

神奈川県広域自治制度研究会

報 告 書

平成18年12月5日

(裏面余白)

はじめに

地方分権改革に伴う市町村の権限強化、市町村合併の進展、広域行政課題への対応の必要性などから現在の都道府県のあり方が問われているという認識のもと、神奈川県は、平成 16 年 3 月に策定した「地域主権実現のための中期方針」の中で、道州制等の将来の広域自治体のあり方について研究を深めることを掲げた。これに基づいて、「神奈川県広域自治制度研究会」は平成 16 年 6 月に設置され、平成 18 年度までの 3 年間にわたって、検討を進めてきた。

この間、平成 18 年 2 月には、第 28 次地方制度調査会が、国の役割を重点化して内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とする新しい政府像を確立するなどの見地から、道州制の導入が適当とする「道州制のあり方に関する答申」を内閣総理大臣に提出し、道州制をめぐる議論は大きく進展した。さらに、平成 18 年 9 月に発足した安倍内閣では、地方分権改革推進法案が国会に提出され、また、道州制担当大臣の設置、道州制ビジョンの策定が明言されるなど、広域自治制度改革に関する議論や取組みは、各方面でますます活発化することが予想される。

こうした中で、研究会は、一般論、抽象論ではなく、神奈川の地域特性や、神奈川県が直面している行政課題、政策課題の実態を踏まえた上で、都道府県改革のあり方を実務面から展望することが必要であると考え、ケーススタディを中心に研究を進めることとした。主な研究テーマとして平成 16 年度は広域連携の現状と課題、平成 17 年度は国・広域自治体・基礎自治体の現行の役割分担の課題及び広域自治体に期待される機能・役割を選定し、神奈川県における行政実務のケーススタディを踏まえた検討を行った。また、平成 18 年度は、2 年間のケーススタディで取り上げた行政分野について、首都圏における道州制を仮定して、その具体の効果と課題を整理した。

この報告書は、研究会の 3 年間にわたる調査研究の結果として、これからの広域自治体が果たすべき役割や、広域自治制度改革のあるべき方向性などを、神奈川県における行政実務を踏まえて示すものである。神奈川県は、全国 2 番目の人口を抱え、政令指定都市など特例的な権限を有する市が多く、また地方交付税の不交付団体が多いことや、首都東京に隣接するといった特徴を持つため、広域自治体のあり方に関する諸課題が、先鋭的に現れていると見ることができる。そのため、この研究報告は、広く将来の広域自治体のあり方を考える際にも活用できるものと考えている。

神奈川県には、この報告書の趣旨を踏まえ、広域自治体としての役割をしっかりと果たすとともに、将来の広域自治体のあり方について議論を深めていくことを期待する。

神奈川県広域自治制度研究会
座長 辻 琢 也

目 次

はじめに

I 研究の趣旨・背景	1
1 都道府県改革の必要性	1
2 広域自治制度改革をめぐる議論の動向	2
(1) 国の動向	2
(2) 全国知事会等の動向	3
(3) 神奈川県の実践	4
3 神奈川から発信する意義	4
II 広域連携の現状と課題	6
1 都県を越える広域連携の現状～事業分野別ケーススタディより～	6
(1) 広域防災（地震防災対策）	6
(2) 大気汚染対策（ディーゼル自動車対策）	6
(3) 廃棄物対策	6
(4) 悪質商法に対するネットワーク	7
(5) DV被害者の一時保護	7
(6) 国外からの観光客の誘致の促進	7
2 その他の広域連携	7
(1) 青少年の健全育成	7
(2) 首都圏以外の地域における広域連携	7
3 広域連携の課題と今後の方向性	8
(1) 成果と課題	8
(2) 今後の方向性	9
III 新たな広域自治制度の展望	10
1 現行制度における都道府県の役割と課題、あるべき役割分担の姿 ～行政分野別ケーススタディより～	11
(1) 国・都道府県・市町村が担う役割分担の現状	11
ア 産業振興分野	11
イ 雇用対策分野	14
ウ 道路行政分野	16
エ 河川行政分野	20
オ 教育行政分野（義務教育分野）	22
(2) 現行制度上の課題	24
ア 国と地方の役割分担が不明確	24
イ 国と地方を通じた行政システムとして非効率	24

ウ 実質的な国の関与が多い	24
(3) 広域自治体の担うべき役割	25
ア 産業振興・雇用対策分野	25
イ 道路行政・河川行政分野	26
ウ 教育行政分野（義務教育分野）	27
2 新たな広域自治制度の可能性	29
(1) 検討の前提	29
ア 前提とする制度内容	29
イ 前提とする区域	30
(2) 行政分野別の効果及び課題	31
ア 効果	31
(ア) 産業振興・雇用対策分野	31
(イ) 道路行政・河川行政分野	36
(ウ) 義務教育を中心とした教育行政分野	40
イ 課題	41
(ア) 産業振興・雇用対策分野	41
(イ) 道路行政・河川行政分野	42
(ウ) 義務教育を中心とした教育行政分野	43
(エ) 各分野共通の課題	44
(3) 新たな広域自治制度への期待	45
IV 新たな広域自治の構築に向けて	46
資料編	49

(裏面余白)

I 研究の趣旨・背景

1 都道府県改革の必要性

都道府県制度は、明治4年の廃藩置県に始まる。国の総合出先機関から、府県議会が設けられるなど、地方公共団体としての機能を充実し、戦後、公選知事制となったものである。平成12年の地方分権一括法により、法律上も知事が国の機関ではなくなるなど、制度的には都道府県の性格は大きく変わってきた。

一方で、市町村の数が、市制、町村制が施行された明治22年の15,859から、昭和、平成の大合併を経て、平成18年10月には1,819と約9分の1になったのに対し、現行の47都道府県の区域と構成は明治21年以来、約120年間ほとんど変わっていない。

こうした中、今、都道府県改革の必要性について議論されているが、その背景には、大きく3つの視点があるものと考えられる。

- ① 地方分権改革の流れ
- ② 市町村合併の進展と広域行政課題の増大
- ③ 国・地方を通じた行政改革の必要性

(地方分権改革の流れ～成熟した社会、福祉社会への対応～)

明治期以来の中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することにより、後発国であった日本の経済成長に貢献してきた。

戦後においても、全国総合開発計画、新産業都市、テクノポリス、リゾート法といったように、国が計画し、全国47都道府県が国の計画に基づいて事務事業を執行するといった手法が取られてきた。このシステム・手法は、全国的な開発・経済発展には寄与したと言えるが、全国画一的なまちづくりや乱開発を招くこととなったとの指摘もある。

現在の日本は、先進国の仲間入りを果たし、経済的には豊かになったと言われながらも、他方では少子高齢化の進展への対応や精神的な豊かさの実現が課題とされ、特色ある地域づくりが求められている。住民に身近な基礎自治体が、住民参加のもと、できるだけ多くの公共的な課題を解決できるようにし、国（中央政府）は、複雑化する国際社会への対応などに役割を重点化するという地方分権改革を求める流れの中で、広域自治体である都道府県の役割が改めて問われている。

(市町村合併の進展と広域行政課題の増大)

全国的に市町村合併が相当程度進み、基礎自治体である市町村にはその規模拡大とともに、様々な行政課題に対応する能力を高めていくことが期待されている。また福祉分野等での基礎自治体の役割がますます大きくなる中で、広域自治体である

都道府県の今後のあり方、政策の方向性が問われている。

一方で、国民生活・経済活動の広域化、情報化・国際化の中で、たとえば、首都圏では、ディーゼル自動車対策等の環境問題への対応や、防災・危機管理対策、青少年の健全育成問題、観光振興等、従来の都道府県の圏域を越えた行政課題も増大している。こうした課題の増大は、都道府県の区域を越えた広域的な連携・協力の重要性を提起するとともに、最近では、都道府県の規模自体を問い直すべきとの議論にもつながってきている。

(国・地方を通じた行政改革の必要性)

現行の国と地方の役割分担は、多くの行政分野について、国、都道府県、市町村がそれぞれ何らかの関与をし、そのことが責任の所在を不明確にし、人材と財源の配分の非効率化を招いているとの指摘がある。つまり、国と地方の役割分担は、法律上は規定されているものの、實際上、その役割分担に応じた国の関与のあり方が適切に整理されておらず、財源や人材についても、適切な配分がなされていないということである。こうした制度運営は、住民意向に沿った、政策や事業の臨機応変な決定・変更や、特色ある地域づくりの実施を阻害していると考えられ、効果的な国・地方の政府のあり方が求められている。

一方で、少子高齢化の一層の進展が見込まれ、社会保障分野をはじめとする行政需要、国民負担の増加が見込まれている。ところが、国及び地方の長期債務残高は、平成 18 年度末には 775 兆円に達すると見込まれている。これは、国及び地方の租税総額 86 兆円の 9 倍にあたり、財政健全化は国・地方ともに喫緊の課題として認識されている。

こうしたことを背景として、都道府県改革（広域自治制度改革）が求められている状況もある。

2 広域自治制度改革をめぐる議論の動向

広域自治制度改革については、過去から多くの議論が積み重ねられているが、平成 16 年 6 月に当研究会が設置された以降の主な議論等の動向は次のとおりである。研究会では、これらの動向を踏まえ、検討を進めてきた。

(1) 国の動向

ア 地方制度調査会

平成 16 年 3 月に設置された第 28 次地方制度調査会は、平成 18 年 2 月 28 日に「道州制のあり方に関する答申」を取りまとめ、内閣総理大臣に提出した。答申では、広域自治体改革を通じて、国と地方の双方の政府を再構築することを基本的な方向として示し、国は本来果たすべき役割を重点的に担い、内政は広く地方

自治体が担うという新しい政府像を確立するための具体策として「道州制の導入が適当」であるとして、道州制の基本的な制度設計を提示している。

イ 政府の取組み

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」については、2004年から「道州制の導入に関する検討」が掲げられ、2006年は、「道州制導入の検討を促進する」としている。また、平成18年9月26日に発足した安倍内閣は、道州制担当の内閣府特命担当大臣を置き、道州制の本格的な導入に向けた「道州制ビジョン」の策定を表明しており、政府における取組みは本格化している。

ウ 北海道における道州制特区

北海道では、平成16年4月と8月の2回にわたり、政府に道州制特区に向けた提案を行うなどの取組みが進められてきた。

こうした動きを受けて、平成18年5月19日に、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律案」が閣議決定され、国会で審議されている。この法案によれば、北海道以外でも、3つ以上の都府県の合併を前提に、新たな権限移譲が行われる仕組みが盛り込まれている。

(2) 全国知事会等の動向

ア 全国知事会道州制特別委員会

全国知事会においては、平成16年4月に道州制研究会、翌平成17年7月には道州制特別委員会が設置された。

特別委員会では、真の分権型社会を実現すべきとの観点から、道州制を含む広域自治体のあり方について議論を重ねた結果、平成18年6月に報告書「分権型社会における広域自治体のあり方」を取りまとめ、新たな広域自治体像として「道州制」の必要性を提起している。(※1)

(※1) なお、報告書には、現時点で道州制を導入する必要があるとの結論を出すのは時期尚早とする一部の知事の意見についても附記している。

イ 首都圏での取組み

首都圏における広域自治制度改革に向けた共同の取組みとしては、平成18年3月に埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県知事が「真の地方分権につながる広域自治体のあり方」について、四都県として検討していくことを合意している。

また、平成18年5月に開催された八都県市首脳会議(※2)において、八都県市として共同で道州制の研究に取り組むことが合意され、国と地方の役割分担及び道州制における大都市制度のあり方等について研究を行っている。

(※2) 昭和54年に六都県市首脳会議(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市)として発足。平成4年千葉市、平成15年さいたま市が加入。

(3) 神奈川県取り組み

ア 21世紀の県政を考える懇談会 道州制検討部会

神奈川県においては、平成16年6月に21世紀の県政を考える懇談会道州制検討部会を設置して、道州制のあり方とその実現に向けた検討を行った。同部会は検討結果を以下の5点にまとめている。

- ① 道州制は神奈川からこそ発信すべきである。
- ② 道州は地方自治体であるべきである。
- ③ 国が行う事務を憲法上に限定列挙し、その他の事務を地方の事務とすべきである。ただし、その過程においては、柔軟な態様も検討すべきである。
- ④ 道州の区割りの設定については、柔軟性を持たせたものとすべきである。
- ⑤ 都道府県から市町村への権限移譲を進めた先にある道州の役割を検討すべきである。

さらに、今後の検討課題として以下の5点を挙げている。

- ① 道州は現在の都道府県よりも規模・能力が拡大し、現行の国の地方支分部局などとの競合が考えられることから、国と道州の役割分担のあり方
- ② 道州制の導入に伴い、生活に身近な行政サービスがより一層、基礎自治体に移譲されると考えられることから、道州と基礎自治体の役割分担のあり方
- ③ 政令市、中核市、特例市が多く存在することから、大都市制度及び首都に隣接するという神奈川県の特性を踏まえた道州のあり方
- ④ 道州制の導入に伴い、広域自治体としての規模・能力が拡大することから、道州と国との関係及び国政参加のあり方
- ⑤ 長い年月にわたり定着してきた都道府県制度の改革は大きな課題となることから、道州制の導入に向けた道筋のあり方

3 神奈川から発信する意義

神奈川県は、47都道府県中第42位の約2,400平方キロメートルであるが、人口は第2位であり、約880万人(平成18年10月1日現在、「神奈川県人口統計調査(神奈川県企画部)」より)と、人口集中の度合いが高い。

また、神奈川県は首都圏に位置し、首都東京と密接な関係を有しており、通勤・通学や物流など首都圏としての社会・経済的一体性が強い。首都圏では、環境問題など多くの共通課題を抱えており、各種の広域連携の取り組みが進められている。

神奈川県内には、35の市町村があるが、政令指定都市が2(横浜市、川崎市)、中核市が2(横須賀市、相模原市。なお、藤沢市は中核市ではないが、人口要件を満たし、保健所設置市となっている。)、特例市が5(平塚市、茅ヶ崎市、厚木市、大和市、小田原市)と、人口規模が大きく特例的な扱いを受ける団体が多く、全人口の約8割を占めている。(※3) また、平成18年度は22の市町村が普通交付税の不交付団体となっている。

神奈川県と県内市町村間では、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。昭和 55 年には、県知事、県市長会会長、県町村会会長の三者で覚書を締結し、権限移譲等の推進を合意し、順次、実施してきたほか、平成 8 年には、県・市町村間行財政システム改革推進協議会を設置し、幅広い改革課題を議論し、成果を上げてきた。

このような神奈川県の状況は、都道府県改革への議論を促進するものと見ることができる。つまり、市町村の行財政能力の高さと権限移譲の実績、さらには多様な広域行政課題の存在とそれに対する広域連携の取組みの実績等は、都道府県改革の気運の高まりを促進するものであり、神奈川県において、都道府県改革について取り組む必要性は他の都道府県にもまして高いものと考えられる。

約 150 年前の横浜の開港以来、神奈川の地から多くの新たな文化が発信されてきた。また、約 30 年前に「地方の時代」を提唱したように、神奈川は地方分権推進の先頭に立ってきた。その神奈川から、将来の広域自治体のあり方について、実務に即した検討に基づき、新たな提案を発信していく意義は大きい。

(※3) 相模原市が城山町・藤野町と合併し、仮に藤沢市が中核市となった場合には、全人口の 9 割近くとなる。

Ⅱ 広域連携の現状と課題

現行都道府県制度が直面する課題の一つとして、都道府県の区域を越える広域行政課題の増大がある。広域行政課題に対しては、現在は、主として、法律上の制度ではなく、事実上の協力関係である八都県市首脳会議などの「広域連携」により対応が図られている。今後の広域自治制度のあり方を検討するに当たっては、この「広域連携」の現状と課題について分析しておく必要がある。

1 都県を越える広域連携の現状 ～事業分野別ケーススタディより～

研究会では、神奈川県が現在取り組んでいる八都県市首脳会議による首都圏における広域連携施策を中心に、県域を越えた広域連携施策についてケーススタディを実施し、現行の都道府県制度を前提とした広域課題への対応の可能性や課題・限界等について検討を行った。

(1) 広域防災（地震防災対策）

大規模地震災害等が発生した場合に、被災都県が単独で応急対策を実施するのは困難なことがあるため、八都県市首脳会議等を通じて、合同総合防災訓練の実施などの広域的な取組みを行っており、防災面での相互応援体制の整備等を図っている。

(2) 大気汚染対策（ディーゼル自動車対策）

自動車、特にディーゼル車からの排気ガスによる大気汚染が深刻な首都圏において、一都三県がディーゼル車のPM排出規制として、排出基準や規制対象車両等についてほぼ同一の内容の条例を制定し、八都県市として首都圏におけるディーゼル車の規制対応を図っている。また、規制以外の手法として八都県市連携によるエコドライブの推進にも取り組んでいる。

(3) 廃棄物対策

産業廃棄物の最終処分場の残余容量のひっ迫や不法投棄の増加など、廃棄物問題が深刻な状況にある首都圏において、首都圏ゴミゼロ型都市推進協議会、八都県市首脳会議、産業廃棄物不適正処理防止広域連絡協議会（通称：スクラム27）を通じて、廃棄物の減量化、資源化、適正処理の推進や不法投棄の防止対策など、広域的に連携した取組みを進めている。

(4) 悪質商法に対するネットワーク

広域的に悪質な取引行為等を行う事業者に対応し、消費者被害の未然・拡大防止等を図るため、四都県悪質事業者対策会議を設置し、問題のある事業者に関する情報交換や都県の連携による行政指導、行政処分などを実施している。

(5) DV被害者の一時保護

DV(ドメスティック・バイオレンス:夫婦間、パートナー間の暴力)被害者は、加害者からの追求を逃れるため、県内だけでなく都県域を越えて一時保護に至るケースがあり、DV被害者をスムーズに支援するために広域的な連携が行われている。たとえば、関東ブロック婦人相談所長連絡会では、婦人相談所の一時的保護所としての相互広域利用の申し合わせをしている。

(6) 国外からの観光客の誘致の促進

都県が単独で外国人旅行者を誘致するよりも、近隣都県が連携し、それぞれの観光資源をPRし、プロモーション活動を展開することが効果的であることから、富士箱根伊豆国際観光テーマ地区推進協議会や一都三県観光担当課(室)長会議による広域モデルルートの開発や広報宣伝など、広域的に連携した取組みを進めている。

2 その他の広域連携

神奈川県は、研究会がケーススタディにより検討したもの以外にも、数多くの広域行政課題に対して、広域連携による対応を図っている。ここで、そのすべてを挙げることはできないが、研究会として、特に注目したものは次のとおりである。

(1) 青少年の健全育成

八都県市は、平成16年5月の首脳会議において、青少年の健全育成に向けた取組みについては、一都三県の条例による規制の強化や共通化を政令指定都市の協力のもとで実施することを確認した。その後、条例改正に向けた方向性を検討した結果、平成16年11月の首脳会議において、有害図書の区分陳列基準の設置などについて、共通で条例の強化・共通化に取り組むこととし、平成17年3月までに、各都県の条例改正が行われた。

(2) 首都圏以外の地域における広域連携

神奈川県の西部地域において県境を接する山梨県、静岡県、とりわけ富士・箱根・伊豆地域においては、豊かな自然や歴史的遺産に恵まれていることから、山

梨・静岡両県や圏域市町村と連携して、観光客の誘致に向けた取組みを強化するなど、富士箱根伊豆交流圏の整備を進めている。

また、三県の知事が直接、広域的な行政課題について意見交換を行う場として、平成 18 年度から「山梨・静岡・神奈川三県サミット」を開催し、富士山火山・地震・河川など「防災対策」、外国人観光客の誘致推進など「観光振興」、広域交通網の整備など「交通体系整備」、廃棄物不法投棄対策など「環境対策」等について協議することとした。

3 広域連携の課題と今後の方向性

(1) 成果と課題

首都圏における広域連携については、現行制度下においても、様々な分野で取り組まれており、県域を越える行政課題に対して一定の成果をあげていることが確認できる。

しかし、一方で、次のような課題も指摘できる。

- ・ 都県を越える広域的な災害が生じた場合には、情報や指揮命令系統を一元化することが望ましいが、広域連携においては一定の限界がある。
- ・ 大気汚染対策（ディーゼル自動車対策）については、平成 11 年 11 月の七都県市首脳会議において既に意見交換が始められていたが、最終的に、一都三県でほぼ同一の内容の条例を施行したのは、平成 15 年 10 月であった。
このように、自治体間での施策の調整や、最終的な意思決定に時間を要してしまうという課題がある。
- ・ 各都県が進める観光振興についての考え方が自治体ごとに異なるため、効果的な観光戦略の展開が困難な場合がある。
また、廃棄物対策のように、各都県の状況の違いが大きく、規制のあり方等、対応の考え方が一致しない分野や自治体間で利害が対立する課題等については、解決に向けた意思決定が困難であったり、利害が対立しない範囲に連携関係がとどまってしまうという課題がある。
- ・ 悪質な取引行為等を行う事業者への対応として、都県が連携して行政処分を行うに当たっては、都県間での被害状況の差異や処分の優先度について、都県間の調整に時間を要する。
- ・ DV 被害者の自立支援は、生活保護法等、既存の法律や制度の活用が重要となるが、そうした関係諸制度は市町村が実施していることが多く、その運用が

異なることがあるため、広域連携をスムーズに進められない場合がある。

このように、広域連携を進める上で、市町村の実態をよく把握し、市町村と連携を図りながら進めることも重要である。

(2) 今後の方向性

都道府県の区域を越えた広域行政課題について、現状は、制度改革による対応ではなく、「広域連携」という関係自治体の事実上の協力関係により対応が図られ、一定の成果が上げられている。そこで、広域行政課題への対応としては、まずは、広域連携の強化に取り組んでいくべきである。

八都県市首脳会議については、その事務局機能の強化（首都圏連合協議会事務局の設置）が図られつつあり、平成 18 年 11 月には、民間も含めた首都圏連合フォーラムが開催された。また、山梨・静岡・神奈川三県の連携・強化も図られる方向にある。このように、神奈川県では、広域連携の体制強化に取り組んでいるが、引き続き関係自治体間の連携を強化し、直面する課題をひとつひとつ解決していくことが重要である。

一方、広域連携には前述のような課題があり、事実上の協力関係という緩やかな体制のもとで広域行政課題に対応することには限界がある。地域のニーズに根ざした広域連携の実績を積み重ねていくことは重要だが、それと平行して、そうした取組みの中から課題を検証し、国と地方のあり方（中央政府と地方政府のあり方）を含めた、将来の広域自治制度のあり方を展望する作業も行うべきである。

Ⅲ 新たな広域自治制度の展望

神奈川から将来の広域自治体のあり方を提案するためには、その前提として、現行の都道府県制度における役割分担の現状と課題などを踏まえる必要がある。研究会では、現行制度における都道府県の役割と課題について、具体的な行政分野、行政課題を対象にしたケーススタディを通じ、実務に即した検討を行った。

なお、都道府県の機能・役割については、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」が平成15年3月にまとめた最終報告において、9つの類型(※4)を提示している。また、全国知事会の「自治制度研究会」も、平成13年7月に、6つのメルクマール(※5)を設定している。これらは、いずれも、現行制度の下における都道府県の役割を市町村との関係で整理したものである。研究会では、こうしたこれまでの検討経緯にも留意しながら、特に国との役割分担に重点を置いて、広域自治体の役割の具体的な検討を行った。

(※4) 都道府県の機能・役割の新たな視点からみた類型

- ① 非常時に対応する危機管理
- ② 新しい課題に対する政策の試行的な実施
- ③ 受益と負担の広域的な調整
- ④ 地域における利害調整
- ⑤ 一体的・総合的な環境保全・土地利用
- ⑥ 地域経済・地域産業の振興対策
- 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
- ⑧ 対象が市町村を越えて移動するものの規制
- ⑨ 公的サービスを担う人材の育成・活用

(※5) 地方が処理すべき事務のうちで、都道府県が処理すべき事務であるか否かを判断する際の基準

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

1 現行制度における都道府県の役割と課題、あるべき役割分担の姿 ～行政分野別ケーススタディより～

現行の国、都道府県（広域自治体）、市町村（基礎自治体）の役割分担は、その企画立案から実施までを専ら国が担っている外交、防衛、通貨等の事務を除くと、大まかにいえば、① 国、都道府県、市町村がそれぞれ企画立案から実施までを担っている「重複」的な事務、② 事務事業の実施について、規模や効果、影響などを考慮して、国、都道府県、市町村が「分担」している事務、③ 国は専ら全国一律の基準等を定め、事業の実施については、専ら都道府県、市町村が担っている「重層」的な事務に区分できる。（※6）

研究会では、「重複」的な事務が含まれるものとして「産業振興分野」及び「雇用対策分野」を、「分担」して事務を実施しているものとして「道路行政分野」及び「河川行政分野」を、「重層」的な事務が含まれるものとして「教育行政(義務教育)分野」を選定し、各分野における都道府県の役割と課題をケーススタディにより明らかにするとともに、それを踏まえて都道府県が担うべき新たな役割分担の姿を地方分権推進の観点から検討し、次のとおり一定の整理を行った。

（※6）参考：第28次地方制度調査会 第24回専門小委員会資料「国と道州の役割分担のメルクマール(試案)」

（1）国・都道府県・市町村が担う役割分担の現状

ア 産業振興分野

【国】

経済産業省では、「新事業創出促進法」や「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法」（以下「地域産業集積活性化法」という。）、「中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律」等の制定、「新産業創造戦略」や「経済成長戦略大綱」等の策定など、経済環境の変化等を踏まえた政策の立案とその政策目的の実現に向けた法制度の整備などを行っている。

また、地方経済産業局では、産業クラスター計画の推進を通じ、地域における産学官のネットワーク形成・拡充や、起業家育成施設の整備等インキュベーション機能の強化など、具体的な施策を展開している。

【都道府県】

都道府県では、地域の資源や特性を活かした新産業施策を推進している。

神奈川県では、地域産業集積活性化法に基づき、東京都と共同で計画を策定し、ものづくり企業の集積している東京都大田区、品川区、神奈川県横浜市、川崎市、相模原市、大和市の2区4市の地域において、産学公の連携や本集積地の活性化を図っている。

また、中小企業新事業活動促進法に基づき、財団法人神奈川中小企業センターを中核的支援機関に認定し、同機関を中心に地域プラットフォームを整備すると

ともに、研究機関の集積のメリットを産業活動に十分生かせるよう、県産業技術センターなどの公設試験研究機関などを中心に、産学公の技術交流や共同研究を進めている。

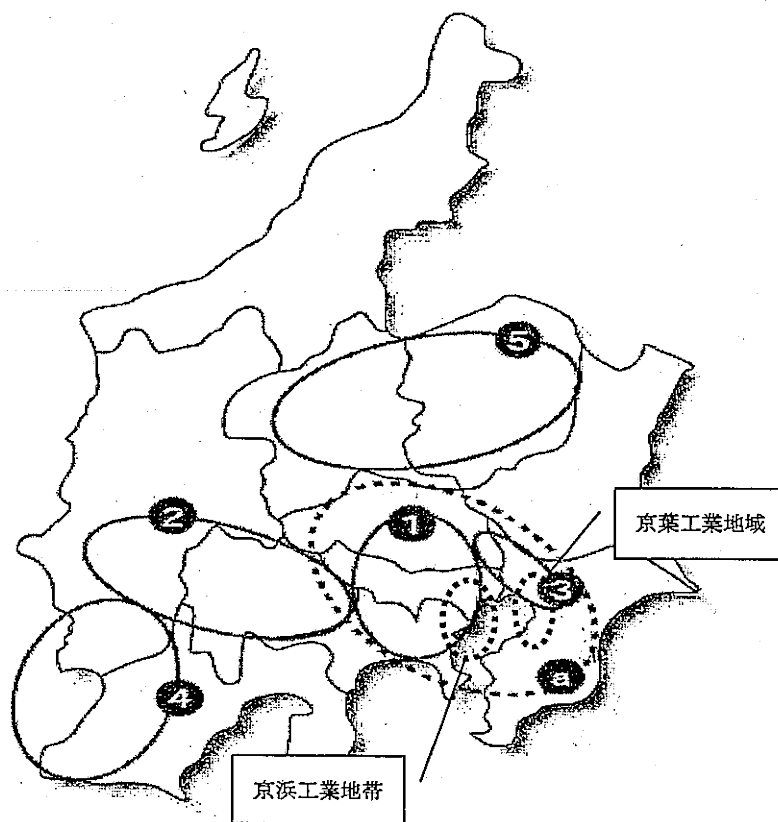
さらには、かながわサイエンスパークをはじめとするインキュベート施設の整備などにも先駆的に取り組み、県外から企業を誘致し、県内企業の再投資を促進する総合的な取組みとして、「神奈川県産業集積促進方策（インベスト神奈川）」による企業誘致の促進などを行っている。

【市町村】

政令指定都市は、中小企業新事業活動促進法において、都道府県と同様に、「事業環境整備構想」を作成し、中核的支援機関の認定をすることができるとされている。その他の市町村のうち、比較的規模の大きな市では、市独自の「産業振興ビジョン」を策定したり、インキュベート施設の整備、金融支援などの新産業振興施策を行っているところがある。

区分	主な役割分担の現状	
国等		<経済産業省> ○ 経済環境の変化等を踏まえた政策立案及び法制度の整備 <地方経済産業局> ○ 産業クラスター計画・研究開発支援など具体的な施策の展開 <その他省庁> ○ 国土（形成）計画（国土交通省）、情報通信分野における地域科学技術振興（総務省「知的クラスター創成事業」（文部科学省）、日本版SBIIR（関係7省） <独立行政法人・政府系金融機関等> ○ 研究開発支援・人材育成支援・事業化支援・金融支援・企業誘致 等 （中小企業基盤整備機構・NEDO・JETRO・中小企業金融公庫 等）
広域自治体		○ 「基盤的技術産業集積活性化計画」・「特定中小企業集積活性化計画」の作成 ○ 「事業環境整備構想」の作成及び地域プラットフォームの整備 ○ 研究開発支援・人材育成支援・事業化支援・金融支援・企業誘致 等
基礎自治体	政令指定都市	○ 「事業環境整備構想」の作成及び地域プラットフォームの整備 ○ 研究開発支援・人材育成支援・事業化支援・金融支援・企業誘致 等
	その他市町村	（比較的規模の大きな市） ○ 独自の「産業振興ビジョン」の策定 ○ 研究開発支援・人材育成支援・事業化支援・金融支援・企業誘致 等

- 経済産業省関東経済産業局管内の産業クラスター計画
 (「神奈川県広域自治制度研究会 平成 17 年度末まとめ」より)



<地域産業化活性プロジェクト>

- ① 首都圏西部地域 (TAMA) [社団法人首都圏産業活性化協会]
 (埼玉県南西部、東京都多摩地区、神奈川県中央部等の地域)
- ② 中央自動車道沿線地域 [中央自動車道沿線地域新規産業創出推進協議会]
 (山梨県甲府周辺から長野県諏訪周辺までの中央道沿線を中心とした地域)
- ③ 東葛・川口地域 [東葛・川口地域新産業創出推進ネットワーク]
 (千葉県東葛地区、埼玉県川口地区を中心とした地域)
- ④ 三遠南信地域 [三遠南信バイタライゼーション協議会]
 (静岡県遠州地域、長野県南信地域、愛知県東三河地域を中心とした地域)
- ⑤ 首都圏北部地域 [首都圏北部地域産業活性化推進ネットワーク]
 (栃木県及び群馬県の全域)

<情報ベンチャーの育成>

- a 首都圏情報ベンチャーフォーラム
 (首都圏全域)

出典：関東経済産業局業務紹介パンフレット (一部加筆)

イ 雇用対策分野

【国】

平成 12 年の地方分権一括法の施行以前は、雇用対策分野に係る事務のほとんどが公共職業安定所(以下、「ハローワーク」という)で行われ、都道府県の事務は、機関委任事務である公共職業安定所長の指揮監督などにとどまっていた。また、機関委任事務を処理するため、都道府県の職業安定部門に置かれた地方事務官は、都道府県知事の指揮監督下にあった。

地方分権一括法の施行により、機関委任事務が廃止され、地方事務官が処理していた事務は国が直接実施する事務と変更された。

こうした経緯から、現在、国は、雇用の創出・安定や労働者の職業能力の向上等の雇用対策に係る基本方針の策定、ハローワークの全国的なネットワークによる無料職業紹介事業や、失業手当の給付などの雇用保険事業、国の独立行政法人である雇用・能力開発機構における離転職者に対する職業訓練事業などを実施している。

【都道府県】

都道府県では、当該地域の雇用失業情勢を改善するため、若年者、中高年齢者、障害者雇用対策事業や、都道府県が自ら行う行政施策に附帯する無料職業紹介事業、学卒者・在職者等に対する職業訓練事業などを実施している。

神奈川県では、国や市町村、関係団体等と連携しながら、「かながわ若者就職支援センター」における卒フリーター就職塾などの若年者雇用対策のほか、中高年齢者や障害者に対する雇用対策として、中高年キャリアカウンセリング事業や、「障害者就労相談センター」における個別就労支援サービスなどを実施している。また、職業能力開発事業としては、県立高等職業技術校等において、新規学卒者、離転職者や企業の在職者を対象とした職業訓練等を実施している。

また、「八都県市雇用・就業対策協議会」など、埼玉県、千葉県、東京都等の近隣自治体と連携した雇用対策にも取り組んでいる。

【市町村】

市町村は、国や都道府県等と連携し、その規模や能力に応じて、職業相談会や再就職支援事業、インターンシップ事業、及び学童保育事業の実施等による仕事と子育ての両立支援事業など、各種雇用、就業に関する住民に身近な雇用対策に取り組んでいる。

政令指定都市では、主に就業相談やキャリアカウンセリングなどの就労支援を行うとともに、高等職業技術校における職業訓練等を実施している。

その他の市町村でも、比較的規模の大きな市で無料職業紹介事業を実施している他、多くの市町村が、若年者や中高年齢者等を対象とした労働相談や就職支援セミナーを実施するなど、地域住民ニーズに対応した雇用対策に取り組んでいる。

区分	主な役割分担の現状
国	<ul style="list-style-type: none"> ○ 全国画一的な計画・基準の策定 ○ 無料・有料職業紹介事業の申請に係る許認可及び指導、監督 ハローワークによる無料職業紹介事業 ○ 雇用保険事業（失業給付支給、雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業） ○ 若年者雇用対策事業（若者の自立・挑戦のためのアクションプランの推進等） ○ 高齢者雇用対策事業（再就職の促進、就業の機会の確保等） ○ 障害者雇用対策事業（職業リハビリテーションの推進等）
広域自治体	<ul style="list-style-type: none"> ○ 国への届出による無料職業紹介事業 ○ 若年者雇用対策事業（かながわ若者就職支援センター運営等） ○ 高齢者雇用対策事業（中高年職業相談推進事業等） ○ 障害者雇用対策事業（障害者職業相談推進事業等） ○ 高等職業技術校等における職業能力開発事業
基礎自治体	<ul style="list-style-type: none"> ○ 国への届出による無料職業紹介事業 ○ 若年者雇用対策事業（就職活動準備セミナー、インターンシップ事業等） ○ 高齢者雇用対策事業（高齢者職業相談事業、再就職支援事業等） ○ 障害者雇用対策事業（障害者合同面接会、障害者職業相談会等）

□ 公共職業能力開発施設等の概要

（厚生労働省職業能力開発局「平成 17 年度版 応援します 能力開発」より）

区分	概要	設置主体	施設数
職業能力開発校	離転職者、在職者、学卒者等に対する職業訓練を総合的に実施する施設です。	都道府県 市町村	186 1
職業能力開発短期大学校	高等学校卒業者、在職者等に対し、高度な職業訓練を実施する施設です。	独立行政法人 雇用・能力開発機構 都道府県	1 9
職業能力開発大学校	高等学校卒業者、在職者等に対し、先導的・中核的な高度職業訓練を実施する施設です。	独立行政法人 雇用・能力開発機構	10
職業能力開発促進センター	離転職者及び在職者に対する短期の職業訓練を実施する施設です。	独立行政法人 雇用・能力開発機構	62
障害者職業能力開発校	障害者に対する職業訓練を専門的に実施する施設です。	国 都道府県	13 6
合計			288
職業能力開発総合大学校	職業訓練指導員の養成及び先導的・中核的な高度職業訓練を行う施設です。	独立行政法人 雇用・能力開発機構	1

ウ 道路行政分野

【国】

国土交通大臣は、一般国道のうち指定区間内の道路管理者となっており、当該道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理を行っている。

なお、一般国道の指定区間外の新設、改築についても、道路法上は、国土交通大臣が行うことが原則となっているが、実態は、都道府県又は政令指定都市が行っている。

また、高速自動車国道についても、国土交通大臣が道路管理者となっている。

ただし、高速自動車国道については、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構及び東日本、中日本、西日本高速道路株式会社等が権限を代行している(※7)。

(※7)なお、道路公団の民営化後の新会社による高速自動車国道の整備を補完するため、国と地方の負担により、国土交通大臣が整備を行う新直轄方式による整備手法が平成15年度より導入されている。

費用負担の面においては、管理の具体的な内容によって、次のとおりとなっている。

<新設・改築>

一般国道の新設又は改築を国が行う場合は、国はその費用の2/3を負担する。また、都道府県が行う場合は、国はその費用の1/2を負担する。

<維持、修繕その他の管理費用>

一般国道の維持、修繕その他の管理に要する費用は、指定区間内に係るものについては、その費用の5.5/10を負担し、指定区間外の修繕に係るものについては、道路管理者(都道府県及び政令指定都市)に1/2以内を補助することができることとされている。

道路構造の基準については、国は、道路法、道路構造令等により、幅員、建築限界、線形などの事項について、道路の種類、道路の存する地域(地方部と都市部の別)、地形(平地部と山地部の別)、計画交通量等に応じて、道路の構造の基準を定めている。

【都道府県】

都道府県は、一般国道のうち指定区間外及び都道府県道(いずれも政令指定都市内の区域を除く。)の道路管理者となっており、指定区間外の一般国道及び都道府県道については、新設、改築、維持、修繕その他の管理を行っている。神奈川県は、平成18年4月1日現在で、一般国道と都道府県道を合わせて1,303kmの管理を行っている。

費用負担の面においては、管理の具体的な内容によって、次のとおりとなっている。

<新設・改築>

都道府県は、都道府県道の管理に関する費用負担をする。また、国が一般国

道の新設又は改築を行う場合は、その費用の 1/3 を都道府県が負担する。都道府県が一般国道の新設又は改築を行う場合は、その費用の 1/2 を都道府県が負担する。神奈川県は平成 18 年度予算額は、新設・改築費用で 520 億円となっている。

＜維持、修繕その他の管理費用＞

一般国道の維持、修繕その他の管理に要する費用は、指定区間内に係るものについては、都道府県がその費用の 4.5/10 を、指定区間外に係るものについては、その費用を負担する。

神奈川県は平成 18 年度予算額は、維持管理費用で 120 億円となっている。

【市町村】

政令指定都市は、一般国道のうち指定区間外、都道府県道（いずれも政令指定都市内の区域に限る。）及び市道の道路管理者となっており、指定区間外の一般国道、都道府県道及び市道については、新設、改築、災害復旧事業、維持、修繕その他の管理を行っている。

その他市町村は、市町村道の道路管理者となっており、当該道路の新設、改築、災害復旧事業、維持、修繕その他の管理を行っている。

費用負担の面においては、政令指定都市は、市町村道の管理に関する費用を負担し、また、一般国道及び都道府県道の政令指定都市区域内に関して都道府県と同様に負担する。その他の市町村は、市町村道の管理に関する費用を負担する。

区分	主な役割分担の現状
国	<p>＜道路管理＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 一般国道の指定区間内の道路管理者 ○ 一般国道の指定区間内の新設、改築、維持、修繕その他の管理 <p>＜費用負担＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 一般国道の新設又は改築費用は、指定区間内は 2/3 を、指定区間外は 1/2 を負担 ○ 一般国道の維持、修繕その他の管理費用は、指定区間内は 5.5/10 を負担し、指定区間外について 1/2 以内を補助できる <p>＜その他＞</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 道路構造基準の設定

<p>広 域 自 治 体</p>	<p><道路管理></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 一般国道の指定区間外及び都道府県道（政令指定都市の区域を除く）の道路管理者 ○ 一般国道の指定区間外及び都道府県道（政令指定都市の区域を除く）の新設又は改築及び維持、修繕その他の管理 <p><費用負担></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 一般国道の指定区間内の新設又は改築費用の 1/3 を負担（政令指定都市の区域を除く） ○ 一般国道の指定区間内の維持、修繕その他の管理費用の 4.5/10 を負担（政令指定都市の区域を除く） ○ 一般国道の指定区間外及び都道府県道の新設又は改築及び維持、修繕その他の管理費用を負担（政令指定都市の区域を除く）
<p>基 礎 自 治 体</p>	<p><道路管理></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 一般国道の指定区間外及び都道府県道（政令指定都市の区域内に限る）並びに市道の道路管理者 ○ 一般国道の指定区間外（政令指定都市の区域内に限る）の維持、修繕その他の管理 ○ 都道府県道（政令指定都市の区域内に限る）及び市道の新設又は改築及び維持、修繕その他の管理 <p><費用負担></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 一般国道の指定区間内（政令指定都市の区域内に限る）の新設又は改築費用の 1/3 を負担 ○ 一般国道の指定区間内（政令指定都市の区域内に限る）の維持、修繕その他の管理費用の 4.5/10 を負担 ○ 一般国道の指定区間外及び都道府県道の新設又は改築、維持、修繕その他の管理費用を負担（政令指定都市の区域内に限る）
<p>そ の 他</p>	<p><道路管理></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村道の道路管理者 ○ 市町村道の新設又は改築及び維持、修繕その他の管理 <p><費用負担></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村道の新設又は改築及び維持、修繕その他の管理費用を負担

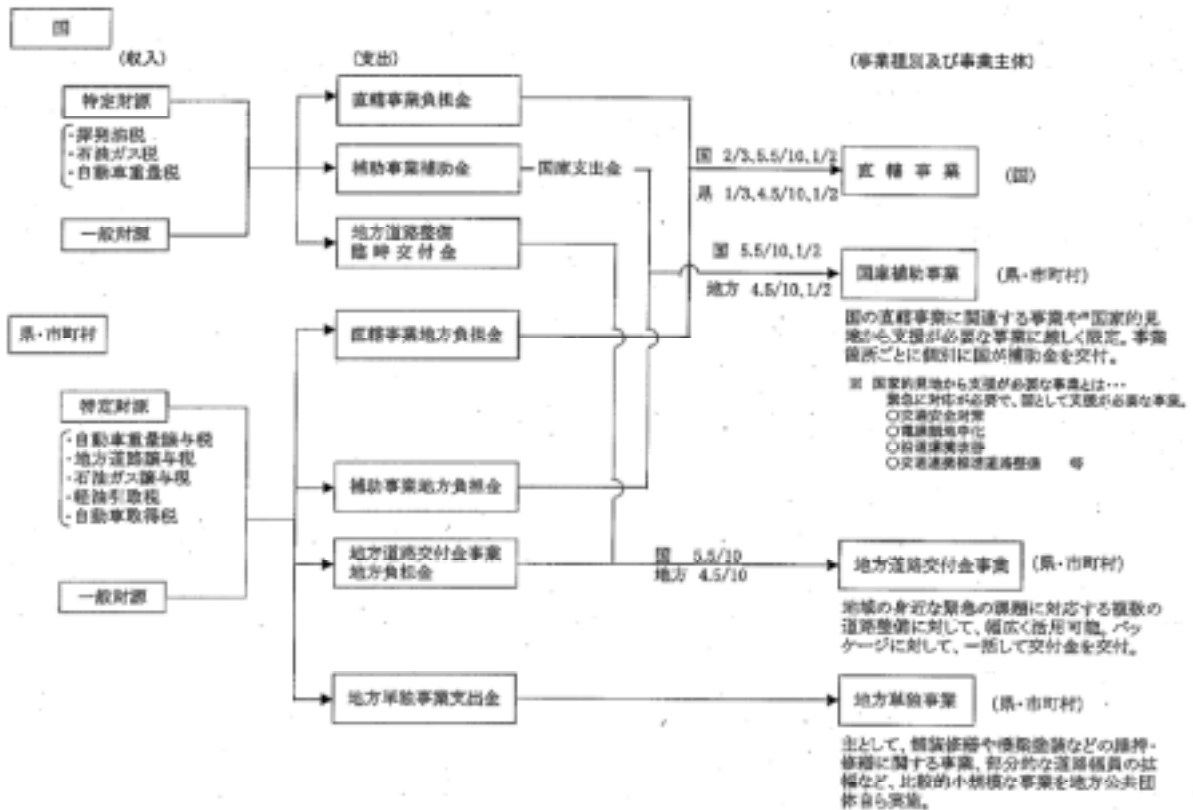
□ 管理の内容と主体（第13回研究会資料より(H17. 10. 12)）

管理の内容 道路の種類	新 設	改 築	災害復旧	修 繕	維 持	その他の管理	
						工事に伴うもの	その他
高速自動車国道	国土交通大臣	同 左	同 左	同 左	同 左	同 左	同 左
一般国道 指定 区内	国土交通大臣	同 左	同 左	同 左	同 左	同 左	同 左
一般国道 指定 区外	都道府県又は 国土交通大臣	同 左	同 左	同 左	都道府県	都道府県又 は国土交通 大臣	都道府県
都道府県道	都道府県	同 左	同 左	同 左	同 左	同 左	同 左
市町村道	市町村	同 左	同 左	同 左	同 左	同 左	同 左

(備考)

- * 高速自動車国道等の権限代行については、道路の種類と管理者の説明資料の備考を参照。
- * 「新築」とは、道路法上の道路を新たに設けることを言い、「改築」とは、既設の道路法の道路の効用、機能等を原状より良くなるための工事をいい、「災害復旧」とは、災害によって被害を受けた施設を原形に復旧する工事をいい、「修繕」とは、当該施設した構造を保持、回復する工事をいい、「維持」とは、雨水、除雪、除草等反復して行われる道路の機能保持のための行為をいい、「その他の管理」とは、上記の管理行為の他の道路管理行為一般を総称してのもので、道路区域の決定及びその告示、占用関係事務、監督処分等をいう。
- * 指定区外の国道の新設、改築を国土交通大臣が行う場合は、あらかじめ当該道路の工事の種類等を告示する必要があり、道路管理者である都道府県が行う場合は、国土交通大臣の認可を受ける必要がある。また、場合によっては、災害復旧及び修繕についても国土交通大臣が行うことができる。
- * 政令市の区域内の一般国道（指定区外）及び都道府県道については、都道府県とあるのは政令市と読み替える。

□ 道路事業の負担関係（第14回研究会資料より(H17. 11. 8)）



エ 河川行政分野

【国】

国土交通大臣は、一級河川の管理を行うこととされている。ただし、指定区間（国土交通大臣が指定する区間）内の一級河川の通常の管理については、都道府県又は政令指定都市の長に委ねている。一級河川のうち国土交通大臣管理区間である指定区間外の区間については、一般に直轄管理区間と呼ばれている。

なお、指定区間内であっても、発電や取水量1日最大2,500m³以上又は給水人口1万人以上の水道など事業のために行う水利用（以下「特定水利使用」という。）に関する許可などについては、都道府県又は政令指定都市の法定受託事務の範囲に含めず、国土交通大臣が行っている。

費用負担の面では、河川管理に要する費用は、一級河川に係るものは国、二級河川に係るものは都道府県が負担するのが大原則である。しかし、河川法及び他の法律に特例規定が様々ある。

一級河川の指定区間内の管理に関する費用は、都道府県の負担とされ、当該費用のうち修繕に関する費用など一部について、国が補助することができるとされている。

【都道府県】

都道府県は、一級河川の指定区間内の通常の管理、及び二級河川（いずれも政令指定都市が管理する区間を除く。）の管理を行っている。神奈川県内では、平成18年4月1日現在、二級水系は酒匂川水系、境川水系、金目川水系など23水系、二級河川は80河川、1湖が指定され、延長は515.68kmとなっている。

費用負担の面では、都道府県は、管理する二級河川と一級河川の指定区間内について費用を負担するとともに、一級河川の指定区間外についても、国直轄事業負担金として、管理に関する費用の1/2、改良工事に関する費用の1/3、維持修繕に関する費用の4.5/10を負担している。また、国は、国庫補助事業の、二級河川と一級河川の指定区間内の改良工事に関する費用の1/2、一級河川の指定区間内の修繕に関する費用の1/3を負担している。

神奈川県においては、平成18年度当初予算では、河川管理に関する費用は、約253億円であり、そのうち、国直轄事業負担金は約35億円となっている。

【市町村】

政令指定都市については、準用河川及び普通河川の管理を行うとともに、平成12年の河川法の一部改正により、都道府県と同様、その区域内の一級河川の指定区間内の通常の管理及び二級河川のうち、都道府県知事が指定する区間の管理（※8）を行っている。

費用負担の面においては、政令指定都市については、準用河川及び普通河川の管理に関する費用を負担するとともに、政令指定都市の区域内の一級河川の指定区間内及び二級河川の管理に関する費用について、都道府県と同様に負担する。

政令指定都市以外の市町村は、準用河川及び普通河川の管理に関する費用を負担する。なお、国は、補助事業の準用河川の改良工事に関する費用の 1/3 を負担している。

(※8) なお、神奈川県下ではこの区間指定は行っていない。

区分	主 な 役 割 分 担 の 現 状	
国		<河川管理> <input type="radio"/> 一級河川の河川管理者 <input type="radio"/> 一級河川の指定区間の内外を問わず、特定水利利用の許可 <費用負担> <input type="radio"/> 一級河川の指定区間外の管理費用を負担 <input type="radio"/> 一級河川の指定区間内の管理費用を補助
広域自治体		<河川管理> <input type="radio"/> 一級河川の指定区間内及び二級河川（政令指定都市が管理する区間を除く）の河川管理並びに二級河川の河川管理者 <費用負担> <input type="radio"/> 一級河川の指定区間内及び二級河川の管理費用を負担（政令指定都市が管理する区間を除く） <input type="radio"/> 一級河川の指定区間外の管理費用の 1/2、改良工事費用の 1/3、維持修繕費用の 4.5/10 を負担
基礎自治体	政令指定都市	<河川管理> <input type="radio"/> 一級河川の指定区間内及び二級河川（政令指定都市が管理する区間に限る）の管理並びに準用河川の河川管理者 <費用負担> <input type="radio"/> 一級河川の指定区間内及び二級河川（政令指定都市が管理する区間に限る）並びに準用河川の管理費用を負担
	その他	<河川管理> <input type="radio"/> 準用河川の河川管理者 <費用負担> <input type="radio"/> 準用河川の管理費用を負担

オ 教育行政分野（義務教育分野）

【国】

国は、国民の教育を受ける権利や教育の機会均等の保障、無償の義務教育の提供、教育水準の維持向上のためとして、各種の法令等により全国的な基準や標準を設定している。

具体的には、小・中学校の「設置基準」や「学級編制や教職員定数の標準」、「教員免許の基準」、学習指導要領などの「教育課程の基準」等を設定している。

また、「義務教育費国庫負担制度」による教職員給与費の1/2負担（平成18年4月1日からは1/3負担）や、学校施設建設費の「国庫負担」、「教科書の無償給与」、さらには、教育内容や学校運営について、地方自治体に対する「指導・助言・援助」などを行っている。

【都道府県】

広域自治体は、盲・ろう・養護学校の設置・管理・運営や都道府県内の教職員定数、学級編制基準の設定、政令指定都市を除く市町村立小・中学校教職員の任命と県費負担教職員の服務基準の設定、教育内容に関する市町村に対する指導・助言・援助を行っている。

また、県費負担教職員制度により、政令指定都市を除く市町村立小・中学校教職員の給与の決定及び区域内全ての市町村立小・中学校教職員の給与の負担を行っている。

神奈川県では、不登校対策を推進するため、地域の不登校対策の中核的役割を担う市町村の「教育支援センター」へ、県単独措置による専任教員を配置するとともに、県立総合教育センターに不登校訪問スタッフスーパーバイザーを配置し、市町村の支援を行っている。また、「いじめ」、「暴力行為」、「不登校」などの未然防止や早期解決を図るため、政令指定都市を除く3学級以上の全中学校及び県立高等学校拠点校へのスクールカウンセラーの配置や教育相談コーディネーターの養成による教育相談体制の充実、サポートチームによる問題行動のある児童生徒に対する地域支援システムづくりを進めている。

【市町村】

市町村（政令指定都市を除く）は、小・中学校の設置・管理・運営、教職員の服務監督、教科書採択や生徒指導、学習指導などを行っている。政令指定都市はこれらに加え、県費負担教職員の「任命」や「給与の決定」を行っているが、給与負担は一般の市町村と同様に都道府県が行っていることから、いわゆる「ねじれ現象」が生じている。

また、一部の市町村では、地域の特色ある教育を行うため、市町村が単独の予算措置で教職員を任用している場合があり、外国人の英語科教員を常勤職員として採用するなど、実践的な国際理解教育を行っているところもある。

区分		主 な 役 割 分 担 の 現 状 (義務教育)
国		<p><学校設置> ○小中学校等の設置基準の設定 ○市町村立小中学校等の校舎建設等の経費負担</p> <p><学級編制> ○学級編制と教職員定数の標準の設定</p> <p><教員資格> ○教員免許の基準の設定 ・教員資格認定試験の実施</p> <p><給与> ○市町村立小中学校等の教職員の給与費の負担(1/3) (H18. 4. 1~) ○教育給与水準の一般行政職に対する優位の設定</p> <p><教科書> ○教科書検定の実施、教科書の無償給与</p> <p><学習指導> ○学習指導要領等の教育課程の基準の設定</p> <p><全般> ○都道府県及び市町村に対する教育内容や学校運営等に関する指導・助言・援助</p>
広域自治体		<p><学校設置> ○盲・ろう・養護学校(小中学部)の設置</p> <p><学級編制> ○教職員定数条例の制定 ・県内の学級編制基準の設定 ○盲・ろう・養護学校(小中学部)の管理・運営</p> <p><任命> ○政令指定都市以外の市町村立小中学校等の教職員の任命</p> <p><給与> ○政令指定都市以外の市町村立小中学校等の教職員の給与の決定 ○市町村立小中学校等の教職員の給与の負担</p> <p><服務> ○県費負担教職員の服務に関する基準の設定</p> <p><全般> ○市町村に対する教育内容や学校運営等に関する指導・助言・援助</p>
基礎自治体	政令指定都市	<p><学校設置> ○小中学校の設置 ○小中学校の校舎建設等の経費負担</p> <p><学級編制> ○小中学校の管理・運営</p> <p><任命> ○政令市立小中学校等教職員の任命</p> <p><給与> ○政令市立小中学校等教職員の給与決定</p> <p><服務> ○小中学校教職員の服務監督</p>
	その他の市町村	<p><学校設置> ○小中学校の設置 ○小中学校の校舎建設等の経費負担</p> <p><学級編制> ○小中学校の管理・運営</p> <p><服務> ○小中学校教職員の服務監督</p>

(2) 現行制度上の課題

ア 国と地方の役割分担が不明確

今回、5つの行政分野におけるケーススタディを通じて、確認された課題の1点目は、依然として、「国と地方の役割分担が明確でないこと」である。

現行制度では、あらゆる分野において、国は、概ね「政策の企画立案」といった役割を担い、地方は、「事務・事業の管理執行」を担っていると言われる。しかし、実際には、国と地方の役割分担は重層的・重複的であり、必ずしも役割や責任が明確でない。つまり、複数の行政主体が関与することにより、住民から見てサービスの提供主体がわかりにくくなっているという問題がある。また、責任の所在があいまいになることや、いわゆる重複行政の懸念という問題がある。

前述したとおり、現在、同じ一般国道や一級河川であっても、ある場所を境に途中から国と都道府県が分担して管理する事例は多い。また、小学校の設置者は市町村であるが、教員の給与は国と都道府県が負担し、任命権は政令指定都市を除いて都道府県にある。さらに、雇用保険や無料職業紹介の事業は国が都道府県ごとに行うが、職業訓練や障害者の就労支援等は都道府県が主体となって担っている。

このように、一定の分野について、地方自治体が一貫して総合的に担うという仕組みでないため、国等との間で連絡調整を要し、都道府県、市町村が責任を持って政策判断することを難しくしている。そのことは、地方自治体が住民の意見や地域の実情をその政策に自律的に反映させることを阻害している。

イ 国と地方を通じた行政システムとして非効率

アと関連して、課題の2点目は、「国と地方を通じた行政システムとして効率的でないこと」である。国と地方の役割分担が明確でないことから、多くの分野で国と地方とがオーバーラップしながら事務を所管しあっているとともに、役割に見合った適切な財源や人材の配分がなされておらず、迅速な政策決定・変更を阻害し、不要不急な投資や、財源・人材の無駄が生じている面は否定できない。

たとえば、産業政策において、事業化支援、研究開発支援などの具体的な施策は、国と地方の双方が実施している。また、バイオテクノロジーなど関係省庁が複数である施策については、各省庁で個々に実施することにより、予算が細分化されている。こうしたことから、地域における効率的な集中投資や、他の分野と連携した総合的な施策の展開という観点からは、非効率になっていると考えられる。

ウ 実質的な国の関与が多い

課題の3点目は、地方の自治事務に関しても、「実質的な国の関与が多いこと」である。機関委任事務制度が廃止されたとはいえ、法令に基づく自治事務の場合には、法律及びこれに基づく法令を遵守して執行しなければならないが、法律の大半は各省庁が立案している。各省庁が、法令において、さまざまな基準や手順

などを詳細に定めた場合には、自治事務であっても、実態としては各省庁の全国画一的なコントロールの仕組みの中で進めざるを得なくなってしまう。

たとえば、小中学校教育の実施は市町村であるが、国が小中学校の設置基準や学級編制の標準などを定め、その基準に基づいて事務を実施している。また、こうした基準は、義務教育費国庫負担金の算定根拠としての位置づけにもなっており、負担金を通して、国の関与が存在し、地方の自由な判断を事実上制約し創意工夫が発揮しにくくなっている。

かつての機関委任事務制度下においては、知事、市長等は国の機関として国の事務を管理執行しており、最終的な責任は国が負っていたのに対し、自治事務においては、国が技術的な助言などとして実質的な関与を行っていたとしても、最終的な責任は地方自治体が負うこととなる。こうした意味では、国が必要以上に関与をすることの弊害は、機関委任事務の場合よりも自治事務の方が大きいともいえる。

国の関与に関しては、必要最小限度のものとするべき旨が地方自治法(245条の3)に規定されているが、その内容は抽象的であり、必要以上の関与が行われることのないよう、自治事務に対する国の関与を、より一層限定的とし、地方自治体の自主性・自律性を発揮できるように、法律・法令面の見直しと合わせて、国庫補助負担金等を始めとする、地方税財政制度の見直しを通じて、必要な財源を確保できる環境を整えることが不可欠である。

(3) 広域自治体の担うべき役割

ア 産業振興・雇用対策分野

産業振興分野については、国の役割を全国的見地から必要な大枠的な基本方針の策定や、先端技術の開発支援などに純化し、広域自治体は地域の経済状況や産業集積などに着目した独自の施策を企画立案から実施まで担うべきである。これにより、重点的・総合的な視点からの投資が可能となり、より効率的に産業施策を展開できるようになる。

また、雇用対策分野については、国の役割は、たとえば失業手当の給付水準等、全国統一的なセーフティネットの整備や、その他雇用対策に関わる基本方針など、基幹的な対策を重点的に担うこととし、広域自治体は、圏域内の雇用失業情勢の実情を踏まえ、圏域内の資源を有機的にコーディネートしながら、地域企業や地域住民の求人・求職ニーズに対応すべきである。これにより、地域住民に対して地域産業の特性に対応した職業能力開発や地域特有の産業業種に対する求人情報などをワンストップサービスとして提供できるようになる。

こうした産業振興分野や雇用対策分野における考え方は、国と広域自治体において「重複」的な事務が含まれる行政分野の役割分担のあり方の検討の際にも、有効な視点であると考えられる。すなわち、法令上、事業実施の役割分担が一の主体に専属されておらず、国と広域自治体がそれぞれ施策を実施している分野に

については、地域における総合的な施策の実施や効率性といった観点から、重複して実施することの必要性を十分に精査した上で、役割分担を大幅に見直すべきである。その際、基本的には、国の役割を全国的な見地から必要な大枠的な基本方針の設定や仕組みづくりなどに重点化し、その他の国の事務は、広域自治体に移譲する方向で進めるべきである。なお、国と広域自治体が「重複」的に担っている他の事務事業としては、大学や病院の設置管理などがある。

イ 道路行政・河川行政分野

道路行政分野については、交通の広域化に伴い国道の整備とその一体化が必要となったことなどを理由として、一般国道の区間の一部について国が維持管理を行っているが、国は、一般国道1号や第一東海自動車道など、国家的見地から国が整備・管理すべき基幹的なネットワークの形成を重点的に担うこととすべきである。

そして、その他多くの一般国道等については、広域自治体に事務を移譲し、管理主体や費用負担主体の不一致等の状況を改善することにより、道路利用者にわかりやすい体制を築くとともに、産業構造、人口構成などに起因する地域特有の行政課題に対応した道路計画の作成等ができるようにすべきである。その際には、広域自治体が道路網をバランスよく一体的に整備できるよう、税源移譲も含め十分配慮することが必要である。

また、河川行政分野については、水系の一貫管理の必要性や大規模ダム築造への対応などを理由として、一級河川の区間の一部について国が管理を行っているが、国は、河川法等の法令による枠組みの設定などを重点的に担うこととすべきである。そして、一級河川の管理については、広域自治体に事務を移譲し、実体的な管理者の混在等の状況を改善することにより、広域自治体による流域又は水系一体の管理を可能とすべきである。

その結果、河川管理者が住民にとってわかりやすくなるとともに、都市計画行政、都市公園行政等との総合性を踏まえた上での治水対策等が実施できるようになると考えられる。

こうした道路行政分野や河川行政分野における考え方は、国と広域自治体が「分担」して事務を実施している行政分野の役割分担のあり方の検討の際にも、有効な視点であると考えられる。すなわち、国と地方自治体が、施策対象の規模（範囲）や影響等に応じて事務を分担している分野については、国は、法令による枠組みの設定のほか、その規模等から国家的見地で対応する必要があるものなどを重点的に担うこととし、より多くの事務について地域の実情を承知している広域自治体に移譲する方向で検討すべきである。なお、国と広域自治体が「分担」して事務を担っている他の事務事業としては、農地転用の許可や保安林の指定などがある。

ウ 教育行政分野（義務教育分野）

義務教育分野については、国の役割は、学習指導要領や教員免許の基準などの全国的に確保すべき教育内容の水準、義務教育期間や学校設置者に係る規定などの「義務教育の根幹」の設定に純化することとし、小・中学校の設置基準のうち地域の実情に応じた設定をはかるべきものや、学級編制、教職員定数の標準等の権限については、財源措置とセットで広域自治体に移譲すべきである。これにより、より重点的かつ弾力的な教員配置などができるようになり、地域の実情を踏まえた義務教育の実施が可能になる。

こうした義務教育分野における考え方は、国と地方自治体とが「重層」的に事務を担っている行政分野の役割分担を検討する際にも、有効な視点であると考えられる。すなわち、国の役割は、法律等により制度の根幹を大枠的に設定することに純化し、地方自治体が運用面での基準の設定をはじめ企画立案から管理執行まで一貫して担うことを原則とすべきである。なお、国と地方自治体とが「重層」的に担っている他の事務事業としては、介護保険や廃棄物処理などがある。

広域自治体の担うべき役割

区分		国	広域自治体
産業振興・雇用対策分野	産業振興	<ul style="list-style-type: none"> 全国的見地から必要な大枠的な基本方針の策定 先端技術の開発支援 	地域の経済状況や産業集積などに着目した独自の施策を企画立案から実施まで
	雇用対策	<ul style="list-style-type: none"> 失業手当の給付水準等、全国統一的なセーフティネットの整備 雇用対策に関わる基本方針 	圏域内の雇用失業情勢の実情を踏まえ、圏域内の資源を有機的にコーディネートしながら、地域企業や地域住民の求人・求職ニーズに対応
道路行政・河川行政分野	道路行政	一般国道1号や第一東海自動車道など、国家的見地から国が整備、管理すべき基幹的なネットワークの形成	<ul style="list-style-type: none"> 多くの一般国道等の管理 産業構造、人口構成などに起因する地域特有の行政課題に対応した道路計画の作成
	河川行政	河川法等の法令による枠組みの設定	<ul style="list-style-type: none"> 一級河川の管理 流域又は水系一体の管理
教育行政分野	義務教育	学習指導要領や教員免許の基準などの全国的に確保すべき教育内容の水準、義務教育期間や学校設置者に係る規定などの「義務教育の根幹」の設定	<ul style="list-style-type: none"> 小、中学校の設置基準のうち地域の実情に応じた設定をはかるべきもの 学級編制、教職員定数の標準

2 新たな広域自治制度の可能性

前節では、国・県・市町村の役割分担の現状についてのケーススタディの結果から、課題を確認するとともに、期待される役割分担のあり方について整理した。

都道府県が、こうした広域自治体に期待される役割・機能を果たすためには、国・地方の間で役割分担を抜本的に再編するとともに、広域自治体の区域の広域化についても検討が必要である。

たとえば、義務教育分野において、広域自治体に期待される役割である、小・中学校の設置基準や、学級編制と教職員定数の標準を設定することは、現行の都道府県の区域でも一定程度可能である。しかし、都道府県の区域を越えて流れる河川の管理などについては、現在の都道府県の区域内の対応では、期待される役割を果たすことはできない。

こうした、都道府県の区域を越えた広域行政課題について、現状は、「広域連携」という関係自治体の協力関係により対応が図られ、一定の成果が上げられているが、広域連携には前述のような課題もある。

また、現行の地方自治法に基づく、広域連合の設置や都道府県合併による対応も考えられるが、これらについては、それぞれ課題が指摘されている。(※9)

一方、国と地方のあり方を抜本的に見直し、補完性の原理に基づいて、住民に身近な行政を地方自治体において政策決定できるような新たな広域自治制度としては、第28次地方制度調査会の答申(平成18年2月)が示した道州制も、一つの選択肢である。

道州制については、これまで様々な議論が行われているが、道州制が導入された場合に、どのような効果が期待でき、どういった課題が見込まれるかといった点について、具体的な行政分野の実務に即した検討は必ずしも十分にはなされていない。

そこで、研究会では、これまでのケーススタディから得られた知見や地方制度調査会答申等の考え方を踏まえつつ、首都圏における道州制を仮定した上で、具体的な行政分野ごとに道州制を導入した場合の効果と課題について検討を行った。

(※9) たとえば、全国知事会道州制特別委員会報告書「分権型社会における広域自治体のあり方」(H18.6)では、広域連合による対応の可能性について、「広域連合は、(中略)自らの税財源がなく、意思決定に時間がかかるということも考えられ、また、組織上、屋上屋を架すことにもなりかねず、広域自治体の抜本的な再編の姿とは言えない。」と指摘しており、また、都道府県合併による対応の可能性について、「自主的な合併だけでは国と都道府県の事務配分が当然に変更されるものではなく、また、日本全国に自立性の高い圏域が形成されるものでもないため、真の分権型社会の実現を図るという見地からは、限界があると考えられる」と指摘している。

(1) 検討の前提

ア 前提とする制度内容

検討を具体的に進めるため、将来の広域自治制度を仮定し、その制度設計についても一定の前提条件を置いて検討を進めることとした。

まず、将来の広域自治制度としては、道州制の議論が進展していることを踏ま

え、「道州制」を仮定した。

道州制の制度設計については、第 28 次地方制度調査会の答申が示した考え方を基本とし、検討を進めるにあたっての前提として次の事項を仮定した。

<制度設計の方向>

- ・ 地方分権を推進し、地方自治を充実強化する。
- ・ 自立的で活力ある圏域の実現を目指す。
- ・ 国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する。

<道州の位置付け>

- ・ 広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。地方自治体は道州及び市町村の二層制とする。

<税財政制度>

- ・ 国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲が実施される。
- ・ 偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税財政体系が実現される。

イ 前提とする区域

検討を具体的に進めるため、制度とともに、道州の区域についても一定の前提を置くこととし、次の理由により、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県の一都三県の区域を仮定した。

<理由 1 >

平成 16 年度に都県を越える広域自治の現状と課題等について、首都圏の一都三県の区域における広域連携を中心にケーススタディを行ったこと。

<理由 2 >

平成 17 年度の検討において、広域自治体の区域を現在の区域よりも広域とした場合として、一都三県の区域を想定したこと。

<理由 3 >

一都三県の区域は、社会経済的な結びつきが強く、また共通の課題が多いこと。(※10)

(※10) 流入人口、昼夜間人口比率、地域間トリップ数等のデータからは、一都三県の社会的な結びつきが強く、また、人口・人口増加率、環境基準達成状況等のデータからは、一都三県で共通の課題を共有していることが明らかになっている。(資料編「資料 3 広域自治体の区域の仮定について(案)」参照)



区 分	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	(参考)一都三県計
人 口 (人) (H18.10.1 現在)	7,077,577	6,077,929	12,645,525	8,837,640	34,638,671
面 積(k㎡) (H17.10.1 現在)	3,767.09	4,996.25	2,102.41	2,415.84	13,281.59
県内総生産(百万円) (H15年度・名目)	20,078,845	19,160,997	83,630,257	30,762,430	153,632,529

(出典)

人口 各都県の統計情報ホームページ(国勢調査人口を基礎として推計した人口)

面積 国土地理院測図部 平成 17 年 全国都道府県市区町村別面積調

県内総生産 内閣府経済社会総合研究所 平成 15 年度の県民経済計算について

(2) 行政分野別の効果及び課題

(1) の検討の前提に基づき、前節で検討対象として選定した行政分野ごとに、国、広域自治体(道州)、基礎自治体の新たな役割分担を踏まえ、一都三県を区域とする道州が、国から移譲される事務事業と、従来から都県で実施してきた事務事業を一体的に行うことによる効果や課題について検討した。

ア 効果

(ア) 産業振興・雇用対策分野

産業振興分野及び雇用対策分野は、現状では、国、都道府県、市町村が「重複」的に事務事業を行っており、かつ、国においても省庁が経済産業省と厚生労働省と、大きく2つに分かれている。道州制を仮定し、道州において地域の産業振興・雇用対策を一元的、一体的に担うことを仮定した場合の効果を検討した結果は次のとおりである。

a 国と都道府県の産業振興策を一体的に実施することの効果

現在、国が実施している産業クラスター計画等国内の産業振興の方向付けや

圏域レベルの計画の策定・実施などを、現在の都県が実施している中小企業向け研究開発補助事業などと一体的に実施することによる効果は次のとおりである。

(効果1：首都圏全体を包括した産業振興の機能的な展開)

一都十県を対象とした関東経済産業局の施策と比べ、首都圏という地域産業集積のエリアを包括した区域において、地域独自の産業支援施策を機能的に展開することが可能になる。また、P F I方式等民間投資を誘導した産業振興施策を実施する場合、民間の投資判断に適したエリアで進めることが望ましく、地域のインフラの整備状況をよりきめ細かく分析し、地域の実情に見合った対応を図るという点において、一都三県を区域とした首都圏程度の規模の道州であれば、効果的に誘導策を実施することが可能である。

(効果2：集約的な産業支援母体による重点的な投資)

現在、国・都県・市町村のそれぞれが、限られた予算の範囲内で、その区域内の産業振興を実施しているが、首都圏を区域とした道州という総合的な産業支援母体に集約されることにより、首都圏産業の振興という視野からみて不可欠な、高度な研究開発支援に対し重点的な投資を行うなどが可能になる。また、首都圏の産業構造を踏まえた独自の産業支援施策を、自立的なまとまりのある一つの経済ユニットとして、集中的・選択的に展開することが可能になる。

(効果3：広域的・総合的な企業立地の展開)

現在、各都県や大都市単位で進められている企業立地施策は、たとえば首都圏内でのゼロサム的な競争になっているという見方もでき、今日の都市基盤整備が進んだ環境下での企業立地の促進という点では、一定の限界があるとも考えられる。一都三県の道州という産業支援母体が、一体的に企業立地施策に取り組めば、首都圏の産業技術や研究開発機能の集積状況、都県境を越えて行われる企業活動の実態などを踏まえた、広域的な見地からの総合的な施策展開が可能になり、首都圏内での競争ではなく、たとえば首都圏と関西圏といった経済圏ごとに特性を生かした施策を推進することを通じて、相互の圏域の発展につなげることが期待できる。

(効果4：国際競争力の強化によるダイナミックな施策の展開)

海外への生産機能の移転や、企業活動のグローバル化の進展などに伴い、国内の製造業の空洞化が進んでいる。また、近年、アジア諸国が急速に経済成長したことに伴い、激化している国際競争への対応が、産業振興上重要になっている。一都三県の道州が産業支援母体となる場合には、首都圏の地域資源(人的資源、知的資源、資本力等)や産業特性を最大限に活かし自立した経済圏として、近隣アジア諸国の大都市との企業誘致競争にも十分に対抗しうるダイナ

ミックかつ戦略的な施策の展開が可能になる。

(効果 5: 産業支援サービス受益者にとっての利便性の向上)

一都三県の道州が一体的な産業支援を実施することにより、国・都県・市町村による補助金等支援メニューの重複を避けることができる。また、補助金申請などの各種手続きに係る事務コストや時間コストを低減することが可能になる。このように、産業支援のサービス受益者の側からもメリットがあるものと考えられる。

(効果 6: 他の行政分野との横断的な連携による効率的・効果的な施策展開)

首都圏の産業集積等を踏まえ、より広域的な視点から、道路や公園等に係る都市計画、土地利用計画や港湾管理等といった基盤整備と産業振興とをリンクさせた戦略的な取組みを進めるなど、首都圏のまとまりある地域資源を分野横断的に有効に活用した、より効果的・効率的な取組みを進めることができる。

(効果 7: 産業振興における行政改革効果)

現在、一都三県の商工労働関係の事業規模を概算すると、職員数で3千人規模(雇用労働関係職員を含む)、事業額で5千億円規模である。(※11) 仮にこれだけの事業規模を有する道州になれば、人員削減効果及び集中投資や相乗効果による事業の効率化が期待できる。さらに、国の事業のうち少なくとも一都十県を管轄している関東経済産業局の約400人、130億円規模の事業は、いくつかの道州において担うことが想定される。そこで、施策の重複が解消されるとともに、国から道州、道州から基礎自治体への効率的な人材及び財源の移行や、組織機構の再編が行われることから、さらなる行革効果が期待できる。

(※11) 第43回地方分権改革推進会議(H16.5.12) 提出資料「地方支分部局関係調査結果」、総務省ホームページ「地方公共団体給与情報等公表システム」、総務省「平成16年度都道府県決算状況調」等を参考に、神奈川県企画部広域行政課で試算。

b 国と都道府県の雇用対策を一体的に実施することの効果

現在、国が実施している無料職業紹介事業などを、現在の都県が実施している職業能力開発事業などと一体的に実施することによる効果は次のとおりである。

(効果 8: 通勤圏や求人求職エリアと雇用対策エリアの一致)

雇用の支援対策母体の行政区域が、従来の都県の区域から通勤圏や求人求職エリアを包括した区域にまで拡大することとなり、首都圏の地域雇用情勢に合わせた雇用対策が可能になる。また、ハローワークによる無料職業紹介事業等は、市場化テストのモデル事業に位置づけられているが、こうした民間の力を活用した雇用対策という観点からも、首都圏の地域雇用情勢を把握した道州が

担う方が、より効果的な政策展開が期待できる。

(効果9: 職業紹介事業等を中心とする雇用対策や公共職業能力開発施設運営によるサービスの向上)

国が担うべき基本的な制度設計等を除き、道州に、職業紹介事業等を中心とする雇用対策を一元化することにより、意思決定主体が一つとなり、効果的・効率的な施策の展開が図られ、求職者に対する雇用サービスの利便性の向上にもつながるものと考えられる。また、公共職業能力開発施設を、道州が一元的・一体的に運営することにより、多様な職業能力開発機会(訓練コース、キャリア相談等)の一元的な提供が可能になるとともに、訓練受講者に対する、より段階的、体系的、かつ効果的な職業能力開発機会の提供が可能になる。

(効果10: 他の行政分野との横断的な連携による効率的・効果的な施策展開)

無料職業紹介事業など、ハローワークの主な事務事業を国から道州へ移譲し、現在、都県が実施している福祉行政や教育行政など他の行政分野との横断的な連携を行いながら雇用対策を実施することにより、地域の求人情報等雇用関連情報を活かした障害者・高齢者の就労機会の拡充、教育現場における職業教育の充実強化など、失業者や転職希望者、再就職希望者に対する職業訓練にとどまらない、働く意欲を持つあらゆる地域住民に対する職業能力開発機会の提供等という点で効果的・効率的な取組みが展開できる。

(効果11: 雇用対策における行政改革効果)

現在、一都三県の雇用労働関係の事業規模を概算すると、職員数で3千人規模(商工関係職員を含む)、事業額で5千億円規模である。また、一都三県の各労働局の事業規模は、職員数で4,500人規模、事業額で1,300億円規模である。(※12)雇用対策分野については、国と都道府県の事務の重複が少ないことから、人材、財源の移行に伴う直接的な行政改革効果は産業振興分野に比べて少ないと想定される。しかし、一都三県の労働部局、及び各都県にある労働局を再編整備することにより、人員配置の適正化及び集中投資や相乗効果による事業の効率的な執行が可能になると考えられる。さらに、一部の窓口業務を基礎自治体に移すことにより、利用者の利便性の向上を図ることが可能になる。

(※12) 第43回地方分権改革推進会議(H16.5.12)提出資料「地方支分部局関係調査結果」、総務省ホームページ「地方公共団体給与情報等公表システム」、総務省「平成16年度都道府県決算状況調」等を参考に、神奈川県企画部広域行政課で試算。

C 国の雇用対策と都道府県の産業振興策を一体的に実施することの効果

現在は国が実施している無料職業紹介事業などを、現在も都県が実施している企業誘致や事業化支援などと一体的に実施することによる効果は次のとおりである。

(効果12: 資金・人材両面からの事業化支援の両立と雇用機会の創出促進)

新産業分野での創業を希望するベンチャー企業に対する事業化支援などの産業育成とともに、企業への地域人材情報の提供等を道州が担うことにより、資金面と人材面の双方からの事業化支援が充実するとともに、こうした新産業分野における創業により創出される雇用機会を、効果的・効率的に求人・求職情報に結びつけることが可能になる。

(効果13: 産業人材支援施策とセットの企業誘致)

首都圏への進出希望企業の判断材料の一つとなる地域の人材情報の提供など、企業が人材を確保するにあたっての支援施策を、企業誘致施策と一体的に組み合わせることが可能になることから、より効率的な企業誘致が期待できる。

(効果14: 総合的な地域経済安定策)

不況期の地域経済安定策は、中小企業等への制度融資などによる経済支援、失業者の再就職支援を中核として、総合的に施策を展開する必要がある。神奈川県では中小企業対策本部を設置して、総合的な取組みを行うこととしているが、国が実施している事業も併せて行うことにより、より集中的で効果的な対策を迅速に行うことが可能になる。

d 国の産業振興策と都道府県の雇用対策を一体的に実施することの効果

現在は国が実施している圏域レベルの産業振興などを、現在も都県が実施している職業能力開発事業などと一体的に実施することによる効果は次のとおりである。

(効果15: 首都圏の産業動向に対応した産業人材の育成・供給)

都県という限られた地域ではなく、経済的に一体性の高い首都圏全体の産業動向に的確に対応した職業能力開発事業を実施することができるようになり、経済圏や通勤圏に対応した圏域の単位で首都圏の企業が求める産業人材を育成し、企業への人材供給が可能になる。こうした人材の供給は、求職者にメリットがあることはもちろん、人的資源の確保という意味で、産業振興にもつながる。

(効果16: 技術・技能継承が懸念されるものづくり産業の人材育成)

製造業においては、団塊の世代の大量退職（いわゆる 2007 年問題）や熟練技能者の高齢化などにより、次世代へのものづくり技術・技能の継承が懸念されている。道州が産業振興と職業能力開発事業を一元的に担うことにより、地域独自の製造技術が必要な業種に対応した技能者を集中的に養成することが可能になることから、こうした懸念の解消を目指したより積極的な施策展開が可能になる。

(イ) 道路行政・河川行政分野

道路行政分野及び河川行政分野は、現状では、国が政策の企画立案のかなりの部分を担い、事務事業の実施については、国、都道府県、市町村が「分担」して担っている。道州制を仮定し、政策の企画立案から事務事業の実施までのかなりの部分を道州が一元的に担うことと仮定した場合の効果を検討した結果は次のとおりである。

a 国と都道府県の道路管理を一体的に実施することの効果

現在は国が実施している一般国道（指定区間）の管理を、現在も都県が実施している一般国道（指定区間外）及び都道府県道の管理と一体的に実施することによる効果は次のとおりである。

(効果1: 新設・改築主体と維持・管理主体の一体化)

道路行政については、以前は、新設・改築が中心であり、集中的で効率的な投資を図るという意味で、国が中心となって事務事業を担うことに一定の意義があった。しかし、全国的な道路網の整備がある程度進み、限られた予算の中で維持・管理を中心に進めていく時代にあっては、新設・改築主体と維持・管理主体を道州に一体化することにより、全体の事業量をコントロールでき、適正な整備が期待できる。

(効果2: 一般国道の管理の一元化)

指定区間内の管理権限を国から道州に移譲することとすれば、一般国道の管理主体は道州に一元化されることになる。これにより、国道管理の責任の所在が明確となり、道路工事に係る民間受注者への委託業務を含めた管理業務の効率化が図られることが期待できるとともに、管理者が住民にとって明らかとなるため、住民参加を促進するという効果もある。さらに、現在の国道に交差する県道を管理し、地域の実情に精通した道州が国道の管理も担うことにより、交差点の改良等による渋滞対策など、効果的な道路整備を実施することができる。

(効果3:首都圏の行政課題に対応する道路計画)

一般国道の管理を道州に一元化することにより、現在の都県道も含めた首都圏の区域内の主要な道路を一体的に道州で管理することが可能となる。道路は、重要な社会基盤であり、産業振興政策や各地の都市計画などとも密接に関わるものである。首都圏の主要な道路を一体的に管理することは、首都圏全体を見据えた道路計画の作成を可能にする。道州において、市町村や住民の意向を踏まえた道路計画の作成や道路整備を実施することにより、首都圏における効果的、効率的な社会基盤の整備が期待できる。

(効果4:道路行政における行政改革効果)

現在、一都三県の県土整備関係の事業規模を概算すると、職員数で1万人規模、事業額で1兆4千億円規模である。また、国土交通省本省の事業規模は職員数で4千人規模、事業額で7兆5千億円規模、関東地方整備局の事業規模は職員数で5千人規模、事業額で1兆8千億円規模である。(※13)(道路を所管する職員だけではない。また、関東地方整備局は一都八県を所管している。)道州が道路管理を一元的に担うことにより、企画立案事務を担当しているセクションには、スケールメリットによる行革効果が期待されるところである。一方で、道路の現場において、管理、工事業務等を担っている部署(工事事務所等)についても、所管区域内の道路を一体的に管理することから、効率化が期待できる。

さらに、道路維持管理業務を民間事業者に発注する場合に、道州によるある程度まとまった形での発注が可能となり、管理主体ごとに工事区間が分断されることが避けられるという効果が期待できる。

(※13)第43回地方分権改革推進会議(H16.5.12)提出資料「地方支分部局関係調査結果」、総務省ホームページ「地方公共団体給与情報等公表システム」、総務省「平成16年度都道府県決算状況調」等を参考に、神奈川県企画部広域行政課で試算。

b 国と都道府県の河川管理を一体的に実施することの効果

現在は国が実施している一級河川(直轄管理区間)の管理などを、現在も都県が実施している一級河川(指定区間)及び二級河川の管理と一体的に実施することによる効果は次のとおりである。

(効果5:主要河川の管理の一元化)

区間により管理者が区分されていることは、行政間で責任の所在が不明確になるとともに、各管理者の財政状況等により河川改修の進捗や維持管理に差が生じたり、管理者の間で連絡調整が必要になるなどの課題が生じるおそれがある。また、河川管理者が複雑であることから、住民が意見を提出したり情報入手する相手先が、国であるか県であるかがわかりにくく、住民意見を反映させた行政サービスの提供の障害になっている可能性もある。道州が地域の主要

な河川を一元的に管理することとなれば、こうした課題は解消される。併せて、一級河川の特定期間使用についても、国から道州に許可権限を移譲することにより、たとえば、首都圏の産業特性などに応じた水利用が可能となる。

(効果6: 流域一帯で総合的に取り組む河川管理)

地域の治水能力は、河川改修など河川区域における対応のみでは限界があり、流域全体における雨水の貯留浸透の促進や保水遊水機能の確保などに河川区域の周辺まで含めた流域一帯で取り組むことが必要である。また、河川の水質問題に対応するには、たとえば、事業所等の排水規制、農薬規制、下水や浄化槽の整備などが総合的に関連する。総合的な行政主体である道州が河川管理を一元的に担うことにより、こうした他分野との効率的・効果的な調整が可能になる。

(効果7: 河川行政における行政改革効果)

現在、一都三県の県土整備関係の事業規模を概算すると、職員数で1万人規模、事業額で1兆4千億円規模である。また、国土交通省本省の事業規模は職員数で4千人規模、事業額で7兆5千億円規模、関東地方整備局の事業規模は職員数で5千人規模、事業額で1兆8千億円規模である。(※14) (河川を所管する職員だけではない。また、関東地方整備局は一都八県を所管している。) 道州が河川管理を一元的に担うことにより、企画立案事務を担当しているセクションには、スケールメリットによる行革効果が期待される場所である。一方で、河川の現場において、管理、工事業務等を担っている部署(工事事務所等)についても、所管区域内の河川を一体的に管理することから、効率化が期待できる。

(※14) 第43回地方分権改革推進会議(H16.5.12)提出資料「地方支分部局関係調査結果」、総務省ホームページ「地方公共団体給与情報等公表システム」、総務省「平成16年度都道府県決算状況調」等を参考に、神奈川県企画部広域行政課で試算。

C 他の行政分野との横断的な連携を図ることの効果

道州が、都市計画や環境対策、災害対策、産業行政など、他行政分野との横断的な連携を図りながら、一般国道や一級河川を含めた道路・河川の管理を総合的に行う効果は次のとおりである。

(効果8: 道路・河川と連携したまちづくり)

道路や河川は地域のまちづくりと密接に関連する。一般国道は主要なネットワークという性格だけでなく、その地域の住民にとっては生活に直結する道路である。また、たとえば東海道の松並木などに代表されるように、まちづくりや景観づくり、観光資源としても重要な存在になっている道路もある。一方、河川敷は住民の憩いの場や自然環境に親しむ場として、公園的な機能を担って

いる。道州が主要な道路や河川の管理を一元的に担うことにより、市町村と協力しながら、地域に応じた個性あるまちづくり、住民意向を反映させた地域づくりに取り組むことが容易になる。

(効果 9: 河川と直結した海や水源の管理)

ゴミや汚水を含め、河川は海に流れ込むものであり、海の管理の問題は河川の管理の問題と直結する。河川を、海岸と一体的に管理することにより、東京湾や相模湾の水質問題や、近年、神奈川県で問題となっている湘南海岸の海岸浸食問題等の対策を総合的・抜本的に行うことができる。また、地域全体で、自然が持つ健全な水循環機能の保全・再生を図るための、水源かん養をはじめとする公益的機能の高い森林づくり等を、さらに効果的に進めることが可能になる。

(効果 10: 災害対策への効果)

近年、全国各地で集中豪雨などによる河川氾濫や道路冠水、土砂崩れなどの災害が頻発している。これらは自然災害であり、都県の境界などで河川管理が区分されていることに由来するものではないが、一般に、このような自然災害から住民の生命や安全、財産を守るためには、それぞれの水系における総合的で一貫した治水対策や災害対策が効果的であることは言うまでもない。また、自然災害に迅速に対処するためには、消防や救急医療、警察などの機関との円滑な連携と指揮命令系統の一元化が重要であるが、この点においてもより効果的な対応が期待できる。

(効果 11: 産業振興に配慮した道路整備)

道州が主要な道路網の整備を一元的に管理することにより、首都圏全体の産業集積の実情や計画などを踏まえながら、より地域に根ざした視点から道路などの基盤整備と企業誘致とを戦略的にリンクさせ、より効果的な産業政策が期待できる。

(効果 12: 国直轄事業負担金に係る問題の解消)

国が一般国道の新設、改築や、河川の改良工事等を行う場合、国直轄事業負担金として、都道府県等がその費用の一部を負担しているが、国の事業計画や進捗状況は、実際には都道府県では十分には把握できないため、限られた財源における他分野との優先度の斟酌など、総合的な判断が困難となっている。道路・河川の国直轄管理区間に関する事務が道州に移譲されれば、国直轄事業負担金は廃止されて、こうした課題は解消される。

(ウ) 義務教育を中心とした教育行政分野

義務教育分野は、現状でも、事務事業は都道府県と市町村が担っているが、政策の企画立案の主要な部分を国が行っている。道州制を仮定し、政策の企画立案のかなりの部分を道州が担うことと仮定した場合の効果を検討した結果は次のとおりである。

a 義務教育に係る国と都道府県の事務を一体的に実施することの効果

道州が、現在は国が実施している、義務教育に関する学級編制や教職員定数の標準の設定などを、現在、都県が実施している市町村立小中学校教職員の任命（政令指定都市等を除く）などと一体的に実施することによる効果は次のとおりである。

(効果1: 地域の実情に応じた重点的かつ弾力的な学級編制・教職員配置の実施)

道州制を仮定し、現在は国が実施している学級編制や教職員定数に係る標準の設定を道州へ移譲するとともに、それに伴う税財源を確実に確保できるとした場合、道州の責任のもとで、重点的かつ地域の実情に応じた柔軟な学級編制や教職員配置が可能となる。たとえば、市町村の学校以外の施設(教育支援センター等)の専任教員を対象となる児童・生徒数に見合った配置とするなど、地域の教育ニーズを義務教育に速やかに反映することが可能となり、地域の不登校・引きこもり対策などに対し、より大きな効果が見込めるものと考えられる。

(効果2: 住民の意見を踏まえた教育行政の展開)

現在、多くの地方自治体が、構造改革特区制度の活用などにより、保護者や児童・生徒を含む住民の意見・ニーズを施策へ反映させ、国に先駆けて様々な教育施策に取り組んでいる。道州制を仮定した場合、国は制度の根幹や最低限の基準などを定めることとし、それ以外の権限は財源とともに大幅に地方に移譲することにより、地方自治体の裁量と創意工夫により、より住民の意見やニーズを反映した教育施策の展開が可能になる。

(効果3: 地域独自の教育人材を活用した義務教育の実施)

学級編制や教職員定数の標準を設定する権限を国から道州に移譲するとともに、その裏付けとなる税財源が確実に確保されれば、少人数教育や不登校対策の充実など、特定の目的ごとに定める教職員の加配措置についても、道州の裁量で決めることが可能になり、地域独自に最低水準以上の教育を必要に応じて実施することが期待できる。また、地域づくりやまちづくり施策と一体となった教育活動、地域の産業に応じた職場体験、地域の歴史文化に根ざした課外授業など、それぞれの地域に密着した多様性のある児童・生徒の教育が期待で

きる。さらには、学童保育や外国語教育などに地域の人材を活用することなどが期待できる。

b 地域における教育行政を総合的に実施することの効果

道州が、小・中・高校教育、盲・ろう・養護学校等における特別支援教育、大学・短大・専修学校教育など、地域における教育行政を総合的に実施または支援する効果は次のとおりである。

(効果4: 学校単位の枠組みを超えた連携・交流の活発化)

個々の児童・生徒の発達に合わせた教育等を実現するため、現在、小中一貫校、中高一貫校等の取組みが進められているほか、大学の講師を高校に招く等高校と大学との連携も始まっている。また、盲・ろう・養護学校等と地域住民との交流や、小中学校との連携なども盛んに行われるなど、それぞれの学校(種別)単位の枠組みを超えた様々な交流が、積極的に進められている。小中学校から大学までを含む、地域における教育行政を、道州と市町村が協力しながら総合的に実施、支援することにより、こうした連携・交流の取組みがさらに活発化することが期待できる。

(効果5: 大学の研究開発機能等、地域特性を活かした産・学・公連携の活発化)

大学については、地域の研究機関の中核をなすものであり、地域特性を発揮する極めて有力なツールであるとも言える。現在、文部科学省では、国公私立大学を通じた大学教育改革の取組みとして、人材養成や研究開発等への支援を進めているが、道州が、圏域内の大学を対象として、こうした取組み等について一定の役割を担い、さらに、大学との連携を強化することにより、道州単位での地域特性を活かした産・学・公の連携の活性化が期待できる。

イ 課題

将来の広域自治制度として道州制を仮定した場合、中央政府の権限との関係に伴う問題や、広域自治体のエリアの拡大に伴う問題など、次のような課題が生じることが考えられる。

(ア) 産業振興・雇用対策分野

(課題1: 国と道州の産業政策間の「ねじれ」)

国の外交・貿易等に係る政策と、各道州の産業振興に係る政策との間に「ねじれ」が生じ、たとえば、国の外交・貿易上の政策の転換が、特定の道州や国内産業に打撃を与えることも想定される。こうした場合などにおいては、国も

道州との連携と協調を図りながら、一定程度の役割を担う仕組みを構築しておくことが課題である。

(課題 2: 道州内の地域間格差拡大の懸念)

一都三県の道州を仮定した場合、首都圏全体としての産業振興や競争力の強化は図ることはできるが、道州内における特定の基礎自治体や都市に人口や資本が集中するような場合には、現在、都県それぞれの区域内で存在する産業発展の地域間格差がさらに拡大する懸念がある。

(課題 3: 現在の国の機能を区分することによる影響)

現在は国が方針決定から事業実施まで完結的に担っている機能を国と道州・基礎自治体とに分割することによる課題も懸念される。たとえば、今後、さらなる少子化や高齢化の進展に伴い、若年者や高齢者の就労機会の拡大対策や潜在的な失業者への対策を、首都圏内で完結的に実施するだけでなく、国全体として対策を実施する必要性が生じるケースも考えられる。そのために、道州間の連携や法令制度など、全国的な視野からの安定行政の必要性や範囲についての検討が必要である。

(課題 4: 道州による小規模な基礎自治体に対する補完の問題)

現在は、基礎自治体による雇用対策の多くは、住民相談などといった生活支援サービスの一環として行われている。道州制のもとで、基礎自治体が、産業振興とセットにした就労支援などを実施する、または実施する意向がある場合に、特に小規模な市町村では対応が困難であるケースも考えられ、こうした基礎自治体に対する補完についてどう考えるか、また、道州が補完する場合にはどこまで行うのか等は今後の検討課題である。

(イ) 道路行政・河川行政分野

(課題 1: 道州の区域を越える道路・河川の管理)

道州の区域を越える道路や河川の管理についても、複数の道州にまたがることをもって直ちに国の事務とすべきではなく、道州の事務とした上で、それぞれの関係する道州間の広域連携によって対応することが必要である。その場合、道州間の連携については、都道府県間の場合と同様に、課題が存在すると考えられるので、効果的な連携の方法は引き続き検討が必要である。

(課題 2: 政令指定都市の区域内的の道路・河川の管理)

道州制を仮定し、道路や河川の管理に関して現在の国直轄管理区間の権限を道州に移譲することとした場合、一般国道や一級河川などは基本的に道州が一元的に管理することとなる。しかし、政令指定都市が現行制度と同様に区域内

の一般国道や一級河川を管理することとなると、一元管理の例外が生じることになる。このため「道州制の下における政令指定都市のあり方」や、道州と政令指定都市との役割分担と連携について、検討が必要である。

(課題3: 高速道路の扱い)

東名高速道路などの高速自動車国道については、全国的な自動車交通網の枢要であり、道州を超える効果が発生する等により、その整備や管理の責任は道州制下にあっても引き続き国の役割とすべきと考えられる。しかしながら、一般国道や県道等でありながら、現在は高速道路株式会社等が権限を代行しているために都道府県の実質的な権限が及ばない自動車専用道路等については、特に道州の区域内で完結するものについて、国家的な基幹的ネットワークを形成するものを除き、管理等に関する調整権限を道州に移譲することも検討すべきである。

(課題4: 権原の扱い)

一般国道や主要河川の管理を道州が一元的に担うとした場合、国有財産が多く存するということから、いわゆる権原との関係においても、国との関係を整理検討すべきである。

(ウ) 義務教育を中心とした教育行政分野

(課題1: 教育行政に係る組織のあり方)

地方自治法上の執行機関として位置づけられ、各自治体に設置が義務付けられている「教育委員会」については、いわゆる「骨太の方針 2006」において、「教育委員会制度については、(中略) 抜本的な改革を行うこととし、早急に結論を得る」ことが盛り込まれるなど、その見直しが課題とされている。また、第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」(H18.2月)でも、「道州には、審査、裁定等の機能を担うものを除き、原則として行政委員会の設置を法律で義務付けないこととする」とされており、道州制の下における教育行政に係る組織のあり方については、今後とも検討が必要である。

(課題2: 義務教育に係る費用負担)

国家の責任として義務教育を果たしていくためには、全国的に確保すべき教育水準の設定と、そのための財源保障は国(中央政府)が果たすべき役割であると考えられるが、地方自治体の裁量を拡大する方向で、義務教育に係る権限を移譲し、それに見合う税財源を地方自治体が確実に確保できる仕組みが必要である。このため、移譲する権限の範囲や、それに見合う税財源を保障する制度については、様々な角度からの検討が必要である。

(課題3: 広域自治体から基礎自治体への権限移譲)

児童・生徒の最も身近なところで義務教育活動を担っているのは基礎自治体であり学校であることから、できる限り基礎自治体への権限移譲を進めていくことが必要である。現在、都県が担っている教職員の採用、異動、研修、給与負担等の役割を、一定の規模以上の基礎自治体が担うこととすれば、その基礎自治体は学校の設置者として、義務教育に関する施策を一貫して実施できることとなり、住民に対する責任の所在が明確になるとともに、住民の声を反映し創意工夫をこらした各種教育施策や、より適正な人事管理等が可能になる。ただし、小規模町村や中山間地等の条件の不利な地域における教員確保や人事ローテーションについては、ある程度広域的な人事の調整制度が不可欠であり、基礎自治体相互の広域連携による対応や、適正な人事管理等を道州が支援する仕組みの確立などが必要である。

(エ) 各分野共通の課題

(課題1: 道州における住民自治)

住民やNPOなどの民間団体と道州政府との距離は、現行の都道府県との間よりも相対的には拡がることになる。このため、道州制における住民、団体との連携、住民自治の仕組みなどの検討が必要である。国と違い地方公共団体である道州の長は、現行憲法下においては、公選制となることから、選挙を通じて住民意思が反映されやすくなるが、それに加えて、たとえば重要な政策課題についての住民投票制度の活用や、NPOなどの民間団体の活動を行いやすくするような環境整備を、道州単位で柔軟に整備するといったことが求められるものと考えられる。

(課題2: 道州から基礎自治体への権限・財源移譲)

住民に身近な行政は、住民に身近な基礎自治体である市町村が行うことが基本である。道州制の下においては、市町村の住民サービスの担い手としての重要性がさらに高まるものと考えられ、市町村の権限、財源、体制を強化する必要がある。また、小規模な市町村を補完する仕組みについても、基礎自治体相互による補完という方法も含めて、基礎自治体のあり方について検討する必要がある。

(課題3: 道州における税財政制度)

道州制の検討にあたっては、地方自治体の自主的・自立的な行政運営を財政面で可能とする地方税財政制度の構築が不可欠である。現行の税源配分方式の抜本的な見直しや、偏在性が少なく安定性のある地方税体系の構築について検討する必要がある。その上で一定の財政調整制度の検討が不可欠である。

(課題4: 首都制度及び大都市制度の扱い)

神奈川県は、首都である東京都と隣接している。また、横浜市、川崎市といった大都市をその区域に含んでいる。道州制の導入を検討する場合には、首都の扱いや大都市の扱いをどうするかを検討が必要である。

(課題5: その他制度的課題)

本研究会では、必ずしも十分な議論ができなかったが、道州の議会のあり方、道州制に移行する場合の国、道州、基礎自治体の役割分担に見合った職員の方身の変更の仕組みなどについても検討する必要がある。

(3) 新たな広域自治制度への期待

前項までの検討結果から、新たな広域自治制度として道州制を仮定し、南関東の一都三県を区域とする道州が、国から移譲される事務事業と、従来から都県で実施してきた事務事業を一体的に担うとした場合、様々な効果が期待できることが確認できた。

すなわち、一定の広域的なエリアを管轄する総合的な行政主体である道州が、国から事務権限の移譲を受けることで、地域の実情に応じた、縦割りではない、総合的で効率的・効果的な施策の展開が可能となり、重複行政の解消等による行政改革効果、住民の目から見て不明確な役割分担から生じる責任の所在のあいまいさの解消等が期待される。

たとえば、現在は、国、広域自治体、基礎自治体が重複的に事務事業を担っている産業振興分野等において、道州規模で戦略的に政策を展開することにより、自立的な経済圏を形成することや、国際競争力を強化することが期待される。

新たな広域自治制度として道州制の導入を検討する場合には、検討対象とした行政分野だけではなく、多様な行政分野について効果を十分に発揮しうよう制度設計することが重要である。

また、効果と併せていくつかの課題も指摘した。道州制の導入について検討する場合には、こうした課題への対応についても視野に入れておかなければならない。これらについて、引き続き考察を深める必要がある。

道州制を仮定した場合に期待される効果は、国と地方の役割分担を抜本的に再編することを前提としたものである。新たな広域自治制度としての道州制導入が十分に効果を発揮するためには、都道府県改革にとどまらず、中央政府の改革と一体の改革とする必要がある。

IV 新たな広域自治の構築に向けて

- 道州制等将来の広域自治体のあり方に関する議論については、地方制度調査会をはじめとした各方面で数々の提言がなされているが、それらの提言には、地方の側から見れば、全国的な観点からの一般論的、均衡論的、最大公約数的な内容にとどまっていると言わざるを得ない部分がある。

広域自治制度改革は、単なる都道府県制度の見直しにとどまらず、中央政府の再編を含めた国のかたちを大転換する改革である。地域のことは地域で決める。そのための権限・財源、責任を自ら持つという地域主権の考え方に立って、さらなる地方分権を推進し、真の地方分権型国家を実現するものでなければならない。こうしたことを踏まえれば、改革の当事者であり、また、広域行政を実践し、様々な政策課題の解決に日々取り組み続けている都道府県の側から、実務に裏打ちされたビジョンを積極的に提示していく必要がある。

研究会では、こうした考え方に立って、神奈川という地域の実態や、神奈川県行政の現状と課題、国の動向等に関して、実務担当者からのヒアリングを通じて論点を抽出し、真に必要な広域自治制度のあり方について、事実や根拠を踏まえた議論を展開してきた。このようなケーススタディという研究スタイルを支えたのは、神奈川県を担当部局職員による所管行政分野に関する具体的かつ体系的な説明によるところが大きい。日々の行政実務に直面する各担当部局からの現状報告を踏まえた具体的な検討手法は、従来の総論的な研究にはあまり見られない、本研究会の特徴と言える。

- 平成 16 年度の研究では、第Ⅱ章にあるとおり、現行都道府県制度における、都道府県の区域を越える広域連携施策の現状と課題について、首都圏における取組みを中心に一定の整理を行った。

そこから明らかになったのは、現行制度下においても、都道府県域を越える広域課題についても、鋭意その解決に向けた取組みが行われており、神奈川県と、隣接都県との地域性を踏まえた連携によって、一定の成果をあげているということである。

他方で、広域連携施策は、当該地域全体での独立した決定や執行の権限が存在するわけではないので、自治体間で利害が対立する課題については意思決定が困難であることや、機動的かつ強力に施策を展開しにくいなどといった課題も確認することができた。

また、平成 17 年度の研究では、第Ⅲ章第 1 節にあるとおり、新たな広域自治制度を展望するにあたり、現在の国、都道府県、市町村の役割分担の現状を、神

奈川県の5つの行政分野におけるケーススタディにより把握するとともに、「国と地方の役割分担が不明確」、「国全体として非効率」、「実質的な国の関与が多い」といった現行制度上の課題を明らかにした。

そこで、都道府県制度の限界への対応という観点から、神奈川県が取るべき今後の方向性を考えた場合、神奈川県は、スイスやオーストリアを上回る約880万人という人口規模(※15)、ノルウェーやデンマークを上回る約30兆8千億円という県内総生産を有する(※16)など、県単位でも行政主体としては十分なポテンシャルを有しており、都道府県制度下でも解決が可能な課題は数多くあると考えられる。

したがって、神奈川県は、今後の道州制等広域自治制度改革の動向や結果にかかわらず、直面する様々な課題に対し、国に対して積極的に制度改革等を働きかけるとともに、八都県市首脳会議などによる広域連携の取組みに引き続き取り組むなど、広域自治体としての役割をしっかりと果たすことが重要である。また、首都圏連合フォーラムを発展させた首都圏連合構想や、いわゆる道州制特区推進法案の進展を踏まえ、都県合併の可能性について、関係都県と検討を進めるといったことも考えられる。

(※15) スイス約730万人。オーストリア約820万人(国連人口基金「世界経済白書2006」)。

(※16) 神奈川県企画部「平成16年度神奈川県県民経済計算の概要」より。

- 道州制については、平成18年度の研究において、一都三県による道州制を仮定して、産業振興分野、雇用対策分野、道路行政分野、河川行政分野、教育行政分野について、その効果と課題を検討した。

検討にあたっての前提は、第28次地方制度調査会の答申を基本としたが、必ずしも答申が示した制度設計の是非を詳細に吟味したものではない。また、区域についても、一定の合理性から前提を置いたが、区域のあり方や他の区域の可能性を吟味したものではない。

こうした検討を通じて、道州制という広域自治制度を仮定した場合、現行の都道府県制度と比べて、①区域が広がることにより、行政対象を幅広くカバーできることや、②国の縦割りではなく、総合的な行政機関である道州が担うことにより、施策分野間の横断的な対応が可能となること、③国ではなく、地方自治体である道州が担うことにより、地域の実情を反映した施策展開が可能になること等の効果が期待できる行政分野があることを確認した。

また、こうした効果を発揮するためには、①行政対象をカバーする区域のあり方や、②道州が総合的機関として機能できるかどうか(道州の効率的運営)、③道州が地域の実情を反映した施策を展開できるかどうか(道州における議会、住民自治)等の課題も含めて、さらなる考察を深めるべきである。

- 道州制は、地域主権の確立、地方分権型国家への転換のため、また、国と地方の役割の見直しと明確化を通じた簡素で効率的な政府の構築のための方策の一つとして、大きな可能性を秘めている。

一方で、道州制は、権限移譲を円滑に行うこと、権限に伴う税財源が十分に確保されること、国、道州、基礎自治体の役割分担に見合った職員の身分の変更が円滑に行われること、区域が適切であることなど、道州制導入の前提に係る課題や、財政調整制度や道州の区域のあり方、道州制への道筋等、研究会での検討が及ばなかった課題も数多くあり、今後、国と地方との間における真摯な議論や、国民各層による広範な議論が必要である。

神奈川県においては、研究会の3年間の成果を踏まえた次へのステップとして、こうした課題の解決に向け、県民の議論を深め、全国に発信していくことを期待する。