

## 第2章 これまでの都道府県の果たしてきた役割

先に述べたように、制度的にみれば、戦後の都道府県は、日本国憲法及び旧地方自治法の下で、直接公選の知事が長となり、長を含めて職員は原則として地方公務員となり、広域的な地方自治体として、都道府県住民の福祉向上のため、広域事務、統一事務、連絡調整事務及び補完事務の4種類の事務を処理する存在となった。このように、戦後、制度面で大きく変化した都道府県は、現実にはどのような役割を果たしてきたのか。全国知事会がまとめた過去の報告書を基に戦後都道府県の果たしてきた役割についてまとめてみる。

### 第1節 「府県政白書」における評価

戦後の都道府県について総合的な評価を行ったものとしては、昭和42年に出された「府県政白書—その現状と明日への課題」(昭和42年、全国知事会編)がある。これは、全国知事会の委嘱を受けた委員から成る「全国知事会地方行政調査特別委員会」が3年余りの歳月をかけてまとめた報告書であり、戦後の新しい都道府県が発足して以来20年の歩みを振り返り、詳細な実態調査を踏まえ、都道府県について、その現状及び問題点を明らかにした上で総合的な評価を下している。

同白書は、都道府県について、都道府県の行政内容が、都道府県住民の要請にこたえるだけ充実しているか(行政内容)、行政が都道府県住民の意思と責任によって行われているか(民主化)、行政の執行が能率的に行われているか(能率化)、地域内の行政が総合して行われているか(総合化)、さらには都道府県行政が最近の時代の要請である、いわゆる「新中央集権的傾向」に対応し得るような態勢になっているか(新中央集権的傾向への対応)の5つの視点から評価を加えている。

各視点ごとの報告書の評価を要約してみれば、次のとおりである。

#### (1) 行政内容

都道府県行政の内容については、都道府県の行っている行政は、行政内容の充実

がなお不十分、行政水準に地域的不均衡がある等の問題があるが、戦前に比べると、はるかに広範にわたり、しかも内容において充実し、その水準も向上しているといえるであろうとしている。

## (2) 民主化

都道府県行政の民主化については、中央政府に対する関係における自治権の強化（団体自治）と都道府県内部において、その行政が都道府県住民の意思と責任により行われるようになること（住民自治）の2つの観点から評価を行っている。

まず、前者の観点からは、都道府県行政は、戦前に比較すれば、問題点がないではないが、制度的にははるかに民主化されており、個々の行政運営においても、未だ十分でない点が多々見受けられるが、大きな方向としては、改善されているものと考えることができようとしている。

また、後者の観点からは、首長制の下に公選知事と都道府県議会が車の両輪のごとく相携えて都道府県行政を行うよう仕組まれており、直接請求制度をはじめ民意反映の諸制度も制度化され、都道府県制全体が民主化という意味においては、ほとんど完璧に近いところまで整備されたといつてよいであろうとした上で、都道府県住民自体もこのような民主的な制度を、その理想に合致した運営をするよう努めており、原則的には選挙を通じ、あるいは知事や議会に対する批判を通じて、これらの諸制度が民主化の推進に大きな役割を占めていることも事実であり、種々の問題もあろうが、20年の経験を経て、かなりの程度にその民主化が推進されているといつてよいであろうとしている。

さらに、総じて言えば、新しい都道府県制度は、都道府県行政自体の民主化に寄与したということもさることながら、わが国の政治行政の民主化という大きな観点から見ても高い評価をすることができるものと思われるとしている。

## (3) 能率化

都道府県行政の能率化については、地方分権主義に基づく現行の都道府県行政の根本の建前が行政の執行体制として能率的であるか否か、また、都道府県における個々

の行政が能率的に執行されているか否かという2つの観点から評価を加えている。

前者の観点からは、地域総合行政という見地からみるならば、地方分権に基づく都道府県行政は、最善の状態にあるとはいえないにしても、国の地方出先機関や公団等の行政と比較してはるかに合理的かつ能率的であるということができるとしている。

また、後者の観点からは、都道府県の行政執行においては、事務管理、人事管理、組織管理、財務管理の各分野において、行政能率化のために多大の工夫と努力が払われているのであり、行政組織や職員の数、職員配置の問題や事務処理能率の問題など今後さらに改善しなければならない点も少なくないが、むしろ最近において増加の一途を辿っている行政需要からみると、行政能率は向上してきているものといえようと評価している。

#### (4) 総合化

都道府県行政の総合化という視点からは、その首長たる知事は、都道府県住民の直接選挙によって選出されているという民主的な固い基盤に立っており、地域内の各種事務・事業を包括的に自らの所掌事務として統一的な意思のもとにつかさどり、制度的にも総合的に行政を行いうるよう位置づけられていること、また、中央政府と市町村との中間にあつて、その行政を調整する立場にあり、かつまた、各種公共団体に対して法的にも事実上も調整の権限を持っているから、都道府県の行政を総合調整して実施するのみではなく、その地域内において中央政府の縦割行政に伴う弊害を是正しながら、中央政府や市町村の事務、公社・公団等の事務等についても総合的に連絡調整するよう努力しているとしている。

したがって、各省の縦割行政がそのまま都道府県段階においても行われる傾向がある等改善を要する問題もあるが、都道府県の果たしている総合調整の機能は、総体としてみてかなりの実効をあげていると評価している。

#### (5) 新中央集権的傾向への対応

現行都道府県制度は、個別立法による行政執行における中央の指揮監督権の確保

や地方交付税制度等による行政水準の財政的保障等、制度的には新中央集権的傾向に対応するよう仕組まれており、また、都道府県行政の現実においても、地域の多様性に即するように努めながらも、行政の均質化、画一化に応ずるような行政運営を実施する等、いわゆる新中央集権的傾向に対して、制度上もまた運営上も積極的に対応するよう努めているといえるとしている。

以上の5つの視点からみた評価を踏まえた上で、「府県政白書」は、最後に、次のような集約的な評価を下している（なお、「府県政白書」は、都道府県について「府県」という言葉を用いている。）。

「府県は、民主的な地域総合行政の主体として、戦後わが国の政治行政の民主化と住民福祉の向上のために、多大の貢献をしてきたし、またしつとあるのであって、その役割は十分に評価してしかるべきものと思う。

しかしながら、制度や運営の個々の問題については、必ずしも満足することができないものがあることはいうまでもない。したがって、これらの点をできるかぎり改めることは必要であるが、府県は中央政府と市町村の間における広域的な中間団体として、完全自治体としてのその基本的な建前は今後も変更することなく、いよいよその行政内容を充実し、かつ時代の要請に即応し、わが国の政治行政の民主的、能率的、総合的な運営の原動力として発展することが期待されるのである。」（「府県政白書」p337）

## 第2節 「新しい行政課題と府県」にみる4つの特性

先の「府県政白書」に次いで、昭和48年には、各界の有識者を委員として全国知事会が設置した「自治制度研究会（第一次）」が、「新しい行政課題と府県」（昭和48年、全国知事会編）という報告書をまとめた。これは、「府県政白書」以後に都道府県行政が現実に直面した個別、具体的な問題のうち特に重要なものを取り上げ、そこにおける都道府県の機能を実態的に調査分析し、それらを通して、都道府県行政の今後の課題ないし基本的方向を提示したものである。

同報告書は、「過疎対策」、「都市計画（線引き）」、「地域開発と公害対策」、「消費者行政」及び「水問題」の5つの問題を取り上げ、これらを問題別に考察するとともに、その結果を横断的に、かつ都道府県行政の特質に重点をおいて分析した上

で、都道府県の果たしてきた役割としては、「先導性」、「総合性」、「広域性」及び「行政技術の高度性」の4つがあると指摘している。

これら4つの内容に関する報告書の要旨は、次のとおりである。

### (1) 先導性

新しい行政課題については、まず都道府県において先駆的に取り上げられ、試行的に対処されることによって、これらの問題の性質やそれに対する具体的対応策が次第に明らかにされることとなり、問題の重要性についての認識が高まって、国が行財政上の措置を講ずるに至ったという一般的な傾向がみられるとして、このような都道府県の特徴的な役割を「先導性」と呼んでいる。

そして、この先導性には、第1に、新しい行政課題を国に先んじて取り上げ積極的に対処してきたことと、第2に、それらの行政を遂行するに当たって、独自に手法を創意工夫してきたことの2つの意味が含まれているとしている。

### (2) 総合性

現代行政の特色は、それがきわめて多くの分野にまたがり、相互に関連性を有し、従来の縦割行政のわくをこえている場合が多いことであるが、新しい行政課題に対処していくに当たっても、その総合調整もしくは総合的処理機能の重要性がますます高まっているとした上で、この総合性は、従来から都道府県の有していた性格の1つであるが、この性格があったがゆえに最近における新しい行政課題に都道府県が対処しえたという点に、その今日的意義を見いだすことができるとしている。

また、その総合性の基盤として、都道府県は、総合行政主体であり、公選制の知事を中心とするトップ・マネジメントの下に、国と比較すれば、より柔軟で可変的な組織運営を行うことができた点を上げている。

### (3) 広域性

社会経済の変貌に伴って発生してきた新しい行政課題には、市町村の区域を単位

とし、当該市町村が主体となって行う施策のみでは、十分効果的に対処しえなかったという一般的傾向が見いだされ、そのような一般的に広域的処理を必要とする傾向が強い新しい行政課題に対して、都道府県が先導的に対処し、積極的にその解決を図ってきたとしている。

#### (4) 行政技術の高度性

都道府県が新しい行政課題に積極的に対処しなければならなかった理由として、新しい行政課題には、高度な行政処理技術を必要とするものが多かったことも上げられるとしている。

効果的な対策を樹立していくに当って、みずからの高度な技術スタッフを恒常的に保持していく場合も、学界等の知識・技術の密接な協力のもとでそれを総合化された力に結集していくという点でも、都道府県がその行財政能力からみて有利であった点を指摘している。

同報告書は、最後の部分で、これら4つの役割（機能）は、完全自治体であると同時に高度な行財政能力を備えた都道府県によってはじめて果たしえたものということができるとした上で、次のように述べている（なお、この報告書も都道府県について「府県」という言葉を用いている。）。

「府県行政の4つの特性（先導性、総合性、広域性、行政技術の高度性）は、単に過去の実績・評価としてとどめられることなく、今後ともその特性をさらに発揮していくことが府県行政向上のために何よりも必要なことである。」（「新しい行政課題と府県」p132）

### 第3節 「変動期における都道府県政」が指摘する 新しい傾向

昭和54年には、全国知事会の「自治制度研究会（第二次）」が「変動期における都道府県政」（昭和54年、全国知事会編）という報告書を出した。「府県政白書」が高度経済成長政策が推進されている時期にまとめられた報告書であり、「新しい行政課題と府県」がその高度成長が生み出した各種ヒズミへの対応が求められ

た時期にまとめられた報告書であるのに対して、この報告書は高度成長から安定成長への転換期の時期における都道府県政の状況と課題についてまとめたものである。

同報告書は、都道府県が地方自治体としての性格を強調し始めたと指摘している。住民との直接的接触機会の拡大により、都道府県政の基調は、高度成長下での経済的发展、開発優先から、住民生活福祉優先の方向へと大きく転換し、教育、文化、社会福祉及び医療等の分野において都道府県の役割は高まっているとしている。これを市町村との関係でみると、市町村の力だけでは仕事の処理が困難な多くの課題が出現したことと、都道府県が地方自治体として住民の要望に対応しようとする結果、最近の都道府県の活動は、従来市町村の仕事といわれてきた領域にまで進出しつつあるとしている。

また、国との関係では、国が大規模事業を実施する場合を例にとり、都道府県が果たしている最も重要な役割は、所管の各省や公団と関係市町村の間に入って、両者の意向や利害を媒介し調整することであるとし、このような調整・媒介機能は、都道府県が開発に力点を置いていた段階だけのことではなく、形は異なるにしても、都道府県の施策が開発から福祉・生活に力点が移行しつつある最近においても変わりないとしている。

#### 第4節 「戦後において府県の果たしてきた役割と今後の課題」による分野別の評価

全国知事会は、「自治制度研究会（第三次）」を設置し、都道府県の対象とする広範な行政分野の中から、「農政」、「教育・文化」、「福祉・衛生」及び「地域政策」の4つの分野を取り上げ、それぞれの分野ごとに、戦後30数年の間における都道府県の果たしてきた役割を検討した。

その結果は、「戦後において府県の果たしてきた役割と今後の課題－農政編」（昭和58年、全国知事会編）、「教育・文化行政と府県」（昭和60年、全国知事会編）、「福祉・衛生行政と府県」（昭和63年、全国知事会編）及び「地域政策と府県」（平成2年、全国知事会編）という4つの報告書にまとめられた。

行政分野別に、各報告書のまとめの部分を要約してみると、以下のとおりである。

## (1) 農 政

報告書「戦後において府県の果たしてきた役割と今後の課題－農政編」は、農政分野において都道府県の果たしてきた役割について、まず、都道府県は、農業生産基盤の整備、農業改良普及事業、農業試験研究等において、直接的な事業主体として中心的な役割を果たしてきたとしている。また、農地改革、食料供出、米の生産調整、補助事業や融資事業の実施等農政全般において、国という企画主体と市町村等の実施主体との間の調整の媒介として中心的な役割を果たしてきたとしている。さらに、都道府県は、地域総合行政の主体として、農政分野において、国、公団、都道府県、市町村、農業団体等各種の事業主体によって行われる農業関係施策の調整を行うとともに、都道府県内部における農業施策相互間及び農業施策とその他の分野の施策との調整を行ってきたとしている。そして、最後に、都道府県は、独自施策や国に先駆けた先導的な施策を企画するとともに、国の施策に加えて各種の補完的な施策を講じることにより、地域農政の企画面においても重要な役割を果たしてきたとしている。

## (2) 教育・文化

報告書「教育・文化行政と府県」は、教育・文化分野における都道府県の果たしてきた役割について、学校教育においては、高等学校及び特殊教育諸学校の設置主体、小中学校の教職員管理（人事管理及び給与負担）の主体として重要な役割を果たし、さらに、助成を通じて私学振興にも大きな役割を果たしてきたとしている。また、学校教育に関しては、全国的な統一基準等施策の基本に関する企画は国が行い、その実施主体は、都道府県、市町村、学校、教師と種々の段階のものがあるが、都道府県は、国の基本方針を具体化するとともに、国と市町村との間にあって連絡調整上大きな役割を果たしてきたとしている。社会教育においては、市町村の開設する各種講座等への助成や図書館等の広域的な施設の整備等を行い、社会教育活動の条件整備等について、市町村に対する先導的、補完的な役割を果たしたとしている。文化行政においては、地域文化の振興や美術館等の広域的な文化施設の整備充実を図ってきたとしている。



### (3) 福祉・衛生

報告書「福祉・衛生行政と府県」は、社会福祉・保健衛生の分野における都道府県の果たしてきた役割について、まず、社会福祉の分野においては、都道府県は、福祉事務所、児童相談所等を設置し、生活保護を始めとした援護等を行うとともに、社会福祉事業を行うものに対して許可、改善命令、調査等を行う監督官庁としての役割を果たしてきたとしている。また、都道府県は、自ら広域的な社会福祉施設を整備するとともに、市町村や社会福祉法人等による施設整備に対して資金援助を行い、必要な社会福祉施設の確保に当たってきたとしている。さらに、上記の社会福祉施設を整備する際やその他の施策においても、都道府県は独自性や先導性を発揮してきたとしている。保健衛生の分野においては、都道府県は、保健所を設置し、健康相談、保健指導等のほか、医事、薬事、食品衛生、環境衛生等も含めた指導事務と取締事務を行うとともに、結核対策、へき地医療対策、救急医療対策、成人病対策等で重要な役割を果たしてきたとしている。さらに、環境衛生においては、流域下水道の整備や産業廃棄物対策にも乗り出すようになったとしている。

### (4) 地域政策

報告書「地域政策と府県」は、地域政策の分野における都道府県の果たしてきた役割について、都道府県は独自の長期総合計画を策定し、自立した地域政策を確立してきたとした上で、時代の推移による政策課題の変遷に自ら機敏に対応しつつ、国策によるバックアップを促進する役割を担ってきたとしている。具体的には、河川総合開発、重化学工業基地の建設、地場産業や先端技術産業の振興・誘致等に率先して携わり、公害対策や民間企業による乱開発防止等にも自ら率先して対応するとともに、国策としての対応の確立を促進してきた。また、経済社会の調和ある発展や国土の均衡ある発展を図るという上でも、都道府県は重要な役割を果たしてきたとしている。さらには、地域の総合行政主体として、割拠的ないし画一的になりがちな国の施策を地域の実情に応じて総合調整し、適合させていく役割を果たすべく努力を重ねてきたし、また、市町村をバックアップする形での地域振興、地域活性化にも取り組んできたとしている。

以上をまとめてみると、都道府県は、公選制の知事の下で、広域的な地方自治体として、地域開発、産業振興から教育、社会福祉、県民生活にわたる幅広い分野で、住民福祉の向上を図るという役割を果たしてきた。広域的な処理を必要とする事務、行財政能力や専門性の観点からみて都道府県でなければならない事務については、自らが直接的な事業主体となって実施するとともに、新しい行政課題に対しては、独自施策や先導的な取組みを積極的に行い、国や市町村の施策に影響を及ぼしてきた。また、地域における総合行政主体として、都道府県行政を総合調整して実施するだけでなく、国、都道府県、市町村等様々な事業主体間の総合調整を行ってきた。特に、国が企画した施策を地域において実施するに当たって、国と市町村との間にある中間団体として媒介・調整機能を果たしてきた。

しかしながら、一方で、例えば、「府県政白書」は、「いわゆる新中央集権的傾向に対して、現行府県行政は、制度上もまた運営上も積極的に対応するように努めているといえる」と評価している。これは、当時都道府県が置かれていた状況を考えると、都道府県は、新中央集権的傾向が求める行政に対応することができるという面を積極的に評価したものであるが、この評価に代表されるように、都道府県は、機関委任事務制度の下で、国の出先機関的な性格をも有する存在として、国の強い関与や統制を受けながら、均一的・画一的な地方行政運営を行ってきた面が大きいことも否定できないと思われる。