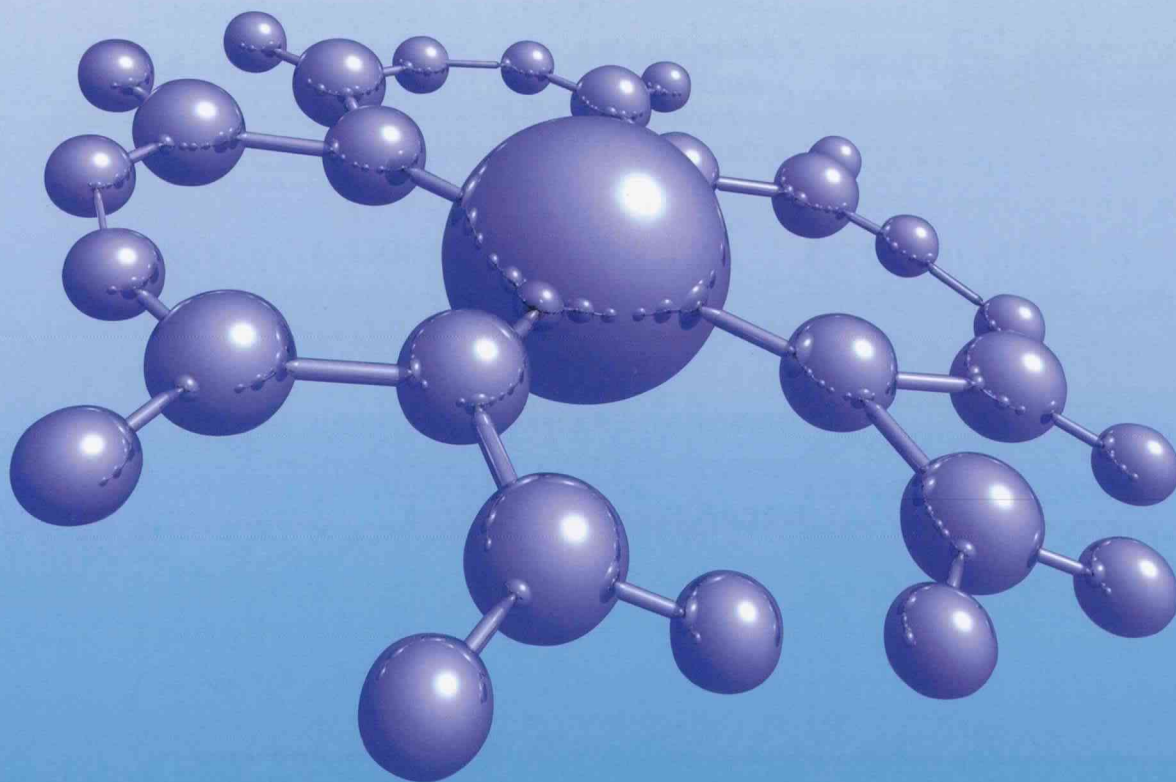


# 自治研 かんがわ

2005  
2

No.88  
(通算152号)



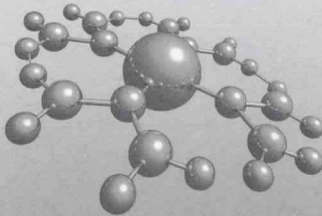
◎「県のあり方研究会」から

◆地方分権と都道府県

◆分権時代における都道府県のあり方について

社団法人 神奈川県地方自治研究センター





## もくじ\*\*\*CONTENTS

### 地方分権と都道府県

中央大学教授 磯崎 初仁

I. 都道府県論の基礎	1
1. 問題の所在	1
2. 戦後の都道府県改革論議の変遷	4
3. 都道府県制度改革の論点	7
4. 改革論議に見る府県像	8
5. 府県像の4つのイメージ	9
6. 分権改革で都道府県をどう改革しようとしているのか	11
7. 都道府県の機能・役割はどうあるべきか	13
8. 都道府県改革をどう進めるか	14
II. 都道府県改革の論点	17
1. 基礎自治体のあり方	17
2. 大都市制度のあり方	18
3. 広域自治体のあり方	18
4. 都道府県制度のあり方と答申の位置づけ	19
5. 都道府県制度の再編と道州制	20

### 分権時代における都道府県のあり方について

神奈川県

『分権時代における都道府県のあり方(最終報告)』	26
分権時代における都道府県の役割・機能、都道府県制度について	29
地域主義実現のための中期方針について	34

県のあり方研究会（第1回研究会2004年5月27日）

# 地方分権と都道府県

—— 分権改革の焦点は都道府県改革にあり ——

中央大学教授 磯崎 初仁

中央大学の磯崎と申します。今日は、第1回目の研究会にお招きいただき、報告の機会を与えていただきまして感謝申し上げます。ただいまご紹介いただいたとおり、私は神奈川県に勤務しております、その間土地利用の規制とか、介護保険の導入準備、市町村合併の推進などに携わっておりました。

そういう仕事をしながら、地方分権のことや、今回のテーマである都道府県はどうあるべきかということを考えてまいりました。そういう意味で本日は研究者としての立場と実務をしてきた立場とを交えながらお話をしたいと思っています。どれだけ意味のあるお話ができるか心もとない点もありますが、今日は研究会の第1回目ということですので、基

礎的なことからお話をしたいと思います。

報告は2部構成にしております、前半は都道府県論の基礎ということで、別添の拙稿「分権改革の焦点は都道府県にあり」に基づいて報告させていただきます。皆様方はこれから継続的に研究されるということですので、細かい話も含めてご説明します。

それからパート2というか後半は、都道府県改革の論点ということで、都道府県の改革についてどのように議論がされているか、第27次地方制度調査会の昨年11月の答申などを紹介いたしまして、今どういうことが問題になっているか、私なりにまとめてお話をしたいと思います。

---

## I 都道府県論の基礎

---

### 1、問題の所在

最初に議論の枠組みについて紹介したいと思います。まず都道府県論の基礎ということ

ですが、大きく4つのポイント・テーマがあるかと思っています。一つは、都道府県に関す

## 地方自治制度と都道府県

磯崎教授のレジュメ

### I 都道府県論の基礎

―拙稿「分権改革の焦点は都道府県にあり」より

- 1 都道府県に関する論議の変遷
- 2 分権改革（2000年4月実施）における都道府県の扱い
- 3 都道府県の機能と存在意義
- 4 都道府県の改革

### II 都道府県改革の論点

1 第27次地方制度調査会・答申（平成15年11月13日）の要点

#### (1) 基礎自治体のあり方

- \* 自主的合併の促進と財政支援措置の廃止：人口規模要件の提示
- \* 「地域自治組織制度」の導入と半強制合併手法の検討
- \* 地域自治組織の制度化（一般制度化）：「行政区」タイプの選択
- \* 地域協議会と長による運営

#### (2) 大都市のあり方

- \* 一層の権限移譲、市町村から権限移譲を求める制度
- \* 大都市地域における都道府県の役割を肯定
- \* 行政区の強化・地域内分権化

#### (3) 広域自治体のあり方

1 変容を求められる都道府県のあり方

2 今後における広域自治体としての都道府県の役割

- \* 今後の都道府県の役割：高度インフラ整備、経済活動の活性化、雇用の確保等
- \* 都道府県の機能：連絡調整機能、補完機能の縮小

3 広域自治体のあり方（都道府県合併と道州制）

- \* 自主的合併の制度化
- \* 道州制に関する基本的考え方～自治体としての道州制、二層制を前提
- \* 道州の役割：圏域の視野に立った産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワーク等
- \* 連邦制への消極的評価

2 都道府県の機能とあり方（再論）

#### (1) 都道府県制度の改革論

- a) 都道府県機能強化論（国からの権限移譲論、二段ロケット論等）
  - b) 都道府県機能純化論（広域機能限定論、市町村連合論等）
  - c) 都道府県廃止論（一層制、官治型道州制論）
  - d) 都道府県規模拡大論（合併論、道州制・連邦制論等）
  - e) 大都市独立論（特別市制論）
- \* 一国多制度論（地域別対応論）

#### (2) 都道府県の存在意義と機能

1) 都道府県機能の現状

- ・法律上：広域、連絡調整、補完
- ・事実上：自治の防波堤、先導、高度技術性、高次、媒介、市町村支援

## 2 地方分権と都道府県

## 2) 都道府県機能の明確化

①広域的機能：市町村をこえる広域的な課題(県域をこえる課題を含む)に対応

ex. 県土管理、環境管理、森林保全、海岸管理、交通政策、廃棄物処理等  
→市町村への権力的な関与も可。「特定課題執行型」の政府。

②市町村支援機能：市町村行政に対する人的支援、情報提供、財政支援を行う

ex. シンクタンク(情報提供)機能、専門職員派遣、政策間調整、財政支援等  
→市町村への権力的関与は不可。「総合調整型」の政府。  
→①②より、市町村合併進展後も都道府県の役割は重要。

③市町村補完機能：市町村実施が困難な事務について、その意思に基づき実施

ex. 国民健康保険、介護保険、道路建設、下水道整備、公営住宅等  
→権限は分立。市町村の意思反映(参加)が必要。「特定課題執行型」の政府。

～広域機能と市町村支援の「複合型政府」へ

## 3 都道府県制度の再編と道州制

### (1) 都道府県の合併

・自主的合併の手续は必要。北東北など一部地域は可能性あるが、全国的な展開は困難。

### (2) 道州制、日本的連邦制の適否

・道州制が成り立ち得る客観的な基盤はあるのではないかと。市町村行政とは質的に異なる需要の“固まり”の存在。国の国内的権限の多くを移譲。

cf. 地域経済圏、一日移動圏→交通政策、廃棄物政策、産業政策、環境政策、港湾管理等

→1) 道州制とは何か、道州制は必要か。

2) 圏域別の移行を容認するか(一国多制度)、地域の自主性をどう確保するか。

3) 首都圏のような巨大地方政府を認めてよいか。首長制か議院内閣制か。

### (3) 都道府県の広域連携と「首都圏連合」

・松沢神奈川知事による「首都圏連合」の提案(平成15年11月13日首都圏サミット)

【要点】①独立の意思決定権限を持つ広域行政主体が必要

②当面、自治法の「広域連合」制度に基づいて首都圏連合を設置

③8都県市で構成(政令市も含む)

④環境再生から始め、防災・防犯、都市交通、産業観光にも取り組む

・反対論：少数意見を無視するおそれ、地方分権に反する、行政効率化に反する

・この経験(取組み)を踏まえて道州に転換か。

### 【参考文献】

・辻山幸宣『地方分権と自治体連合』敬文堂、1994年

・西尾勝『未完の分権改革』岩波書店、1999年

・磯崎初仁「分権改革の焦点は都道府県にあり！」西尾勝編『都道府県を変える！』ぎょうせい、2000年

・同「政令指定都市制度の現状と改革」自治体学会編『自治体のかたち(年報自治体学16号)』第一法規、2003年

・神奈川県『分権時代における都道府県のあり方について(最終報告)』2003年3月

・第27次地方制度調査会答申(2003年11月13日)

・月刊自治研「特集・都道府県の合併？」2004年6月号

る論議が特に戦後の地方自治の議論として変遷をたどってきたかということを確認し、それを踏まえて2000年4月のもう4年分権改革によって都道府県がどういう改革が求められているのか、ということを確認し、それから都道府県の機能論、存在意義などを点検し、最後に都道府県の改革に何が求められるのか。ということを一一般論としてお話ししたいと思います。

お手元の資料(論文コピー)は、2000年分権改革の当時に私がまとめた小文ですが、まず都道府県のあり方はこれまでどう論じられてきたかということが書いてあります。次に、なぜ今都道府県改革かということについて二つの視点を示しておりまして、一つは国の都道府県に対する関与が縮小されるということです。これが今回の分権改革による一番大きな変化だと思うわけですが、自治体が処理している仕事に対して国があれこれ口出しをしてきた、こういう現状を整理し、自治体の自立化を図ろうということです。とりわけ都道府県は従来、国の強い指揮監督を受けてきたのですが、今後は自己決定というか、主体性を持ってさまざまな事務を処理し、意思決定をしていくことが必要となってきましたの

で、これまで国の下請け機関のような役割を果たしてきた県が、本当に主体性を発揮することができるだろうか、そのためにどういう改革が求められるのだろうかという点の一つの軸ではないかと思います。

もう一つの軸は、市町村との関係で県の関与の正当性が問われるというか、ある種市町村に対する様々な関与を行うことが県の仕事だという性格があったと思うのですが、分権改革によって市町村に関する関与も制限される、縮小していかなければいけないということで、関与という形でいわば市町村に依存してきた県が、市町村からも変革を迫られるということになるわけです。そういう意味では、分権改革によって県は国からも自立を求められ、市町村からも一種の自立を求められているわけで、市町村に対するいろいろな口出しとか様々な「支援」のようなことは県の本来の存在意義ではないということが明らかにされてきましたので、市町村との関係でも自らの存在意義を確認しなければならぬという点ももう一つの理由としてあるのではないかと考えます。そこで都道府県の自立ということが大きな課題になったということです。

## 2、戦後の都道府県改革論議の変遷

次に、都道府県の改革論議が戦後どのようになされてきたのかということ、いくつかの時代に分けて振り返ってみたいと思います。議論の出発点としては、戦後、知事の公選制が導入されたため、制度上は独立した自治体としての地位を獲得したといわれますが、事実としてそうなっているのか、都道府県が完全自治体になったのだろうかという問題がありまして、いろいろと議論が生まれたわけです。そこでこの間の地方自治の議論のなかでも府県の存在意義や機能などについて

は、繰り返し議論が行われてきました。その議論を大きく七つの時期に区別して説明していきます。

まず第一の時期ですが、戦後間もない時期に、知事の公選制導入について議論がありましたし、あるいは戦前は国の行政機関としての性格を持っていたので、本当に完全自治体にしていいのかということが議論されています。

二つ目の時期、1947年から56年には大都市制度、とりわけ神奈川の場合には横浜市との

関係が大きな問題であります。戦前からの五大都市についてどういう取り扱いをするのかということで問題になりました。戦後まもなくの頃は、ご存じのとおり大都市に県から独立した地位を認めるという「特別市制度」が地方自治法の中で位置づけられていました。実際には特別市は個別に指定することになっていましたが、結果として特別に指定される都市は、出てきませんでした。この特別市制は、指定をされないまま制度自体を廃止することになりました。これには県と大都市との対立があったわけです。結果として、大都市も県の傘の下に入って、二層制の下に入るけれど、権限とか財源などの特別な地位を認めましょうという政令指定都市制度が、いわば折衷案、妥協案として56年に制定されたということです。その辺のやりとりでは、例えば大都市の地域には県はいらないのではないかということが繰り返し主張されたのですが、結果としてこのような制度になったということです。これは一応の決着ですので、未だに火種を抱えているというか、限界を抱えておりました、今でもこの課題をどうするかは地方自治制度の中で大きな問題だろうと思います。制度的には50年近い年月が経っていますが、なお大都市制度は安定しているわけではないと思います。

それから三つ目の時期、1957年前後には高度経済成長の中で府県には広域行政が求められました。地域開発を担う主体として、県ももっと広くなければならないという議論が起こってまいりまして、具体的には一種の道州制、具体的には地方という団体、自治体たる性格と国家的性格をあわせもつという、ある種の地方機関として「地方」という機関を置くという答申が地方制度調査会から57年に行われたわけです。この答申は府県を廃止して七か八のブロックに分けて「地方」という名の団体を置くというものでした。これには対

抗案として、広域化するのなら府県合併でいいのではないかと少数意見が主張され、その結果どちらも実現に至らなかったという経緯があるわけです。このように50年代中頃府県廃止を含めた動きがあったことを確認しておきたいと思います。

第四の時期、年代ですが、府県合併や道州制を巡る論議がいろいろありました。先ほどは国の審議会における論議でしたが、この時期には経済団体からいくつかの構想が出され、道州制論が台頭いたしました。ここでも府県行政の広域化がテーマになったということです。

第五の時期、78年から82年頃ですが、この時期は低成長経済への移行が確実にになった時期でして、地方制度についても、地方の時代とか、地域主権と言った考え方が広がりまして、地方自治は市町村を中心にすべきで、都道府県については機能の純化を図るべきだという主張が、有力になりました。これについては、神奈川県当時の長洲知事が、「地方の時代」を提案し、市町村への権限委譲を進めたことはご存じのとおりです。そのときの理論的バックボーンが府県機能の純化ということだったわけです。府県の役割を見直し、市町村への関与とか補完的機能については縮小していく方向を打ち出しましたし、都道府県は市町村の連合事務局であるという位置づけをして、県が市町村を指導する、上下関係ではなく、市町村の連合体である、その事務局であるということを長洲さんはおっしゃったわけでありまして、こういった知事がほかにも広島県、静岡県にもおりました、府県純化論という形で、市町村自治を中心に自治を育てていこうという考え方が、70年代後半の論議の主流になったと思うわけでありまして。

六の時期ですが、87年から90年代前半、これは一つの潮流として紹介するには無理があるかもしれませんが、全体的には東京への一



極集中を是正するという命題を掲げまして、都市自治体を強くするということがこの時期の議論の中心だったのではないかと思います。具体的には中核市制度、神奈川でも横須賀市、相模原市が中核市になっていますが、この制度が93年に導入され、都市自治体が本当に規模・能力ともに拡充してきたなかで、市町村を一枚岩の仕組みではなくて、規模・能力の合った特例の仕組みを大都市制度以外にも作ろう、それによって都市自治体の機能強化を図っていこうということが一つの流れになったと思います。それに付随して、都道府県から権限を委譲することになったのではないかと思います。

それから七番ですが、分権改革の時代をどう位置づけるか、都道府県制度に関してどのような変化があったかということです。分権改革を進めるときに大きな方針だったのは、地方自治の府県と市町村の二層制は当面維持しよう、府県の存在自体は問わないでまず国から地方への分権をやりましょうということです。まず府県の権限や自主性を拡大することを優先しよう、その後に府県から市町村に権限委譲を行うということ、いわば「二段ロケット論」ともいうべき方針が分権改革にあたってとられたとあってよいと思います。分権改革を進めるときに常につきまとうのは、分権の趣旨はいいけれども、権限を委譲

される自治体は、その体制が整っているのか、受け皿はしっかりしているのかということです。それに対して、今回はこうした受け皿論を言わない、受け皿の議論は棚上げしておいて、まず国から自治体への権限委譲を優先させるということが2000年の分権改革を進めるときの方針でした。従って、府県制度についても、規模が小さすぎるとか、機能が希薄化しているというような議論は当面棚上げするという了解であったと思うのです。ところが分権改革後、市町村合併の動きが強まると、市町村の体制は整いつつあるから、今度は府県は現状のままでいいのか、その規模を含めて見直しをしないでいいのか、あるいは機能の見直しをしないでいいのかという点が必然的に問題になっている、ポスト分権改革の課題として再び登場してきたということではないかと思います。

そこで分権改革は2000年でしたけれども、さらに4年経った現在、新たな段階に入っていると考えると、この表にも「市町村合併の進展と府県制度の見直し議論」というような時代区分を追加しなければいけないのかなと思っています。ところでこの研究会ではその第八期の検討をされることになるのではないかと思います。いずれにしろそういう時代潮流を踏まえて検討する必要があるのではないかと思います。

表2-1 府県制度改革論議の変遷（概要）

時期	主な論点	論争の主体	結果
I 1946~47	知事公選制、府県の基本的性格	内務省 vs GHQ	知事公選制
II 1947~56	特別市制、府県の実在意義	五大都市 vs 関係府県	指定都市制度
III 1957頃	「地方」制、府県合併	地制調 vs 府県、学者	(不変)
IV 1962~70	府県合併、道州制	財界、国 vs 府県	(不変)
V 1978~82	地方の時代の府県、府県機能の純化	先進府県、学者	独自の権限委譲
VI 1987~94	都市自治体の強化、連邦制論等	都市、府県、学者	中核市、連合
VII 1993~2000	地方分権改革（機関委任廃止等）	推進委、自治体 vs 省庁	分権改革



### 3、都道府県制度改革の論点

これまで時代を追ってフォローしてきましたが、そうした府県制度改革論の中心的な論点とは何だったのだろうかという点です。単純化していえば4つの点に集約できるのではないかと思います。

まず一つは府県の基本的性格、そもそも府県は自治体なのか、それとも国の機関の一部とすべきか、という基本的な性格付けの問題です。今では国の機関の一部とするという考え方はほとんどないのではないかと思いますけれども、自治体と言っても完全自治体として位置づけられるのか、それとも、市町村とは異なる機能的団体かといった点は今でも問題になりうる点だと思われまます。それから二層制の問題、自治体として必ず都道府県と市町村を置くというしくみを今後も維持すべきかどうかという点は、今までも争われてきたし、これからも問題となりうる点だと思われまます。

2つ目には、府県の機能・役割、あるいは権限をどうするのか、という点です。府県は広域自治体ですが、広域的機能のほかにもいろいろな機能を果たしていることも現実です。それをどのように整理していくかという点が問題です。また市町村と二重行政と言われますが、様々な県立施設と市町村立施設が同じような地域で、同じような機能を果たしてということや、福祉、衛生行政などにおいて同じような問題にそれぞれが対応するような相互乗り入れの仕組みになっていることがいいのかどうか。そうした問題をまとめて府県の機能の

問題ということで大きな論点だと思います。

3つ目は、機能の問題と関わりますが、もし広域的な機能が県の役割の中心だとすると、47都道府県の区域区分、これは明治以来の区分ですが、それを今でも維持していくこと、21世紀においても維持させるべきなのかどうかという点が問題になります。端的に言うと、社会経済の実態に合わせてその規模を変える、合併あるいは新しい広域自治体制度ということで、たとえば、道州制とか連邦制というような制度への移行が求められるのかもしれないということで、そんな規模に関する論点があるかと思います。

4番目ですが、市町村自治との関係、これは県のあり方のいわば裏側に存在する重要な問題だろうと思います。いままでの県は市町村に対しいろいろ口出しをすることで存在意義を保ってきたという側面があるのではないかと思います。そこで市町村が十分な行財政の能力をつけ、自立しようという場合に、県は市町村とどういう関係を持つべきなのか。よく対等・協力の関係と言いますが、対等性・独立性を保ちつつ、しかし協力関係にあるということは、具体的にどうすればよいのかという問題であると思います。特に神奈川県と県内市町村との関係を題材にとって具体的に考えていくことが必要となってくると思います。

以上の4つの論点が繰り返し議論になってきたのではないかと思います。

#### 4、改革論議に見る府県像

さらに、このような改革論議の際に、府県というものをどういうイメージで捉えているかという点が問題だと思います。それぞれの論者の府県像がかなりちがうのではないかと、それが議論の対立につながっているのではないかと思うのです。ちょっと短い時間ではわかりにくいかもしれませんが、大まかなイメージをつかんでいただきたいと思います。

まず1つ目は完全自治体論ということです。従来、国の機関、国の出先機関としての役割を脱して、完全自治体にならなければいけないという点を強調する議論ですが、この点は今では完全自治体であるべきだということで概ね共通認識になっていると思います。

2つ目は、1と対比して考えるといいのですが、半国家的団体であるという考え方です。府県は半分は国家的な性格を持っているのだ、中間的団体なのだ、そんな議論も過去にはあったわけです。ただ、今はあまりこうした議論はありませんので、完全自治体なのだということを前提に議論すればよいのですが、道州制など考えるときは、こうした考え方が再び出てくる可能性があると思います。

3番目は機能的団体論ということです。県

というのは自治体と言っても市町村とは違う性格を持っている、市町村はコミュニティを基礎として住民自治を基本に組み立てられるべき団体だが、府県というのは住民自治と言ってもその内容が希薄というか間接的な自治にならざるを得ないので、府県のあり方を論じるときは、市民との身近さ、市民と役所の距離よりも、府県が実際に果たす機能に着目をすべきだという議論が出てきたわけです。逆に言えば機能的でなければ意味はないのだから、必要なら道州制なり何なりに切り替えればいいし、機能が果たせないなら廃止してもいいという考え方になるわけです。

4つ目は、先ほど長洲さんの議論を紹介しましたが、市町村連合の事務局というように、市町村自治を基本にして、これを支援していくのが府県だというイメージも提示されたわけです。

5つ目は、成熟した統治自治体論、デモクラシー拠点論と名付けたのですが、例えば行政学者の新藤宗幸氏がおしゃっているのですが、府県を合併しろとか、府県はいらないといった議論が活発になったときに、いやそんなことはない、戦後改革を経て、府県という

表2-2 主な論点による府県像のまとめ

府県像 \ 論点	(7)完全自治体か	(4)機能の拡大・強化か	(7)規模・区域を拡大か	(I)市町村関与は必要か
①完全自治体論	○	○	—	—
②半国家的団体論	×	○	○	○
③機能的団体論	×	×	○	×
④市町村連合論	—	×	×	○
⑤成熟統治主体論	○	○	×	—
⑥媒介機能評価論	○	○	×	○
⑦高次団体性格論	—	—	—	○

のはすでに成熟した統治自治体になっているのだ、ここをデモクラシーの拠点として日本の地方自治、日本の民主主義を組み立てていくべきだという議論を展開されたわけです。今のように政治的に成熟した都道府県を起点として、分権型社会への改革を進めるべきである、端的に言うとな今の府県をもっと大事にすべきだという主張は、それなりに考えられる議論だと思います。

次の6と7はやや付随的なイメージです。6は府県は国と市町村を媒介するところに意味があるという主張です。たしかにそういう役割を担っていることは軽視できないと思う

のです。ただ、長期的な視点で府県を組み立て直すというときには、少しインパクトが弱いかなと思います。

7は高次団体的としての役割を持っているということです。確かに、単に広域性だけでは説明できない点がありますので、こうした機能を持っている、これが合併なり道州制になるとどうなるのかという点も考えるべきだろうと思います。

このようにバラエティに富んだイメージがいくつか示されているということを確認しておきたいと思います。

## 5、府県像の4つのイメージ

さて、ここで私なりのまとめをしたいと思います。図2-1と図2-2をご覧くださいと思いますが、多様な府県像の検討ということで、これまでの議論を振り返って府県像には大きくって4つのイメージがあるのではないかと考えています。

まず第1のタイプは、「総合調整型」府県というタイプです。図2-2の一番左側のAがそうですが、国、府県、市町村という三層の政府構造がありまして、県がその中間に入っているいろいろな事務事業を担当しているわけです。ところが、自ら事業を実施するというよりも市町村を通じて事務事業を行う対象に働きかけると言うことが中心になっている。図では点線が市町村の側にのびて、市町村から対象者、市民とか企業に働きかけが行われるような仕組みになっているのではないかと。市町村が行う幅広い業務について、背後に県がいて、いろいろな指導や監視をしたり、補助金を出して市町村を支えるということです。このような府県のイメージが1つあるのではないかと。思います。

第2のタイプは、そのような幅広く事務を

担当するという形を前提としつつ、しかし執行にあたっては市町村には委譲しないで自ら執行するという「総合執行型」の府県です。土木事務所を通じて道路を自ら管理するとか、市民に対する補助金の交付も県の行政センターを通じて行うというイメージがBであります。このタイプでは、市町村の役割は大変縮小してしまうということになるかと思っています。

それから三つ目、Cのタイプは、府県の役割をかなり限定するというものです。たとえば港湾の管理とか、森林の管理、環境行政といった広域的な事務だけに縮小いたしまして、ヒューマンサービスとか、住民に対するサービス部門などは市町村にお任せするというような「特定課題執行型」の府県というのも考えられるのではないかと。思います。

最後にD、「特定課題調整型」ということで広域課題だけについて担当し、しかもそれを市町村を通じて執行するというタイプもあるのではないかと。思います。ただこの場合は府県の守備範囲や存在意義はかなり縮小するということになるかと思っています。

そこで、今の都道府県がどうなっているか

図2-1 府県像の四つのイメージ

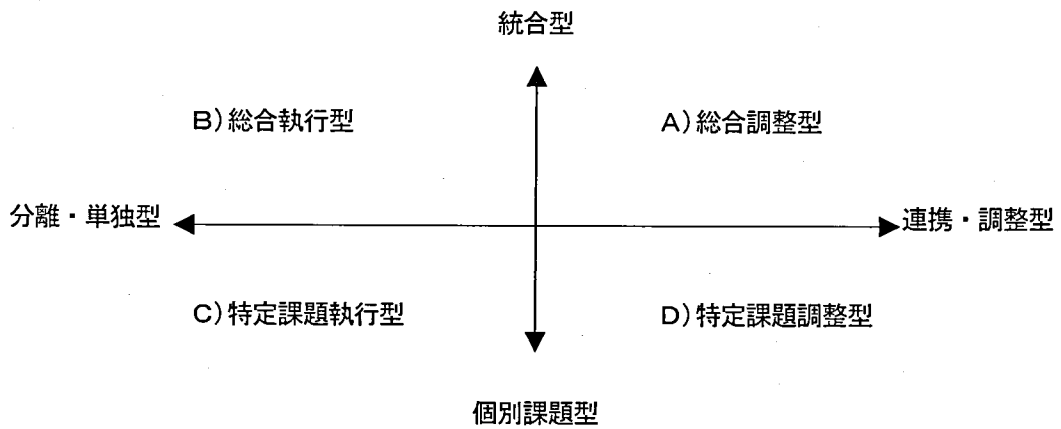
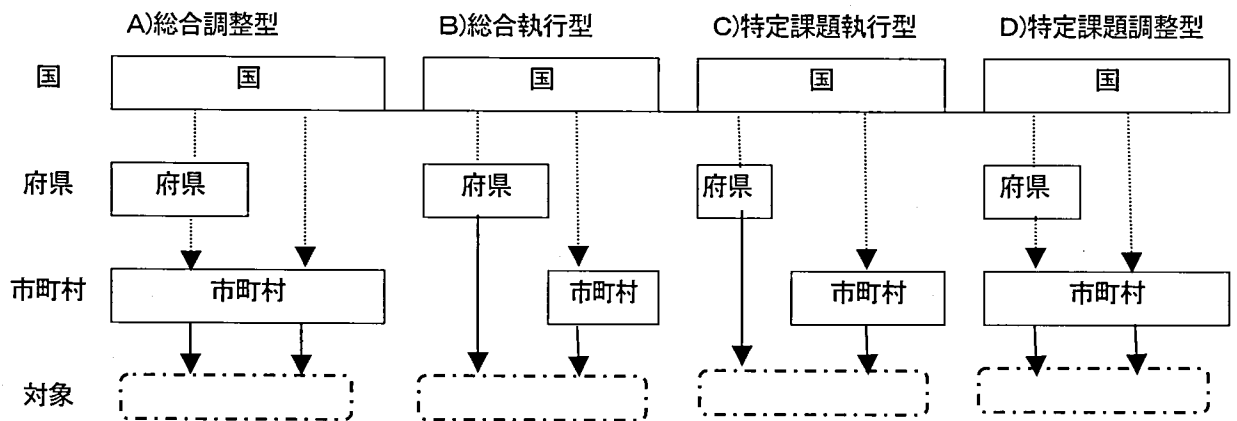


図2-2 府県像の四つのイメージ (理想型)



という点ですが、現状では総合調整型のAのパターンになっているのではないかと思います。つまり市町村が所管する事務はほとんど府県も所管する、どこかの部課には属しているという制度になっていますし、県が直接執行するというよりも市町村を通じて執行するというのが、福祉などを中心として多くなっていると思います。市町村が力をつけて、県が直接執行する事業は量としても少なくなっていると思いますので、この総合調整型になっているのではないかと思います。では、これを今後どうするのか。

府県の所管事務は、もっと広域的な事務などに絞っていく、つまり特定課題型に切り替えていくが必要になっていると思います。しかし、Dというのはあり得ない選択肢だと思いますので、これをもっとC型つまり特定の課題にのみ限定するが、しかし直接に執行するという体制に持っていくことがひとつの選択肢ではないかと思うわけであります。いずれにしても、こういう大きなタイプの違いを視野にいれて、これからの府県はどちらの方向をめざすべきなのかを考える必要があるということです。

## 6、分権改革で都道府県をどう改革しようとしているのか

それでは2000年の分権改革で都道府県をどう改革しようとしていたのか、また実際に改革したかということ、ここでは簡潔にご紹介をしたいと思ひます。府県に関する分権改革のポイントは、次のような点になると考えます。

1つは府県の自律性を強化するという事です。国の関与を縮小するという事を申し上げましたが、現実には機関委任事務を廃止しました。以前は機関委任事務は都道府県において大きなウエイトを占めておりました、それがなくなることによって、県の判断で事

務を執行しろということでは国から突き放されたわけですから、これを運用できるだけの政策主体性を県がきちんと発揮できるのかということが大きな問題ではないかと思ひます。

2つ目は府県事務の縮小ということ。今回の分権改革では、例えば国の権限を都道府県におろすとか、都道府県の事務を市町村におろすというような改革は、実はあまり行われなかったのです。あくまで関与の縮小というのがメインでしたので、権限を移すというような意味での分権化は進んでいないので

表2-4 地方自治法における都道府県に関する規定の変化

	改革前	改革後
基本的性格	市町村を包括する広域の地方公共団体（法2条6項）	市町村を包括する広域の地方公共団体（法2条5項）
機能・事務	①広域にわたる事務 ②統一的な処理を必要とする事務 ③市町村に関する連絡調整に関する事務 ④一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模に関する事務	①広域にわたる事務 ②市町村に関する連絡調整に関する事務 ③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認められる事項
市町村への関与	①自治法および個別法に基づくさまざまな指揮監督等（機関委任事務としての関与を含む）（法150条ほか） ②市町村の行政事務に関する条例の制定（統制条例）（法14条3項、4項）	自治法および個別法に認められた関与のみ（自治事務または法定受託事務としての関与）（法245条の2のほか） ・記述的助言・勧告・報告徴収 ・是正の勧告・同意・協議・指示 ・許可・認可・承認等
市町村への事務委任等	①市町村長への事務委任（法153条第2項） ②市町村職員の補助執行（法153条第3項） ③事務の委託（法252条の14）	①条例による事務処理の特例（法252の17の2） ②事務の委託（法252の14）
紛争処理	自治紛争調停委員による紛争の調停（法251条）	①自治紛争処理委員による紛争の調停（法251の2） ②自治紛争処理委員による都道府県の関与の審査（法251条の3）

出典：新旧地方自治法の規定から作成。

すが、それでも権限委譲はいくつか行われました。それをみると、都道府県の事務だったのに国の直接執行に切り替えられたというのが、たとえば労働安定事務とか食料安定事務など41本の法律でみられるところです。いわば県から国に吸い上げられたのですね。逆に国から県へ委譲されたものは9法律、41本引き上げられて9本来たと云うことですから、国の方に引き上げられた方が多いわけです。

それから3つ目ですが、都道府県から市町村への委譲、これは全体で38事務ということです。全体で90事務のうち、県から国へ引き上げられたものと、県から市町村へ委譲されたものが多いということですから、いわば県は権限をはぎ取られて国と市町村に分けられた、そんな改革であったといえるわけです。県にはほかにも数多くの事務がありますから、そのことが県全体にすごく大きな変化をもたらしているとは私は思いませんが、県の機能が縮小したということは指摘できると思います。

さらに県から市町村への独自の権限委譲求められていますので、それらを含めると、分権改革では県の役割は純化していく、空洞化していくということが大きな方向になったのではないかと思います。

3つ目は、市町村への関与の縮小・明確化ということです。従来都道府県については、たとえば県の仕事を県の規則で市町村に委任できるというか、事務処理を義務づけることが可能だったのですが、これが分権の観点からおかしいということで、事務委任の規定を廃止しました。事務委任とか、補助執行の制度を廃止したわけです。こういったことが典型的ですが、府県の市町村への関与、権力的な関与の制度が廃止され、そうした役割が縮小したということです。

具体的な変更を拙稿の34ページの表で確認しておきますと、地方自治法における都道

府県に関する規定の変化ということについていくつかまとめております。

まず、都道府県の基本的性格は変わっておりません、市町村を包括する広域の地方公共団体と位置づけられています。2つ目は、機能のところをみますと、①から④まで分けていますが、そのうち②の統一的な処理を必要とする事務は落とされておりまして、今回の改革後では3つになっているわけです。これは市町村の地域ごとに多様な対応をすべき分権の時代に府県ごとに統一を図るような事務がどこまであるのか疑問だという廃止されたものと言われています。3つ目は市町村への関与についていろいろな関与を包括的にしていたのが右側にあげた関与に限定されるということになりました。法律上市町村に関与できる手法が限定されたわけです。まあ実際にはまだいろいろな関与が認められているのですが、原則としては縮小という方向になったものです。

4つ目に市町村への事務委任、これはすでに述べたとおり、従来は県が規則で勝手に事務委任できたのですが、これが廃止されまして、今後は規則ではなく、条例で事務処理の特例を定めるということになったわけです。条例できちんと位置づけるということですが、しかも今日の制度では財政的な補填措置をやりなさいということが法律上もうたわれていますので、市町村において要する事務処理の費用は県が適正な額を負担しろということになったわけです。

5つ目、紛争処理のしくみということで、市町村が県の関与に対して争うことができるといった制度も整備されました。私としてはこの改革は大変重要な意味を持っているのではないかと、これを現場でうまく生かしていくことが大切ではないかと思います。

都道府県制度について、抜本的とまでは言えませんが、以上のように様々な改革が行わ

れたわけですし、総じて都道府県は自分の力で立つことが求められるようになったという

ことであります。

## 7、都道府県の機能・役割はどうあるべきか

それでは、今後都道府県の機能・役割はどうあるべきかという話です。

まず府県機能の現状がどうなっているのか。先ほど広域・連絡調整・補完という3つの機能が位置づけられていると申しあげました。この3つ以外は市町村の仕事だと今の法律では位置づけられているわけですが、表2-5、ちょっと不十分な把握ですが、神奈川県は230の主要な事務事業について広域事務などの性格をもつ事務が、どのくらいあるのだろうか、主な性格はどれに属するのだろうかということを、機関委任事務と自治事務に分けてみたことがあります。結果は広域事務は大体27%、統一事務は19%、連絡調整はわずかでありましてほかに83の補完事務があるということでありまして、最も多いのが本来市町村が行う事務だが県が実施していたり、そこに関わっているという事務が、自治事務を中心に83ある。これはやりすぎなのではないか、まだ純化すべき余地が大きいのではないかと、1990年の段階ですが指摘したことがあります。それから表2-6ですが、かながわ新総合計画21の構成事業1011本の事業について、私なりの基準で性格を区分してみたので

すが、広域的事務に属する事業が218、22%、統一が117、12%、補完に属するものが650、64%ということで、総合計画で今後実施していこうと位置づけている約1000本の事業を取り上げても、補完的役割に属するものが多いということでもあります。

次に、それでは今後の府県機能はどうあるべきだろうかという問題です。広域、連絡調整、補完の3つがいわれていますが、この3つの機能のほかに、市町村自治への支援機能という機能があるのではないかと、これは市町村によってはむしろ迷惑だという思いもあるかと思えます。支援と介入は紙一重みたいなのところがありますが、まあ一般的には支援機能は大切だろうと思うのです。

2つ目ですが、先導性・総合性・行政技術の高度性ということが知事会の研究会等で指摘されたこともあります。これも考えられる役割ですが、市町村によっては現場に近い市町村こそ先導的役割を果たすべきだし、住民生活にとっての総合的機能を果たすべきだ、このような反論も可能でありまして、ひとつの柱にするほどの内容ではないと思えます。

3番目、政府機関の媒介、国と市町村など

表2-5 神奈川県における主な事務事業の分類

	機関委任事務	自治事務	計 (割合)
広域的事務	22	41	63 (27.4%)
統一的事務	36	9	45 (19.6%)
連絡調整事務	4	5	9 (3.9%)
補完的事務	17	66	83 (36.1%)
その他	3	27	30 (13.0%)
計	82 (35.7%)	148 (64.3%)	230 (100%)

出典：神奈川県自治総合センター・研究チーム『指定都市と県』1990年、127頁



表2-6 かながわ新総合計画21の構成事業の分類

施設体系上の分類	事業区分別				
	広域	統一	連絡調整	補完	その他
I 健やかな福祉社会 をめざして	5	20	0	177	0
	2	10	0	88	0
II 彩り豊かな生活を めざして	0	2	0	123	0
	0	2	0	98	0
III 環境との共生を めざして	37	1	0	25	0
	59	2	0	40	0
IV 安全で魅力ある都 市をめざして	135	82	0	127	0
	39	24	0	37	0
V 活力ある地域経済 をめざして	30	11	0	124	0
	18	7	0	75	0
VI 平和な地球市民社 会をめざして	9	0	0	32	0
	22	0	0	78	24
VII 共に生きる参加型 社会をめざして	2	1	4	42	22
	3	1	6	59	31
合計	218	117	4	650	22
	22	12	0	64	2

実施主体別								合計
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	
55	18	25	35	26	35	8	0	202
27	9	12	17	13	17	4	0	20%
57	22	10	24	1	8	1	2	125
46	18	8	19	1	6	1	2	12%
18	11	9	14	0	0	0	11	63
29	17	14	22	0	0	0	17	6%
191	47	14	47	6	3	2	34	344
56	14	4	14	2	1	1	10	34%
41	10	29	36	0	29	11	9	165
25	6	18	22	0	18	7	5	16%
13	12	11	4	0	1	0	0	41
32	29	27	10	0	2	0	0	4%
34	8	7	17	1	0	0	4	71
48	11	10	24	1	0	0	6	7%
409	128	105	177	34	76	22	60	1011
40	13	10	18	3	8	2	6	100%

(注) 1 事務区分は、作成者(磯崎)が内容をともに旧・地方自治法2条6項の4区分に照らして判断した。

2 実施主体の区分は、同計画上の標示による。①=県、②=県・市町村、③=県・市町村・民間、④=県・民間、⑤=市町村、⑥=民間、⑦=市町村・民間、⑧=その他(国、公社を含む場合等)。

3 詳細は、(財)行政管理研究センター『』

をつなぐという役割もあるのですが、これをメインに掲げることはどうかと思いますので、これらは新しい府県機能のあり方とし

ては新鮮味を感じないというところです。

ではお前はどうか考えるのかと聞かれたら、府県機能のあり方を次のように3つの機能に

純化しつつ、かつ強化する、そういうふう  
に考えたかどうかと考えております。

1つはやはり広域的機能であります。広域自治体ということですので広域的機能を大事にすべきなのですが、言いたいことはこの広域的機能にきちんと主体的に対応していないのではないか、いわば本来的な責任のある広域的機能も国に依存しながら、いわば国への追随といった形で対応しているということが今までの歴史だったのではないか。この機能を自らの判断で政策主体性を発揮して、権限と責任をしっかりと持って対応するべきだというのが私の基本的な問題意識であります。

なお、広域機能といってもいろいろありますので、表2-7では4つぐらいに種類を分けております。たとえば①対象に一体性があるという部分ですが、これは大気汚染などの問題でして、大気というのは確かに市町村の枠を超えて一体的に移動するものですので、広域中の広域といえる課題だと思うのですが、そうではなくて例えば住宅供給など、住宅供給の現場は市町村の区域の中で行われることですので、むしろ相互に関連性があるということで広域的課題だというように考えるべきではないか、また産業廃棄物の処理も、処理場自身は市町村の中で概ね完結していますが、廃棄物を出すところと処理するところの連携が必要と言うことで広域的な課題になる。このように、広域機能といっても中身を吟味しなければいけないのではないと思っています。

2つ目に、先導・補完機能ということ。先導というと、では市町村は先導しなくていいのか、後からついてくればいいのかと言われるかもしれませんが、市町村は現場に近い立場で先導性を発揮するのに対して、県は県で一定の専門職を抱えるなど高度な技術性を持っているわけですから、そういう特性を活かして先導していく、そして市町村を支援していくということが大切だろうと思います。そこで、先導と補完が共通する面を持つわけです。

さらに3つ目に支援・媒介的機能です。これはすこしファジーな言い方にならざるを得ないのですが、市町村に対して財政・情報・人材などの支援を行う、あるいは市町村間の連絡調整・媒介を行う。法律上の連絡調整とどこが違うのと言われれば、共通する部分もありますが、連絡調整では何のための連絡調整かわからないので支援・媒介といったらどうだろうかというのが私の考えであります。

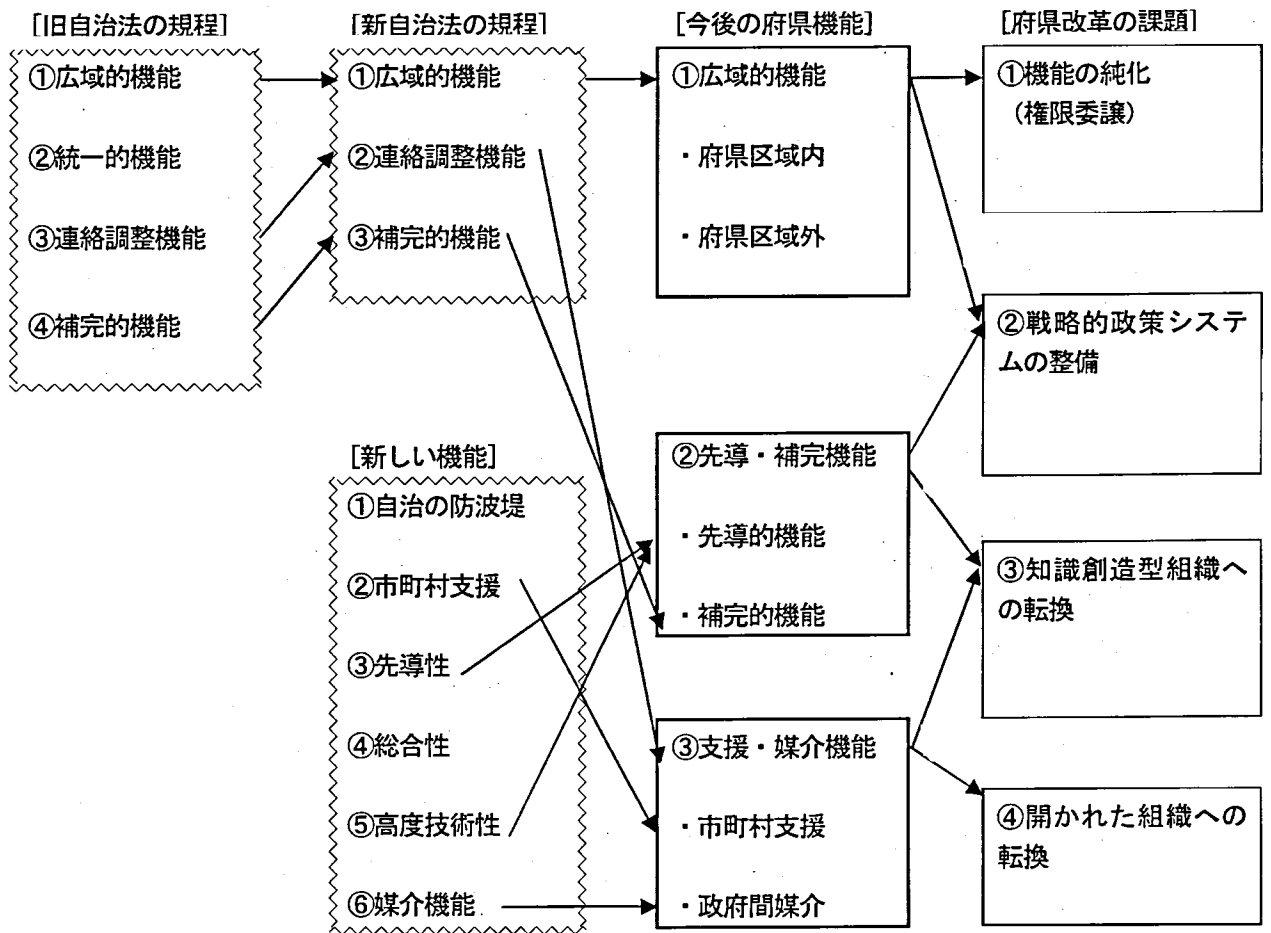
この考えを端的にまとめたのが図2-3です。一番左に旧自治法で4つの機能がありました。それが新自治法で3つの機能に絞られたのですが、その下に書いているようにいろいろな人がこんな機能があるのではないかということで新しい機能を言っています。ただ私としてはこれを全部含めたのでは、方向を示したことになるので、右側に示したように、広域・先導補完・支援媒介という3つの機能に絞りつつ、それらの機能はしっかりと果たしていく、3つの方向に統合しながらそれら

表2-7

広域的課題	課題別	対応の方法	
		意思決定	実施
①対象に一体性・流動性がある場合	大気汚染防止、広域交通整備	○	△
②対象は別だが、関連性がある場合	住宅供給、広域振興	△	—
③資源の配分や交換が求められる場合	産業廃棄物処理、水資源間管理	○	△
④事業等の効果が広域に及ぶ場合	高度医療、大規模開発	△	○

(注) ○＝一体性が必要、△＝調整が必要、—＝別々で可。

図2-3 府県機能の組換えと府県改革の課題



## 8、都道府県改革をどうすすめるか

最後にそれではそういう方向に向けて都道府県改革をどう進めるか。この論点について大きく4つの課題があると思います。

第1に、府県機能の純化です。そのためにも権限委譲などをさらに進める必要があるのではないか。第2に戦略的政策システムに切り替えていく。広域機能を中心に政策性を発揮しなければいけない。そういう方向をめざしたプロセスにいま都道府県がなっているのかといえば疑問がある。ただ単に国が定めた法律を忠実に執行するという形式的な事務処理ではなく、政策形成のプロセスをきちんとしたシステムとして組み込んで、自らの政策

を実施していく。そういう主体性を発揮するためのシステム整備を図っていく必要があるのではないか。第3にそういう主体性を発揮するために、「事務執行型」とでもいっていい。これまでの体質から、知識創造型の組織体質に切り替えていくべきではないかと思います。最後、第4に「開かれた府県」ということで、市町村や住民の意見反映とか、市町村の参加といったことをもっと進めなければいけないと思います。それによって内向きの体質を変えていく必要があるのではないか。ということをお願いして、その後それぞれの論点に沿って、意見の整理をしていただきます。

### 1、基礎自治体のあり方

ここからは、ここ数年の問題に絞って問題を考えてみたいと思います。

まず、なぜ都道府県改革の論議が起こってきたかという背景を含めて確認をしておきたいのですが、総理大臣の諮問機関である地方制度調査会が昨年(2003年)11月に答申を出しました。市町村合併と合併後の地方自治制度について網羅的に課題を取り上げて答申を出しました。皆さんが注目されたのはおそらく基礎的自治体のあり方の部分だと思われるのですが、ご存じのとおり今年度(2004年度)末に合併特例法が期限切れを迎えるため、それまでに合併を決めなければならないということで、もう秒読み段階に入ってきたわけですが、その後の来年4月以降の合併はどうするのか、さらに、なんらかの支援・促進策を講じるのかが問題になりました。また合併によって大きな市町村というものが登場する、そうするとコミュニティレベルの自治はどうなのか、こんなふうの疑問がありましたので、第27次地制調でこれらに対する答申がなされたということです。

合併についていえば、自主的合併を促進するということです。財政支援措置、特に合併特例債が大きいわけですが、こうした財源特例は基本的には実施しない。よくアメとムチといわれますが、そのアメの部分は基本的にはやめる、廃止をするという答申が出されました。また合併に関連してついでよく言われ

るのはどの程度の規模に合併したらいいのという問題ですが、審議会でも意見が分かれたようですが、概ね1万人以上という基準を市町村の目指すべき基準とする、正確に言うと、都道府県が合併の指針を作る時に概ね1万人という基準を勘案して作るようにすることが答申に盛り込まれました。このことも話題になりました。

さらに合併すると自治体の規模が大きくなるから、地域コミュニティの自治をどうするのかということで、「地域自治組織」という制度を導入するということが盛り込まれました。これは合併に伴う場合とそうでない場合で制度が違うということですが、ちょうど政令市における行政区、例えば南区、中区とありますね、これと同じように、各市町村において何々区というのを作っていいよという提言が盛り込まれました。これは全部作れというわけではありませんで、任意の設置ですが、合併しない市町村でもそうした仕組みを採用できるように、法制度をつくるべきだという提言です。従って、その区長はもちろん、選挙で選ぶというような独自性は持っていませんで、市町村長の任命ですし、事務権限や財政権限も独自のものは持っていないというちょっと中途半端な制度ですが、各市町村の選択でもってよいということで、すでに法案が用意され審議中でございます(その後成立)。

## 2、大都市制度のあり方

それから、大きなテーマとして大都市制度のあり方ということで、主に政令指定都市制度についてどうするかも取り上げられました。さきほど特別市制度というものが戦後まもなくの時期あったということを申し上げましたが、そうした独立性の強い制度を求める声が最近でもあるわけでごさいます、これに地方制度調査会も何らかの答えを出さなければいけないということになったわけです。答申を見ると、大都市制度については基本的には現状を維持するという内容かなと思います。一層の権限委譲を図るということ、それから、県から市町村へ権限委譲を行うという制度は今でもあるのですが、市町村から都道府県に権限委譲を求める、能動的に求めるという制度を考えるべきだ、こんなことが新しいしくみとして入っております。これはちょ

っと特徴的ですが、権限委譲自体は今までも言われてきたことですし、ある程度行われていますので、新鮮味はないわけです。

それよりも大都市の地域では府県はいらぬのではないかという意見に対してどう考えるかが注目されるのですが、いや都道府県の役割は重要である、広域事務を担当する都道府県の役割は大都市圏でも重要であるということ強調していますので、この意味では現行の二層制を維持するのだな、大都市においても府県と大都市という二重のしくみ維持するのだなということが読みとれるわけですから現状維持ということになるわけです。逆に大都市内部について、行政区の強化ということで、都市内分権に積極的な姿勢を示しているわけです。

## 3、広域自治体のあり方

次に、本日のテーマである都道府県制度、これについてどういう方針が出されたかということですが、「変容を求められる都道府県のあり方」、ということていくつか総論的に述べております。少し目を引くのは都道府県の役割としてどういうものが求められるのか、今後の役割ですが、高度インフラ整備、経済活動の活性化、雇用の確保ということで、産業政策と雇用政策をかなり強調しているということです。そう産業政策を中心に、ここでも都道府県の役割は大きいのだということ述べております。

先ほどの3つの区分でいえば、連絡調整機能というものは今後とも必要だということ述べてのに対して、市町村への補完機能については縮小すると考えられるということ述

べていますので、まあ常識的といえば常識的な言い方ですが、広域機能や連絡調整機能は重要だけれども、補完機能は縮小していくのだという大きな方向が示されたということです。

広域自治体のあり方については、合併と道州制についても検討されています。合併については、いままで府県の合併については、国の法律、特別な法律を個々に制定するという手続きしかありませんでしたが、市町村合併と同じように、都道府県が自ら合意すれば自主的に合併の手続きが進められるという、自主的合併の制度化を行うことになりました。もちろん最終的には国会の議決が必要ですが、そういう道を設けるということで府県合併を支援しようとしているということになるかと思えます。

これに対して問題となった道州制については、道州制とはそもそも何かということをおいば問題整理をした、というのが私の受け止め方でございます。それ以上のものではなかったということです。

まず道州制については、かつては自治体の性格と国の機関との性格を併せ持った道州制が提案されたこともありましたが、ここでははっきりと作るのであれば広域自治体として設置する、あくまで地方自治の一つの仕組みとして道州制を検討するというふうに問題を限定しております。いわば定義を明確にしたわけですね。

また、地方自治の二層制を前提にするということですから、設けるのであれば都道府県を廃止して道州制を設ける、道州制を作ることになると都道府県はいらなくなるとしているわけですね。言い換えると都道府県の存在を前提として、さらにその上に道州を置くという、いわば三層の構造をつくるということにはしない。この点も明確にいたしました。そのほかにも細かいことはありますが、道州制というものはこのようなものと定義をした上で、道州の役割は例えば産業振興、雇用対策、広域道路の提供などが考えられるだろ

うということをお指摘しています。もっとも道州制の導入は国家の体制全体にわたる問題なので、国民的議論が重要であると述べて、調査会自体が賛成か反対かは言わない、積極的でも消極的でもないいわば両論併記というか、いかどうかは今の段階では何ともいえないが検討することは重要だというようなスタンスが示されたと思います。

さらに、道州制に関連ししばしば連邦制という議論もあります。調査会ではこの点についても言及していますが、これに対しては消極的な姿勢を明らかにしています。すなわち日本において連邦制を導入する土壌はまだない、歴史的基盤もないという認識を示しておりまして、連邦制と道州制を分けて議論しよう、連邦制については当面の課題ではない、と言っているわけですね。

なおこの答申をふまえて第28次地方制度調査会において道州制を含む都道府県のあり方とか、大都市制度のあり方はさらに審議事項になったようですね。28次調査会でもさらに幅広い論点がお検討されつつあります。そういった審議を見ながら、この研究会もわれわれ研究者としても、議論をしたり意見を申し上げたりする必要があるのではないかと思います。

#### 4、都道府県制度のあり方と答申の位置づけ

このような検討の前提として、そもそも都道府県制度についてどのような選択肢があるのか再度確認をしておきたいと思っております。

まず第1の方向は、都道府県の機能を強化しようということでありまして。広域的機能を中心に都道府県の役割を拡充し、その主体性を重視していくという方向ですね。

第2の方向は、逆に機能を純化する、特定の課題や機能に限定していくという見解ですね。極端に言えば県はいらぬ、廃止してしまえ、地方自治を一層制にしろという意見も

ないわけですね。

第3の方向は、都道府県の規模を拡大するという方向ですね。合併とか、道州制がそういう方向性になると思っておりますが、これは第1の府県強化の立場でも、広域的機能を果たすには規模拡大が必要だという形で唱えられることがありますし、逆に第2の純化論も規模を拡大すれば意義があるということでもなえられるばあいもある、両方の立場と結びつく可能性があるということですね。

第4に、一般的には府県が必要だけれど大

都市については府県はいらない、大都市だけは府県から独立させるという方向です。これが先に述べた特別市制ということになる。このように、大きく分けると、都道府県制度の改革は4つの方向がありえるということになります。

では、今回の答申ではどういう方向が採られている、あるいはどちらの方向を向いているかと言うことですが、私は、第1と第3の方向の折衷というか、このどちらかに落ち着

くような答申だったと思います。つまり、府県については産業政策などこれからも重要な役割を担うということですから、第1の方向がベースにある。しかし道州制は本格的に検討すべきだということですから、第3の方向に進む可能性を示したといえる。逆にいえば、第2の純化論とか、第4の大都市独立論は採らなかったというのが、今回の答申の基本的性格だということになると思います。

## 5、都道府県制度の再編と道州制

では、仮にこの第3の方向を採って、府県の広域化ないし規模の拡大を図るとすれば、これにも合併と道州制と広域連携という3つの種類があると思います。

まず府県合併については都道府県が自主的に合併を進めるということであれば私は必要ではないかと思えます。県同士の壁というのはかなり高いですから、これがそう簡単に進むとは思えないのですが、かといって国が合併組み合わせモデルのようなものを示して、各都道府県に検討させるということも好ましくないので、あくまで自主的な合併ということを徹底するしかないのではないかと思えますが、広域的な課題が増えていることは確かですから、合併が可能ならまずこれを追求することが必要だと思います。

次に道州制の問題です。思い切って都道府県を廃止し道州制に移行するということが可能なかどうか、また適当なかどうか。私は確かに道州制が成り立ちうるような客観的基盤はあると思います。地域経済圏が拡張し、都道府県の単位で完結できるようなスケールではなくなっています。特に答申にあったように、産業と雇用政策を本当に担うとすれば、道州単位でないと対応できなくなっている。また生活圏についても住民の一日移動圏を想

定したときに、特に大都市圏ではすでに都道府県の範囲をこえるようになっている。これらに連動して、交通、廃棄物、環境、港湾管理といった問題が都道府県の枠を超える課題になっているということを考えると、道州制を導入するという要請はそれなりにあるのではないか、と思えます。

このように要請の方はある、必要条件はあるとして、では十分条件はあるか、導入が可能となる条件があるかということも重要です。そこには3つぐらい問題ではないかと思えます。第1にそもそも道州制とはどういうものなのか。その機能あるいは性格をどうするかという問題があります。この点は都道府県について検討したのと同様の検討が必要になります。第2に、圏域別の移行、例えば首都圏だけ移行するとか、北東北三県だけ移行を認めるといった圏域別の移行を容認するかどうかという問題があります。道州制の要請があるといっても全国一律ではありませんから、条件の整ったところから移行するという、いわば「一国二制度」のしくみがありえるかどうか。地方自治法で二つの制度を書き込めるのかとか、都道府県に対する地方交付税をどうするかなど、国の法制度や自治制度自体が大きな見直しを迫られることになりま



すので、十分な検討が必要です。

第3に、道州のような大きな自治体がうまく機能するのか、特に民主的なコントロールをどう確保するかという問題があります。特に首都圏の1都3県を想定すると、3250万人の人口を擁する巨大な地方政府が登場するわけですから。これは諸外国と比べてみても、異様に大規模な地方政府ということになるかと思えます。このような地方政府が大統領制の一種といえる首長制度でよいのだろうか、この公選の首長には大変な権限が集中するわけですが、それでよいのか、ここに住民の民主的コントロールの仕組みを組み込まないといけないのではないかということで、行政委員会の制度を拡充するとか、議院内閣制に切り替えることなど検討されるべきだと思います。あるいは首都圏に限ると、もしかしたら東京都心は特別市制度のように道州の区域から独立させて一層制にして、その周辺部を広域機能に純化した道州制の区域にするというような大都市との関係も配慮しなければならないと思うわけです。

そういった制度的な受け皿も用意して、十分条件が整った時点で、あるいは整ったところから道州制を導入していくというのが私の基本的な考え方でございます。

最後に、3つ目の広域連携という方向です。都道府県同士の広域連携ということで、ご存じのように首都圏においても、政令指定都市を含む八都府県首脳会議（首都圏サミット）というものが設置されてわけですが、最近、神奈川県松沢知事が「首都圏連合」という

構想を提案し、お手元の資料にある内容の提案がなされたところです。この構想は、1都3県で地方自治法上の「広域連合」を設置して、大気汚染などの環境政策、臨海部などの産業政策、防災・治安対策などの広域政策を進めようというものです。これに対しては新聞報道でご存じのとおり、堂本千葉県知事が強い反対意見を出しました。八都府県において少数意見を無視し、一定の方向を決めてしまうことになると、少数意見を無視してしまう、これは千葉主権を唱える私としては認めがたいことである、また、より大きな団体に権限を吸収するという事は地方分権の理念に逆行するのではないか、さらに県にプラスしてこういう組織を設けることは、屋上屋を重ねるものであって行政効率化に反するのではないか。こういう大きく三つの理由で反対論が展開されたということです。

私自身は、首都圏では、広域的に対応すべき課題が増えていきますし、深刻化していますので、このような具体的な対応を進めることは、必要だと思います。特に、大都市圏の都府県が、広域自治体でありながら、首都圏全体をにらんだ政策を実行していない、あるいは政策すら持っていないのは問題だと思います。合併がむずかしければ、せめて広域連合をつくるくらいの姿勢は持ってほしいと思いますが、広域連合という制度は中途半端ですから、ご指摘のような問題が出てくることも否定できないとおもいます。

以上で私の報告とさせていただきます。（終）

## 《質疑》／司会・上林得郎（自治研センター主任研究員）

司会 かなり整理をされて報告をされたと思います。ただ論点の多さはものすごいもので、残された時間、質疑応答を行いたいと思います。

[質問] 何を質問していいかわかりませんが、もともとの自治体のスケールがあるのですが、これが合併で大きくなると、今までの自治体の単位と県との関係、合併してからの自治体のスケールのバランスが悪くなるのではないか。県が自治体の連絡調整機能に徹していると、それぞれの県、自治体の役割を純化するということはどうなるのか。

[質問] 川崎の中で議論していると、県のごとは議論されない。28次地方制度調査会では大都市も議論されるが、川崎も横浜も、内部改革のなかで政令市としてどうしていこうかという議論から抜けないところがあります。他の大都市がどうなっているのかについては議論されるが、全体的な関連の中でどう考えているか。

[質問] 中核市、特例市、政令指定都市もそうですが、今村さんに言わせると、市が引っ張っていかなければいけないとおっしゃっています。元々、保健所は政令市であまり大きな変化はなかったが、県との関係をどのようにしていくのか。

[質問] 規模の問題ですね。人口40万ぐらいの都市と県と比べてみると、県は巨大ですね。頼りになるということですが、統一性の問題でみると、年に2～3件の申請のあるものから日々あるものまで多彩です。道州制の関係では、イメージがどうなるか

わからないです。

[質問] 島根とか人口の少ないところは我慢しろということになってしまうのか。

[磯崎] 月刊自治権6月号に都道府県の合併という特集がありまして、そこにも書いたのですが、これでも、都道府県間の格差というのはかなり大きいと思うのです。そこで都道府県改革といっても一律の改革はできないので、先ほど言った一国多制度みたいなことも考えて都道府県のあり方を考えなければならないのではないかと。ただ都道府県においては広域的な事務が多くて外にむけて発信しなければいけないこともある一方、中国地方のいくつかの道府県はむしろ小規模な町村に対しての支援機能というのはかなり大変です。

これが中国地方全体が一つの道州になってしまったら、小規模の町村を誰が支援するのか、きめ細かい体制になるのか、一つの問題ではないだろうか。そうするとそれぞれの県とか、神奈川県は行政センターのような単位でやらざるを得ず、硬直化した仕組みになるのではないかと。地域によってかなり違うのではないかと考えます。四つぐらいに分けて都道府県を考えたかどうか。もともと三大都市圏と、神奈川を含めた大都市の周辺都道府県、地方だけでも地方都市としてかなり自立ができる地方圏、最後に農村型の地方を抱えている府県というように、四つの区域に分けてそれぞれの地域ごとに改革プログラムを考えないと具体的な解決にならないと思います。県の類型というかタイプに分けて改革を議論していかなければいけないのではないかと。

[質問] 今の県のサイズを前提として県と市町村の関係をどう考えるのか、それとも県自体を大きく変えていいということで議論するのはつかみにくいと言われましたが、大胆に県のサイズを変えるという議論をするのか、現状の仕組みは現状として県の役割とか、市町村との関係を具体的に検討するのか、両方を紹介すると論点が大きくなってしまいます。

今の47都道府県は、明治の藩政改革から作ったのが基本的に踏襲されているわけです。それから2世紀にも及ぼうとしていることで限界はあるかなという気はしているのです。ただ、私みたいに行政に関わってなくて一市民としてみたら、所詮、中二階、二階建ての論議です。肝心なのは、市民自治であり、住民自治なので、ここところがしっかりと押さえられ、連合されれば、さしあたって市民とすれば道州制だろうが、府県だろうがその辺は問題ないという感じがしてしまうのです。私は友人の神奈川大学の後藤仁さんに洗脳されており、彼に言わせると道州制と連邦制は違うのだということを明確にしている。まあ連邦制というのは地方政府の連合で、その方が、論議とすればおもしろい。その意味からすると2世紀から続いている廃藩置県以来の古いひな形の都道府県は限界にきていることは確かです。だけれど道州制にしたからといっていま磯崎さんがおっしゃった四つの類型にわけても、矛盾は残るのだろうと思う。

[磯崎] 今の問題は二つあって、長期的に考えるということと、今ある都道府県をどうするかという現実的な問題になる。第一の問題は連邦制の問題、私も連邦制論者ですが、それは急にはできない、それが完全にできるまで都道府県を今のままでいいかというところでもない。それはそれとして今の現実の問題としてやることは二つあると思うのです。

[質問] 実は私、「日本の未来をつくる会」をこしらえて、その中で言っているのが、限りなく連邦制に近い道州制、完全自治型道州制。この中で、例えば関東の中で新潟と一緒にしてしまえとっています。しかしかといって東京には町がない。東京には特別市という州にあたるぐらいの、真ん中の、七区ぐらいが旧江戸にあたるのです。ここを首都としてはっきり位置づける。それから関東州をつくってという形を一応提案しているのです。そういう形でものを申しているのです、これが本当にいいかどうかわかりませんが、でも限りなく連邦制に近い道州制、これは一つの必然ではないのかなと思います。

いまの図式の中で、連邦制の何が問題なのか。要するに、国を解体してしまえということなんです。国で必要なものは外交とか通貨とか最低限のもの、それ以外のものは解体して、要するに州というのは国の出先の州ではなくて国と考えればよろしい。だから連邦制に限りなく近い。僕は連邦制でいいと思うんですけど、憲法問題は解釈問題でやれると思うのですが、そのことがあるから限りなく連邦制に近い道州制、完全自治型道州制という言い方をしているのです。

国から下の部分がいろいろになっていて、国のところは変わっていないが道州制になると当然国をどうするかが入ってくるわけですね。さっきの図式は、今の都道府県をどうするかという次元だと思う。そこでは国のことに食い込むところを議論しなければいけないのではないかと。まして道州制問題となると、国の形を変えることなのです。地方の形を作るのではなくて国の形を作る方が先なのです。国の形を考えるという議論がまずあるのです。そのぐらいのことを新しく作って議論しないと、道州制を地制調で議論すること自体、ちょっと次元が違うのではないかと気がします。

いまの次元の話というと、東北三県で一緒になるとかが出てくる。首都圏というのは難しいけれども、ある意味で必然性があり、神奈川県などはあると思っています。私なんかは首都圏的な広域的な問題は、すんなり国に入ってしまうのです。国との関係になってしまうから、広域連合的市町村の役割は、神奈川など東京に近いところはあまりないのです。神奈川県などは国になってしまうし、その方が話が早い。実務的には大変ですけども、広域的に収まらないことを自治体に認めていく。むしろ補完性は、各自治体を尊重するという建前なのだけれども、補完性はそこを尊重するという意味と、本当に補完するという意味との両方はいっていて、そこに都道府県の今の現実の役割はあるのではないかなと感じがしている。分権一括法で都道府県は突き放された感じでしたといわれたが、あれは都道府県の職員の実感なのですか。私はそうは思ってないが、県の職員からするとそういう感じがした、ということなのですか。

[磯崎]「突き放された」ということですが、制度の現状があまり変わってないのが実態で、都道府県も変わってないし、国とのつきあい方は変わってないと思うのです。制度の仕組み自体は「突き放された」と都道府県は思うべきではないかと思ったものですからそう申し上げました。制度の改定があり都道府県の期待しているものは突き放された、と。

さて長期的な視点と、当面の都道府県の制度のあり方を考えるというのは指摘のとおりだろうと思います。今回は都道府県のあり方ということでしたので、国自体を変えるということがここでの急務なのかと思ったものですから、私は現状からの課題を組み立てたものであり、道州制論になると、国の仕組みを変えるというように問題を変えた方がいいと思います。道州制に変えたとき連邦制に近い

ものにしなければならない。そうすると例えば今までの交付税で国が都道府県間の財政格差を調整するということがこれからはないと思いついて考えていいかどうか。地域間の利害調整を相互でやるといった場合、どのようにやるのかということが問題になってくると思います。(ドイツなどの例があるが、代替措置などについてそこまでいってない。合理的にみんなでどうするかという仕組みがはっきりしていれば多少財政格差があってもいいじゃないか、あまりそういうことにこだわるべきではない。)

それから産業政策をやっていくときに、その国内での展開を考えるのではなくて、アジアの連携を考えればいい。例えば九州という自治体が自立をしていく、あるいは北海道、沖縄はかなり可能性があると思います。そういうことから国の形を組み替えるということは可能だと思います。(調整制度は国の制度として持つべきではなく、州同士の制度として持つべきなのですね) ルールをはっきりさせておいて、後はそれぞれの努力だ、という原則を作るということだと考えます。

補完性の原則について、地域によって違うのではないか、広域性に純化すべき大都市圏域、地方圏はなお補完の役割が大きいとのことですが、大都市圏が国と直接という話もありましたが、私としては国から権限をおろしてきたいので、一都三県が合併して東京湾の管理をしていくとか港湾計画を広域自治体で作っていくということが考えられます。

[質問] 感想なのですが、27ページの図の矢印がうまくない。みんな上から下に降りている、分権というのは上に置かないで下へ持っていった方がいいという感じなのです。自治というのは矢印が下から上へいく。本当は一番下にある市民、住民というものが税金を払って何かやってくれという矢印が上に向か

うわけです。自治体へ、自治体でできないことがあるとすれば、その一つ上の県へ、県でもできないとすれば、国へという矢印がたぶんある。下から上へと矢印を書き直すともうちょっと違ったパターンが見えてくる、そういう感じがするのです。

[磯崎] 確かに、すべてを書いてごさいません。双方向ということもありますが、法律制度に基づいて一面を表したものにすぎない、現状を示してそのタイプに分けたというものです。

[質問] 第27次地方制度調査会は2年で終わって、同じ課題をまた2年で、あの論点でいうと連邦制は全く無視されてだめだという書き方ですね。道州制については、自治省官僚の強い期待があり、中国、四国を併せて一つの州にしたらどうかと言いかねない雰囲気です。都市圏と明らかに違う様相があると思うのです。そこら辺をどう腑分けをしていくのか、その辺はすごく悩ましい問題です。

それから地方制度審議会の答申の中にも言っていますが、国からの分権の受け皿ということが否応なしに出てきます。国の形

をどうするかという議論の手前で、地方分権推進委員会の第5次答申で言われたことはまさにそのことだった。国道、河川管理も都道府県でやるべきだということだったが結局建設省の反対でできなかったという経過があります。ただ道州制にすれば反対する理由がなくなるのではないかという発想です。

[磯崎] 大都市問題と絡んで、東京、首都は別ということもあるのですが、イギリスなども大都市圏は一層制です。ドイツもいくつか一層制のところがあります。そのようなことを考えると、大都市のあり方と密接不可分に関わっていくのがどうしてもあるのです。

[司会] 議論はまだたくさんあるだろうと思いますが、今日は第1回ということで、論点整理を中心にお話をいただきました。磯崎さんにはこれからも、いろいろお知恵を拝借することになると思います。次回は、神奈川県が分権時代の都道府県のあり方についてという報告書が出ましたので、次回はその報告書に基づいて、県の広域担当部長と担当課長にきていただいて、答申の内容、その背景となった考え方の説明を受けます。(終)

県のあり方研究会（第2回研究会2004年6月15日）

# 分権時代における 都道府県のあり方について

神奈川県

第2回研究会を始めます。すでに分権時代の都道府県のあり方についての神奈川県の調査研究の成果が、2003年月3に『分権時代における都道府県のあり方について（最終報告）』として、当時の岡崎知事に提出されています。その後の松沢知事が、道州制導入を打ち出すなど地方自治制度の変革に意欲をみせていることを踏まえて、神

奈川県は県庁内で検討を深め、2004年3月に『地域主権実現のための中期方針』を決めました。

今日は、それらの内容について、県庁の担当者の方々から「県の考え方」の説明を受け、意見交換する形で進めたいと思います。（事務局）

---

## 『分権時代における都道府県のあり方（最終報告）』

作成の流れについて（田中・広域行政担当部長）

---

ご紹介いただきました広域行政担当部長の田中でございます。私どもは今年の4月からこの仕事を担当いたしまして、この報告書の作成には立ち会っておりません。議論の背景や考え方を含めて、話をしてほしいとのご注文でありましたけれども、満足いただけるお話ができるか自信はございませんが、その辺はごかんべんをいただきたいと思えます。

私ども平成15年3月にこの報告書を作成し、平成16年3月に、「地域主権実現のための中期方針」を作成しました。この中期方針が、現在の分権とか広域行政に対する方針とか取り組みの中身でございます。

最初の流れを私が、その後の都道府県の機能・役割と都道府県制度改革論についての考え方については川崎課長の方から、最後に、「中期方針」について県が取り組んでいる現状を、和田専任主幹からお話をさせていただきます。

私がお話しすることは過去の経過でございますが、報告書の1ページ「はじめに」の上から3行目、「登山に例えれば、まだようやくベース・キャンプを設営した段階にすぎない」とあり、これは分権推進委員会の最終報告書に記載されていることばでございますが、第一次分権改革が、平成12年に地方分権

一括法が475本の法律を一括改正することによってがスタートしました。「画一から多様」へ、あるいは「上下主従の関係から対等・協力の関係」へ、そして「自己決定・自己責任」といったキーワードがあるわけですが、国に依存しない、行政運営の効率性を向上させていく、あるいは住民への説明責任、行政サービスの取捨選択、歳出の徹底した見直しといった自ら襟を正して、行政を実施し、地方も現場で分権一括法施行後、分権時代の行政運営を地道に実践していかなければならないという情勢になったわけでございます。

それは、分権時代のあるべき姿ではございますが、反面、大変苦しい、自分の足で立っていかなければならない状況になってきているわけです。国を頼らないとか、住民に対する説明をきちっとし、また住民の意向を受け止めていく、自分の頭で考え、自分で実施をしていかなければならない、こういう苦しい面が一つあると思います。

その一方で地方分権の進展に伴って、市町村にあっては権限や自由度が拡大し合併による規模、行政能力も拡充してきます。また住民生活の面においても、交通や情報インフラの発展に伴う日常生活圏の拡大や、経済活動の効率化という背景もあります。それは都道府県の規模・役割が変化していく、または空洞化をしてしまうのではないかと、といった不安、心配もあります。

一方で都道府県のエリア内ではなかなか解決が見つからない、広域的な課題もでてきています。そういう意味で、都道府県のあり方が問われているわけでございます。このことは分権推進委員会の最終報告においも、今回の地方分権改革は「未完」といわれ、残された課題として6項目ほどが整理をされております。その中の一つに地方分権や市町村合併の推進をふまえた新たな自治制度の研究ということがあり、第2次、第3次の地方分権改革

に発展する段階になれば、地方自治像の将来を明確にする必要に迫られるのではないかとされておりまして。おそらく、現在行われている三位一体と税財政の問題が次回に残された問題として記載されておりますが、それが第2次分権改革で、その後に続く第3次では、自治体のあり方が大きな課題になってくるのだらうと思います。

こうした状況の中で、昨年3月に報告書がとりまとめられ、この報告書の内容をふまえて「中期方針」が策定されています。その中期方針の3ページに、広域自治体として期待される県の機能・役割というのがございます。これは「あり方研究会」報告書の27ページに県の新しい機能・役割が記載されておりますが、中期方針の中にそのまま記載しています。そういう意味で、今回の報告書は、考え方を整理して現在の県の行政につなげていく橋渡しと申しますか、理論的な整理をした報告書だと考えられるのではないかと思います。

私が担当してお話しする最初のところ、報告書の4ページ、「地方分権改革と都道府県(2)」は、この分権のスタート時点において、いわゆる受け皿としての地方団体の能力などを問題にすることによって分権の進行を妨げようという意味合いの「受け皿論」がありましたが、この際に、形としての受け皿を議論するのではなくて、現行の二層制を前提として議論をすることが分権推進委員会の基本的な考え方として確認され、スタートしたということがございます。

その分権の中身としては、改革の主眼がほとんどは関与の縮減廃止であり、いわゆる権限の委譲はきわめて限られたもの、とくに5ページの下方、「都道府県への権限委譲」というところに書いてございますが、4ha以下の農地転用の許可権限や、重要流域以外の保安林の指定解除権限程度であるとあり、都道



府県への権限委譲はほとんどされていないのです。ほとんどがいわゆる関与の廃止あるいは縮減ということで、地方6団体からの要望となった委員会への意見として申し上げた中にも、権限委譲をこうしてくれということはありません。関与の廃止といっても、法令による関与の廃止はない、ほとんどが通達による関与の廃止がほとんどでした。

そして、②「機関委任事務制度の廃止」とありますが、これが一番の、都道府県改革の成果であると受け止めております。地方事務官制度の廃止も都道府県にとって大変大きなことです。③の市町村の権能の拡充、中核市の要件緩和、特例市制度の創設、という新しい市町村の様態については、例えば人口20万という人口要件だけで特例市が創設できるという制度ができた訳でございます。その結果、神奈川の場合には、政令指定都市が2市、中核市が2市、特例市が5市になり、特例的な権能を有する団体が増えたということが分権改革の一つの成果として言えると思います。

市町村への権限の委譲では、都道府県への権限委譲より、市町村への権限委譲の方が少し手厚い形で実現されました。また平成15年11月に、市町村合併の取り組みについての意見が出され、合併特例法の改正などもあって市町村合併が推進され、6月8日の時点で合併重点支援地域の指定を受けているのが全国で566地域、2005市町村あって、合併についての協議が行われている状況でございます。市町村数も、3月現在では3130、100近く減少という現状でございます。そういう状況の中で都道府県の役割をどうするのか、広域的な役割をどう果たしていくかが課題となってきています。

第一次分権改革を踏まえた都道府県の新たな取り組み（7ページ）では、課税自主権の関係で法定外目的税があらたに創設されたこと、大臣の「許可」が「届出」に変わったと

いうことから、県や市で法定外目的税、法定外普通税を創設する動きが起って来たということがございます。神奈川県は臨時特例企業税や、水源環境税についてふれられていますが、自主的な判断で税制のあり方を検討し、あるいは実施をしていくことが分権改革によってより活発になってきている状況でございます。

都道府県制度改革の構想について提言（8ページ）は、現在の第28次地方制度調査会が今年の3月1日に設置され、そこで道州制を含む都道府県のあり方、大都市のあり方の検討が進められているという状況があります。その他、東北三県の合体というか、連携の動き（9ページ）がでています。東北三県では80項目以上の事務を共同処理している進んだ部分もあり、都道府県の合併や道州制の導入の議論に先ほどの背景があるということです。

それから、神奈川県における県・市町村の特徴（11ページ）は、「市町村は行財政の能力が高い」「政令市が2市あって両市の人口が県人口の過半数になる」、あるいは「政令市、中核市、特例市という多様な自治体がある」といったこととございます。

また神奈川県において、（2）では、先行的に昭和55年以来市町村に対する権限委譲を実施していて、現在約160項目の事務が県から市町村へ権限委譲されております。平成8年からは県・市町村間行財政システム改革推進協議会が設けられ、そこで権限委譲を含めて県・市町村と協議を進め、また実施をしている状況でございます。

現在の状況ということで申し上げますと、（4）市町村の将来展望と県のあり方、には合併についての記載があります。真鶴町、湯河原町の任意の合併協議会が設立されたということですが、昨年には法定協議会が設置され、協議会の中で、いわゆる合併基本4項目という市町村の名称、方式、役場の位置、合

併の時期については合意がされるところまで来たわけですが、住民アンケートの結果で、反対が6割に近い58.5%、賛成が40.8%で、6対4という状況の中で再度住民に説明をして、8月に住民投票を実施する予定で動いています。また相模原・津久井地域は、5月30日に第2回合併協議会が開催をされ、基本四項目について協議が行われています。藤野町では住民投票条例を制定、合併の是非について、今月27日に投票をするという運びになっております。

こういった市町村のエリアでの権限拡大がすすんでまいりますと、横浜市、川崎市、仮に相模原市も場合によっては政令市になると、神奈川県がどういう形になるのかということは、いろいろな意味で多くの問題を含んでいるだろうと考えています。県といたしまして、この報告書を踏まえ、今後いろいろな取り組みをしていかなければいけないと考えているところです。ご示唆、ご意見を賜れば受け止めていきたいと考えています。

---

## 分権時代における都道府県の役割・機能、都道府県制度改革論について

(川崎・分権広域連携担当課長)

---

私は「Ⅱ. 分権時代における都道府県の機能・役割」と「Ⅲ. 都道府県制度改革論」についての考え方をお話します。研究会では、都道府県・県の今後のあり方について、新しい視点をもうけました。市町村長からアンケートをとり、市町村が県に対してどういう期待を持っているか、市町村と県のあり方はどうあるべきかについて、市町村の側から見た意見を求め、これに基づいて神奈川県としては、研究会として新しい視点で行こうという問題意識が一つございます。

もう一点は、避けて通れないのが政令市との問題であります。神奈川県は、二つの大きな政令市を抱えています。この政令市問題をどう考えていくかに焦点を絞らせていただき、もう一つは制度改革についてその一端をご紹介したいと思います。

### 都道府県の機能・役割の検証

分権一括法(14ページ、平成12年に施行)では、市町村が受け持つ事務というのが大きく三つに整理されております。広域にわたる

広域調整事務、市町村との連絡調整、それから、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認められる事務、それは補完事務といい、県が市町村に代わってやりましょうというものです。今まで、国と県、あるいは市町村が縦軸の関係で機関委任事務といわれており、「主従の関係」に非常に近い関係でした。これが分権一括法に基づいて、「平等・対等・協力」という横軸の関係になってまいりました。新聞報道に垂直調整とか、水平調整という言葉がありますけれども、この分権一括法が施行された後は、どちらかといえば県という一つの立場が、横の広がりとして国との関係において強まってきました。今までの機関委任事務は、分権一括法が施行された後は、自治事務と法定受託事務の二つになりました。法定受託事務については二つの性格があり、第1号法定受託事務という本来国がやるべき仕事を都道府県や市町村が代わって政令や法律に基づいて処理するものと、第2号法定受託事務という本来都道府県がやるべきものを市町村がやるというものです。

第1号法定受託事務は、自治法の条文に規定され非常にたくさん法律に縛られております。数えてみますと198の法律があります。旅券法とか砂防法といったものがあり、本来国が行うべき事務を受託して執行します。一方、第2号法定受託事務というのは24本の法律がございます。建築基準法、公職選挙法などで、自分たちの事務とは言いながらも、こういった法定受託事務制度に今でも縛られているような状態がございます。

それらを受けて、都道府県の事務をちょっ

と整理してみますと、先ほどの「広域」「連絡調整」「補完というものに加えて、平成13年6月に中央大学の小宮山教授（当時）が高次機能というものを提案され、四つの視点から県の事務を分析、解析しております。また全国知事会の自治制度研究会が平成13年6月に提案している、連絡調整、補完、広域、あるいは高次機能といったものが、非常に抽象的で何を言っているかわからないということで、6種類のメルクマール（下表）を立てています。

#### 六種類のメルクマール

- 1 産業（製品・サービスの生産・供給）に係るもの
- 2 法人等に係るもの
- 3 行政対象が広域的に一体のもの
- 4 行政需要・行政対象が広域的に散在しているもの
- 5 相当程度の専門性を必要とするもの
- 6 市町村を包括する団体という性格に係るもの

「1の産業にかかるもの」を広域事務として都道府県がやり、これに対峙する生活に関わる「生活密着型の製品やサービスの生産に関わるもの」は市町村がやる。「2の法人等に係るもの」は非常に幅が広いということで、これは都道府県がやる。それに相對する個人に係るものは市町村が受けもつ、こういう話になります。「3の行政対象が広域的に一体のもの」、山、川、海岸、自然に都県境、市町村境を流れていくものは、これは行政対象が一体のものなので広域行政ということで県がやる。交通ネットワークとか情報ネットワークのように整備していくもの、これは広く広げていくもので県がやる、となります。そのような考え方ですが、全国知事会は、こういう視点から県の事務を分析したらどうか、という提案をしており、それらを含めてあり方研究会では視点を整理したということです。

#### 市町村から見た県の機能・役割の検証

市町村長へのアンケートは、報告書巻末にございます。いろいろな設問をしているのですが、ここでは二つが特徴的だということで掲げています。それは、今後とも県の財政状況が変わらない場合には広域事務、補完事務など県が受け持つ事務、高次事務、連絡調整事務を強化すべきか、現状に止まるか、規模が小さくなっていくのか。県の財政状況が悪化した場合には、県の関与がどう変わっていくかのアンケートをしたということです。

これらについてはご覧のとおり、県の財政状況が変わらない場合には、もっと強化すべきだというのが広域事務、補完事務で、ここに市町村は県の役割に期待しています。それに対して縮小すべきというのは、すべて回答が小さく、やはり県の存在は市町村にとって

大きいということがいえるかと思えます。しかし、県の財政状況がさらに悪化した場合には縮小すべきというところに「高次機能」があります。要はお金のかかる話はいいということですが、県の財政がきびしいということは、当然、市町村も財政が厳しくなりますので、最後に残る事務として、県は「補完事務」を是非やって欲しいという答え方になっております。

これらをうけて、研究会では新しい点をまとめております。都道府県の機能・役割を考える際に、視点とは別のスタンスを持って置こうということで、三つのスタンスを決めてあります。一つは分権を進めていくにあたって、「基礎的自治体の強化を促進する」こと。これは分権の目的というのは、やはり自治体の機能強化でありまして、補完性の原理という考え方があります。まず、基礎的自治体を最優先する、その次に広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うことが相応しくない事務事業のみを担うということです。生活に身近な市町村が第一だ、これがまず第一の大きな視点でございます。

もう一つは、国および市町村との適正な役割分担ということです。一体、その事務を担うのが相応しいのか、きちっと分けた上で言っていこうということです。それから、市町村の態様に応じた多様な関係ということですが、実は市町村といってもいろいろな市町村があります。現在、神奈川県内には政令市が2つ、中核市が2つ、特例市5つ。その他藤沢市以下10市町村、2万人以上の町が8つということです。この2万人を割ってしまますと、職員数・投資に対してサービスのコストが高くなってまいります。これは全国的にみて人口の規模が非常に大きいですし、財政力も非常に高い市町村を抱えているということです。

こういった市町村は、ただ同じような仕事

をしているかというところではありません。市町村の区分ごとに事務配分があり、主な事務は、戸籍とか住民基本台帳等々、小さな町から市、特例市に上がって行くに従って権限が付与されていき、逆に、県の仕事は小さくなっていきます。政令市と県の仕事の間ではこの隙間が狭く、残っているのは警察事務、義務教育職員の給与国庫負担の裏負担、あるいは市街化区域や市街化調整区域の決定等で、そういう意味では政令市の行政と県の行政が、二層化されていると言われます。私どもとしては、いろいろな市町村の様態がバラバラですので、以前みたいに一律の施策をすればそれで足りるということではございません。それぞれの顔を持った市町村に対して、仕事をどうきめ細かくやっていくかが、現在求められている状況でございます。

#### 今後の県が重点的に取り組むべきこと

そういうものを踏まえて、ここから研究会でまとめた新たな分析視点、類型でございます(報告書26ページ)。研究会では、都道府県が今後重点的に取り組む必要のある、新たな切り口を考えており、全部で9つあります。

##### ①非常時に対応する危機管理

防災関係のケーススタディでやっているのをご覧いただきたいと思いますが、まず第一は非常時に対応する危機管理の中で、大規模地震とか富士山の噴火といったものは身近な市町村行政でやれといっても限りがあり、これについては広域的にも、補完的にも県が係わっていかなければいけないし、船舶、化学工場等の特殊火災、あるいは感染症の発生など非常時を想定したセーフティネットは、基本的には都道府県でやっていくということでございます。

若干、話が外れるかもしれませんが、昨年5月にサーズという感染症が大流行しまし

た。感染者とされる台湾の医師が関西を転々としたことが報じられるや、関西地方いや日本中がパニックになりました。旅館やホテルはキャンセルになり、戒厳令が敷かれたような状態でした。その後、感染がなかったということでしたがサーズの影響は後を引き、国内外のGNPを下げ、企業の倒産、それに伴う失業など深刻な影響を招いたわけです。こういった風評被害のようなものが、同様に所沢のダイオキシン問題、鶏インフルエンザの問題でありました。

感染症の対策は非常に神経を使わなければいけないのですが、非常時に対応する危機管理は、一歩間違えれば本当に深刻な事態を招くのであり、これを一市町村や県でやるというのではなくて、国政レベル、国家レベルでやっていかないと事態は前へ進まないということでございます。

#### ②新しい課題に対する政策の試行的な実施

県は、男女共同参画社会を目指し、その普及や啓発をやっており、またドメスティック・バイオレンス、福祉の街づくり条例、公害対策、環境アセス、芸術文化、情報公開など取り組んで参りました。こういった実験に伴うリスクがあるものは、資本力の乏しい市町村ではなかなか踏み込めない、といって国家レベルでやってしまうと取り返しがつかないことにもなる。県レベルであれば、ある程度リスクを負いながら、うまくいけばこれを全国に広めるという使命を、県は自ずと持っているという考え方の整理でございます。

#### ③受益と負担の広域的な調整

水源環境税が話題になっていますが、水源地域の住民と、そこからくる水を下流の都市部の住民、供給側と利用側が同じ負担であっていいのかという費用負担の考え方、コスト調整が出てきます。このような資源を循環する仕組みについては、県が中心になって利害を調整する、それは広域的という視点で、大

気の問題、特にディーゼル問題などの環境問題の分野では期待されるところです。

#### ④地域における利害調整

言ってみれば県の仕事というのは、住民から少し遠い存在であり、遠い存在であることがマイナスと言われてきました。そうではなくて遠い存在であるが故に、果たすべき役割がある、いわゆる仲裁の事務です。大規模な宅地開発は開発事業者と自然環境を守る地元住民あるいは団体とトラブルが、最近は規制緩和の動きも出ており、住民との紛争増加の傾向にあります。身近な市町村が出てくるとなかなか前へ進まない、常に裁判とか紛争とかこういう話になります。それを解決する第三者的な機関を、県が期待されているのではないか。コーディネート機能を、市町村は県に対して求めているという視点での需要が出てきているということです。

#### ⑤一体的・総合的な環境保全・土地利用

環境保全とか土地利用はなによりも住民生活に密着した問題であり、自然環境というのはつながっています。保全はあるところだけ守ればそれで済むというものではなく、全体を守っていくという観点が必要となります。しかし、基礎的自治体の市町村や住民個人がすべてやるには限界があります。そういう意味で、県として身近な緑の保全活用の推進事業や地球温暖化防止のための「アジェンダ21」事業に取り組んでおり、広域的観点から事業化しているところです。

#### ⑥地域経済・地域産業の振興対策

高次的観点から地域経済の振興に向け、産業の活性化対策、生産流通基盤の整備高度化などがあり、これには一定の専門性とか資金力が要請されます。海外の企業や団体のコーディネートをし、神奈川県に誘致してくる場合でも一市町村ではそういう機会に恵まれないう事態があります。県が率先して、海外企業進出のための特区制度創出、あるいは共同で

事務所を設けて県の観光案内などの紹介に努めるといった国際化に伴う事務が発生しており、県の果たす役割というものが高まっているということです。

#### ⑦広域的に散在する行政ニーズに対応した対人サービス

福祉の分野では、専門の人間をどう確保するかという問題があり、重症心身障害者、難病者を抱える人の福祉、医療ミスなどを、個々の市町村で完結することは難しいし、実際にはなかなか困難です。対象者が見込まれる範囲での対応が合理的であり、とくに医療や福祉については、その施設整備の低コスト化や不経済、人材の確保というに分野での県の役割は大きいということです。

#### ⑧対象が市町村域を超えて移動するものの規制

ゴミ・産業廃棄物の問題、あるいは最近話題となっている青少年健全育成、風営法の問題の分野です。つまり規制が厳しければ業者なり事業者が逃げていって、規制の弱いところに集まって、そこの地域住民を困らせる。そこで規制を行うならまとまったエリアなり隣接都府県と共同で、条例・行動基準の共通化や協定・連携化していく必要があります。それは県レベルあるいは県と国との調整の役割が求められる、ということでございます。

#### ⑨公的サービスを担う人材の育成・活用

人的支援、例えば職員の一括採用、身分の問題、交流という話は当然出てくるわけです。県の仕事は非常に広範囲で多岐で、専門職もいるという人材資源を持っていますので、これを市町村の必要なところに回し、交流していくということが求められています。ボランティアやNPOの登録関係も県の方でやっており、その情報を出し、活動拠点の整備といったことも県に求められている大きな分野であります。

「政令指定都市との関係」(32ページ)では、二重行政の問題、あるいは大都市制度の

あり方、特に特別市構想などが出ており、政令市は大体こういう考え方です。例えば、大阪なども「スーパー指定都市制度」なるものを打ち上げておりますし、大きな市になればなるほど、県から離れて、県と同等のもの、県に全く関与されないで県と同じ形で行きたいという希望を出されます。

### 広域自治制度はどうあるべきか

最後に一点だけ申し上げておきたいと思います。

都道府県合併だとか、道州制・連邦制、広域連合等(42ページ)とありますが、「等」とはなにかという話です。これは任意の協議会あるいは連携という形になりますが、資料「これからのまちづくりと市町村合併(抜粋)」を見ていただきたいと思います。諸外国の大都市制度を他の資料から抜粋したものです。

アメリカの連邦制は、市が道州制に非常に近い、国・州・基礎自治体の三層制です。イギリスでは二層制になっており、国直轄のロンドン市を持っているかと思えば、基礎自治体と国の間に県というものもあります。ドイツも連邦制を敷いていますが、これは四層制になっており、単一国家ではありませんが、州と市の機能を市が併せ持ち、州と基礎自治体の間に都市、郡が来ております。都市はそこで完結している形です。フランスの場合、これは単一国家であり、四層制となっています。市は法人格も自主立法権もいずれもない、日本の市町村の位置づけに比べてもはるかに限定されています。これは歴史的な話で、こういう制度をとっているという形が窺われます。韓国も単一国家で、ソウル特別市はさきほどの特別市構想と同じです。

道州制を敷いた場合には、必ず国の下に大都市が出てまいります。あるいは「道」という大きな単位のもので出てきて、特別自治体

になります。日本が、神奈川県を含めた議論が今後どういう制度に向かっていくのか、こ

れからのあり方についてご参考にしていただければと思います。

---

---

## 地域主義実現のための中期方針について

(和田・専任主幹)

---

---

今年3月末に県でまとめたものでございます。「あり方研究会報告」がなされたその状況の中で、県として3年間を見すえた中期方針としました。実は、県の総合計画を松沢知事が作るときに、分権と行革と総合計画を三

点セットとしました。分権と行革につきましては、この中期方針でまとめました。松沢知事の「マニフェスト」37項目のうちの5項目をカバーする内容(下表)となっています。

一方、本県では、地方分権の一層の推進に向けて、学識者による研究会を設置し、県内の自治体が今後いかにあるべきか、とりわけ、今後、県はどのような機能・役割を担うべきなのか、招来における広域自治体のあり方も視野に入れつつ、調査・研究を進め、平成15年3月に最終報告書が知事に提出されました。

こうした状況を踏まえ、平成18年度末までの3年間を期間とする中期方針を策定し、招来における広域自治体としての本県のあり方を見据えながら、地方分権改革の推進に向けて、重点的な取組みを進めてまいります。

なお、中期方針の検討にあたっては、「政策宣言」(マニフェスト)に掲げられている考え方や方向性等を十分踏まえ、中期方針の期間内に実現できるように取り組むことに留意しました。

### 地域主権とは

神奈川県では地方分権について、ご存じのとおり長洲知事が熱心にやってきましたが、今回初めて「地域主権」という言葉を使っています。意味合いとしては、分権を広げること、自己決定と自己責任とがいわれる流れの中で、アクションとしての地方分権改革を積み重ねて、その結果として、ビジョ

ンとしての地方主権型社会をイメージすることです。地域主権というのは、どちらかというと地域主権型社会というできあがった形をいい、地方分権は「分権改革」というように使います。厳密な区分はございませんが、中央に対する地方ではない、もともとあるものを分ける分権ではない、補完性の話ではないのですけれども、本来、権限なり仕組みというのは地方に元々あるという考え方でございます。



## 1 「地域主権」とは

- 自らの地域のことは自らの意志で決定し、その財源・権限と責任も自らが持つことが、これからの地方自治のあり方です。
- こうした考え方は、これまで「地方分権」という言葉で総称されてきましたが、地方分権というと目線が中央にあり、中央から地方に権限や財源が分け与えられていく印象で受け取られかねないことから、「地域主権」と表現することとします。
- こうした地域主権の考え方により、知恵と工夫を凝らし、市町村と連携し、県民とともに個性と特色をいかした地域づくりを進めます。

3 ページ目は、先程来ご説明させていただいた「あり方研究会」の報告書の概要をまとめたものでございます。今後、広域自治体として本県の機能・役割がこういう方向性が仮定されたときに、それにむけてど

う取り組むのかというのが4 ページです。四つに分けてありますが、その関係は並列ではございません。要するに、1 番の機能の純化・強化ということにつきます。

### 地域主権実現に向けた取組方針

- 1 県の機能・役割の純化・強化と連携の推進
- 2 地域主権を支える税財政システムの確立
- 3 参加による地域主権の推進
- 4 将来の広域自治行政システムへの転換の研究

県が広域自治体としての機能を全うするために必要な税財政システムの確立の問題、あるいは自治体としての参加という問題、あるいは将来へむけての転換という問題があります。

### 取組方針に沿った取組施策

つぎのページは、今申し上げた四つの取り組み方針にしたがって、何をやるかを、3 年間で10項目規定しています。

### 取組方針に沿った取組施策

#### 1 市町村への権限移譲の推進と関与等の廃止・縮減

一定のまとまりのある事務をまとめて移譲する（チャレンジ市町村制度）など、県・市町村間行財政システム改革推進協議会等を通じて、県・市町村間で十分な検討を行い、県から市町村への権限委譲を着実に推進し、それに必要な財源を措置します。

また、市町村への県の関与等についても、見直しを行っていきます。

#### 2 市町村合併の取組への支援

市町村の行財政基盤を強化するうえで有効な選択肢の一つである市町村合併について、「神奈川県における市町村合併支援指針」に基づき、その進展段階に応じた的確に支援していきます。

### 3 県民・市町村の県政参加の充実

県民と知事が直接対話する神奈川ふれあいミーティングの開催など、県政への県民の参加を充実します。

また、市長会議、村長会議などトップレベルでの県政参加をはじめ、県・市町村間行財政システム改革推進協議会など各層での会議の充実を図るとともに、市町村の意見に対しては誠実に対応するなど、一層の協力・信頼関係を築きます。

### 4 国からの権限の移譲や国の関与等の廃止・縮減

国が有する権限で、都道府県の区域で完結するものは、可能な限り都道府県のものとするなど、国に対して一層の権限や事務・事業の移譲及び国の関与の見直し等を働きかけていきます。

### 5 県の国制参加

国が地方に関わる施策の決定等を行う場合には、地方の考え方を踏まえるよう、その参加の機会を確保することはもとより、地域主権の観点から、神奈川として、また他の自治体とも共同して、国に対して様々な働きかけや発言を行っていきます。

### 6 税財源の移譲実現に向けた取組み

県民生活から見た望ましい地方税財政制度のあり方について議論し、税財源配分見直しの必要性への県民の理解を深めていただきながら、他の自治体ともれんけいしつつ、様々な場を通じて国に対して強く働きかけを行っていきます。

### 7 課税自主権を活用した取組み

地域が自らの責任と財源で地域のニーズに応じた行政サービスを展開できるよう、生活環境税制の構築など、課税自主権を活用した取組みを行っていきます。

### 8 県域を超えた広域行政課題の対応に向けた自治体連携の強化

環境問題、防犯・防災対策、観光など、県域を超えた広域行政課題の増加に適切に対処するため、八都県市や富士箱根伊豆交流圏における自治体の新たな連携強化に向けた取組みや仕組みづくりなど、近隣の自治体との強調・連携を強化します。

### 9 道州制等の将来の広域自治体のあり方の研究

道州制など、将来の広域自治体のあり方は、我が国の国・地方を通ずる行政体制の根幹に関わる問題であることから、研究を深め、その結果を「提言」にとりまとめ、公表します。

### 10 「自治基本条例」の研究

条例の性格、盛り込むべき要素など、「自治基本条例」を策定する際の課題等について調査・研究を進めます。

内容的には従来やってきたことが含まれており、1番から3番までは市町村との関係で、基礎自治体である市町村の事務を充実することにかわりはございません。マニフェストの8番めにあるチャレンジ市町村制度は、一定程度まとめた形で市町村へ権限を委譲す

る。つまり虫食い状態の権限委譲ではない形でやっていこうということではないでしょうか。それから合併の取組みへの支援、県民・市町村の県政への参加ということでは、タウンミーティングやパブリックコメント、従来以上に住民自治、団体自治という分権論だけで

なく、いわゆる住民自治重要ということです。

4番の権限委譲は従来どおりの話で、5番の県の国政参加これも従来どおりです。6番、7番は第1次分権改革では受け皿論、税制改革は棚上げにしての議論でしたが、三位一体の改革は当然の流れであり、また環境税制など課税自主権についても具体的に組み込んでいくということです。

6ページは、県域を越えた広域行政課題への対応ということで、マニフェストの2番首都圏連合ということで、従来から山梨・静岡・神奈川で富士箱根交流圏の連携をやっていますが、要は、市町村の自立によって県などいらないという意見が出たりする中で、県が一層広域自治体としての機能を全うするためには、県と県の外側の都県との連携を強化していく必要があるのではないか。知事のマニフェストの中でもそういったことを首都圏連合といっています。

9番は、その延長線上にあるのかどうかで、自治制度、第1次分権改革でとりあえず受け皿論は棚上げですから、二層制の自治制度がいいのか、都道府県制度はどうか、昔の行革国民会議などで意見があったところです。最近では北海道特区の問題とか28次地制調などを見ていると、具体的な国のあり方に係わってきていて、イメージが違うのだろうと

思います。その中で、マニフェストの3番で知事が掲げている道州制の研究を進めていこうと、6月11日に、知事の経営戦略会議の道州制部会、そして企画部の広域自治制度研究会で、連携と道州制をセットにして県のあり方の第一歩のつもりでやっていきたいということですが、立ち上がったばかりです。10番は、マニフェストの5番に入っていて、知事の大選禁止などを含めた自治基本条例など、制度としての条例としての課題もございますので、調査研究をするという書き方にしています。

6ページの進行管理は、いわゆる分権計画ではなく、中期方針ということで指針に類するもので年度ごとの割り振りとか目標値は設定できません。そういうことで分母が決まらないので何割達成とはいえないのです。方針として、各分野の仕事を進める上での方針として策定させていただきましたので、年度ごとの調整につきましては把握をさせていただきたいということです。いずれにしても、この中期方針は、県職員へむけた考え方ということで、県が県の仕事を進めていく上での考え方というものです。市町村についてこうあるべきというのではなく、県の総合計画の一部というものです。

## 《質疑》

【質問】 この指針をどういうレベルで作ってきたのか。

【回答】 私どもで素案を作り、9月県議会、12月県議会、2月県議会に案を報告し、一方で10月30日から11月いっぱいかけて案を示して、パブコメということで県民の意見募集をしました。タウンミーティングなど、知事が各地域を回るときにも意見を聞きました。庁内においては、部長会議に案を示し、知事、

副知事のご了解を得て作成しました。そういう意味では総合計画と同じように作りました。総合計画審議会には、審議事項ではないので参考としては出しましたが、これ自体を審議会にかけることはありませんでした。

【質問】 総合計画審議会では内容を審議することはなかったのか。

【回答】 審議会は審議事項が決まっており、

これは総合計画ではありませんので、審議はしていません。市町村等からは可能な限り意見を聞いています。補足しますと、私ども進行管理ということは、通常ですと行政システム改革とか政策関係は、数値目標など設定した方針ですので、達成度については庁内で毎年度ごとに把握し、どこまで達成しているかを議会、あるいはインターネットで公表するとか、今後やっていくということです。

【質問】 県下の市町村に意見を照会したとのことだが、どのような意見があったのか。

【回答】 おもな意見としては、広域機能の強化というがどう強化してくれるのかとか、支援というがどうやって支援してくれるのか、そういう質問、意見が多かったです。私どもとしては、これは方針、方向性ということで、具体的方法論はそれぞれの分野の施策の遂行を通じて実現していくこととし、その際に県として配慮・斟酌すべき考え方でまとめともので、逆に具体的なものは入れないようにしました。

【質問】 ここに集まる方々にはかなり理解できるものかもしれないが県民はどうか。

【回答】 地域主権の関係は残念ながらほとんど意見が出なかったです。行革の関係では、公務員はたるんでいるからもっとやれ、のような意見はありました。あとは個別課題で、うちの裏山が崩れそうだから何とかしてくれとか、知事がいたので個別課題の生の声が多かったです。

【質問】 2000年の分権改革というのは画期的改革だと私は思う。それから4年たっているが、国と地方との関係は実体的に、変わっていないのではないかと。主従関係でない対等平等の政府間関係に変わり、機関委任事務は廃止になった。いちいち県も国の縛りを受けない、市町村に対して細々した指揮監督はしな

いとなっているのだけれども、実際問題としては、あいかわらず県は国の方を向き国も意向を気にしながら仕事をしている。市町村も県の方を向いて、県の意向に背かないように非常に従順に振る舞う。それは法定委任されている仕事が残っていて、国の関与が依然としてあるという制度的なことかもしれないが国家公務員、地方公務員の意識の問題、行政組織の問題、人事の問題にまでは、まだメスがいれられていない。もう一つ、住民の側も分権化されたメリットを体で感じていないのではない。だから国と地方の権限争いという受け止め方が多い。

【回答】 私たちもほとんど同じように考えており、住民自治というのは、このように変わるといって見せられないか、検討もし悩んできたのです。そこで現在4年たってよくわからないという議論があります。ただ実際問題として、法律事項が変わり、通達が出ないわけで、実際変わっている部分があるのではないかと思います。そういうことをきちっと調べてみたいというところも正直言っています。今の総務室にいますと、昔に比べれば、地方の事件とか地方への接し方が少しは進んできたという感じがしないでもない。正直言ってどう変わったのか、どう言ったらいいのかということなのです。

【質問】 政令市や中核市などが県の人口の7割以上を占め、神奈川が一般市町村のウエートが全国で一番低い。分権時代における市町村のあり方、県のあり方をもっともシャープに突きつけられている。ということは都道府県の中で神奈川県が存在が一番軽い存在になってきている。それでは、なにをもって神奈川県機能を埋めていくのか、やはり一番大きいのは国の権限をとってくることです。乖離はあるけれども、国はそう簡単に権限を渡すのかどうかそう簡単ではない。そうすると、

神奈川県というのは市町村から攻められ、国は権限を渡さない、という苦しい立場に立つ。神奈川のレゾンデートルをどう作り上げていくのか、都道府県制度を考える上で、それだけ難しいし苦しいと思うが、是非がンばっていただきたい。

[回答] 行政改革とか法制の問題で、いまの47都道府県のどこができるかという話と、市町村自治の充実が進んでいくと、分権のターゲットは第一義的には国の出先機関です。今までは県を超える事業は国の出先機関か国がやっていた。道州制という大きなユニットになると、より一層、広域連携ということで神奈川県の枠を超えた仕事をやっていかなければいけないと思う。その分、地域との関係が薄まるので、市町村には対人サービスとかは移行していく。単純に今の府県をくっつける道州制では意味がないから、県と国の仕事の見直しが必要だと思います。そうすると、県庁をどこに置くのか、二層性の意味をどう考えていくのか。当面の話と中長期を分ける必要がある。当面の話としては、県庁の移転論などは県庁の内側の問題であって、国の出先機関、県、政令市、市町村という中で、どの辺を広域化していくのか線引きをしていかなければいけない。要するに合併と変わらない道州制論はつまらない話です。

[質問] 地域主権という言葉を使っていることに関心を持っている。地域主権とはなにかを説明してほしい。地域主権実現のための中期方針というタイトルは、僕の目には道州制実現のための中期方針とみえる。

[回答] 今回3年間の計画として、道州制、広域連携を考えていくために研究会を作りました。道州制に向かうべきだという結論を出していません。道州制についての定義さえ明らかでなく、課題もいっぱいある。広域自治体は、かえって非効率になるのではないかなど問題がある。そ

れはまさに研究会の課題となる。

[質問] 外から見ていると、明らかに道州制を目指すための中期方針のような印象をもつ。松沢知事の姿勢としては、そのワンステップとしてこの方針がでたのではないか。

[回答] 知事はそうだと思います。念のため申し上げますが、あり方研究会は昨年3月、岡崎知事の時代に報告書が出たわけです。その中で道州制を含めて広域課題をやっていくべきだ、と。そのあと11月に27次答申の中で「都道府県の広域化は必然」という書き方がされ、今年3月に中期方針が出るということです。一人の政治家の考え方でどうこう言うわけではなく、国政の流れとして都道府県制度は具体的な議論をするべきということだと思います。ただ、100年も続いている都道府県制度ですから、すべて県単位で組織ができている。役所だけの問題ではない訳で、社会現象として本当に成立する議論なのかどうかということもあります。

[質問] 感想的なこと申し上げたい。市民説明会をやっても盛り上がらない理由が、最近つくづくわかったのですけれども、分権は行政内部の分権であって、市民とか区民にとって直接関わる問題ではない。まあ勝手にやってくれというところがある。国の地方との関係も、国を見ているとか、県を見ているとかこれも一つは、どんなに小さな集会施設を作る、川崎市では20億の単位で作るのですが、県から補助金がくるのですね。何千万単位、建設費もほとんど起債ですので貴重な財源で、職員は、お金の問題で県と国の方は見ている。金の問題がなんとかなると県とか国はあまり気にしなくなってくると思う。神奈川の人口は870万、スエーデンと同じぐらいで、非常に似ている。自動車産業、IT関係の世界産業があり、むしろ国として独立する方向

で考えればいいのでは。道州制の先にある、連邦制です。日本国という中で連邦制、そういうことが盛り上がる原因になるのではないか。もう一つは今心配しているのは、国で七百兆、地方で二百兆の借金で、その原因は、公共事業などの借金です。これをうまく棚上げするのは連邦制が一番いい。神奈川県は神奈川県だけで財政的に独立できる、国に頼らないで。そういう時のために地域主権といったらおもしろい。

[回答] そこが道州制の難しいところ。要は自立できない圏域が出来てしまう。国全体としてそういうことではいけないということもある。方法は、ナショナルミニマムの達成の名の下にバランスをどうとるかです。

[質問] 分権改革は、基礎自治体と国という二頭立てになる。基礎自治体の中で、県というのは自ずと国のような役割を果たしていかないと意味のない存在になってしまう。道州制が実現して、そこに国の出先機関やあらかたの権限がくるということを想定していますが、そうなればその閉じた道州の中は、今の道府県より大きなユニットになる。北海道などいい例ですが、北海道開発庁を道が取り込んでしまうと北海道庁の仕事と国の出先の仕事と一っしょになる。そうなれば大変なユニットになる。そういうことが関東の中、中部の中にあるはずで、そのグレーゾーンがどこで止まるか。

連邦制とか道州制とか言うお話があるのですが、先程28、29のところでお話しなされた県も政令市も身近な住民からはとても遠い存在であって、政令市、私は川崎に住んでいます、政令市に住んでいると市というものの住民にとっても遠い存在なんです。ここを特別市構想がそれだけでは通らないだろうと思うのです。基礎自治体として大事にしていくのだということ、シュミレーションを次の段階で県

としてやっていくのか。

[回答] この資料にもちょっとでていますが、60ページを見て頂きますと、横浜市が18区中9つの区が20万を超えている、川崎市が7つの区で四つの区が20万を超えている、20万というのは特例市の規模なのですね、区長という権限が行政執行上はあるが、公選制ではないので、政治的にないそういうところに問題があって、今横浜市も川崎市も出来るだけ協議会方式なり、機構改革で区長に権限を持たせて、予算なども持たせてやっていくのではないかとことはありますが、そういう今のお話で関西などでは研究が進んでいますが、神奈川県レベルで大都市制度、こういうふうには大都市制度たくさんでいますよね、大都市制度の問題は結局は権限と財源の問題に引っかかってきます。今三位一体議論をやっていますが、そういう分権とこの部分大都市制度をどのようにとらえていくのかということは昨日今日始まった議論ではなく、ずいぶん古い話の議論です。28次地方制度調査会で本格的に議論しようではないかということで3月から大都市問題を大きなテーマの一つとして扱うと言うことで、私どもどちらかというそれを横目ににらんでいるという状況です。

[司会] 松沢知事がどう考えているか、職員の皆さんにわからないでしょうし。神奈川県でも新たな研究組織を作ってこれからこの問題について議論なさるようですし、一方国の地方制度調査会の中で議論が進んでいきますので、放置する訳にはいかない課題であることははっきりしていますし、わたしもそのつもりでこの研究会を立ち上げておりますので、お互いに横目でにらみながら進めたいと考えている。また折に触れその後の議論のすすみ具合など教えていただければと思います。(終り)

2005年2月00日

自治研かながわ月報第88号 (2005年2月号, 通算152号)

発行所	社団法人 神 奈 川 県 地 方 自 治 研 究 セ ン タ ー
発行人	横山桂次 編集人 勝島行正 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
	<a href="http://www.igpn.co.jp/kjk/">http://www.igpn.co.jp/kjk/</a> E-mail:kjk@gpn.co.jp
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174 横浜銀行 横浜市庁支店 0709629

## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月600円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎045 (251) 9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・120～150ページ定価600円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。