

第6章

市町村と都道府県の事務配分①

－広島県における「条例による事務処理特例」と
「事務の代替執行」の運用事例から－

日本都市センター 研究員 黒石 啓太

はじめに

本章では、広島県における地方自治法（以下、「自治法」という。）上の制度である「条例による事務処理特例」と「事務の代替執行」の運用状況に注目し、市町村と都道府県の間での事務配分について検討する。

「条例による事務処理特例」（自治法第252条の17の2）の制度は、第一次地方分権改革の成果として導入されたものであり、これによって地域の実情に応じ、都道府県の条例により、都道府県から市町村に権限を移譲することが可能となった。同制度の運用状況には都道府県によって大きな差異があり、その意義や課題を画一的に論じることには限界がある¹。

2014年の自治法改正によって導入された「事務の代替執行」（自治法第252条の16の2）は、普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体の求めに応じて、協議により規約を定め、当該他の普通地方公共団体の事務の一部を、当該他の普通地方公共団体の名において管理執行すること（事務の代替執行）を可能とする制度である。

このうち、「条例による事務処理特例」については、前述のとおり、都道府県によってその運用状況に大きな差異があるものの、全国的に一定数の運用がなされているが、「事務の代替執行」については、全国的にみてもその運用事例はごく少数である。

そこで、本章では、「条例による事務処理特例」制度を数多くの運用している実績を有し、また「事務の代替執行」についても運用している広島県へのヒアリング調査の結果を報告する²。

1 それぞれの都道府県における「条例による事務処理特例」制度の運用については、黒石啓太（2020）「都市自治体と都道府県の関係性に関する一考察－『全国市長会決議』と『条例による事務処理特例』に注目して－」『都市とガバナンス』第34号、pp.112-127も参照されたい。

2 以下の記述は、2021年11月22日に広島県地域政策局市町行財政課へのヒアリン

1 「条例による事務処理特例」制度の運用

(1) 基本的な方針

広島県では、2004（平成16）年に「広島県分権改革推進計画」を策定している。この中で、市町が住民に身近な行政を総合的に担う自己完結型自治体へと転換し、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現していくことを基本理念として掲げ、福祉をはじめとする住民に身近な行政サービスやまちづくりについては市町が担い、他の市町を含めた調整等が必要となる広域的な事務については県が担うということが適当であるとの基本的な考え方に立っている。

この「広島県分権改革推進計画」に基づいて、広島県では、地域づくりの総合的な行政主体としての市町の構築をめざして、市町の規模による差を設けることなく、事務権限の移譲を推進している。その結果、権限移譲の対象事務数は全国トップレベルとなっている。

2010（平成22）年度には、権限移譲について検証も行っている。ここでは、新たな移譲は市町の実情に応じて進めるべきという意見があったことから、県から市町へ移譲可能な事務・権限を取りまとめた「移譲可能リスト」を提示し、市町の主体的な選択に基づいて、権限移譲を進めていくこととしている。

2014（平成26）年度には、上記計画の策定から10年が経過したということで、再度検証を行った。この検証の結果、福祉やまちづくりの分野を中心に総合性や自主性の発揮の面での効果が認められたが、一方、専門性が高く事務処理件数が少ない事務などについて課題が残っているものもあったことを踏まえ、市町行財政課では「県から市町への権限移譲の成果と今後の取組について」（2015（平成27）年2月26日）をとりまとめて、市町間の共同処理や広域連携の

グ調査の結果を踏まえ、筆者が解釈、構成、執筆したものである。したがって、本章の記述に残りうる誤りについての一切の責任は筆者が負うものである。

具体化を検討していくこととした。具体的な内容としては、専門性が特に高い事務のうち、公害防止、生活衛生、社会福祉法人の監査や大規模小売店舗立地法関連の4事務を中心に検討することとなった。また、連携中枢都市圏構想の取組みとの連携についても、2016（平成28）年度以降に実施していくこととした。くわえて、事務処理の件数が極めて少ない事務については、地域密着性等も踏まえて最適な実施主体を検証していくこととしている。

2014（平成26）年度のとりまとめを踏まえ、2015（平成27）年度には、市町事務の市町間の連携や県による補完、実施主体の整理について検討、調整を行った。具体的には、移譲事務のうち専門性が特に高く支援要望がある前述の事務については、県とノウハウを有する3市（広島市、呉市、福山市）による連携・補完の取組みを実施することとなった。また、児童自立生活援助事業については、当初17市町に対して権限移譲していたが、児童福祉法改正等で都道府県の責務等が拡大したことから、2016（平成28）年4月に移譲可能リストから削除し、県が実施することとした。さらに、市町の課題を踏まえ、2016（平成28）年4月から、要望のあった市町の行政不服審査事務を県が一括して受託している。

（2）導入時の経緯

広島県において「条例による事務処理特例」を積極的に運用することとなった経緯としては、やはり前述の「広島県分権改革推進計画」によるところが大きい。市町と県の間での事務実施主体等の変更については、「条例による事務処理特例」以外にも、自治法上の事務委託、私法上の事務委託のほか、施設管理主体を財産の帰属も含めて移転するなど様々な方法がある。さらに、単独の市町では規模や性質の面で実施困難な事務がある場合にも、市町同士の一部事務組合や広域連合、あるいは県と市町による広域連合のような共同処

理、近隣自治体への委託といった方法など、移譲の具体化に当たっては多様な方法を検討した。

法制度上は多様な方法が考えられるが、「条例による事務処理特例」を用いた場合、権限が完全に市町に移ることになるという点に特徴がある。権限そのものを市町に移す方が、住民に身近な行政サービスは住民に身近な行政主体である市町により担われるのが望ましいという分権改革の理念に合致するものであると思われることから、広島県ではこのような方法を活用しているとのことであった。

(3) 近年の運用実績

広島県における2018（平成30）～2021（令和3）年の「条例による事務処理特例」の運用事例を紹介すると、新規の移譲としては、農業用ため池の届出の受付事務（農業用ため池の管理及び保全に関する法律）がある。このほかに追加移譲として、大気汚染防止法、浄化槽法、廃棄物処理法、覚せい剤取締法、動物愛護管理法、社会福祉法、建築基準法、医療法にくわえて、広島県屋外広告物条例に関する事務について市町への権限移譲を行っている。

近年は、受付事務（経由事務）に関する権限移譲が多いが、なかには、措置命令・業務停止命令に関する事務などの権限移譲も行っている。市町にすでに一定の許認可権限が移譲されている場合には、法改正により新設された権限についても既移譲事務の関連事務として追加移譲することで、緊急事案が発生した場合においても、市町で一元的な対応が可能となることから、移譲を行っているところである。

なお、県から権限を移譲した事務について、事業者等に改善命令などを行う必要が生じた場合には、県は市町にアドバイスはできるが、直接に処分を行うことはできないことになる。

(4) 市町との協議・調整の方法

「条例による事務処理特例」の運用にあたって、広島県ではおおむね以下のような流れで行っている。まず、「移譲可能リスト」に基づき、市町に事務概要を説明したうえで、市町と県の事業所管課間において権限移譲に関する意向について照会し、その後、市町の権限移譲総括課（総務課など）と県の権限移譲総括課である市町行財政課が協議することになる。この過程での具体的な協議の方法としては、文書、メール等によるやり取りというのが主なものとなる。最終的には県が条例を改正したのち、市町に情報提供するという流れになる。

(5) 市町の反応や受け止め

県から市町への権限移譲については、2014（平成26）年の検証の際、市町にアンケート調査を実施したことがある。この中では、旅券交付など、窓口のワンストップ化などによって住民に身近なサービスを一元的、総合的に提供できる体制整備を進めることができたという意見などが出ており、市町も概ね肯定的な受け止めであったという。

広島県では「平成の大合併」期に一定程度合併が進んだが、この際には、「合併で広域化した市町は、総合的な行政主体として、住民に身近な事務は自己完結的に処理する」という考え方があったことから、一定程度の事務を市町に受け入れてもらっているのではないかとのことであった。

(6) 運用をめぐる課題

「条例による事務処理特例」の運用にあたっては、生活衛生分野など専門性が特に高い事務や年間処理件数が極めて少ない事務などは、市町単独では専門人材の確保、ノウハウの蓄積の面でなお課題

が残っている。

市町の要望や意見等については慎重に検討し、引き続き実践的な研修や、県、広島市、呉市および福山市による同行支援等の取組みを実施する必要があるという。

2 広島県と大崎上島町との間における 公害防止に係る「事務の代替執行」

(1) 制度の枠組みと事例の概要

広島県と大崎上島町の間では、2008（平成20）年4月、公害防止に関する6つの事務を「条例による事務処理特例」によって権限移譲が行われている。これらの事務のうち、特に高い専門性が必要となる審査・立入検査について、2016（平成28）年4月以降、県が「代替執行」している。

権限移譲を行っている公害防止に関する6つの事務というのは、それぞれ大気汚染防止法、水質汚濁防止法、ダイオキシン類対策特措法、特定工場における公害防止組織整備法、広島県生活環境保全条例、瀬戸内海環境保全特措法に基づく事務である。

なお、2020（令和2）年度の実績として、各種届出の審査が11件、立入検査が9回あり、立入検査については町の職員が同行するかたちで実施している。

(2) 検討の経緯

大崎上島町では、権限移譲により、届出といった経由事務を行うとともに審査や立入検査の事務を行うこととなっていたが、専門性が高く、支援が必要との声が上がってきたという。そのようななか、2014（平成26）年、2015（平成27）年度に県が実施した調査で、町から「専門性が高く、単独での事務処理が困難である」という声

が上がり、新たな支援、取組みが必要との強い要望を受けた。

これを受けて、県ではまず市町間連携の可能性を検討したところであるが、大崎上島町全体が離島であるため、早期に市町間連携の取組みを始めることは容易ではない状況であった。

そこで、県による補完の方法について検討したが、離島であるという地域の事情もあって、町内に県の出先機関もないなかで事業者や住民へのサービスが低下しないようにする必要があった。また、緊急事案が発生したときに、町自らが緊急対応を行う必要があった。そこで、町と協議をした結果、町も当該事務についての権限を持って事務処理に一定程度関与できる「事務の代替執行」が最適との考えに至った。

(3) 今後の「事務の代替執行」制度の運用可能性

「事務の代替執行」については、体制上、事務処理が困難となった市町が権限を有しながら県や近隣市町から支援を受けることができる仕組みであるが、一方で課題もあると感じているとのことであった。例えば、県に代替執行を求める市町に対して、やはり一定の費用負担を求めざるを得ず、県と市町の間で費用負担についての調整が必要になる。また事務の権限は代替を求めた市町に残るため、代替を求める市町のほうにも当然一定の事務処理体制を残さなければならないことになる。

このため、県では市町が事務事業を行う際にアドバイスを رفتたり、必要な支援や補完を行うなどして対応することを考えているとのことであった。

おわりに

本章では、広島県における「条例による事務処理特例」と「事務

の代替執行」の運用状況について報告し、市町村と都道府県の間での事務配分のあり方を検討した。

「条例による事務処理特例」の運用において、広島県では、地方分権改革の理念に基づき、「広島県分権改革推進計画」を策定して、住民に身近な事務については市町が担うことを前提とした権限配分を構想し、実際に運用しているところである。一方、地域の特性などを踏まえ、専門性の観点などから市町では処理の難しい事務がある場合には、限定的ではあるが「事務の代替執行」制度も運用しながら、持続可能な行政のあり方を模索している。

人員や財政上の課題もあって、「条例による事務処理特例」や「事務の代替執行」の運用は都道府県によってさまざまであるが、本章で紹介した広島県の事例はいくつかの示唆を与えるものであろう。