

「地方分権下の都道府県の役割 - 自治制度研究会報告書 - 」の概要

1. 研究の趣旨

第六次自治制度研究会は、平成10年6月に発足し、地方分権一括法の成立等今回の地方分権改革による制度的変化を踏まえた、新しい地方分権時代にふさわしい都道府県のあり方について研究してきた。特に、機関委任事務制度の廃止により完全自治体化した都道府県は、今後、地方が処理すべき事務全体の中で、どのような役割を担う、どのような存在となるべきであるかということに焦点を当てて研究を進めてきた。本報告書は、当該研究の成果を取りまとめたものである。

2. 第六次自治制度研究会の構成

委員長	長野 士郎	岡山県立美術館名誉館長
委員	石 弘光	一橋大学学長
	遠藤 文夫	前札幌学院大学大学院教授
	川島 正英	(株)地域活性化研究所代表
	小早川 光郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	塩野 宏	東亜大学通信制大学院教授
	柴田 啓次	千葉経済大学経済学部教授
	神野 直彦	東京大学大学院経済学研究科教授
	成田 頼明	日本エネルギー法研究所理事長
	西尾 勝	国際基督教大学教授
専門委員	横道 清孝	政策研究大学院大学教授

3. 報告書の概要

第1章 「今回の地方分権による制度的変化」

今回の地方分権改革の結果、都道府県は、国との関係においては、機関委任事務制度の廃止により国の出先機制的性格を持つ存在ではなくなり、国の役割や関与がより限定されたものとなる中で「地域における事務等」をこれまで以上に自主的・自立的に処理することができる存在となる一方、市町村との関係においては、機関委任事務制度の廃止とともに市町村に対して優越的な地位に立つ存在ではなくなり、文字通り対等・協力の関係にある広域的な地方自治体として、「地域における事務等」のうち広域事務・連絡調整事務及び補完事務という3種類の事務を処理する存在となったとした。

第2章 これまでの都道府県の果たしてきた役割

過去に全国知事会が出した報告書を基に、戦後、これまでの都道府県の果たしてきた役割についてまとめ、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が、一方で、都道府県は、機関委任事務制度の下で、国の出先機制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した。

第3章 「これからの都道府県の果たすべき役割」

これからの都道府県は、文字通り完全自治体化した、市町村と対等・協力の関係にある地方自治体として自らを位置づけ、市町村と適切な役割分担を図りつつ、地方が処理すべき事務を自主的・自立的に処理し、地域住民の福祉向上を図っていく必要があるとした。そして、地方が処理すべき事務全体について、市町村との適切な役割分担を図るために、都道府県の行政活動の実態を踏まえた上で、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なる6つのメルクマールを設定した。

6つのメルクマール

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

第4章 「行政分野ごとの都道府県に期待される役割」

前章で設定した6つのメルクマールを念頭に置きつつ、「環境」、「保健・医療・福祉」、「生活」、「産業」、「教育・文化」、「基盤整備」、「地域振興」及び「防災・危機管理」の8つの行政分野ごとに、これからの都道府県に期待される役割について具体的な例示を試みた。

都道府県に期待される役割の例示（カッコ内は、該当メルクマール）

環境分野

- ・産業廃棄物に対する対策（メルクマール、 ）
- ・環境問題に対する情報提供、意識啓発、先導的取組み（メルクマール、 ）
- ・広域的・総合的な環境管理（メルクマール、 ）
- ・環境水準の監視等（メルクマール、 ）

保健・医療・福祉分野

- ・専門的な保健サービスの提供（メルクマール、 ）
- ・医療供給体制の整備と医療監視（メルクマール、 、 、 ）
- ・介護保険におけるサービス水準の維持・向上（メルクマール、 ）

生活分野

- ・民事関係や家庭内の問題への対応（メルクマール、 ）
- ・生活の新しい考え方やスタイルの普及（メルクマール、 ）

産業分野

- ・農産物の研究開発とブランド化（メルクマール、 ）
- ・新産業・新事業の創出促進（メルクマール、 ）
- ・産業構造や雇用環境の変化に対応した人材育成（メルクマール、 ）
- ・企業誘致、農業・中小企業助成、観光振興（メルクマール、 ）

教育・文化分野

- ・市町村の学校教育に対する知的支援（メルクマール、 ）
- ・教員の活性化に向けた人事管理（メルクマール、 ）
- ・高等学校の再編・整備と高等教育の振興（メルクマール、 ）
- ・生涯教育、芸術文化の振興（メルクマール、 、 ）

基盤整備分野

- ・ 県土整備のグランドデザイン策定と土地利用調整（メルクマール ）
- ・ 道路等交通インフラの整備（メルクマール ）
- ・ 情報インフラの整備（メルクマール ）
- ・ 山地、河川、海岸等の県土保全（メルクマール ）
- ・ 国家的プロジェクトに対する要望・調整（メルクマール 、 ）

地域振興分野

- ・ 地域振興のための構想・計画の策定（メルクマール 、 ）
- ・ 過疎地域等の支援（メルクマール ）
- ・ 民間団体等の活動支援（メルクマール 、 ）

防災・危機管理分野

- ・ 迅速に機能する体制づくり（メルクマール 、 ）
- ・ 災害に強い県土づくり（メルクマール ）

第5章 「これからの都道府県の行財政運営」

これからの都道府県の行財政運営において重要となるポイントとして、「行政評価システム等の導入」、「情報公開と住民参加の推進」、「ITの積極的活用」、「課税自主権の活用」、「効果的・効率的な組織体制」及び「能力・実績重視の人事システム」の6つを提示した。

第6章 「都道府県の将来像」

第1章から第5章までを踏まえ、これからの地方分権時代の都道府県の姿として、以下の5つを描き、これからの都道府県には、広域的課題への対応、市町村に対する支援・補完、そして地域の総合的なプロデューサー・コーディネーターという3つの役割を担う存在となることが期待されるとした。

これからの都道府県の姿

広域的課題に対応能力がある都道府県

市町村に対する支援・補完能力がある都道府県

総合的な問題解決能力がある都道府県

効率的に運営されている都道府県

住民に対して応答性がある都道府県

第7章 「今後の課題」

分権型社会の実現のためには、今回の地方分権改革を受けて、各都道府県が実際の行政において様々な新しい取組みを行っていくことが求められるとともに、地方税財源の充実等残された課題についての更なる改革を求める取組みや今回の改革の趣旨に沿った制度運用等を国に対して求めていくことが必要であるとした。

また、全国知事会については、国との連絡調整や都道府県相互間の連絡調整という役割に加えて調査提言機能を持つ組織へと変わっていくべきであるとした。

(参考)

メルクマールについて

(1) 6つのメルクマール

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設定した6つのメルクマールについては、以下のとおりである。これらメルクマールに該当する事務については、都道府県が重点的な役割を担うべきものであると考える。なお、ここで「広域的」というのは、市町村の区域を超える広がりという意味するものである。

また、これらのメルクマールは、白黒をつけるような絶対的な基準ではなく、都道府県が重点的に担う事務であるか否かを判断する相対的な物差しとして設定したものである。したがって、これらメルクマールによって都道府県の役割とされる事務であっても、場合によっては市町村が行うことが考えられるとともに、市町村の広域的な連携によって対応できるものもあるものである。

産業（製品・サービスの生産・供給）に係るものであるか

産業の育成、産業活動に対する指導・監督や規制、さらには産業活動に伴い発生した結果に対する対策等、産業（製品・サービスの生産・供給）に係るものは、主として都道府県が担うとするものである。これは、一般的に、産業活動やその及ぼす影響は広域的なものであるからである。

これに対して、生活（製品・サービスの消費）に係るものは、一般的に、その活動が家庭等の市町村の区域内で行われるため、主として市町村が担うということになる。

法人等に係るものであるか

公益法人等法人の設立、指導・監督、規制及び育成等、法人に係るものは、主として都道府県が担うとするものである。これは、一般的に、法人の活動は広域的なものが中心であり、その数も都道府県が個別に把握して対応することが可能な範囲内にあるからである。

これに対して、個人に係るものは、一般的に、個人の活動（特に生活行動）は市町村の区域内を中心に行われるとともに、個人を都道府県が個別に把握して対応するのは、その数からして困難であるため、主として市町村が担うものとなる。

なお、法人でない団体等であっても、それらが広域的な活動をするものである場合には、それらに係る事務は主として都道府県が担うべきものである。

行政対象が広域的に一体のものであるか

行政の対象が広域的に一体であるものについては、当該行政は、主として都道府県が担うとするものである。これには、山地、河川、海岸等既に存在するものが広域的に一体である場合と、交通ネットワークや情報ネットワーク等整備すべきものが広域的に一体である場合とがある。

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

まず、サービス行政において、行政需要が広域的に散在し、広域的に対応した方がよいものについては、主として都道府県が担うとするものである。これは、需要と供給の関係の効率性からくるものであり、供給サイドからみれば、ある施設等が広域的な利用を想定している場合には、それは主として都道府県が整備すべきものとなる。

また、規制行政等においても、行政対象が広域的に散在し、広域的に対応した方がよいものについては、主として都道府県が担うとするものである。これは、広域的に同じ基準で取り扱った方が不均衡が生じず合理的であるということからくるものである。

相当高度の専門性を必要とするものであるか

高度の専門的知識や技術を必要とする試験研究や検査等、相当高度の専門性を必要とするものについては、主として都道府県が担うとするものである。

市町村を包括する団体という性格に係るものであるか

市町村を包括する広域的な地方自治体としての性格に係るものについては、当然のことながら、主として都道府県が担うとするものである。市町村間の連絡調整、国と市町村の連絡調整、市町村への支援等が考えられる。

(2) 地方自治法上の3種類の事務との関係

6つのメルクマールは、都道府県の行政活動の実態を踏まえて抽出されたものであるが、これらのメルクマールにより主として都道府県が担うとされる事務は、結果的には、広域事務、連絡調整事務あるいは補完事務のいずれかに該当することとなるものである。したがって、見方を変えれば、これらのメルクマールは、どのようなものが都道府県の処理すべき広域事務、連絡調整事務あるいは補完事務に該当するのかについての基準を示したものであるとも言える。

6つのメルクマールと地方自治法の規定する3種類の事務との関係を示せば、次のとおりである。

- ・メルクマール 及び により主として都道府県が担うとされた事務は、地方自治法上の「広域事務」に該当する。
- ・メルクマール により主として都道府県が担うとされた事務は、地方自治法上の「広域事務」又は「補完事務」に該当する。
- ・メルクマール により主として都道府県が担うとされた事務は、地方自治法上の「補完事務」に該当する。
- ・メルクマール により主として都道府県が担うとされた事務は、地方自治法上の「連絡調整事務」又は「補完事務」に該当する。