

第5章 国・県・市町村の役割分担の現状

1 地方自治法の規定の整理

(1) 国の役割

地方自治法では、国が重点的に担うべき役割を以下のとおり定めている(法第1条の2第2項)。

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

全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施

その他国が本来果たすべき役割

併せて、同条同項では、()「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」とするとともに、()「地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」と規定している。

(2) 地方公共団体の役割

地方公共団体の役割については、「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」と規定されている(法第1条の2第1項)。

また、地方公共団体の事務として、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」とされている(法第2条第2項)。

(3) 都道府県の役割

都道府県は、「市町村を包括する広域の地方公共団体」として、上記の地方公共団体が処理する事務(法第2条第2項)のうち、以下のものを処理すると規定されている(法第2条第5項)。

広域にわたるもの(広域事務)

市町村に関する連絡調整に関するもの(連絡調整事務)

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(補完事務)

(4) 市町村の役割

市町村は、「基礎的な地方公共団体」として、地方公共団体が処理する事務のうち、都道府県が処理するとされるものを除く事務を処理すると規定されている（法第2条第3項）。

ただし、都道府県が処理するものとされる事務のうち「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（補完事務）については、市町村は、「当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる」と規定されている（法第2条第3項）。

2 事務の実施主体からみた役割分担の現状

現在の国、県、市町村の役割分担を、主な事務の実施主体に着目して整理すると表2のとおりである（詳細は資料編参照）。

表2 事務の実施主体からみた役割分担一覧表（抄）

| | 国 | 県 | 市町村 |
|------|---|---|--|
| 基本安全 | <ul style="list-style-type: none"> ・司法、外交、通貨 ・防衛 ・防災 | <ul style="list-style-type: none"> ・警察 ・防災 | <ul style="list-style-type: none"> ・消防 ・防災 |
| 生活環境 | <ul style="list-style-type: none"> ・地球環境保全 | <ul style="list-style-type: none"> ・公害防止 ・産業廃棄物 | <ul style="list-style-type: none"> ・住民登録・戸籍 ・上水道 ・公害防止 ・一般廃棄物 |
| 福祉健康 | <ul style="list-style-type: none"> ・健康保険、年金 ・医師・医薬品 | <ul style="list-style-type: none"> ・児童福祉等 ・生活保護 ・地域保健 ・病院・薬局 | <ul style="list-style-type: none"> ・介護保険 ・高齢者・障害者・児童福祉 ・生活保護 ・国民健康保険・年金 ・地域保健 |
| 教育 | <ul style="list-style-type: none"> ・私立・公立大学（認可） ・国立大学 ・教科書検定 | <ul style="list-style-type: none"> ・私立学校（認可） ・県立高等学校等 ・市町村立小中学校教職員給与等負担 | <ul style="list-style-type: none"> ・市町村立小中学校等 |
| 産業労働 | <ul style="list-style-type: none"> ・経済・金融政策 ・通商、関税 ・公正取引の確保 ・産業再生、業界指導 ・創業・新事業支援 ・（中小企業対策） ・職業紹介 ・労働基準 ・職業能力開発 | <ul style="list-style-type: none"> ・企業誘致 ・創業・新事業支援 ・中小企業対策 ・商店街振興 ・職業紹介 ・職業能力開発 | <ul style="list-style-type: none"> ・（企業誘致） ・（中小企業対策） ・（商店街振興） ・職業紹介 |

| | | | |
|--------|--|--|--|
| 建設 | <ul style="list-style-type: none"> ・国道（指定区間） ・一級河川 | <ul style="list-style-type: none"> ・国道（指定区間外） ・県道 ・一級河川（指定区間）、二級河川 ・流域下水道 ・都市計画（区域区分） ・建築確認 | <ul style="list-style-type: none"> ・市町村道 ・準用河川 ・公共下水道 ・都市計画（地区計画等） ・建築確認（特定行政庁） |
| 農林水産 | <ul style="list-style-type: none"> ・食料需給 ・国営土地改良 ・農地転用（4 ha 超） ・国有林 ・保安林指定・解除（重要流域） | <ul style="list-style-type: none"> ・生産振興 ・農家経営支援 ・県営土地改良 ・農地転用 ・県有林 ・保安林指定・解除（重要流域以外） ・治山事業 | <ul style="list-style-type: none"> ・生産振興 ・団体営土地改良 ・農業委員会 ・市町村有林 |
| 国土交通通信 | <ul style="list-style-type: none"> ・水資源開発 ・エネルギー ・交通政策 ・情報・通信、放送 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域情報化 | <ul style="list-style-type: none"> ・（地域情報化） |

これを1で整理した地方自治法の区分に当てはめると、国が担っている事務のうち、

- ()前記1(1)の「国際社会における国家としての存立に関わる事務」に該当するものとしては、司法、外交、防衛、通貨、経済・金融政策、通商、関税など
- ()同「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」については、教科書検定、労働基準など
- ()同「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業」に該当するものとしては、健康保険・年金、国道等広域的な社会資本整備、基幹的産業政策、食料需給、エネルギー、広域交通、通信、全国放送など

を挙げることができる（ただし、の全国的な統一基準等を定める事務については、実施主体に着目したこの表では明示されないものも多い）。

一方、地方の役割としては、警察、消防、公害防止、廃棄物処理、水道、福祉、地域保健、小・中・高等学校教育、中小企業対策、商店街振興、都市計画、道路・下水道等の都市基盤整備、農地整備などが該当する。これによると、身近な行政分野を地方が幅広く担っている状況がうかがわれる。

ただし、現在国で実施している事務で、前記の国の役割の ~ に該当す

るとは思えないもの、すなわち「地方で実施すべきもの」も存在する。その例を挙げると、以下のとおりである

職業紹介や労働基準監督など労働行政

CATVやコミュニティFMの許可など地域放送行政

バス、タクシーの許認可など地域交通行政

ガソリンスタンド登録、ガス料金認可など地域エネルギー行政

さらに、現在もっぱら地方が実施している事務について、権限等の一部が国に残されているものも多数存在する。表の中ではこれに該当するものとしては、4haを超える農地転用などであるが、これについては、複数の県にまたがるものであればともかく、そうでなければ、実質的な事務処理はすでに県で実施していることもあり、国が担う理由は乏しいのではない。

3 法制度の仕組みからみた役割分担の現状

国、県、市町村の役割分担に関し、国が定める法制度の中でそれぞれがどのような役割を果たしているかの観点から整理すると、表3のとおりである。

表3 法制度の仕組みからみた役割分担一覧表（概要）

| | | 関係法令 | 国 | 地方 |
|------|--------|----------|--------------------------|---------------------------|
| 警察 | 警察活動全般 | 警察法等 | 警察制度の企画・立案、県警察の基本経費の国庫支弁 | 警察活動 |
| | 生活安全警察 | 少年法、風営法等 | | 少年の健全育成、防犯普及啓発 |
| | 交通警察 | 道路交通法等 | 基準設定 | 交通違反指導・取締り、交通管制、運転免許、交通安全 |
| 環境 | 公害防止 | 大気汚染防止法等 | 規制基準の設定 | 条例による上乗せ基準 工場への指導等 |
| | 廃棄物対策 | 廃掃法 | 処理業、処理施設の設置基準 | 処理業、処理施設許可 ごみ処理 |
| | 自然保全 | 自然環境保全法等 | 全国的に貴重な自然の保全 | 地域の貴重な自然の保全 |
| 健康福祉 | 高齢者福祉 | 介護保険法 | 要介護状態区分の設定、事業の設備・運営の基準 | 介護保険の実施、事業者・施設の指定・許可 |
| | | 老人福祉法等 | 施設の設備・運営の基準 | 措置、相談、施設の設置・認可 |
| | 児童福祉 | 児童福祉法等 | 施設の設備・運営の最低基準 | 施設の設置、入所・通所措置 |
| | 生活保護 | 生活保護法 | 保護基準、事務審査 | 保護の実施、施設の設置・認可 |
| | 地域保健 | 地域保健法 | 基本方針の策定 | 保健所、市町村保健センター |

| | | | | |
|------|----------|---------------------|--|--|
| 教育 | 初等中等教育 | 学校教育法、教育職員免許法等 | 基準設定（学校設置、教育課程、教員免許、学級編制等） 教科書検定の実施 | 小中高等学校の設置・運営、教員免許状の授与、学級編制 私立高等学校の設置認可 教科書採択 |
| | | 義務教育費国庫負担法等 | 小中学校の教職員給与、施設建設費の国庫負担 | 小中学校教職員給与の県費負担、県費負担教職員の任命 |
| | 高等教育 | 学校教育法等 | 国立大学の設置・運営（独法人化）、大学等の設置認可 | 公立大学の設置・運営 |
| 産業経済 | 中小企業対策 | 新事業創出促進法、中小企業支援法等 | 基本方針の策定や支援制度の枠組みづくり | 企業等の計画承認、低利融資・助言等各種支援策の実施 |
| | | 信用保証協会法 | | 県信用保証協会 |
| | 商業・商店街振興 | 商店街振興組合法、中心市街地活性化法等 | 基本方針の策定や支援制度の枠組みづくり | 組合設立認可、各種支援策の実施、活性化計画策定・推進 |
| | 計量 | 計量法 | 計量単位の統一等基本事項 | 検査、検定の実施 |
| 労働 | 職業能力開発 | 職業能力開発促進法 | 職業能力開発大学校、事業主等支援制度の枠組み・実施 | 高等技術専門校、事業主職業訓練の認定・支援 |
| 建設 | 道路整備 | 道路法 | 国道の路線指定、国道の新設・改築・管理、道路構造の基準 | 県道・市町村道の路線認定、国道（指定区間外）・県道・市町村道の新設・改築・管理 |
| | 都市計画 | 都市計画法 | 都府区域指定の要件・指定の同意、都市計画決定の同意、技術的基準の設定 | 都府区域の指定、都市計画決定 |
| | 建築基準 | 建築基準法 | 建築物の構造等の基準の設定、資材検定機関の指定 | 条例による制限又はその緩和、建築確認 |
| 農林水産 | 農地保全・整備 | 農地法 | 農地転用の許可（4ha超） 許可基準（法、政令） | 農地転用許可 |
| | | 土地改良法 | 国営土地改良事業 | 県営・団体営土地改良事業 |
| | 農業経営 | 農業改良助長法 | 協同農業普及事業の運営指針制定、交付金交付 | 協同農業普及事業の実施（地或農業改良センター設置等） |
| | 農村振興 | 農振法 | 農用地確保基本指針の策定、県の農振地或整備基本方針の同意 | 農振地或整備基本方針（県）、整備計画（市町村）策定、農振地或の指定 |
| | 林業振興 | 森林法 | 全国森林計画、保安林指定・解除（重要区域） | 地或森林計画、保安林指定・解除（重要区域以外） |

この表等からは、

- ()地方の事務の多くが国の法制度に基づくこと。
- ()法制度の中で、国は方針の策定や基準の設定など基本的な部分を担い、実施は地方が行っていること。
- ()地方が主体となっているものについても、同意等の国の関与が行われていること。
- ()場合によっては、国は制度をつくるだけで実施はすべて地方に任せているものもあること。
- ()同じ事務で、広域的なものは国、地域的なものは地方などエリアで役割分担しているものもあること。

などを読み取ることができる。

これは、()わが国の行政システムが、国の権限が強い「中央集権型」であり、かつ、()同じ行政分野において国、県、市町村それぞれが分担して事務を行う「融合型」であることを表すものである。

行政システムの在り方として、「融合型」が望ましいのか「分離型」が望ましいのかは議論のあるところであるが、少なくとも前記の地方自治法に定める国の役割にあるような、真に「全国的に統一して基準を定める必要があるのか」という点や、「地方の自主性や自立性が十分発揮できるよう配慮されているか」という点から、個々に精査していく必要があると考えられる。

(参考) 県の役割からみた事務事業の内訳

現在愛知県で実施している事務事業（平成14年度行政活動評価の対象とした事務事業）について、地方自治法上の県の事務の分類である「広域事務」、「連絡調整事務」、「補完事務」に、「市町村支援事務」を加えた4つにより分類を試みた。

分類は、行政活動評価の対象となる事務事業のうち、県庁という組織が存在することによる事務（県庁の情報化、広報、行政改革等）を除く事務事業（約1千事業）について実施した。

なお、これらについては、事務事業のどういう面に着目するかで判断が微妙なものが多く、厳密な分類というより、担当者が自らの事務事業についてどう考えているのかという「アンケートに近い性格（精度）」のものである。

| 種 類 | 割 合 | 備 考 |
|---|-------|-----------------|
| 広域事務 | 約 78% | 県の事務事業全般 |
| 連絡調整事務 (広域事務にも該当するものは除く) | 約 2% | 市町村合併支援費、地籍調査費等 |
| 補完事務及び市町村支援事務 (広域事務又は連絡調整事務に該当するものは除く) | 約 20% | 下記参照 |

* 複数の種類に該当する事務事業については、「広域事務」を最優先とし、次いで「連絡調整事務」、「補完及び市町村支援事務」の順で、重複しないようにカウントした。

このうち、「補完事務」及び「市町村支援事務」に該当する事務事業(約200事業)の内訳をさらに細かくみると以下のとおりである。

| 種 類 | 割 合 | 備 考 (広域又は連絡調整に該当する事務を除いたものから例示) |
|----------------|-------|------------------------------------|
| 補完事務 | | |
| 大規模 | 約 4% | 漁港施設費等 |
| 高度・専門 | 約 25% | 医療施設指導費、林業・木材利用技術開発費等 |
| 先導・モデル | 約 7% | 商店街共創事業費等 |
| 公平・均衡 | 約 4% | 県代行事業等 |
| 効率 | 約 19% | 高齢者住宅設備資金貸付金、身体障害者自動車運転免許取得推進費等 |
| 市町村支援事務 | | |
| A 広域性からの支援 | 約 6% | 名鉄三河線維持対策事業等 |
| B 技術・情報支援 | 約 4% | 公害紛争・苦情処理費(騒音・振動苦情処理費)等 |
| C 取組促進 | 約 2% | 地域子育てセンター事業費補助費等 |
| D 財政的理由からの支援 | 約 28% | 市町村土木事業費補助金等 |

* 複数回答があるため、回答があった項目の総計を100とした割合である。

この結果によると、「広域事務」が8割近くを占めている。広域事務とは、事業エリアのみならず、事業効果や対象者・ニーズ等が市町村域を

越える広域にわたる場合も含めたものであるが、()そういった点を割り引いても全体的に広域性の判断は相当に緩やかであること(客観的には広域性が見出しがたいものも含まれると考えられる)及び()広域性にも大・小様々なケースがあることに留意する必要がある。

「連絡調整事務」は、分類に用いた事務事業の単位でみると2%に過ぎないが、実際には各事務事業の中にそれぞれ連絡調整の部分が多く含まれており、県の事務に占める割合は相当に大きいと考えられる。

「補完事務」や「市町村支援事務」については、市町村の規模・能力との関係から必要性が判断される事務であるが、現時点においても、補完、支援の理由が必ずしも明確でないものがあると考えられ、個別の検証が必要である。

4 「決定」権限の制約

国、地方を問わず政府の役割は、突き詰めると「決定」と「実施」に集約できるが、その中でより基本的な要素は「決定」である。「実施」は必ずしも政府自らが行う必要はなく、エージェンシー(独立行政法人)が実施したり、民間企業やNPOへ委託することも可能である。

この「決定」権限に着目して、決定の段階ごとに地方自治体の現状と課題を整理すると以下のとおりである。

表4 決定の段階ごとの現状・課題

| 段階 | 現状・課題 |
|------------------|--|
| 事務の実施(不実施)に関する決定 | <ul style="list-style-type: none"> ・法律に義務付けられた事務が非常に多い(法律で定められた事務については、実施する、しないという決定権は有していない)。 |
| 事務の内容についての決定 | <ul style="list-style-type: none"> ・法令の規律密度が高いという問題がある(事務の内容の細かい部分まで法令に定めがある)。 ・特区制度等を活用すれば自由度は拡大(ただし採択の決定権は国)。 ・補助金に関して要綱等による細部の基準が存在する。 |
| 事務の実施方法についての決定 | <ul style="list-style-type: none"> ・機関委任事務の自治事務化により、通達が廃止されるなど決定権は一定程度向上 ・ただし、許認可など国の関与が行われるものも多い。 ・法令による制約(審議会の設置など実施手続や様式を定める等)も残っている。 |

- これらは、主に法制度上の決定権限の制約であるが、このほか、
- ()決定権限を有する事務（単独事業）についても、自主税源の不足から実質的に制約される場合があること。
 - ()決められたことを実施するのに慣れており、職員に、自ら考え、決定するという意識・能力が十分備わっていない場合があること。

などの課題が挙げられる。

さらに、これらは主に行政による決定権限の問題であるが、その向上と併せて、議会や住民参加・住民自治を含め、地域としての総合的な決定機能の向上を図ることも必要である。