

分権時代における都道府県のあり方について  
(最終報告)

平成15年3月

神奈川県「分権時代における自治体のあり方に関する研究会」

# 目 次

はじめに	1
I 調査・研究の趣旨と背景	2
1 なぜ今、都道府県のあり方が問われているのか	2
(1) 地方自治制度の沿革	2
(2) 地方分権改革と都道府県	4
(3) 都道府県制度改革の構想・提言	8
(4) 都道府県による小規模市町村への補完という議論の浮上	9
2 神奈川における県・市町村	9
(1) 県内市町村の現況	9
(2) 先行的な権限移譲の推進	11
(3) 県・市町村間行財政システム改革推進協議会	11
(4) 市町村の将来展望と県のあり方	12
3 問われている都道府県のあり方	12
II 分権時代における都道府県の機能・役割	14
1 都道府県の機能・役割の検証	14
(1) 地方自治法における都道府県の機能・役割	14
(2) 都道府県の機能・役割に関する考え方	15
(3) 研究会における検証	15
2 今後の都道府県の機能・役割	24
(1) 都道府県の機能・役割に関する基本的な考え方	24
(2) 都道府県の機能・役割の新たな視点からみた類型	26
3 市町村の態様に応じた都道府県の機能・役割	31
(1) 政令指定都市との関係	32
(2) 市町村の態様に応じた多様な関係	36
4 国との関係	38
III 都道府県制度改革論についての考え方	41
1 広域的自治体の制度類型	41
(1) 都道府県合併	41
(2) 道州制、連邦制	42
(3) 広域連合等	42
2 今後の都道府県改革の方向性	43
(1) 留意すべき事項・視点	43
(2) 地域(都道府県)間の差異	44
(3) 今後の都道府県改革はどうあるべきか	45
IV 神奈川県のあるあり方	47
おわりに	48
資料編	49

## はじめに

2000年(平成12年)4月の「地方分権一括法(地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律)」の施行に結実した第一次分権改革は、機関委任事務制度の廃止など、国と地方の「対等・協力」な関係の構築に大きな成果をおさめた。しかしながら、地方分権推進委員会が「最終報告」で述べているように、これを登山に例えれば、まだようやくベース・キャンプを設営した段階に到達したにすぎない。今後、これに続く第二次、第三次の分権改革を断行し21世紀にふさわしい分権型行政システムを構築しなければならないが、長期化する経済不況は国・地方の財政状況をともに急激に悪化させているため、ベース・キャンプを出て、本格的に地方分権の頂上を目指していくには、すでに示されたルートを肅々とたどるだけでなく、時代に即応して、常に最適な方法を模索する姿勢が求められる。

神奈川県では、地方分権の進展等に伴い、市町村と都道府県を取り巻く環境が大きく変化しつつあることを踏まえ、神奈川における今後の地方自治体の基本的なあり方について調査・研究及び提言を行うことを目的として、「分権時代における自治体のあり方に関する研究会」を2000年(平成12年)10月に設置した。研究会の研究テーマは、分権時代における基礎的自治体としての市町村のあり方と、広域的自治体としての県の機能・役割のあり方の二つである。このうち前者については、平成12年度に重点的な調査・研究を行い、2001年(平成13年)2月に中間報告「神奈川県における市町村のあり方について」をとりまとめた。また、平成13年度からは、地方分権改革により基礎的自治体である市町村の機能が拡充するなか、広域的自治体として県はどのような機能・役割を担っていくべきかを、将来における地方自治制度の望ましいあり方についても視野に入れながら調査・研究を行い、2002年(平成14年)2月には「分権時代における都道府県のあり方について(論点整理)」をとりまとめた。

研究会は、「論点整理」でも述べたとおり、①住民へのサービスの最適化の実現を目指すこと、②市町村の権能強化等により都道府県の機能・役割が単純に低下すると受け身にとらえるのではなく、積極的かつ新たな視点で検証すること、③道州制や都道府県合併など広域的自治体である都道府県の根幹に関わる部分の改革もタブー視せずに検討すること、④全国的な制度等の望ましいあり方を模索しつつも、神奈川という地域の実情に即した調査・研究を行うこと、の四つの基本方針を念頭において、平成14年度も引き続き調査・研究を進めてきた。この2年の間には、福祉、環境、都市計画・土地利用、義務教育及び防災の各行政分野における神奈川県の実務担当者との意見交換を行い、また産業・雇用、地域交通対策及び教育・人材育成の各分野に関しては、県が今後力点を置くべき仕事・機能等について、文書による調査を実施した。また、横浜、川崎両政令指定都市職員の協力を得て、意見交換も行った。

この報告書は、研究会の2年間にわたる調査・研究の結果として、分権時代における都道府県のあり方に関する考え方を神奈川県に対して示すものであるが、神奈川県のみならず、各自治体関係者が施策のあり方を考える際や都道府県と市町村との関係を整理する際、また、国等への地方自治制度に関する提案をする際などに、一つの大きな拠り所になり、さらに積極的な議論が進められることを期待するものである。

分権時代における自治体のあり方に関する研究会  
座長 森田 朗

## I 調査・研究の趣旨と背景

### 1 なぜ今、都道府県のあり方が問われているのか

#### (1) 地方自治制度の沿革

##### ① 都道府県制度の沿革

###### 【戦前の府県】

府県の設置は、1871年(明治4年)の廃藩置県に遡ることができる。この改革は基本的に旧藩の領地を継承したかたちで実施され、3府302県体制からスタートした。1878年(明治11年)にはいわゆる三新法(郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則)が制定され、その一つである府県会規則により府県に公選議員による府県会が設置された。これにより、府県にもある程度自治体としての性格が加味されることとなった。1886年(明治19年)には地方官官制が制定され、府県知事の権限が強化された。政府はその後、府県の統合・再編を進め、1888年(明治21年)には、首都東京と北海道を除き、現在の府県の区域や名称がほぼ確立した。1890年(明治23年)に府県制・郡制が制定されたが、府県も郡も、長の官選制がとられるとともに主要な補助機関も国の官吏によって構成されており、その地方公共団体の区域は国の行政区画と同一であった。1899年(明治32年)の府県制の全面改定により、府県は法人であることが明記されるとともに、議員の複選制が直接選挙に改められ、1929年(昭和4年)には府県に条例・規則の制定権が認められた。しかし、府県知事の公選制実現には至らず、府県という団体は国家統治の一機構としての色彩が極めて強かったといえる。

###### 【新憲法・地方自治法での位置付け】

1947年(昭和22年)、日本国憲法と地方自治法が同時に施行された。憲法には地方自治の章が設けられ、地方公共団体の長と議会の議員の公選制が定められたが、一方で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」(第92条)とし、地方公共団体のあり方については法律に授権することになった。これを受けて地方自治法は、地方公共団体の種類を普通地方公共団体と特別地方公共団体に分け、「普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする」とし、普通地方公共団体の名称、区域は「従来の」ものよるとした。

###### 【戦後改革の評価】

新憲法のもと、都道府県が国家行政機構の一部ではなく、住民の民主的統制のもとでの地域における立法・統治機構となったことの意義は大きい。しかし、都道府県が名実ともに「完全自治体」化したかといえば、決してそうではない。都道府県知事等を国の出先機関と位置付けて事務を処理させる機関委任事務制度や地方事務官制度が設けられ、また河川や道路などの公物管理行政の分野で新たに国直轄管理制度が導入されたりした。都道府県の「完全自治体化」は半世紀後の地方分権改革を待つことになる。

## ② 市町村制度の沿革

### 【戦前の市町村】

1871年(明治4年)の廃藩置県とともに戸籍法が制定され、大区、小区の二層の区が画されたが、1878年(明治11年)、郡区町村編制法により戸籍法による区が廃止され、府県のもとに郡と区(現在の市)が、郡のもとに町村が置かれた。これらの区町村は、国の地方行政区画であるとともに自治体の性格を有していた。1888年(明治21年)の市制町村制の制定により、市町村は国から独立した人格が認められるなど、市町村の自治が従来より強化された。しかし、内務大臣による市町村会の解散や府県知事及び郡長による市町村長、助役、市参事会員などに対する懲戒処分が認められ、市町村の条例制定や起債などには府県知事等の許可が必要とされる等、市は府県知事と内務大臣の、町村はそのほかに郡長の強力な監督権のもとに置かれていた。

### 【戦後改革と都道府県との関係】

戦後、住民参政権の拡充、地方公共団体の自主性・自立性の強化、地方公共団体の行政の能率化と公正の確保の三つの原則のもと、地方自治制度の抜本的改革が相次いで実施された。市町村と都道府県の事務配分の関係では、1956年(昭和31年)に、市町村と都道府県間の事務配分の基準が地方自治法上に明確に規定された。市町村は「基礎的な地方公共団体」とされ、「市町村を包括する広域の地方公共団体」と位置付けられた都道府県が行う事務、即ち、広域にわたる事務、統一的な処理を必要とする事務、市町村の連絡調整に関する事務、一般的な市町村が処理することが不相当と認められる程度の規模の事務の四種の事務以外は、市町村の事務とする原則が掲げられた。この原則の例外として、福祉、衛生、土木等の都道府県の事務を人口50万以上の大都市に大幅に移譲することとする政令指定都市の制度が発足した。

## ③ 大都市制度の沿革

### 【戦後の特別市制度と政令指定都市制度】

憲法と同時に施行された地方自治法では、都の中に特別地方公共団体としての特別区が設けられるとともに、人口50万以上の市で法律で指定された市は特別市として都道府県から独立させ、当該市には原則として道府県の制度を適用するとされた。また、政令で指定する京都、大阪、横浜、名古屋、神戸の五市には区を設けることになった。これは、東京を含む戦前からの六大都市による特別市運動の延長線上にあった改革であるが、特別市を指定する法律の制定の際の住民投票の範囲をめぐる五大市と五大府県の間で激しい対立が起きた。そして結局は、五大府県の主張どおり、関係都道府県の選挙人の賛否に付する旨の規定が盛り込まれることになり、事実上、特別市の誕生は困難となったのである。しかし、特別市として府県からの独立を主張する大都市とこれに反対する府県の対立は深刻をきわめ、ついに全国市長会は1952年(昭和27年)に府県廃止の決議を行うまでになった。1956年(昭和31年)の地方自治法の改正により、政令で指定する人口50万以上の市に16項目の都道府県の事務を移譲する政令指定都市制度が創設され、特別市制度は廃止された。特

別市制度をめぐって、五大市と五大府県の対立があまりに激化したことから、さしあたっての事務・財源の配分を行い、大都市行政の運営の合理化を図ることが、政令指定都市制度導入の意図といわれている。

## (2) 地方分権改革と都道府県

### ① 第一次分権改革の手法

#### 【受け皿論の棚上げ】

1995年(平成7年)、地方分権推進法が制定され、地方分権推進委員会が設置された。地方分権推進委員会は、同年10月に「地方分権推進に当たっての基本的考え方」を公表し、この中で「いわゆる受け皿論への対応」として「地方分権を推進するためには、いわゆる道州制の導入など現行の地方制度そのものを見直すべきであるとの意見があるが、まず、地方公共団体に十分な権限や財源を付与することを急ぐべきであり、当面現行の市町村・都道府県という二層制の地方制度を前提に、基礎的自治体としての市町村及び広域的自治体としての都道府県の役割分担を踏まえつつ、地方分権を推進すること」との考えを示した。このように受け皿論が棚上げされるなかで、地方分権改革の推進は、思惑が必ずしも一致していない自治体、経済界、政界などによる「混声合唱」の様相を呈しながら大きなうねりとなっていく。こうした声を背景に、地方分権推進委員会は政府の作成する地方分権推進計画の指針となる勧告を段階的にまとめていくことになる。

#### 【改革の主眼】

地方分権推進委員会は、事務権限の移管ではなく、広い意味での国による自治体への関与の廃止・縮減を、改革の基本戦略とした。この関与の廃止・縮減の中には、許認可等の関与の法定化や係争処理手続の整備はもとより、機関委任事務制度や地方事務官制度の廃止、必置規制の見直しなども含まれる。つまり、自治体の事務量を増やすのではなく、自由度、裁量度を向上させることに改革の主眼は置かれた。その理由は、関与の廃止・縮減と比較して、全国知事会等地方六団体からの権限移譲を求める声は相対的には大きくはなく、また、諸外国に比較すると我が国の自治体はすでにかかなりの仕事量をこなしているという実態があったからだといわれる。

### ② 第一次分権改革の都道府県への影響

#### 【機関委任事務制度の廃止】

地方分権推進法のもとでの地方分権改革の最大の成果は、機関委任事務制度の廃止である。これは、事務の実施主体を国に留保したまま、都道府県知事や市町村長等を国の機関と位置付けて事務を処理させる変則的な仕組みで、住民代表である知事等に国の機関としての顔を持たせる点、地域的な実情を反映できない全国画一的な事務処理をともしれば要請する点でかねてから問題が指摘されてきた。都道府県の行う許認可等の事務の7割から

8割が機関委任事務だったといわれるが、この制度のもとでは、都道府県は国と市町村の間の単なる「中間団体」ではなく、国の意向を受けて市町村を指導監督する後見的な「上位団体」という位置付けが暗になされていたことは否定できない。その機関委任事務制度が廃止され、都道府県と市町村は名実ともに「対等・協力」の関係になった。「国の出先機関という性格から解放された都道府県は、市町村と対等・協力の関係のもと、地域社会づくりに主体的な役割を果たしていくことが求められる」（神奈川県市長会）のは事実であろう。しかし、その「解放」感現場の市町村のほうがより実感しやすいだろうし、自治体の行う事務を定める法令の制定権自体は国に留保されたままである。機関委任事務制度の廃止は、都道府県に真の完全自治体化をもたらしたが、自治事務化により拡充した裁量権を各種の行政分野の中でどういかしていくかが都道府県に問われているところである。

#### 【地方事務官制度の廃止】

地方事務官制度とは、国家公務員である職員を国の機関としての都道府県知事が指揮監督する制度で、段階的に見直しが進められてきたものの、第一次分権改革の時点では、職業安定と社会保険関係の事務が残っていた。地方事務官が担っていたこれらの事務をどう整理するかについては、地方分権推進委員会は、国と地方の役割分担の明確化という観点を重視し、これらの事務を国の直接執行事務に整理した。この見直しに関して、特に、国の地方出先機関である公共職業安定所の業務を監督する職業安定関係の地方事務官が国の労働事務官になることには、都道府県が行う雇用・労働政策との連携の希薄化を懸念する声もあった。結果として、雇用対策法の中に、「国及び地方公共団体は、国の行う職業指導及び職業紹介の事業等と地方公共団体の講ずる雇用に関する施策が密接な関連の下に円滑かつ効果的に実施されるように相互に連絡し、及び協力するものとする」という条文が新設されることになったが、景気の長期低迷により雇用不安が増大するなか、都道府県として、雇用に関する施策をどのように展開していくかが大きな課題となっている。

#### 【都道府県への権限移譲】

さきに述べたように、第一次分権改革では、国と地方の関係の見直しに主眼が置かれたため、権限の移譲は決して多くはなかった。特に、国から都道府県への権限移譲は、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。そして、これらの事務も、分権改革前から実質的な審査は都道府県レベルで行ってきたもので、最終的な決裁権限が国に留保されていたにすぎなかった。一方、都道府県から国に事務の執行主体が移管されたものも少なくない。国立公園内の行為許可(一部の地域では経過措置として都道府県が引き続き実施している)、信用協同組合の指導監督、駐留軍従業員の労務管理事務などである。これらの仕事に従事する職員数だけでみれば、こと都道府県に限っては、事務量が減少したことになる。

### ③ 市町村の権能の拡充

#### 【都市制度の改革】

地方分権改革の中で、都道府県のあり方に大きな影響を及ぼすと思われるのが、中核市

の要件緩和と特例市制度の創設という都市制度の見直しである。旧五大市としての戦前からの歴史的経緯を有する政令指定都市制度は別にして、これまでの我が国の都市制度は、中核市の場合は広域的な地域圏の中での中核性、パイロット自治体(地方分権特例制度)の場合は自治体の「意欲」をメルクマールとしていた。しかし、第一次分権改革では、中核市の要件から昼夜間人口比率が除外され、また特例市にしても人口20万ということだけがその条件とされた。2002年(平成14年)に人口50万以上の場合の中核市の面積要件を廃止する旨の地方自治法の改正が行われたことを考えると、人口規模をベースとした都市の階層化が大きな流れとして指向されているとみることができる。それは市町村合併のインセンティブという側面を持ちつつも、都道府県の権限の受け皿として機能していくことになるであろう。

#### 【市町村への権限移譲】

地方分権一括法により、新たに設けられた特例市には、都市計画や環境関係の事務が都道府県から移譲されることになった。また、政令指定都市には都市計画や文化財保護関連の事務、中核市には義務教育教職員の研修事務などが移譲された。加えて、児童扶養手当の受給資格の認定事務がすべての市に、犬の登録・鑑札の交付等の事務がすべての市町村に移譲されている。

国と地方という構図では、第一次分権改革で地方の自主性・自立性は確実に高まったが、都道府県と市町村の関係では、従来行っていた事務事業に限ってみれば、「都市が特例的な扱いを受ける制度をいかして、権限移譲が進むと実質的に県の権限は少なくなる」(市町村長アンケート)という見方が一般的であろう。

#### ④ 市町村合併の進展

1995年(平成7年)、積極的な市町村合併の推進へ向け「市町村合併特例法(市町村の合併の特例に関する法律)」が改正された。高度成長の終焉、バブル経済崩壊後の景気の長期低迷等に伴い、さらなる行政運営の効率化、能率化が求められるようになったが、地方分権の議論が進むなかで、分権の担い手として市町村の行政体制整備が必要との考えが付加され、市町村合併促進の方向性が打ち出された。その後も市町村合併を推進する方向で同法の改正が行われており、2005年(平成17年)3月の同法の失効期限を控えて、2003年(平成15年)1月現在、全国の1,600余の市町村が法定又は任意の協議会を設置し、合併の検討を進めている。政府は2000年(平成12年)末に、現在3,200余ある市町村数を「1,000を目標とする」との方針を踏まえて自主的な合併を推進するという内容の行政改革大綱を閣議決定している。政令指定都市の指定基準が引き下げられる動きもあり、市町村合併の進展により、政令指定都市、中核市、特例市等、相当な規模を有し十分な行財政能力を持つ都市がさらに増加し、都道府県の事務権限の移譲が進むであろう。しかし、一方で、地理的条件などから市町村合併が不可能な小規模市町村もあり、自治体間の格差が一層拡大すると考えられる。



## ⑤ 第一次分権改革を踏まえた都道府県の新たな取組

都道府県においては、第一次分権改革による裁量権の拡充も踏まえて、政策性・独自性の高い条例の制定、パブリック・コメントなど住民参加の制度化、名称規制の緩和に伴う「福祉相談センター」の設置(茨城県)など、様々な取組が行われている。また、第一次分権改革の影響という点で特筆すべきは、法定外普通税の総務大臣許可制度の廃止(同意を要する事前協議制への変更)、法定外目的税の創設等を受けた、独自課税の実施やその導入に向けた全国的な動きだろう。このうち、法人に対する独自課税としては、東京都の大手金融機関への外形標準課税、大阪府の法人府民税の均等引き上げ、さらには神奈川県の臨時特例企業税がすでに創設されている。また、環境関係の独自課税としては、三重県の産業廃棄物税が創設され、岡山県・広島県・鳥取県の中国3県で課税方法等を統一した産業廃棄物に対する独自課税(岡山県産業廃棄物処理税、広島県産業廃棄物埋立税、鳥取県産業廃棄物処分場税)が2003年(平成15年)4月から、青森県・岩手県・秋田県の北東北3県の産業廃棄物税が総務省の同意を待って2004年(平成16年)1月から導入予定である。さらに、高知県の森林環境税が2003年(平成15年)4月から、岐阜県の乗鞍環境保全税が同年5月から導入される予定であり、ほかにも神奈川県の水源環境税、静岡県の富士登山者に対する環境税など、数多くの都道府県で検討が行われているところである。

## ⑥ さらに分権改革へ向けての検討

2001年(平成13年)7月、1年間の延長期間を経て地方分権推進法が失効し、それに伴い地方分権推進委員会が解散したが、政府は空白期間を置かず、失効の翌日にその後継機関である地方分権改革推進会議を設置した。同会議の主な所掌事務は、①国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方に関する調査・審議、②地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備に関する調査・審議、③地方分権推進計画や地方分権推進委員会の意見に基づく施策の実施状況の監視となっており、国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方から重点的に審議を進めた。そして、2001年(平成13年)12月の「中間論点整理」、2002年(平成14年)6月の「中間報告」を経て、同年10月に「事務・事業の在り方に関する意見―自主・自立の地域社会をめざして―」を内閣総理大臣に提出し、135項目の見直し方針と具体的措置の提言を行った。この具体的措置の提言を受けて、高齢者、障害者等地域性の強い施策に係る職業紹介について都道府県への開放が行われることになるなど、地域における総合行政の推進へ向けてさらなる改革が行われつつある。さらに、この見直し方針等を踏まえ、今後、同会議や経済財政諮問会議で、国庫補助負担金・交付税・税源移譲を含む税源配分を三位一体で検討することとなっており、地方分権を進めるためには、税・財政面での自治体の自己決定・自己責任の確立、財政面での自由度の強化が不可欠であることから、早急な改革が望まれているところである。

### (3) 都道府県制度改革の構想・提言

#### 【都道府県の区域の広域化の議論】

1953年(昭和28年)から1961年(昭和36年)の間に推進された「昭和の大合併」の頃、市町村の広域化を背景とした都道府県の広域化の提唱も盛んになり、経済界を中心に道州制の導入を求める声も強まった。一方、1957年(昭和32年)の第4次地方制度調査会の答申には、都道府県を解体し、より広域的なブロックごとに国の機関を含めた「地方」という新たな団体を設置する案が盛り込まれた。この「地方」制度は、その長を官選とする点で違憲という疑義も出され、またこの答申では少数意見として、知事公選制の維持を前提とした都道府県合併案も併記された。都道府県合併論はその後勢いを増し、1965年(昭和40年)、第10次地方制度調査会が都道府県の自主的合併の推進を答申するに至る。この答申を受けて、翌年には府県合併特例法案が国会に提出された。同法案は廃案になったが、その後、都道府県の広域化の最も現実的な方策として、都道府県合併は各種の答申等で何度となく提起される。さらに、平成の時代に入ると、第2次行革審(臨時行政改革推進審議会)から、都道府県連合の設置、都道府県合併、道州制の導入といった「段階的」な広域化論が提案されるようになり、これと並行して連邦制の主張も盛んになる。我が国の場合、道州制や連邦制といっても論者によってそのイメージや制度設計が異なり、また相互の区別も曖昧なまま議論されているきらいがあることは否めないが、地方分権改革についての関心を高める契機になったとはいえよう。

#### 【都道府県制度見直し論の再浮上】

地方分権推進委員会は、さきに述べたように現行二層制の維持を前提に改革案をまとめていったが、長期化する経済不況と、それに伴う国・地方を通じた深刻な財政危機もあって、次第に調査審議のなかで地方行革の観点も色濃くにじませていくことになる。そして、1997年(平成9年)の「第2次勧告」においては、「地方公共団体の行政体制の整備・確立」という章を設け、市町村合併の推進方策を述べた後、「生活圏の一層の広域化、基礎的自治体である市町村の行財政能力の向上等に対応し、都道府県間においても事務の共同処理等を進めることとする。国は、都道府県を取り巻く状況を見極めつつ、中長期的な課題として現在の都道府県の合併も視野に入れ、地方自治の仕組みについて検討を行う」と、都道府県合併に言及した。その後、同年11月に「市町村合併の推進についての意見」を内閣総理大臣に提出し、この中でも、「市町村合併が飛躍的に進展することになれば、広域的自治体としての現在の都道府県の在り方の見直しも視野に入れ、地方自治の仕組みについて、中長期的に本格的な検討課題として取り上げていくことが必要になる」と述べている。そして、2001年(平成13年)6月にまとめられた「最終報告」では、残された改革課題の一つに「地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討」をあげ、市町村合併特例法に基づいて進められている「市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の二層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めること」の必要性を指摘している。この検討は、2001年(平成13年)11月に発足した第27次地方制度調査会に託され

ることになったが、地方分権改革推進会議も同年12月に公表した「中間論点整理」において、「市町村合併の進捗を踏まえつつ、道州制に関する指摘もあり、都道府県の在り方を含めて地方自治制度の在り方についても幅広く審議の視野に入れておくことが必要」との認識を示している。また、このような地方分権改革、市町村合併を契機とした都道府県制度の見直し論は、大分県平松知事の九州府構想や岩手県増田知事の道州制論など、ほかならぬ自治体の側からも提唱されるようになっており、北東北3県では、2010年(平成22年)を目標として3県の合体を進め、さらには東北州の設置を目指すという構想を打ち出している。現行の地方自治法では、都道府県合併には個別の立法措置が必要であるが、第27次地方制度調査会は、基礎的自治体のあり方、大都市のあり方などと並んで審議事項にあげた都道府県のあり方の中で、道州制等とともに、都道府県の廃置分合等について個別の法律の制定を必要としないこととするなどの制度のあり方を検討項目の一つとしている。

#### (4) 都道府県による小規模市町村への補完という議論の浮上

現在進められている市町村合併のねらいの第一は、規模の拡大による市町村の行財政能力の強化と国全体としての行政活動の効率化であるが、交通・情報インフラの発達などに伴う住民の日常生活圏の拡大や、少子高齢化の進展への対応なども合併が進められる要因となっている。そのため、六三制の義務教育の担い手としてふさわしい受け皿となることが必要だとして全国的・画一的に最低規模の引き上げを図った「昭和の大合併」と異なり、その規模にかかわらず、ほぼすべての市町村が自主的な合併の対象とされている。市町村合併特例法の期限を2005年(平成17年)3月に控え、現在、全国で多数の合併協議会が設置され、協議が進められている。しかし、地理的条件等によっては合併が困難であったり、一定の行財政能力を持ち得る規模まで合併すると、人々の行動圏、生活圏とはかけ離れた広大な面積の自治体となってしまう、実質的に「自治」が困難となることも考えられる。「小規模市町村に都道府県や広域行政制度による補完・支援の仕組みを検討する必要がある。」との指摘が第24次地方制度調査会の答申でもなされているが、現在、市町村合併が進むなかで、第27次地方制度調査会等では、「基礎的自治体として期待される役割を担うことが、財政事情その他の総合的な事情から困難となる」(第27次地方制度調査会「審議事項」)小規模市町村に対する支援の仕組みについて具体的に議論がされ始めており、その仕組みの一つとして都道府県による補完という考え方が浮上してきている。

## 2 神奈川県における県・市町村

### (1) 県内市町村の現況

#### 【県の姿】

神奈川県は、2,400平方キロメートル(47都道府県中43番目)の面積に約850万の人口を抱える過密県で、人口密度は全国平均の10倍になっている。また、県内総生産はほぼスイス

一國に匹敵する経済力を有している。しかし、反面で、県民の生活行動をみると、昼夜間人口比率は90.1%で、政令指定都市を擁する道府県の中では千葉県に次ぐ低さであり、流出超過人口が県人口の約1割を占めている。県内在住の15歳以上の就業者及び通学者は約480万人であるが、そのうち2割強の約110万人が東京に通勤・通学している。このように、神奈川県は世界的にみても大きな経済力を有しているが、県民の生活行動は首都東京と緊密な関係を持っている。

### 【市町村の姿】

次に、神奈川県内の37市町村の状況を見てみたい。県内の19市の平均人口は43万で全国平均の約3.5倍、他方面積は83平方キロメートルで全国平均の約半分になっている。平均人口43万というのは全国一で、横浜・川崎の両政令指定都市を除いた市の平均人口も20万となり、平均値で見れば「特例市」並みの規模を有しているといえる。一方、18町村の平均人口は2万1千で全国平均の約2倍、面積は47平方キロメートルと全国平均の半分以下になっている。なお、財政力指数では、市平均が0.98、町村平均が0.81とそれぞれ全国一で、財政基盤の強さをみてとることができる。このように、県内市町村は、全国的にみれば、その区域の面で極めてコンパクトにまとまり、かつ、多数の人口を抱え、財政状況も比較的安定していると考えていいだろう。各都道府県の平均の市町村数は、市(特別区を含む)が15、町村が54、合計69となっており、市と町村の数的バランスはもとより、基礎的自治体の絶対数自体が神奈川の場合は極端に少ない。研究会では、平成12年度において、分権時代における市町村のあり方について調査・研究を行ったが、その際も、全国的な視点に立てば、神奈川の市町村は、今、進みつつある合併後の姿をすでに体現しているものが多いのではないかとの意見が提起されている。

### 【神奈川の市町村の特徴】

まず市町村の特徴の第一が、市町村の多様性であり、神奈川の市町村は正に基礎的自治体の「標本箱」の体を成している。2003年(平成15年)4月以降でいえば、政令指定都市が2つ、中核市が2つ、特例市が5つ、一般市が10、町が17、村が1と、現行制度上のあらゆる種類の基礎的自治体が狭い県土に存在している。その結果、市町村ごとに権能の差異が生じ、県行政の関わり方にもそれぞれ微妙な違いが出てきている。また、これと関連して、神奈川の特徴の第二にあげられるのが、政令指定都市、中核市、特例市といった特例的な扱いを受ける市のウエイトの高さである。特に、県とほぼ同等に近い権能を有する政令指定都市2市の存在は、県行政に大きなインパクトを与えていることに疑いはなからう。加えて、特例的な扱いを受ける三つのタイプの市の合計値は、人口では県人口の約7割、面積では県土の約4割にも達している。そして、こうした大規模な都市が、市全体の人口の平均値を引き上げ、その結果、都市と町村の格差を拡大させているという見方も成り立つのではないだろうか。研究会において実施した県町村会会長との意見交換では、「県に対する立場は、同じ基礎的自治体でも市と町村では異なってくる」、「基礎的自治体としての役割は、地域の経済的な生産性の高さ、住民にとっての利便性の高さ、快適性の高さ、安心性の高さ、安全性の高さの五つを保障していくことにあると思うが、神奈川の市と町村では量的な面で非常に大きな開きがある。都市部と町村部とでは、経済生産性の分野、

あるいは利便性の分野に顕著な行政格差が生じており、表面的には格差がみえないごみ処理とかし尿処理、消防、救急などのサービスについても、都市部と比べると町村の財政負担は大変厳しいものになっている」との苦しい胸のうちが述べられている。さらに、第三の特徴としてあげられるのが、距離的に首都東京に近く、首都圏を構成している点である。二つの政令指定都市を例にとると、その昼夜間人口比率は、全国の12政令指定都市の中で横浜市が11番目、川崎市が12番目と、低い値となっており、東京への通勤・通学者の多さが際立っている。このことから、県内2政令指定都市の位置付けも、いわゆる地方の中心都市である他の地域の政令指定都市と若干異なったものとなっていることも特徴として指摘できよう。以上を整理すれば、県のあり方を検討するに当たっては、次の5点を念頭に置く必要があるように思う。

- 1 全国的にみて、基礎的自治体である市町村の行財政能力が高い。
- 2 ほぼ県並みの権能を有する政令指定都市2市を擁しており、両市の人口が県人口の過半数になっている。
- 3 政令指定都市、中核市、特例市というように権能がそれぞれ異なる多様な都市自治体を擁している。
- 4 特例的な扱いを受ける市が多いこともあり、相対的に都市と町村の間に行政格差が生じているという見方がある。
- 5 距離的に首都東京に近く、首都圏を構成している。

## (2) 先行的な権限移譲の推進

神奈川の県と市町村では、全国に先駆けて自治と分権を基調とした関係づくりを進めてきたが、県・市町村を通じた行財政システム改革のスタートは、1970年代にまで遡ることができる。1980年(昭和55年)には、県知事と県市長会会長、県町村会会長の三者間で覚書を締結し、権限移譲等の推進が合意された。そして、同年4月から31項目、130事務が市町村に移譲されている。その中には、第一次分権改革で都道府県から市町村に移譲された身体障害児への補装具交付の事務が含まれていたことが注目されよう。神奈川の権限移譲の特徴は、その一律の実施ではなく、あくまでも個々の市町村の事情等に応じて、県・市町村相互の合意が得られたものから順次実施してきた点にある。現在、約160項目の事務権限が市町村に移譲されている。

## (3) 県・市町村間行財政システム改革推進協議会

地方分権推進法の制定も踏まえ、1996年(平成8年)から、分権型社会にふさわしい県・市町村関係の構築に向けた県と市町村の共同検討・推進組織として、「県・市町村間行財政システム改革推進協議会」が設置されている。この協議会では、県から市町村への権限

移譲はもとより、職員交流制度の充実や県・市町村間の財政関係の見直し、地方税財源の拡充方策の研究等、幅広い改革課題が議論され、有形無形の成果をあげてきた。また、近年では、市町村の広域行政に関する研究や県による市町村への関与の見直しにも取り組んでいる。こうした取組は、行財政基盤が比較的強固な神奈川の市町村であるからこそ効を奏したといえるし、同時にそのさらなる充実にも貢献してきたものと考えることができよう。平成14年度は、県・市町村が共同で検討を行う場である「権限移譲ワーキング・グループ」を設置し、権限移譲の新たな視点からの展開について議論を重ねた。

#### （４）市町村の将来展望と県のあり方

研究会では、2001年(平成13年)2月、県の作成する市町村の自主的合併に関する要綱の基となる中間報告をとりまとめた。その後、2年が経過し、県内の市町村にも、「湘南市構想」や「西さがみ連邦共和国」「都市戦略広域研究会」の立ち上げなど、将来における合併を視野に入れた様々な動きが生じた。2002年(平成14年)9月には、真鶴町と湯河原町との間に、合併に向けた任意の協議会である「真鶴町湯河原町合併推進協議会」が設立された。また、県内の市町と隣接都県の市町村との合併がマスコミ等で報じられたこともある。中でも、「湘南市」は政令指定都市を視野に入れたものであり、また、県境を超えた合併は、当然ながら県境の変更を余儀なくするものであることから、県の機能・役割の今後のあり方を考えるうえで、こうした動向が無視できないことはいうまでもない。2005年(平成17年)3月の市町村合併特例法の期限までに、県内市町村の合併が実現するかは断言できないが、今後とも注意深く見守っていく必要があると思われる。

### 3 問われている都道府県のあり方

これまで述べたとおり、都道府県は、2000年(平成12年)の地方分権一括法の施行により、完全自治体化した。長い間、中央集権システムに組み込まれ、国の下部組織としての役割を担ってきたが、機関委任事務制度の廃止により地方政府としての役割を担うための条件が整えられ、今後、地方分権改革の成果をどのようにいかしていくのかが都道府県に問われているところである。しかし、同時に、地方分権の推進は基礎的自治体の強化をもたらすことになる。また、市町村の行財政能力の向上を図ることを主な目的として、現在、市町村合併が進められているところである。こうした市町村の規模の拡大と都道府県から市町村への権限移譲は、都道府県の空洞化を招くという見方もある。他方では、地理的条件等から合併による行財政能力向上が図れない小規模市町村に対する都道府県の役割が期待されるなど、基礎的自治体のあり方からも都道府県の役割が問い直されている。さらには、住民の行動圏や経済圏の拡大等から都道府県の区域を超えて対応する必要のある広域的行政課題が増加し、都道府県の区域や規模を問い直すべきであるという議論が行われるようになってきている。このように、地方分権が進展するなかで、都道府県のあり方が問われ始めていることは、各方面で様々な都道府県制度改革の構想が提示されるとともに、自ら自主

的な都道府県合併への検討を始めた県がみられるようになったことからもみてとることができる。

**【調査・研究に当たっての基本方針】**

このような状況のなかで、研究会では、都道府県のあり方について、次の4点を念頭に置いて調査・研究を進めた。第一は、住民へのサービスの最適化の実現を目指すことである。受益と負担の関係をできる限り明確なものにしていくことは地方分権の重要な理念の一つであるが、住民の信託に応え、その負担に見合うサービスを提供していくには、国・都道府県・市町村という三層の政府のうち、どこで行うことが最も効率的であるかという見方を大事にした。第二は、市町村の権能の強化や特例的な扱いを受ける市の増加、市町村合併の進展という背景は念頭に置きつつも、そのことによって都道府県の機能・役割が単純に低下すると受け身にとらえるのではなく、積極的かつ新たな視点で検証していこう、ということである。第三は、道州制や都道府県合併など広域的自治体である都道府県の根幹に関わる部分の改革もタブー視せず、検討することであり、そして第四は、全国的な制度等の望ましいあり方を模索しつつも、あくまでも神奈川という地域をフィールドに、その実情に即した調査・研究を行うという点である。特に、最後の点に関していえば、さきにみたように、全国の都道府県の中で、神奈川はかなり特殊な状況にあるといえよう。

## II 分権時代における都道府県の機能・役割

### 1 都道府県の機能・役割の検証

#### (1) 地方自治法における都道府県の機能・役割

地方分権一括法における地方自治法の改正で、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、「広域にわたるもの」(広域)、「市町村に関する連絡調整に関するもの」(連絡調整)及び「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)という三つの類型の事務を処理することとされた。

この改正で、従来の地方自治法にあった、いわゆる統一的事務は、都道府県と市町村との「対等・協力」の関係を基本とする考え方等を踏まえ、廃止された。しかしながら、従前であっても統一的処理の必要性のみをもって都道府県の実務と位置付けられてきた事例(いわゆる統制条例など)は多くなく、また、改正前の地方自治法が統一的事務として例示していた事例であっても、広域的な見地から都道府県を単位として統一性を確保する必要性のあるものは、「広域にわたるもの」と理解することができるものであり、地方自治法上の整理のうえでは、統一的事務の廃止によって都道府県の機能・役割に大きな変化があったとはいえない。

なお、地方分権推進委員会の「第2次勧告」は、都道府県と市町村が「対等・協力の関係を基本とする考え方を踏まえると、統一的な処理を必要とする事務や市町村に関する連絡調整の事務は必要最小限のものとする方向で見直す必要がある」と述べ、連絡調整事務についても見直すことを指摘している。特例的な扱いを受ける市の増加と、IT化の進展により都道府県の連絡調整事務は今後確実に減少していくことになるが、「第2次勧告」の指摘が、機関委任事務制度下において、連絡調整という名のもとでの都道府県による市町村に対する「指導」が行われていたことへの反省であることも鑑み、都道府県による連絡調整は、各市町村に対して必要最小限のものとするべき事務である。

地方分権一括法により、従前の機関委任事務は、原則として自治事務と法定受託事務に区分されたが、国が本来果たすべき役割に係る事務である第一号法定受託事務が自治体の事務において占める割合は決して小さくはない。そして、法定受託事務に関しては、国から都道府県、都道府県から市町村への強い関与が認められている。都道府県と市町村とが基本的に「対等・協力」の関係にあるにもかかわらず、法定受託事務に関しては、市町村を包括する広域的な自治体である都道府県を国家行政組織の一環を担う存在と位置付けているという見方が成り立ち、また第一号法定受託事務が本来国が果たすべき役割に係るものであることからすれば、国が市町村に直接関与する仕組みをつくることの合理性も否定できない。いずれにしても、現在の仕組みのなかで都道府県が市町村に関与する場合には、法定受託事務が機関委任事務とは異なり、自治体の事務であることを十分に自覚して、市町村との新たな関係づくりを進めていく必要があると考える。



## (2) 都道府県の機能・役割に関する考え方

このように地方自治法上、都道府県には「広域」「連絡調整」「補完」という三つの役割が規定されているが、実際に都道府県が行っている事務が、この三つのいずれに該当するのかを判別するのは容易ではない。例えば、都道府県がその区域にわたる行政計画を策定する場合、その仕事は「広域」的事務なのか、それとも市町村計画の「連絡調整」の結果としてまとめられるものなのかは断言し難い。また、研究会で意見交換を行った辻山幸宣氏(当時中央大学教授、現(財)地方自治総合研究所研究理事)は、市町村を包括する団体としての広域性から導出されるのではなく、都道府県にしかない高度な専門性と技術によって担われる機能を「高次機能」と定義付けている。この「高次機能」も、ときとしては「広域」性を有するであろうし、また市町村に対する「補完」として作用することもあると考えられる。

なお、地方自治法が都道府県の事務として示す三つの種類の抽象度が高いという認識から、全国知事会の第6次「自治制度研究会」が、2001年(平成13年)6月にとりまとめた報告書「地方分権下の都道府県の役割」の中で、「国との関係からみて地方が処理すべきとされる事務全体について、今後、都道府県と市町村との間で具体的にどのように役割分担していくべきか」「都道府県が処理すべき事務であるか否か」を判断するに当たっての基準として、次の六種類のメルクマールをあげている。

- 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

## (3) 研究会における検証

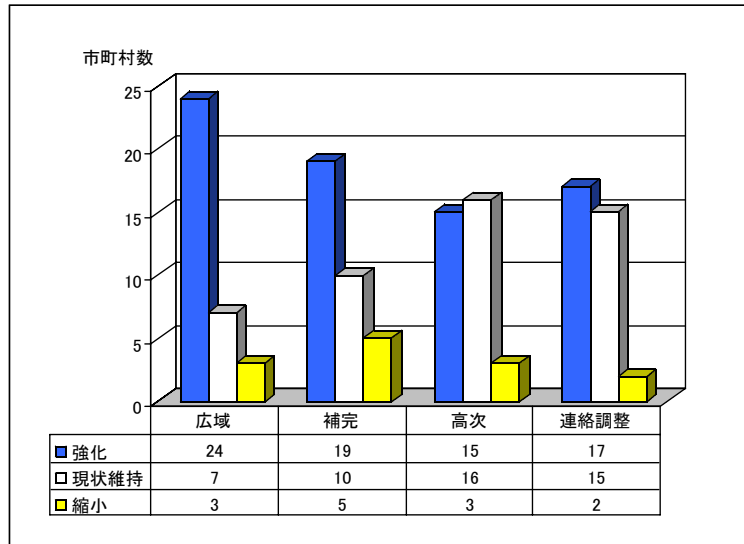
研究会では、今後の県の機能・役割のあり方について検討を行うに当たり、県内市町村長へのアンケート、神奈川県の実務担当者との意見交換及び関係部局への文書による調査、政令指定都市職員との意見交換を行った。

### ① 市町村からみた県の機能・役割

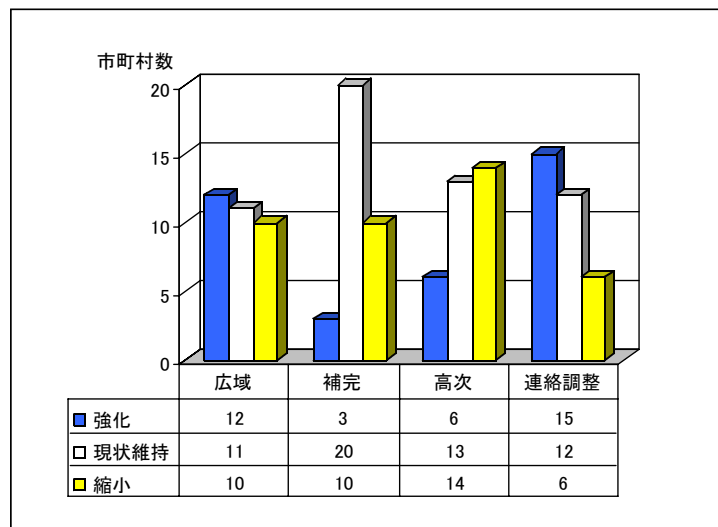
2001年(平成13年)7月、研究会では、今後の県の機能・役割のあり方について、県内市町村長あてにアンケート調査を実施した。設問は、今後とも県の財政状況が変わらない場合、今後県の財政状況がさらに悪化するとした場合の二つの条件下において、「市町村域や県域を超えた事業の実施」(広域機能)、「市町村の事業の補完・支援」(補完機能)、

「専門的・実験的な分野への取組」(高次機能)、「市町村間及び国・市町村間の調整」(連絡調整機能)の四つの機能それぞれについて、強化すべきか、現状維持か、縮小すべき(縮小もやむを得ない)かを聞いた。その結果は次のとおりとなっている。

今後とも、県の財政状況が変わらない場合



今後、県の財政状況がさらに悪化するとした場合



まず、今後とも県の財政状況が変わらない場合にあつては、広域機能と補完機能を強化すべきとの意見が多くなっており、縮小すべき(縮小もやむを得ない)との回答は四つの機能とも少ない。一方、今後、県の財政状況がさらに悪化するとした場合では、9割の市町村が補完機能は現状維持ないしは縮小すべき(縮小もやむを得ない)という回答を寄せており、高次機能に関しても縮小すべき(縮小もやむを得ない)との意見が多くなっている。こ

のように、広域機能と連絡調整機能については、財政状況のいかんにかかわらず県の役割としての期待が高いが、補完機能と高次機能に関しては、財政事情が悪化すれば、その縮小は仕方がないという結果となっている。

また、同アンケートの自由意見でも、「県は、広域的な行政施策の推進を第一義的に行うべき」「市民と直接接する事業は積極的に市に移譲し、市をまたがり広域的に実施したほうが効率的な事業は、県が主体になることが今後の当然の方向」といったものが目立っている。研究会では、都道府県行政の「市町村行政化」が進行しているのではないかとの問題提起があったが、いずれにしても市町村が県に期待しているのは広域的自治体としての機能の純化・強化にあるように思われる。もっとも、広域的自治体である県の広域機能と、広域連合や一部事務組合など市町村同士の水平的な連携による広域行政との関係をどう整理すべきかは今後の重要な検討課題として残っている。実際、ほとんどの行政の事務は、その意思さえあれば、県、市町村ともに実施可能との見方もあろう。単に、広域的であるがゆえに県の役割とするのでは説得力に欠けるように思える。この点に関しては、調査・研究に当たったの基本方針の一つにも掲げてあるが、住民へのサービスの最適化の実現を目指し、人材、ノウハウ、施設等の資源の活用という意味で、県と市町村のいずれが行ったほうがより適切なのかという切り口から検討していく必要があるだろう。

なお、アンケートでは、16の行政分野を設け、強化又は縮小すべき県の機能を聴いており、その結果は、資料に記載のとおりとなっている。

## ② 個別行政分野における都道府県の役割

我が国の行政システムは、同一の行政分野の中の事務を国・都道府県・市町村で分任し合う「融合型」であるといわれる。こうしたことから、調査・研究の進め方を協議した際には、事務の性格で都道府県と市町村の仕事を切り分けるのは困難であり、むしろ広域的な総合調整の必要性など事務の手続的な面から都道府県が関与すべき部分にアプローチしてはどうかとの問題提起もなされた。そこで、個々の行政分野の中で、都道府県は実際にいかなる機能を担っているのか、そして地方分権の進展を踏まえて、今後の役割としてどのような方向性を見出すことができるのかを考えていくために、神奈川県の実務担当者との意見交換等を行うこととした。平成13年度においては、福祉行政、環境(廃棄物対策を含む)行政、都市計画・土地利用行政、義務教育行政の四分野、平成14年度には消防・防災行政分野について意見交換を実施している。なお、産業・雇用行政、地域交通対策行政、教育・人材育成行政の分野については、平成14年度に神奈川県の関係部局に対して文書調査を実施した。

### ア 福祉行政分野における県の機能・役割

福祉行政は、典型的な対人サービスの分野であるだけに、総じて市町村の役割が重視されており、市町村への権限移譲も、第一次分権改革に先駆けて実施されてきている。また他方では、介護保険制度の導入、社会福祉法の制定、障害者支援費制度の創設など、「措置」から「契約」へという大きな流れの改革が進行中である。

こうしたなかで、県はいかなる役割を果たしていくべきかを検討した。

福祉サービスは、地域を基盤とすべきことは論を待たず、社会福祉法においても「地域福祉の推進」という表現が盛り込まれたが、まず、この「地域」の概念をめぐっての議論を行った。社会福祉法という地域とは、市町村よりも狭域のコミュニティであると想定されるが、例えば障害者の就労問題を考えた場合など、そのエリアだけですべての福祉ニーズの充足が可能かとの問題提起がなされ、市町村域を超えた「地域」福祉圏も考えるべきではないかという意見があった。また、育児休業制度の周知・普及などの面では、労働行政分野を持たない市町村よりも、県が実施したほうが効果的との指摘もあった。さらに、福祉サービスを担う専門人材の育成や研修等は、市町村よりも広域のレベルで実施したほうが効率的であり、加えて、市町村への人的な支援も当分は必要との意見も出されたところである。

第二の論点は、「措置」から「契約」制度への移行に伴い、適切なサービスが供給されているかどうかをチェックしコントロールする体制の必要性である。この問題に関しては、民間事業者によるサービスを監視するのは、県レベルの役割とするのが適切ではないかとの指摘があった。同時に、サービスの受け手の側に立った苦情対策の面でも、県が積極的な役割を担うべきとの意見もあった。全体としては、サービスの提供は市町村や社会福祉法人、事業者のほうにシフトしつつ、こうした「第三者機関」的な機能を担っていく、あるいはその仕組みに関与していくことが、今後の県の福祉行政の大きな方向性だと考えられる。

第三は、法定外の制度創設に関する取組である。神奈川県では独自に認可外保育所の届出制を導入する旨の条例制定作業を進めていた。結果的に、児童福祉法が改正され、同様の仕組みが法定化されたことで条例制定の必要性は薄れたわけだが、この法改正に対し、神奈川県の取組が何らかの影響を及ぼしたと想像することもできよう。また、地域作業所やグループホームなど、これまでの制度運用の実績も考慮すれば、県レベルでの実験的な取組を行う余地はまだまだ少なくないと考えられる。

第四の論点は、サービス供給の主体が市町村等にシフトしていくとしても、専門的なケアが必要なときや質的に特殊な福祉ニーズがある場合には、県が直接のサービス供給者になったほうが効果的、効率的ではないかという点である。こうした機能は、高次機能、あるいは定型化した業務から逸脱した場合に対応する機能と位置付けることが可能ではないかという指摘もあった。しかし、一方では、県がサービスの供給主体となれば、全県を対象としつつも拠点的なサービスしかなし得ないことになり、結果的には地域福祉やノーマライゼーションの理念からは遠ざかるのではないかとの見方もできよう。

このように様々な論点が提起されたが、改めて考えていかなければならないのは、「現場を知らない」といわれる県が、ここで指摘されたような機能を果たしていくことが今後も可能なのかということである。研究会の中でも、民間事業者によるサービスの監視について、現場から離れた県がそのサービスの質の面まで把握できるのかという強い意見があった。県市長会との意見交換では、福祉施設の設置に関して、県と市町村の間で広域連合的な対応ができないかとの投げかけもあったが、県がどこまで現場感覚を持てるかは、やはり市町村との連携の緊密性をどのように担保するかにかかってくるのではないだろうか。また、同じ意見交換では、「保健・医療・福祉分野などで県が先進的に推進する必要がある

ると考え、市町村業務に県単独の補助金を交付してきたものについて、県が財政支援を打ち切る場合には、直接住民サービスの第一線を担当している市町村では、財政難を理由にそのサービスを廃止したり、低下させることは、現実にはできないことを理解してもらいたい」との訴えがあった。こうした意見は、第三の論点となった県独自の制度創設の際においても十分配慮されねばならないであろう。

## イ 環境行政分野における県の機能・役割

環境行政の対象は、地域的であると同時に、ときとして市町村や都道府県のエリア、さらには国境を超えた広域的な広がりを持つ場合がある。そして、一たび破壊、汚染された環境を回復、再生するには、膨大なエネルギーやコストと長い時間が要求される。また、廃棄物対策の面では、不法投棄、PCBやダイオキシン問題など、極めて深刻な状況に我が国社会は直面している。環境行政の範囲は広く、公害規制や環境アセスメントなどの面では、都道府県が国に先駆けてイニシアティブを発揮してきたところであるが、研究会では、地球温暖化対策、廃棄物対策、そして県境を超えた河川流域環境保全の具体的取組という3点を検討した。

地球温暖化対策に関して、まず話題になったのは、法システムの不備である。「地球温暖化対策の推進に関する法律」は、都道府県と市町村の役割分担の規定が抽象的であり、また極めて地域性の高い広報活動等の業務を行う地球温暖化防止活動推進員を、市町村ではなく都道府県に設置するとしていること、計画策定権限が国の専権事項となっている点などが問題として指摘され、国際協力など都道府県のこれまでの取組や実績を踏まえた法改正が早晚必要であるという意見があった。こうした、いわゆる地球環境問題に自治体が主体的に取り組む場合、その成果は必ずしも当該地域に還元されるものではないことから、住民をいかに説得していくかは容易ではないといわれる。強い規制的手法の採用はなかなかコンセンサスを得難く、当面、啓発的な手法によらざるを得ないのが実情かもしれない。研究会では、こうした事情も斟酌しながら議論を行ったが、具体的なアイデアを提案するまでには至らなかった。ただし、法改正も含め、自治体の役割をより強化する方向を打ち出すべきであるという点では一致をみたところである。また、支出による施策は地方が中心となって行うのであるから、炭素税等のインセンティブ税制による税収の活用について、自治体の側も関心を持ってよいとの意見があったことを付言しておきたい。

廃棄物対策に関しても、やはり法の不備の指摘があった。ごみの性状が同じでも排出者によって一般廃棄物と産業廃棄物に区分されること、都道府県の策定する廃棄物処理計画と市町村の一般廃棄物処理計画の関係の不明確さ、さらに廃棄物処理施設が全国一律の基準となっていることから安全性に対する住民の不信感を招いている点などが報告された。この分野における県の役割に関する論点の一つは、産業廃棄物対策である。委員の間でも、一般廃棄物との比較で、産業廃棄物対策により力点を置くべきとする意見が述べられた。なお、地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」では、産業廃棄物処理に係る国の総合的な責任の明確化と産業廃棄物最終処分場や広域的な不法投棄対策に係る国の関与の強化等を具体的措置としてあげている。産業廃棄物は、規制が厳しすぎると、不法投棄が増えたり、処分場立地が困難になることも想像に難くない。また、各地域で規

制に強弱が付くと、ごみは規制の緩やかな地域に移動してしまうこともあろう。周辺の都県と連携したより広域的な対応を水平的に協議して実施してはどうかという意見も出されたが、産業廃棄物対策関係の事務が法定受託事務に位置付けられていることの適否も含めて、今後、さらに検討を深めていく必要がある。また、市町村との関係については、市町村の行う一般廃棄物の広域化計画への関わり方をめぐって議論があったが、一般廃棄物対策はあくまでも市町村が責任を持って対応する方向で整理し、県はその援助を行うにとどめ、産業廃棄物対策に重点的に取り組むべきとの意見があった。県と市町村の役割分担という点では、確かに分かりやすい整理であるが、実際問題として、さきに述べたように性状が同じであっても、排出者によって一般廃棄物と産業廃棄物に区分されてしまい、また、2000年(平成12年)の「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の改正によって都道府県の策定する廃棄物処理計画に産業廃棄物だけでなく一般廃棄物に関しても位置付けることになった。さらに、PCB対策などの面で、処理施設の性能の高度化も待ったなしの課題である。現行法の枠内では、県は産業廃棄物対策に軸足を置くことになるだろうが、抜本的なシステム改革を模索するならば、県の役割は今後さらに増大することも考えられるのではないだろうか。

次に、山梨県及び神奈川県を流れる一級河川である桂川・相模川の流域環境保全の取組を例に議論を行った。これは、両県が中心となり、流域市町村、国の関係機関、市民、事業者による流域協議会を発足させ、徹底した議論のもと行動計画「アジェンダ21桂川・相模川」を策定したというものである。県境を超えた課題への都道府県間の水平的な連携による対応という点では先駆的な事例といえよう。また、流域という考え方における県の位置付けは重要な論点となり得るのではないかとの指摘もあった。下流の都市住民に対する水質の保全と上流の水源涵養は、やはり市町村域を超えた課題として考えていくべきであるし、流域の市町村の協力体制づくりの面での要の役割を果たしていくことや、問題が県境を超えた場合の解決のためのテーブル設定は広域的な自治体である県に期待される役割ではないだろうか。従来、県境を超えた課題への対応は、国の役割と観念されていたきらいがあった。確かに、県同士で利害が対立する場合も少なくないと思われるが、この事例のように、流域の市町村や住民、事業者も巻き込んだかたちでの合意形成、問題解決を図るには、国に比べて市町村や住民等との接点を多く持つ県が中心的な役割を発揮することが望ましいだろう。

## ウ 都市計画・土地利用行政分野における県の機能・役割

第一次分権改革及び2000年(平成12年)の都市計画法の抜本改正で、都市計画行政のあり方は大きく変わりつつある。まず、分権改革の影響としては、市町村が都市計画審議会を設置できるようになったこと、政令指定都市の都市計画決定権限が大幅に拡大したこと、そして用途地域等については市町村全般の都市計画決定の範囲が拡充したことなどがあげられる。また、2000年(平成12年)の都市計画法の改正によって、従来からの市町村マスタープランに加え、都道府県も都市計画区域についてのマスタープランを策定することになった。こうした状況のなか、特に市町村との関係を念頭に置きつつ、今後、都市計画行政分野において、県にはどのような機能・役割が求められているのかを議論した。

都市計画中央審議会の答申では、都市計画の決定に当たっては市町村が中心的な主体となるべきとし、都道府県の役割は市町村の区域を超える広域的・根幹的なものとする整理されている。「広域的」「根幹的」がキーワードとなるが、そうした視点からの関わりに加えて、市町村間の調整も県が果たすべき重要な役割ではないかとの意見が提起された。実際、隣接する市町村同士で意思が異なり、紛争にまで発展するケースはないようであるが、例えば都市計画道路を市町村間でつなげていく際には、県として調整が必要な場面もあり得るのではないかと考えられる。また、広域的な視点を担保することと、いわゆる線引きの権限が県に留保されていることとの関係も話題になった。確かに、人口フレーム等に基づいた県土の均衡ある発展という県のマクロ的な視点と市町村の判断とが、ときとして相反し、衝突することもある。しかし、市町村からの十分な意見聴取や相互の誠実な協議は不可欠だとしても、例えば農地を削って市街化区域を拡大する正当性をいかに論証していくかとなれば、広域的な視野からの対応が求められるのではないかとの考えが示された。さらに、都市計画区域マスタープランについての説明もあったが、神奈川の場合、都市計画区域は市町村の区域と一致している例がほとんどである。その意味では、当該都市の人口や産業の将来見通しなどを勘案して定められる都市計画区域の「整備、開発及び保全の方針」である都市計画区域マスタープランの果たす役割は大きく、また市町村マスタープランとの整序をどう図っていくかが、他の都道府県よりも一層重要な課題となっている。こうした県・市町村間の計画のすりあわせに当たっては、十分な話し合いも必要だが、相互の整合性を担保するためのきちんとした制度、仕組みを両者で協議しながら構築することが望ましいのではないかとの提案もなされた。神奈川県では、すでに全県を対象にした「かながわ都市マスタープラン」を策定しているが、今後はこの都市マスタープラン、都市計画区域マスタープラン、市町村マスタープランという三層の計画が、より連携を密にしながら、その性格に応じた機能を果たしていくことが肝要だろう。これと関連して、県土全体の将来像や広域圏ごとの都市整備の方針、あるいは広域的な交通ネットワークの目標などを、県として具体的に示していく必要があるとの意見も出されたところである。

神奈川県では、狭い県土に多くの人々が生活し、産業の集積が進み、開発圧力が常に高いという特性から、市街化を促進する区域の計画的整備を図るとともに、市街化調整区域などの開発抑制等の土地利用方針を掲げてきた。また、この土地利用方針の実効性を確保するため、1996年(平成8年)に土地利用調整条例を施行し、総合的かつ計画的な土地利用を図ってきている。しかし、この条例はいわゆる手続条例であって、個別法に基づく開発行為等の許認可権限との関係では一定の限界があることも指摘されてきた。さらに、その許認可権限が市町村に移譲されていく方向性のなかで、県全体の土地利用方針の実効性をどのようにして確保するのかが問われている。研究会においても、土地利用調整条例はこれまで事業者に対する誘導・規制という側面が強かったが、今後は市町村との関係が重要な論点になることが予想されるとの指摘があった。

まず、土地利用方針の実効性の確保については、法定計画である土地利用基本計画への位置付けや土地利用基本条例の策定などの手法があるのではないかとの意見が出された。また、市町村との関係を含め、神奈川のローカルルールであるこの条例の効果を一層高めていくには、なぜ神奈川でこうした仕組みが必要なのかを改めて論証していくべきとの議論もあった。確かに、このようなシステムは全国一律の制度としては成り立ちにくく、そ

れゆえに手続条例による手法に頼らざるを得ないという事情もある。しかし、発想を転換し、一国多制度ではないが、都市化がいわばピークの状態を迎えつつある神奈川県、あるいは首都圏というエリアでは、このような土地利用調整制度が不可欠であることを国に対して発言していくことがあってもよいのではないだろうか。さらに、狭域の土地利用に関して、基本的には市町村の判断に委ねつつも、例えば文化的な価値を判断するという別の観点から、県が関わりを持つことの適否を検討してはどうかとの問題提起があったことも付け加えておきたい。いずれにせよ、規制緩和の進展、地方分権の推進に伴う市町村の自主性の高まりのなかで、私権と公共性、地域のまちづくりと県土の均衡ある発展のバランスを維持していくのは大変難しい課題であるが、広域的な緑地や農地の保全については、市町村との認識の共有化に努めながら、広域的な自治体である県が積極的に関与していくことが求められるのではなかろうか。

## エ 義務教育行政分野における県の機能・役割

次代を担う人材の義務教育の機会を保障し、その水準の維持・向上を図っていくうえで、国及び自治体の役割には大変重いものがある。そして、この分野において何よりも重視せねばならないのは、ヒューマン・ウェアの部分、すなわち教職員の確保であろう。研究会では、この点について、特に経費負担との関連から意見交換を行った。

市町村立の小・中学校等の義務教育諸学校の教職員の人件費は都道府県が負担し、その原則2分の1は国が負担することになっている。神奈川県の場合、平成14年度当初予算ベースでみると、これに関する県の歳出額は約4千億円、県の予算全体の実に4分の1を占めている。これらの教職員の任免権は都道府県にあるが、特例により政令指定都市の教職員の任免権は政令指定都市が有しており、その人件費は、神奈川県の場合、義務教育諸学校全体の約半分に当たる。任免権者と給与負担者の不一致というこの問題については、地方分権改革推進会議においても論点となっており、2002年(平成14年)10月に提出された「事務・事業の在り方に関する意見」において「15年度内に意見を集約し、その結果を踏まえ直ちに見直しに着手する」と位置付けられた。また、政府もその意見を踏まえ、2002年(平成14年)12月に「国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針」で同様の見解を示している。研究会における意見交換時には、このような方向性が示される前であったが、研究会においても、こうした「ねじれ現象」は単に事務処理の効率化の妨げになっているばかりではなく、給与負担者としての責任を十分に果たしにくくしているとの指摘があった。一方で、政令指定都市が給与負担者となると、その財源をどう考えるかという問題があるとともに、県と政令指定都市間の税源再配分の議論に波及することもあるのではないかという意見があった。また、給与費の負担と併せ、政令指定都市がより自主的・主体的に義務教育行政を展開していくという観点から、教職員の定数措置や学級編制基準の決定権限の移譲も検討する必要があるとの意見もあったが、これらに関しても、政府は、政令指定都市に移譲する方向で検討を進めるとしている。なお、研究会では、中核市等への教職員の任免権の移譲についても、今後の論点の一つになることが考えられ、政令指定都市との関係については、単に経費負担の問題だけではなく、義務教育行政全体のあり方という大きな枠組みの中で考えていく必要があるのではないだろうかという意見があった。



神奈川県予算の約4割は警察と教職員の人件費で占められており、こうした財政構造が行財政運営の弾力化を妨げる一つの要因になっていることは事実である。義務教育を担う教職員の人件費を広域的な自治体である県が負担することで、一定のレベルの教職員を安定して雇用するとともに、広域的な人事異動や効果的な研修によって教育水準の維持・向上を図るという意味から、県が果たしてきた役割は小さくないだろうし、また、いじめ問題や不登校問題などへの対応の面で市町村をサポートする県の役割は重いとの意見もあった。政令指定都市との「ねじれ現象」は解消されるべきであるが、義務教育諸学校の教職員の人件費負担の問題は、改めて県という自治体の存在意義を問い直す契機になろう。

## オ 消防・防災行政分野における県の機能・役割

市町村の消防行政との役割分担や石油コンビナート等の危険物対策との関係も念頭に置いた災害対策のあり方も、大規模地震の危惧が指摘されている神奈川の場合、見過ごすことのできない課題である。

消防制度は、戦前は警察の一部門であったが、戦後、警察から分離し市町村の責任においてすべて管理する自治体消防へ移行した。消防組織法は、市町村が当該区域における消防を十分に果たすべき責任を有することや、市町村消防が消防庁や都道府県の運営管理又は行政管理に服することがないと独立性を明記している。また災害対策基本法では、市町村が第一義的に災害に対処する責任を持ち、都道府県は当該都道府県の地域に係る防災計画の作成や総合調整を行うと、役割分担が定められている。研究会では、例えば、船舶や化学工場等の火災などの高度な技術が必要となるような消防活動、地震による大規模災害への対応など、市町村の日常的な消防等では対応できない消防・防災ニーズに応えるのは県の機能・役割ではないかということが論点となった。

地方分権の観点からも日常的な消防・防災対策については市町村消防等の原則を基本とすべきであろう。しかし、都市化の進展や、広域的な災害の発生が危惧されるなかで、大規模・特殊災害時における県の役割は重要であり、市町村の権能が強化され政令指定都市等が増えてきたとしても、水平的な連携・調整のみでは対応できない問題があると考えられる。例えば、政令指定都市にはない県の役割として消防組織法第24条の3に基づく緊急消防援助隊の派遣要請や自衛隊法第81条に基づく自衛隊の派遣要請があるが、広域的な災害が発生し、複数の市町村から応援要請がある場合には、一旦県が集約、整理、調整することにより、限られた災害対応のためのリソースを合理的に使うことが可能になる。その際、災害の状況等を把握し国へ連絡することも県の重要な役割である。また、現在も県が予め緊急輸送路の指定を、県警が緊急交通路の指定を行っているが、大規模災害の発生時に被害状況を分析、調整し、広域的な見地から道路復旧のプライオリティをつけ、被災地と主要応援部隊との緊急交通路、緊急輸送路の啓開を行うことは県の重要な役割である。さらに、被災地へ向かうボランティアとの調整も県の役割と考えられるのではないかとの意見があった。また、救急業務に関しては、救急救命士・救急隊の行う救急業務の高度化や、搬送時間、治療開始時間の短縮を図るドクターヘリなど、市町村のみで担うのは困難と考えられるものがあるが、これらの導入及び運用について県が支援したり共同で実施することにより、救急患者の救命率の向上を図ることができる。

なお、テロ等が発生した場合などの緊急時には、明確な指揮命令系統を別に立て、そこでコントロールする仕組みの創設も考えられる。その場合、県の役割・権限をもう少し強いものとして設定し、同時にその際の費用負担も県が行うことにより、相互応援の場合の費用負担問題の解決も図られるのではないかとの意見が出された。ただし、県域を超え首都圏全体に係る災害の場合は国の権限とすべきであろうということも言及された。加えて、消防を各市町村等がそれぞれ持つのではなく、区部と市町村部を含めて所管している東京消防庁のような仕組みとすることについて効率化の観点からの意見も出されたが、現在の消防は1947年(昭和22年)の消防組織法制定後50年以上の間住民に密着したかたちで行われてきており、費用対効果だけでは考えられない部分もあるであろう。

## 2 今後の都道府県の機能・役割

さきに述べたように、地方自治法に定める「広域」「連絡調整」「補完」という三つの概念は、極めて抽象度の高いものである。この三つの概念や「高次機能」といった従来からの考え方に依拠しつつも、新たな視点から都道府県の機能・役割の整理、類型化を試みることにより、今後の都道府県のあり方を展望することができるのではないだろうか。こうしたねらいから、都道府県が果たすべき機能・役割について新たな切り口からの類型化の視点を検討した。

そして、この検討に先立ち、またその過程で、検討の視点及び都道府県の基本的な機能・役割に関する整理を行った。

なお、研究会は、自治体に委ねられている分野における都道府県の機能・役割を調査・研究するものであるが、同時に考えなければならないことは、公共サービスといわれるものをどこまで自治体などの公的セクターが担うべきなのかという点であることを付言しておく。

### (1) 都道府県の機能・役割に関する基本的な考え方

#### ① 検討の視点

研究会としては、都道府県の機能・役割を考える際、次の3点を基本的なスタンスとした。

##### ア 分権化による基礎的自治体の強化の促進

地方自治法第2条第3項の規定は、市町村が住民の日常生活に直結する事務処理を幅広く包括的にその任務とすることを明らかにし、地方自治における「市町村優先の原則」を明確にしている。また、分権時代においては、住民にとって「受益と負担の関係」が明確な仕組みのもとで、自らの責任による自己決定に基づいて地域づくりをしていくことが求められている。

そこで、都道府県のあり方を検討するには、分権時代の第一義的な主体は、住民

生活に身近な市町村であるとの認識に立ち、市町村の強化を促す方向で行う必要があると考える。

#### イ 国及び市町村との適正な役割分担

都道府県のあり方は、国及び市町村との関係において検討する必要がある。その際には、「補完性の原理」を踏まえつつ、政府間の役割分担を適正化するという考え方に基づいて、国・都道府県・市町村間でどこがその事務事業の担い手として最もふさわしいのかという観点に立って役割分担を行い、これを前提として都道府県のあり方を検討する必要がある。

※ 「補完性(subsidiarity)の原理」とは、地方自治制度の原則として普及しつつある考え方で、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、次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を謳われている。

#### ウ 市町村の態様に応じた多様な関係のもとでの、広域的自治体としての役割

現行の地方自治制度では、基本的に市町村は一律に基礎的自治体と位置付けられているが、市町村といっても、政令指定都市、中核市、特例市、市、町村というように階層化され、実態としても規模や行財政能力において相違がある。

そこで、市町村との関係において都道府県の機能・役割を考えるには、この市町村の相違に応じた適正な役割分担をもとに検討することが適当である。

### ② 都道府県の果たすべき基本的な機能・役割

さきに述べたとおり、都道府県の基本的な機能・役割については、地方自治法第2条第5項に「広域」「連絡調整」「補完」の三つが規定されており、また、「高次機能」との指摘もある。これらの機能として、都道府県がどのような実務を担っているのかを整理してみると次表のとおりとなる。

広域機能	道路・鉄道等の広域的な交通基盤整備、県土全体を視野に入れた土地利用調整、広域的な規制の基準の設定、治山・治水等の国土保全対策、水資源の開発と保全、流域下水道の整備、広域的な公園の整備、医療圏の設定、総合的な防災対策、産業振興のための基盤整備・企業誘致・人材育成、高等学校の整備、警察など
連絡調整機能	法定受託事務に係る国と市町村との連絡調整、基地対策等に係る国との調整、市町村間の広域連携・人事交流等のあっせん、生涯学習行政等における市町村への情報の提供など
高次機能	高度専門医療の実施、伝染病に係る検査等の実施、科学技術研究の実施・振興、試験研究機関の設置、特色ある芸術文化の振興、国際協力など
補完機能	福祉施設・医療施設の整備、保健・医療・福祉の専門人材の養成・派遣、交通空白地帯における地域交通対策など

これらを踏まえ、研究会では、都道府県の果たすべき基本的な機能・役割を次のとおり整理した。

ア 市町村域を超えた対応が必要な課題で、市町村相互による水平的調整では的確な対応が困難なものを行うこと。

いわゆる広域的な対応が必要な課題で、単独の市町村では対処できないものについては、関係市町村による協議会などによる協調した取組、広域連合の設置等の市町村相互による「水平的調整」の方法で対応することが考えられるが、関係市町村の協議に時間を要したり、協働、協調した取組に費用がかかったり、何より、当該課題に対する各市町村の利害の相違から合意が得にくいなどにより、円滑で的確な対応が困難な課題については、広域的自治体である都道府県が対応することが適当である。

イ 市町村を包括する関係にあることから担うにふさわしいものを行うこと。

都道府県は市町村を包括する関係にあることから、市町村間の調整や国と市町村との間に立つての連絡調整、市町村の意見を集約して国へ提案することなどについては、都道府県が担うことが適当である。

ウ 高度で専門的な対応が必要な課題、対応に一定の財政規模を要する課題で、市町村が担うことが困難なものを行うこと。

課題の性格上、基本的には市町村が担うにふさわしいものであっても、対処するためには高度で専門的なノウハウが必要であったり、また、一時に多くの財政負担を必要とするなどのために、現実的には市町村が担うことが困難なものがあり、これらについては、広域的自治体としての都道府県が担うことが適当である。

なお、役割分担を適正化するという考え方により、どのような事務事業について、どの市町村に代わって都道府県が当該事務事業を行うのかに関しては、市町村の規模能力等に応じた多様な役割分担を念頭に置き検討する必要がある。

以上の都道府県の果たすべき基本的な機能・役割は、ア及びイについては、広域的自治体としての都道府県本来の機能・役割であり、今後とも変わらず果たしていくべきものと考えられる。一方、ウについては、都道府県が市町村の規模や行財政能力に応じたかたちで果たしていく機能・役割と考えられ、特に神奈川においては、多様なあり方が想定される。

## (2) 都道府県の機能・役割の新たな視点からみた類型

研究会では、今後の都道府県のあり方を展望するねらいから、都道府県が今後重点的に取り組む必要があると考えられる事務は何なのかという視点で、さきに述べた基本的な考え方を踏まえたうえで、都道府県の機能・役割について新たな切り口からの類型化を検討した。類型化に際しては、調査・研究の過程での議論をもとに、個別行政分野ごとの主な事務の概要、所管部局が認識している課題、市町村等から県が対応を求められている課題などの個々の事務を整理し、共通する性質や関係を分析することとした。今ある事務を帰

納的手法で整理することにより、都道府県が今後重点的に果たしていく機能・役割を考える際のイメージを提示できると考えたためである。

さきに述べたように、全国知事会「自治制度研究会」は、都道府県が処理すべき事務であるか否かを判断するに当たっての基準として、六種類のメルクマールをあげている。このメルクマールは、どのような事務が地方自治法の示す「広域機能」「連絡調整機能」あるいは「補完機能」に該当するののかについての基準を示したものである。地方自治法が都道府県の処理する事務として示している三つの事務を、演繹的手法によって、より具体的に説明したものであるということができよう。このため、地方自治法が示す三つの事務との関係がある程度整理可能なものとなっている。

これに対して、目的とアプローチ方法の違いにより、以下に掲げる各類型には、それぞれに地方自治法が示す三つの事務のうちの複数が含まれる。また、この類型は、都道府県の仕事をすべて当てはめるためのものではない。

### ① 非常時に対応する危機管理

まず第一は、非常時に対応する危機管理機能である。大規模地震や富士山噴火の影響が危惧されている神奈川においては、消防・災害対策はもちろん看過できない課題であるが、今後は、テロ、原子力災害、感染症などへの対策も含めた危機管理が重要である。これは、広域機能、連絡調整機能、高次機能のいずれにも密接に関わってくる。日常時における危機管理は、やはり住民生活に身近な市町村が担うことが望ましい。しかし、船舶や化学工場等の特殊火災、大規模地震、富士山噴火等の大災害や感染症の発生など、非常時を想定したセイフティネットを個々の市町村が常備しておくことは、効率性の観点からも疑問がある。また、都市化の進展や、広域的な災害の発生が危惧されるなかで、大規模・特殊災害時における都道府県の役割は重要である。また、こうしたセイフティネットは国が張ればよいとの見方も成り立つだろうが、BSEや旧相模海軍工廠跡地の危険物被災問題をめぐり、国の省庁の縦割りの対応をみれば、総合行政主体である都道府県がイニシアティブを発揮するほうが臨機応変な対応が可能になるのではないだろうか。市町村との関係でいえば、隣接都道府県等への応援要請などは警察権を有する都道府県レベルで行ったほうがスムーズに進むと思われるし、災害復旧の面でも、人や技術など投入可能な資源を広域的に有する都道府県への期待が大きい。広域的な災害が発生し、複数の市町村から応援要請があった場合には、一旦都道府県で集約、整理、調整することにより、限られた災害対応のためのリソースを合理的に使うことが可能になる。具体的には、被害状況を分析・調整し、広域的な見地から道路復旧のプライオリティを付け、被災地と主要応援部隊との緊急交通路、緊急輸送路を確保することは都道府県の重要な役割である。その際、場合によっては国へ援助要請することも都道府県の重要な役割となる。また、救急業務に関して、搬送時間、治療開始時間を短縮し、救急患者の救命率の向上を図るため、ドクターヘリの運用などについて都道府県が支援することも重要である。さらに、緊急事態が発生したときの対応以外にも、危機情報に対するアンテナを張りめぐらせておくなどの情報ネットワークの維持に関わる日常的、予防的な仕事も都道府県の重要な役割である。市町村との密接な連携のもと、都道府県というエリアで二重、三重のセイフティネットを張り、住民生活

の安全・安心の確保を図っていくことが求められる。

## ② 新しい課題に対する政策の試行的な実施

国が新たな政策を実施する場合には、全国的な制度とする前に、いわゆるモデル事業とかたちで特定の都道府県や市町村で試行的な事業が行われることが少なくない。また、都道府県自身もこれまで、公害対策や環境アセスメント、芸術文化行政、情報公開などの分野で、国に先駆けた施策に独自に取り組み、数々の実績をあげてきている。こうした先導的な取組は、もとより市町村レベルにおいてもみられるが、実験に伴うリスクを考えれば、都道府県が先導的に実施していくことが適当である。また、実験性が高い場合には、住民や地域にとっても広域的な自治体である都道府県が前面に出たほうが、事がスムーズに運ぶという側面もある。そして、こうした新しい課題に対する試みは、国レベルにおいては結果をみてから再考するということは実際上困難であることから、都道府県レベルの様々な試行の成果をその区域に普及し、また、全国的な制度とするよう国に提案していくことも都道府県の必要不可欠な役割である。こうした機能は、いわゆる連絡調整機能とは別のものであり、分権時代においては積極的に位置付けていくことができるはずである。

## ③ 受益と負担の広域的な調整

受益と負担の関係の明確化は、地方分権改革や地方自治の充実にとっての最も重要な課題の一つである。そして、一義的に、それは市町村レベルで実現していることが望ましいことはいうまでもない。しかし、住民に提供される公共財は、すべからず当該市町村の区域で生産されるものではない。例えば、都市住民の飲料水は上流の水源地域で涵養されるのである。この場合に、飲料水の安定供給や水質保全を図っていくうえでのコストの調達を、水源地域の市町村に求めることは合理的ではなく、その利益を受ける者にも応分の負担を求めるべきであろう。その方法としては、利益を受ける市町村と水源地域の市町村が個別に契約を結ぶことも考えられる。しかし、水のように広域的な循環のサイクルを有するものは、広域的な自治体である都道府県が中心となって費用負担などの調整を行っていくことが適当である。なお、流域という観点に立てば、線的な広域性ではなく、面的な広がりを持つ広域的課題と位置付けることができる。ただし、当該河川が一つの都道府県域で完結していない場合には、どこが、どのような方法で資源と所得を再分配していくかは、難しい課題である。都道府県のエリアの変更も問題解決の一方法になるだろうし、国レベルでの調整も考えられる。しかし同時に、研究会で紹介された桂川・相模川の流域環境保全の取組のように、都道府県がイニシアティブをとった流域自治体間の水平的な調整にもっと光が当てられてよい。また、都道府県が主体となった広域連合による対応も含め、地域に応じたかたちでの、地域住民の目線に立った対応が検討されるべきである。

## ④ 地域における利害調整

都道府県は、住民の民主的な統制によって運営される自治体、すなわち地方政府ではあ

るが、住民からの距離は市町村に比べれば当然ながら遠い。従来、この点は都道府県行政のマイナス面として指摘されてきたが、住民のコントロールを受けながらも距離感があることのメリットも考えてみてはどうだろうか。市町村は、地域に身近であるがゆえに、住民間の利害調整に苦慮するケースもあろう。例えば、大規模な宅地開発を行おうとする事業者と自然環境の保護を求める周辺住民とのトラブルは今や日常茶飯事となっている。地域のまちづくりは、原則的には市町村が判断すべきであるし、実際、このようなトラブルの解決に向けて、条例の整備をはじめ様々な取組が行われている。場合によっては、こうした利害関係に直接に関与せず、トラブルが起きている現場から距離を置いた都道府県が「第三者機関」的な立場から調整役、裁定役を担う仕組みがあってもよいのではないだろうか。また、各種の事業者に対する免許等の権限や事業者団体の監督権限は都道府県に留保されている場合が多いので、その調整の実効性も高いとみることができる。こうした調整は広域的な観点から必要とされる場合もあるが、規制緩和が進む現代社会にあっては事業者団体と住民の紛争が増加することも予測され、新たな機能・役割と位置付けることが可能だろう。なお、市町村間のトラブルについても、水平的な調整が図れない場合は、都道府県が仲裁や裁定を行わざるを得ないであろう。また、市町村合併を進めるうえで、各市町村の意向を踏まえたコーディネイトを行うことも、都道府県の重要な役割といえる。さらに、新たな政策の打ち出しの場面でも、都道府県が積極的に市町村間の調整に取り組んでいくことが求められよう。

#### ⑤ 一体的・総合的な環境保全・土地利用

住民生活に身近な環境の保全や規制、地域の環境に配慮した基盤整備などは、市町村が担うことが望ましい。しかし、森林や大規模な緑地などのみどりの空間の確保や河川、地下水、海などの自然環境の保全と再生、そのための規制の実施、さらに流域下水道の整備など、連担する自然環境の全体的な保全やその観点を重視した県土の一体的・総合的な整備には、個々の市町村での対応に加えて、より広域的な観点からの都道府県としての取組が求められよう。また、そのことを土地利用の面から担保するための都市計画の「整備、開発及び保全の方針」の策定や線引き、農業振興地域の指定なども都道府県の重要な役割であると考えられる。大都市圏では、都市化の進展により、自然環境や農地等の保全と公共投資の効率化を図るため土地利用の総合的な調整がますます必要となっており、県土の計画的な土地利用に向けた取組が求められている。市町村の意見聴取の仕組みの活用など、狭域のニーズに十分配慮する必要はあるだろうが、こうした分野では、都道府県が中心的な役割を果たしていくべきではないだろうか。

#### ⑥ 地域経済・地域産業の振興対策

地域経済の振興に向けた産業の活性化対策、生産・流通基盤の整備や高度化などのうち、広域的な観点からの施策が有効なものや相当程度の専門性を必要とするもの、規模のメリットが働くものについては、都道府県の対応が不可欠であろう。新産業の創出や地域特産物の研究開発等は一定の専門性と資金力が必要であると考えられるし、企業の誘致や産・

官・学の連携等、幅広い団体のコーディネートなどについても、その区域内により多くの団体が存在し、より大きな情報の発信力を持つ都道府県が行うことが有効な場合も多い。また、個々の市町村での対応が難しい中小企業に対する支援、就労のための人材育成や地域における雇用対策とともに、これまでのように経済成長や公共交通の利用者の増加が望めないなかで路線廃止が危惧される地域の生活交通の確保方策も都道府県に求められている役割ではないだろうか。さらに、交通計画の策定などによる広域的、面的な計画の策定と円滑な事業の実施も求められており、これらの、いわゆる規模のメリットが強く働く分野では、広域的な自治体である都道府県が果たす役割は大きいと思われる。この規模のメリットに着目すれば、例えば一般廃棄物の焼却灰の再生利用に向けた研究と実用化や市町村の電子申請システムへの取組などは、本来個々の市町村が担うべきものではあるが、それぞれが独自に行うよりも、採算性や効率性の面から、ある程度広域的に共同して実施することが望まれるところであり、都道府県において調整を図ることが期待されている。

#### 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

社会福祉等の日常生活に密着した対人的なサービス行政は、基本的には住民に身近な基礎的自治体である市町村が担うことが望ましい。特に福祉行政分野では、そうした方向での制度改革が着実に進行している。しかし、重症心身障害や難病を抱える人たちの福祉・医療ニーズを、個々の市町村が完結的に充足させることは、実際、困難である。専門施設の設置等のインフラ整備、専門人材の集中化やノウハウの蓄積といった面でも、ある程度の対象者が見込まれる広い範囲で対応したほうが、合理的といえる。この分野で高次機能を発揮していくことは、今後も都道府県に求められるものとする。確かに地域福祉の流れに必ずしもなじむものではないが、専門性の高いサービスを供給することによって充足される福祉ニーズとのバランスを考えていくことも大事である。これは、高度専門医療についても同様のことがいえる。特に、小児医療に対するニーズの高まりを考慮すれば、小児の高度専門医療などは、少子化対策の面からも、広域的自治体としての都道府県に期待される分野であろう。また、障害者や高齢者に対する職業紹介事業の都道府県への開放が見込まれることを考慮すると、それらを活用した就労支援も広域的な対応が効果的な行政サービスと考えられる。なお、児童相談所などのように、ある程度の対象者が見込まれるエリアで専門的な人材により対応することが、法制上、予定されているものもある。

#### ⑧ 対象が市町村域を超えて移動するものの規制

規制緩和の流れは無視できないにしても、我が国の行政活動にあっては、質・量ともに規制行政が占める割合が大きい。そして、こうした規制をどの政府レベルで実施するかが重要な論点となるが、土地利用など対象が移動し得ないものは、やはり、その面的な広がりに応じて規制の実施主体を考えていくべきである。その意味では、狭域のまちづくりに係る規制権限は、さらに市町村に移譲されてよい。しかし、ごみや建設残土、交通公害対策の対象としての自動車など、市町村域を超えて移動するものについては、市町村の区域ごとに規制基準が異なると、規制の弱い地域に移動してしまうという問題を抱えている。



その結果、各自治体による規制強化の無限の競い合いとなりかねない。この点からすれば、都道府県レベルで規制基準を定めるほうが合理的である。しかし、これらは都道府県域を超えて移動するものも多く、その場合にはどのレベルで規制するかということが課題となる。首都圏の七都県市共同によるディーゼル車の運行規制や北東北3県による産業廃棄物への共通課税などの取組は、有効な調整方法の例といえるだろう。

### ⑨ 公的サービスを担う人材の育成・活用

市町村長アンケートの結果からも、特に町村は人的支援面での県の機能強化を求めている、専門人材の養成や派遣の面では、政令指定都市などは除き、市町村の県に対する期待は大きいと考えられる。任免権や身分保障の問題もあり、職員の一括採用・管理まではいかないまでも、例えば埼玉県においてすでに実施されているような県・市町村間の広域連合による共同研修の実施を検討したり、市町村レベルでの人事管理が難しい専門職についてはより活発な交流の仕組みを考えることもできよう。これまでの職員交流というと、当該交流職員の能力の「向上」という側面が強調されてきた。もとより、こうした視点も重要ではあるが、厳しい経済・雇用情勢を考えても、広域のエリアで人材という限りある資源をより有効に「活用」していくという切り口が求められてくるだろう。その場合、広域的な自治体である都道府県には、人材の供給源としてだけの役割ではなく、人事交流の仕組みづくりの面でのイニシアティブを発揮することが期待されよう。また、神奈川県による保健福祉大学の創設等にみられるような、少子高齢社会の多様化、高度化するニーズに対応するための、保健・医療・福祉に関わる総合的な知識・技術と豊かな感性や人間性を兼ね備えた専門人材の育成なども、都道府県に期待される役割と考える。

公共サービスは、自治体が担うものばかりではない。子育て支援や生涯学習、福祉など様々な分野で、ボランティア・NPOの活躍が広がっている。このような民間との共助社会の構築を進める観点からも、活動拠点の整備をはじめとした、側面からの人材育成支援は都道府県の重要な役割である。

以上のとおり、9つの類型を整理したが、この類型は、警察、教育、福祉、環境などといった個々の行政分野において、都道府県が今後重点的に果たしていく「機能・役割」は何かという視点から検討した結果であり、さきに述べたとおり都道府県の仕事をすべて当てはめるためのものではない。もとより、ある事務事業が都道府県が行うにふさわしいものであるか否かは、地方自治法の規定や、前項の「都道府県の機能・役割に関する基本的な考え方」などに従って個々に判断すべきものであるが、研究会としては、この類型により、都道府県が今後重点的に果たしていく機能・役割の基本的な方向をイメージできるのではないかと考えている。

## 3 市町村の態様に応じた都道府県の機能・役割

住民生活に密接に関連する事務事業は、住民に最も身近な基礎的自治体である市町村に

できる限り委ねていく。これが、受益と負担の関係を明らかにしながら自らの責任による自己決定に基づいて地域づくりをしていくという地方分権の理念に沿う方向であることに異論はない。そのためには市町村の権能及び財政基盤の強化が重要な課題であり、そのことは平成13年度に実施した市町村アンケートの自由意見の中にみられた権限と財源を求め市町村自身の声にも表れている。研究会としても、都道府県の機能・役割を検討する際の視点の一つとして、「分権化による基礎的自治体の強化の促進」を掲げたところであり、官・民の役割分担を踏まえた自治体が担うべき公的サービスを、市町村と都道府県で分任していくという整理が必要である。

しかし、一口に基礎的自治体といってもその規模等が著しく異なるのが我が国の特徴である。人口100万以上の政令指定都市、30万以上の中核市、20万以上の特例市がある一方で、全国の市町村の8割近くが人口3万未満であり、最小の村は人口数百である。財政力指数をみても、2.14から0.04と大きな開きがあり、人口、財政力、地勢等、市町村の態様も様々である現状においては、都道府県と市町村の関係を一律のものとして考えること自体に無理があるであろう。

神奈川県内の市町村をみても、政令指定都市が2つ、中核市が2つ、特例市が5つ存在し(2003年(平成15年)4月以降)、人口は横浜市で約350万、清川村で約3,200、財政力指数では箱根町で1.51、相模湖町で0.45と、その態様は多様である。

なお、基礎的自治体のあり方については様々な議論がなされているところであるが、ここでは現行制度上の市町村との関係を前提に論じることとする。

## (1) 政令指定都市との関係

さきに述べたように政令指定都市制度は、戦後の特別市制度をめぐる議論の妥協の産物として、大都市行政の運営の合理化を図るために暫定的な事務・財源の配分によって創設された制度である。1956年(昭和31年)の地方自治法改正により成立してから半世紀近くを経ているが、基本的な制度の枠組みに大きな変化はない。政令指定都市の指定の運用基準については、その明確化を要求するものをはじめ様々な意見があるが、近年、国においてその指定基準の緩和が見込まれており、市町村合併に当たって政令指定都市を目指すことが一つの目標として位置付けられる傾向もみられる。神奈川においては、すでに、横浜市、川崎市という二つの政令指定都市があり、さらには湘南市構想のように政令指定都市を目指した合併への可能性を研究する動きもある。

### ① 政令指定都市の区域内における都道府県行政のあり方

#### 【政令指定都市区域内における都道府県行政の現状】

政令指定都市は、市町村と都道府県という完全二層制を維持しつつも、その区域内においてほぼ都道府県並みの権限を有しており、都道府県はその区域では、警察行政や高等学校教育、河川行政等限られた分野を担っているにすぎない。国からの許認可等の関与についても、政令指定都市の場合は直接国から受けることが一般的になっている。

近年では、2000年(平成12年)の河川法の改正にみられるように、政令指定都市の権限を拡充する動向もあった。これは、都市化の進展に伴う都市河川整備の必要性から、都道府県が管理する河川について、都道府県と政令指定都市が同意したものについては、政令指定都市が管理できる制度を設けたものである。国道と都道府県道の管理権限はすでに政令指定都市に移譲されているが、都道府県が政令指定都市の区域内で行っている事務事業の中で大きな位置を占める河川管理が、制度上移譲可能となったことの影響は見逃せない。

このように、政令指定都市に対する権限の移譲は、制度の発足以来、かなり行われてきており、特に、神奈川県の場合は、さきに述べたとおり市町村に対する権限移譲を先進的に推進してきた経緯がある。こうした状況のなかでは、政令指定都市の区域内における県の役割は、他の市町村に対するものと異なっており得ない。

なお、政令指定都市が設置する義務教育諸学校の教職員の任命権と給与負担の不一致については、「ねじれ」を解消すべき問題として、研究会においても論点の一つとして採り上げていたところであるが、この問題については、教職員の任命権を有する政令指定都市が給与負担も行う方向で見直すという方針を国が打ち出している。財源措置も含めた見直しを実現されれば、教職員の任命権と給与負担の所在が一致し、従来の「ねじれ」問題は解消されることになる。

#### 【二重行政問題】

政令指定都市と都道府県の役割分担に関して指摘されている問題が、いわゆる二重行政の問題である。二重行政の定義については確立したものはないが、同一目的の公共施設とともに整備するなど行政サービスが重複している場合のみでなく、すでに政令指定都市において実質的な審議等を行っているにもかかわらず、都道府県への手続きが必要な場合や、同一若しくは類似した行政事務において、政令指定都市と都道府県との間で事務・権限が分かれている場合なども二重行政といわれている。

政令指定都市では「一つの行政分野や事務において、一つの自治体で完結しないもの」すべてを二重行政と位置付けている場合もあり、「相互に関連している事務にもかかわらず権限の所在が国・道府県・指定都市に分かれているものがあるが、これらについては、地域レベルでの総合的な視点から一元的に処理できるよう、指定都市の事務・権限とすべきである」としている。しかし、一つの行政分野や相互に関連している事務等において異なる自治体に権限が分かれていることが、真に「二重行政」か否か、本当に無駄なもので合理性がないのかということについて十分精査する必要があるだろう。例えば、都市計画法の開発許可の権限を政令指定都市が有するにもかかわらず、森林法の林地開発許可が都道府県に留保されている。この事例では、許可を受ける者は同一行為を行うにもかかわらず異なる自治体に手続を行わなければならないことになり、二重行政との指摘がある。森林法上、林地開発の許可に際しては関係市町村の意見聴取が前置されているが、理論的には、都道府県と政令指定都市の判断が異なる可能性があることを考えると、変則的な事務配分の問題として改善の余地があろう。しかし、例えば、政令指定都市区域内でも都市計画決定権限の一部が都道府県に留保されているのは、広域的見地から定めるべき都市計画や根幹的施設を定める都市計画に当たるためとされてきた。政令指定都市の区域内で都道府県が行う事務には、広域的な視点を必要とする計画や広域的な利用を前提とした行政サ

ービスに係るものもあり、特に、都市計画や土地利用の問題については、政令指定都市の単位で完結して考えることが合理的かどうかは微妙との見方もある。個々の事例ごとに個別法令の趣旨に照らして、当該権限が都道府県に留保されている意味を検証する必要がある。研究会では、都道府県の役割とされている視点が法令に個々に明示されていくというのが理想的な方法という意見もあった。

地域の住民サービスの最適化の観点から解消すべき問題については、都道府県としても積極的に解決に向けて取り組むべきであり、まずは、地域の実情を踏まえて、都道府県と政令指定都市の間で十分な協議を重ねることが必要である。二重行政といわれるものの中には、都道府県と政令指定都市の担当部局が連携を図り、意思の疎通を図ることにより解消される問題もある。また、現在のIT化の進展をみれば、事務手続面の問題の中には、電子自治体化することにより解決できるものもあろう。さらに、同様の目的の公共施設の設置というケースについていえば、もともと市域を超えた広域的な利用を想定して設置された都道府県施設ではあるが、政令指定都市の区域内においては利用者の選択の範囲が広がるという意味で住民サービスの向上に資するという見方もある。こうした様々なケースに応じた問題解決への取組が必要である。なお、法令等によって弾力的な対応ができない制度になっていることが二重行政の原因となっているものについては、法令の規定を緩やかにし、地域の実情に応じて弾力的に選択できる仕組みとする必要があろう。

#### 【政令指定都市の区域内における都道府県行政のあり方についての考え方】

政令指定都市が担うことが適当な事務事業は、今後さらに移譲を進めていく方向が望ましい。しかし、政令指定都市においても、その区域を超えた広域的な対応が必要な問題は存在する。もちろん、政令指定都市がかつての特別市制度のようなかたちで都道府県から独立し、市と都道府県との間での水平的な調整のかたちで解決することが合理的なのか、あるいは現在と同様に、政令指定都市を含めた市町村を包括する広域的自治体である都道府県が市と連携協力して対応することが合理的なのかという問題に対する判断は難しい。この点は、後述する特別市などの議論のポイントにもなる点であるが、政令指定都市の区域内における都道府県の役割を考える場合、面積が限られているなどの理由から、政令指定都市で担うことが難しいものは何なのか、それをどう処理するのかということを吟味することにより、政令指定都市の区域内においても強化すべき都道府県の機能、あるいはスリム化すべき機能がみえてくるはずである。

客観的に検証するには、都道府県と政令指定都市との関係がどうなのか、政令指定都市そのものの性格がどうなのか、政令指定都市が置かれている地域の状況がどうなのかという点を踏まえて分析していく必要がある。政令指定都市は2003年(平成15年)4月に移行するさいたま市を入れると全国で13市となるが、その様子は様々である。人口面だけみても、約350万の横浜市から約90万の千葉市までその格差は約4倍になる。道府県に占める位置も、京都市が人口約140万で府の人口の5割強と最も大きく、神奈川県に占める横浜、川崎の2政令指定都市がそれに続くが、以下15%程度までばらつきがある。また、神奈川の2政令指定都市の人口合計は500万に迫り、これは四国4県の総人口よりも大きい。しかも巨大都市東京との緊密な関係を持つという点で、地方圏の中心都市である政令指定都市とは異なる面がある。さらに、横浜市に次ぐ人口約250万の大阪市では特別市の研究がさ

れる一方、大阪府は府市合併の議論を試みるという状況で、各自治体において目指す方向性も異なっている。

このような状況を無視して、政令指定都市区域内の都道府県の役割を一律に考えることはできないが、政令指定都市自体の自立性を尊重しながら、都道府県という広域性を考え、都道府県がどのようにして広域行政を有効なものにしていくのかという点から検討すべきである。神奈川では、1975年(昭和50年)から県・横浜・川崎三首長懇談会が開催されている。政令指定都市と県が行政の円滑な推進を図るため、緊密な連携と協調を深める目的で設置されたものである。共通する行政課題への協働のアプローチは、今後一層重要になってくるであろう。

また、政令指定都市には周辺自治体へのスピルオーバー効果も求められている。政令指定都市側の提言でも、市域を超える広域的行政課題についても対応していくことが大都市として求められているとの認識が強調されているが、今後、周辺自治体へのスピルオーバー効果も含めた持続可能な社会形成のためのグランドデザインを政令指定都市自身が提示していくことが期待される。その内容によっては、都道府県との関係にも変化が生じることが考えられる。

※ スピルオーバー効果(spillover effect)とは、公共サービスの便益が、それを給付した公共体の行政区域を超えて、給付費用を負担しない他の行政区域にまで拡散する現象のこと。(経済用語)

## ② 大都市制度のあり方

政令指定都市のあり方については、政令指定都市自らが考えるべき問題という議論や、成立してから半世紀近くを経て、政令指定都市制度はそれなりに定着しているという考え方もあろうが、今後の都道府県のあり方を考えるうえで避けて通れない問題でもある。大都市制度のあり方については、それぞれの都市としての実態も考慮に入れながら、地方自治制度全体の議論の中で考えなければ解決できない問題であるというのが研究会としての見解であるが、特別市構想と行政区について触れておきたい。

### 【特別市構想について】

研究会の議論の中では、現行の行政区を都の「特別区」のように住民自治の仕組みによって運営される自治区とし、それらを包括する市が都道府県の区域から分離するかたちと、分離せず都道府県の中にとどまるかたちの二通りの考え方があり得るという意見もあった。しかし、前者のような「特別市」的な制度を想定するときには、警察行政をはじめ、高等学校、養護学校、専門医療施設など、都道府県が現在行っている事務の取扱いが大きな課題になると考えられる。中でも大きな位置を占めるのは警察行政である。現在の警察制度は、1954年(昭和29年)に警察の執行権限を都道府県警察に一元化する制度改編で成立し、これにより従来 of 自治体警察(市町村警察)は、廃止された。市町村警察制度による警察単位の地域細分化が、広域化する犯罪への対処に非効率となっていたことや、施設、人員の重複等による財政負担を軽減するためであったといわれている。その際、大都市警察も含めて都道府県警察に一元化されたが、これを府県と並立させると、大都市とその周辺を遮

断することとなり、警察の有機的活動に障害をもたらすだけでなく、財政的にも不経済となるというのが、当時の政府の説明であった。実際には、厳しい財政事情にある現在、政令指定都市の側は特別市化を積極的に望んでいないという見方もある。また、政令指定都市が特別市のようなかたちで独立した場合には、政令指定都市以外の区域との間の資源・所得の再配分・再分配をどのように図っていくのかという問題も生じる。

#### 【行政区について】

政令指定都市の行政区は、法的には市長の権限に属する事務を分掌させるための行政区画にすぎない。そこで、政令指定都市では、地域振興に関する権限や住民に身近な事項の許可権限など一定の権限の区長への委任、各区の判断で自由に使える自主事業費の創設や区による予算要求の試行など、様々な工夫によって、市長権限を区長に分散することにより、行政区の機能強化を推進している。住民自治を重視する観点からの行政区の機能強化策は、地方分権の理念に沿った取組といえる。こうした動きはみられるものの、行政区を市として独立させ政令指定都市を解体することまでの議論は、基礎的自治体の重要性を唱える意義はあろうが現実的ではないというのが、研究会での意見交換における政令指定都市側の見解である。政令指定都市の指定基準ともなる人口が、そもそも基礎的自治体という意味で適切な規模なのかという問題とも関連するが、特例市の要件とされている人口20万を超える行政区があることについても考えなければならない課題であろう。

### ③ 税財源の配分のあり方について

都道府県と政令指定都市との関係や、政令指定都市制度を議論する場合に、権限配分だけでなく、税財源をどうするかは重要な課題である。現行制度上は、政令指定都市の税財源については、道路関係の譲与税が配分されることや、宝くじの発行団体になるほかは特段の措置はされず、その行政需要の大部分が地方交付税で措置されているのが実態である。政令指定都市側では、これでは膨大な大都市の財政需要に応じるには不十分として、かねてから府県税の配分や地方交付税制度の改革を国へ要望してきた。政令指定都市との意見交換においても、権限移譲には財源措置が絶対条件である点が強調されたところである。

都道府県から政令指定都市への権限移譲の問題を議論していく際には、税財源の配分の問題も併せて考えていく必要がある。

## (2) 市町村の態様に応じた多様な関係

#### 【基礎的自治体の態様による都道府県の役割】

規模の大きな市町村の多い都市部の都道府県ではその役割の空洞化が指摘される一方で、中山間地などの小規模な市町村が多い都道府県ではその期待される役割が今後ますます大きくなっていく可能性がある。人口の多い都道府県では、政令指定都市をはじめ、中核市、特例市といった都道府県の権限を特例的に担っていく行財政能力の高い都市が増えてくる。一方、小規模な市町村が多い都道府県では、中山間地や離島の市町村など、合併の進展後

も「基礎的自治体として期待される役割を担うことが、財政事情その他の総合的な事情から困難となる」(第27次地方制度調査会「審議事項」)小規模市町村が存在することが考えられる。小規模市町村への対応については、第27次地方制度調査会に「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」も提出され、「内部団体移行方式」などいくつかの方策が議論されているところであり、その一つとして都道府県による補完が考えられている。基礎的自治体を強化するという視点からは、政令指定都市だけでなく、一定規模以上の都市に対しては権限移譲を進めて都道府県の役割を相対的に縮小していき、一方で、小規模市町村に対して、その要請に応じて補完機能を高める方向で都道府県の役割をシフトしていく方向に変らざるを得ない。

市町村が自ら処理することができる仕事の範囲は、その規模や能力により様々である。2002年(平成14年)11月の「三重県に分権型社会を推進する懇話会」の提言では、市町村を「自立市町村」「自立促進市町村」「自立困難市町村」と三つの類型に区分し、「自立困難市町村」に対しては、「本来的に市町村が担う事務」を都道府県が補完し、「自立促進市町村」に対しては、「規模・能力に応じて」事務を移譲することとしている。合併が進んだとしても、市町村の状況が多様である限り、都道府県の役割は一律の基準で定まるものではなく、広域機能と連絡調整機能は、市町村の態様により変化することなく果たしていくべき都道府県の役割として位置付けられるが、補完機能は市町村の規模・能力によって濃淡が生じてくる。例えば、森林保全や災害時における対応など広域的な観点を要する仕事については、広域的自治体として都道府県が果たす役割に変化はないが、高度な技術を伴うものやかなりのコストを要する行政サービスについては、各市町村で担える仕事の範囲が様々となる。その場合、それぞれの市町村が担える仕事の範囲に応じて、都道府県が補完的に担っていく仕事の範囲も変化することになり、そうした補完的な機能に関する領域については、地域の実情に応じたかたちで都道府県がその役割を果たしていく方向で進むことになる。特に、神奈川においては、政令指定都市、中核市及び特例市という行財政能力が高い都市や全国的にみれば比較的財政基盤の強い市町村が多いが、その規模・能力も多様なため、この点における県の機能・役割については、市町村に応じた多様なあり方が想定されるとともに、補完機能のうちでもより高度、専門的な課題への対応が主になるものと思われる。

#### 【新たな仕組みの構築】

都道府県が市町村の態様に応じて多様な役割を果たすに当たっては、規模、能力などが同条件の市町村に対してバランスを欠くことがないよう、ある程度の類型化が必要であろう。また、国から地方へ事務事業をパックで移譲し、その中身をどう分担するかは都道府県と市町村の個々の協議で決めるという制度も考えられてよいだろう。その場合、国の法令によって一律的に制度設計するのではなく、市町村の側の申し出に基づいて、地域が選択できるような仕組みとすることこそ、地方分権の理念に則したものと考える。

このような仕組みを構築していくためには、国に対してさらなる制度改革を求めると同時に、都道府県と市町村それぞれがどのような責任を持ち、どう協力連携していくかということについて、十分な議論を尽くしていくことが不可欠である。さきに述べたとおり、神奈川県では県・市町村間行財政システム改革推進協議会などですでに先進的な取組がな

されている。地方自治法に基づく事務処理の特例による権限移譲に関する実質的な協議も、この協議会で行われてきた。県から市町村への権限移譲のみではなく、県と市町村の適正な役割分担に資する議論が求められる今、このような場をさらに活用していくことが期待される場所である。

都道府県と市町村とが、地域の実情を踏まえた協議に基づいて、適正な役割分担のもとで仕事を分任していく。そのようにして構築された多様な都道府県と市町村の関係を通して、都道府県と市町村トータルとして総合的に地域のニーズに応え、住民サービスの最適化を図るべきである。

#### 【小規模市町村との関係】

さきに述べたとおり、第27次地方制度調査会等において、小規模市町村に対する都道府県の補完等が検討されている。市町村が基礎的自治体としての行財政能力を高めるための手法として市町村合併が有力視され、それを推進する方向での取組が各方面で行われている。合併はあくまでも当該地域の住民の合意のもとでの自主的なものであることを基本とすべきことはいうまでもない。都道府県による合併への支援も、市町村の自立性を尊重するものでなければならない。しかし、国・地方を通じた厳しい財政状況のなかで、効率的な行政運営が避けられないことも事実である。小規模自治体への交付税優遇措置の見直しが見込まれることを考えると、財政力も含め人的・物的資源をいかに有効に活用するかが、持続可能な地域社会を構築していくうえでの重要課題となってくる。特に非都市部においては、下水道整備、消防、廃棄物処理など、小規模な市町村のみでは対応が困難な行政サービスについては、都道府県の役割への期待は大きなものとなるだろう。

ただ、全国的にみても行財政能力の高い市町村で構成される神奈川県の場合には、市町村への補完機能は、県全体からみると大きな位置を占めないであろう。

## 4 国との関係

#### 【国からのさらなる権限移譲の推進】

地方分権一括法に結実された第一次分権改革では、国から都道府県への権限移譲は必ずしも十分ではなかった。都道府県の区域で完結するものについては可能な限り都道府県の権限とすることが、次の分権改革の課題である。地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」で示されたとおり、早期に実現の見通しが立っているものもあるが、中長期的に検討するという位置付けのものも多く残されている。また、4 haを超える農地転用許可や商工会議所設立認可、バス事業に係る許可、地方労働委員会への規則制定権の付与等、全国知事会などを通して移譲要望されているにもかかわらず具体的な動きがみられないものもある。具体的な実現が見込まれる例としては、高齢者・障害者に係る職業紹介については2003年(平成15年)1月の通常国会に法案が提出され、都道府県の事業参加が認められることになった。雇用のセイフティネット構築のためには、地域の実情に応じて対応できる自治体への移譲が適当と判断された結果である。このように地域が主体的に担うことで総合的な行政サービスの向上が期待できるものについては、さらなる移譲が求め



られるところである。

特に留意を要するのは、三大都市圏における都市計画権限のあり方をどう考えるかという点である。都市計画分野については、地方分権一括法も含めて都市計画法等の改正による地方への権限移譲が進められてきた。しかし、三大都市圏においては、首都圏整備法等で規定された既成市街地や近郊整備地帯などで国の関与が留保されており、実質的に都道府県が自主的に決定できる範囲が少ないのが実情である。地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」では、三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯における都道府県と市町村の都市計画制度に係る役割分担のあり方、権限移譲等の検討を、地方分権推進委員会の勧告等に基づく都市計画制度改正の定着状況をフォローアップしたうえで国が行うこととしている。これらの規制が今後どうなるか、検討の動向を注視していく必要がある。

#### 【国の関与の廃止・縮減】

国から都道府県への権限移譲がされても、国の強い関与が残されているものや、地域的な事務であっても法定受託事務とされているもの、自治事務であるにもかかわらず法令による運用上の基準等が詳細に規定されているため自主的な運用の余地が非常に少ないものなど多くの課題が残されている。こうした国の関与の廃止・縮減、事務事業の義務付けの見直しについても、その解決に向けた積極的な制度改革提案などの取組が必要である。こうした取組が、地方自治の本旨に基づく立法と運用を国へ義務付けた地方自治法第2条の規定に実効性を持たせることになる。今後、新規の立法時はもちろんのこと、法令の改正等機会あるごとに、自治の理念に沿っているかの検証の積み重ねが期待される。また、さきに述べたように、国の事務事業をまとめて受けて、都道府県と市町村との協議によって役割分担をしながら担っていくという仕組みを、具体的なかたちで国へ提案していくことも考えられてよいのではないだろうか。

#### 【国からの税財源移譲】

地方分権改革の残された最大の課題は、地方税財源の拡充強化であり、地方における自主的な財政運営が可能なシステムの形成が、分権型社会の構築には不可欠である。政府は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」に基づき、国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税制度の見直し、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、2003年(平成15年)6月を目途にその具体的な改革案をとりまとめることとしている。また、都道府県が待望していた外形標準課税が2004年(平成16年)から導入される見通しとなった。課税対象が限定されるなど大幅な修正があったものの、景気に左右されずに税収の安定化が期待できる外形標準課税が導入されることの意義は大きい。それぞれの自治体においては、課税自主権を活用した取組が行われているところではあるが、今後も地方独自の努力を行いながら、国全体の財政状況をみたなかで、健全な地方財政を確立していくことが望まれる。

地方分権を一層推進し、歳出の自治と歳入の自治を確立する観点から、地方における歳出規模と地方税収入の乖離を極力縮小する方向で、国と地方の役割分担を踏まえつつ、分権型社会にふさわしい地方財政を確立していくことが必要である。ただし、この場合に自

治体間の財政力格差の是正と一定の行政水準の確保が不可欠であるため、財政調整機能は維持される必要がある。また、地方交付税の財源保障機能については地方の財政運営のモラルハザードをもたらしているため廃止すべきとの意見がある。確かに住民1人当たりの地方税収は大都市圏が多いにもかかわらず、地方税収と交付税収入を合わせた住民1人当たりの一般財源は、地方圏のほうが大都市圏の3倍近いという状況にみられるような過度の財源保障は是正されるべきであろう。しかし、これは国の制度により義務付けられた事務事業のあり方と併せて議論すべき問題である。国全体の構造改革のなかで地方も歳出抑制の努力が必要であるが、事務事業の実施の義務付けの緩和を含めた国の関与の縮小が不可欠である。そのためには、制度により国が保障すべきナショナル・ミニマムとは何かを絶えず検証しながら、地域において自己決定・自己責任のもとで広域的自治体としての役割を果たしていくことが必要である。

#### 【制度・施策の監視と提案】

国と市町村の中間に位置する都道府県は、国における地方分権の推進を総合的に監視するのに適しているとの見方がある。「国の制度と住民や市町村との意向の間に溝がある場合は、市町村の意見を集約し、国に対して制度改善を働きかけていくようなリーダーシップが必要」（神奈川県市長会）との意見もあり、これは国と市町村の間の媒介機能とみることでもできる。都道府県と市町村が対等・協力の関係でパートナーシップを組み、総合的に地域のニーズにこたえていくうえでも、こうした面での機能も都道府県に期待されていることは留意されてよい。自治体の意見を国政に反映させる手段としては、現行制度上、地方自治法第263条の3第2項に規定された自治体の長又は議会の議長の連合組織による内閣に対する意見の申出及び国会に対する意見書の提出がある。また、全国知事会では、自治体に関連のある法案等について事前に自治体の意見を聴取する仕組みを設けるべきとする提案を行っている。こうした仕組みの導入によっても、地域の意見をより反映することが可能となるだろう。地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」においても、改革の方向の一つとして「国の決定についての地方の参画の確保」が掲げられている。自治体に関する法令の規定やその運用は地方自治の本旨に基づくものでなければならぬと定めた地方自治法第2条の規定の実効性を担保するためにも、自治体の国政参加制度に関する研究は大きな課題である。自治体の側から研究を深め、機会をとらえて提案していく取組が期待されるところである。

#### 【地方分権の着実な推進】

地方分権を完成に近づけるためには、さきに述べた「国からのさらなる権限移譲」「国の関与の廃止・縮減」「国からの税財源移譲」等の課題と併せ、残された多くの課題の解決を図る必要がある。例えば、国直轄事業に関しては直轄事業の範囲の明確化や直轄事業負担金の廃止、国の公共事業関係長期計画に関しては地方が主体となる事業の計画への位置付けといった課題が残されている。国は、地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」や地方の意見等を踏まえ、今後も地方分権を着実に推進していくべきである。

### Ⅲ 都道府県制度改革論についての考え方

国民生活の広域化、社会資本の整備、情報化・国際化の進展等によって、明治以来100年余りほとんど変更がなかった都道府県の区域がもはや狭く、国民の期待に添って行政を展開することが難しくなっていると指摘が経済界を中心になされている。また、市町村合併が進み、政令指定都市をはじめとした特例的な扱いを受ける市が増えてくると、都道府県が現在行っている事務の量は減少し、都道府県は、より広域的な課題への対応に機能・役割が純化されることになろう。そして、これらが都道府県の広域化の呼び水になることが想定される。政令指定都市への権限移譲がさらに進んだときや特別市のような制度が導入された際には、なお一層、その方向に拍車がかかるに違いない。その場合に、改めてクローズアップされてくるのが、県境を超えて連坦している都市、生活圏が一体化している地域をどうするのかということではないか。第27次地方制度調査会においても、都道府県のあり方について、都道府県合併や道州制も含めた議論が、今後、行われることとなっている。

俄に熱を帯び始めたこうした都道府県の広域化についての議論に関して、現段階における研究会の見解は以下のとおりである。

#### 1 広域的自治体の制度類型

都道府県の広域化を議論するに際して、一般的に想定される広域的自治体制度には、都道府県合併、道州制、連邦制、広域連合などがある。まずは、それぞれの制度について概観してみたい。

##### (1) 都道府県合併

地方自治法第6条に規定する都道府県の廃置分合の一形態であり、現行の都道府県域を超えた行政課題に対応する場合に、当該都道府県が合併して事務事業に当たれば、都道府県間の調整は内部化され、迅速な処理が望めるなどのメリットが考えられる。2002年(平成14年)12月には、北東北3県(青森県、岩手県及び秋田県)は、2010年(平成22年)から2015年(平成27年)を目途に一体化することを目指して、今後研究を進めることを発表している。しかし、単なる都道府県の合併は組織内部の合理化を進めることはできても、力を持った市町村の増加に伴ういわゆる都道府県の空洞化には対応できないとの指摘もある。こうした場合には、国及び国の支分部局からの権限移譲や、市町村との役割関係の見直しも必要となってくるものと考えられる。

現在、都道府県の合併・再編については特別法の制定が必要となっており、市町村合併に比して制度的な障害が大きくなっている。

## (2) 道州制、連邦制

道州制は、全国をブロック分けし、現行の都道府県よりも大きな広域的団体である道又は州を置くものであるといわれるのが通常であるが、その概念について統一された見解が存在するわけではない。広域的団体の長や議員の選出方法等についても諸説入り乱れている。ただ、単なる都道府県合併と区別する観点からすれば、「道・州」は、国からの権限や税財源の移譲を前提とした地方分権の受け皿であり、その性格は権限等の移譲の程度により大きく左右されるものと考えられる。多くの道州制論は、そのブロック割りや国、「道・州」、基礎的自治体間の役割分担に始終し、各ブロック間の財政的な地域間格差の大きさを認識して議論しているものは少ない。我が国は、高度経済成長の時代に、一部を突出させて経済成長をさせるという都市化を推し進めてきたために、「道・州」のようなブロックを考える際に、財政調整を大規模に入れられない限り、財政的に自立的な単位がごく一部にしか成立しなくなっている。そもそも道州制は、右肩上がりの時代に広域的な経済開発や経済政策を想定したユニットとしての色彩が強い。そういった背景を持つこの発想を、これからの低成長の時代に適用するためには、特に財政面における大きな地域間格差をどう調整するか等解決しなければならない問題が数多く残されている。

連邦制は、立法、行政、司法の三権を持った独立国家の性格を有する州が、内政は自州で行い、外交、国防、通貨発行など連邦国家を形成するために必要な最小限の権限を連邦政府に委ねるものと考えられている。連邦制についても、いくつかの報告書が書かれているが、その内容は擬似的な連邦制であり、必ずしも統一された概念があるわけではない。いわゆるドイツやアメリカのような連邦制については、前提となる社会的・歴史的な基盤がこれらの国とは異なっていることから、我が国には馴染まないものと思われる。なお、連邦制導入には憲法改正が必要になると考えられている。

## (3) 広域連合等

広域連合は、一部事務組合の制度的限界を克服すべく、1994年(平成6年)に地方自治法の改正により制度化された。一部事務組合が単なる事務の共同処理に対応するためのものであるのに対し、広域連合は、広域にわたり処理することが適当であると認められるものに関し、広域にわたる総合的な計画を作成し、これらの事務の管理及び執行について広域計画の実施のために必要な連絡調整を図り、これらの事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理することをその設置目的としている。そして、国に対し、権限又は事務の委任を要請し、権限又は事務の委任を受けることができるなど地方分権の受け皿としての機能を十分発揮できる仕組みとなっている。広域連合制度は、現実には一部事務組合の延長線的な制度運用しかなされていないが、制度的には、独立性、計画性、民主性を備えた制度であるので、都道府県レベルでの広域連合も含め、本来の趣旨に沿った自立的で民主的な制度の活用が望まれる。

また、七都府市のディーゼル車排出ガス対策や北東北3県の産業廃棄物不法投棄対策のように共通条例によって都道府県域を超えた行政課題に対応する方法もある。ただ、この

場合には、各都道府県の利害が一致しない場合の仕組みづくりが別途必要になってくる。地域版EU(欧州連合)のような、一部が反対してもある程度の強制力を持つような仕組みが必要になると考えられる。

なお、一般的に、事実上の協議会は、幅広く活用されている反面、実行に移す場合、それを担保する機関や手続きの欠如から、実効性及び調整力に欠けるなどのほか、構成団体の意識の違い、市民参画及び合意形成の面で課題が指摘されている。

## 2 今後の都道府県改革の方向性

### (1) 留意すべき事項・視点

現行の都道府県よりも大きな広域的団体を構想する場合に、留意すべき事項や視点にはどのようなものがあるのか、いわゆる「道州制」の場合で検討してみた。

さきに述べたとおり、「道州制」の導入についてこれまで様々な提言がなされてきたが、その概念は統一されていない。ここでは、現在の市町村を集約・強化して、基礎的自治体の数を300から1,000程度とし、それらと国との間に、現在の都道府県の区域より大きな区域を持つ広域的団体としての「道・州」を設ける制度を一応念頭に置くこととした。

研究会では、今後、次のような事項について検討を深めていく必要があるのではないかと考える。

- ① 国・「道・州」・基礎的自治体は、どのように役割分担をすることが適当か。特に、「道・州」はどのような事務を所管すべきか。  
補完性の原理を踏まえた適正な役割分担の観点から、国ならではの役割に限定される国と集約・強化される基礎的自治体との間に位置する「道・州」は、どのような役割を担うのか。
- ② 国の地方支分部局をどのように取り扱うか。  
「道・州」がどのような役割を担うのかに関連して、地方支分部局を残すのか、「道・州」に機能を移して廃止するのか。
- ③ 「道・州」は自治体でなければならないか。  
第4次地方制度調査会答申における「地方」は、自治体としての性格と国の出先機関としての性格を併せ有するものとされたが、「道・州」を現行の広域的自治体としての都道府県と同様な地方公共団体とするのか、国の機関とするのか。
- ④ 基礎的自治体の規模はどの程度が適当か。  
これまでの提言等においても諸説あるが、基礎的自治体の広域化の要請と住民自治の確保の観点から、ふさわしい規模をどのように考えるか。
- ⑤ 「道・州」の規模はどの程度が適当か。どのようなブロック割りが適当か。  
これまでの提言等においても諸説あるが、地域の一体性や広域的なつながり、さらに基礎的自治体の規模との関係も踏まえ、どのような

規模が適当か。

- ⑥ 「道・州」の長の選出方法はどうかあるべきか。

「道・州」の性格や位置付けによるが、住民による直接選挙か、基礎的自治体の長の指名、国(内閣総理大臣)の任命等のその他の方法によるのか。

- ⑦ 「道・州」の議決機関はどのようなかたちが適当か。

「道・州」の性格や位置付けによるが、一院制か二院制か、長との関係をどのようにするのか、その議員は住民による直接選挙か、その他の方法か。

- ⑧ 「道・州」や基礎的自治体の税財政制度はどうかあるべきか。

「道・州」に課税権を認めるのか、どのような税目について認めるのか。「道・州」の間及び基礎的自治体との間の財政調整制度は必要か。必要とするならば、どのような仕組みが適当か。自立的な運営を可能にする税財政制度をどのように構築するか。

そして、具体的な検討に当たっては、「道・州」の行うべき事務事業及び割り振られるべき税財源が明らかにされるべきであり、特に、国の地方支分部局との関係、団体の税財源、団体間の財政調整などが問題となってくる。

また、そもそも自治体のユニットを考える際には、①住民自治の適正規模、②事務事業の適正規模・範囲、③財政的な自立性の三つの要素について、住民へのサービスの最適化の観点から検討がなされなければならない。なお、自治体の範囲を考える際には、受益と負担の面から考えて、「この一定の地域なら何かまとまって考えられる」という住民感覚も重要であることを付言しておきたい。さらに、小規模市町村が残る場合には、「道・州」が十分に補完機能を果たし得るかという問題点がある。

## (2) 地域(都道府県)間の差異

一口に都道府県といっても、それらの置かれた状況はまちまちである。

都道府県間の人口は約19倍、面積は約8倍、人口密度は約59倍の開き(ただし、北海道を除く)がある。地理的に一つのまとまりと考えられる四国4県(徳島県、香川県、愛媛県、高知県)の人口は、全部合わせても約420万であり、この数は、横浜市と川崎市の人口の合計よりも少ない。北東北3県の人口も、約410万程度である。また、面積に目を移すと、岩手県一県だけで、ほぼ四国4県並みの大きさを持っているし、埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県4都県の面積の合計は、福島県や長野県と同程度の大きさにすぎない。

今後の行政サービスのあり方に大きな影響を与える老年(65歳以上)人口の割合は、最も大きい島根県と最も小さい埼玉県とで10%ポイント以上の開きがある。

行政対象となる自然空間などの地勢の条件も地域によってかなりの差異があり、隣の都道府県とどのくらい大都市が連坦しているのかについても、首都圏と他の都市圏、さらにはそれ以外の都道府県で大きな差異が生じている。政令指定都市、中核市、特例市といった特例的な扱いを受ける市及び小規模市町村の占める割合も都道府県によって様々である。

経済活動の大きさについても、地域によってかなりの開きがある。まず、法人数を比較すると、都道府県間で約53倍の開きがある。また、県内総生産は約40倍の開きがあり、域内人口で割った一人当たりの県内総生産を比較しても約3倍の開きがある。

こうした諸々の要因を反映して、都道府県税収入は約64倍の開きがあり、財政力指数についても、1.0を超える東京都から、0.22程度の高知県までかなりの開きがある。財政力は相対的に都市部の都道府県において高くなっている。

また、今後、市町村合併などの進展に伴い、特に都市部において力のある市町村が増えてくると、相対的に財政力の高い都市部の都道府県において、補完機能を中心にその役割が減少するものと思われる。他方、中山間地などの小規模市町村が多い都道府県においては、相対的に財政力が低いにもかかわらず、小規模市町村に対する補完機能などその役割が増大するものと思われる。このように、市町村再編のあり方によって、今後、都道府県の果たす役割にも大きな格差が生じてくるものと思われる。

### (3) 今後の都道府県改革はどうあるべきか

前項でみたように、我が国は、人口の偏在のみならず、財政的な偏在も大きく、さらに、今後、地域間の広域行政に対する需要の強弱の差も大きくなることが想定されるような状況にある。このような地域間の格差の大きさに鑑みると、住民自治の適正化や財政的な自立性なども念頭に置いた各々の広域的団体の適正な規模や範囲は一律には想定し難く、都道府県を全国一律の制度として「道・州」等に一举に再編することについては慎重であるべきであり、まずは、さきに述べた「留意すべき事項・視点」についてこれから十分な議論をすべきだと考えられる。

都道府県合併についていえば、国から強制されるべきものではないが、都道府県の自主的な合併・再編は、都道府県域を超える行政課題に対応するための選択肢の一つであると考えられる。「道・州」等、都道府県よりも大きな広域的団体を構想する場合に、地域間格差の大きさなどを踏まえたうえでの慎重な議論が必要であるというスタンスに立てば、都道府県合併についても同じことがいえるが、地域によってはその実情に応じ都道府県合併ができる道を開くという意味で、ツールは用意しておくべきということである。そのためにも、市町村合併と比べ相対的に高くなっている合併へのハードルが、少しでも低くなるよう障害となっている制度は改正されるべきである。

ただ、都道府県より大きな広域的団体を構想することについては慎重論を取るとしても、現実には、都道府県域を超えた広域的な行政課題は存在する。このような課題に対しては、当面は、国からの分権の受け皿の側面も持った広域連合を構想することも選択肢の一つではないか。しかし、それも難しい場合には、とりあえずの処置として事務の共通化や共通条例による広域的な対応などにより対処していくことが適切と考えられる。その際、各都道府県の利害が一致しない場合の仕組みづくりが必要となってくるわけであるが、その場合には、欧州15カ国の利害調整を行っているEUの体制が参考になるのではないかと。EUの場合には、加盟国に直接適用される「規則」や、加盟国が受容し各々が国内法化を行う「指令」等、加盟国の法令に優越する規制制度を設けることによって、集権的調整を実施

している。一方で、広域連合は、選挙により選ばれた長及び議員、構成団体への広域連合規約変更に係る要請権、連絡調整機能、構成団体への勧告権、住民からの直接請求制度を持ったものであることから、若干の制度的強化は必要なものの、地域版EU的なものを構想し得る素質を備えたものと考えられる。広域連合制度創設時の趣旨に立ち返り、組織の独立性、自主性を高めるとともに、構成団体への勧告権の実質的充実等が図られれば、広域連合は真の広域利害調整団体へと脱皮できるものと思われる。

また、長期的には、都道府県のあり方について、一国多制度の採用が検討されてもいいのではないだろうか。ヨーロッパなどでは、自治体のあり方が一様ではなく、いくつかの選択肢が制度的に用意され、各自治体はそのうち最適のものを選択できるようなシステムが取られる国が多くなっている。ドイツなどの連邦制の国家では、州によって地方自治制度が異なることはよく知られているが、イギリスでも一層制と二層制の混在が認められている。制度への信頼は、統一性と安定性のうえに成り立っているといわれるが、将来の行政・統治システムを展望するならば、地域の実情に応じたかたちの最小限の制度類型を模索しつつも、何よりも重視すべきは住民サービスの最適化であり、自治の内実をより豊かなものにしていくことである。



## IV 神奈川県のある方

「調査・研究に当たっての基本方針」で述べたように、研究会では、全国的な制度等の望ましいあり方を模索しつつも、神奈川という地域の実情に即した調査・研究を実施することを基本方針としてきた。神奈川の状況については各項目でも触れてはいるが、最後に、神奈川県のあり方についてまとめてみたい。

はじめに、神奈川県のあり方を基礎的自治体である市町村との関係でみる。神奈川県の場合には、政令指定都市から町村まで様々な基礎的自治体が存在するため、今後、それぞれの市町村に対する県の役割は、これら市町村の能力に応じて、他の都道府県と比べても、かなり濃淡の付いたものとならざるを得ないであろう。市町村合併、地方分権の進展の流れのなかで、力のある市町村が増えれば、県の補完機能は当然薄れることとなり、広域及び連絡調整機能という広域的自治体としてのいわばコアの機能・役割を果たすことにシフトしていくこととなるものと思われる。

研究会では、このような認識に立ちつつ、県が今後重点的に果たしていく機能・役割に関する9つの類型を提示した。今後、県が自らの機能・役割を純化し、かつ、強化していく基本的な方向を示すものである。

なお、すでに二つの政令指定都市が存在し、新たに政令指定都市を目指す動きもみられる神奈川県にとって、政令指定都市の区域内における県行政のあり方は大きな課題であり、政令指定都市との緊密な連携と協調を深めながら、広域行政を有効に行っていく必要がある。

次に、県域を超えた対応を要する課題を解決するための神奈川県のあり方についてである。神奈川県における県域を超えた広域的行政課題は、河川の流域環境保全をはじめとした環境対策や交通対策など幅広いが、比重として大きな部分を占めるのは首都圏問題といえることができるであろう。これに対応するために七都県市首脳会議の一員として、交通ネットワークや東京ベイエリアの再編整備などの基盤整備、廃棄物問題への対応、広域防災、ディーゼル車排出ガス対策、首都圏の危機管理体制強化などの面で実効性ある連携を図ってきた。しかし一方では、こうした事実上の協議会による連携の限界を指摘する意見もあり、広域連合制度の活用やさらに進めて道州制の導入を唱える提言等もある。

現段階における研究会の道州制に関する考え方についてはさきに述べたとおり、その導入に関しては今後十分に議論すべきとするものであるが、神奈川県を含めた首都圏においても、七都県市首脳会議などによる広域的な連携の実績を積み重ねながら、首都圏の実情を踏まえて、住民自治の確保や財政的な自立の観点をはじめ多くの事項について検討を深め、その当否を判断すべきものとする。

## おわりに

### 【職員の意識改革】

最後に特に述べておきたいのは、国と地方を通じた、職員の意識改革の重要性である。

第一次分権改革により機関委任事務制度が廃止され、国と地方は「対等・協力」の関係になったが、地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」でも述べられているとおり、国の省庁は、従来のナショナル・ミニマムの達成が責務と主張したり、補助金を政策誘導の手段として位置付けるなど、国主導の発想が払拭されていない。このような国の意識と、それに基づいた制度を改革することが、国と地方の役割分担の明確化のためにも不可欠である。

次に、地方の側の職員の意識改革である。従前の機関委任事務は廃止され、自治体の事務は自治事務及び法定受託事務となり、法令に定められた事項以外は自治体の判断で行うことができるようになってきている。国への依存心は払拭するとともに、仮に自治体の主体性を損なうような国の対応があった場合には、毅然とした姿勢で臨むことも必要である。また、これまでの制度改革の成果は具体の施策・事業の中に取り入れられ、より効果的で効率的な行政の展開につなげることができているだろうか。地方分権推進委員会が「最終報告」で訴えているように、自治体には、第一次分権改革の成果を最大限に活用し、自らの自治能力を実証してみせることが求められているのである。

さらに、国と市町村との中間に位置する団体である都道府県の職員は、個々の事務事業の実施に際し、あたかも国が地方に対するように、市町村に対して、都道府県主導の発想をしていることはないだろうか。常に自覚が求められるところである。

また、現在、地方制度調査会をはじめとして、都道府県のあり方を含めた地方自治制度全体についての根本からの議論が行われ始めている。職員の意識として、今までは空気のように存在し、また、これからも当然に存在すると思っていた制度そのものが変革するかもしれないのである。すべての職員は、国の動向に関心を持つとともに、自らの問題として考えてほしい。

### 【おわりに】

冒頭で述べたように、この報告書は、研究会の2年にわたる調査・研究の結果として、分権時代における都道府県のあり方に関する考え方を示したものである。基本方針にもあげたように、研究会は神奈川の実情に即した調査・研究を進めてきたが、県と市町村との役割分担等を実際に今後の行政に反映していくためには、市町村の意見もさらに聴きながら、より実務的、具体的に検討することが必要であろう。また、国による制度改革に向けた動向を踏まえた調査・研究を深めることも求められる。さらには、我が国の地方自治制度はどのような姿が望ましいのか、神奈川県から発信するとともに、国全体の議論の中に参加していくべきである。いずれにしても、この報告書により、研究会としては一定の結論を出したわけであるが、神奈川県においてはこれをゴールとすることなく、都道府県のあるべき姿の実現に向けて、さらなる検討が継続されることを望むものである。

# 資 料 編

資料1 分権時代における自治体のあり方に関する研究会について

資料1－2 「分権時代における自治体のあり方に関する研究会」設置要綱

資料2 関連データ集

- 1 全国都道府県の人口及び面積等
- 2 全国都道府県の県内総生産（県内総支出・名目）
- 3 昼夜間人口比率の各都道府県別比較
- 4 県内・県外への通勤・通学者数
- 5 県内市町村の概況
- 6 全国比較でみた市区町村の平均人口・平均面積・平均人口密度及び財政力指数
- 7 全国比較でみた市区町村の類型別数
- 8 特例扱いを受ける市の各道府県に占める割合
- 9 政令指定都市の状況

資料3 県の機能・役割のあり方に関する市町村長アンケートの実施結果

資料4 都道府県・市町村制度の変遷等

## 資料1 分権時代における自治体のあり方に関する研究会について

### 1 設定の趣旨

地方分権の進展等に伴い、市町村と都道府県を取り巻く環境が大きく変化しつつあることを踏まえ、神奈川における今後の地方自治体の基本的なあり方について調査・研究及び提言を行うことを目的として、有識者による研究会を設置する。

### 2 研究テーマ

- (1) 分権時代における基礎的自治体としての市町村のあり方について（平成12年度）  
（市町村の広域連携、生活圏の一体性を踏まえた合併のメリット・デメリット等）
- (2) 分権時代における広域的自治体としての県の機能・役割のあり方について（平成13年度～）  
（今後県が取り組むべき新たな行政課題、政令指定都市等との関係等）

### 3 構成員

森田 朗（東京大学大学院法学政治学研究科・法学部教授）〔座長〕  
 交告 尚史（神奈川大学法学部教授）〔座長職務代理者〕  
 大杉 覚（東京都立大学法学部助教授）【平成12年度】  
 金澤 史男（横浜国立大学経済学部教授）【平成13年度・14年度】  
 齋藤 誠（東京大学大学院法学政治学研究科助教授）  
 辻 琢也（政策研究大学院大学政策研究科助教授）

### 4 これまでの審議経過等

年度	研究会回数	開催日	主な内容
H12	第1回	平成12年10月25日	審議の論点及び県内市町村の状況に関する意見交換
	第2回	平成12年11月29日	県内市町村の結びつきに関する意見交換
	第3回	平成12年12月20日	県内市町村の結びつきに関する意見交換
	第4回	平成13年2月1日	中間報告案に関する意見交換
	第5回	平成13年2月9日	中間報告案に関する意見交換
	中間報告	平成13年2月	中間報告「神奈川県における市町村のあり方について」
H13	第6回	平成13年5月11日	県の機能・役割のあり方の調査・研究の進め方についての協議、有識者（総務省自治行政局行政課理事官 佐々木浩氏）との意見交換
	第7回	平成13年6月12日	有識者（中央大学法学部教授 辻山幸宣氏）との意見交換
	第8回	平成13年7月26日	県市長会及び町村会会長との意見交換
	第9回	平成13年11月12日	福祉行政分野における県の機能・役割等のあり方についての意見交換
	第10回	平成13年11月27日	環境行政分野における県の機能・役割等のあり方についての意見交換
	第11回	平成14年1月15日	都市計画・土地利用行政分野における県の機能・役割等のあり方についての意見交換、論点整理に向けた協議
	第12回	平成14年2月14日	義務教育行政分野における県の機能・役割等のあり方についての意見交換、論点整理案に関する協議
	論点整理	平成14年2月	論点整理「分権時代における都道府県のあり方について」
H14	第13回	平成14年6月4日	防災行政分野における県の機能・役割等のあり方についての意見交換、調査・研究の進め方の協議
	第14回	平成14年7月11日	政令指定都市と県との関係・政令指定都市制度についての意見交換（政令指定都市職員との意見交換）
	第15回	平成14年7月30日	政令指定都市と県との関係・政令指定都市制度についての意見交換
	第16回	平成14年9月6日	都道府県の機能・役割の類型化についての新たな視点についての意見交換
	第17回	平成14年10月17日	都道府県の機能・役割の類型化についての新たな視点についての意見交換
	第18回	平成14年11月15日	都道府県制度改革についての意見交換
	第19回	平成14年12月17日	最終報告の方向についての意見交換
	第20回	平成15年3月20日	最終報告（案）についての協議

## 資料1-2 「分権時代における自治体のあり方に関する研究会」設置要綱

(趣旨)

第1条 地方分権の進展等に伴い、市町村と都道府県を取り巻く環境が大きく変化しつつあることを踏まえ、神奈川における今後の地方自治体の基本的なあり方について調査・研究及び提言を行うことを目的として、「分権時代における自治体のあり方に関する研究会」(以下「研究会」という。)を設置する。

(所掌事項)

第2条 研究会は、前条の目的を達成するため、次に掲げる事項について調査、研究する。

- (1) 分権時代における基礎的自治体としての市町村のあり方に関する事項
- (2) 分権時代における広域的自治体としての県の機能及び役割のあり方に関する事項
- (3) その他必要な事項

(委員)

第3条 研究会は、委員若干名をもって構成する。

- 2 研究会の委員は、前条各号に掲げる事項の調査・研究に必要な知識、情報等を有すると認められる者のうちから知事が委嘱する。

(座長)

第4条 研究会に、座長を置き、知事があらかじめ指名した委員をもって充てる。

- 2 座長は、会務を総理し、必要があるときは随時研究会を招集し、その議長となる。
- 3 座長は、前条に定める委員のほか、第2条各号に掲げる事項について調査、研究するため必要と思われる者に研究会への出席を求めることができる。
- 4 座長が不在のとき、又は座長に事故あるときは、あらかじめ座長が指名する者がその職務を代理する。

(庶務)

第5条 研究会の庶務は、企画総務室及び市町村課において処理する。

(補則)

第6条 この要綱に定めるもののほか、研究会の運営その他に関し必要な事項は、座長が定める。

附 則

この要綱は、平成12年10月25日から施行し、平成15年3月31日をもって廃止する。

## 資料2 関連データ集

### 1 全国都道府県の人口及び面積等

都道府県名	人口(人)	面積(k㎡)	人口密度 (人/k㎡)	財政力指数	地方税 [県財政] (百万円)	1人当たりの 一般財源額 (円)	法人数	老年人口割合 (65歳以上) (%)
北海道	5,667,024	83,453.57	67.9	0.382	606,620	245,783	121,305	18.2
青森県	1,492,669	9,606.52	155.4	0.284	133,743	274,891	21,558	19.5
岩手県	1,416,421	15,278.51	92.7	0.295	134,857	293,995	19,772	21.5
宮城県	2,348,465	7,285.16	322.4	0.522	261,799	197,018	41,582	17.3
秋田県	1,190,007	11,612.22	102.5	0.276	111,518	310,223	17,929	23.5
山形県	1,236,978	9,323.39	132.7	0.311	119,156	283,138	20,839	23.0
福島県	2,128,309	13,782.54	154.4	0.450	239,566	234,782	40,696	20.3
茨城県	2,995,384	6,095.62	491.4	0.572	328,878	184,335	49,127	16.6
栃木県	2,004,401	6,408.28	312.8	0.545	238,890	207,789	44,078	17.2
群馬県	2,021,238	6,363.16	317.6	0.554	231,855	202,034	45,491	18.1
埼玉県	6,926,514	3,797.25	1,824.1	0.698	659,383	135,142	134,479	12.8
千葉県	5,950,584	5,156.31	1,154.0	0.698	591,446	141,796	110,963	14.1
東京都	11,905,712	2,187.05	5,443.7	1.085	4,033,314	194,554	586,648	15.8
<b>神奈川県</b>	<b>8,484,744</b>	<b>2,415.42</b>	<b>3,512.7</b>	<b>0.861</b>	<b>882,930</b>	<b>129,994</b>	<b>188,629</b>	<b>13.8</b>
新潟県	2,470,641	12,582.39	196.4	0.434	274,815	239,805	47,478	21.3
富山県	1,122,559	4,247.22	264.3	0.401	128,611	270,514	20,878	20.8
石川県	1,176,438	4,185.32	281.1	0.437	143,519	260,756	25,748	18.6
福井県	827,343	4,188.76	197.5	0.385	111,248	329,109	19,498	20.4
山梨県	885,196	4,465.37	198.2	0.351	99,463	303,423	18,289	19.5
長野県	2,203,200	13,585.22	162.2	0.477	256,810	237,979	49,829	21.4
岐阜県	2,109,013	10,598.18	199.0	0.497	233,997	215,179	43,023	18.2
静岡県	3,766,759	7,779.55	484.2	0.723	471,368	174,473	78,680	17.7
愛知県	6,964,783	5,156.66	1,350.6	0.941	1,003,397	152,956	158,714	14.5
三重県	1,858,120	5,776.44	321.7	0.514	226,819	220,197	30,452	18.9
滋賀県	1,341,405	4,017.36	333.9	0.504	154,827	232,213	19,244	16.1
京都府	2,563,344	4,612.93	555.7	0.590	278,085	182,741	56,825	17.4
大阪府	8,636,217	1,893.18	4,561.8	0.855	1,096,851	150,496	233,416	14.9
兵庫県	5,550,419	8,392.42	661.4	0.597	578,681	168,081	98,161	16.9
奈良県	1,445,508	3,691.09	391.6	0.369	123,065	210,981	17,131	16.6
和歌山県	1,083,391	4,725.58	229.3	0.286	97,483	282,995	16,900	21.2
鳥取県	616,642	3,507.19	175.8	0.247	62,587	372,354	11,131	22.0
島根県	759,303	6,707.32	113.2	0.230	74,703	390,618	13,336	24.8
岡山県	1,957,228	7,112.21	275.2	0.454	203,483	217,659	40,274	20.2
広島県	2,869,011	8,477.06	338.4	0.511	300,299	188,426	63,413	18.5
山口県	1,522,696	6,110.76	249.2	0.411	160,275	248,038	25,094	22.2
徳島県	829,185	4,145.26	200.0	0.278	82,941	331,347	17,544	21.9
香川県	1,031,470	1,875.92	549.8	0.406	113,340	253,763	23,998	20.9
愛媛県	1,505,047	5,676.44	265.1	0.374	142,745	237,686	28,845	21.4
高知県	816,054	7,104.70	114.9	0.218	74,400	353,896	13,493	23.6
福岡県	4,990,494	4,972.57	1,003.6	0.570	512,578	160,173	85,989	17.4
佐賀県	880,665	2,439.23	361.0	0.310	91,045	303,656	12,092	20.4
長崎県	1,522,140	4,092.80	371.9	0.288	123,409	254,322	22,847	20.8
熊本県	1,869,075	7,403.81	252.4	0.349	168,848	229,216	32,821	21.3
大分県	1,231,533	6,338.19	194.3	0.305	116,914	276,948	23,929	21.8
宮崎県	1,182,062	7,734.63	152.8	0.277	102,805	279,996	19,522	20.7
鹿児島県	1,780,157	9,186.90	193.8	0.305	153,917	264,911	30,572	22.6
沖縄県	1,343,124	2,271.57	591.3	0.248	95,706	237,868	17,471	13.8
全国	126,478,672	377,819.23	334.8	0.461	16,432,987	200,595	2,859,733	17.3
平均値	2,691,036	8,038.71	635.7	0.461	349,638	239,750	60,845	19.2

(注1) 人口は、平成14年3月31日現在の住民基本台帳人口による。

(注2) 面積は、全国市町村要覧平成14年版(総務省自治行政局)による。

(注3) 財政力指数(平成9,10,11年度平均)、地方税[県財政](平成11年度値)及び老年人口割合(平成12年国勢調査結果)は、2002社会生活統計指標(総務省統計局)による。

(注4) 1人当たりの一般財源額は、第30回地方分権改革推進会議(平成15年1月22日開催)提出資料1-3による。  
なお、東京都の数値については、市町村税相当額分を控除している。

(注5) 法人数は、国税庁統計年報書(平成13年度)による。

2 全国都道府県の県内総生産（県内総支出・名目）

都道府県名	県内総生産 (100万円)	米ドル換算 (100万米ドル)	1人あたり (千円)
北海道	19,676,325	172,736	3,455
道 小計	19,676,325	172,736	
青森県	4,523,234	39,709	3,066
岩手県	4,699,110	41,253	3,323
宮城県	8,600,181	75,500	3,644
秋田県	3,831,162	33,633	3,203
山形県	4,122,659	36,192	3,297
福島県	7,848,479	68,901	3,676
東北 小計	33,624,825	295,188	
茨城県	11,113,219	97,561	3,701
栃木県	7,768,291	68,197	3,861
群馬県	7,876,510	69,147	3,881
埼玉県	20,154,446	176,933	2,909
千葉県	18,251,353	160,226	3,083
東京都	83,251,634	730,854	7,033
神奈川県	29,466,039	258,678	3,490
関東 小計	177,881,492	1,561,596	
新潟県	9,519,808	83,573	3,824
富山県	4,350,803	38,195	3,866
石川県	4,556,261	39,999	3,843
福井県	3,168,488	27,816	3,815
山梨県	3,180,776	27,924	3,562
長野県	8,137,979	71,442	3,661
岐阜県	7,220,836	63,391	3,410
静岡県	14,812,590	130,038	3,922
愛知県	32,519,643	285,485	4,641
中部 小計	87,467,184	767,863	
三重県	6,246,885	54,841	3,351
滋賀県	5,649,593	49,597	4,238
京都府	9,291,049	81,565	3,529
大阪府	39,669,650	348,254	4,507
兵庫県	19,532,771	171,475	3,562
奈良県	3,691,696	32,409	2,547
和歌山県	3,199,200	28,085	2,979
近畿 小計	87,280,844	766,226	
鳥取県	2,112,863	18,549	3,441
島根県	2,410,685	21,163	3,157
岡山県	7,162,778	62,881	3,656
広島県	10,817,024	94,961	3,752
山口県	5,515,589	48,421	3,586
中国 小計	28,018,939	245,975	
徳島県	2,638,397	23,162	3,181
香川県	3,653,863	32,077	3,549
愛媛県	4,749,495	41,695	3,173
高知県	2,371,597	20,820	2,927
四国 小計	13,413,352	117,754	
福岡県	17,302,988	151,901	3,461
佐賀県	2,860,345	25,111	3,237
長崎県	4,415,508	38,763	2,896
熊本県	5,647,986	49,583	3,029
大分県	4,250,821	37,317	3,468
宮崎県	3,351,898	29,426	2,851
鹿児島県	5,193,789	45,596	2,904
沖縄県	3,434,018	30,147	2,618
九州・沖縄 小計	46,457,353	407,844	
全国	493,820,314	4,335,182	3,898
県平均	10,506,815	92,238	3,527

【参考】世界各国の国内総生産

国名	国内総生産 (100万米ドル)
アメリカ合衆国	9,299,200
日本	4,521,934
ドイツ	2,111,908
イギリス	1,441,926
フランス	1,431,874
イタリア	1,170,962
中国	991,194
ブラジル *	775,034
カナダ	644,753
スペイン	595,549
インド *	427,206
韓国	406,940
オーストラリア	394,057
オランダ	393,659
スイス	259,153
ベルギー	248,234
スウェーデン	238,682
ロシア	184,627
デンマーク	174,283
香港	158,943
ノルウェー	152,943
インドネシア	136,866
フィンランド	128,656
ギリシャ	125,089
タイ	123,986
ポルトガル *	106,863
ベネズエラ	102,222
シンガポール	84,945
マレーシア	78,735
フィリピン	76,656
パキスタン	61,601
チェコ	53,120
ニュージーランド *	53,088
ペルー	51,978
バングラディッシュ	35,400
ルーマニア	34,027
クウェート	29,675
ルクセンブルク	19,326
スリランカ	15,776
ブルガリア	12,403
アメリカ合衆国 州平均	184,485

(注) 1999年のデータ

(\*印は1998年)

(注1) 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部の平成11年度数値から同年度の為替レートにより米ドル換算した。(1人あたり欄の計欄は、平均値)

(注2) 世界各国の国内総生産のデータ及び為替レートは、総務庁統計局「世界の統計」2001年版による。

(1米ドル当たり113.91円：1999年)

都道府県名	県内総生産	人口(人)
北海道	19,747,304	5,667,024
道 小計	19,747,304	5,667,024
青森県	4,562,026	1,492,669
岩手県	4,694,900	1,416,421
宮城県	8,615,517	2,348,465
秋田県	3,841,386	1,190,007
山形県	4,111,859	1,236,978
福島県	7,834,469	2,128,309
東北 小計	33,660,157	9,812,849
茨城県	11,081,932	2,995,384
栃木県	7,996,186	2,004,401
群馬県	7,795,993	2,021,238
埼玉県	19,963,633	6,926,514
千葉県	18,372,095	5,950,584
東京都	84,680,861	11,905,712
神奈川県	29,866,062	8,484,744
関東 小計	179,756,762	40,288,577
新潟県	9,587,446	2,470,641
富山県	4,408,730	1,122,559
石川県	4,522,951	1,176,438
福井県	3,242,624	827,343
山梨県	3,196,129	885,196
長野県	7,950,762	2,203,200
岐阜県	7,307,752	2,109,013
静岡県	14,661,594	3,766,759
愛知県	32,747,625	6,964,783
中部 小計	87,625,613	21,525,932
三重県	6,271,729	1,858,120
滋賀県	5,681,532	1,341,405
京都府	9,486,272	2,563,344
大阪府	40,051,909	8,636,217
兵庫県	20,493,921	5,550,419
奈良県	3,652,267	1,445,508
和歌山県	3,185,420	1,083,391
近畿 小計	88,823,050	22,478,404
鳥取県	20,081,736	616,642
島根県	2,409,956	759,303
岡山県	7,219,970	1,957,228
広島県	11,016,201	2,869,011
山口県	5,579,584	1,522,696
中国 小計	46,307,447	7,724,880
徳島県	2,635,706	829,185
香川県	3,829,528	1,031,470
愛媛県	4,814,608	1,505,047
高知県	2,341,672	816,054
四国 小計	13,621,514	4,181,756
福岡県	16,983,414	4,990,494
佐賀県	2,848,360	880,665
長崎県	4,642,620	1,522,140
熊本県	5,758,032	1,869,075
大分県	4,296,544	1,231,533
宮崎県	3,402,641	1,182,062
鹿児島県	5,116,573	1,780,157
沖縄県	3,424,867	1,343,124
九州・沖縄	46,473,051	14,799,250
合計	516,014,898	126,478,672
県平均	10,979,040	2,691,036



### 3 昼夜間人口比率の各都道府県別比較

都道府県名	昼間人口 (千人)	常住人口 (千人)	流入超過 人口 (千人)	流出超過 人口 (千人)	昼夜間人口 比率 (%)	順位	昼夜間人口 比率 (%)	
北海道	5,655	5,657		2.30	100.0	1	東京都	122.0
青森県	1,476	1,475	1.06		100.1	2	大阪府	105.9
岩手県	1,411	1,416		4.91	99.7	3	愛知県	101.6
宮城県	2,366	2,364	1.28		100.1	4	京都府	100.5
秋田県	1,187	1,189		1.65	99.9	5	広島県	100.3
山形県	1,243	1,244		0.74	99.9	6	石川県	100.3
福島県	2,122	2,126		4.11	99.8	7	福井県	100.3
茨城県	2,892	2,985		92.83	96.9	8	香川県	100.2
栃木県	1,993	2,004		11.16	99.4	9	鳥取県	100.2
群馬県	2,018	2,020		2.87	99.9	10	福岡県	100.2
埼玉県	5,985	6,925		939.74	86.4	11	愛媛県	100.1
千葉県	5,182	5,915		733.51	87.6	12	青森県	100.1
東京都	14,667	12,017	2,649.65		122.0	13	宮城県	100.1
神奈川県	7,634	8,475		841.45	90.1	14	長野県	100.0
新潟県	2,474	2,473	0.89		100.0	15	大分県	100.0
富山県	1,117	1,120		3.26	99.7	16	新潟県	100.0
石川県	1,180	1,176	3.65		100.3	17	沖縄県	100.0
福井県	831	829	2.12		100.3	18	宮崎県	100.0
山梨県	881	888		7.28	99.2	19	北海道	100.0
長野県	2,215	2,214	1.08		100.0	20	岡山県	99.9
岐阜県	2,026	2,107		81.49	96.1	21	山形県	99.9
静岡県	3,763	3,767		3.33	99.9	22	鹿児島県	99.9
愛知県	7,131	7,016	115.07		101.6	23	静岡県	99.9
三重県	1,811	1,857		45.34	97.6	24	島根県	99.9
滋賀県	1,290	1,342		52.15	96.1	25	高知県	99.9
京都府	2,643	2,630	12.51		100.5	26	秋田県	99.9
大阪府	9,308	8,789	518.88		105.9	27	群馬県	99.9
兵庫県	5,276	5,547		270.36	95.1	28	長崎県	99.8
奈良県	1,262	1,441		178.55	87.6	29	福島県	99.8
和歌山県	1,046	1,070		23.81	97.8	30	徳島県	99.8
鳥取県	614	612	1.28		100.2	31	富山県	99.7
島根県	760	761		0.69	99.9	32	岩手県	99.7
岡山県	1,949	1,950		1.13	99.9	33	佐賀県	99.6
広島県	2,886	2,876	9.61		100.3	34	熊本県	99.6
山口県	1,518	1,528		9.10	99.4	35	栃木県	99.4
徳島県	822	824		1.83	99.8	36	山口県	99.4
香川県	1,025	1,022	2.44		100.2	37	山梨県	99.2
愛媛県	1,494	1,493	1.31		100.1	38	和歌山県	97.8
高知県	812	813		0.95	99.9	39	三重県	97.6
福岡県	5,014	5,006	7.97		100.2	40	茨城県	96.9
佐賀県	873	877		3.34	99.6	41	岐阜県	96.1
長崎県	1,513	1,516		2.70	99.8	42	滋賀県	96.1
熊本県	1,851	1,858		7.31	99.6	43	兵庫県	95.1
大分県	1,220	1,220	0.50		100.0	44	神奈川県	90.1
宮崎県	1,169	1,170		0.16	100.0	45	奈良県	87.6
鹿児島県	1,784	1,785		1.38	99.9	46	千葉県	87.6
沖縄県	1,309	1,309	0.12		100.0	47	埼玉県	86.4
合計	126,697	126,697	3,329.43	3,329.43	100.0			

(注) 平成12年国勢調査による。

#### 4 県内・県外への通勤・通学者数

##### (1) 従業地・通学地別の就業者及び通学者の推移（15歳以上の県内常住者）

区 分		就業者及び通学者（人）			増 減（人）	
		平成2年	平成7年	平成12年	H2年～H7年	H7年～H12年
就業者・通学者総数		4,739,716 100.0%	4,906,273 100.0%	4,797,610 100.0%	166,557	▲ 108,663
内 訳	自市町村で従業・通学	1,938,335 40.9%	1,958,417 39.9%	1,948,959 40.6%	20,082	▲ 9,458
	他市町村で従業・通学	2,801,381 59.1%	2,947,856 60.1%	2,848,651 59.4%	146,475	▲ 99,205
	県 内	1,681,839 35.5%	1,781,554 36.3%	1,724,376 35.9%	99,715	▲ 57,178
	県 外	1,119,542 23.6%	1,166,302 23.8%	1,124,275 23.4%	46,760	▲ 42,027
	(東京都)	1,082,225 22.8%	1,116,993 22.8%	1,073,546 22.4%	34,768	▲ 43,447
	(その他)	37,317 0.8%	49,309 1.0%	50,729 1.1%	11,992	1,420

(注) 下段は、構成比率。

##### (2) 神奈川県を起点とした通勤者の流出入

常住地による従業地別15歳以上就業者（人）			従業地による常住市区町村別15歳以上就業者（人）		
従業地区分	就業者数	比 率	常住地区分	就業者数	比 率
就業者総数	4,245,271	100.00%	就業者総数	3,503,357	100.00%
内訳			内訳		
自市町村で従業	1,749,157	41.20%	自市町村に常住	1,749,157	49.93%
他市町村で従業	2,496,114	58.80%	他市町村に常住	1,754,200	50.07%
内訳			内訳		
県内	1,515,857	35.71%	県内	1,515,857	43.27%
県外	980,257	23.09%	県外	238,343	6.80%
(流出)			(流入)		
(埼玉県)	9,013	0.21%	(埼玉県)	16,163	0.46%
(千葉県)	11,523	0.27%	(千葉県)	17,232	0.49%
(東京都)	937,562	22.08%	(東京都)	185,311	5.29%
(静岡県)	8,799	0.21%	(静岡県)	9,059	0.26%
(山梨県)	1,869	0.04%	(山梨県)	1,820	0.05%
(その他)	11,491	0.27%	(その他)	8,758	0.25%

##### (3) 神奈川県を起点とした通学者の流出入

常住地による通学地別15歳以上通学者（人）			通学地による常住市区町村別15歳以上通学者（人）		
通学地区分	通学者数	比 率	常住地区分	通学者数	比 率
通学者総数	552,339	100.00%	通学者総数	459,901	100.00%
内訳			内訳		
自市町村で通学	199,802	36.17%	自市町村に常住	199,802	43.44%
他市町村へ通学	352,537	63.83%	他市町村に常住	260,099	56.56%
内訳			内訳		
県内	208,519	37.75%	県内	208,519	45.34%
県外	144,018	26.07%	県外	51,580	11.22%
(流出)			(流入)		
(埼玉県)	2,514	0.46%	(埼玉県)	5,499	1.20%
(千葉県)	3,214	0.58%	(千葉県)	5,534	1.20%
(東京都)	135,984	24.62%	(東京都)	35,988	7.83%
(静岡県)	1,191	0.22%	(静岡県)	2,000	0.43%
(山梨県)	470	0.09%	(山梨県)	319	0.07%
(その他)	645	0.12%	(その他)	2,240	0.49%

(注) (1)(2)(3)とも平成12年国勢調査による。

5 県内市町村の概況

市町村名	人口(人)	面積(k㎡)	人口密度(人/k㎡)	財政力指数	経常収支比率	自主財源比率
横浜市	3,433,612	437.13	7,855	0.875	83.6	65.4
川崎市	1,245,780	142.70	8,730	0.932	85.5	69.6
指定都市計	4,679,392	579.83	8,293	0.904	84.1	66.6
横須賀市	434,613	100.62	4,319	0.81	83.6	62.9
平塚市	252,982	67.83	3,730	0.999	86.2	77.7
鎌倉市	169,714	39.60	4,286	1.147	88.5	75.2
藤沢市	382,038	69.51	5,496	1.080	85.9	75.3
小田原市	198,412	114.09	1,739	0.970	82.9	67.6
茅ヶ崎市	223,951	35.71	6,271	0.933	82.5	70.4
逗子市	59,734	17.34	3,445	0.881	88.5	69.6
相模原市	600,386	90.41	6,641	0.980	88.4	69.6
三浦市	52,466	32.16	1,631	0.711	94.9	54.6
秦野市	160,149	103.61	1,546	0.958	80.7	69.5
厚木市	213,029	93.83	2,270	1.283	71.4	79.7
大和市	212,614	27.06	7,857	0.940	86.2	70.5
伊勢原市	96,546	55.52	1,739	0.995	84.9	71.2
海老名市	117,870	26.48	4,451	0.996	77.0	73.9
座間市	124,611	17.58	7,088	0.822	86.2	67.7
南足柄市	44,318	76.93	576	1.112	83.6	77.4
綾瀬市	79,675	22.28	3,576	0.850	78.9	61.8
市(除指定)計	3,423,108	990.56	3,921	0.969	84.1	70.7
市計	8,102,500	1,570.39	4,381	0.962	84.1	68.0
葉山町	31,804	17.06	1,864	0.948	86.5	79.4
寒川町	46,407	13.42	3,458	1.033	81.4	80.2
大磯町	32,998	17.18	1,921	0.944	82.2	68.7
二宮町	31,374	9.08	3,455	0.778	82.5	65.8
中井町	10,137	20.02	506	1.124	77.6	79.2
大井町	17,106	14.41	1,187	1.003	81.4	77.9
松田町	12,994	37.75	344	0.631	77.3	55.1
山北町	13,642	224.70	61	0.646	78.8	53.3
開成町	13,487	6.56	2,056	0.801	75.9	63.7
箱根町	14,687	92.82	158	1.511	80.5	78.1
真鶴町	9,321	7.02	1,328	0.563	84.5	56.9
湯河原町	28,409	40.99	693	0.794	92.3	70.6
愛川町	42,102	34.29	1,228	0.983	78.0	81.8
清川村	3,231	71.29	45	0.524	70.9	68.5
城山町	23,318	19.90	1,172	0.735	83.7	65.5
津久井町	30,424	122.04	249	0.638	88.8	59.4
相模湖町	9,978	31.59	316	0.449	89.3	43.4
藤野町	10,825	64.91	167	0.465	80.8	43.0
町村計	382,244	845.03	1,123	0.809	82.4	69.6
県(除指定)計	3,805,352	1,835.59	2,482	0.887	83.9	70.6
県計	8,484,744	2,415.42	2,796	0.888	84.0	68.1

(注1) 人口は、平成14年3月31日現在の住民基本台帳人口による。

(注2) 面積は、全国市町村要覧平成14年版による。

(注3) 経常収支比率・自主財源比率は「平成13年度神奈川県市町村財政事情」による。

(財政力指数は、11, 12, 13年度の3カ年平均値)

(参考) 人口・面積・財政力指数の全国レベルの最大値、最小値

区分	人口(人)	市町村名	面積(k㎡)	市町村名	財政力指数	市町村名
最大値	3,433,612	神奈川県横浜市	1,408.09	北海道足寄町	2.14	佐賀県玄海町
最小値	202	東京都青ヶ島村	1.31	長崎県高島町	0.04	島根県布施村 愛媛県魚島村 鹿児島県三島村

(注) 財政力指数は、平成12年度市町村別決算状況調(総務省自治財政局財務調査課)による。

(財政力指数は、10, 11, 12年度の3カ年平均値)

※都道府県別の市区町村の平均値については、「7 全国比較でみた市区町村の平均人口・平均面積・平均人口密度及び財政力指数」参照。

6 全国比較でみた市区町村の平均人口・平均面積・平均人口密度及び財政力指数

都道府県名	市区平均値			町村平均値			財政力指数 (各都道府県別の平均値)	
	市区平均人口(人)	市区平均面積(k㎡)	市区平均人口密度(k㎡)	町村平均人口(人)	町村平均面積(k㎡)	市区平均人口密度(k㎡)	市平均値(東京23区を除く)	町村平均値
北海道	128,690	404.89	318	7,256	363.45	20	0.41	0.20
青森県	120,707	280.84	430	8,932	124.74	72	0.48	0.22
岩手県	66,755	365.12	183	12,191	234.04	52	0.45	0.22
宮城県	154,630	187.14	826	13,150	88.75	148	0.60	0.34
秋田県	73,644	290.69	253	8,787	149.57	59	0.48	0.22
山形県	68,737	246.74	279	11,077	197.28	56	0.48	0.24
福島県	137,449	399.87	344	9,423	122.30	77	0.62	0.35
茨城県	80,758	100.94	800	19,657	59.23	332	0.70	0.49
栃木県	109,529	208.76	525	18,650	105.49	177	0.76	0.56
群馬県	112,796	102.78	1,097	13,228	88.69	149	0.72	0.43
埼玉県	145,553	46.21	3,150	19,568	38.83	504	0.80	0.52
千葉県	160,448	100.05	1,604	13,953	39.46	354	0.84	0.44
東京都	241,112	28.58	8,436	7,016	59.76	117	0.94	0.32
<b>神奈川県</b>	<b>426,447</b>	<b>82.65</b>	<b>5,160</b>	<b>21,236</b>	<b>46.95</b>	<b>452</b>	<b>0.98</b>	<b>0.81</b>
新潟県	81,479	187.26	435	9,242	97.11	95	0.56	0.34
富山県	86,959	132.70	655	13,074	117.42	111	0.63	0.41
石川県	100,735	224.03	450	11,229	72.52	155	0.57	0.36
福井県	79,394	269.69	294	9,700	82.18	118	0.71	0.41
山梨県	57,515	159.60	360	8,466	58.74	144	0.59	0.40
長野県	83,419	202.55	412	7,622	98.46	77	0.61	0.30
岐阜県	96,827	124.61	777	8,864	104.16	85	0.71	0.36
静岡県	139,913	188.02	744	15,634	71.06	220	0.87	0.59
愛知県	188,558	80.01	2,357	19,640	46.93	418	0.95	0.68
三重県	96,943	154.24	629	10,676	67.34	159	0.69	0.43
滋賀県	100,200	90.10	1,112	12,852	62.53	206	0.79	0.51
京都府	186,335	179.36	1,039	10,229	76.74	133	0.64	0.36
大阪府	254,623	47.86	5,320	21,242	28.54	744	0.81	0.68
兵庫県	215,979	137.20	1,574	12,104	81.42	149	0.77	0.41
奈良県	104,066	72.27	1,440	10,942	80.23	136	0.63	0.30
和歌山県	94,260	96.79	974	9,851	94.14	105	0.57	0.27
鳥取県	93,672	136.72	685	6,913	84.46	82	0.61	0.26
島根県	56,333	201.33	280	6,052	99.93	61	0.47	0.21
岡山県	144,224	223.44	645	7,573	71.63	106	0.55	0.27
広島県	173,786	211.23	823	8,353	78.51	106	0.64	0.28
山口県	84,806	174.61	486	7,986	87.29	91	0.70	0.27
徳島県	107,276	155.99	688	8,697	76.55	114	0.68	0.25
香川県	101,971	99.86	1,021	12,716	38.69	329	0.72	0.41
愛媛県	90,171	143.57	628	7,293	68.16	107	0.58	0.24
高知県	61,785	222.21	278	5,909	116.02	51	0.39	0.19
福岡県	160,964	91.04	1,768	15,443	38.19	404	0.53	0.35
佐賀県	65,332	127.75	511	10,080	36.79	274	0.52	0.37
長崎県	119,621	155.40	770	7,960	40.14	198	0.50	0.22
熊本県	99,304	137.62	722	9,358	70.96	132	0.42	0.25
大分県	82,812	166.67	497	6,821	95.85	71	0.47	0.21
宮崎県	88,635	281.81	315	10,981	148.52	74	0.42	0.24
鹿児島県	73,485	170.71	430	9,163	82.89	111	0.39	0.21
沖縄県	86,294	68.07	1,268	9,607	37.14	259	0.44	0.22
平均値	120,956	169.35	1,145	10,596	104.31	174	0.67	0.33

(注1) 人口・面積は、全国市町村要覧平成14年版による。

(注2) 財政力指数は、平成12年度市町村別決算状況調べ〔総務省自治財政局財務調査課〕による。(平成10、11、12年度の平均値)

7 全国比較でみた市区町村の類型別数

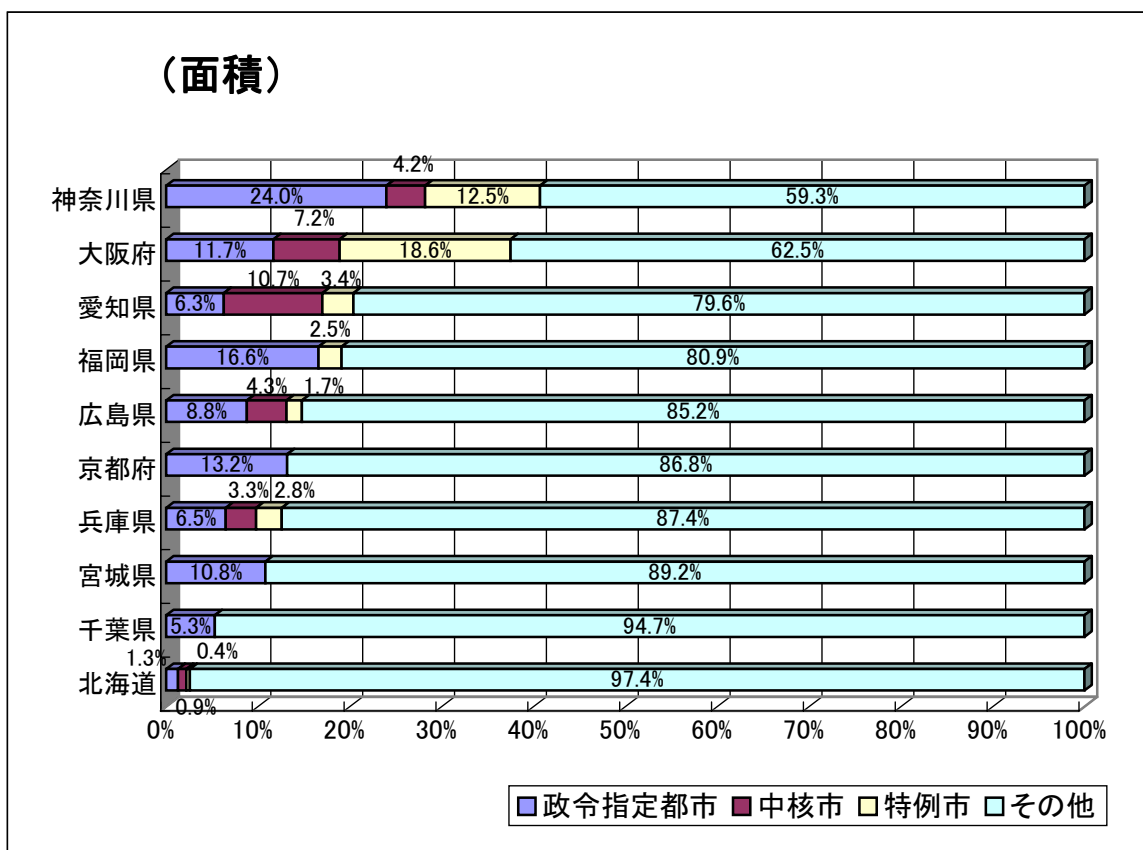
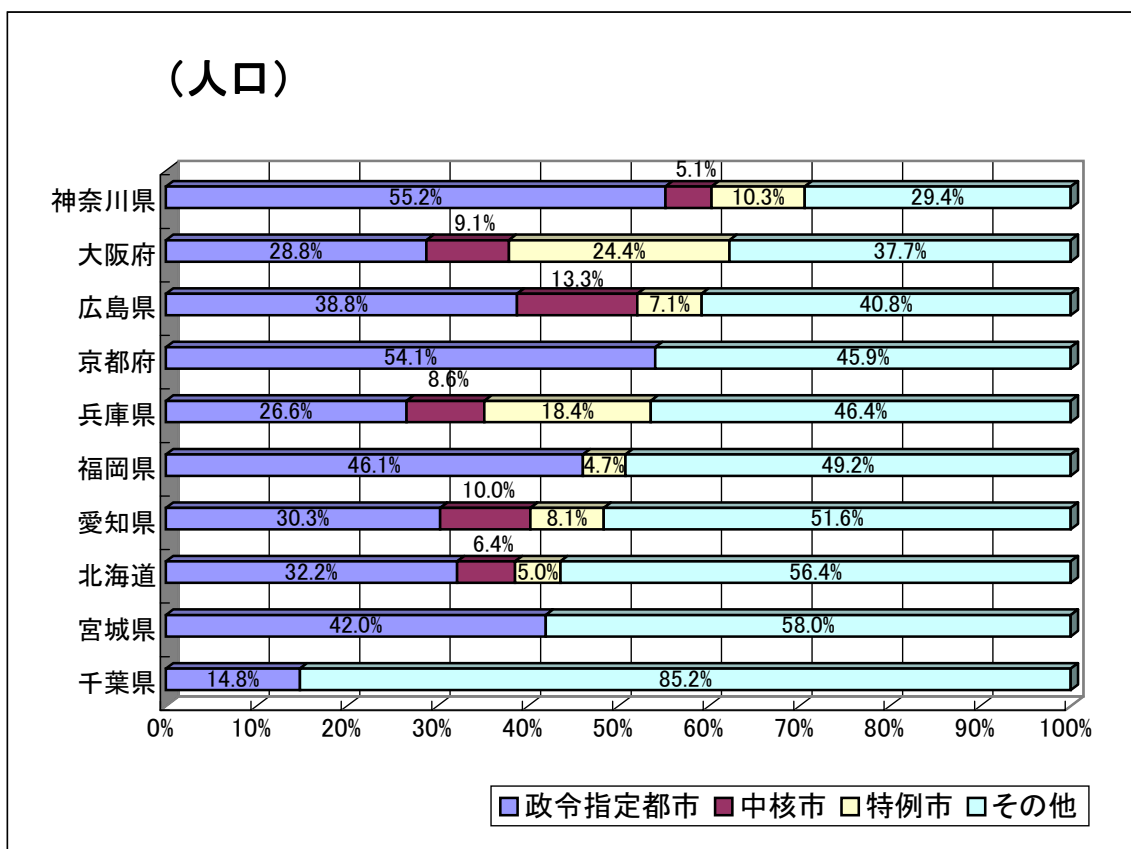
都道府県名	市区町村数	市区内訳						町村内訳			都市名内訳		
		市区数	指定都市	中核市	特例市	一般市	特別区	町村数	町	村	指定都市	中核市	特例市
北海道	212	34	1	1	1	31		178	154	24	札幌	旭川	函館
青森県	67	8			1	7		59	34	25			八戸
岩手県	58	13			1	12		45	29	16			盛岡
宮城県	71	10	1			9		61	59	2	仙台		
秋田県	69	9		1		8		60	50	10		秋田	
山形県	44	13			1	12		31	27	4			山形
福島県	90	10		2		8		80	52	28		郡山、いわき	
茨城県	84	22			1	21		62	45	17			水戸
栃木県	49	12		1		11		37	35	2		宇都宮	
群馬県	70	11			2	9		59	33	26			前橋、高崎
埼玉県	90	41			2	39		49	40	9	(さいたま)	(川越)	川口、所沢、(越谷)
千葉県	80	33	1			32		47	42	5	千葉	(船橋)	
東京都	62	49				26	23	13	5	8			
神奈川県	37	19	2	1	4	12		18	17	1	横浜、川崎	横須賀、(相模原)	小田原、大和、平塚、厚木、(茅ヶ崎)
新潟県	111	20		1		19		91	56	35		新潟	
富山県	35	9		1		8		26	18	8		富山	
石川県	41	8		1		7		33	27	6		金沢	
福井県	35	7			1	6		28	22	6			福井
山梨県	64	7			1	6		57	37	20			甲府
長野県	120	17		1	1	15		103	36	67		長野	松本
岐阜県	99	14		1		13		85	55	30		岐阜	
静岡県	74	21		2	3	16		53	49	4		静岡、浜松	沼津、清水、富士
愛知県	88	31	1	2	2	26		57	47	10	名古屋	豊橋、豊田、(岡崎)	春日井、一宮
三重県	69	13			1	12		56	47	9			四日市
滋賀県	50	8			1	7		42	41	1			大津
京都府	44	12	1			11		32	31	1	京都		
大阪府	44	33	1	1	7	24		11	10	1	大阪	堺、(高槻)	豊中、吹田、枚方、茨木、八尾、寝屋川、岸和田
兵庫県	88	22	1	1	3	17		66	66	0	神戸	姫路	尼崎、明石、加古川、(宝塚)
奈良県	47	10		1		9		37	20	17		奈良	
和歌山県	50	7		1		6		43	36	7		和歌山	
鳥取県	39	4				4		35	31	4			
島根県	59	8				8		51	41	10			
岡山県	78	10		2		8		68	56	12		岡山、倉敷	
広島県	86	13	1	1	1	10		73	67	6	広島	福山	呉
山口県	56	14			1	13		42	37	5			下関
徳島県	50	4				4		46	38	8			
香川県	39	6		1		5		33	33	0		高松	
愛媛県	70	12		1		11		58	44	14		松山	
高知県	53	9		1		8		44	25	19		高知	
福岡県	97	24	2		1	21		73	65	8	北九州、福岡		久留米
佐賀県	49	7				7		42	37	5			
長崎県	79	8		1	1	6		71	70	1		長崎	佐世保
熊本県	94	11		1		10		83	63	20		熊本	
大分県	58	11		1		10		47	36	11		大分	
宮崎県	44	9		1		8		35	28	7		宮崎	
鹿児島県	96	14		1		13		82	73	9		鹿児島	
沖縄県	52	11				11		41	17	24			
合計	3,241	698	12	30	37	596	23	2,543	1,981	562			
県平均	69	15		1	1	13		54	42	12			

(注1) 全国市町村要覧平成14年版による。〔平成14年10月1日現在〕

(注2) ( ) 内は、平成15年4月施行予定。(市区内訳数には含まない。)

※ 静岡県清水市は、平成15年4月1日の静岡市との合併により廃される。

8 特例扱いを受ける市の各道府県に占める割合（政令指定都市を擁する道府県比較）



(注) 平成14年10月現在（人口・面積値は、全国市町村要覧平成14年版による。）

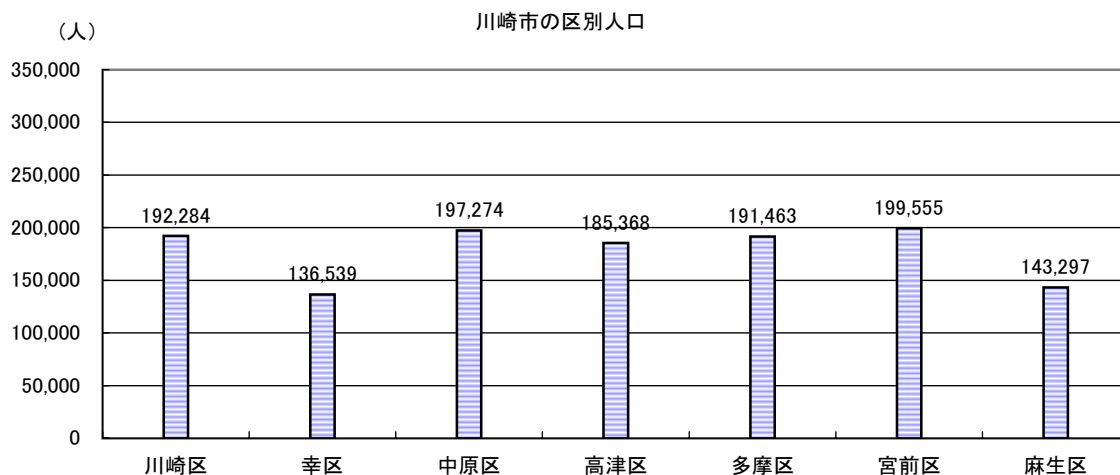
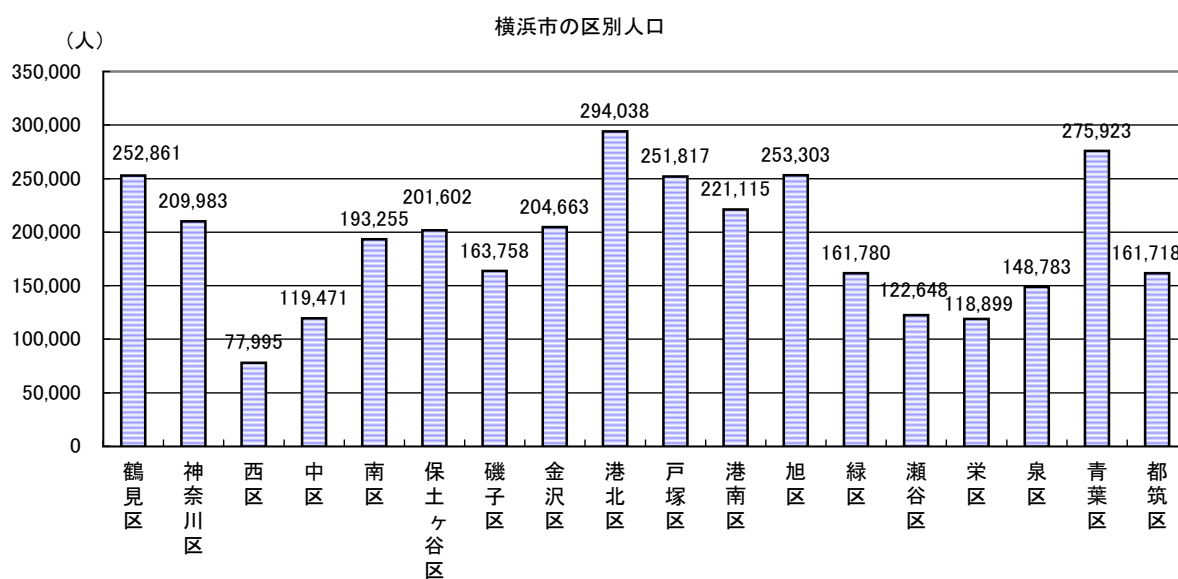
## 9 政令指定都市の状況

区分	市名	指定年	面積 (km <sup>2</sup> )	人口(人)	人口密度 (人/Km <sup>2</sup> )	行政区数	区平均面積 (km <sup>2</sup> )	区平均人口 (人)	昼夜間 人口比
1	札幌市	S47	1,121.12	1,822,992	1,626.0	10	112.11	182,299	1.01
2	仙台市	H1	783.54	986,713	1,259.3	5	156.71	197,343	1.08
3	千葉市	H4	272.08	880,164	3,234.9	6	45.35	146,694	0.97
4	横浜市	S31	437.10	3,433,612	7,855.4	18	24.28	190,756	0.91
5	川崎市	S47	142.70	1,245,780	8,730.1	7	20.39	177,969	0.88
6	名古屋市	S31	326.45	2,109,681	6,462.5	16	20.40	131,855	1.17
7	京都市	S31	610.22	1,387,264	2,273.4	11	55.47	126,115	1.09
8	大阪市	S31	221.59	2,484,326	11,211.4	24	9.23	103,514	1.41
9	神戸市	S31	549.41	1,478,380	2,690.9	9	61.05	164,264	1.03
10	広島市	S55	741.75	1,113,786	1,501.6	8	92.72	139,223	1.03
11	北九州市	S38	485.09	999,806	2,061.1	7	69.30	142,829	1.03
12	福岡市	S47	340.00	1,302,454	3,830.7	7	48.57	186,065	1.15
合計			6,031.05	19,244,958		128			
平均			502.59	1,603,747	4,394.8	10.7	59.63	157,411	1.06

(注1) 人口・面積は、全国市町村要覧平成14年版による。(平成14年3月31日現在の住民基本台帳人口)

(注2) 面積は、全国市町村要覧平成13年版による。(国土交通省国土地理院による平成13年10月1日現在の「全国都道府県市区町村別面積調」)

(注3) 昼夜間人口比率は、平成12年国勢調査による。



### 資料3 県の機能・役割のあり方に関する市町村長アンケートの実施結果

#### I アンケートの趣旨

「分権時代における自治体のあり方に関する研究会」における県の機能・役割のあり方についての調査・研究の一環として、神奈川県内の市町村長の県の今後のあり方等についての考えを把握するため、アンケート調査を実施した。

#### II 実施時期・方式

平成13年7月初旬に神奈川県市長会、神奈川県町村会を通じ、県内の市長（19名）及び町村長（18名）あて調査票を発送した。回答期限は同月に設定し、すべての市町村長からの回答を得た。

#### III アンケート形式

選択肢式回答と自由記述式回答の混合方式により、次の4問を設定した。

- 問1 地方分権改革による県の役割の変化について（選択肢式）
- 問2 県の機能・役割の今後のあるべき姿について（選択肢式）
- 問3 行政分野ごとの県の機能・役割の今後のあるべき姿について（選択肢式）
- 問4 都道府県制度等に関する考え方について（自由記述式）

#### IV 回答結果と分析

問1 地方分権一括法の施行など、今回の地方分権改革により、地方行政における県の役割は全体的にどう変わったと思いますか。該当する番号を○で囲んでください。  
 ① 重くなった ② 変わらない ③ 軽くなった ④ その他（ ）

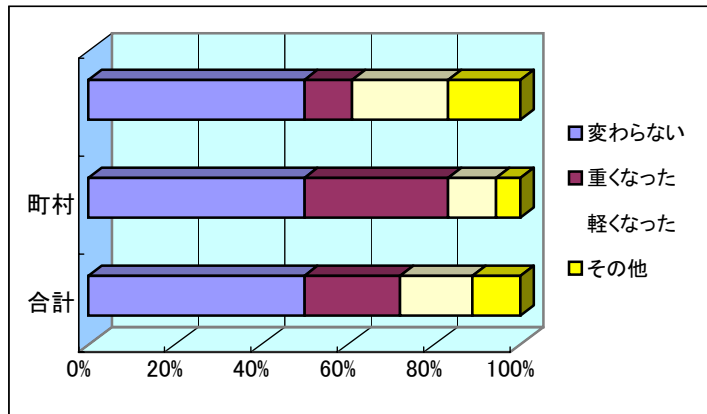
#### 【回答結果】

図1 地方分権改革による県の役割の変化

表1

区分	変わらない	重くなった	軽くなった	その他
市	9	2	4	3
町村	9	6	2	1
合計	18	8	6	4

N.A 1市



#### 【分析】

○ 問1は、今回の地方分権改革によって、県の役割が全体としてどう変化したかについての考えを聞いたものである。市町村の約半数が「変わらない」と回答しているが、「重くなった」「軽くなった」という回答の割合が市と町村で逆転していることがわかる。これは、都市制度の改革や権限移譲などにより、町村に比べて都市自治体の権能の拡充が図られたことの影響だと考えられる。



問2 今後、地方行政において県が果たす次の機能・役割は全体としてどうあるべきと考えますか。次の二つの想定ごとにそれぞれ該当欄に○をつけてください。

【回答結果】

表2 財政状況の変化による県の機能・役割に対する見解

区 分		今後とも、県の財政状況が変わらない場合			今後、県の財政状況がさらに悪化するとした場合		
		強化すべき	現状維持	縮小すべき・縮小もやむをえない	強化すべき	現状維持	縮小すべき・縮小もやむをえない
市町村域や県域を超えた事業の実施	市	13	3	0	6	5	4
	町村	11	4	3	6	6	6
	合計	24	7	3	12	11	10
市町村の事業の補完・支援	市	7	7	2	2	9	4
	町村	12	3	3	1	11	6
	合計	19	10	5	3	20	10
専門的・実験的な分野への取り組み	市	5	10	1	0	9	6
	町村	10	6	2	6	4	8
	合計	15	16	3	6	13	14
市町村間及び国・市町村間の調整	市	7	8	1	6	6	3
	町村	10	7	1	9	6	3
	合計	17	15	2	15	12	6

N.A 両欄3市、右欄1市

「区分」欄における「市町村域や県域を超えた事業の実施」は「広域的機能」、「市町村の事業の補完・支援」は「補完機能」、「専門的・実験的な分野への取り組み」は「高次機能」、「市町村間及び国・市町村間の調整」は「連絡調整機能」と置き換えて、回答結果をみると図2-1～6のとおりとなる。

図2-1 今後とも、県の財政状況が変わらない場合（市町村合計）

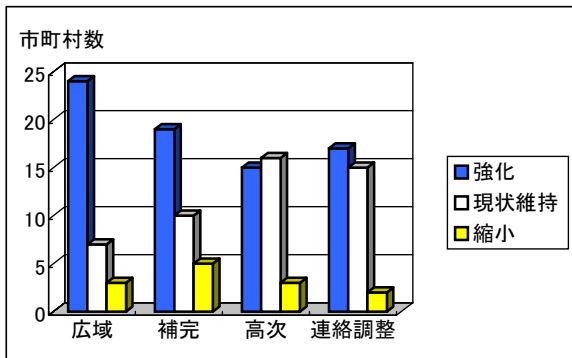


図2-2 今後、県の財政状況がさらに悪化するとした場合（市町村合計）

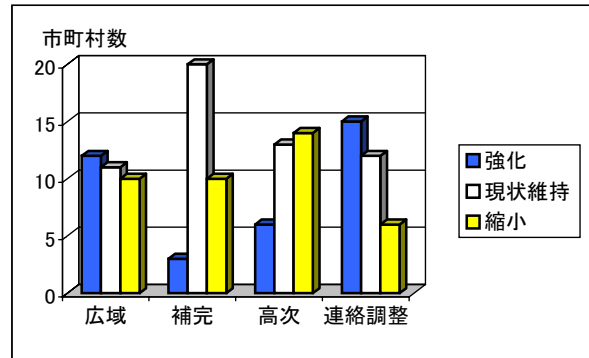


図2-3 強化すべき機能・役割（市町村合計）

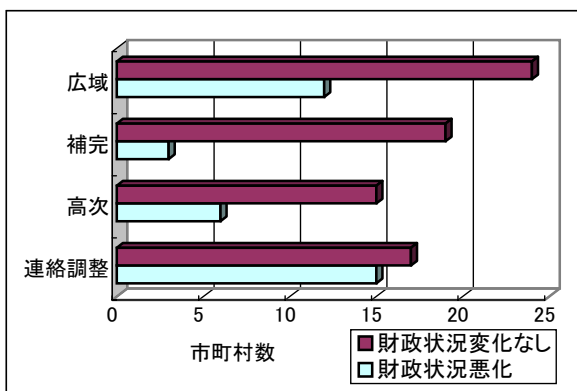


図2-4 縮小すべき・縮小もやむをえない機能・役割（市町村合計）

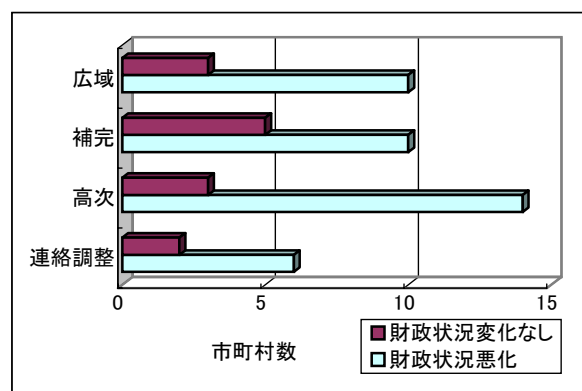


図2-5 今後とも、県の財政状況が変わらない場合の強化すべき機能・役割（市・町村・合計）

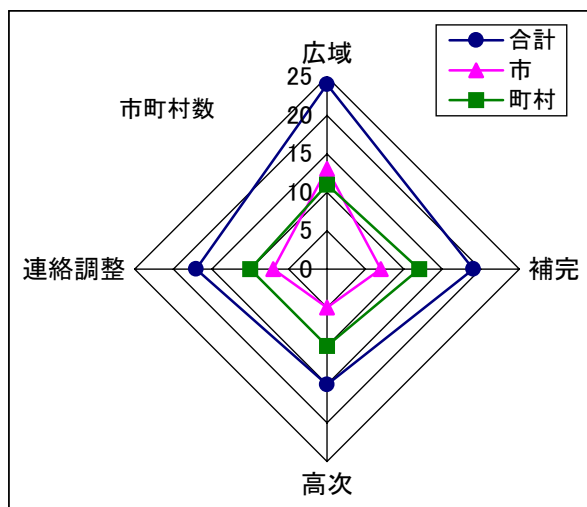
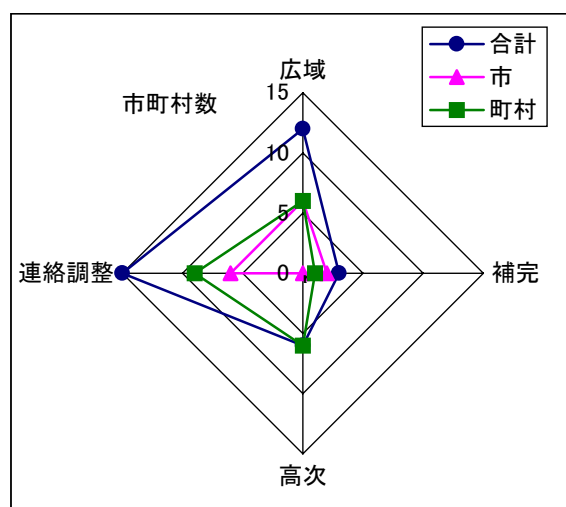


図2-6 今後、県の財政状況がさらに悪化するとした場合の強化すべき機能・役割（市・町村・合計）



【分析】

- 問2は、「広域的機能」「補完機能」「高次機能」「連絡調整機能」といった県の機能について、今後どうあるべきかを、「今後とも、県の財政状況が変わらない場合」と「今後、県の財政状況がさらに悪化するとした場合」の二つの条件下において聞いたものである。
- まず、今後とも県の財政状況が変わらない場合にあっては、広域的機能と補完機能を強化すべきとの回答が顕著で、縮小すべき（「縮小もやむをえない」ものを含む。以下同じ。）との意見は四つの機能とも少なくなっているが、高次機能は、現状維持という回答がトップになっている（図2-1）。
- 一方、今後、県の財政状況がさらに悪化するとした場合では、それぞれの機能ごとに結果が異なってくるが、特に目立つのが補完機能で、9割の市町村が現状維持ないしは縮小すべきとの考えを示している。また、高次機能も、縮小すべきという回答が最多となっている（図2-2）。なお、広域的機能と連絡調整機能は財政状況のいかんにかかわらずなく、期待されていると考えることができる。
- 次に、四つの機能ごとに、財政状況の変化によって、強化すべき又は縮小すべきとの回答がどの程度増減するかをみると、強化すべき機能としては、補完機能が財政状況の悪化によって大幅に落ち込むことがわかる。一方、さきにみたように連絡調整機能には大きな変化はない（図2-3）。
- また、縮小すべき機能として高次機能を選ぶ市町村は、財政状況の悪化によって大幅に増える結果になっている（図2-4）。図2-1、2とあわせて考えても、補完機能と高次機能は、県行政の財政状況によって、ある程度不安定にならざるをえないとの見方があるように思われる。
- 財政状況が変わらない場合は、市・町村とも、四つの機能ともにバランスよく強化すべきとの回答が分散する（図2-5）。
- 財政状況がさらに悪化する場合は、そのバランスが崩れ、補完機能、高次機能への期待が大きく落ち込み、特に市については、高次機能の強化を望む団体は皆無になっている点が特徴的である（図2-6）。
- なお、本間については、財政状況との関係で県の機能・役割を考えること自体が適当でないとの趣旨から、回答を留保する市が複数あった。

問3 次のそれぞれの行政分野について、今後、県が強化又は縮小すべき機能・役割をどう考えますか。別表内の機能・役割の番号を、それぞれ該当するとお考えの欄に記入してください。（複数回答可）

分 野	強化すべき 機能・役割	縮小すべき 機能・役割
防災対策		
保健・医療		
福祉		
環境保全・管理		
廃棄物対策		
産業・経済・科学技術の振興		
情報化		
交通対策（バス、鉄道等）		
生活基盤整備（住宅、下水道等）		
都市基盤整備（道路、河川等）		
土地利用・都市計画		
広域的な県土の活性化・まちづくり （京浜臨海部再編整備、県西地域活性化等）		
労働・雇用対策		
教育		
芸術・文化・スポーツ振興		
NPO支援		
その他		

別 表

（機能・役割の区分）

- 1 市町村域を超えた事業の実施
- 2 県域を超えた事業の実施
- 3 市町村間の調整
- 4 国と市町村間の調整
- 5 市町村事業の補完
- 6 市町村への財政的支援
- 7 市町村への人的支援  
（職員派遣、交流など）
- 8 市町村の職員育成の支援  
（研修の実施など）
- 9 技術開発、市町村への技術面  
での支援
- 10 市町村への情報面での支援
- 11 先導的・実験的な事業の実施
- 12 拠点施設の整備
- 13 専門人材の育成
- 14 その他

別表における1から13までの機能・役割を「広域的機能」「補完機能」「高次機能」「連絡調整機能」「財政的支援」に分類してみると、次のようになる。

区分	別表における機能・役割
広域的機能	1 2
補完機能	5 7 8 10
高次機能	9 11 12 13
連絡調整機能	3 4
財政的支援	6

【回答結果】

表3-1 行政分野別強化すべき機能・役割（市町村合計）

区 分 分 野	別表の機能・役割													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
防災対策	23	14	6	6	4	14	2	3	3	11	1	5	3	0
保健・医療	12	1	3	6	11	22	10	3	4	6	4	5	5	0
福祉	6	0	7	9	9	23	9	5	1	7	0	3	5	0
環境保全・管理	20	10	11	8	3	9	3	2	8	8	6	0	1	0
廃棄物対策	18	13	13	9	2	12	2	1	7	5	7	6	2	0
産業・経済・科学技術の振興	8	3	1	1	3	8	2	1	15	8	11	6	8	0
情報化	5	1	5	5	1	13	6	2	8	9	7	0	3	0
交通対策（バス、鉄道等）	9	7	18	10	5	17	2	0	2	7	5	2	2	0
生活基盤整備（住宅、下水道等）	9	2	4	5	8	25	2	1	4	3	1	1	0	0
都市基盤整備（道路、河川等）	15	4	6	9	6	18	1	1	7	3	1	1	0	0
土地利用・都市計画	3	1	7	9	3	7	8	1	3	8	0	0	2	1
広域的な県土の活性化・まちづくり	18	8	11	5	2	12	4	0	4	2	7	6	0	0
労働・雇用対策	13	5	2	3	3	6	1	0	0	16	3	3	2	0
教育	1	0	3	4	6	14	12	7	0	9	4	5	7	0
芸術・文化・スポーツ振興	5	3	4	2	6	10	5	0	0	5	2	9	7	0
NPO支援	6	1	3	2	1	7	3	5	0	11	2	6	8	0
その他	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
計	172	73	104	93	73	217	72	32	66	118	61	58	55	1

N.A 3市

表3-2 行政分野別縮小すべき機能・役割（市町村合計）

区 分 分 野	別表の機能・役割													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
防災対策	0	1	1	0	4	0	1	0	0	0	2	1	0	0
保健・医療	0	1	1	2	2	1	1	1	0	0	2	1	0	0
福祉	1	2	1	1	2	1	0	0	1	0	2	0	0	0
環境保全・管理	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	2	0	1	0
廃棄物対策	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0
産業・経済・科学技術の振興	0	1	1	3	2	0	0	1	0	0	1	0	1	0
情報化	0	1	1	1	2	0	0	0	0	0	1	0	1	0
交通対策（バス、鉄道等）	0	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
生活基盤整備（住宅、下水道等）	1	0	1	1	3	1	0	0	1	0	0	0	1	0
都市基盤整備（道路、河川等）	0	0	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0	1	0
土地利用・都市計画	1	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	1	5
広域的な県土の活性化・まちづくり	1	1	1	0	3	1	0	0	1	0	1	1	0	0
労働・雇用対策	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	1	0	1	1
教育	0	2	1	2	2	0	1	2	0	0	2	0	0	1
芸術・文化・スポーツ振興	2	1	2	2	2	0	0	0	0	1	2	1	1	0
NPO支援	0	0	1	2	2	1	0	0	0	0	0	0	2	0
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
計	6	11	13	19	36	5	3	5	4	1	18	4	10	8

図3-1 強化すべき機能・役割(市町村合計)

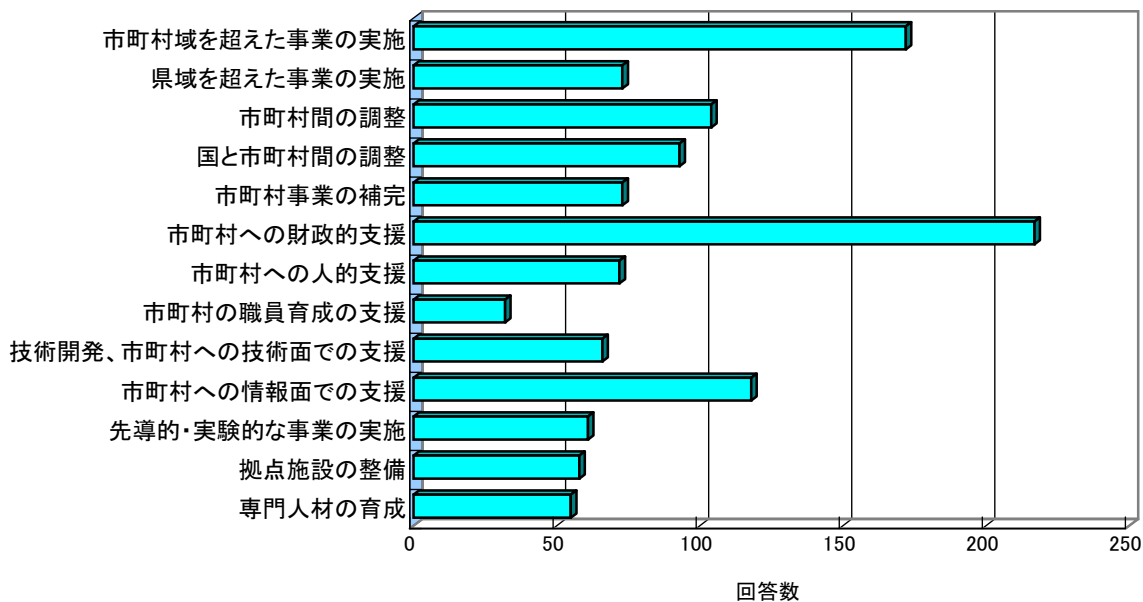
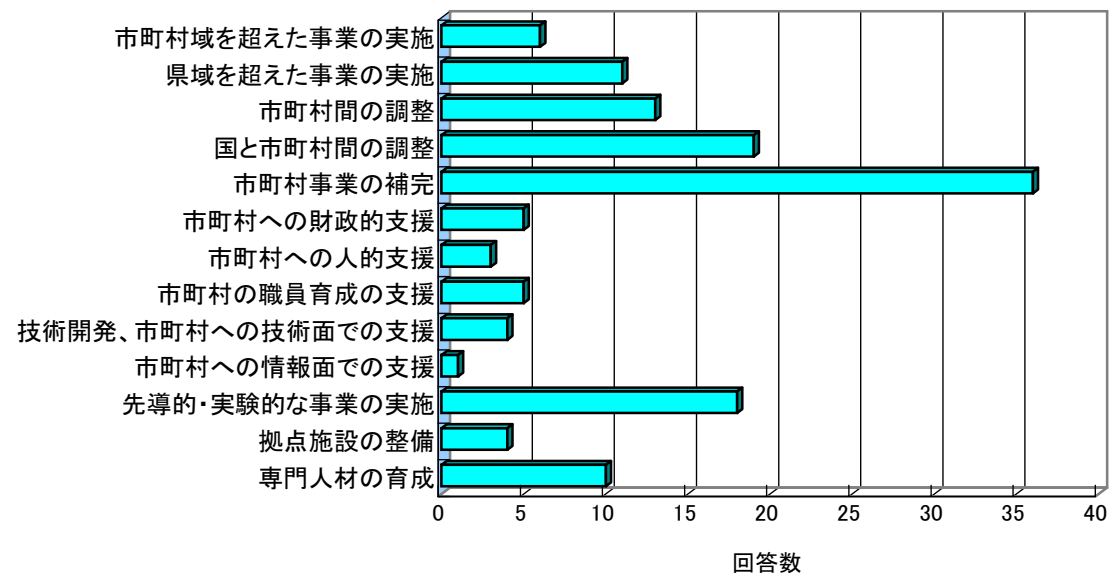


図3-2 縮小すべき機能・役割(市町村合計)



【分析】

- 問3は、主な行政分野ごとに、県が強化又は縮小すべき具体の機能・役割を聴いたものである。
- まず、行政分野を問わず、別表の中の機能・役割ごとに強化すべきとの回答数を合計してみると、市町村への財政的支援、市町村域を超えた事業の実施、市町村への情報面での支援、市町村間の調整が上位に並ぶ（図3-1）。
- また、総じて回答数が少ないものの、縮小すべき機能・役割としては、市町村事業の補完、国と市町村間の調整、先導的・実験的な事業の実施という順になっている（図3-2）。ここでも、問2と同様に、広域的機能への期待、補完機能と高次機能の縮小という考え方がみてとれるが、国と市町村間の調整という機能を縮小すべきとの回答が多くなっていることが注目される。この背景には、市町村が力をつけ、都道府県を介さずに直接国との折衝にあたるようになってきたことがあるのではないかと想像される。

表3-3 行政分野別強化すべき機能・役割（市町村合計）

行政分野	上位3項目			
防災対策	市町村域を超えた事業の実施 23	県域を超えた事業の実施 14	市町村への財政的支援 14	
保健・医療	市町村への財政的支援 22	市町村域を超えた事業の実施 12	市町村事業の補完 11	
福祉	市町村への財政的支援 23	国と市町村間の調整 9	市町村事業の補完 9	市町村への人的支援 9
環境保全・管理	市町村域を超えた事業の実施 20	市町村間の調整 11	県域を超えた事業の実施 10	
廃棄物対策	市町村域を超えた事業の実施 18	県域を超えた事業の実施 13	市町村間の調整 13	
産業・経済・科学技術の振興	技術開発、市町村への技術面での支援 15	先導的・実験的な事業の実施 11		
情報化	市町村への財政的支援 13	市町村への情報面での支援 9	技術開発、市町村への技術面での支援 8	
交通対策（バス、鉄道等）	市町村間の調整 18	市町村への財政的支援 17	国と市町村間の調整 10	
生活基盤整備（住宅、下水道等）	市町村への財政的支援 25	市町村域を超えた事業の実施 9	市町村事業の補完 8	
都市基盤整備（道路、河川等）	市町村への財政的支援 18	市町村域を超えた事業の実施 15	国と市町村間の調整 9	
土地利用・都市計画	国と市町村間の調整 9	市町村への人的支援 8	市町村への情報面での支援 8	
広域的な県土の活性化・まちづくり	市町村域を超えた事業の実施 18	市町村への財政的支援 12	市町村間の調整 11	
労働・雇用対策	市町村への情報面での支援 16	市町村域を超えた事業の実施 13	市町村への財政的支援 6	
教育	市町村への財政的支援 14	市町村への人的支援 12	市町村への情報面での支援 9	
芸術・文化・スポーツ振興	市町村への財政的支援 10	拠点施設の整備 9	専門人材の育成 7	
NPO支援	市町村への情報面での支援 11	専門人材の育成 8	市町村への財政的支援 7	

表3-4 行政分野別の強化すべき機能・役割（市・町村比較）

行政分野	区分	上位3項目			
防災対策	市	市町村域を超えた事業の実施 13	県域を超えた事業の実施 9	市町村への財政的支援 8	
	町村	市町村域を超えた事業の実施 10	市町村への財政的支援 6	県域を超えた事業の実施 5	市町村への情報面での支援 5
保健・医療	市	市町村への財政的支援 10	市町村域を超えた事業の実施 7	市町村事業の補完 6	
	町村	市町村への財政的支援 12	市町村への人的支援 6	市町村域を超えた事業の実施 5	市町村事業の補完 5
福祉	市	市町村への財政的支援 12	市町村への情報面での支援 6	市町村間の調整 5	国と市町村間の調整 5
	町村	市町村への財政的支援 11	市町村への人的支援 7	市町村事業の補完 5	
環境保全・管理	市	市町村域を超えた事業の実施 11	市町村間の調整 7	技術開発、市町村への技術面での支援 7	
	町村	市町村域を超えた事業の実施 9	市町村への財政的支援 5		
廃棄物対策	市	市町村域を超えた事業の実施 11	県域を超えた事業の実施 9	市町村間の調整 6	先導的・実験的事業の実施 6
	町村	市町村への財政的支援 8	市町村域を超えた事業の実施 7	市町村間の調整 7	
産業・経済・科学技術の振興	市	技術開発、市町村への技術面での支援 8	先導的・実験的事業の実施 6	市町村域を超えた事業の実施 5	市町村への情報面での支援 5
	町村	技術開発、市町村への技術面での支援 7	専門人材の育成 6	先導的・実験的事業の実施 5	
情報化	市	市町村への財政的支援 9	市町村への情報面での支援 7	先導的・実験的事業の実施 5	
	町村	市町村への人的支援 5	技術開発、市町村への技術面での支援 5	市町村への財政的支援 4	
交通対策 (バス、鉄道等)	市	市町村間の調整 8	市町村域を超えた事業の実施 6	市町村への財政的支援 6	
	町村	市町村への財政的支援 11	市町村間の調整 10	国と市町村間の調整 6	
生活基盤整備 (住宅、下水道等)	市	市町村への財政的支援 12	市町村域を超えた事業の実施 5	国と市町村間の調整 5	
	町村	市町村への財政的支援 13	市町村域を超えた事業の実施 4	市町村事業の補完 4	
都市基盤整備 (道路、河川等)	市	市町村への財政的支援 10	市町村域を超えた事業の実施 9	国と市町村間の調整 6	
	町村	市町村への財政的支援 8	市町村域を超えた事業の実施 6	技術開発、市町村への技術面での支援 5	
土地利用・都市計画	市	国と市町村間の調整 6	市町村間の調整 5	市町村への財政的支援 5	市町村への情報面での支援 5
	町村	市町村への人的支援 6	国と市町村間の調整 3	技術開発、市町村への技術面での支援 3	市町村への情報面での支援 3
広域的な県土の活性化・まちづくり	市	市町村域を超えた事業の実施 11	市町村間の調整 7	市町村への財政的支援 7	
	町村	市町村域を超えた事業の実施 7	市町村への財政的支援 5	県域を超えた事業の実施 4	市町村間の調整 4
労働・雇用対策	市	市町村域を超えた事業の実施 10	市町村への財政的支援 5	市町村への情報面での支援 5	
	町村	市町村への情報面での支援 11	市町村域を超えた事業の実施 3		

(表3-4 続き)

行政分野	区分	上位3項目			
教育	市	市町村への財政的支援 9	市町村への情報面での支援 7		
	町村	市町村への人的支援 8	市町村への財政的支援 5	市町村事業の補完 4	
芸術・文化・スポーツ振興	市	拠点施設の整備 7	市町村への財政的支援 6		
	町村	市町村事業の補完 5	専門人材の育成 5	市町村への財政的支援 4	
NPO支援	市	市町村域を超えた事業の実施 6	市町村への財政的支援 5	市町村への情報面での支援 5	
	町村	市町村への情報面での支援 6	専門人材の育成 4		

表3-5 機能・役割ごとにみた強化すべき行政分野（市町村合計）

機能・役割	上位3行政分野
市町村域を超えた事業の実施	防災対策（23）、環境保全・管理（20）、廃棄物対策（18）、広域的な県土の活性化・まちづくり（18）
県域を超えた広域的機能	防災対策（14）、廃棄物対策（13）、環境保全・管理（10）
市町村間の調整	交通対策（18）、廃棄物対策（13）、環境保全・管理（11）、広域的な県土の活性化・まちづくり（11）
国と市町村間の調整	交通対策（10）、福祉（9）、廃棄物対策（9）、都市基盤整備（9）、土地利用・都市計画（9）
市町村事業の補完	保健・医療（11）、福祉（9）、生活基盤整備（8）
市町村への財政的支援	生活基盤整備（25）、福祉（23）、保健・医療（22）
市町村への人的支援	教育（12）、保健・医療（10）、福祉（9）
市町村の職員育成の支援	教育（7）、福祉（5）、NPO支援（5）
技術開発、市町村への技術面での支援	産業・経済・科学技術の振興（15）、環境保全・管理（8）、情報化（8）
市町村への情報面での支援	労働・雇用対策（16）、防災対策（11）、NPO支援（11）
先導的・実験的事業の実施	産業・経済・科学技術の振興（11）、廃棄物対策（7）、情報化（7）、広域的な県土の活性化・まちづくり（7）
拠点施設の整備	芸術・文化・スポーツ振興（9）、廃棄物対策（6）、産業・経済・科学技術の振興（6）、広域的な県土の活性化・まちづくり（6）、NPO支援（6）
専門人材の育成	産業・経済・科学技術の振興（8）、NPO支援（8）、教育（7）、芸術・文化・スポーツ振興（7）

## 【分析】

- 個別の行政分野ごとに、強化すべきと回答のあった上位の項目は、表3-3のとおりとなる。なお、これを市と町村ごとに整理したのが、表3-4であるが、ここでは、市の回答に皆無の「市町村への人的支援」が町村の回答に頻出しているのをみてとることができる。
- なお、機能・役割ごとに強化すべきと回答のあった上位の行政分野をまとめたものが、表3-5である。
- また、13項目の機能・役割を、さきに示したように「広域的機能」「補完機能」「高次機能」「連絡調整機能」に分類し、集計すると表3-6となる。



表3-6 機能・役割別の強化が求められている行政分野（市町村合計）

機能・役割	強化が求められている行政分野
広域的機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 防災対策 (37)</li> <li>② 廃棄物対策 (31)</li> <li>③ 環境保全・管理 (30)</li> <li>④ 広域的な県土の活性化・まちづくり (26)</li> <li>⑤ 都市基盤整備 (19)</li> </ul>
補完機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 教育 (34)</li> <li>② 保健・医療 (30)</li> <li>② 福祉 (30)</li> <li>④ 防災対策 (20)</li> <li>④ 土地利用・都市計画 (20)</li> <li>④ 労働・雇用対策 (20)</li> <li>④ NPO支援 (20)</li> </ul>
高次機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 産業・経済・科学技術の振興 (40)</li> <li>② 廃棄物対策 (22)</li> <li>③ 保健・医療 (18)</li> <li>③ 情報化 (18)</li> <li>③ 芸術・文化・スポーツ振興 (18)</li> </ul>
連絡調整機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 交通対策 (28)</li> <li>② 廃棄物対策 (22)</li> <li>③ 環境保全・管理 (19)</li> <li>④ 福祉 (16)</li> <li>④ 土地利用・都市計画 (16)</li> <li>④ 広域的な県土の活性化・まちづくり (16)</li> </ul>
財政的支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 生活基盤整備 (25)</li> <li>② 福祉 (23)</li> <li>③ 保健・医療 (22)</li> <li>④ 都市基盤整備 (18)</li> <li>⑤ 交通対策 (17)</li> </ul>

問4 現在の都道府県の制度や区域、権限などについて、お考えがあれば自由に記載してください。

【分析】最後に自由記述式により、都道府県制度等について意見を聴いた。様々な回答が寄せられたが、「市町村との関係」「県の将来方向」「県の区域」の三つに分類してみると次のようになる。

① 市町村との関係

- 教育、警察の広域的な事務を除き、より一層の権限移譲の推進、市町村との役割分担の明確化を図る必要がある（市）
- 適切な権限移譲と、その財源の配分を望む（市）
- 権限の移譲を含め、市町村の役割を拡大すべきであるが、市町村民税と県民税の配分の見直しなど、市町村の財源の拡大に向けた税制の見直しが行われるべき（市）
- 市町村をサポートする広域の自治体となることを基本に、市町村への関与の一層の縮小、権限の移譲を推進していくべき（市）
- 県は、広域的な行政施策の推進を第一義的に行うべき。また、権限移譲が進むなかで、市町村行政への財政的支援や税財源の見直しなど、新たな財政支援システムの構築が求められている（市）
- 対等・協力のもとに、市町村の自立をあらゆる面でサポートしてもらいたい（市）
- 市民と直接接する事業は積極的に市町村に移譲し、市町村をまたがり広域的に実施したほうが効率的な事業は、県がイニシアティブをとるなど棲み分けをはっきりと打ち出し、重複する事業のないようにしてほしい（市）
- 市民と直接接する事業は積極的に市に移譲し、市をまたがり広域的に実施したほうが効率的な事業は、県が主体になることが今後の当然の方向（市）
- 権限は極力市町村に移譲すべき（市）
- 分権改革により、制度上都道府県と市町村は対等な関係になったものの、実際には特に都市計画分野をはじめ市町村に対する資料要求などが依然と変わりなく行われているケースが多い。また、特例条例などにより権限が市町村に移譲されるケースをはじめ、分権を契機として超過負担を強いることがないよう配慮すべき（市）
- 財源の移譲を大前提とし、「まちづくり」「海」「教育」の3分野は地域に権限の一元化をすべき（市）
- 都市が特例的な扱いを受ける制度をいかして、権限移譲が進むと実質的に県の権限は少なくなる。その一方で、県には市町村の補完、市町村間の調整、市町村が裁量権の拡大を国に求めていく際の市町村への支援や国との調整など新しい役割を充実させていくことが必要である。県は市町村への権限移譲を進めていくことになるが、その際には、財源の移譲と人材の移譲をも進めるべき（市）
- できるだけ市町村に権限とそれに伴う財源を移譲すべき（市）
- 県が果たすべき基本的役割は、市町村域を超えた事業の実施、市町村間の調整、市町村の職員育成の支援、技術開発・市町村への技術面での支援、市町村への情報面での支援、専門人材の育成。県の権限を大幅に市町村に移譲すべき（市）
- 県民のための「緑」を国立公園・農振農用地・保安林・自然環境保全地域等の縛りによって残そうとするのであれば、県は市町村への「緑の交付金」等の財源を負担すべき（町村）

- 県際地域においては道路等のインフラ整備に対する取り組みが必要（町村）
- 権限移譲については、各自治体が今最も望んでいる制度を優先して実施すべき（町村）
- 財源移譲を伴った権限移譲を行うべき（町村）
- 県は、常に大規模自治体を主体に事象を捉えており、財政力指数の低い自治体を含めた総合的な県域のまちづくりという視点が感じられない（町村）
- 分権の推進、住民の行動・交流などの視点からみると「郡」という名称や枠組みが必要かどうかの検討や、行政センターの機能・権限の見直し、行政センターと各事務所（土木事務所等）の所管区域の統一化と横の連携が必要と思われる（町村）

## ② 将来方向

- 都道府県は、従来の国の下部組織としての位置づけを終え、市町村・国との橋渡しの業務が多くなったと思われる。市町村の圏域を超えた広域的業務の調整及びその実施・支援の役割を現在担っているが、国が指し示した市町村合併の今後のあり方を考慮すると、都道府県の役割もまた変化していくのではないかと（市）
- 市民生活にとって必要なサービスを提供できる基礎的な自治体があり、それがいくつか集まって「自立」と「持続」可能な連合体をつくり、その連合体が互いに協力関係を結んだ広域連合体をつくって、さらに「自立」と「持続」を補完していくといったように、補完性の原則に従って地方自治のあり方を考えてもらいたい。連合体の最小規模は神奈川県では流域単位であり、広域連合体が現在の県にあたると考えている。一次的な連合体でできる限りの「自立」と「持続」が図れるよう、財政基盤も含めて考えるべきだと思う（町村）
- 分権が進めば、広域的自治体の必要はなくなる。しかし、合併統合は国の思うような成果はえられないであろう。であるならば、自立能力のない弱小自治体のため、都道府県は代官制度のような役割を負うことになる（町村）
- 現状では、神奈川県という組織の存在意義は少なくなりつつあり、国の直轄事務所を置いたほうが、より効率的な仕事ができると考えられる。現在の神奈川県をたとえると流通という問屋と同様の感がある。いうなれば中間マージンをとって、住民益を低位に誘導している可能性があり、住民を主体的に捉えた顧客志向の仕事をしなければ、県という組織は必然的に役割を終えると考えられる（町村）
- 地方分権というなかで、県の制度・権限等が中途半端になってきていると思う（町村）

## ③ 県の区域

- 都道府県の区域の見直しは必要。神奈川県は、道州制のように大きくならないのであれば、逆に小さく、すなわち横浜市、川崎市以外で組織すべき（市）
- 県域を超えた住民の生活圏域が形成されている状況を踏まえて、今後、県域の見直しや道州制について議論してもらいたい（市）
- 現在の都道府県制度は、全国的にみれば財政能力・行政サービスの面から、合併を視野に入れた見直しをすることが必要な県もあるが、神奈川県に限っては、県境を超えて連携が求められる区域があるものの、現在の県区域でよいものとする（市）
- 府県区域から政令市を除外すべき（市）
- 地理的条件により、県域を超えた生活圏や購買圏等を持つ市町村がある。昨今、合併推進の動向がみられるが、その実情を踏まえた区域見直し等の議論がそろそろ必要ではないかと（町村）

## 資料4 都道府県・市町村制度の変遷等

年	都道府県制度関係	市町村制度関係
1871	明 4 廃藩置県（3府302県）	
1878	11 三新法（郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）制定	
1886	19 地方官官制制定	
1888	21 3府43県体制（現府県名確立）、市制町村制制定	
1889	22 三市特例法制定（東京、京都、大阪の市長を府知事が兼務する特例）	
1890	23 府県制・郡制制定	
1899	32 新府県制制定	
1922	大 11 六大都市行政監督法制定	
1923	12 郡制廃止	
1943	昭 18 東京都制制定	
1947	22 日本国憲法、地方自治法施行	
1951	26 地方行政調査委員会第2次勧告（人口200万を目途とした府県再編、市の要件見直し）	
1952	27 全国市長会が府県廃止決議	
1954	29	地方自治法改正（市の人口要件5万以上に）
1955	30 関西経済連合会意見（道州制導入）	
1956	31	地方自治法改正（政令指定都市制度創設）
1957	32 第4次地方制度調査会答申（「地方」設置）	
1963	38 第9次地方制度調査会答申（都道府県の自主的合併の期待）	
1965	40 改正道路法、新河川法施行	市町村合併特例法施行
		第10次地方制度調査会答申（都道府県の自主的合併の推進）
1966	41 府県合併特例法案（1968年廃案）	
1970	45 日本商工会議所提言（道州制導入）	第14次地方制度調査会答申（大都市制度の見直し）
1981	56 関西経済連合会報告書（地方庁設置）	
1982	57 第二臨調答申（都道府県の広域化による地方圏の検討）	
1989	平 1 第22次地方制度調査会答申（都道府県等による小規模町村の補完・代行の仕組みの検討） 第2次行革答申（都道府県連合制度の導入、都道府県の自主的合併手続の整備、道州制の検討）	
1990	2 日本青年会議所提言（全国を8州の連邦国家に、市町村を人口20～30万規模の400～500の藩に再編） 行革国民会議提言（全国を10～15州の連邦国家に、市町村を人口30万程度の市に再編）	
1991	3 関西経済連合会提言（都道府県連合制度の提案） 岡山県報告書（全国を7州の連邦国家に再編）	明日都市懇報告書（大都市特例法、大都市圏連合制度、憲章都市制度の創設）
1992	4 民間政治臨調要望（多様な自治体連合、特定目的の自治体の設置）	第3次行革答申（パイロット自治体導入）
1993	5 第23次地方制度調査会答申（広域連合・中核市制度創設） 第3次行革最終答申（都道府県連合の積極的な設立、都道府県合併への真摯な取組と道州制の意義の検討）	
1994	6 地方自治法改正（広域連合制度・中核市制度導入）	
1995	7	市町村合併特例法10年延長
		地方分権推進法施行（市町村・都道府県の二層制を前提に地方分権を推進）
1996	8 第24次地方制度調査会報告（都道府県等による小規模市町村の補完・支援の仕組みの検討） PHP研究所提言（12州、257府の州府制の提案）	
1997	9 読売新聞提言（12州、300市体制の提案）	日本青年会議所提言（市町村を337市に再編）
1998	10 地方分権推進計画（都道府県間の事務の共同処理の推進、都道府県合併を視野に入れた地方自治の仕組みの検討、自主的市町村合併の推進）	
1999	11 経済戦略会議答申（都道府県等の連携による広域ブロックでの社会資本整備） 経済審議会報告（都道府県合併を視野に入れて都道府県の機能と規模を検討し、そのうえで道州制の意義を検討、市町村合併の積極的な推進）	
2000	12 地方分権一括法施行（中核市要件の見直し、特例市制度創設） 地方分権推進委員会意見（広域的自治体としての都道府県のあり方を見直しを視野に入れた地方自治の仕組みの検討、市町村合併の推進）	
2001	13 地方分権推進委員会最終報告（市町村合併の帰趨を見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など新たな地方自治制度に関する様々な提言の可否を検討） 第27次地方制度調査会発足（社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革を調査審議） 地方分権改革推進会議中間論点整理（都道府県の在り方を含めて地方自治制度の在り方についても審議の視野に）	
2002	14 地方分権改革推進会議中間報告（新しい行政体制の在り方を今後検討する予定） 地方分権改革推進会議意見（新たな行政体制の在り方を検討する予定）	