

第3章 自治体の仕事

私たちの生活は、個人の意思と自由に基づいて私的(プライベート)に営まれると同時に、人との関係のなかでは、社会的、公的(パブリック)な営みともなっています。このうち、公的なしくみをつくったり、公的な社会環境をととのえたり、公的なサービスを提供したりする役割を担うのが行政です。行政の仕事は、国と自治体が、それぞれの役割にしたがって行っています。

自治体共通

1. 仕事の範囲

(1) 国と自治体との間の仕事の分担

国の仕事は、限定的に定められていますが、自治体の仕事は限定されず、優先的に地域における行政を広く担います。

国の仕事は、次のとおりです。(地方自治法第1条の2)

- 国際社会のなかでの国家としての仕事
外交、防衛、通貨、司法など
- 全国的に統一することが望ましい基本的な準則に関する仕事
私法秩序の形成、公正取引の確保、生活保護基準、労働基準など
- 全国的な規模や視点で行わなければならない施策や事業
公的年金、エネルギー政策、宇宙開発、骨格的・基幹的交通基盤など
- その他の国が本来果たすべき役割

(2) 自治体間の仕事の分担

① 基礎と広域の分担

第1章のとおり、自治体には、基礎と広域の二種類があり、自治体の仕事を分担しています。仕事の範囲は、広域の自治体(都道府県)は限定的に定められていますが、基礎的な自治体(市区町村)に関しては、限定されることなく、優先的に広く仕事を行います。(地方自治法第2条第3項)

広域の自治体の仕事は、次の三種類です。(地方自治法第2条第5項)

- 広域にわたる仕事
- 市区町村の連絡調整に関する仕事

- 一般の市区町村が処理することが適当でない規模・性質の仕事

このように、住民に最も身近な基礎的な自治体が、優先的に仕事を行い、広域の自治体や国は、その性格に応じて、限定的に仕事の範囲が決められています。

② 基礎の仕事の範囲

基礎的な自治体のうち、人口規模の大きな自治体には特例が設けられ、広域の自治体の仕事の一部を受け持ちます。

人口の規模により、指定都市（人口 50 万人以上）、中核市（人口 20 万人以上）の二つの区分があり、その規模に応じて、特例で行う事務の範囲が変わります。（地方自治法第 252 条の 19～第 252 条の 26 の 2）

COLUMN 01

その他の事務

自治体の仕事は、①地域における事務（仕事）と、②その他の事務（仕事）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仕事の、二つに区分することができます。

国と仕事を分担して、自治体は、①の地域における仕事を広く行うのですが、このほかに、②にあたる仕事があるとされるのです。②には、どのような仕事があるのでしょうか。

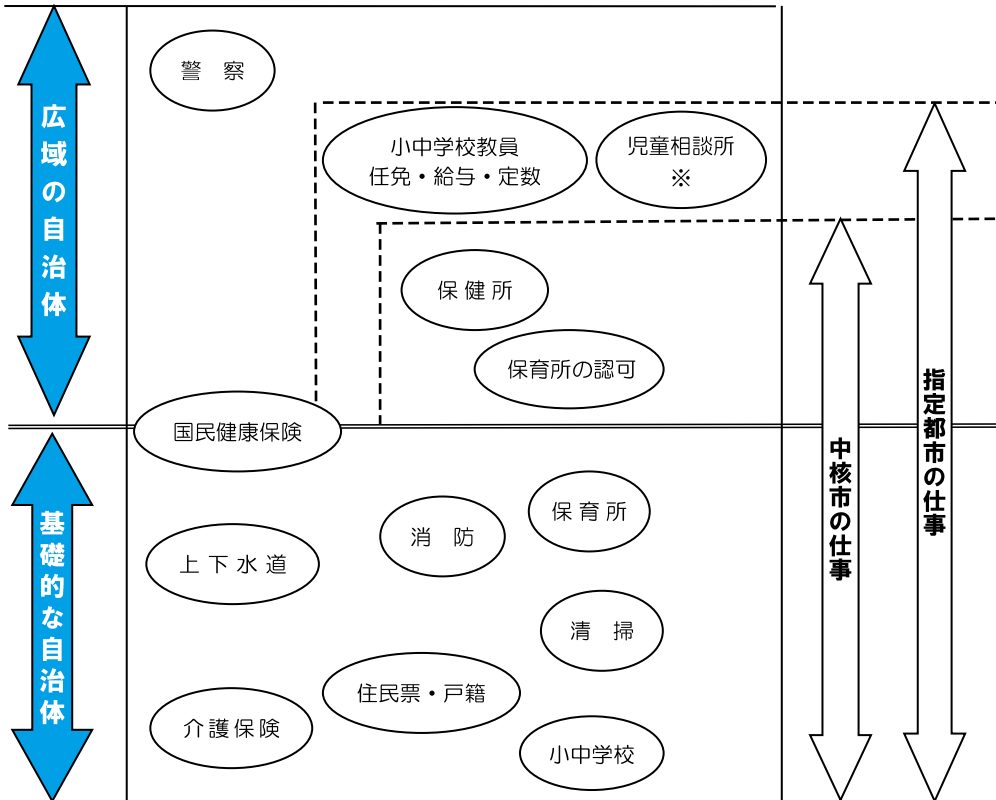
その例としてよく取り上げられるのが、「北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律」に基づく仕事で、北方領土に本籍を有する者の戸籍の事務を根室市が行っています。北方四島は根室市の地域ではありませんが、北方四島に距離的に近い自治体である根室市が、国に代わって、法律に基づき、便宜的にこの仕事を行うとされているのです。（地方自治法第 2 条第 2 項・北方領土問題等の解決の促進のための特別措置に関する法律第 11 条）

2. 仕事の範囲の定め方

実際には、基礎的な自治体と広域の自治体との間で、どのように仕事を分担しているのか、いくつかの仕事を例としてとりあげて、そのようすを表しますと図表 3-1 のようになります。

自治体の仕事の分担や役割は、法令により個別に定められている場合と、法令の定めのない場合があります。具体的にどうなっているかをみていきましょう。

図表 3-1: 自治体の仕事の分担例



※児童福祉法の改正により、平成 29 (2017) 年 4 月から特別区も設置可能となった。

○ 基礎の仕事例

自治体の最も基本的な仕事は、住民票に関する仕事です。(住民基本台帳法第 3 条)
 住民票は、選挙をしたり、行政サービスを受けたりといった権利と義務の基礎になるものです。また、日本国民として基本になる記録が戸籍で、これも基礎的な自治体の仕事です。(戸籍法第 1 条)

住民の生活を保障する介護保険は、基礎的な自治体の仕事と定められて(介護保険法第 3 条) いますし、地域の生活基盤を担う清掃、上下水道、消防に責任を負うのも、基礎的な自治体です(廃棄物の処理及び清掃に関する法律第 4 条、水道法第 6 条、下水道法第 3 条、消防組織法第 6 条・第 7 条)。

小中学校や保育所に関しては、基礎的な自治体だけが設置するものではありませんが、児童の就学に必要な小中学校を設置する責任(学校教育法第 38 条・第 49 条)を負っていたり、自らの責任で設置(児童福祉法第 35 条)したりします。

○ 広域の仕事例

図表 3-1 の上段にある仕事はどれも、法律によって、広域の自治体の仕事になります（警察法第 38 条・第 47 条、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 37 条・第 41 条、市町村立学校職員給与負担法第 1 条、児童福祉法第 35 条、地域保健法第 5 条）。そのうち、保健所と保育所設置の認可は、指定都市と中核市の仕事（地域保健法第 5 条）になります。

○ 基礎・広域共同の仕事例

国民健康保険については、法改正があり平成 30 年度から、「都道府県は、当該都道府県内の市町村（特別区を含む。以下同じ）とともに、国民健康保険を行うものとする」と（国民健康保険法第 3 条第 1 項）とされています。

○ その他の仕事例

図表 3-1 に掲げた仕事以外の例には、道路の仕事があります。さまざまに張り巡らされた道路を区分して、それを国、広域の自治体、基礎的な自治体が分担して管理します。（道路法第 3 条、第 12～16 条）

なお、指定都市は、広域の自治体の仕事をあわせて行う特例があります。（道路法第 17 条）

学校については、一部に設置義務（例えば、前述の小中学校は基礎的な自治体が義務を負い、特別支援学校は広域の自治体が義務を負います）があるほかは、国、自治体、学校法人のどれもが設置可能（学校教育法第 2 条）ですので、役割分担の原則にしたがって、それぞれが判断し設置します。

病院の場合も、国、自治体ほか医療法人などさまざまな組織が開設でき（医療法第 7 条）、仕事の分担の原則や地域ごとの実情に基づき、それぞれの主体が判断することになります。

3. 仕事の分担の変更

自治体間の仕事の分担は、上記でみたように、基本的な原則や法令にしたがって決まりますが、特例的な扱いとして、自治体間の判断で、仕事の分担を変更することができます。

それは、広域の自治体が、条例を定めて、自分の分担する仕事を、基礎的な自治体の仕事に移すしくみで、「条例による事務処理の特例」（地方自治法第252条の17の2）と呼ばれます。それぞれの地域の実情に応じて、限定されず優先的に仕事を行う基礎的な自治体を充実させ、よりいっそう分権化をすすめることができるようにというものです。

このしくみでは、基礎的な自治体から、広域の自治体に仕事を移すよう要請することができるようになっています。分権化という制度の趣旨と自治の原則にしたがって、地域にあった運用をしていく必要があります。

東京都では、都条例によって、私立幼稚園・専修学校・各種学校に関する許可・指導等をはじめ、さまざまな仕事が、特別区や市町村の仕事になっています。（特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例、市町村における東京都の事務処理の特例に関する条例）

COLUMN 08

法定受託事務

戸籍の仕事は、法律で基礎的な自治体が行うと定められています。（戸籍法第1条）しかし、戸籍は、日本国民が生まれて亡くなるまでの履歴を登録公証するものであり、あわせて、日本国籍をも公証する唯一の制度ですから、本来は国の仕事といえます。

このように、本来は国の役割となる仕事でありながら、法令で自治体の仕事に定めるものを「法定受託事務」と分類しています。上述の戸籍法第1条では、戸籍の仕事は基礎的な自治体が行うとしたあと、この仕事は法定受託事務にあると明記しています。

法定受託による仕事には、戸籍のように国と自治体との間で受託するもの（第1号法定受託事務）のほかに、広域の自治体の仕事を、法令で基礎的な自治体が行うもの（第2号法定受託事務）もあります。それぞれどのような仕事があるのかは、地方自治法の別表に列挙されています。

法定受託事務に対して、自治体が本来行う幅広い事務を「自治事務」といいます。法定受託事務も自治事務も、ともに、自治体の事務であることには変わりませんが、国などの関与や仕事のしかた等に違いがでてきます。

特別区の特例・特徴

国と自治体との関係では、特別区も他の自治体と違いはありませんが、広域の自治体である都との間に、特別区だけの特例があります。また、一般的な基準と異なる仕事の分担もあります。

1. 特例による都の仕事

特別区の場合、法令上は市の仕事でありながら、特例を定めて、都の仕事となっているものがあります。

- **水道** 水道事業は、仕事の分担でみたように、原則は市が行いますが、特別区の地域では、法律で、「市」を「都」と読み替えるという定めがあるため、現在は、都の仕事になっています。(水道法第6条・第49条)
- **下水道** 下水道事業も、水道事業と同じように、特例の読替え規定があるため、特別区の地域では、都が事業を実施しています。(下水道法第3条・第42条)
- **消防** 市は、消防の責任と管理を担いますが、特別区の地域では、特別区が連合して消防責任を負うものの、消防の管理は都が行います。(消防組織法第6～7条、第26～28条)
- **都市計画** 市が定める都市計画のうち、一定の条件の部分を、都が定めるという特例があります。(都市計画法第15条・第87条の3、都市計画法施行令第46条)

COLUMN 09

都の特例の原則

特別区の区域では、本来は基礎的な自治体である特別区の仕事が、特例で都の仕事になるものがあります。

どのような仕事の特例に該当するか判断するための原則が、地方自治法第281条の2に示されています。引用しますと、「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる」仕事は、特例で都が行う仕事になります。

この都と特別区の役割分担の原則の表現が、単に「行政の一体性及び統一性の確保の必要がある仕事」とはなっていないのは、「一体性が必要だというだけで、すぐに特例として都の仕事になるわけではなく、まずは、特別区の間で連携するなどして対応し、どうしても対応がとれないときに、はじめて特例による都の仕事になる」からだ、元自治省関係者による解説本にも説明されています。(松本英昭『逐条 地方自治法』学陽書房)

この原則は、平成10(1998)年に新しくできたものですから、それ以前から特例により都が行ってきた仕事は、原則に適合するかどうかの検証が必要になるでしょう。

2. 特例による特別区の仕事

一般に、人口規模が一定数以上の市が行う仕事の中には、法律で特別区の仕事とされるものがあります。

○ 保健所

保健所の設置は、広域の自治体と指定都市、中核市あるいは政令で特に定める市が行います。基礎的な自治体は、人口規模など条件が限定されていますが、特別区の場合は、23区すべてが保健所を設置するよう定められています。(地域保健法第5条)

なお、保健所の仕事の一部は、都の仕事として留保されています。

COLUMN 10

保健所事業の留保

特別区の保健所は、昭和50(1975)年に都から移管されました。しかし、そのときに保健所の仕事のうち、伝染病院の設置や医療法に基づく病院の監視、薬事法・狂犬病予防法・食品衛生法の一部などが、都の仕事として留保されました。

その後、平成9年度に医薬品販売に関する仕事、平成12年度に毒劇物販売業の登録・監視指導、有害物質を含有する家庭用品の規制等の仕事、平成17年度には、薬局開設許可等に関する仕事が特別区に移譲されています。

なお、現在でも、保健所の移管時に結んだ「保健所衛生事業に関わる都区協定書」に基づき、都区保健所衛生連絡協議会で、都区の役割分担や都区が連携して実施する仕事などについて協議が行われています。

○ 人事委員会

広域の自治体と指定都市は、人事委員会を設置し、人口15万人未満の基礎的な自治体は公平委員会を設置するよう定められています。指定都市を除く人口15万人以上の基礎的な自治体は、人事委員会か公平委員会のどちらかを選びます。ところが、特別区は、このような人口規模による制約なしに、人事委員会か公平委員会かのどちらかを選択して設置することができます。(地方公務員法第7条)