

分権時代における自治体のあり方に関する研究会
「分権時代における都道府県のあり方について（最終報告）」の概要

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

- 地方自治制度、地方分権改革等の沿革と、都道府県のあり方に係るこれまでの提言、議論等を概観。

2 神奈川における県・市町村

- 県内市町村の状況と、県・市町村の関係を概観。

3 問われている都道府県のあり方

- 都道府県は、地方分権一括法の施行による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た。
- 一方、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、小規模市町村に対する都道府県の役割が期待されている。
- 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も行われるようになった。
- 研究会は、都道府県のあり方について、次の4点を基本方針に調査・研究。
 - ① 住民へのサービスの最適化の実現
 - 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
 - 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
 - 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・研究を実施

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

- 地方自治法等における都道府県の機能・役割に関する考え方と、研究会における検証内容を概観。

2 今後の都道府県の機能・役割

(1) 都道府県の機能・役割に関する基本的な考え方

- 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
 - イ 国及び市町村との適正な役割分担
 - 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
- 地方自治法上、都道府県には「広域」「連絡調整」「補完」という三つの概念が規定されているが、極めて抽象度が高い。研究会として都道府県が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
 - 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
 - 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なお、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。一方、ウについては、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。

(2) 都道府県の機能・役割の新たな視点からみた類型

- 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事務は何なのかという視点で、新たな切り口から類型化。
 - ① 非常時に対応する危機管理
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。
 - ② 新しい課題に対する政策の試行的な実施
モデル事業というかたちでの先導的な取組を実施して、成果をその区域に

普及し、国に提案。

③ 受益と負担の広域的な調整

河川上流部の水源涵養と下流部の水の受益者との間の費用負担の調整。

④ 地域における利害調整

利害関係に直接関与せず、現場から距離を置いた「第三者機関」的な調整や裁定。市町村間の調整。

⑤ 一体的・総合的な環境保全・土地利用

連坦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。

⑥ 地域経済・地域産業の振興対策

広域的な観点からの、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。

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

個々の市町村が完結的に充足させることが困難な高度で専門的な行政ニーズへの対応。

⑧ 対象が市町村域を超えて移動するものの規制

建設残土等のように規制に差があると別の地域に移動してしまうと考えられるものなどの全域的な規制基準の設定。

⑨ 公的サービスを担う人材の育成・活用

市町村レベルでの人事管理が難しい専門職の交流などの仕組みづくりへのイニシアティブの発揮。ボランティア・NPO活動拠点整備。

3 市町村の態様に応じた都道府県の機能・役割

(1) 政令指定都市との関係

- 神奈川には、すでに横浜、川崎という二つの政令指定都市があり、さら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。
- 二重行政といわれている問題について、広域的な視点を必要とするものなどは、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、個別法令の趣旨に照らした検証が必要であるが、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。

- 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、半世紀近くを経てそれなりに定着しているという考え方もあるが、都道府県のあり方を考えるうえで避けて通れない問題。
- 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。
- 「特別市」的な制度を想定するときには、警察など、都道府県が現在行っている事務の取扱いが大きな課題。

(2) 市町村の態様に応じた多様な関係

- 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補完機能を高める方向で都道府県の役割をシフト。
- 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。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。特に、神奈川においては、市町村に応じた多様なあり方が想定されるとともに、高度、専門的な課題への対応が主になる。
- 地方制度調査会等で、小規模市町村に対する都道府県の補完が検討されているが、全国的にみて行財政能力の高い市町村で構成される神奈川県の場合、県全体からみると大きな位置は占めない。

4 国との関係

- さらなる権限移譲、国の関与の廃止・縮減、税財源の移譲をはじめ、国の決定についての地方の参画の確保、国直轄事業、公共事業関係長期計画に関するものなど、多くの課題が残されている。国は今後も地方分権を着実に推進すべき。

Ⅲ 都道府県制度改革論についての考え方

1 広域的自治体の制度類型

- 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り、都道府県の区域がもはや狭いとの指摘があり、また、市町村合併や特例的な扱いを受ける市の増加等により、都道府県の広域化についての議論が俄に熱を

帯び始めている。

- 都道府県合併、道州制、連邦制、広域連合等の広域的自治体制度について概観。

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は、次のような事項について検討を深めることが必要。(道州制の場合で検討)
 - 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。
 - ② 国の地方支分部局をどのように取り扱うか。
 - ③ 「道・州」は自治体でなければならないか。
 - ④ 基礎的自治体の規模はどの程度が適当か。
 - 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。
 - ⑥ 「道・州」の長の選出方法はどうあるべきか。
 - ⑦ 「道・州」の議決機関はどのようなかたちが適当か。
 - ⑧ 「道・州」や基礎的自治体の税財政制度はどうあるべきか。
- 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すべき。
- 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。

(2) 地域（都道府県）間の差異

- 都道府県間で、状況はまちまち。人口、面積、老年人口割合、地勢、他都道府県との大都市の連坦、域内市町村の態様、経済活動等を反映した税収、財政力等に差がある。

(3) 今後の都道府県改革はどうあるべきか

- 地域間格差の大きさに鑑みると、広域的団体の適正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」等に一拳に再編するこ

とは慎重であるべき。

- ただし、都道府県の自主的な合併・再編は、地域によっては選択肢の一つであり、合併へのハードルとなっている制度は改正されるべき。
- 広域的な行政課題に対しては、広域連合も選択肢の一つ。難しい場合には、とりあえずは、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当。各都道府県の利害が一致しない場合の仕組みとしては、EUの体制が参考になる。広域連合は地域版EU的なものを構想し得る。
- 長期的には、都道府県のあり方について、一国多制度の採用を検討すべき。

IV 神奈川県のある方

- 今後、市町村に対する県の役割は、他の都道府県と比べても、かなり濃淡が付く。
- 県の補完機能は薄れ、広域及び連絡調整機能という広域的自治体としてのコアの機能・役割を果たすことにシフト。
- 政令指定都市区域内における県行政のあり方は大きな課題であり、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ことが必要。
- 神奈川県における県域を超えた広域的行政課題は首都圏問題の比重が大きい。道州制等の導入は十分議論すべきであるが、七都県市首脳会議などによる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等多くの事項について検討を深め、当否を判断すべき。

おわりに

- 国と地方を通じて、地方分権改革を踏まえた職員の意識改革が重要。また、地方自治制度についても、すべての職員が、関心を持ち、自らの問題として考えてほしい。
- この調査・研究の結果を実際に今後の行政に反映していくためには、より実務的・具体的な検討、国の動向を踏まえた調査・研究が必要。また、我が国の地方自治制度の望ましい姿について、神奈川県から発信し、国全体の議論の中に参加していくべき。さらなる検討が継続されることを望む。