

# 都道府県・市町村間における権限移譲の現状と課題

## —屋外広告物事務を例に—

生 沼 裕 板 垣 雅 幸

### Present Situation and Issues of Transfer of Authorities from Prefectures to Municipalities

— A Case Study of Administrative Affairs of Outdoor Advertising Things —

Yutaka OINUMA Masayuki ITAGAKI

#### 【要 約】

本稿では、地方分権一括法による地方自治法改正により新設された事務処理特例制度による都道府県から市町村への権限移譲の現状と課題について考察するため、まず、事務処理特例制度の概要とその運用状況について、都道府県に対するアンケート調査等を踏まえた整理を行い、次に、事務処理特例制度のより具体的かつ詳細な運用状況を把握するため、屋外広告物事務を例に、アンケート調査等によりその現状と課題の一端を抽出し、最後にこれらを踏まえて、事務処理特例制度による都道府県から市町村への権限移譲の在り方として、①適切な財政措置の必要性、②権限移譲の前提としての都道府県自身における適切な事務執行の必要性、について指摘を行った。

- I. はじめに
- II. 事務処理特例制度の概要と運用状況
- III. 事務処理特例制度に係る個別事務の分析～屋外広告物事務を例に～
- IV. 事務処理特例制度による権限移譲の在り方
- V. おわりに

#### I. はじめに

周知のとおり、地方分権一括法による第1次分権改革においては、機関委任事務の廃止を中心に

幾多の重要な制度改革が行われ、その成果に対して一定の評価がなされている。が、一方で、地方分権推進委員会の最終報告でも指摘されているように、いくつかの大きな改革課題が残された。その中の一つに、事務事業権限の移譲の問題がある。最終報告では次のように指摘している。『第4に、ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性 (subsidiarity) の原理」を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進することである。すでに第1章で述べたように、第1次分権改革では事務事業の移譲方策の側面ではあまり大きな成果を上げられなかった。しかしながら、ヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章や国際自治体連合 (IULA) がその世界大会で決議した世界地方自治宣言では、事務事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを担うものとするという「補完性の原理」の考え方が謳われている。わが国の事務事業の分担関係をこの「補完性の原理」に照らして再点検してみれば、国から都道府県へ、都道府県から市区町村へ移譲した方がふさわしい事務事業がまだまだ少なからず存在している一方、これまではともかく今後は、市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在しているのではないと思われる。分権改革というと、事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲にのみ目を向けがちであるが、分権改革の真の目的は事務事業の分担関係を適正化することにあるのである。』

このうち、国から地方自治体への権限移譲については、成果は別にして、これまで様々な場面で多くの議論がなされてきているのに対し、都道府県と市町村間の権限移譲については、これまであまり多くの関心が払われてこなかったように思われる。

そこで、本稿では、分権時代にふさわしい都道府県・市町村間の関係構築のため、地方分権一括法による地方自治法改正により新設された「条例による事務処理の特例」(以下、「事務処理特例」という。)制度による都道府県から市町村への権限移譲の現状と課題について考察するため、まず、事務処理特例制度の概要とその運用状況について、都道府県に対するアンケート調査等を踏まえた整理を行い、次に、事務処理特例制度のより具体的かつ詳細な運用状況を把握するため、屋外広告物事務を例に、アンケート調査等によりその現状と課題の一端を抽出し、最後にこれらを踏まえて、事務処理特例制度による都道府県から市町村への権限移譲の在り方について論じることとする。

## Ⅱ . 事務処理特例制度の概要と運用状況

まず、本章においては、事務処理特例制度の概要とその運用状況について、都道府県に対するアンケート調査等を踏まえた整理を行う。

### 第1節 事務処理特例制度の概要

地方自治法 252 条の 17 の 2 から 252 条の 17 の 4 に規定されている事務処理特例制度は、地

方分権一括法による地方自治法改正により新設されたもので、地域の実情に応じて、都道府県の条例により、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、市町村に対して再配分（権限移譲）することを可能にしたものである<sup>1)</sup>。

なお、地方財政法 28 条①に「都道府県がその事務を市町村が行うこととする場合においては、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。」と規定されていることから、都道府県は、事務処理特例制度により移譲した事務権限に係る必要な財政措置を市町村に対して講じなければならないとされる。

## 第 2 節 制度全般の運用状況

地方分権推進本部条例研究室の調査<sup>2)</sup>（2003 年 9 月 1 日時点）によると、法律ベースで 150 本の事務権限が、各都道府県の事務処理特例条例に掲げられ、移譲されている。

各都道府県の事務処理特例条例に掲げられている延べ法律数は 1501 本で、延べ法律数を 47 都道府県で除した 1 団体あたりの平均法律数は、31.9 本という状況である。

各都道府県を個々に見てみると、数が最も多い団体で 80 本、最も少ない団体で 8 本と、都道府県間において制度の運用に大きな差がある。移譲法律数で見ると、10 以上 50 未満の間に 47 都道府県中 40 団体が分布している。（〔図表 1〕）

〔図表 1〕 移譲法律数の分布

移譲法律数	10 未満	10 以上 20 未満	20 以上 30 未満	30 以上 40 未満	40 以上 50 未満	50 以上 60 未満	60 以上 70 未満	70 以上
団体数	1	11	14	3	12	4	1	1
構成比	2.1%	23.4%	29.8%	6.4%	25.5%	8.5%	2.1%	2.1%

（出所 地方分権推進本部条例研究室のデータを基に作成）

## 第 3 節 アンケート調査から見る運用の実態

本節では、事務処理特例制度のより詳細な運用状況を把握すべく、各都道府県の権限移譲の総括担当課に対して実施した、制度全般の運用状況に係る以下のアンケート調査の結果を踏まえて、その実態を見ていく。

### 1. 調査の概要

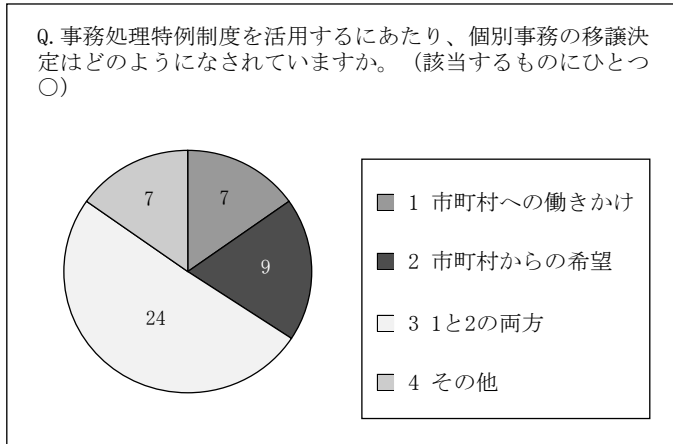
- ①調査対象 各都道府県の権限移譲の総括担当課
- ②調査内容 調査の結果のとおり。
- ③調査期間 2005 年 10 月 14 日～同年 10 月 31 日
- ④回収数（回収率） 47 団体（100%）

## 2. 調査の結果

### (1) 個別事務の移譲決定の要因

本設問は、事務処理特例制度を活用するにあたり、個別事務の移譲決定がどのような要因でなされているかを調査したものである（〔図表 2 - 1〕）。

〔図表 2 - 1〕 個別事務の移譲決定の要因（表中の数値の単位：団体）

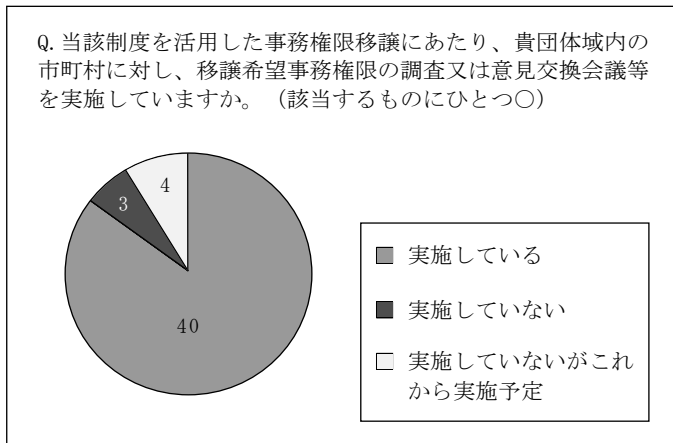


調査結果を見ると、「市町村への働きかけ」と「市町村からの希望」の両方により、個別事務の移譲決定を行っている都道府県が 24 団体と全体の約半数を占めていることが分かる。

### (2) 事務権限移譲に係る市町村の意向把握

本設問は、事務処理特例制度による事務権限移譲にあたり、市町村への希望調査又は意見交換会議等を実施しているか否かを調査したものである（〔図表 2 - 2〕）。

〔図表 2 - 2〕 事務権限移譲に係る調査又は意見交換  
（表中の数値の単位：団体）



調査結果を見ると、40 団体が市町村の意向把握を実施しており、「実施していないがこれから実施予定」という団体を加えると 44 団体となり、移譲にあたって市町村の意向把握は多くの都道府県で実施又は実施が検討されていることが分かる。

「実施している」と回答した団体に対し、その具体的な取組内容について記述式の設問にて意見聴

取を行った結果が次の表である。

類型	取り組みの具体例
A	年1回程度、事務権限移譲希望調査を全市町村に対して実施し、移譲希望があった市町村に対して個別協議を行うケース。主に文書照会が中心である。
B	市町村へ移譲すべき事務権限等の検討を行うため、各市町村の分権担当課長等で構成する権限移譲等協議会を開催するケース。小委員会等のワーキンググループを設置し、詳細に検討するケースも見受けられる。
C	都道府県側で、市町村からの意見も踏まえ、移譲可能事務権限リストを作成し、そのリストに基づき、市町村に対して説明し、意見交換を行うケース。

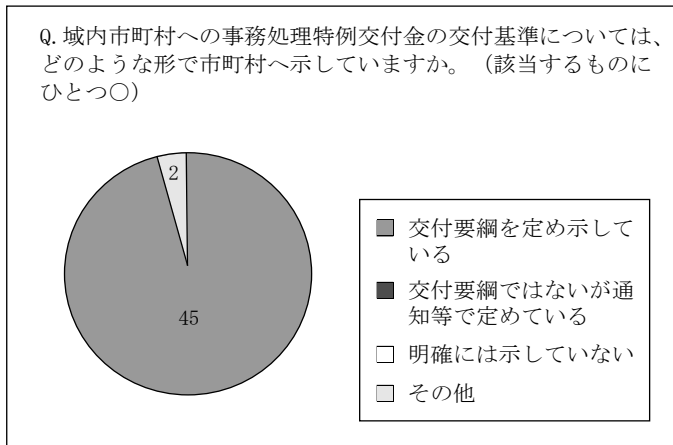
3 類型の中で、A 類型を採用する団体が最も多く、B 類型を採用する団体が最も少数であった。B 類型は、他の類型よりも時間と労力を要するが、都道府県が市町村の意見を詳細に把握できることなどから、その有効性は高いものと思われる。

### (3) 事務権限移譲に伴う財政措置

#### ①事務処理特例交付金の交付基準

本設問は、事務処理特例制度による事務権限移譲を行った市町村に対する財政措置としての、事務処理特例交付金<sup>3)</sup>の交付基準について、どのような形で市町村へ示しているのかを調査したものである（[図表 2 - 3]）。

[図表 2 - 3] 事務処理特例交付金の交付基準  
(表中の数値の単位：団体)



調査結果を見ると、45 団体が交付要綱を定め交付基準を示しており、「その他」の 2 団体においては、「規則で交付基準を示している」及び「事務権限所管課ごとに算定基準を定めて示している」とのことであった。

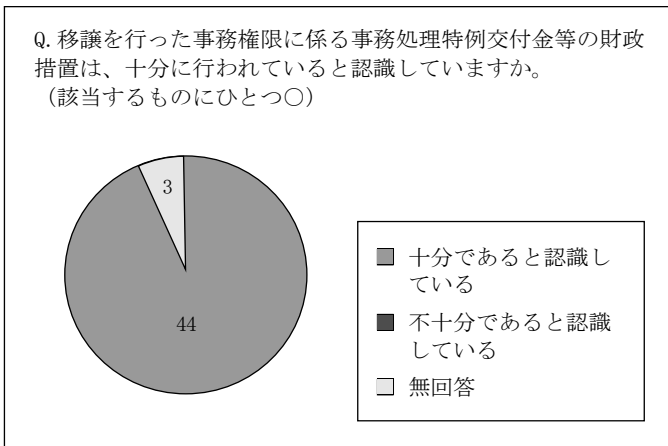
このことから、47 都道府県において何らかの交付基準が定められていることが分かる。

#### ②財政措置に係る認識

本設問は、移譲を行った事務権限に係る財政措置に対する認識について調査したものである（[図表 2 - 4]）。

調査結果を見ると、44 団体が「財政措置は十分である」と認識しており、不十分であると認識している団体はなかった。

[図表 2-4] 財政措置に係る認識 (表中の数値の単位: 団体)



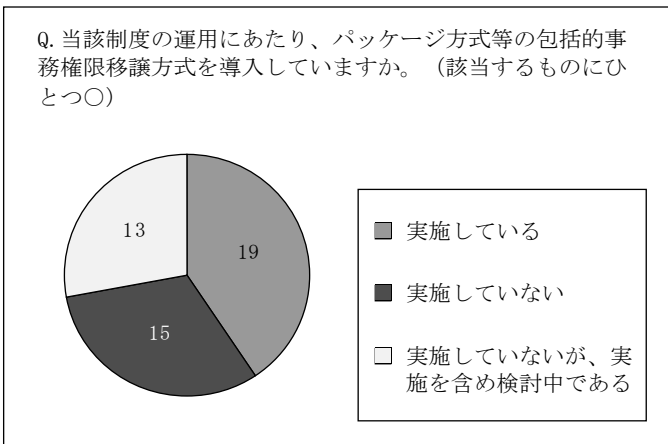
なお、無回答の中に「所管課ごとに予算計上しているので把握していない」という回答があった。

このことから、移譲を行った事務権限に係る財政措置は十分であると認識している団体が大多数を占めることが分かる。

#### (4) 包括的事務権限移譲

本設問は、包括的事務権限移譲の実施状況を調査したものである ([図表 2-5])。

[図表 2-5] 包括的事務権限移譲の実施状況  
(表中の数値の単位: 団体)



包括的事務権限移譲とは、受入能力及び意欲のある市町村に対して、各政策分野に係る複数の事務権限を組み合わせる(パッケージにして)包括的に移譲を行うものである。例えば、茨城県では、2002年から人口10万人以上の市に対し、権限、財源、人材をセットで移譲する「まちづくり特例市」制度を実施している。本制度は、当該市の申請に基づき「ま

ちづくり特例市」として指定し、自主的・自立的にまちづくりに取り組めるよう、土地利用や福祉関係等の主要事務権限を包括的に移譲するものであり、2005年までの間に5市<sup>4</sup>が指定を受けている。

[図表 2-5] のとおり、茨城県を含む19団体がこのような包括的事務権限移譲を実施しており、13団体が検討中であることから、包括的事務権限移譲方式が拡大しつつあることが分かる。

#### (5) 市町村の事務権限受入姿勢

本設問は、各都道府県内における市町村の事務権限受入姿勢について調査したものである ([図

[図表 2-6] 市町村の事務権限受入姿勢  
(表中の数値の単位：団体)

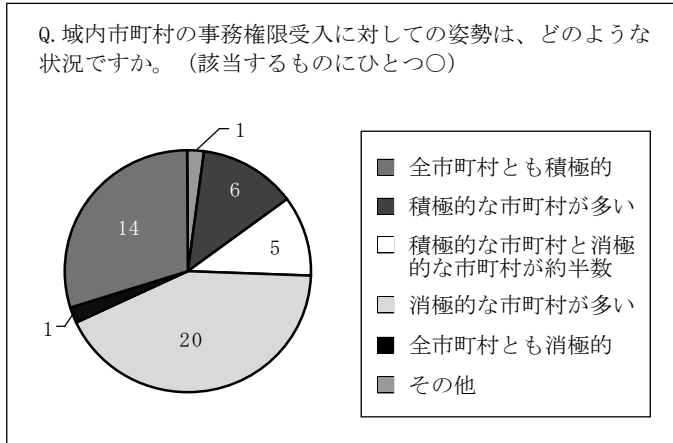


表 2-6]。

「消極的な市町村が多い」(20 団体) 及び「全市町村とも消極的」(1 団体) と回答した団体の合計が 21 団体、「積極的な市町村が多い」(6 団体) 及び「全市町村とも積極的」(1 団体) と回答した団体の合計が 7 団体であり、比率にすると 3 : 1 となる。

このことから、事務権限受入に対する市町村の姿勢について、消

極的な市町村が多いと認識している都道府県が多いことが分かる。

「その他」としては、「把握していない」「合併の進展により事務整理が混乱しており混迷している」等の回答があった。

### Ⅲ. 事務処理特例制度に係る個別事務の分析～屋外広告物事務を例に～

前章では、各都道府県の権限移譲の総括担当課に対するアンケート調査等により、事務処理特例制度全般の運用状況について整理を行った。当該制度の運用にあたり、事務権限移譲に係る市町村の意向把握は、多くの都道府県で実施されており、また、市町村への事務権限移譲に伴う財政措置については、大多数の都道府県が「十分である」との認識を持っていることが分かった。一方、市町村の事務権限受入姿勢については、消極的な市町村が多いと認識している都道府県が多いことが分かった。

この結果はつまり、市町村の意向把握や財政措置は概して十分行われているにもかかわらず、事務権限受入姿勢は消極的な市町村が多い、ということであり、一見矛盾しているようにも思われる。

そこで、本章では、事務処理特例制度のより具体的かつ詳細な運用状況を把握するため、「屋外広告物法及び各都道府県屋外広告物条例（規則等を含む）に係る事務（以下、「屋外広告物事務」という。）」を例に、アンケート調査等によりその現状と課題を見ていくこととする。

#### 第 1 節 屋外広告物事務の概要

「屋外広告物」とは、常時又は一定の期間継続して屋外で公衆に表示されるものであって、看板、立看板、はり紙及びはり札並びに広告塔、広告板、建物その他の工作物等に掲出され、又は表示されたもの並びにこれらに類するものをいう（屋外広告物法 2 条①）。



屋外広告物法の目的は、以下の2点である。

- ①良好な景観の形成又は風致の維持
- ②公衆に対する危害の防止

都道府県、政令指定都市及び中核市は、屋外広告物法に基づき屋外広告物条例を定め、必要な規制を行うことができる。また、景観法7条①の景観行政団体である市町村も、都道府県と協議の上、屋外広告物条例を定め、必要な規制を行うことができる（屋外広告業の登録に関することを除く。）。都道府県知事は、条例に違反する広告物を表示・設置し又は管理する者に対し、当該広告物の除却等の必要な措置を命ずることができる。また、一定の要件を満たすはり紙、はり札、立看板、広告旗等については、都道府県知事が自ら除却することができ、除却した広告物等を、条例で定めることにより、売却・廃棄することができる。（屋外広告物法7条～8条）。

## 第2節 屋外広告物事務の権限移譲の状況

事務処理特例制度による屋外広告物事務の権限移譲の状況を見てみたい。[図表3]は、2005年10月1日現在の屋外広告物事務の権限移譲の状況を示している。

このように、32の都道府県において、屋外広告物に係る何らかの事務権限（屋外広告物法7条～8条に係る事務権限。このうち、最も多く移譲されているのは、法7条④の簡易除却事務。）が市町村へ移譲されており、事務処理特例制度により当該事務権限の移譲を受けている市町村は全国で1334団体となっている<sup>5)</sup>。

[図表3] 屋外広告物事務の権限移譲の状況

	都道府県	全市町村数	うち政令指定都市	うち中核市	類型	移譲市町村数
1	北海道	198	1	2	A	195
2	青森県	47			A	47
3	宮城県	44	1		B	1
4	福島県	81		2	A	79
5	茨城県	54			A	54
6	群馬県	54			B	1
7	埼玉県	78	1	1	A	76
8	千葉県	74	1	1	B	66
9	東京都	39			B	26
10	神奈川県	37	2	2	B	16
11	富山県	21		1	A	20
12	福井県	27			A	27
13	山梨県	36			B	4
14	長野県	94		1	A	93
15	岐阜県	46		1	A	45
16	静岡県	44	1	1	B	20
17	愛知県	68	1	3	A	64
18	三重県	46			B	43



19	京 都 府	38	1		A	37
20	大 阪 府	43	1	3	B	38
21	兵 庫 県	52	1	1	A	50
22	奈 良 県	42		1	A	41
23	和 歌 山 県	39		1	B	6
24	鳥 取 県	19			A	19
25	島 根 県	21			A	21
26	広 島 県	28	1	1	A	26
27	徳 島 県	35			B	22
28	愛 媛 県	20		1	A	19
29	福 岡 県	85	2		A	83
30	佐 賀 県	31			B	1
31	長 崎 県	42		1	B	23
32	鹿 児 島 県	72		1	A	71
	計	1655	14	25	計	1334

A 類型 19 団体＝指定都市及び中核市を除く域内全ての市町村へ事務権限を移譲

B 類型 13 団体＝指定都市及び中核市を除く域内の一部の市町村へ事務権限を移譲

※ 2005 年 10 月 1 日の状況を基準とする。

また、都道府県内の全市町村へ移譲を行っている団体がある一方、域内の 1 市町村にのみ移譲を行っている団体もあり、移譲の状況にかなりのばらつきが見られる。

### 第 3 節 屋外広告物事務の権限移譲に係る現状と課題～アンケート調査の分析から～

本節においては、屋外広告物事務に係る以下のアンケート調査結果の分析により、事務処理特例制度による屋外広告物事務の権限移譲に係る現状と課題を見ていく。

#### 1. 調査の概要

##### ①調査対象

次の地方自治体の屋外広告物事務の担当課

A 類型	屋外広告物事務に係る何らかの事務権限を移譲している都道府県。32 団体 <sup>6)</sup> 。
B 類型	屋外広告物事務に係る何らかの事務権限の移譲を受けている市町村で、かつ、都道府県内において、人口規模が最大の市町村。32 団体 <sup>7)</sup> 。
C 類型	屋外広告物事務に係る何らかの事務権限の移譲を受けている市町村で、かつ、都道府県内において、人口規模が最小の市町村。29 団体 <sup>8)</sup> 。

※ 2005 年 10 月 1 日現在における地方自治体とし、人口については 2000 年国勢調査人口による。

なお、「事務処理特例制度」創設以前の「事務委任制度（知事から市町村長への事務委任）」時代に当該事務の委任が行われ、現在の「事務処理特例制度」に引き継がれている団体を含む。

##### ②調査内容

各類型とも共通の質問項目とし、財政措置、移譲後の事務量、移譲以前の都道府県における事務執行の状況、移譲の有益性等について、それぞれ回答を得た。

##### ③調査期間 2005 年 10 月 14 日～同年 10 月 31 日

④回収数（回収率）

A 類型 29 団体（90.6%）、B 類型 26 団体（81.3%）、C 類型 18 団体（62.1%）。

本調査は、A 類型（都道府県）を基本とし、さらに、権限移譲の相手方である市町村側の状況も一定程度把握するため、補完的調査として、各都道府県の市町村の中から、人口規模が最大の市町村（B 類型）と、人口規模が最小の市町村（C 類型）の調査を行ったものである。これは、前述のとおり、都道府県によって移譲の団体数に大きなばらつきが見られ、中には 1 団体にしか移譲していない都道府県も見られること（〔図表 3〕）、人口規模が大きい市町村ほど屋外広告物に係る具体的な事務が多く発生し<sup>9)</sup>、問題点を抱えている可能性が高いと考えられることなどを踏まえたものである。結果的に、A 類型と B 類型が回収率において 8 割を超え、近似値となったことから、以下、A 類型を基本に B 類型の回答結果について同一の図表におとし込み、その相関関係を中心に分析を行うこととする。

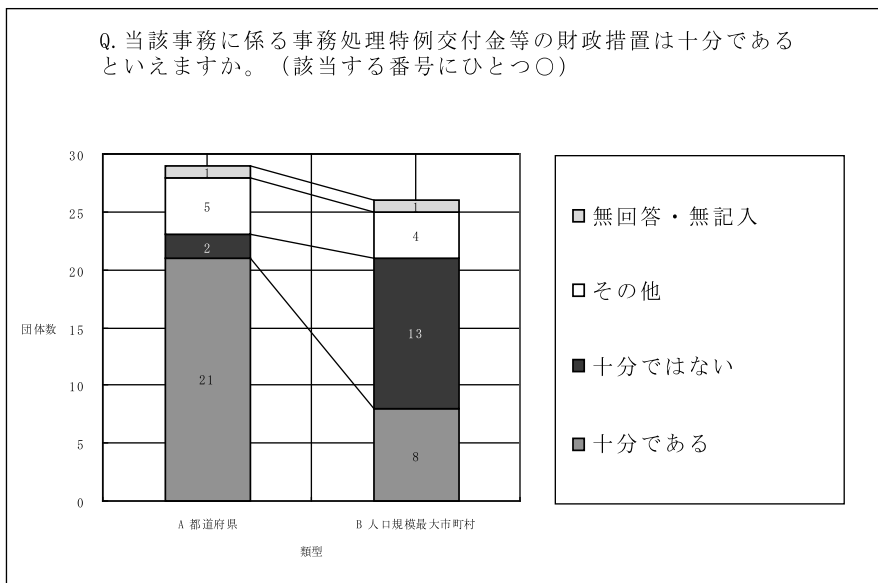
なお、C 類型については、補足的にその結果の一部を整理し、傾向を掴むにとどめる。

2. 調査（A 類型・B 類型）の結果

(1) 移譲事務に係る財政措置

本設問は、都道府県の事務処理特例交付金による市町村への財政措置の充足度に係る認識について調査したものである（〔図表 4 - 1〕）。A 類型では、21 団体（A 類型全回答数の 72.4%）と多くの団体が「十分である」という認識を持っており、「十分ではない」という認識を持つ団体は 2 団体のみであることから、多くの都道府県は、市町村に対する財政措置は十分に行われていると認識

〔図表 4 - 1〕 財政措置に係る認識（表中の数値の単位：団体）



〔図表４－２〕A 類型と B 類型間の回答に係る突合表

	A 類型	回答番号	B 類型	回答番号	突合状況
1	北海道	-	釧路市	1	
2	青森県	1	青森市	1	○
3	宮城県	1	大和町	1	○
4	福島県	1	福島市	-	
5	茨城県	2	水戸市	2	△
6	群馬県	-	前橋市	2	
7	埼玉県	1	川口市	2	×
8	千葉県	1	松戸市	1	○
9	東京都	1	八王子市	-	
10	神奈川県	1	藤沢市	3	×
11	富山県	1	高岡市	3	×
12	福井県	1	福井市	-	
13	山梨県	-	南アルプス市	-	
14	長野県	-	松本市	1	
15	岐阜県	1	大垣市	1	○
16	静岡県	1	沼津市	2	×
17	愛知県	2	一宮市	2	△
18	三重県	3	松阪市	2	×
19	京都府	1	宇治市	2	×
20	大阪府	3	枚方市	2	×
21	兵庫県	1	尼崎市	2	×
22	奈良県	1	橿原市	3	×
23	和歌山県	1	田辺市	1	○
24	鳥取県	1	鳥取市	1	○
25	島根県	1	松江市	2	×
26	広島県	1	呉市	-	
27	徳島県	3	阿波市	-	
28	愛媛県	3	今治市	3	□
29	福岡県	1	久留米市	-	
30	佐賀県	1	佐賀市	2	×
31	長崎県	3	諫早市	2	×
32	鹿児島県	1	薩摩川内市	2	×

※回答番号の欄について

1 = 十分である

2 = 十分ではない

3 = その他

棒線 = 回答を得られなかった団体

※突合状況の欄について

○印（6 都道府県）= A 類型と B 類型の回答が「十分である」で一致している団体

△印（2 都道府県）= A 類型と B 類型の回答が「十分ではない」で一致している団体

□印（1 都道府県）= A 類型と B 類型の回答が「その他」で一致している団体

×印（13 都道府県）= A 類型と B 類型の回答が不一致を起こしている団体

していることが分かる。

一方、B 類型では、「十分である」が 8 団体（B 類型全回答数の 30.8%）、「十分ではない」が 13 団体（B 類型全回答数の 50.0%）と、A 類型との間に認識の差が生じていることが分かる。

両類型の回答を突き合わせてみると、「十分である」という認識で合致している都道府県が 6 団体、「十分ではない」という認識で合致している都道府県が 2 団体となった。一方、回答の不突合を起こしている都道府県は 13 団体となり、うち、都道府県「十分である」市町村「十分ではない」の不突合は 7 団体と、両類型間において認識の差が存在することが分かる（〔図表 4 - 2〕）。

A 類型の「その他」の意見としては、「どちらともいえない」「十分か不十分かの判断は困難である」「交付要綱が最低限の事務を想定して一律であるため、取り組みに熱心な自治体においては不十分などところもある」「県の行っている事務内容と同レベルを前提に財政措置をしているが、現実には、現段階では不十分である」等の回答があった。

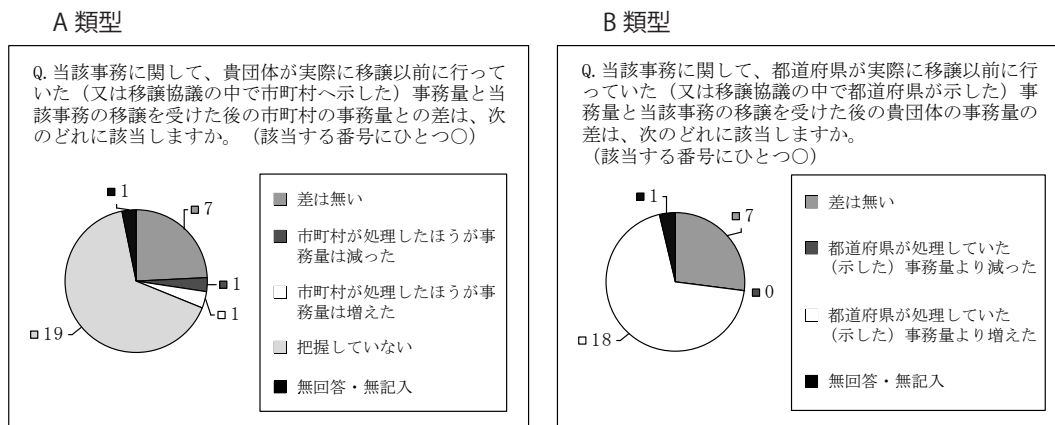
B 類型の「その他」の意見としては、「事務処理特例交付金の存在を知らない」「判断できない」等の回答があった。

不十分な財政措置の要因について、「十分ではない」と回答した団体に対し、記述式の設問にて意見聴取を行った。A 類型では、「県予算制約上の問題である」「交付金の財源は、屋外広告物対策事業であるが、そもそも当該予算自体を十分に確保できないため、おのずと交付金も不十分になってしまう」等の回答があった。B 類型では、「県は、移譲以前の県の事務量を算出基礎としているため、調査及びどこまで徹底するかで事務処理の経費が変わってくる」等の回答があった。

## （2）移譲後の事務量

本設問は、屋外広告物事務の移譲以前の都道府県の事務量と移譲後の市町村の事務量について調査したものである。（〔図表 4 - 3〕）

〔図表 4 - 3〕 移譲後の事務量（表中の数値の単位：団体）



A 類型では、「差は無い」が 7 団体（A 類型全回答数の 24.1%）、「把握していない」が 19 団体（A 類型全回答数の 65.5%）と、大きな割合を示している。

B 類型では、「都道府県が処理していた（示した）事務量より増えた」が 18 団体（B 類型全回答数の 69.2%）と大きな割合を示しており、都道府県からの移譲を受けて事務量が増加している実態が伺われる。

このように、A 類型と B 類型の間には、認識の差が存在することが分かる。

「事務量が増えた」と回答した団体に対し、記述式の設問にて意見聴取を行った。B 類型では、「建築確認申請時に広告物の申請漏れが無いよう確認しているため、許可申請件数が増えた」「地域を知る市が事務を行うことにより、無許可広告物・違反広告物を発見しやすくなり、違反是正指導をすると同時に申請件数も増加している」等の回答があった。

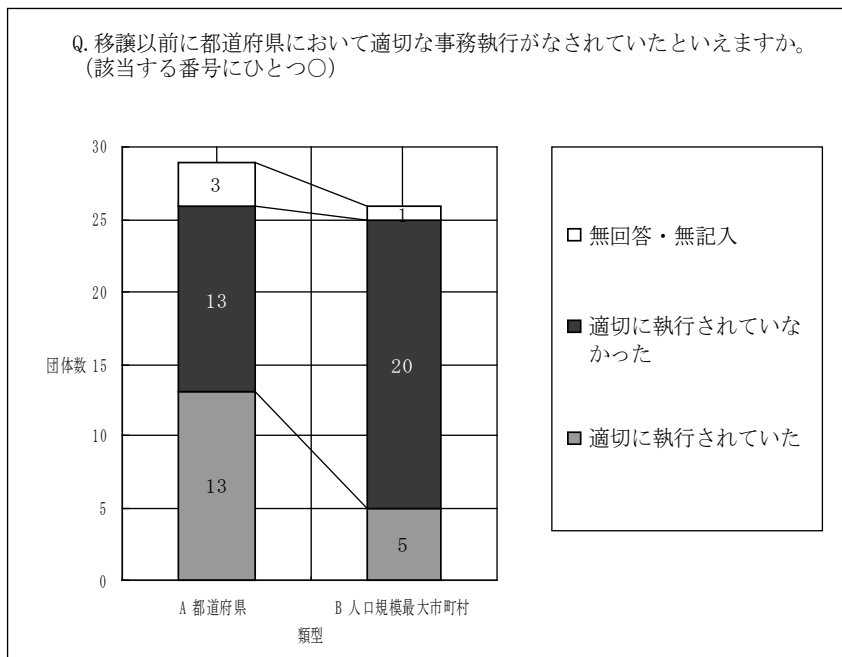
### （3）移譲以前の都道府県における事務執行

本設問は、移譲以前の都道府県における事務執行について調査したものである（〔図表 4－4〕）。

A 類型では「適切に執行されていた」と「適切に執行されていなかった」という選択肢を回答する団体がそれぞれ 13 団体となり、A 類型の約半数の都道府県が、市町村への権限移譲以前の都道府県自身の事務執行の不適切さを認識している結果となった。

一方、B 類型では、「適切に執行されていなかった」が 20 団体（B 類型全回答数の 76.9%）と、A 類型との間に認識の差が生じていることが分かる。

〔図表 4－4〕 移譲以前の都道府県における事務執行（表中の数値の単位：団体）



両類型の回答を突合させてみると、A 類型と B 類型の認識が合致している都道府県は 9 団体であり、いずれも「適切に執行されていなかった」という認識で合致している。

一方、回答の不突合を起こしている都道府県は 11 団体となり、うち、都道府県「適切に執行さ

〔図表 4－5〕 A 類型と B 類型間の回答に係る突合表

	A 類型	回答番号	B 類型	回答番号	突合状況
1	北海道	-	釧路市	1	
2	青森県	1	青森市	2	×
3	宮城県	2	大和町	1	×
4	福島県	1	福島市	-	
5	茨城県	-	水戸市	2	
6	群馬県	-	前橋市	2	
7	埼玉県	1	川口市	2	×
8	千葉県	2	松戸市	1	×
9	東京都	1	八王子市	-	
10	神奈川県	1	藤沢市	2	×
11	富山県	-	高岡市	1	
12	福井県	1	福井市	-	
13	山梨県	-	南アルプス市	2	
14	長野県	1	松本市	2	×
15	岐阜県	2	大垣市	2	○
16	静岡県	1	沼津市	2	×
17	愛知県	2	一宮市	1	×
18	三重県	2	松阪市	2	○
19	京都府	1	宇治市	2	×
20	大阪府	1	枚方市	-	
21	兵庫県	2	尼崎市	2	○
22	奈良県	1	橿原市	2	×
23	和歌山県	2	田辺市	2	○
24	鳥取県	2	鳥取市	2	○
25	島根県	2	松江市	2	○
26	広島県	-	呉市	-	
27	徳島県	2	阿波市	-	
28	愛媛県	2	今治市	2	○
29	福岡県	1	久留米市	-	
30	佐賀県	1	佐賀市	2	×
31	長崎県	2	諫早市	2	○
32	鹿児島県	2	薩摩川内市	2	○

※回答番号の欄について

1 = 適切に執行されていた

2 = 適切に執行されていなかった

棒線 = 回答を得られなかった団体

※突合状況の欄について

○印 (9 都道府県) = A 類型と B 類型の回答が一致している団体

×印 (11 都道府県) = A 類型と B 類型の回答が不一致を起こしている団体

れていた」市町村「適切に執行されていなかった」の不突合は8団体と、両類型間において認識の差が存在することが分かる（〔図表4－5〕）。

「適切に執行されていなかった」と回答した団体に対し、「具体的にどのような不適切な事務があったか」について、記述式の設問にて意見聴取を行った。A類型では、「条例に違反している広告物の総数を把握しきれず、違反広告物に対する指導等の措置も十分に行えていなかった」、B類型では、「未申請や違反の屋外広告物への対応が未対応のため、違反広告物の所有者への指導が困難である」等の回答があった。

#### (4) 移譲の有益性

本設問は、屋外広告物事務の権限移譲に係る有益性についての認識を調査したものである（〔図表4－6〕）。

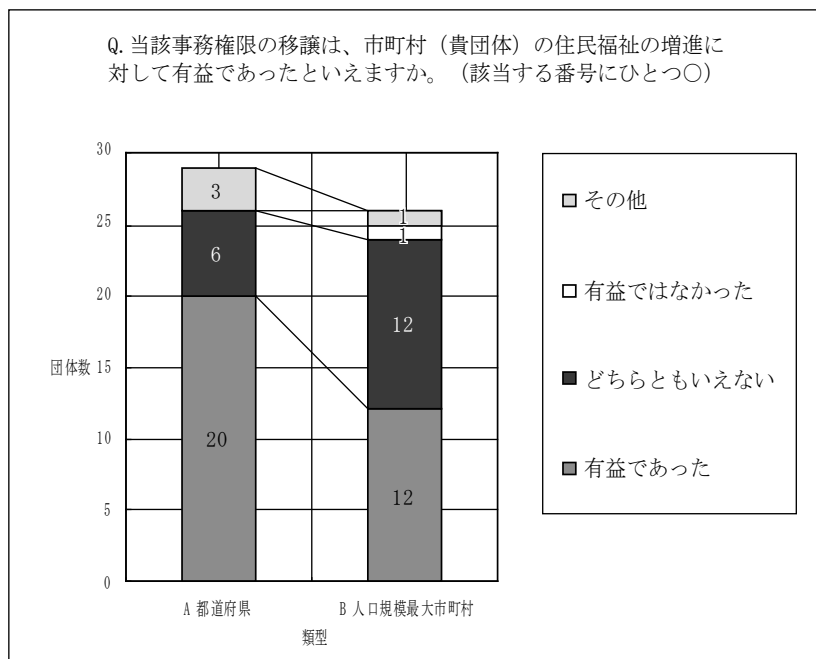
A類型では、「有益であった」が20団体（A類型全回答数の69.0%）と、大きな割合を占める。B類型では「有益であった」と「どちらともいえない」がそれぞれ12団体（B類型全回答数の各々46.2%）となり、「有益ではなかった」という団体も1団体ではあるが存在した。

このように、A類型とB類型の間には、認識の差が存在することが分かる。

両類型の回答を突合させてみると、「有益であった」という認識で合致している都道府県が8団体、「どちらともいえない」という認識で合致している都道府県が5団体となった。

一方、回答の不突合を起こしている都道府県が10団体となり、うち、都道府県「有益であった」

〔図表4－6〕 移譲の有益性（表中の数値の単位：団体）





[図表4-7] A類型とB類型間の回答に係る突合表

	A 類型	回答番号	B 類型	回答番号	突合状況
1	北海道	-	釧路市	1	
2	青森県	1	青森市	2	×
3	宮城県	4	大和町	1	×
4	福島県	1	福島市	-	
5	茨城県	1	水戸市	1	○
6	群馬県	-	前橋市	1	
7	埼玉県	1	川口市	1	○
8	千葉県	1	松戸市	2	×
9	東京都	1	八王子市	-	
10	神奈川県	2	藤沢市	2	△
11	富山県	1	高岡市	1	○
12	福井県	1	福井市	-	
13	山梨県	-	南アルプス市	2	
14	長野県	1	松本市	1	○
15	岐阜県	2	大垣市	1	×
16	静岡県	1	沼津市	2	×
17	愛知県	1	一宮市	1	○
18	三重県	2	松阪市	2	△
19	京都府	1	宇治市	4	×
20	大阪府	1	枚方市	1	○
21	兵庫県	2	尼崎市	2	△
22	奈良県	1	橿原市	2	×
23	和歌山県	2	田辺市	2	△
24	鳥取県	4	鳥取市	2	×
25	島根県	1	松江市	2	×
26	広島県	1	呉市	-	
27	徳島県	1	阿波市	-	
28	愛媛県	4	今治市	3	×
29	福岡県	1	久留米市	-	
30	佐賀県	1	佐賀市	1	○
31	長崎県	2	諫早市	2	△
32	鹿児島県	1	薩摩川内市	1	○

※回答番号の欄について

- 1 = 有益であった
- 2 = どちらともいえない
- 3 = 有益ではなかった
- 4 = その他

棒線 = 回答を得られなかった団体

※突合状況の欄について

- 印 (8 都道府県) = A 類型と B 類型の回答が「有益であった」で一致している団体
- △印 (5 都道府県) = A 類型と B 類型の回答が「どちらともいえない」で一致している団体
- ×印 (10 都道府県) = A 類型と B 類型の回答が不一致を起している団体

市町村「どちらともいえない」の不突合は5団体と、認識の差が存在することが分かる（〔図表4-7〕）。

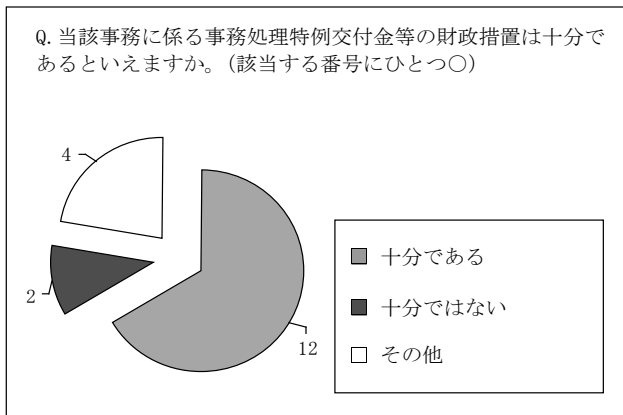
A 類型の「その他」の意見としては、「現行では特に違いはない」「移譲を始めたのが今年度からのため、判断できない」等の回答があった。

### 3. 人口規模最小市町村（C 類型）の調査結果

C 類型（人口規模最小市町村）にも B 類型と同様のアンケート調査を実施したが、回収数が 29 団体中 18 団体、回収率にすると 62.1%であるため、以下、補足的にその結果の一部を整理し、傾向を掴むにとどめる。

#### （1）移譲事務に係る財政措置

〔図表4-8〕 財政措置に係る認識（表中の数値の単位：団体）



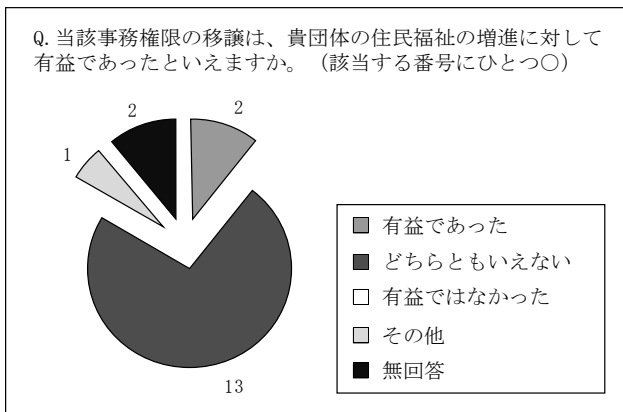
本設問は、都道府県の事務処理特例交付金による市町村への財政措置の充足度に係る認識について調査したものである（〔図表4-8〕）。

C 類型では、「十分である」が 12 団体と多数を占め、「十分ではない」は 2 団体のみであった。

また、「その他」の 4 団体全てが「交付金を受けていないため、不明」という回答であった。

#### （2）移譲の有益性

〔図表4-9〕 移譲の有益性（表中の数値の単位：団体）



本設問は、屋外広告物事務の権限移譲に係る有益性についての認識を調査したものである（〔図表4-9〕）。

C 類型では、「どちらともいえない」が 13 団体（C 類型全回答数の 72.2%）と、大きな割合を占めている。「有益ではなかった」という団体はなかった。

「その他」の 1 団体は、「事務の実績がなく、今後も実施の見込みがない」との回答であった。

#### 第4節 移譲未実施都道府県の調査結果

これまでの調査とは別に、補完的調査として、事務処理特例制度による屋外広告物事務の権限移譲を行っていない残りの15都道府県の屋外広告物事務の担当課に対しても、事務権限移譲を行っていない理由について、アンケート調査を実施した。

調査期間は、2005年10月14日～同年10月31日までの同期間である。回収数（回収率）は15団体（100.0%）となった。調査結果は「図表4-10」のとおりである。

「図表4-10」屋外広告物事務を移譲していない理由

理由	詳細（回答例）	団体数
市町村側の受入体制	当該事務の事務量が膨大であり、市町村の受入体制が整わずに移譲ができなかった。	7
市町村からの要望の有無	移譲を希望する市町村が少数。	4
都道府県の事務の取り組みが不十分	15年度に、違反広告物の実態調査を行い、相当数の違反広告物を確認した。県としても、事務の適正化が進まなければ、市町村に事務を移譲するのは困難であると考えた。	3
都道府県の財政面	移譲を受けるにあたっては県からの応分の予算措置を求める市町村が多く、県の財政的な理由から断念した経緯がある。	1
移譲のメリット	県民や市町村に対して権限移譲するメリットがあまりなく、また屋外広告物業者にとっても手続きが煩雑となるデメリットがあった。	1

※団体数については、理由が2項目以上重複する団体が2団体、理由を示さない団体が2団体存在したため、合計は15団体とはならない。

「市町村側の受入態勢の不備」を理由とする団体が7団体と最も多い。

また、都道府県自身の事務執行の適正化が進まなければ事務権限移譲は困難であるという、都道府県の事務執行体制の不備を認識している団体も3団体<sup>10)</sup>存在した。

#### 第5節 調査結果の総括

以下、これまでの調査結果を総括する。

##### 1. 移譲事務に係る財政措置

都道府県（A類型）では、21団体（A類型全回答数の72.4%）と多くの団体が「十分である」という認識を持っており、一方、人口規模最大市町村（B類型）では、「十分である」が8団体（B類型全回答数の30.8%）、「十分ではない」が13団体（B類型全回答数の50.0%）と、都道府県との間に認識の差が生じている。

不十分な財政措置の要因については、都道府県では、「県予算制約上の問題である」「交付金の財源は、屋外広告物対策事業であるが、そもそも当該予算自体を十分に確保できないため、おのずと交付金も不十分になってしまう」等、人口規模最大市町村では、「県は、移譲以前の県の事務量を

算出基礎としているため、調査及びどこまで徹底するかで事務処理の経費が変わってくる」等が挙げられている。

## 2. 移譲後の事務量

都道府県（A 類型）では、「差は無い」が7 団体（A 類型全回答数の 24.1%）、「把握していない」が 19 団体（A 類型全回答数の 65.5%）と両者が大きな割合を示しているのに対し、人口規模最大市町村（B 類型）では、「都道府県が処理していた（示した）事務量より増えた」が 18 団体（B 類型全回答数の 69.2%）と、都道府県との間に認識の差が生じている。都道府県からの移譲を受けて事務量が増加している実態が伺われる。これは、「地域を知る市が事務を行うことにより、無許可広告物・違反広告物を発見しやすくなり、違反是正指導をすると同時に申請件数も増加している」等の理由によるものと推察される。

## 3. 移譲以前の都道府県における事務執行

都道府県（A 類型）では、「適切に執行されていた」と「適切に執行されていなかった」がそれぞれ 13 団体となり、A 類型の約半数の都道府県が、市町村への権限移譲以前の都道府県自身の事務執行の不適切さを認識している結果となった。一方、人口規模最大市町村（B 類型）では、「適切に執行されていなかった」が A 類型より 7 団体も多い 20 団体（B 類型全回答数の 76.9%）と、都道府県との間に認識の差が生じている。

また、移譲未実施都道府県の調査結果からも、都道府県の事務執行体制の不備を認識している団体が 3 団体存在することから、相当数の都道府県において事務執行の適正化が課題となっていることが伺われる。

## 4. 移譲の有益性

都道府県（A 類型）では、「有益であった」が 20 団体（A 類型全回答数の 69.0%）と、大きな割合を占める。一方、人口規模最大市町村（B 類型）では、「有益であった」と「どちらともいえない」がそれぞれ 12 団体（B 類型全回答数の各々 46.2%）と、都道府県との間に認識の差が生じている。

# IV. 事務処理特例制度による権限移譲の在り方

本章では、前章までの内容を踏まえて、事務処理特例制度による都道府県から市町村への権限移譲の在り方について、私見を交えながら、特に次の 2 点を指摘しておきたいと思う。

## 1. 適切な財政措置の必要性

まずは、言うまでもなく、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。

人見<sup>11)</sup>は、「現在の地方財政危機とりわけ都道府県財政の危機の下で、かかる都道府県から市町村への事務移譲は、市町村への負担転嫁のおそれがあるだけに、この制度により事務移譲を行った

場合、都道府県は、市町村に対し必要な財源措置をしなければならないとされたこと（新地方財政法第 28 条）は、当然とはいえ重要である。」と、事務処理特例制度による権限移譲が、都道府県から市町村への負担転嫁となることに懸念を表明していたが、前章における調査結果から、少なくとも屋外広告物事務の権限移譲においては、危惧していた実態が存在しうることが分かった。

財政措置の不足が発生する要因としては、調査結果より、①都道府県の財政難から予算自体を十分に確保できない、②都道府県の財政措置は、市町村への事務権限移譲以前の都道府県の事務量を算出基礎としているため、移譲後に事務量が増加した団体には、その分だけ市町村の財源の持ち出しが発生してしまう、ことなどが推察されるが、いずれにしても、都道府県は、移譲後の市町村の事務量などの実態をしっかりと把握した上で、市町村に対し実態に即した適切な財政措置を行う必要がある。交付基準が実態に即していないのであれば適時見直す必要がある。そうでなければ、事務処理特例制度により、規制の実効性が向上したとしても、そのことがかえって市町村に負担増を強いることとなり、権限移譲の受入に対する市町村の意欲低下を招くことに繋がりがかねないといえよう。

## 2. 権限移譲の前提としての都道府県自身における適切な事務執行の必要性

次に、都道府県は、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。

屋外広告物事務は、人的・予算的制約などのため、都道府県が全ての事務を適切に執行することは、実態上困難な状況にあることが以前から指摘されており<sup>12)</sup>、また、前章における調査結果においても、相当数の都道府県が同様の認識を示しているが、そのような状況の中で、都道府県の事務量を前提に市町村への権限移譲を行えば、市町村の事務執行に支障が生じる可能性が高い上に、都道府県から市町村への責任転嫁とも受け取られかねず、ひいては都道府県に対する不信任感を誘発することにもなる。

従って、都道府県においては、原則として事務執行の適正化を図った後に、適切な財政措置を講じたうえで権限移譲を行う必要がある。

## V. おわりに

本稿においては、事務処理特例制度による都道府県から市町村への権限移譲について、特に屋外広告物事務を例に、その現状と課題を見てきたが、主たる調査対象が屋外広告物事務のみであったことやサンプル数の限定などから、事務処理特例制度による権限移譲全体の問題点及び在り方を論じるのには限界があったことは否めない。しかしながら、アンケート調査の分析などから、都道府県と市町村間の権限移譲の実態の一端を垣間見ることはできたように思う。いずれにしても、屋外広告物事務以外にも多くの事務が事務処理特例制度により都道府県から市町村へ権限移譲されている現状を踏まえ、今後更なる調査・研究を進めていく必要がある。

最後になるが、今回調査に協力して頂いた各地方自治体の担当職員の方々、そして、調査結果の確認等の作業を手伝って頂いた篠原徹明氏（本学大学院地域政策研究科）に深く感謝の意を表するものである。

（おいぬま ゆたか・高崎経済大学地域政策学部教授）

（いたがき まさゆき・前橋市役所）

〔註〕

- 1) この他「都道府県教育委員会の権限に関する事務」についても同様の制度がある（地方教育行政の組織及び運営に関する法律 55 条①）。
- 2) <http://www.bunken.nga.gr.jp/bunkennet.html>
- 3) 各都道府県においてその名称に差異があるが、本稿ではこの名称を使用することとする。
- 4) 日立市、土浦市、つくば市、ひたちなか市、取手市の 5 市である。
- 5) 特別区については、調査対象外としている。
- 6) A 類型 32 団体の内訳は〔図表 3〕のとおりである。なお、群馬県は、調査期間を過ぎてからの回答となったため、図表等に含めていないが、参考までに主な回答を挙げると [1. 移譲事務に係る財政措置] 十分である [2. 移譲後の事務量] 把握していない [3. 移譲以前の都道府県における事務執行] 適切に執行されていなかった [4. 移譲の有益性] 有益であった、という回答であった。
- 7) B 類型 32 団体の内訳は、鉦路市、青森市、大和町、福島市、水戸市、前橋市、川口市、松戸市、八王子市、藤沢市、高岡市、福井市、南アルプス市、松本市、大垣市、沼津市、一宮市、松坂市、宇治市、枚方市、尼崎市、橿原市、田辺市、鳥取市、松江市、呉市、阿波市、今治市、久留米市、佐賀市、諫早市、薩摩川内市である。
- 8) 屋外広告物事務を権限移譲している 32 都道府県のうち、移譲対象市町村が域内において 1 団体しかない都道府県が 3 団体存在し、それらの市町村については、B 類型に分類するため、C 類型は 29 団体となる。C 類型 29 団体の内訳は、音威子府村、西目屋村、檜枝岐村、玉里村、神泉村、蓮沼村、羽村市、清川村、下村、和泉村、小菅村、平谷村、白川村、下田市、富山村、宮川村、笠置村、太子町、大河内町、野迫川村、御坊市、江府町、知夫村、宮島町、西祖谷山村、松野町、矢部村、北有馬町、三島村である。
- 9) 野中勝利は「茨城県内の市町村における屋外広告物行政の実態と課題」『日本建築学会計画系論文集 563 号』（2003）において、茨城県内の市町村では、人口規模が大きい市町村ほど、許可申請数並びに処理件数が多い傾向が見られるという調査結果を示した。
- 10) 3 団体の内訳は、岩手県、新潟県、沖縄県である。
- 11) 人見剛「都道府県と市町村の関係」佐藤英善（編著）『新地方自治の思想』（2002・敬文堂）200 頁参照。
- 12) 西村幸夫「環境保全と景観創造」（1997・鹿島出版会）226～227 頁参照。

〔参考文献〕

- 松本英昭『逐条地方自治法 第 2 次改訂版』2004 年、学陽書房  
本田弘＝下條美智彦（編著）『地方分権下の地方自治』2002 年、公人社  
塩野 宏『行政法 第 2 版』2001 年、有斐閣  
西尾 勝（編著）『都道府県を変える』2000 年、ぎょうせい  
岩崎美紀子（編著）『市町村の規模と能力』2000 年、ぎょうせい  
北村喜宣（編著）『ポスト分権改革の条例法務』2003 年、ぎょうせい  
田村悦一＝水口憲人＝見上崇洋＝佐藤満（編著）『分権推進と自治の展望』2005 年、日本評論社  
新藤宗幸『地方分権 第 2 版』2002 年、岩波書店  
松村岐夫＝稲継裕昭（編著）『包括的自治ガバナンス改革』2003 年、東洋経済新報社  
佐藤英善（編著）『新地方自治の思想』2002 年、敬文堂  
小早川光郎＝小幡純子（編）『あたらしい地方自治・地方分権』2000 年、有斐閣  
自治大学校教授室（編）『分権時代における行政体制整備と自治体改革』2004 年、自治研修協会  
自治大学校教授室（編）『自律的な自治体経営に向けての行財政改革』2005 年、自治研修協会  
屋外広告行政研究会（編）『屋外広告の知識 第 3 次改訂版 第 1 巻 法令編』2005 年、ぎょうせい  
西村幸夫『環境保全と景観創造』1997 年、鹿島出版会  
西村幸夫『都市保全計画』2004 年、東京大学出版会  
日本建築学会（編）『景観法と景観まちづくり』2005 年、学芸出版社  
野中勝利「市町村における屋外広告物行政の主体性と可能性」『デザイン学研究特集号 9（2）（通号 34）』2002 年  
野中勝利「茨城県内の市町村における屋外広告物行政の実態と課題」『日本建築学会計画系論文集（563）』2003 年  
原田晃樹「権限移譲をめぐる都道府県－市町村関係」『日本都市学会年報（38）』2004 年