

**特集****特例市並みの権限移譲の推進について****はじめに**

平成21年度は大阪発の地方分権改革、とりわけ基礎自治体への権限移譲において非常に重要な年であった。「大阪発“地方分権改革”ビジョン」（分権ビジョン）の第一フェーズにおける課題として掲げた「特例市<sup>[1]</sup>並みの権限移譲」に関するこの間の大阪府と市町村の取組を振り返りながら、その意義や課題などについて考えてみたい。

**取組を振り返って**

分権ビジョンは、国、都道府県、市町村の役割を見直し、大阪から地域主権型社会を実現することを目的に、「分権」と「集権」を二つの柱として、基礎自治体である市町村優先<sup>[2]</sup>の原則のもと、市町村の役割を拡大強化しながら、道州制の実現を目指すという方向を示すものとして平成21年3月に策定したものである。

このうち、市町村優先の徹底については、平成22年度から24年度の3年間を集中取組期間と位置付け、府内市町村に「特例市並みの権限移譲」を進めていくことを目標に掲げている。また、時期を同じくして、国においては、地方分権改革推進委員会<sup>[3]</sup>による勧告が進められおり、第一次勧告で都道府県から市町村に移譲すべきと位置づけられた事務についても、国の対応を待つことなく、大阪から国に先駆けて独自の取組を進めていくなど基本的な方針が盛り込まれた。

**(1) 大阪府・市町村分権協議会における検討**

大阪府では、市町村への権限移譲をはじめとする分権に関する制度について、平成8年以降、大阪府・市町村分権協議会（分権協議会）<sup>[4]</sup>において協

議・検討が行われてきたところである。今般の特例市並みの権限移譲を進めるにあたって、平成20年10月から平成21年3月まで計4回にわたって会議が開催され、課題や支援等に関する意見が交された。また、平成21年2月には分権協議会の構成委員以外の市町村からも意見をきくため、府内市町村向けの説明会を開催し、同年3月末、分権協議会の報告書「大阪発“地方分権改革”の推進に向けて」がとりまとめられた。

その概要であるが、移譲対象とする事務権限は合計で102項目に上り、その内訳は、現行の特例市が権限を有する事務（37事務 以下、かっこ内の事務数については重複あり）、国の地方分権改革推進委員会から第一次勧告として示された事務（75事務）、大阪版地方分権推進要綱でパッケージ<sup>[5]</sup>として提示した事務（34事務）となっている。分野ごとの内訳で見ると、まちづくり・土地利用規制分野が51事務、福祉分野が18事務、医療・保健・衛生分野が7事務、公害規制分野が13事務、教育分野が2事務、生活・安全・産業振興分野が11事務となっている。

また、移譲を進めるための新たな仕組として、現行の移譲事務交付金<sup>[6]</sup>制度の改善の必要性や大幅な権限を短期間に受け入れることに伴い、市町村において職員研修等、様々な費用負担が発生することから新たな財政支援の必要性や、市町村においてはこの間、行財政改革の取組として組織のスリム化が進んでいることを背景として、府からの人的支援など事務を受け入れるための組織体制整備の必要性が盛り込まれた。さらに、市町村の規模や体制によっては、単独で事務を受け入れることが困難な場合も想定されることから、市町村の広域連携体制を構築し、府は積極的にコーディネート機能を発揮するべきとされた。

## (2) 移譲に向けた支援制度の検討等

大阪府では、分権協議会の報告を受け、平成21年度に入って直ちに、移譲候補事務とした102項目の事務について庁内関係各課へのヒアリングを実施し、事務ごとに課題整理を行った。また、新たな財政支援の制度設計にも着手した。さらに、分権協議会の報告書で示されたように、単独で受入が困難な市町村に対する広域的な連携体制の仕組の検討も併せて行ったところである。

また、市町村との協議の進め方については、平成22年度から3年間で計画的に事務を移譲していくため、市町村ごとの実施計画の策定が必要になるとの考えのもと、協議を行うための具体的な材料として実施計画の“たたき台”を作成することとした。

こうした庁内の検討を重ね、平成21年7月、大阪府から府内市町村に対する財政支援や人的支援内容などを盛り込んだ「特例市並みの権限移譲に向けた基本的な考え方」と権限移譲実施計画の”たたき台”を作成し、市町村に提示した。

## (3) 権限移譲実施計画の“たたき台”

この“たたき台”は分野ごとの移譲方針、移譲事務、移譲予定の時期、個別事務の移譲方針、人的支援の内容などを記載したものであり、人口規模や職員数、専門職員の配置状況などを踏まえて市町村ごとに作成した。102項目ある移譲候補事務の中には既に中核市や特例市が権限として有しているものや、市町村へ移譲するには制度上の検討が必要であるとして提案を留保したものもあり、中核市の場合は約30項目の事務、特例市の場合は約40項目の事務となった。それ以外の市町村については約70～80項目の事務を提示することとなった。

## (4) 「特例市並みの権限移譲に向けた基本的な考え方」～市町村への支援内容～

まず、計画策定に係る支援であるが、市町村ごとに移譲候補事務数は異なるものの、多い市町村では約80項目の事務を3年間で移譲していく必要がある。このため、平成21年度中に実効性のある「権限移譲実施計画(案)」を策定し、事務権限を受ける市町村

に対して市町村振興補助金(分権推進分)を交付する(総額2億円 平成21年度限り)こととした。

また、事務移譲に伴う経常的な経費に対する財政措置である現行の移譲事務交付金は、年間の許認可等の事務処理件数に応じた金額を市町村へ交付することとしている。しかしながら、事務に関する住民等からの問い合わせや相談への対応などが付随的に発生するが、こうした事務は処理件数には含まれないため、処理件数によるものとは別に固定経費を新たに措置することとした。

さらに、市町村が組織のスリム化など行政改革を進めている状況のもとで、大幅な権限移譲を短期間に進めていくには、市町村の組織体制整備や人材育成、広域的な事務処理体制の構築などを支援していく必要があるとの考え方のもと、1市町村あたり3年間で1億円を上限とした新たな財政措置(権限移譲推進特別交付金)を講じることとしたところである。(市町村への配分にあたっては事務をより多く受けた市町村に重点化する制度とした。)

また、財政措置と併せて人的支援の考え方も市町村に示した。市町村への人的支援としては、府職員の派遣期間を弾力化(期間の短縮)などの現行制度の改善に加えて、市町村の負担をできるだけ抑制しつつ、必要なサポートが受けられるよう、府職員が市町村へ定期的に訪問しながら専門ノウハウを提供する仕組も新たにメニューに掲げたところである。

## (5) 市町村との協議・調整

市町村への説明会は、こうした基本的な考え方や支援内容を説明するとともに、7月中旬の2日間にわたって、102項目の事務について概要説明を行った。

また、7月下旬から8月上旬にかけて個別に市町村と意見交換を行い、それぞれの市町村の状況や考え方についてヒアリングを行った。

その際の市町村からの意見を要約すると、「行財政改革を進めて組織・人員を厳しく絞り込んでいる中で新たな事務を受け入れるのは困難」、「権限移譲に伴う財政措置は十分になされるのか」、「事務の内容を理解できるように個別事務の説明会を開催してほ

しい]、「府が考える広域連携の具体的なイメージを明らかにしてほしい」、「専門職など少なく、事務を円滑に移譲するために人的な支援を十分に行ってほしい」、「府域全体で年間に数件程度の事務であれば大阪府が広域的に行ったほうが効率的ではないか」というものであった。

府としては、権限移譲の意義や目的を市町村に丁寧に説明するとともに、市町村が抱える課題や移譲事務に関する疑問点などを個別に聞いていくため、担当職員（課長補佐級2名、主査級3名の計5名体制）が二班体制で市町村を訪問し、協議・調整を進めることとした。

また、こうした市町村との協議・調整と並行して、庁内関係課とともに個別事務の説明会を開催しながら、移譲候補事務についての市町村への情報提供に努めた。しかしながら、個別事務の説明会では、権限移譲の意義や府としての考え方が十分に伝わっていなかったこともあり、大阪府に対して大変厳しい批判や意見もいただくこともあった。

平成21年の秋頃までこうした個別事務の説明会や意見交換を行いながら、市町村への情報提供を進めていったところである。

12月には、人的支援の詳細な内容として「市町村への円滑な事務移行に向けた支援等(人的支援)(案)」を策定し、事務の移譲前・後における人的支援についての考え方を市町村へ提示し、平成22年1月、この支援内容について市町村のニーズを照会した。ニーズを要約すると、府庁に研修に出席したいものの、日常業務のため、職場を離れることが困難などの実情（特に小規模な市町村において顕著）があり、府の職員が市町村を訪問して事務処理をサポートしてほしいというものが多かった（府としてはこうしたニーズを踏まえ、改めて庁内調整を行い、追加内容を盛り込んで平成22年4月に市町村に再提示している。）。

また、権限移譲を府と市町村が協力して進めていくため、先行して検討を進めている市町村長と知事との意見交換の場を設定した。まず12月8日には池田市長、箕面市長、豊能町長、能勢町長と阪南市長が知事と意見交換を行い、次に25日には南河内地域

広域行政推進協議会において、南河内地域の市町村長と知事との意見交換が行われた。府としては、権限移譲に先進的に取組を進めている市町村の動きを府内に広く情報発信したことにより、他の地域における取組機運を高めることにもつながったと考えている。

また、同月下旬、3年間の移譲時期の初年度にあたる平成22年度に移譲を受ける事務を市町村ごとにとりまとめ、大阪府のホームページに掲載した（府が提示した2,762事務（41市町村の延べ事務数）のうち677事務を移譲。割合で約25%）。

その後も市町村との協議・調整や説明会を重ね、また、市町村ごとの途中段階の検討状況を集約して市町村に情報提供するなどの取組を進め、3月10日、市町村ごとの「権限移譲実施計画(案)」をとりまとめるに至った。

とりまとめの概要としては、府が提示した2,762事務（41市町村の延べ事務数）のうち2,074事務を移譲する内容（割合で約75%）となっている。また、移譲にあたっては、一部地域において周辺市町村と連携して移譲を受ける広域連携体制を構築していくことなどが盛り込まれた。

## 終わりに

特例市並みの権限移譲については、これまでと同様、市町村との協議・同意を前提に進めてきたところであるが、協議の当初段階は相当厳しい批判が寄せられていたことから、担当者としても、どの程度の事務移譲ができるのか全く未知数であった。しかし、結果として3年間で平均75%の事務を移譲するという結果は、これまでの権限移譲の実績を振り返ってもかつてない規模のものとなったと考えている。改めて市町村内の調整を行っていただいた分権担当者の皆様に対して深く感謝申し上げる。

一方、市町村ごとの状況をみた場合、最も多く受け入れるところでは100%、少ないところでは10%台と、市町村ごとにバラツキが生じることとなった。権限を受けるかどうかは市町村の判断であり、結果として市町村ごとのサービス内容に違いが生じるこ

とは、ある程度は予想されたこととも考える。このような状況に対して府としては、より多くの市町村で事務移譲を進めていくことができるように、人的サポートをしっかりと行うことや広域的な連携体制を構築することなどを通じて、移譲を受けた市町村が事務を円滑に処理し、住民サービスの向上に寄与しているなどの実績を着実に積み上げていくことが重要と考えている。

また、今回の権限移譲にあたって、移譲候補事務としてとりまとめた102項目の事務の中には、制度上の検討が必要なため昨年、市町村への提案を留保した事務がいくつか含まれている。県費負担教職員の任命権もその一つである。

府においては今年度、こうした市町村への提案を留保した事務についても、国の地域主権戦略会議における検討状況を踏まえながら、大阪発の地方分権改革を市町村とともに実現していきたいと考えており、改めて移譲ができる仕組みを構築し、市町村に提示したところであり、今後、市町村との協議調整を進めていくことになる。

最後に、市町村への権限移譲は、分権ビジョンが掲げる基礎自治体優先の原則を徹底し、市町村の行財政基盤の強化・充実を図ることを目的としている。分権ビジョンの第二フェーズ（平成30年まで）では「府でなくては担えない事務を除きすべて市町村に移譲する」ことを目標に掲げており、平成22年度以降も分権改革の流れはさらに加速していくと考えている。大阪から分権をリードする取組は確実に国を動かし、全国から注目を集めている。今後とも市町村の皆さんと分権のあるべき姿をともに考えながら一歩ずつ前進していきたいと考えている。

## 参 考

- [1] 人口20万人以上の政令で指定される都市で、都道府県から環境やまちづくりなどに関する事務権限が移譲される。現在、府内では豊中市、吹田市、枚方市、茨木市、八尾市、寝屋川市、岸和田市の7市が指定。
- [2] 市町村が住民に身近な行政サービスを総合的に担い、市町村ができないことを都道府県、そし

て国が担うこと。

- [3] 地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）に基づいて、地方分権改革の推進に関する基本的事項について調査審議するため、平成19年4月に内閣府に設置された機関。平成20年5月の第一次勧告の中で「基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大」として64法律、359事務の事務権限を都道府県から市町村に移譲すべきと勧告。
- [4] 府と市町村との連携の下、府から市町村への分権に関する共同検討及び市町村への分権に資する諸事業を行うことを目的として大阪府と大阪府市長会及び大阪府町村長会が共同で設置した協議会。委員は座長（大阪府）を含め13名。
- [5] 施策分野ごとに関連する事務をひとまとめに組み合わせたもので、平成18年度に大阪版地方分権推進制度により創設（子育て応援、老人福祉、産業振興、環境保護、街づくりなど19のパッケージ）。
- [6] 地方自治法に基づく事務処理特例制度は、都道府県が条例により、知事の権限を市町村に移譲する制度であることから、都道府県から市町村に対して財源措置が必要となる。地方財政法第28条では「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」と規定されており、大阪版地方分権推進制度に基づく移譲事務交付金についても、同法を根拠に財政措置が行われている。なお、この「事務を執行するに要する経費」や「財源について必要な措置」についての範囲などについて詳細な定めはない。実際、各都道府県によって交付金の制度内容は様々である。

## 参考文献

- ・「大阪発“地方分権改革”ビジョン」（平成21年3月）
- ・「大阪発“地方分権改革”の推進に向けて」（平成21年3月大阪府・市町村分権協議会とりまとめ）
- ・「特例市並みの権限移譲に向けた基本的な考え方」

(平成21年7月)

- ・「大阪版地方分権推進制度実施要綱」(平成9年4月)
- ・学房書房「逐条地方自治法」松本英昭著
- ・ぎょうせい「新版 地方財政法逐条解説」石原信雄、二橋正弘著

(大阪府総務部市町村課振興・分権グループ)