

目 次

第1章 今回の地方分権による制度的変化

第1節 戦後改革による都道府県の制度的変化	1
第2節 旧地方自治法下の都道府県	2
(1) 地方的事務と機関委任事務の処理	2
(2) 4種類の事務の処理と市町村に対する優越性	3
第3節 新地方自治法下の都道府県	4
(1) 機関委任事務制度の廃止と地域における事務の処理	4
(2) 市町村との対等・協力と3種類の事務の処理	5

第2章 これまでの都道府県の果たしてきた役割

第1節 「府県政白書」における評価	7
(1) 行政内容	7
(2) 民主化	8
(3) 能率化	8
(4) 総合化	9
(5) 新中央集権的傾向への対応	9
第2節 「新しい行政課題と府県」にみる4つの特性	10
(1) 先導性	11
(2) 総合性	11
(3) 広域性	11
(4) 行政技術の高度性	12
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	12
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	13
(1) 農 政	14

(2) 教育・文化	14
(3) 福祉・衛生	15
(4) 地域政策	15

第3章 これからの都道府県の果たすべき役割

第1節 完全自治体化した都道府県	17
第2節 都道府県と市町村の役割分担のメルクマール	18
(1) メルクマール設定の意義	18
(2) 6つのメルクマール	19
(3) 地方自治法上の3種類の事務との関係	20

第4章 行政分野ごとの都道府県に期待される役割

第1節 環境分野	22
(1) 産業廃棄物に対する対策	22
(2) 環境問題に対する情報提供、意識啓発、先導的取組み	24
(3) 広域的・総合的な環境管理	25
(4) 環境水準の監視等	25
第2節 保健・医療・福祉分野	26
(1) 専門的な保健サービスの提供	27
(2) 医療供給体制の整備と医療監視	27
(3) 介護保険におけるサービス水準の維持・向上	28
第3節 生活分野	28
(1) 民事関係や家庭内の問題への対応	29
(2) 生活の新しい考え方やスタイルの普及	30
第4節 産業分野	31
(1) 農産物の研究開発とブランド化	32
(2) 新産業・新事業の創出促進	33
(3) 産業構造や雇用環境の変化に対応した人材育成	34
(4) 企業誘致、農業・中小企業助成、観光振興	35

第5節 教育・文化分野	36
(1) 市町村の学校教育に対する知的支援	36
(2) 教員の活性化に向けた人事管理	37
(3) 高等学校の再編・整備と高等教育の振興	37
(4) 生涯教育、芸術文化の振興	38
第6節 基盤整備分野	39
(1) 県土整備のランドデザイン策定と土地利用調整	39
(2) 道路等交通インフラの整備	40
(3) 情報インフラの整備	41
(4) 山地、河川、海岸等の県土保全	41
(5) 国家的プロジェクトに対する要望・調整	42
第7節 地域振興分野	43
(1) 地域振興のための構想・計画の策定	43
(2) 過疎地域等の支援	44
(3) 民間団体等の活動支援	45
第8節 防災・危機管理分野	45
(1) 迅速に機能する体制づくり	46
(2) 災害に強い県土づくり	46

第5章 これからの都道府県の行財政運営

第1節 行財政運営	48
(1) 行政評価システム等の導入	48
(2) 情報公開と住民参加の推進	49
(3) ITの積極的活用	49
(4) 課税自主権の活用	49
第2節 組織人事管理	50
(1) 効果的・効率的な組織体制	50
(2) 能力・実績重視の人事システム	50

第6章 都道府県の将来像

- (1) 広域的課題に対応能力がある都道府県 52
- (2) 市町村に対する支援・補完能力がある都道府県 52
- (3) 総合的な問題解決能力がある都道府県 53
- (4) 効率的に運営されている都道府県 53
- (5) 住民に対して応答性がある都道府県 53

第7章 今後の課題

- 第1節 分権型社会の実現に向けて 55
- 第2節 全国知事会の役割 55

第1章 今回の地方分権による制度的変化

昨年4月1日に施行された「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」(以下、「地方分権一括法」という。)により、地方自治法をはじめ、地方財政法、地方税法などわが国の地方自治制度の基本をなす法律が改正された。とりわけ、地方自治法については、昭和22年の制定以来最大ともいえる大改正が行われ、機関委任事務制度の廃止、事務の再構成、国の関与のあり方の抜本的見直し等その中核部分に大きな変更が加えられた。この制度的変化は、従来の都道府県行政のあり方に大きな影響を及ぼし、その見直しや変革を迫るものである。したがって、これからの都道府県の役割を考えるに当り、まず、今回の地方分権改革の結果としてどのような制度的変化が生じたかを地方自治法を中心にみてみることにする。

第1節 戦後改革による都道府県の制度的変化

戦前の地方自治制度における都道府県では、知事は、地方自治体としての都道府県の執行機関であると同時に、国の行政区画としての都道府県を管轄する国の地方行政官庁であり、その身分は、国により任命される官吏(官選知事)であった。また、都道府県の事務の多くは、国の地方行政官庁たる知事が所掌する国の事務であり、地方自治体としての事務はわずかであった。このため、都道府県の職員についても、その大半は地方行政官庁たる知事の手続執行を補助する国の地方官吏であった。

したがって、戦前の都道府県は、地方自治体としての性格と国の地方行政機関としての性格を併せ持っていた存在であり、しかも、後者の性格が圧倒的に強いものであった。

戦後改革により、新しい憲法及び地方自治法が定められ、都道府県は市町村と並び普通地方公共団体とされ、憲法による制度的保障の下で国から独立して自己の事務を処理する権能を有するとともに、その長及び議会議員は住民の直接選挙により選出することとされた。

戦後の地方自治制度においては、知事は直接公選とされ、新憲法施行後は、その

身分は当該都道府県の吏員（地方公務員）となった。都道府県の職員についても、地方自治法の施行後、原則として、従来の地方官吏から吏員（地方公務員）となった。

一方で、従来、知事が国の地方行政官庁として執行してきた事務の大半は、機関委任事務とされ、知事を始めとする都道府県の各執行機関に委任された。機関委任事務というのは、地方自治体の執行機関を国の機関とみなして事務を委任するものであり、その執行に当たっては国の主務大臣の包括的な指揮監督権が及ぶものであった。

以上のことから、戦後の都道府県は、戦後改革による制度的変化により、公選知事の下で自己の事務を処理する地方自治体となったのであるが、なお、機関委任事務制度の導入と当該事務の占める比重の大きさから、国の出先機関的性格も残した存在であったとみることができる。

第 2 節 旧地方自治法下の都道府県

地方分権一括法による改正前の地方自治法（以下、「旧地方自治法」という。）が制度的に予定していた都道府県の役割について、同法の「事務」に関する規定を中心にみると以下のとおりであった。

(1) 地方的事務と機関委任事務の処理

旧地方自治法は、普通地方公共団体（都道府県及び市町村）の処理する事務を、「公共事務」、「団体委任事務」及び「その他の行政事務」の 3 種類とし（第 2 条第 2 項）、その具体的な内容を例示していた（同条第 3 項）。一方、普通地方公共団体が処理することができない国の事務として、司法に関する事務等を限定列挙していた（同条第 10 項）。また、普通地方公共団体の長等執行機関は、公共事務、団体委任事務及びその他の行政事務といった団体事務に加えて機関委任事務を処理するものとされていた（第 148 条等）。

旧地方自治法は、地方自治体への事務配分については、制限列挙主義ではなく包括授權主義の一種である概括列挙主義を採用していた。すなわち、第 2 条第 3 項に

示された事務は、あくまでも例示であり、普通地方公共団体である都道府県や市町村は、第2条第10項に列挙された事務や外交、国防等性質上当然国の事務とされるもの及び法令の規定により国に留保されている事務を除き、第2条第2項に基づき広く地方的事務を処理する権能が認められていた。

国との関係でみた場合には、都道府県は、国に留保されている事務を除いて旧地方自治法に例示されている事務に限らず広く地方的事務を処理する存在であるとともに、国から知事等の執行機関の委任された機関委任事務を処理する存在であった。

(2) 4種類の事務の処理と市町村に対する優越性

旧地方自治法は、地方自治体間の事務配分について、市町村は、基礎的な地方自治体として、都道府県が処理する事務以外の事務を一般的に処理とする一方(第2条第4項)、都道府県は、市町村を包括する広域の地方自治体として、同法第2条第2項の事務のうち、広域にわたるもの(広域事務)、統一的な処理を必要とするもの(統一事務)、市町村に関する連絡調整に関するもの(連絡調整事務)及び一般の市町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模のもの(補完事務)を処理するとし、これら4種類の事務について例示していた(同条第6項)。また、第4番目の補完事務については、市町村においても、その規模及び能力に応じて処理することができるもしていた(同条第4項但書)。なお、例示された事務のうち、広域事務及び統一事務については、実際には、団体事務ではなく機関委任事務として都道府県が処理するものが多く含まれていた。

また、機関委任事務を処理するに当たって知事の市町村に対する指揮監督権を認めるとともに(第150条)、知事は市町村長に事務委任をすることができることや(第153条第2項)、都道府県は市町村の行政事務に関していわゆる統制条例を設けることができる(第14条第3項)等の規定が設けられていた。

市町村との関係でみた場合には、両者とも普通地方公共団体として地方的事務を処理する地方自治体であるが、都道府県は、市町村を包括する広域的な地方自治体として、広域事務、統一事務、連絡調整事務及び補完事務という4種類の限定的な事務を処理する存在である一方で、機関委任事務の実施において市町村を指導監督する等市町村に対して優越的な地位に立つ存在でもあった。

第3節 新地方自治法下の都道府県

地方分権一括法による改正後の地方自治法により、制度的に都道府県に予定される役割がどのように変化したかを、同じく「事務」に関する規定を中心にみてみると以下のとおりである。

(1) 機関委任事務制度の廃止と地域における事務の処理

まず、都道府県知事や市町村長等を国の下部機関として国の事務を処理させる仕組みであった機関委任事務制度が廃止された。具体的には、主務大臣の知事に対する指揮監督権（旧第150条）や主務大臣の知事に対する職務執行命令（旧第151条の2）等が削除された。

この機関委任事務制度の廃止に伴い、地方自治体の執行機関の処理する事務はすべて当該地方自治体の事務となり、普通地方自治体である都道府県や市町村は、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」（以下、「地域における事務等」という。）を処理するとされた（第2条第2項）。その際、従来の「公共事務」、「団体委任事務」及び「その他の行政事務」という区分は廃止され、新たに「自治事務」及び「法定受託事務」の2つの区分が設けられた（第2条第8項、第9項）。

「法定受託事務」は「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」であり、「自治事務」は「法定受託事務」以外の事務である。したがって、「法定受託事務」に対しては国のより強い関与等が定められているが（第245条の7等）、両者とも地方自治体の事務であることには変わりがなく当該地方自治体の条例制定の対象となるとされた。

また、地方自治体の役割と国の配慮に関する規定を設けることにより、国及び地方自治体が分担すべき役割が明確化された（第1条の2）。すなわち、地方自治体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うとする一方で、国は、国家の存立に関わる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的な規模・視点に立つて行わなければならない施策・事業の実施等国が本来果たすべき役割を重点的に担

うとされた。

さらに、地方自治体が事務を処理するに際して、できるだけその自主性及び自立性を確保するために国の関与の基本原則等様々な規定が設けられた（第245条の3等）。

なお、旧地方自治法は、普通地方公共団体の事務を例示していたが（旧第2条第3項）、この事務の例示については、例示された事務の中にただし書の規定により普通地方公共団体が処理できないものも少なからず含まれているといった問題が指摘されていたことや事務の例示がかえって事務の範囲を限定するような誤解を招きかねないことから削除された。

以上のことから、新しい地方自治法の下では、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関的性格を持つ存在ではなくなるとともに、国の役割や関与がより限定されたものとなる中で、従来から実施してきた地方的事務に機関委任事務から移行してきた事務を加えて拡大した「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ったのである。

（2）市町村との対等・協力と3種類の事務の処理

今回の地方自治法の改正前においても、都道府県と市町村とは、同じ普通地方公共団体として基本的に対等の立場にあるとされていたが、従来の機関委任事務制度下においては、都道府県の知事等が国の下部機関として包括的な指揮監督権を市町村長等に行使することができたこと等により都道府県が市町村に対して一般的に優越的な地位にあった。今回、機関委任事務制度の廃止に伴い、両者の関係をより明確に対等・協力の関係として構築していくこととされ、機関委任事務に関する都道府県知事の市町村長に対する指揮監督権を始め、両者を上下の関係においている諸規定が削除された（旧第150条等）。なお、その際、都道府県知事から市町村長に対する事務委任の制度も廃止されたが（旧第153条第2項）、都道府県の手続を地域の実情に応じて柔軟に市町村に委譲できるようにするため、新たに「条例による事務処理の特例」制度が設けられた（第252条の17の2）。

また、改正前は、都道府県が市町村の行政事務に関していわゆる統制条例を設け

ることができ、市町村の条例がその条例に違反するときは当該市町村の条例を無効とする規定が置かれていたが（旧第14条第3項・第4項）、対等・協力を基本とする都道府県と市町村の關係にふさわしくないことから、今回の改正により削除された。

都道府県の事務として、従来は、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とされてきたが（旧法第2条第6項）、今回の改正により、このうち統一事務が削除され、都道府県は、市町村を包括する広域の地方自治体として、広域事務、連絡調整事務及び補完事務の3種類の事務を処理するとされた。

また、旧地方自治法第2条第6項は、都道府県の事務を例示していたが、普通地方公共団体全体の事務の例示（旧第2条第3項）を廃止することに伴い、都道府県の事務の例示についても、併せて廃止することとされた。これは、都道府県のみにも事務の例示を行うことになると、都道府県が例示された事務を先占していると誤解され、市町村の事務の範囲を限定的に解される恐れがあるためであるとされている。

以上のことから、新しい地方自治法下では、都道府県は、市町村との關係においては、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・協力の關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のである。

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って、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。

第3章 これからの都道府県の果たすべき役割

第1節 完全自治体化した都道府県

今回の地方分権による制度改正により、国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担うとされ、行政の中で地方自治体の果たすべき役割が大きくなるとともに、地方自治体には、その事務を自主的・自立的に処理していくことが求められることになった。

都道府県は、知事公選制の導入等による戦後改革により完全自治体となったといわれてきたが、これまでは、機関委任事務制度が存在していたため、国の出先機関的性格を有するとともに、市町村に対しては指導監督等の優越的地位に立つ存在であった。

しかし、今回の機関委任事務制度の廃止により、これからは、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、拡大した「地域における事務等」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ことが必要とされるようになった。

市町村が、基礎的な地方自治体として、一般的に都道府県が処理する事務以外の「地域における事務等」を処理するのに対して、都道府県は、市町村を包括する広域の地方自治体として、「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を処理するものとされている。

広域事務とは、「広域にわたるもの」であり、市町村の区域を超える事務、数市町村にわたる事務、都道府県の区域全体にわたる事務、全国的な事務のうち都道府県の区域におけるものの全てを含むものである。連絡調整事務とは、「市町村に関する連絡調整に関するもの」であり、国等と市町村との間の連絡調整、市町村相互間の連絡調整等の事務である。補完事務とは、「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」であり、事務の規模が大きく、その処理に大きな財政負担を生じ、一般の市町村ではその負担に耐えられないもの、事務の性質から高度な技術力や専門的な能力を必要とするために、一般の市町村で各自必要な人材等を確保して処理することが困難又は著しく非効率であるもの等である。ただし、この補完事務については、市町村の規模及び能力に応じて、

市町村でも処理することができる（第2条第3項）。

したがって、これからの都道府県の果たすべき役割は、完全自治体化した地方自治体として、市町村と適切な役割分担を図りつつ、これら広域事務、連絡調整事務及び補完事務を自主的・自立的に処理し、地域住民の福祉向上を図っていくことにあるといえよう。

第2節 都道府県と市町村の役割分担のメルクマール

(1) メルクマール設定の意義

前述したように、完全自治体化した都道府県は、市町村を包括する広域の地方自治体として、地方自治法第2条第2項の事務うち、広域事務、連絡調整事務及び補完事務の3種類の事務を処理することとなった。しかしながら、これらの都道府県の事務について規定する地方自治法第2条第5項の表現は、かなり抽象度の高いものであり、また、旧地方自治法のような具体的な事務の例示はなくなった。一方、旧地方自治法と同様に、地方自治法第2条第6項は、都道府県と市町村は、その事務を処理するに当っては、相互に競合しないようにしなければならないとしている。

そのため、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が改めて問題となってくる。そこで、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いくつかのメルクマールを設定してみることとした。

なお、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、また、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。

(2) 6つのメルクマール

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として、次の6つのメルクマールを設定した。これら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を意味するものである。

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。

(3) 地方自治法上の3種類の事務との関係

上記6つのメルクマールと地方自治法第2条第5項に規定する3種類の事務との関係について言えば、これらのメルクマールは、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、結果的には、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、広域事務、連絡調整事務あるいは補完事務のい

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のかについての基準を示したものであるとも言える。

各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具体的に示せば、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。

第4章 行政分野ごとの都道府県に期待される役割

これからの都道府県に期待される役割について、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、少し具体的に示してみると、以下のとおりとなる。

第1節 環境分野

環境政策は、住民の貴重な財産である自然環境の保全（住民・事業者の諸活動との調整を含む）、住民生活の基盤である大気、水、土壌等の環境要素の保全、地域環境と不可分の関係を有する地球環境問題への対応などの諸課題に対して、様々な政策手法を組み合わせる必要があるものである。環境問題は、経済発展や大量消費スタイルの定着に伴って深刻化とその対応が進んできた分野であり、住民の意識やニーズも以前に増して高まっていることから、行政として最重要課題として取り組むことが求められている分野である。

この「環境」分野は、その対象が一般に市町村の区域を超えた広域性を有していること（メルクマール ）、環境悪化の大きな要因が法人による産業活動に起因するものであること（メルクマール 、メルクマール ）、大気、水、土壌等の環境要素の状態を把握・測定するために高度な専門性を必要とすること（メルクマール ）等から、都道府県に期待される役割が大きい分野である。

この分野における都道府県に期待される役割として、今後重要となると思われるものを例示的に上げるとすれば、次のとおりである。

(1) 産業廃棄物に対する対策（メルクマール 、 ）

家庭生活や産業活動から生じる廃棄物は、適正処理が図られなければ、地域環境に著しい悪影響を生じかねない。「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃棄物処理法」という。）は、廃棄物を、事業活動により生ずる19種類の「産業廃棄物」と、その他の「一般廃棄物」に区分している。一般廃棄物の処理は原則とし

て市町村の責務であるが、産業廃棄物の処理は排出事業者の責任であり、自ら処理するほか、産業廃棄物処理業者等に委託して処理させることとなる。この産業廃棄物の処理については、処理業者の許可、処理施設の設置許可等の規制は、保健所設置市を除いて都道府県が担当するほか、都道府県は区域内の産業廃棄物の処理に関する計画を策定することとなっている。

近年の産業廃棄物の処理状況をみると、不適正処理、不法投棄等により発生する環境被害の頻発が続き、住民・市町村の拒否反応が強く、最終処分場の新規設置が困難となっている。その残余年数は1.6年の見込み（平成11年9月末現在、平成12年度厚生白書）という状況に至っており、最終処分場の不足が一層の不法投棄を招き、住民の生活環境の悪化に至るという悪循環を招きかねない。

産業廃棄物の適正な処理体制を構築するため廃棄物処理法の改正が重ねられ、処理業者に対する規制強化、処理施設設置の許可要件の厳格化、施設設置の譲渡等の制限など処理業者・施設設置者への規制を強化するとともに、排出事業者責任の強化を図っている。

これらの規制権限を担う都道府県としては、まず、監視体制を強化して厳正な法執行を行い、産業廃棄物行政への信頼向上を図ることが求められる。また、処理施設の設置を許可するに当たっては、周辺地域の環境影響評価を義務付け、その結果と申請書を公開し、これを基に関係市町村や利害関係者の意見を聞いた上で、法令に基づき都道府県が判断する仕組みとなっている。都道府県としては、場合によっては条件付きの許可とすることを含め、これらの法制度を十分に活用し、関係する住民・市町村の不安を払拭することが求められる。さらに、不法投棄対策や処理施設の設置等産業廃棄物の円滑・適正な処理を進めていくに当たって、現行制度上、なお十分対応できない部分については、国に対して制度改正等必要な措置を求めていくべきである。

また、現在の産業廃棄物の排出状況を前提とせず、排出の抑制やリサイクルを強力で推進する必要があることはいうまでもない。産業廃棄物排出量全体の約2割、最終処分量（埋立量）の約4割を占める建設廃棄物のリサイクルを進めるため、「建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律」（建設リサイクル法）が新たに制定され、一定基準以上の解体工事等においてコンクリート、アスファルト、木材の3品目の分別解体と再資源化が義務付けられた。この制度では、都道府県は、再資源化等について、指針の策定、解体工事業者に係る登録、助言・勧告、命令の実施等

を担うこととなるが、これは不法投棄の約9割を占めている建設廃棄物の今後を左右する重要な役割であり、その責任と期待は非常に大きい。また、平成13年4月から施行された「特定家庭用機器再商品化法」(家電リサイクル法)においては、市町村と小売業者が、対象家電製品を製造業者に引き渡す必要があるが、その引取場所が全国190箇所に限られ、効率的な運搬・保管システムが求められていることから、都道府県としても市町村の区域を超える課題として取り組むなど側面的な支援を検討するべきである。

(2) 環境問題に対する情報提供、意識啓発、先導的取り組み (メルクマール、)

環境問題については、マスメディア、広報誌、インターネット等多様なメディアを活用して、現在のライフスタイルや事業活動が環境に与える影響・負荷について、具体的に分かりやすく情報提供をしていくことが不可欠である。特に、都道府県としては、事業所による環境負荷軽減への取り組みを広げていくため、積極的に取り組んでいる事業者の情報をインターネット等を通じて広く住民に紹介することにより、ノウハウを普及するとともに、当該事業所の社会的評価を高めるようなインセンティブを働かせる工夫を行うべきである。

意識啓発については、全ての住民・事業者が環境問題について学習できるシステムづくりが求められる。家庭、小中学校及び地域における環境教育では、市町村の役割が大きい。対象者に応じた教材・カリキュラムの作成や指導者の養成といった面での都道府県の支援が重要である。また、事業所等に対しては、都道府県による直接的な施策展開が求められる。

また、住民・事業所の意識・行動の変革を進めるには、都道府県自身が、区域内の最大規模の事業所として、先導的な環境問題への取り組みを進めることが不可欠であり、かつ効果的である。具体的には、ISO14001(環境ISO)の取得やグリーン購入の推進が挙げられるが、これらは職員全体に具体的な意識変革を促し、実践的な環境学習の機会ともなる。また、グリーン購入については、メーカーの製品開発・改良を促進するとともに、出先機関が比較的人口規模の小さい市町村にも設置されていることから、これらの地域を含めて環境配慮型製品の取扱業者数が拡大するな

ど事業者サイドへの波及効果も大きい。

(3) 広域的・総合的な環境管理（メルクマール）

環境は、大気、水、自然環境等いずれをとっても、その対象が広域性を有しているものが多く、その維持・保全については都道府県が主要な役割を担う。

特に、水環境については、産業構造や生活様式の変化等により、河川流量の減少、水質の劣化、湧水・地下水の減少など多様な問題が生じている。今後も継続的に水の恵みを受けるためには、「人工の水循環」（ダムや堰を造り、農業用水、生活用水、工業用水等として利用し、河川等に排出する流れ）の負荷が「自然の水循環」を損なわないよう、流域全体を総合的に管理する必要がある。

具体的には、森林や農地の整備・保全により、地下水涵養、保水、水質浄化、流量調整等の機能を維持・回復すること、生態系に配慮したダムの放流管理、下水道・農業集落排水・合併処理浄化槽等の事業手法から地域特性に応じたものを選定して計画的・効果的に生活排水対策を講じること等総合的な施策を広域的に展開する必要がある。

例えば、琵琶湖を抱える滋賀県では、琵琶湖の水環境の保全を図るために、「湖沼水質保全特別措置法」に基づく湖沼水質保全計画の着実な推進を図るほか、昭和54年に「琵琶湖の富栄養化防止条例」、平成4年に「琵琶湖のヨシ群落の保全に関する条例」、平成8年に「滋賀県生活排水対策の推進に関する条例」といった独自条例を制定する等の総合的な水質保全対策を推進している。

(4) 環境水準の監視等（メルクマール）

地域の環境水準を良好に保持していくため、都道府県は、従来から大気汚染、水質汚濁、騒音・振動、地盤沈下及び悪臭といった基本的な環境要素については、法令や条例に基づき、その調査・監視と規制・指導を行ってきたが、近年は、ダイオキシン類や環境ホルモンといった低濃度・長期毒性の化学物質の環境に与える影響等新しい問題も発生している。地域の環境水準を維持・改善していくためには、その実態を正確に調査・監視し、その上に立って必要な対策を実施していくことが必

要となるが、これら調査・監視及び対策の検討に当っては、相当高度な専門性が必要とされることから、地方自治体が担うべき部分については都道府県が主要な役割を果たすことになる。

これら環境水準に係る問題は、人の健康や生態系への影響等に関して不確実性を伴っているため、環境調査の実施や汚染による影響の予測評価手法の開発等科学的知見を蓄積していくことが必要となるが、一方で、その内容を簡明かつ的確に発信するとともに、それら情報を受ける地域住民側の理解を進める工夫をしていくことも重要である。

この分野における先進的な取組みとして、東京都では、ディーゼル微粒子等による大気汚染を防止するため、公害防止条例を全面改正して「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」とした中で、平成15年10月からはディーゼル微粒子除去装置（DPF）を装着していないディーゼル車の都内運行を規制するとしている。

第2節 保健・医療・福祉分野

住民が健やかで安心して暮らせる地域社会を築き上げるために、地方自治体は、これまでも保健・医療・福祉の分野において様々なサービスの充実を図ってきた。

今後、少子高齢社会の進展により、この保健・医療・福祉分野における地方自治体の役割は益々大きくなることが予想される。

この「保健・医療・福祉」分野は、住民に対して人的・直接的なサービス提供を行うものが中心であり、住民に最も身近な地方自治体であり、住民個人個人を把握している市町村の果たす役割が大きい分野である。都道府県としては、広域的、専門的観点から、市町村が行う保健・医療・福祉サービスを補完するとともに（メルクマール、
、
）それらサービス提供体制の確立とその質の維持・向上を図っていくこと（メルクマール、
）が主な果たすべき役割となる。

この分野における都道府県の果たすべき役割として、今後重要となると思われるものを例示的に上げるとすれば、次のとおりである。

(1) 専門的な保健サービスの提供（メルクマール、 ）

平成9年度に基本的な母子保健サービスが市町村に委譲され、住民にとって頻度が高く身近な基礎的母子保健等は市町村が担うこととなった。このため、都道府県は、保健所設置市を除く区域において、専門的な母子保健、難病対策、精神保健、エイズ予防対策等の保健事業を担っている。

都道府県が担当するこれら保健事業は、住民に対する直接的なサービス提供ではあるが、高度な専門知識・技能を必要とし、また、住民にとって発生頻度がそれほど高くないことから、市町村全般に一括して委譲するメリットに乏しいと考えられるため、今後とも、都道府県が役割を担っていく必要がある。

(2) 医療供給体制の整備と医療監視（メルクマール、 、 、 ）

一般的な医療サービスの提供については、主に民間の病院・診療所等が担い、国や地方自治体の公的医療機関がこれを補完している。都道府県が運営する病院は市町村立病院と比べて規模が大きく、市町村立病院が身近な医療サービスを担う一方で、都道府県立病院は周産期医療などの高度・特殊医療を担う傾向にある。

このように都道府県は、地域における基幹的・中核的病院を整備・運営し、医療水準の向上に重要な役割を果たしている。今後も、医療技術の進展等により生じる個別・高度医療分野へのニーズへの対応が求められることから、病院経営の健全性を確保しつつ、これに対応していく必要がある。

一方、医療行政の面においては、都道府県は、都道府県ごとの医療計画を策定するとともに、医療法人に係る設立認可等の監督権限を有し、また、保健所設置市を除いて、病院・診療所等に係る開設許可、報告聴取、立入検査等の監督権限を有している。

都道府県医療計画の策定は、区域内に医療圏を設定して各医療圏ごとに必要病床数を定めるとともに、中核的病院の整備目標、医療機関ごとの機能分担・業務関係、救急医療・へき地医療の確保等を内容とするものであり、地域における体系的な医療供給体制を整備するに当たって重要な役割を果たすものである。今後、少子高齢化の進展により、人口減少や年齢構成の変動などが急速に進む圏域も少なくないため、

的確な需要予測に基づく機動的な改訂を行い、広域的な調整を積極的に担っていく必要がある。

また、地域住民が安心して医療サービスを受けられるよう、監督下にある医療法人及び病院・診療所等に対する適正な監視を行っていくことが、今後とも都道府県の重要な役割となる。

(3) 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、 ）

高齢者等に対して保健サービスと福祉サービスを一体的に提供する介護保険制度が平成12年4月から実施されたが、この介護保険制度における保険者は市町村であり、要介護認定、事業計画の策定、第一号保険料の設定・徴収など中心的な役割は市町村が担っている。

しかしながら、介護保険制度では、従来の措置制度を契約制度に転換し、社会福祉法人・医療法人等のみならず民間企業やNPOも含めた多様な事業者を参入させ、競争による介護サービスの質的向上と利用者側の選択の拡大を図ることが求められている。

都道府県は、これらの事業者に係る指定、許可、指導・監督等の役割を担っており、事業者から住民に提供される介護サービスを監視し、その水準の維持・向上を図ることが期待されている。さらには、住民に対して事業者等に関する十分な情報提供を行うとともに、事業者の特性やサービスの質を比較できる客観的なサービス評価制度を構築すること等により、利用者本位の介護サービスが提供される体制の確立を目指していくことが重要である。

第3節 生活分野

社会・経済環境の変化、地域社会や家庭環境の変化の中で、住民が安心して生活できる地域社会を維持・形成していくことは、地方自治体にとって重要な役割である。これまでも、都道府県は、交通安全対策、消費者行政、青少年健全育成、国際化対応等様々な施策を進めてきた。

この「生活」分野は、市町村が取り組むべき分野でもある。したがって、市町村

との役割分担を図っていく必要があり、都道府県としては、相当高度の専門性が必要とされる部分を中心的に担っていくことになる（メルクマール）。また、一般的に、この分野における行政を効果的に展開していくためには、国、都道府県、市町村、関係団体等様々な主体が連携して総合的な対応を図っていくことが必要となるが、このような総合的な対応を図るため関係者間の連絡調整を行うことも主として都道府県に期待される役割となる（メルクマール）。

この分野における都道府県に期待される役割として、今後重要となると思われるものを例示的に上げるとすれば、次のとおりである。

(1) 民事関係や家庭内の問題への対応（メルクマール、 ）

生活していく上で必要な様々な商品等を購入することは、買い手（消費者）と売り手（事業者）との間の契約に基づき行われるものであり、それに伴い発生する問題は基本的には民事上の問題であるが、これまでも、地方自治体は、住民が安心して消費生活を営めるように、情報提供、苦情相談及び商品テスト等の消費者行政を展開してきた。今後、規制緩和等に伴い消費者としての選択の幅が広がる一方、商品自体や契約内容等の多様化・複雑化が進む中で、消費者と事業者の間で商品や契約内容等をめぐって様々な問題が発生し、その件数自体も増加してくる可能性がある。このような事態に対処するために、平成13年4月から、消費者と事業者との間の新しい一般的ルールを定めた「消費者契約法」が施行されたが、住民自身が賢い消費者となることが求められるとともに、地方自治体としても、住民の消費生活の安全確保のために、住民に対するより一層的確な情報提供や相談体制の充実等が必要となってくる。

この場合、都道府県は、消費生活センター等を中心として、より専門的な情報・知識を必要とする問題について情報提供や苦情相談等を行うとともに、市町村や国、関係団体等と連携を図りながら、商品等の購入に係る住民の消費者被害の未然防止、拡大防止等に努めていく必要がある。

また、親子間や夫婦間で生じる問題に対しては、従来、家庭内の問題として、地方自治体は積極的に関与して来なかったが、最近、家庭内における児童虐待やDV（ドメスティック・バイオレンス）が大きな社会問題となり、「児童虐待の防止等

に関する法律」が施行されるとともに、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」が制定された。今後は、地方自治体としても、これらの問題に積極的に対処していくことが求められている。

都道府県は、児童虐待を防止するため、児童相談所を中心として関係機関や市町村等とのネットワークを構築し、児童虐待の未然防止、早期発見、一時保護等に取り組んでいく必要があるとともに、保護した児童を受け入れる児童養護施設等の体制整備等を図っていく必要がある。また、DVを防止するため、相談体制の充実等を図るとともに、新しい法律の成立を受けた体制整備を進めていく必要がある。

いわゆるストーカー行為については、国に先駆けて、鹿児島県が「公衆に不安等を覚えさせる行為の防止に関する条例」（不安防止条例）を制定し、その規制を始めたが、平成12年11月には「ストーカー行為等の規制等に関する法律」（ストーカー規制法）が施行され、都道府県は、取締りや相談体制の充実等ストーカー行為の防止に一層努めていくことが求められている。

さらに、個人情報（プライバシー）の保護については、これまで、国の「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」を受け、当該都道府県が保有するコンピュータ処理に係る個人情報の保護を中心として行われてきたが、コンピュータ処理に係るもの以外の個人情報についても、また、当該都道府県だけでなく事業者が有する個人情報についても保護対象とする個人情報保護条例を制定する都道府県も出てきている。

現在、規制対象として公的部門だけでなく民間部門も含めた個人情報保護法案が国会に提出されているが、今後、高度情報社会化がますます進展する中で、個人の権利利益の保護のため、都道府県は、同法案の審議状況も踏まえながら、自らが保有する個人情報の適正な取扱いに努めるとともに、民間の事業者等に対して個人情報の適正な取扱いを求めていくことが必要とされている。

(2) 生活の新しい考え方やスタイルの普及（メルクマール）

時代や社会環境の変化に伴い、新しい生活の考え方や暮らし方が求められるようになってくるが、その必要性等について地域住民に対して意識啓発を行い、その普及・定着を図っていくに当たって、地方自治体の果たす役割は大きなものがある。特

に、都道府県は、より専門的な情報・知識に基づき市町村を先導する役割を果たすとともに、より大きな情報発信力によって効果的・効率的に普及啓発活動を実施することができる。

現在、女性が男性と同じく社会のあらゆる分野に対等な構成員として参画する男女共同参画社会の実現が大きな政策課題の1つとなっているが、平成11年6月には「男女共同参画社会基本法」が制定され、都道府県に対して男女共同参画社会の形成の促進に関する施策についての基本的な計画を策定することが義務づけられた。今後、都道府県には、同法に基づく計画を策定するとともに、男女共同参画社会を実現していくために様々な施策を展開していくことが求められる。

例えば、埼玉県では、平成12年3月に「埼玉県男女共同参画推進条例」を制定し、基本計画の策定や拠点施設の設置について規定するとともに、男女共同参画の推進に関する施策や男女共同参画推進の阻害要因による人権侵害等に対する苦情処理機関を設置している。

また、阪神・淡路大震災を契機として、社会においてボランティア活動やいわゆるNPOの果たす役割の重要性が認識され、平成10年3月には、NPOに対して法人格を付与する「特定非営利活動促進法」が制定された。同法により、都道府県は、その区域内で活動するNPOの所轄庁として認証等の事務を処理することになったが、さらに、ボランティアやNPOを今後の社会において公益増進を担うパートナーとして積極的に位置づけ、その活動を活発化するための施策を展開していくことが求められる。

例えば、宮城県では、平成10年12月に「宮城県の民間非営利活動を促進するための条例」を制定し、基本計画を策定してNPO活動の促進を図るとともに、NPO法人に対して県税の優遇措置を講じている。

第4節 産業分野

地域経済・地域産業の振興は、地域住民の雇用確保や所得向上を図るとともに、自らの税財政基盤を強化し住民福祉の向上を図るために、地方自治体にとって今後とも重要な課題である。したがって、経済のグローバル化の進展、情報社会の到来、消費者ニーズの多様化・高度化等経済社会環境の変化に対応しつつ、地域経済・地

域産業の振興のため様々な施策を講じていく必要がある。

この「産業」分野は、そもそも産業に係るものであるため、都道府県の果たすべき役割が大きい分野である（メルクマール）。また、今後の地域経済・地域産業の振興においては、研究開発等相当高度の専門性を必要とする部分がより一層重要になると思われるため、その点からも都道府県に期待される役割が大きい分野である（メルクマール）。

この分野における都道府県に期待される役割として、今後重要となると思われるものを例示的に上げるとすれば、次のとおりである。

(1) 農産物の研究開発とブランド化（メルクマール、）

地域農業は、農産物輸入の自由化、消費者ニーズの多様化、価格の自由化等大きな環境変化の中にある。当面、食が量的には充足されている状況の下で、国内及び国際的な競争を勝ち抜き、地域農業の振興を図っていくためには、かつての食料増産時代のように単に生産基盤を整備し生産の量的拡大を図るという施策では十分に対応することができない。その地域特性、品質及び価格において消費者ニーズに対応した農産物を生産するとともに、そのブランド化を図っていくことが重要となっている。また、そのようにして地域農業の振興を図ることが、ひいては国全体としてみた場合の食料自給率の向上につながるものといえる。

農業試験場等の試験研究機関において地域特性も踏まえた新品種等の研究開発を行い、それをいち早く県下に普及させるための技術指導や生産基盤整備に対する支援を行い、さらに新品種の販売促進や消費拡大のためのマーケティング活動を行って、当該新農産物の主産地化を図るとともに、ブランドの確立を目指すことが必要となる。

新品種等の研究開発のためには、バイオテクノロジー等最新の技術を始めとして相当高度の専門的な知識・技術が必要とされること、また、その普及のために必要とされる技術的及び資金的な支援能力や新品種等研究開発の前提となる消費者ニーズ調査等も含めて求められるマーケティング能力を考えると、市町村では対応が困難なものがあり、都道府県がこれらの役割を中心的に担うということになるであろう。

例えば、長野県では、県の総合計画において、「信州ブランドの構築」を掲げ、活力と個性ある産地づくり、技術力の向上及びニーズに応える流通システムの構築を目指している。

(2) 新産業・新事業の創出促進（メルクマール、 ）

地域経済・地域産業の振興のために、都道府県は、工業団地を造成するとともに、道路等の関連インフラを整備する等製造業を中心とした企業誘致に熱心に取り組んできた。また、国も新産業都市の建設やテクノポリス構想の推進等国が地域指定をする形の工業の地方分散政策を推進してきた。その成果は、各都道府県の県民所得の向上や県民所得の地域間格差の縮小となって現れたのであるが、現在は、経済のグローバル化や情報通信分野を始めとした技術革新が進展する中で、国際的規模で企業間の競争が激化するとともに、従来の産業構造や企業形態等が大きく変わる変革期を迎えている。

一方、国は、地方分権推進委員会の第5次勧告を受けて、「新産業都市建設促進法」及び「工業整備特別地域整備促進法」を廃止するとともに、いわゆる「テクノポリス法」や「頭脳立地法」も廃止して新たに「新事業創出促進法」を制定した。これは、もはや国が地域指定をして企業立地の促進を図る時代ではなくなったということと、国全体としても新しい産業や事業の創出を促進することが必要な時代となったことを意味するものである。

このような状況の中で、地域経済・地域産業の振興を図っていくためには、従来のような企業誘致という手法だけでは不十分であり、地方自治体としても自らの地域で今後成長が見込まれる分野における新産業や新事業の創出を促進していくことが必要となっている。

新産業や新事業を創出するに当たって重要となるのは、新しい産業や事業の種や核となる新製品・新技術等を生み出す研究開発能力と、その成果を事業に結びつけ大きく発展させていく事業化能力である。

都道府県は、県立大学や工業試験場等の試験研究機関を持っている。これらの試験研究機関が、自ら研究開発を行うとともに、地元企業等の研究開発の支援を行うことにより、新産業や新事業の基となる新製品・新技術を生み出していくことが求

められる。また、これら研究開発の段階も含め一連の事業化プロセスにおいて必要とされる情報、技術、ノウハウ、資金等について、都道府県が中心となり、関係機関・団体等を総合的にコーディネートしつつ、新規創業者や新しい事業分野への進出を試みる地元企業に対して一貫した支援を行っていくことが求められる。これらは、研究開発に必要とされる知識・技術の高度専門性、あるいは試験研究機関、金融機関、商工団体等幅広い関係機関・団体等のコーディネートの必要性から、市町村では対応が難しく、都道府県が中心的役割を果たすことが期待されるのである。

例えば、山形県では、県の工業技術センター、園芸試験場等が大学や企業とも連携してバイオテクノロジーと生物の構造等を生きたままの状態で計測する生命活動センシングという技術を融合させながら新しい食材等を生み出す研究を行っている。岐阜県では、国の「新事業創出促進法」の制定に先立ち、いち早くマルチメディア関連産業を将来の基幹産業として位置づけ、中核施設として「ソフトピアジャパン」を創設して研究開発や新事業創出等に取り組んでいる。また、富山県や高知県等では、深層水の活用に積極的に取り組んでおり、水産分野だけでなく、健康・医療・食品等の幅広い分野での新しい事業展開を目指している。

(3) 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、)

今回の地方分権改革により、地方事務官制度は廃止され、従来都道府県が行っていた失業等給付金の給付等の雇用保険業務や職業紹介等の職業安定業務の大部分は、国の直接執行事務となった。このため、今後、都道府県は、主として地域経済・地域産業の振興といった視点から雇用の維持・創出に関わっていくこととなった。

また、産業構造や企業形態等が大きく変わろうとしている中で、終身雇用・年功序列賃金に代表される日本型雇用慣行も変化しつつある。今後は、新しい成長産業等への移動等労働市場における労働移動を円滑に行うために、一方では、職業紹介機能の強化が求められるとともに、他方では、個人個人の能力開発が重要となってくる。

前者は、今回の地方分権改革に伴い国が中心的な役割を担うことになるが、後者については、地域経済・地域産業の振興という観点から、既存産業の活性化や新し

い産業の育成・発展を担う人材を育成することが都道府県の重要な役割となってくる。

都道府県は、県立大学、技術専門校、農業大学校等において人材育成、職業訓練等を行うとともに、各種講習会・研修会を開催し、あるいは国や民間の人材能力開発機関等との連携を図りつつ、今後の地域経済・地域産業の発展のための人材開発を行っていく必要がある。

例えば、群馬県では、県立の産業教育専門校の中に職業能力開発センターを設置し、できるだけ早く職に就きたい求職者の要望や新しく出現した要望に機動的に対応するためのプログラムを設けて、変化する企業ニーズ、時代ニーズに適合する技術者・技能者の育成を図っている。また、岐阜県では、先に述べた「ソフトピアジャパン」においてマルチメディアについての教育研修事業を行うとともに、別に国際情報科学芸術アカデミー及び国際情報科学芸術大学院大学を設立し、ソフトピアジャパン等で活躍できる人材の育成を図っている。

(4) 企業誘致、農業・中小企業助成、観光振興（メルクマール）

(2)で述べたように、今後は企業誘致だけでは不十分であるが、しかし、企業誘致が重要な地域経済・地域産業の振興策の1つであることには依然変わりが無い。したがって、企業誘致に努めていくことは、今後とも都道府県の重要な役割となる。ただし、先に述べたように国が地域指定をして立地を誘導するような時代ではなく、しかも、企業は、国内ばかりでなく国際的な視野で立地を考えるようになってきている。産業構造の変化や企業ニーズに柔軟に対応した企業誘致、企業から選ばれる時代にふさわしい企業誘致を進め、将来の地域経済を担う企業の誘致を図っていく必要がある。

また、(1)及び(2)に含まれる部分を除いた、生産基盤整備や営農指導等の農林水産業に対する助成及び資金貸付けや経営指導等の中小企業に対する助成については、市町村が行う部分もあるが、産業に係るものであり、資金面や技術面からして、今後とも都道府県の果たすべき役割が大きいものである。

さらに、観光振興については、国内だけでなく海外も含めた観光地間競争が激しくなる中で、交流人口の増大による地域経済の振興を図るために、地域特性を生か

すとともに、観光客のニーズに対応した個性と魅力ある観光地を形成していく必要がある。市町村とも連携しながら、広域観光ルートの形成、観光キャンペーンを始めとする情報発信、外国人観光客を含めた受入体制の整備等を図っていくことが都道府県の果たすべき役割となる。

第5節 教育・文化分野

教育は、個々人にとって自立的な社会生活を営むために必要な能力開発を行う貴重な機会であるとともに、社会全体にとってもその円滑な運営や発展の基盤として不可欠なものであり、最も重要な行政サービスの一つであると言える。地域において教育を中心的に担ってきたのは地方自治体であり、今後ともその役割は極めて大きい。わが国の教育は、経済社会発展の原動力となるなど大きな成果を上げてきたが、近年、いじめ・不登校・学級崩壊等の諸問題が深刻化・顕在化しており、地方自治体としては、これらの問題解決のために、学校・家庭・地域社会が一体となった教育の見直し・改革に向けた取り組みを積極的に推進していくことが求められている。

また、自由時間の増加や高齢化の進行など社会全体の成熟化に伴い、心の豊かさや生きがいを求める傾向が強まる中で、地方自治体には、生涯教育の充実や文化振興といった住民の多様なニーズにも積極的に対応していくことが求められている。

この「教育・文化」分野は、小中学校の運営等に対して市町村を支援していくこと（メルクマール、 ） 大規模文化施設等行政需要が広域的に散在しており、かつ相当高度の専門性を必要とするものの設置・運営（メルクマール、 ） 広域的・一体的に行う必要がある小中学校・高等学校等の教員の人事管理（メルクマール ） 等が、主として都道府県に期待される役割となる。

この分野における都道府県に期待される役割として、今後重要となると思われるものを例示的に上げるとすれば、次のとおりである。

(1) 市町村の学校教育に対する知的支援（メルクマール、 ）

平成14年度から小中学校において全面実施される新しい学習指導要領では、国

際理解、情報、環境及び福祉等を横断的に学ぶことができる「総合的な学習の時間」が創設される。当該時間にどのような教育を行うかは各学校に委ねられるため、各学校ごとに教材開発や指導方法等における創意工夫が求められることになるが、その内容の充実や水準の向上を図るためには、各都道府県の教育研修センター等調査研究部門における知的支援が重要となる。また、各学校ごとの創意工夫・経験を蓄積し、相互に情報・ノウハウの交換を行えるシステムづくりについても進めていくべきである。

なお、「総合的な学習の時間」のみならず、教育内容・学校運営等において画一主義から脱却し、市町村や各学校の創意工夫を求める部分が、今後とも増加することが予想されることから、都道府県による知的支援については、市町村や各学校が求める情報や的確なアドバイスを提供できる体制を整えておくことが求められる。

(2) 教員の活性化に向けた人事管理（メルクマール）

公立の小中学校、高等学校及び特殊教育諸学校の教員の人事管理は、原則として都道府県が担当しているが、現在、学校教育が抱える諸問題の要因の一つとして、教員の意欲を引き出す仕組みが乏しいことや適性を欠く教員の存在等が挙げられている。学校教育の質を決定的に左右するのは教員であることから、法制度改正の動向等も踏まえつつ、顕著な成果を上げている教員への処遇の改善や、適性を欠く教員の他職種への配置換え・免職処分等教員の人事管理を的確・厳正に実施し、教員の意欲・努力を最大限に引き出す仕組みを構築していくことが重要となっている。

(3) 高等学校の再編・整備と高等教育の振興（メルクマール、）

公立の高等学校の設置・運営は、一般的に、市町村の区域を越える広域的な範囲から生徒が集まってくることであり、また相当高い水準の教育を行うものであることから、従来から、市町村ではなく広域的な地方自治体である都道府県が中心的に担ってきた。今後とも、この高等学校の設置・運営は、主として都道府県が果たすべき重要な役割となるが、生徒数の減少に対応した学級数や高等学校数の削減、中高一貫校・総合学科・単位制高等学校等の特色ある学校・学科づくり等社会環境や住民ニー

ズの変化に対応して高等学校の再編・整備を進めていくことが課題となっている。

また、近年、都道府県においては、大学を創設する動きが盛んであり、高齢化の進展に伴う社会ニーズに対応した医療保健・看護系の大学や、例えばコンピュータに特化した福島県立会津大学のように、学部・学科の構成に独自性を出した県立大学（公設民営方式を含む）が創設されている。高等教育の振興を図ることは、市町村ではなく都道府県が担うべき役割であると言えるが、少子化の進展に伴い大学もその存続を賭けた競争時代に突入していること、また、国立大学については法人化の方向にあること等を踏まえると、今後は、都道府県としても、高度の教育研究機関としての大学の存在意義を踏まえた上で、大学運営のあり方を見直し、教育・研究の両面において評価される実績を上げる大学づくりを進めていく必要がある。その場合、生涯教育の一環としての公開講座等の充実や産業振興の一環としての地元企業との連携など、地域社会により一層開かれた大学としていくことも重要な1つの方向である。

(4) 生涯教育、芸術文化の振興（メルクマール、 、 ）

生涯学習の推進については、多くの都道府県で、生涯学習センターが設置され、全庁的な推進体制が整備されている。都道府県は県立大学等に生涯学習に活用可能な人材・施設を有していること、また、市町村が個別に豊富なメニューを揃えることは講師確保等の面で困難を伴うことなどから、生涯学習センター等を拠点として、市町村と連携を取りながら生涯学習の振興を図ることは、都道府県に期待される役割である。具体的には、著名講師を数多く招聘する大規模講座等市町村では実施困難な事業の実施、市町村が行う生涯学習事業に不可欠な各種指導者の養成及び講師に関する情報の蓄積・提供等が上げられる。

芸術文化の振興については、所有者が不明の出土文化財の第一義的所有者が都道府県となったこと等も踏まえて、文化財や伝統文化の一層の保存及び活用を図っていく必要がある。また、都道府県が保有する音楽ホール・美術館等の大規模な文化施設について、その運営の効率化・合理化を図りつつ、高度な芸術文化を創造・鑑賞する場及び地域住民の芸術文化活動を活性化させる場として有効に活用するための方策を検討していくことが重要な課題となっている。

第6節 基盤整備分野

地方自治体は、一定の広がりのある地域をその区域として所管する団体であり、住民生活の利便性向上や産業活動の活発化等のために、道路や河川を始めとして当該地域における様々な基盤の整備を行っていくことは、地方自治体の重要な役割である。今後は、高齢社会の到来や情報化の進展、産業構造の変化等新しい社会経済環境の変化に対応した生活基盤、産業基盤等の整備を進めていかなければならない。

この「基盤整備」分野は、生活道路や都市公園等の住民に身近な生活環境に係る基盤の整備については、市町村が中心となって進めていくこととなるが、市町村の区域を超えた広域的な視点が求められる基盤整備については、行政対象が広域的に一体であるものとして、今後も都道府県が中心的な役割を果たしていくことになる（メルクマール）。また、新幹線等の国家的な基盤整備プロジェクトに対して、地元市町村等の意見をまとめ、国に対して働きかけていくことも、今後とも都道府県の重要な役割である（メルクマール）。

この分野における都道府県に期待される役割として、今後重要となると思われるものを例示的に上げるとすれば、次のとおりである。

(1) 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）

都道府県は、市町村の区域を超えた広域的視点から望ましい県土整備のグランドデザインを描くとともに、それを踏まえた土地利用に関する計画の策定、規制及び誘導等を図っていくことが重要となる。

例えば、都市計画の分野では、地方分権一括法により、都市計画区域の指定や市街化区域・市街化調整区域の線引きは都道府県の自治事務となった。また、平成12年5月の都市計画法の改正により、都市計画区域内を線引きするか否かは原則として都道府県の判断に任せられることとなる一方で、従来、線引きをした市街化区域及び市街化調整区域のみを対象としていた都市計画区域マスタープラン（「整備・開発・保全の方針」）については、すべての都市計画区域において策定することが求められることとなった。県土利用に関する自由度が拡大する中で、都道府県としては、自らの県土においてどのような都市づくりを進めていくかについての構想や

計画の策定能力がより一層問われるようになってきている。

また、具体的な土地利用においては、県土整備の構想や計画を踏まえつつ、民間事業者等の開発の規制・誘導を適切に行っていく必要がある。例えば、神奈川県では、平成8年3月に「神奈川県土地利用調整条例」を制定し、大規模な開発に当たって個別法の手続の前に知事への協議を求め、その調整手続を通じて計画的な県土利用や環境保全を図っている。なお、この条例は、行政手続法や行政手続条例の制定といった状況の変化を踏まえたものでもあり、従来は行政指導で行ってきた開発指導について法的根拠を与えるとともに、行政手続法がめざす公正・透明な行政運営にも配慮したものとなっている。

(2) 道路等交通インフラの整備（メルクマール）

昭和40年代から本格化したモータリゼーションの進展に対応して、各都道府県では、生活基盤及び産業基盤としての広域的な道路網の整備を進めるとともに、港湾、空港といった海空の交通ネットワークの拠点となる施設についても整備を進めてきた。これら交通インフラの整備は現在では相当進んだと言えるが、なお、道路を始めとして必要な広域的な交通インフラの整備を進めていくのは、主として都道府県の役割である。

例えば、和歌山県では、県内の主な都市間を半日で往復できる「県内2時間行動圏」構想を実現するために広域幹線道路の整備を推進するとしており、また、静岡県では、「静岡30（サーティ）構想」として、県内に住む人が高速道路のインターチェンジ及び中心都市へ30分で移動可能な道路網の整備を進めるとしている。

交通インフラの整備に当たっては、単にハードな工作物を作るというのではなく、総合的な交通ネットワークを形成するという観点から、国、市町村、鉄道事業者等と連携しつつ体系的、計画的な整備を進めていくことが必要であり、また、交通ネットワーク全体として、そのソフト面の施設運用を含めて、地域住民を始めとする利用者にとって利便性や快適性の高いものを整備していくことが求められる。なお、これらの総合交通ネットワークの形成に必要な国、市町村等関係者間の調整面における都道府県の役割も大きい。

また、交通インフラの整備については、将来は、道路を始めとして概成されつつ

ある総合交通ネットワークの維持管理や更新が大きな問題となってくることが予想されるが、道路等交通インフラ整備における都道府県の役割についても、メンテナンスのほうに重点が移行していくものと考えられる。

(3) 情報インフラの整備（メルクマール）

最近の情報通信分野における技術革新にはめざましいものがあり、本格的な情報社会が到来しつつある。情報社会においては、大量の情報を高速で伝達できる情報通信基盤（情報インフラ）の上に様々な情報ネットワークが構築され、住民生活の利便性向上や地域産業の活性化、あるいは行政サービスの効率的な提供等が図られていくことになる。

情報通信インフラの整備は民間企業が中心となって進められてきているが、この情報通信インフラはいわば情報社会の「道路」である。都道府県としては、この新しい「道路」である情報通信インフラの県土全体における整備構想や整備戦略を描き、民間企業や国・市町村等と連携を取りながら、その整備を推進していく必要がある。

例えば、岡山県では、いち早く県庁と主要地方出先機関を高速の専用回線で結んだ「岡山情報ハイウェイ」を整備し、それを一般に無料で開放した。これによって、行政だけでなく、広く地域の住民や企業が「低料金・高速で24時間いつでも使えるインターネット利用環境」を享受できるようになった。さらに、岡山県では、この県の情報ハイウェイと市町村役場を高速回線で接続し、その市町村役場に市町村の地域内すべての公共機関、企業、医療機関、学校、農協等が接続して情報ハイウェイに乗り入れ、地域を覆う情報網（リージョナルウェブ）の形成をめざしている。

(4) 山地、河川、海岸等の県土保全（メルクマール）

山地、河川及び海岸といった自然構造物は、一般的に、広域的な広がりを持つものであり、その保全や整備を図っていくことは、主として都道府県の役割である。その場合、従来は、治山・治水、高潮・津波対策等災害の防止や水資源の利活用という観点から保全・整備が進められてきたが、今後は、自然環境の保全や住民の憩

い空間の整備といった側面にも一層配慮していく必要がある。

例えば、平成9年には「河川法」が改正されて「河川環境」という概念が導入され、河川については、洪水等の災害防止や適正な利用等に加えて河川環境の整備と保全がされるように総合的に管理するものとされた。都道府県は、今後は、河川環境の状況にも十分配慮した河川整備基本方針（二級河川）や河川整備基本計画（一級河川の指定区間内及び二級河川）を策定するとともに、その方針・計画に沿った河川の保全・整備を進めていく必要がある。平成11年には「海岸法」も改正され、海岸についても、従来の「被害からの海岸防護」に「海岸環境の整備と保全」及び「公衆の海岸の適正な利用」も加えた総合的な視点から適正な管理を行うものとされた。都道府県は、国が定める「海岸保全基本方針」を受けて、「海岸保全基本計画」を策定し、防護・環境・利用の調和のとれた海岸の保全を図っていく必要がある。

また、山地については、山地崩壊や土砂流出を防止するため、地すべり対策や砂防ダム建設等の砂防事業を実施するとともに、水源涵養や大気浄化機能等も併せ持つ森林の保全・整備を図っていく必要がある。特に、林業の不振から山が荒れることを防止するために、林業の振興を図る一方で、県土保全及び環境保全の観点から、森林の保全・整備方策を強化していく必要がある。例えば、宮崎県では、森林・農地の有する多面的な公益的機能を積極的に評価し、農山村の担い手を確保して森林や農地を適正に管理していくために、平成3年から「国土保全奨励制度」を提唱し、その実現に向けて積極的に取り組んでいる。また、岩手県では、水源涵養や山地災害防止等の公益目的のために、県林業公社が所有者と分収林契約を結んで民有林の維持管理を行う事業を平成13年度から始めるとしている。

(5) 国家的プロジェクトに対する要望・調整（メルクマール、 ）

新幹線、高速道路、国際空港等の基盤整備に係る国家的プロジェクトについては、都道府県は実施主体ではないが、その整備のあり方や進捗状況は、住民生活の利便や地域産業の振興等に大きな影響を及ぼすものである。このため、従来から都道府県は、地域経済の発展や住民福祉の向上に結びつく国家的プロジェクトについて、国等にその促進を積極的に働きかけるとともに、その円滑な実施を図るために国等

の実施主体と地元との間の調整を行ってきた。今後とも、地元の要望を取りまとめ地域を代表して、このような基盤整備に係る国家的プロジェクトの促進等を国等に働きかけるとともに、一方で、国等の実施主体と地元の市町村・住民等との間に入って調整を行うことは、都道府県の重要な役割となる。

第7節 地域振興分野

地域の経済的な振興・発展や行政水準の維持・向上を図ること等により、豊かで住みやすい地域社会の形成を目指していくことは、地方自治体にとって本来的に重要な課題である。これまでは、国土の均衡ある発展という基本的な考え方の下に、国において4次にわたる全国総合開発計画が策定され、それを受ける形で、各地方自治体において総合計画の策定や地域振興策の展開が図られてきた。しかしながら、平成10年3月に国が策定した「21世紀の国土のグランドデザイン」は、名称が「総合開発計画」ではなくなるとともに、地域の選択と責任に基づく地域づくりを重視したものとなった。地方分権の進展もあり、今後は、地方自治体において、今まで以上に自らの知恵と工夫で地域の振興・発展を図っていくことが重要な課題となっている。

この「地域振興」分野は、地域産業の活性化は、主として都道府県に期待される役割であり（メルクマール ）、産業基盤整備や生活基盤であっても市町村の区域を超える広域的なものの整備については、都道府県の積極的な役割が期待される（メルクマール ）。また、市町村を包括する広域的な地方自治体として、地域全体の将来ビジョンやその実現戦略を構想すること、さらには、県内における過疎地域等の市町村に対する支援を行うことも都道府県に期待される役割である（メルクマール 、 ）。

この分野における都道府県に期待される役割として、今後重要となると思われるものを例示的に上げるとすれば、次のとおりである。

(1) 地域振興のための構想・計画の策定（メルクマール 、 ）

従来より、各都道府県は総合計画を策定し、基本目標・方針を明確化した上で、

重要課題ごとに施策・事業を体系化し、総合的な施策展開を図ってきた。都道府県が、市町村を包括する広域的な地方自治体として、地域資源や地域特性の活用方策を考え、広域的・一体的な見地から地域振興を図る方が、各市町村による個別対応のみの場合よりも効果的・効率的である。地域振興を図るために、構想・計画を策定し、市町村等に対して地域のビジョン・方向性を示すとともに、当該構想・計画に基づき、産業振興や基盤整備等自らの施策・事業の総合的な展開を図ることは、今後も、都道府県の重要な役割である。

社会経済情勢の変動が激しい中で、自立的な地域振興を図っていくためには、地域経済や住民生活に影響を及ぼす全国的・国際的なトレンドの把握・分析を行うとともに、明確な地域の将来像・ビジョンを打ち立て、重要課題に対する効果的な政策を企画・立案するといったシンクタンクの機能のより一層の充実・強化が求められる。また、構想・計画においては、県内全体でバランスのとれた地域振興を図るとともに、県内の各圏域単位での地域振興についても考えていくことが求められる。

(2) 過疎地域等の支援（メルクマール）

過疎地域・山村地域・半島地域等のいわゆるハンディキャップ地域については、人口減少や全国平均をはるかに上回る高齢化が進行し、当該地域の衰退が問題となるとともに、一部の市町村では市町村としての存立自体が危惧される状況にある。都道府県としては、県内全体でバランスのとれた地域振興を図る必要があり、一方、これら地域の市町村は行財政基盤が弱体であり、自らの力だけで地域振興を図ることは困難であることから、各種地域振興立法等の特例措置も十分に活用しながら、これら地域の振興・活性化に取り組むことは、今後とも都道府県の重要な役割となる。

また、これらの取組みによっても当該地域の衰退が進み、市町村において基本的な住民サービスの提供にも支障を来すおそれが生じてきたような場合には、当該市町村の事務・権能の一部を補完する仕組みが求められることとなる。その際には、現在の「過疎地域自立促進特別措置法」で基幹道路の整備等について採用されている都道府県の代行制度のように、当該市町村に代わって都道府県が一定の役割を担うことが必要となる場合も考えられる。

(3) 民間団体等の活動支援（メルクマール、 ）

豊かで住みやすい地域社会の実現を図っていくためには、行政サイドの取組みだけでは不十分であり、地域住民や民間団体等の発想・活力を最大限引き出し、それらとの連携・協働の下に地域づくりを進めていく必要があり、民間団体等による地域づくり活動の活発化が期待される。

これら地域づくり活動を行う民間団体等は、必ずしも市町村に普遍的に存在するものではなく、市町村の区域を越えて広域的に活動するものもあり、また、将来このような活動を中心的に担うことが期待されるNPOは、現在なお萌芽的な段階にある。このため、市町村とともに、NPOを中心とする民間団体等の地域づくり活動を支援するために都道府県が積極的な役割を担うことが求められる。具体的には、住民への情報提供、参加者の学習・交流機会の確保、支援拠点の確保等が考えられる。

第8節 防災・危機管理分野

地震、噴火及び台風・豪雨等の自然災害や大規模火災・原子力事故等の重大事故等から住民の生命、身体及び財産等を守る防災・危機管理は、地方自治体が大きな役割を果たすべき分野である。わが国の防災体制の基本は、まず地方自治体に対応し、地方自治体では対応が困難なものに対して国が支援するという仕組みになっており、地方自治体の主体的・積極的な取組みが求められる。また、地方自治体間においては、まず被災市町村に対応し、当該被災市町村だけでは対応困難なものに対して都道府県が支援と広域的見地からの総合調整を行う仕組みとなっている。このため、「防災・危機管理」分野における都道府県の役割は、市町村を包括する団体として被災市町村に対する支援や広域的総合調整が中心となるが（メルクマール ） 災害に強い県土づくりや防災体制づくりを広域的・一体的に進めていくことも都道府県の重要な役割であるとともに（メルクマール ） また、0-157による被害等危機対応に当って相当高度の専門的知識や技術を必要とするものについては、都道府県の果たすべき役割が大きい（メルクマール ）。

この分野における都道府県に期待される役割として、今後重要となると思われる

ものを例示的に上げるとすれば、次のとおりである。

(1) 迅速に機能する体制づくり（メルクマール、 ）

災害等の危機が発生した場合に、その被害の広がりを最小限に食い止めるためには、被災市町村に対する支援や国・関係機関等との総合調整等において、都道府県が迅速に対応することが求められる。そのためには、まず、被害状況等事態の早期・正確な情報収集が不可欠であり、防災・危機管理に関する情報収集・伝達のネットワークを形成しておく必要がある。また、災害対策本部の設置や職員の動員等を定める地域防災計画の策定に当たっては、現実事態が発生した場合に対応できる具体的かつ実践的な内容のものとしておく必要があるとともに、コンピュータ等を活用した被害想定シミュレーションや災害等の発生を想定した防災訓練を実施しておくこと等により、現実災害が発生した場合に素早く効果的な対応ができるような体制を整えておくことが求められる。

例えば、兵庫県においては、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、平成8年に、より具体性、即応性を備えた計画とするため地域防災計画の大幅な修正を行うとともに、同年より、県災害対応総合情報ネットワークシステム（フェニックス防災システム）の運用を開始し、災害時の情報収集・情報処理に総合的に対応できる体制を整えている。

(2) 災害に強い県土づくり（メルクマール、 ）

第6節「基盤整備」のところでも述べたように、山地、河川及び海岸といった自然構造物は、一般的に広域的な広がりを持つものであり、その保全及び整備を図っていくことは、主として都道府県の役割となる。この場合、災害・危機管理という観点からは、山崩れや地すべり等を防止するための砂防施設等の整備や森林の維持・造成等の治山対策、洪水を防止するための河川改修等の治水対策、高潮・津波等を防止するための海岸保全施設の整備等の海岸保全対策等を講じることにより、災害に強い安全な県土づくりを進めていくことが求められる。また、山崩れ・洪水・高潮等による災害が発生した場合には、災害復旧事業の速やかな実施を図り、これ

ら自然構造物の災害に対する耐性をより強固なものとして再生させていくことが必要とされる。

第5章 これからの都道府県の行財政運営

第1節 行財政運営

今回の地方分権改革により、対等・協力を基本として国、都道府県及び市町村の間の関係が再構築された一方、景気低迷の長期化により地方財政が多額の財源不足と借入金を抱える状況にある中で、都道府県・市町村のいずれもが、従来型の行財政運営の抜本的な見直しを迫られている。特に、都道府県は、市町村と比較した場合、法人関係税のウエイトが高く、景気の影響を受けやすい歳入構造と人件費のウエイトが大きく硬直化を招きやすい歳出構造を持っているため、行財政運営の見直しの必要性には一層大きなものがある。

今後の都道府県の行財政運営において重要となるいくつかのポイントを示すとすれば、次のとおりである。

(1) 行政評価システム等の導入

厳しい財政制約の下で、地方分権により拡大した自由度を活かし、住民福祉のより一層の向上を図っていくためには、政策目的や成果主義の観点から政策・施策・事務事業の全般を評価した上で、必要な見直しを行っていく行政評価システムを導入し、その効果的な運用を図っていく必要がある。その場合、住民に対する説明責任を果たすという観点から、評価結果については住民に対して公表していくことが求められる。

また、今後の財政運営に当っては、現金主義・単年度主義に基づく現行の予算・決算制度を補強するため、発生主義に基づくバランスシートを作成し、これを活用したストック分析を進める等企業会計的手法の活用を図っていくことが求められる。さらに、PFIを始め民間の資金・ノウハウ等を活用した新しい財務・事業執行の方法を工夫していくことも必要である。

(2) 情報公開と住民参加の推進

行政の公正性・透明性の向上を図るため、全ての都道府県が情報公開条例を制定し、住民等の請求に基づいて行政情報を公開しているが、さらに、行政に対する住民の理解を深め、幅広い住民の意見を行政に取り入れていくため、政策論議に関する行政情報について積極的に開示・提供していくことが求められる。この場合、新たな政策を策定する際に決定前の原案の段階で住民に公表して意見を募る、いわゆるパブリック・コメント制度は、具体的な原案が提示されることで住民からの意見を引き出しやすい手法であり、その対象事業の設定等に工夫を凝らしてコストとの均衡を図りつつ、積極的な導入を図っていくべきである。また、NPOやボランティア活動の活発化等に伴い、住民との協働・パートナーシップという視点に立った行政を進めていくことも必要となってくるであろう。

(3) ITの積極的活用

都道府県は、行政運営の効率化や住民の利便性の向上を図るために、庁内ネットワーク化の推進、国や他の地方自治体との「総合行政ネットワーク」の構築、申請・届出等の手続きのオンライン化等、IT（情報通信技術）を積極的に活用していくことが必要である。

また、先に述べた行政評価結果の公表やパブリック・コメント制度の運用を含め、行政情報の提供や住民からの意見募集に当たってインターネットを活用することにより、都道府県の広報広聴機能を飛躍的に高めることができる。

広域的な地方自治体である都道府県は、市町村と比べてどうしても住民との距離が遠いという問題を抱えているが、ITは、この点を大幅に補完してくれる可能性を有するものであり、その活用については、市町村以上に積極的に対応していく必要がある。

(4) 課税自主権の活用

地方分権一括法による地方税法の改正により、従来から認められていた法定外普

通税の創設が国の許可制から国との協議制に変わるとともに、新たに法定外目的税の創設が同じく国との協議制の下に認められることになった。都道府県は、この拡大した課税自主権の有効活用を図り、独自の税源作りや政策へのインセンティブを与える政策税制の創設について積極的に検討していく必要がある。

第2節 組織人事管理

(1) 効果的・効率的な組織体制

地方分権により拡大した自主組織権を活用しつつ、環境変化や地域特性等に対応した効果的・効率的な組織体制を構築していく必要がある。

この場合、環境変化への対応力を高めるために、各部局や出先機関等下位の組織単位の権限委任を行い、その裁量の余地を拡大する組織内の「分権化」を図ることが求められる一方で、それら下位組織の統合・統制を図るために、組織中枢における戦略策定能力の強化と下位組織の業務遂行・成果を評価するシステムの導入が求められる。

また、組織体制及びその運用のあり方については、絶えざる評価と見直しを行い、また、実験的な試みを行いつつ、環境変化により適合した業務遂行能力及び業績達成能力の高い組織を形成・維持していくことが求められる。

(2) 能力・実績重視の人事システム

厳しい財政状況の中で、地方分権により拡大した自由度を活かし、組織全体としての職務遂行能力の向上と目標とした成果達成を図っていくためには、従来の勤務・経験年数を重視してきた年功序列型の人事システムから、職員的能力・実績をより一層重視するとともに、それが昇任・給与等の処遇面にも反映されていく人事システムへと変換していく必要がある。そのためには、職員的能力・実績に対する評価が必要不可欠であり、目標管理制度の導入も含め、職員的能力・実績を適正に評価することができる勤務評価制度を構築していくことが求められる。

また、このような評価制度を導入する一方で、職員に対して能力を開発・向上さ

せる機会を与え、組織全体としてもその能力向上を図っていくために、研修等の人材養成・能力開発システムのより一層の充実が求められる。

さらに、今後、都道府県の職員に求められる能力の高度化・専門化が進むと予想されるため、従来型のジェネラリスト養成方式の見直しを行い、行政職であっても、いくつかの行政分野・部門において高度な専門的知識を持った職員を養成していくシステムの導入を検討していく必要がある。

なお、これら新しい人事システムに関する調査研究及び運用等に当っては、任命権者とともに、人事行政に係る専門的機関である人事委員会の果たすべき役割も大きいであろう。

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を描いてみるとすれば、次のようなものになると思われる。

(1) 広域的課題に対応能力がある都道府県

都道府県は、市町村の区域を超える広域的な地方自治体として、本来、都道府県が処理すべき広域事務を的確に処理していくことが期待される。特に「環境」、「産業」及び「基盤整備」といった分野で、産業廃棄物対策、広域的な環境管理、新産業・新事業の創出、交通インフラ及び情報インフラの整備、山地・河川及び海岸等の県土保全等の広域的課題に対する対応能力・問題解決能力がある都道府県であることが求められる。

(2) 市町村に対する支援・補完能力がある都道府県

都道府県は、専門的能力を有する大規模な地方自治体として、市町村に対する支援や市町村では十分対応できない部分を補う事務を的確に処理していくことが期待される。特に、「保健医療福祉」、「生活」及び「防災・危機管理」といった分野で、福祉・保健・医療サービスの提供、消費者に対する情報提供及び相談、被災市町村の支援等において市町村を支援・補完できる、専門的能力を始めとする支援・補完能力を持つ都道府県であることが求められる。また、「教育・文化」及び「地域振興」の分野も、市町村の学校教育に対する知的支援、過疎地域等の支援等市町村に対する都道府県の支援・補完能力が大きく求められる分野である。

ただし、この補完事務を果たすという都道府県の姿は、当該都道府県を構成する市町村の力量如何によって流動的な部分がある。例えば、大都市圏において比較的規模の大きい都市を多く抱える都道府県と地方圏において過疎市町村を多く抱える都道府県では、その果たすべき役割の大きさは異なってくるものである。

(3) 総合的な問題解決能力がある都道府県

都道府県は、地域における総合的行政を担う地方自治体として、地域的政策課題の解決を図るとともに、総合交通ネットワークの形成、医療供給体制の確立等地域の総合的整備・総合的サービス提供体制の確立を図っていくことが期待される。この場合、都道府県には、地域のグランドデザインを構想し、自らの各種施策・事務事業を総合調整して実施するとともに、国や市町村、さらには民間団体・住民等の地域に係わる多様な主体が全体として連携を取りながら地域の課題解決に当る体制を実現していく、地域の総合的なプロデューサー及びコーディネーターとしての役割が求められる。

これは、地方自治法が規定する「市町村に関する連絡調整」が大きな部分を占めるものの、市町村以外のより広い範囲の主体との連携も視野に入れたもっと広い意味での連絡調整事務が都道府県の果たすべき重要な役割となることを意味するものである。なお、都道府県にこのような役割が期待される背景としては、都道府県が文化的なアイデンティティを有する地域的なまとまりのある単位でもあるということがある。

(4) 効率的に運営されている都道府県

都道府県は、今後とも予想される厳しい財政状況の下で、環境変化に的確に対応しつつ、効率的な行政運営を行っている地方自治体であることが期待される。地方自治法が定める「最小の経費で最大の効果」を実現するために、量的・質的両面における行政改革を実施し、行政評価システムに基づく施策等の見直しを行い、業務遂行能力・業績達成能力の高い組織人事体制の構築を図っていくことが求められる。また、行政運営の効率化という面からIT技術の積極的な活用を図っていくことが重要となる。

(5) 住民に対して応答性がある都道府県

都道府県は、機関委任事務の廃止に伴い完全自治体化したことを受けて、今まで

以上に住民に顔を向けた、また住民に対して応答性のある地方自治体であることが期待される。住民に対して積極的な情報公開・情報提供を行い、施策・事業等についての説明責任を果たし、議会との関係に配慮しつつも、行政運営への住民参加を推進していくことが求められる。この行政運営に対する住民参加の推進、特に住民との双方向性の実現という観点からも、IT技術の積極的な活用を図ることが重要となる。

以上をまとめてみると、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つの役割を担っていく存在となることが期待されている。

これらは、従来からも都道府県が担ってきた役割であるとも言えるが、今後は、完全自治体化した都道府県として、国からの関与が減少し、自由度が拡大する中で、市町村とは対等・協力の関係の下で連携しながら、また、住民との間の応答性・双方向性を拡充しながら、地域の特性を踏まえた自己決定と自己責任の下に、自主的・自立的かつ効率的に上記の3つの役割を果たしていくことが求められているのである。

その場合、高度情報社会への移行や、それに伴い国・地方を通じて電子政府化が進展することが予想される中で、今後、都道府県が上記の3つの役割を的確に果たしていくためには、IT技術の積極的活用を図るとともに、情報・知識及び技術面において、より高度な専門性を有していることが必要不可欠となるであろう。

第7章 今後の課題

第1節 分権型社会の実現に向けて

今回の地方分権改革により、都道府県を取り巻く地方自治の制度的環境は大きく変化した。地方分権一括法が昨年4月に施行され、新しい地方自治制度の下で、都道府県の行政も展開されることになった。しかしながら、制度が変われば現実も直ちに変わるというものではない。新しい制度が想定している地方自治の姿へと都道府県の現実の行政が変わっていくためには、職員の意識改革を進めるとともに、各都道府県における実際の行政において、今回の地方分権改革を受けた形で様々な新しい取組みを行っていくことが求められる。その場合、特に、国からの自由度が拡大する中で、地域の特性を踏まえた自己決定と自己責任の下に、都道府県としての行政を展開していくためには、各行政分野における専門性の強化を図るとともに、情報の収集・分析、政策の企画・立案及び関係主体間の総合調整といった政策形成能力を向上・強化していくことが求められる。

また、分権型社会を実現していくためには、補助金等の整理と地方税財源の充実、国から都道府県への権限移譲等今回の地方分権改革において残された課題について更なる改革を求める取組みを進めていく必要があるとともに、今回の地方分権改革の趣旨に沿った法律・制度の制定・運用が図られるよう、国に対して求めていくことが必要とされる。

第2節 全国知事会の役割

全国知事会は、都道府県相互間の連絡の緊密化を図るとともに、共通の問題を協議・処理するために設けられた都道府県知事の全国的連合組織である。従来は、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が大きかったが、今後は、これら連絡調整機能に加えて、調査提言機能を持つ組織へと変わっていくべきである。

すなわち、更なる地方分権改革のあり方を始めとして地方自治に関する調査研究を進め、その成果を受けた提言を行っていくとともに、今回の地方分権改革の趣旨に沿った形で国の立法・行政が行われているかを監視し、必要に応じて全国知事会

としての見解を示していくことができる組織となることが求められる。なお、提言や見解を示す場合には、地方自治法に定める内閣に対する意見の申し出権や国会に対する意見書提出権の活用も図るべきである。また、一方では、都道府県行政を中心として地方自治に関する情報の収集・蓄積を進め、構成メンバーである各都道府県が行政を展開するに当って参考となる的確な情報提供や助言ができる組織となることも目指していくべきである。