのメルクマール

地方が処理すべき事務のうちで、都道府県が処理すべき事務であるか否かを判断する際の基準として、次の6つのメルクマールを設定した。これらに該当する事務については、都道府県が重点的な役割を担うべきものであると考える。なお、ここで「広域的」というのは、市町村の区域を超える広がりを意味するものである。

産業（製品・サービスの生産・供給）に係るものであるか

産業の育成、産業活動に対する指導・監督や規制、さらには産業活動に伴い発生した結果に対する対策等、産業（製品・サービスの生産・供給）に係るものは、主として都道府県が担うとするものである。これは、一般的に、産業活動やその及ぼす影響は広域的なものであるからである。

これに対して、生活（製品・サービスの消費）に係るものは、一般的に、その活動が家庭等の市町村の区域内で行われるため、主として市町村が担うということになる。

法人等に係るものであるか

公益法人等法人の設立、指導・監督、規制及び育成等、法人に係るものは、主として都道府県が担うとするものである。これは、一般的に、法人の活動は広域的なものが中心であり、その数も都道府県が個別に把握して対応することが可能な範囲内にあるからである。

これに対して、個人に係るものは、一般的に、個人の活動（特に生活行動）は市町村の区域内を中心に行われるとともに、個人を都道府県が個別に把握して対応するのは、その数からして困難であるため、主として市町村が担うものとなる。

なお、法人でない団体等であっても、それらが広域的な活動をするものである場合には、それらに係る事務は主として都道府県が担うべきものである。

行政対象が広域的に一体のものであるか

行政の対象が広域的に一体であるものについては、当該行政は、主として都

道府県が担うとするものである。これには、山地、河川、海岸等既に存在するものが広域的に一体である場合と、交通ネットワークや情報ネットワーク等整備すべきものが広域的に一体である場合とがある。

行政需要・行政対象が広域的に散在しているものであるか

まず、サービス行政において、行政需要が広域的に散在し、広域的に対応した方がよいものについては、主として都道府県が担うとするものである。これは、需要と供給の関係の効率性からくるものであり、供給サイドからみれば、ある施設等が広域的な利用を想定している場合には、それは主として都道府県が整備すべきものとなる。

また、規制行政等においても、行政対象が広域的に散在し、広域的に対応した方がよいものについては、主として都道府県が担うとするものである。これは、広域的に同じ基準で取り扱った方が不均衡が生じず合理的であるということからくるものである。

相当高度の専門性を必要とするものであるか

高度の専門的知識や技術を必要とする試験研究や検査等、相当高度の専門性を必要とするものについては、主として都道府県が担うとするものである。

市町村を包括する団体という性格に係るものであるか

市町村を包括する広域的な地方自治体としての性格に係るものについては、当然のことながら、主として都道府県が担うとするものである。市町村間の連絡調整、国と市町村の連絡調整、市町村への支援等が考えられる。

(3) 地方自治法上の3種類の事務との関係

上記6つのメルクマールと地方自治法第2条第5項に規定する3種類の事務との関係について言えば、これらのメルクマールは、都道府県の行政活動の実態を踏まえて抽出されたものであるが、結果的には、これらのメルクマールにより主として都道府県が担うとされる事務は、広域事務、連絡調整事務あるいは補完事務のい

れかに該当することとなるものである。したがって、見方を変えれば、これらのメルクマールは、どのようなものが都道府県の処理すべき広域事務、連絡調整事務あるいは補完事務に該当するのかについての基準を示したものであるとも言える。

各メルクマールと地方自治法の規定する3種類の事務との関係を具体的に示せば、次のとおりである。

- ・メルクマール、及びにより主として都道府県が担うとされた事務は、地方自治法上の「広域事務」に該当する。
- ・メルクマールにより主として都道府県が担うとされた事務は、地方自治法上の「広域事務」又は「補完事務」に該当する。
- ・メルクマールにより主として都道府県が担うとされた事務は、地方自治法上の「補完事務」に該当する。
- ・メルクマールにより主として都道府県が担うとされた事務は、地方自治法上の「連絡調整事務」又は「補完事務」に該当する。