

【研究ノート】

市町村は地方分権改革の制度を主体的に活用しているか ——条例による事務処理特例制度による指定都市への権限移譲を事例として

川崎市役所 職員
鈴木 洋昌

1. 本稿の背景と目的

2000年の分権改革により、国と地方の関係は対等協力とされ、都道府県¹と市町村の関係も同様となった。こうした中、基礎自治体である市町村には、補完性の原則に基づき、その有する権限等を積極的に活用し、住民に身近な公共的な主体としての役割を担い、住民の福祉の増進を図り、持続可能な地域社会を構築していくことが求められている。

また、この改革によって、機関委任事務の廃止とともに、関与のルール化とこれに伴う紛争処理のための機関の設置や条例による事務処理特例制度（以下「事務処理特例」という。）の導入などが行われた。その後も、農地法に基づき農地転用許可権限等が移譲される指定市町村制度や、災害救助法の救助実施市など、権限移譲を希望する市町村に対して、都道府県の権限を配分する仕組みが導入されてきた。

このうち、農地法の指定市町村制度については、地方六団体が「これまでの地方分権改革の取組みの中で特筆すべき決断」と評価していた²。しかしながら2021年4月時点の指定数を見ると、62団体にとどまり、それほど増えていない。一方、事務処理特例による農地転用の許可権限等の移譲も行われてきてお

¹ 本稿では、指定都市との関係を明示している場合は道府県を用い、それ以外は都道府県とした。

² 2015年1月30日の『「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」の閣議決定を受けて』

り、2021年4月現在600近い団体に移譲されている。

指定市町村制度のように利用が低調な分権改革の制度がある中、本稿は、事務処理特例による権限移譲を取り上げ、当該制度が住民に身近な市町村によって主体的に活用されているのか分析することを目的としている。

なお、本稿の内容は私見であって、所属する組織のものでないことをあらかじめお断りしておく。

2. 事務処理特例の概要等

2.1 事務処理特例の概要

事務処理特例は、地域の実情に応じて、知事又は都道府県教育委員会の権限に属する事務の一部を市町村に移譲するものであり、法令に明示的に除外規定がない事務等の場合、移譲の対象となる。

2000年の分権改革以前、県知事は、自治法153条2項に基づき、市町村長に一方向的に事務を委任でき、また同法153条3項に基づき、市町村職員に補助執行させることができた。当該規定は、1947年の地方自治法施行時からあり、例えば、1979年度に、都道府県の権限の市町村への移譲を実施、又は検討中であったのは25府県であった（田中1979：16）。こうした状況をとらえ「県知事権限の市町村長への委譲は、いまやまさに「ブーム」的状況を呈しつつある」（神奈川県公務研修所1979：39）ともされていた。

2000年に創設された事務処理特例でも、知事が移譲を求める場合、法252条の17の2第2項に基づき、市町村との協議が必要であるものの、市町村の同意は必要ない。この理由として事務処理特例が「住民の身近な事務は地域の実情に即し、市町村の規模能力等に応じて、基礎的な地方公共団体である市町村に対して、可能な限り多く配分されることが望ましいとの考え方に立って設けられたものであり、個々の市町村の恣意等により、この制度の実効が決定的に左右されることとなることは必ずしも適切でないと考えられることによる」（松本2017：1355）。

一方、市町村が求める場合、当初、法定手続はなかったが、第27次地方制

度調査会答申を受け、2004年5月の法改正により、法252条の17の3第3項で、議会の議決を経て、市町村から知事に対し、その権限に属する事務の一部を処理することを要請できるようになった。この場合、同4項で、知事は速やかに協議しなければならないとされるにとどまっている³。

こうした中で、市町村からは、都道府県と市町村が対等ではなく、使いにくい、決定権が都道府県にあり、市町村はお願いするだけといった意見も出されている⁴。

しかしながら、政府の各種会議で事務処理特例は一定の評価がなされ、積極的な活用が呼びかけられている。地方分権改革有識者会議は「都道府県は、条例による事務処理特例制度を活用しつつ、市町村への事務・権限の移譲に積極的に取り組むことが必要である」(地方分権改革有識者会議2014:10)、さらに、第30次地方制度調査会も中核市等について「多様である現状を踏まえると、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することとすべきである」(第30次地方制度調査会2013:10)としている。

2.2 事務処理特例の活用状況

表1に、事務処理特例による移譲対象法令数を示した。2000年の制度導入以降、移譲対象法令数は最高・平均・最低ともにおよそ2倍に増加してきており、多くの都道府県で活用されていることがわかる。

このうち、指定都市所在都道府県の平均をみると、全体と比較して法令数がより多くなっており、2005年4月の静岡市の指定都市移行後は指定都市所在都

³ 2015年の提案募集では、中核市市長会が、都道府県知事への要請が皆無であり、この要因として議決という非常に高いハードルが設定されていることを指摘し、その緩和を求めた。しかしながら、最終的に現状維持となった。

⁴ 2012年12月の第30次地方制度調査会第25回専門小委員会において、全国市長会を代表した明石市長の泉房穂は、事務処理特例制度は「なかなか使いにくい。なぜか。それは都道府県と市町村が実質的には対等でないからであります。対等でないところで相談を申し上げても、決定権が都道府県にある以上、市としてはお願いするだけでございます。ルール化がぜひ必要だと思います」とした。

道府県の移譲法令数が最高となっている。この要因としては、指定都市所在都道府県では、指定都市への権限移譲が多くなる傾向にあることが考えられる。

事務処理特例について、市町村からは都道府県とは対等でなく、使いにくいといった意見が寄せられているものの、実態としての譲対象法令数は増加しており、また、指定都市所在都道府県においてより移譲法令数が多い状況にある。

3. 先行研究と検討対象等

3.1 先行研究の概要

事務処理特例に係る先行研究のうち、本稿の内容にかかわるものとして、大きく実際の運用等に関する研究と、統計的手法を用いた研究をあげることができる。

第1に、実際の運用に関する研究としては、対象や地域を絞った運用等の分析が行われている。具体的に、生沼ほか（2006）は、都道府県の事務処理特例の運用状況とともに、屋外広告物の権限移譲の実態をアンケート調査により分析している。この結果、都道府県は、権限移譲に係る市町村への財政措置を適切に行う必要があること、原則として都道府県自身における適切な事務執行を確保したうえで、市町村への権限移譲を行うべきであることなどが指摘されている。藤巻（2013）は北海道を対象としたアンケートの分析を通じ、市町村は事務処理特例を道の下請けをさせる制度と認識していることや、職員数の減少や財源不足など、市町村が抱えている課題等から移譲に消極的であることを指摘している。鹿谷（2017）は秋田県の事務処理特例の運用を取り上げ、分権改革前の事務委任規則と事務処理特例条例では法的位置づけの点では大きな変化があったものの、内容の点では変化を伴っていなかったこと、権限移譲推進条例が制定され、パッケージ化と「手あげ方式・段階方式」による項目ごとの事務権限の移譲が可能となり、「地域の実情」に応じた取組が可能となっていることを指摘している。小泉（2008）は静岡県を取り上げ、市町村への事務移譲法律数日本一となった具体的な取組を紹介している。この中では、権限移譲において市町村の受け皿づくりが重要であり、移譲にあたって市町村の職員を県に

受け入れたり、県、政令市、中核市、事務処理市などの連絡調整を行う協議会を設置し、許認可事務事例の検討を行ったりしていたという。

藤巻(2013)の研究を踏まえれば、職員数の減少などから市町村は事務処理特例による権限移譲に消極的であるものの、鹿谷(2017)や小泉(2008)の研究成果からは、適切な財政措置やパッケージ化といった都道府県側の積極的な姿勢が移譲の推進に影響を与えることが指摘できる。

第2に、都道府県・市町村の政治的状況や環境等の要因など、統計的手法を用い、事務処理特例の活用促進要因を分析する研究が行われている。門脇2016は、党派性やキャリアに起因する知事の選好は、その都道府県の自治体間分権に対する積極性の違いに影響を与えることを実証している。具体的には、①知事選において自民党から支援を受けた知事は、自治体間分権を積極的に進めること、②知事選において社民党ないし共産党から支援を受けた知事は、自治体間分権に消極的であること、③市町村での勤務経験(市町村職員、市町村議会議員、市町村長)がある知事は、自治体間分権を積極的に進めることを指摘している。朴2020は事務処理特例を体系的に研究しており、単年度データと、時系列のパネルデータを用いて計量分析を行い、権限移譲に与える要因を分析している。この結果、都道府県知事の得票率など、政治的な要因が大きいこと、与党議席率が低い地域であるほど権限移譲の実績が多いこと、財政的に厳しい都道府県ほど権限移譲を進めることなどを指摘している。また、単年度データを用い、市町村の政治要因を分析しているものの、各都道府県の構成市町村の割合等を用いており、県内市町村総体としての分析にとどまっている。伊藤2011は、移譲の促進要因として、権限移譲交付金について、単位あたり権限移譲交付金と主要指標との相関関係などの分析を行っている。この中では、大都市人口比率(指定都市、中核市、特例市)と法律1件あたり交付金あるいは1市町村あたり交付金が正の関係にあること、指定都市を有する道府県について市町村歳入に対する交付金比率を①単純平均超と、②単純平均未満とに区分し比較すると、移譲法律数の平均は①では法律数が多く、②と大きな差があることなどを指摘している。さらに、財政的に比較的余裕のある道府県では単位

当たり交付金が比較的多く、移譲に積極的であることなどを結論づけている。

このように、統計的手法を用い、都道府県・市町村の政治的状況等と事務処理特例の関係を分析した研究においても、都道府県知事等の要因や、移譲事務交付金額など、都道府県側の状況が作用していることなどが指摘されている。また、都道府県の構成市町村を総体としてとらえた研究が行われている。

一方、指定都市と道府県の関係について、指定都市移行過程を取り上げ、事例分析が行われている（佐々木 2002、岩崎 2002 など）。移行過程では、道府県の同意を得る必要があり、その意向が指定都市移行後の県単独事業の取り扱いなどに強く反映されてきた。特に、「県並み」を標榜する指定都市に対して、道府県人口に占める割合が小さい場合には、他の自治体に回せる財源が増えるという主張が道府県からなされることが多く（岩崎 2002：10）、道府県の意向が重要とされてきた。

また、個別の事務権限の移譲過程における道府県と指定都市の関係については、高圧ガス保安法の許認可や災害救助法の応急救助に係る事務について分析されており、この中でも道府県の意向が重要であることが指摘されている（鈴木 2021）。

このように、先行研究においては、多くの権限が指定都市に移譲される指定都市移行時や、個別の権限移譲の場合でも、道府県の意向が重要であり、その影響が大きいとされてきた。

ただし、基礎自治体として、住民の利便性の向上をめざし、総合的な行政運営を進めるために、必要な事務を積極的に求める場合もあると考えられ、先行研究で提示されているような、職員数削減等のために権限移譲に消極的であり、都道府県の対応に依拠した基礎自治体像が本来の姿かについては疑問が残る。

本稿では、こうした先行研究を踏まえながら、道府県に比肩するとされる指定都市においても、道府県の意向を踏まえながら、事務処理特例が活用されているのか分析していく。

3.2 本稿の対象、検討の視点、枠組み

3.2.1 本稿の対象

本稿は、道府県と指定都市の間において、事務処理特例がどのように活用されているかを分析するものである。事務処理特例は、地域の実情に応じ、権限移譲が可能となる制度として一定の評価がなされている一方、基礎自治体からは都道府県に決定権があるなど、課題が投げかけられている。都道府県と市区町村間の事務権限の移譲については、「市区町村の立場に立つのか、都道府県の立場に立つのか、自治体全体の立場に立つのかで、多義的」(金井 2010: 103)であり、その評価は難しい。こうした中で、同制度に基づく権限移譲の推進要因とともに、指定都市移行時の活用状況を分析することで、地方分権改革の制度がどのような場合に活用されるのか明らかにでき、今後の地方分権改革の推進に何らかの示唆を得ることができると考えるためである。

また、指定都市を対象とするのは、先行研究では、事務処理特例の活用において都道府県主導であり、どちらかというに移譲に消極的な存在として市町村が位置付けられている中で、平成の大合併を経て、市町村の平均人口は拡大し、指定都市の平均人口は縮小しており、指定都市における道府県・市町村間関係を明らかにすることで、他の市町村における同制度の活用は何らかの示唆が得られると考えられるためである。さらに、「日本人の5人に1人が政令指定都市に住んでいる」(北村 2013: i)とされるように、人口で全国の約20%と、大きなウェイトを占めるに至っており、研究成果が与えるインパクトも大きいためである。また、指定都市は、他の市町村と比較すると、注目されることも多く、新聞報道をはじめ、さまざまな情報等が入手可能なためである。

このように指定都市移行時を含め、事務処理特例の活用を取り上げるため、本稿ではもうひとつの大都市制度である都区制度が適用されている東京都は対象としていない。

3.2.2 検討の視点と検討の枠組み

本稿の検討の視点は次の2つである。

1 点目が道府県、指定都市、それぞれの環境・財政要因や、政治的要因等が事務処理特例の活用に与える影響であり、パネルデータを用いた計量分析により、検証していく。

2 点目が指定都市への移行の影響であり、移行時には多くの法定事務が移譲される中で、こうした事務と合わせて、指定都市移行が事務処理特例による権限移譲に与えた影響や効果を明らかにしていく。

計量分析においては、移譲対象となった法律数に着目する。法律数を分析対象とした場合、規定された事務数は法により異なるのではないかとの指摘もあり得る。ただ、事務数を分析対象としても、処理件数は異なり、権限の重要度等を勘案した分析は容易ではない。こうした中で、先行研究も踏まえ、本稿では法律数を用いるとともに、法律に基づく移譲事務を事務権限と経由事務に分類して分析を行う。経由事務は文書を受け付け、これを道府県に送付する行為であり、住民への一定のメリットはあるものの、事務権限の移譲よりは指定都市の事務執行に与える影響は小さい。こうしたことから、両者を区分して分析することで、重要度に応じた一定の分析が可能となる。また、都道府県内構成市町村を総体としてではなく、道府県とそれぞれの指定都市の関係としてとらえ、分析を行う。

一方、こうした計量分析は 20 市を対象として条例施行時点での法律数に着目するものとなる。このため、本稿では指定都市移行時を取り上げることで、協議段階からの状況を分析していく。

4. 道府県の移譲法令数等と指定都市の対応

4.1 計量分析の概要

事務処理特例による権限移譲について、先行研究のように、道府県の要因が強く影響するのか、指定都市の要因が影響しているのか、両者が影響し合っているのか、2016 年から 2020 年までのパネルデータを用いて、分析を行う。

被説明変数としては、指定都市への移譲法律数とし、実質的な事務権限に係る法律数と、経由事務のみの法律数の 2 つを用いる⁵。説明変数については、道

表1 事務処理特例による移譲対象法令数

	00	01	02	03	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
都道府県	平均	27	30	31	32	42	48	51	55	57	60	57	58	59	60	60	61	62	62
(a)	最高	63	67	73	80	114	115	115	120	122	128	120	124	126	126	125	126	125	128
	最低	5	7	8	8	8	8	10	21	24	18	15	15	15	15	15	16	16	16
うち指定	平均	35	37	40	40	59	63	64	69	71	75	71	71	73	75	76	74	74	74
都市所在	最高	62	67	68	67	114	115	115	120	122	128	120	124	126	126	128	125	126	128
(b)	最低	17	17	18	15	15	15	25	25	25	18	15	15	15	15	15	16	16	16
	平均	8	7	8	8	17	15	13	14	14	14	14	14	14	15	16	14	14	12
(b)-(a)	最高	-1	0	-5	-13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	最低	12	10	10	7	7	7	15	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

注) 2004年・2005年の資料は欠損

出典) 2000年から2003年は地方六団体資料、それ以外は地方行政調査会資料を用い筆者作成

表2 記述統計量

	事務 権限	事由	道府県						指定都市				面積 比率	人口 比率					
			財政力 指数	実質収 支比率	知事 任期数	知事 得票率	知事与 党比率	法定 移譲	財政力 指数	実質収 支比率	市長 任期数	市長 得票率			市長与 党比率	法定 移譲			
平均	23.16	13.51	0.69	0.92	2.56	0.71	0.36	3.00	0.86	1.65	2.30	0.62	0.32	3.00	0.17	0.42			
中央値	21.00	13.00	0.68	0.50	2.50	0.73	1.00	0.89	1.20	1.20	2.00	0.64	0.34	3.00	0.14	0.40			
最小値	7.00	0.00	0.39	0.00	1.00	0.48	0.00	0.70	0.00	0.00	1.00	0.30	0.00	0.00	0.01	0.15			
最大値	54.00	36.00	0.93	4.70	5.00	0.91	0.81	7.00	1.02	5.30	4.00	0.89	0.71	6.00	0.38	0.65			
標準偏差	11.43	9.82	0.16	0.97	1.01	0.12	0.32	2.90	0.09	1.41	0.97	0.14	0.22	2.28	0.13	0.13			
出典	筆者作成	筆者作成	決算統計	『全国首長名鑑』 自治総研	『全国首長名鑑』 自治総研	『全国首長名鑑』 自治総研	『全国首長名鑑』 筆者作成	『全国首長名鑑』 一括法資料より	決算統計	決算統計	『全国首長名鑑』 自治総研	『全国首長名鑑』 自治総研	『全国首長名鑑』 自治総研	『全国首長名鑑』 自治総研	一括法資料より	『全国首長名鑑』 自治総研	『全国首長名鑑』 自治総研	『全国首長名鑑』 自治総研	『全国首長名鑑』 自治総研

出典) 筆者作成

府県・指定都市の財政状況を表す変数として財政力指数、実質収支比率、知事・市長の政治状況を表す変数として期数と得票率、与党比率、さらには、自民党の推薦等を受けている場合は自民支持ダミーを設けた。あわせて、「国による権限移譲の影響をみるため、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（以下「一括法」という。）」による都道府県、指定都市への法定移譲法律数を用いた。そして環境変数として指定都市の道府県人口や面積に占める割合を用いた⁶。こうした変数の記述統計量等は表2の通りである。なお、財政関係は前年度のデータを用い、それ以外は当該年の4月時点のものを用いた。

当該モデルで想定される符号を表3に示した。道府県の権限移譲は行政改革の一環として進められることも多く、財政が厳しいほど移譲を進めると考えられることから、道府県の財政力指数等についてはマイナス、指定都市は逆にプラスになると想定する。また、安定した知事・市長ほど権限移譲を進めると考えられるため、期数と得票率、与党比率、自民支持はプラスになると想定される。また、指定都市へ法律での移譲が進めば、特例条例による移譲は減少することからマイナス、道府県への移譲は地域の実情に応じた特例条例による移譲の可能性が増えることから、プラスになると考えられる。

環境変数として、道府県に占める人口等については、割合が小さい場合には、他の自治体に回せる財源が増えるという主張がなされることが多いという先行研究からは、道府県の状況が優先され、小さいほど移譲法律数が増え、マイナスになると考えられる。

4.2 計量分析結果

計量分析の結果を表4に示した⁷。

⁵ 具体的な権限移譲法律数については、地方行財政調査会の資料を用い、指定都市への移譲の有無について道府県の例規集や公報とともに、条例アーカイブ (<https://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>) を活用し、確認を行った。

⁶ 複数の指定都市が位置する府県については、その合計の割合を用いた。

表3 計量分析で想定される符号

		事務権限	
道府県	財政力指数	-	
	実質収支比率	-	
	知事期数	+	
	知事得票率	+	
	知事与党比率	+	
	知事自民支持	+	
	法定移譲数	+	
	指定都市	財政力指数	+
		実質収支比率	+
市長期数		+	
市長得票率		+	
市長与党比率		+	
市長自民支持		+	
法定移譲数		-	
指定都市人口比率		-	
指定都市面積比率	-		

出典) 筆者作成

表4 分析結果

		事務権限 (固定効果)		經由 (固定効果)			
		係数	P 値	係数	P 値		
道府県	財政力指数	-15.299	0.295	2.623	0.683		
	実質収支比率	0.245	0.310	0.024	0.822		
	知事期数	-0.014	0.928	0.070	0.290		
	知事得票率	-0.611	0.713	-1.733	0.021	*	
	知事与党比率	1.217	0.223	-0.263	0.549		
	知事自民支持	-0.088	0.903	0.475	0.138		
	法定移譲数	0.372	0.000	**	0.105	0.000	**
	指定都市	財政力指数	29.582	0.011	*	13.501	0.008
実質収支比率		-0.012	0.960		0.159	0.125	
市長期数		-0.345	0.046	*	0.018	0.805	
市長得票率		0.456	0.606		0.554	0.159	
市長与党比率		-1.583	0.167		-1.021	0.046	*
市長自民支持		-0.052	0.901		-0.217	0.239	
法定移譲数		-0.496	0.000	**	-0.007	0.880	
指定都市人口比率		-28010.000	0.000	**	2539.100	0.284	
指定都市面積比率	-234.000	0.009	**	36.536	0.342		
調整済決定係数		0.657		0.195			

出典) 筆者作成

注) *は5%水準、**は1%水準で有意なものを示す

財政関係については、事務権限、經由事務ともに、市財政力指数とはプラスの関係となったものの、他の財政関係指標で有意なものはみられなかった。人口比率、面積比率について、事務権限はマイナスであったが、經由事務は有意な値を得ることはできなかった。一方、一括法による法定移譲法律数について、道府県はプラスとなったものの、指定都市への移譲数は事務権限でのみマイナスとなった。

こうした結果からは、財政状況に関して、道府県と指定都市では、先行研究のように道府県の状況が優先されるものではなく、指定都市側の財政状況が影響していることがうかがわれ、必ずしも道府県主導といったものではないこと

⁷ F 検定の結果、Pooling モデルよりも固定効果モデルのほうが、Hausman 検定の結果、random モデルよりも固定効果モデルのほうが適当との結論のため、固定効果モデルによる推計を行っている。

が指摘できる。

また、道府県での人口比率や面積比率が小さい場合にはより指定都市に移譲が行われる傾向にあることも指摘でき、割合の小さい場合には、他の市町村に道府県が注力するため、権限移譲を進めているとも推測される。この点では、道府県の状況が優先されているともいえよう。さらに、一括法により、指定都市への法定移譲が進むことで事務処理特例は減少するとともに、道府県に移譲された場合でも、道府県は状況に応じて事務処理特例により指定都市へ移譲を進めることが指摘できる。

このように、道府県と指定都市の間においては、両者の立場が交差しながら、事務処理特例が活用されており、必ずしも都道府県の主導とはいえない状況にあるといえる。

ただし、こうした分析は指定都市移行後の都市の状況であり、次章では指定都市移行という法定権限が多く移譲される時期を対象に分析を行っていく。特に、指定都市は移行後に道府県を介さず国から直接関与を受けることによって、当該市は主体性を増していくとも考えられ、移行時にはどのような対応が行われていたかを含め検討していく。

5. 静岡市の指定都市移行と事務処理特例

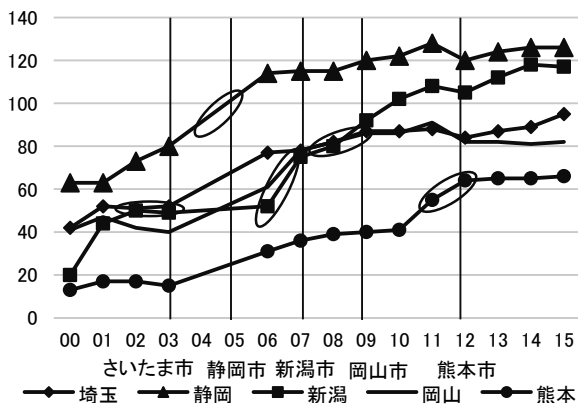
5.1 人口要件緩和後の対応概況

図1に事務処理特例が導入された2000年以降、平成大合併に伴う人口要件緩和等により、県内ではじめて指定都市に移行した都市が所在する道府県の移譲法令数を示した。なお、2004年、2005年は、調査が行われていないため、2003年から2006年を結ぶ形で示している。また、横軸の指定都市名は移行年を示している。

これからは、2005年に指定都市に移行した静岡市、2007年に移行した新潟市で当該年に県の移譲法令数が急激に増加していることが指摘できる。

また、表5のとおり、指定都市移行の基本協定書で示された事務処理特例による移譲事務数をみると、事務移譲法律数日本一を掲げている静岡県において⁸、

図1 人口要件緩和後の指定都市所在県の移譲法令



注) 2004年・2005年の資料は欠損

出典) 地方六団体調査、地方行政調査会資料より筆者作成

表5 事務処理特例での移譲事務数

都市名	移譲事務数	都市名	移譲事務数
さいたま市(確認書(2002年6月13日))	記載なし	堺市(確認書(2005年5月10日))	記載なし
静岡市(基本協定書(2003年11月6日))	540	岡山市(基本協定書(2007年12月25日))	111
浜松市(基本協定書(2005年10月28日))	406	相模原市(基本協定書(2008年11月18日))	80
新潟市(基本協定書(2005年11月29日))	255	熊本市(基本協定書(2010年10月26日))	43

出典) 指定都市市長会 2006・2016等より筆者作成

指定都市に移行した静岡市の移譲事務数が非常に多いことが分かる⁹。なお、基本協定書では移譲事務数のみが示されているものもあり、ここでは法令数では

⁸ 静岡県の職員がこうした点を強調しているほか(小泉 2008)、ホームページ等でも日本一である点をうたっている(<https://www.pref.shizuoka.jp/j-no1/kengen-ijyo.html>: 2021年11月20日閲覧)。

⁹ 表に示した指定都市については、さいたま市以外は中核市からの移行であり、移行前の法定権限は同様の状況にあると考えられ、こうした比較も可能と考えている。

なく、その数を示した。

このように指定都市移行時に事務処理特例による移譲事務数が多く、また、指定都市人口要件の70万への緩和を適用してはじめての移行となった静岡市の状況を分析し、事務処理特例の活用状況とともに、その交渉過程では先行研究のように道府県主導となっていたのかについて分析していく。

5.2 静岡市と県の動向等

静岡県においては、市町村主導の地域づくりが全国的に注目されはじめていた1989年ごろから、「市町村や広域行政組織の役割の拡大を図ろうとする機運が出て」きており、「総務部内（林省吾部長）に限られてはいたが、「静岡県に政令市ができないか」といったことが既に話題になっていた」（小泉2008：67）。

2002年12月18日には、有識者からなる静岡県行政改革会議が「県の権限を大幅に移譲し、これからの政令指定都市のモデルとなる静岡型政令指定都市の実現を目指した取り組みを行うべきである」との意見を出した¹⁰。これを踏まえて、2003年3月に改定された「静岡県行財政改革大綱」においても、市町村と県との関係の見直しのひとつとして、静岡型政令指定都市誕生に向けた取組が位置づけられている。

また、1993年から2009年まで静岡県知事を務めた石川嘉延は、2003年1月に内政改革案を公表し¹¹、同年11月には、それをもとに検討を行ってきた静岡県内政改革研究会（座長：古川俊一（筑波大学社会学系教授））から「静岡県内政改革研究会報告書」が出されている。この中では、「指定都市については、法定の移管事務だけでなく、できる限り多くの県の事務を移譲する新しいタイプの指定都市（新型指定都市）を実現するとともに、新型指定都市以外の

¹⁰ 2003年2月21日の静岡県議会定例会における滝田光男の一般質問

¹¹ 指定都市の移行にあたっては道府県の意向が重要とされるが、知事の石川は指定都市に前向きであった。実際、山本彰彦が一般質問で知事の発言等について質問したのに対して、静岡市長の小嶋善吉は、指定都市に関して「従来から石川知事さんの力強い御支援があり、本市といたしましても、意を強くしている」と述べている（2001年6月20日の旧静岡市の定例会）。

表6 静岡県の権限移譲計画と実績

計画名	計画期間	計画数		実績数		計画名	計画期間	計画数		実績数	
		法令	事務	法令	事務			法令	事務	法令	事務
第1次計画	1998～2000	36	147	37	156	ふじのくに第1期計画	2011～2013	53	673	59	676
第2次計画	2001～2003	42	362	60	470	ふじのくに第2期計画	2014～2016	57	685	60	460
第3次計画	2004～2006	88	1,118	131	1,303	ふじのくに第3期計画	2017～2019	23	267	32	392
第4次計画	2007～2009	22	220	42	375						

出典) 静岡県 2020 : 5 より筆者作成

市町村の区域については、県も加わる「広域連合」を設置し、あたかも県内の全ての地域が指定都市で構成されるような県内構造を構築する」とされている(静岡県内政改革研究会 2003)。このように、知事の石川は指定都市と広域連合による県内構造をめざし、当該団体に多くの権限を移譲する考えを有していた。

こうした考えは実際の移譲法令数にも明らかにあらわれている。静岡県は事務処理特例による権限移譲に積極的に取り組んでおり、法令数は2005年から16年間にわたり、都道府県の中で最大となっている¹²。この権限移譲計画と実績を表6に示した。

多くの権限が計画に基づき移譲されていることがうかがわれるが、とりわけ静岡市が指定都市に移行した2005年を含む第3次計画で法令数と事務数が大きくなっている。特に、静岡市が指定都市に移行予定であった2005年に法令で44(うち法令任意移譲12)、事務数で682(うち法令任意移譲263)と大きな数の移譲が計画されていた(静岡県 2003)。

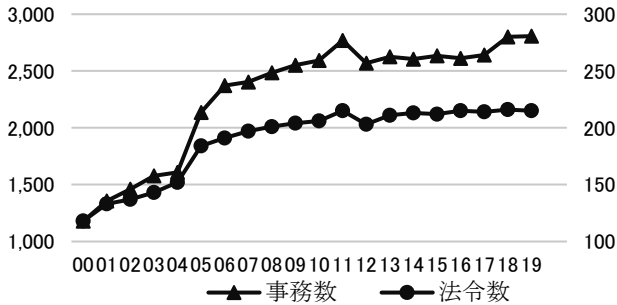
実際、図2に示した通り、年度別に移譲法令数、事務数の推移をみると、静岡市が指定都市に移行した2005年に大きく増加していることがわかる。具体的には2004年の151から2005年には184、事務数は1,610から2,135と急増している¹³。さらに、翌年の2006年についても、権限移譲法令数は7、事務数

¹² 静岡新聞 2020年11月20日WEB版 2021年11月20日閲覧

¹³ https://www.soumu.go.jp/iken/pdf/090313_5_4.pdf 2021年11月20日閲覧

市町村は地方分権改革の制度を主体的に活用しているか

図2 静岡県の移譲法令と事務の年度別推移



出典) 静岡県 2020 : 5. より筆者作成

は236が加わり、多くなっている。

このように移譲計画と移譲数からみると、静岡県は、静岡型政令指定都市の実現に向け、事務処理特例において、一定のイニシアティブを発揮しながら、静岡市により多くの権限移譲を進めようとする考えをもち、それを実践してきたといえる。

5.3 静岡県と静岡市の交渉経過

静岡市と清水市は、2003年4月の新静岡市の発足後速やかに指定都市移行に向けた静岡県との正式協議に着手できるように、前年から県市連絡会を設置し、協議を行ってきた。移譲対象事務としては、法令に基づく必須事務並びに任意事務、これに関係する国の要綱・通知に基づく事務、そして県の単独事業に基づく事務をあわせ約1,000件の事務が明らかになっていた¹⁴。知事のスタンスもあり、最初の協議の場にリストさえ提示していない千葉県などとは全く異なるといえる(佐々木2002:201)。そして、「政令指定都市への移行の目的は、みずからのことはみずからの手で対処していこうとします自己完結型都市の実現」であり、「市民に身近な市に必要な権限が移譲されますよう、県に対しては

¹⁴ 2003年4月23日の市議会臨時会における市議会議員の佐野慶子の質問に対する市理事の井戸一美の答弁

積極的に権限の移譲について働きかけをしまいたい」というものであった¹⁵。

新静岡市の発足後、2003年5月9日に開催された第1回の県市連絡会では、静岡県政令指定都市の実現を目指し、可能な限りの権限移譲を行うこと、及び2005年4月1日の移行を実現するため、直ちに協議に着手し、2003年8月を目途に移譲事務の内容を確定させることの2点を内容とする移譲事務に関する協議方針を決定した。この県市間の協議の中で主要な検討課題となったものは、法令任意事務のうち、河川管理事務の取扱い、法令必須事務であるが事業量が膨大となる道路管理事務の引継方法、さらには、県債償還金の取扱い、当せん金付証券(宝くじ)の販売収益金の配分、県の単独助成事業の取扱いなどであった。県の事務処理特例に基づく事務については、長期的かつ総合的な観点から、別途、県・市間において協議を行い、静岡県における計画的な分権の推進を図っていくとされた(指定都市市長会2006:1526)。2003年10月策定の県の権限移譲計画では、基本的な考え方において、役割分担の明確化を掲げ、具体的に「新たに政令指定都市に移行する市へ対しては、まちづくりの基本に係る事務を中心に、積極的な権限の移譲を進める」(静岡県2003:1)とされた。

2003年8月28日には「政令指定都市移行に伴う静岡県・静岡市の権限移譲等に関する基本合意」を締結し、事務処理特例に関して、県が条例等に基づき独自に市に移譲する事務については、計画的に可能な限り市へ移譲することを基本とし、県・市間で協議するとされた。

2003年9月時点の移譲事務の対象について、「法令必須は822項目、法令任意は28項目の事務が挙げられており」、法令任意のうち、「主に河川管理の具体的内容等につきまして現在、協議を進めている」とされていた。また、「県独自の移譲事務につきましては、県の第3次権限移譲推進計画におきまして一層の権限移譲を推進すべく調整を行っており」、「75法令、約1,000件の事務が移譲の対象」となっていた。さらに、「県単独助成事業については80事業、事業費は約28億円」であり、「県に継続実施していただく事務事業について現在協

¹⁵ 2003年4月23日の市議会臨時会における市議会議員の佐野慶子の質問に対する市理事の井戸の答弁

議を行っている」としていた¹⁶。

このように、法令に基づく必須事務並びに任意事務、これに関係する国の要綱・通知に基づく事務、そして県の単独事業に基づく事務を合わせて約 1,000 件ということは前年にわかっていたものの、それ以外に、事務処理特例によるものも含めた県の権限移譲推進計画に基づく移譲事務が多かったことが分かる。一方、この時点での移譲にあたってのスタンスは、先述のとおり、積極的に権限移譲を働きかけていくものであったが、県単独助成事業については、「本市が独自に実施をすることが原則」としつつも、「県下を対象に一律または同一の基準により実施をしている事務事業で、静岡県民がひとしく恩恵を享受する事務事業や、広域性や公共性などにより、静岡市民のみならず静岡県民が広く恩恵を享受する事務事業、さらには静岡県民の生命、財産を守るため、緊急に実施をする必要がある事務事業、静岡県独自の政策に基づき実施をしている事務事業など」は、「県に継続して実施をしていただく考えて協議に臨んで」いたという¹⁷。

こうした点を踏まえれば、県条例に基づき、権限移譲を受け、交付金の対象となる事務処理特例よりもむしろ県単独助成事業の取扱い等が課題になっていたと考えられる。実際、2003年10月17日に静岡市は要望事項を静岡県に提出しているが、この主な項目は、県単独助成事業への補助事業継続、河川管理などに関する事項であり、事務処理特例による権限移譲には言及されていなかった。

最終的に、2003年11月16日に静岡県知事と静岡市長は、権限移譲等に関する基本協定を締結し、静岡市の指定都市移行に伴う県市間の権限移譲等の枠組みが確定した。この結果、法令等に基づく事務 945（法令移譲事務 850、国の要綱・通知に基づく事務 95）、事務処理特例による事務 540、県単独助成事業 75 などとなり、絞り込みが行われた。また、事務処理特例による移譲事務は移譲年次が明記され、全てが 2005 年 4 月の移行時に移譲されるものではなかった。

¹⁶ 2003年9月26日の定例会における市議会議員の千代公夫の質問に対する市理事の井戸の答弁

¹⁷ 2003年9月29日の定例会における井上恒弥の質問に対する市理事の井戸の答弁

これに先立ち、2003年10月29日には、静岡県第3次権限移譲推進計画が策定されており、この中で、多くの権限移譲が位置づけられていたのは既述のとおりである。最終的に2005年4月に事務処理特例により移譲された事務は39法令、403事務であった。

このように、静岡市の指定都市移行に伴い、多くの事務が事務処理特例により権限移譲され、こうした事務を身近な市が担うこととなった。ただし、単独事業などと比較して、特に課題が顕在することはなかったといえる。また、千葉県・千葉市のような事例とは異なるものの、静岡県全体の中で指定都市がどのような役割を担うかという視点から取組が進められてきたのであり、静岡市側はどうしても要望する立場であり、その主体性は相対的に小さかったといえる。

一方、指定都市の最大の効用として、「大都市として相互に政策の交流がなされ、切磋琢磨がなされること」があり、「指定都市へ移行した市にとっては、施策比較の対象が、これまでの同一府県内市や近隣市から、全国の大都市になり、先輩指定都市と伍することが求められることになる」という。特に、「各行政分野ごとに開催される大都市主管者会議は、大都市の職員間の政策交流の場、政策ネットワークの形成の場として有効であり」、指定都市への移行に伴い、「直ちにその開催都市になることも、当該市に指定都市としての自覚を植え付けるもの」(岩崎 2006:335)となっており、指定都市間で比較参照されるようになる。

岩崎の指摘を踏まえれば、指定都市移行後に、県市関係が変化していくことも考えられる。こうした関係の変化は、知事・市長との関係と、県と市という組織に分けて考える必要はあるが、例えば、静岡県知事の川勝平太と静岡市長の田辺信宏の関係について「信頼関係が失われている」¹⁸とされる中で、特別自治市制度と特別区制度に関する認識など相違が目立つ形となっている¹⁹。この事例は、移行から一定期間を経た指定都市側が主体的に自らの考えを述べる一

¹⁸ 2021年5月25日静岡新聞WEB版 <https://www.at-s.com/news/article/shizuoka/906184.html> 2021年11月20日閲覧 知事の川勝の発言

¹⁹ 2021年11月27日静岡新聞WEB版 <https://www.at-s.com/news/article/politics/shizuoka/826763.html> 2021年11月20日閲覧

例としてとらえることもできよう。

6. 本稿の結論と残された課題

本稿の検討から次の点が指摘できた。

1点目に、事務処理特例に基づく移譲に係る法律数について、指定都市の財政的要因が影響していること、道府県の面積や人口に占める指定都市の割合が小さいほど、より権限移譲が行われていることが指摘できた。この結果からは、事務処理特例に係る先行研究のように、道府県側が強い影響をもっているといった一方的な関係ではないことが指摘できるのである。

2点目の指定都市の移行における事務処理特例の活用について、静岡市の事例では、静岡県が提示した県全体の構造を踏まえながら、自己完結型都市を目指す静岡市と、静岡型政令指定都市の構想の具現化を目指す静岡県の間で、調整が行われた。この過程では、相対的に県側の主体性が大きく、静岡市は要望する立場であったといえる。

本稿の結果を踏まえれば、指定都市全体では事務処理特例を活用し、権限移譲を受けていることが指摘でき、そこでのスタンスは道府県主導というものばかりではなく、指定都市の意向等も踏まえながら進められているといえる。ただし、指定都市移行の過程では、どうしても道府県の主体性が大きいのである。

このように、指定都市移行時をはじめ、道府県側の主体性が大きい中において、道府県・指定都市の関係を実態として対等・協力のものとしていくには、移行後に指定都市側がどのように道府県に対応していくかも大きいと思われる。あえて、静岡県と静岡市のように、関係性を悪化させる必要はないが、道府県主導ではなく、指定都市の立場をしっかりと伝えていく必要がある。こうした点では、二重行政の解消とともに、住民サービスの充実に必要な権限の移譲をしっかりと求めていくべきであり、地域の実情に応じた事務処理特例の活用が重要となる。この活用にあたっては、第30次地方制度調査会の答申を踏まえ、指定都市と都道府県の事務処理を調整し、いわゆる「二重行政」を解消するための協議の場として2014年の地方自治法改正により設置された指定都市・都

道府県調整会議の開催等も考えられる。

本稿では、指定都市・都道府県調整会議には言及することができなかったが、今後の課題としたい。

また、本稿では指定都市移行の事例として、静岡市を取り上げたが、指定都市移行時に事務処理特例による移譲事務数が少なかった熊本市の分析等はできていない。また、事務処理特例ができた2000年以降指定都市に移行した岡山市や堺市の事例も言及できていない。こうした静岡市以外の詳細な分析についても今後の課題としたい。

引用文献

地方分権改革有識者会議 (2014) 『個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～』

第30次地方制度調査会 (2013) 『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』

藤巻秀夫 (2013) 「北海道における事務処理特例制度の活用状況について」『札幌法学』24巻2号、235-270

伊藤敏安 (2011) 「道府県から市町村への権限移譲と財政的地方政府間関係」『地域経済研究』22号、3-21

岩崎恭典 (2002) 「政令指定都市と都道府県 —第二次分権の基本設計のために」『自治総研』vol.28 No.11、1-22

門脇康太 (2016) 「自治体分権と知事：事務処理特例制度の分析」『資本と地域』11、1-21

金井利之 (2010) 「自治体への事務権限の移譲と分権改革」『都市問題研究』62(1)、94-107

神奈川県公務研修所 (1979) 『地方自治の現状と課題 県をめぐる諸問題を中心として』

北村亘 (2013) 『政令指定都市：百万都市から都構想へ』中央公論社。

小泉祐一郎 (2008) 「市町村への権限移譲日本一の秘訣」『自治実務セミナー』第47巻第1号、66-71

松本英昭 (2017) 『新版 逐条地方自治法 第9次改訂版』学陽書房

生沼裕・板垣雅幸 (2006) 「都道府県・市町村間における権限移譲の現状と課題—屋

市町村は地方分権改革の制度を主体的に活用しているか

- 外広告物事務を例に一」『地域政策研究』第9巻第1号、13-33
- 朴相俊（2020）『47都道府県の地方自治「市町村への権限移譲」に見る制度運用の比較研究』大阪大学出版会
- 佐々木信夫（2002）『「自治体」の改革設計』ぎょうせい
- 鹿谷雄一（2017）「分権改革による都道府県・市町村関係の変容：秋田県における事務処理特例制度の受容を素材に」『秋田法学』58、77-101
- 指定都市市長会（2006）『大都市制度史（資料編）IV』放送大学教授天川晃監修・財団法人東京市政調査会編集
- 静岡県（2003）『静岡県第3次権限移譲推進計画』
- （2020）『ふじのくに権限移譲推進計画（第4期）』
- 静岡県内政改革研究会（2003）『静岡県内政改革研究会報告書』
- 静岡市（2006）『政令指定都市への歩み』
- 鈴木洋昌（2021）『広域行政と東京圏郊外の指定都市』公職研
- 田中義孝（1979）「〈分権化構想〉をめぐって」『法律時報』51（7）、14-19

（すずき ひろまさ）
（2022年1月24日受理）