

分権時代における都道府県のあり方について
(最終報告)

平成15年3月

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」

II 分権時代における都道府県の機能・役割

1 都道府県の機能・役割の検証

(1) 地方自治法における都道府県の機能・役割

地方分権一括法における地方自治法の改正で、都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、「広域にわたるもの」(広域)、「市町村に関する連絡調整に関するもの」(連絡調整)及び「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」(補完)という三つの類型の事務を処理することとされた。

この改正で、従来の地方自治法にあった、いわゆる統一的事務は、都道府県と市町村との「対等・協力」の関係を基本とする考え方を踏まえ、廃止された。しかしながら、従前であっても統一的处理の必要性のみをもって都道府県的事務と位置付けられてきた事務の実例(いわゆる統制条例など)は多くなく、また、改正前の地方自治法が統一的事務として例示していた事務であっても、広域的な見地から都道府県を単位として統一性を確保する必要性のあるものは、「広域にわたるもの」と理解することができるものであり、地方自治法上の整理のうえでは、統一的事務の廃止によって都道府県の機能・役割に大きな変化があったとはいえない。

なお、地方分権推進委員会の「第2次勧告」は、都道府県と市町村が「対等・協力の関係を基本とする考え方を踏まえると、統一的な処理を必要とする事務や市町村に関する連絡調整の事務は必要最小限のものとする方向で見直す必要がある」と述べ、連絡調整事務についても見直すことを指摘している。特例的な扱いを受ける市の増加と、IT化の進展により都道府県の連絡調整事務は今後確実に減少していくことになるが、「第2次勧告」の指摘が、機関委任事務制度下において、連絡調整という名のもとでの都道府県による市町村に対する「指導」が行われていたことへの反省であることも鑑み、都道府県による連絡調整は、各市町村に対して必要最小限のものとするべき事務である。

地方分権一括法により、従前の機関委任事務は、原則として自治事務と法定受託事務に区分されたが、国が本来果たすべき役割に係る事務である第一号法定受託事務が自治体の事務において占める割合は決して小さくはない。そして、法定受託事務に関しては、国から都道府県、都道府県から市町村への強い関与が認められている。都道府県と市町村とが基本的に「対等・協力」の関係にあるにもかかわらず、法定受託事務に関しては、市町村を包括する広域的な自治体である都道府県を国家行政組織の一環を担う存在と位置付けているという見方が成り立ち、また第一号法定受託事務が本来国が果たすべき役割に係るものであることからすれば、国が市町村に直接関与する仕組みをつくることの合理性も否定できない。いずれにしても、現在の仕組みのなかで都道府県が市町村に関与する場合には、法定受託事務が機関委任事務とは異なり、自治体の事務であることを十分に自覚して、市町村との新たな関係づくりを進めていく必要があると考える。

(2) 都道府県の機能・役割に関する考え方

このように地方自治法上、都道府県には「広域」「連絡調整」「補完」という三つの役割が規定されているが、実際に都道府県が行っている事務が、この三つのいずれに該当するのかを判別するのは容易ではない。例えば、都道府県がその区域にわたる行政計画を策定する場合、その仕事は「広域」的事務なのか、それとも市町村計画の「連絡調整」の結果としてまとめられるものなのかは断言し難い。また、研究会で意見交換を行った辻山幸宣氏(当時中央大学教授、現(財)地方自治総合研究所研究理事)は、市町村を包括する団体としての広域性から導出されるのではなく、都道府県にしかない高度な専門性と技術によって担われる機能を「高次機能」と定義付けている。この「高次機能」も、ときとしては「広域」性を有するであろうし、また市町村に対する「補完」として作用することもあると考えられる。

なお、地方自治法が都道府県の実務として示す三つの類型の抽象度が高いという認識から、全国知事会の第6次「自治制度研究会」が、2001年(平成13年)6月にとりまとめた報告書「地方分権下の都道府県の役割」の中で、「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」「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、次の六種類のメルクマールをあげている。

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

(3) 研究会における検証

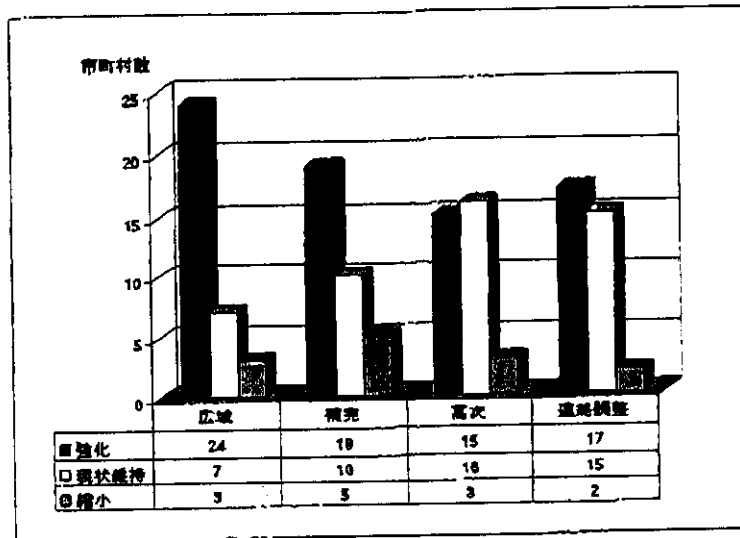
研究会では、今後の県の機能・役割のあり方について検討を行うに当たり、県内市町村長へのアンケート、神奈川県の実務担当者との意見交換及び関係部局への文書による調査、政令指定都市職員との意見交換を行った。

① 市町村からみた県の機能・役割

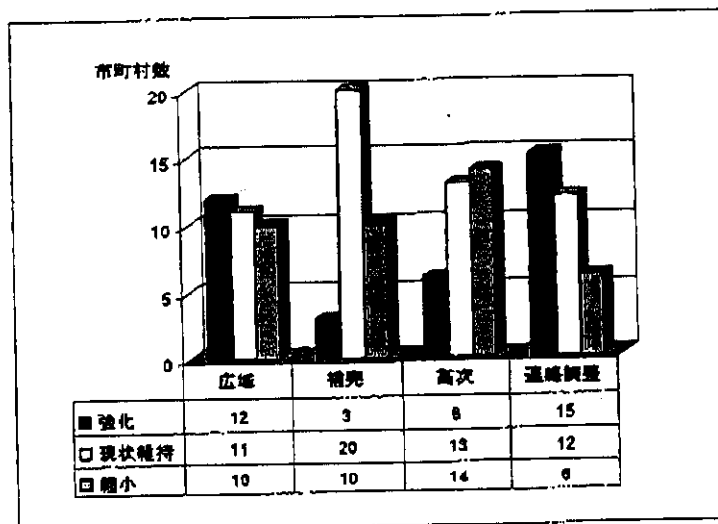
2001年(平成13年)7月、研究会では、今後の県の機能・役割のあり方について、県内市町村長あてにアンケート調査を実施した。設問は、今後とも県の財政状況が変わらない場合、今後県の財政状況がさらに悪化するとした場合の二つの条件下において、「市町村域や県域を超えた事業の実施」(広域機能)、「市町村の事業の補完・支援」(補完機能)、

「専門的・実験的な分野への取組」(高次機能)、「市町村間及び国・市町村間の調整」(連絡調整機能)の四つの機能それぞれについて、強化すべきか、現状維持か、縮小すべき(縮小もやむを得ない)かを聞いた。その結果は次のとおりとなっている。

今後とも、県の財政状況が変わらない場合



今後、県の財政状況がさらに悪化するとした場合



まず、今後とも県の財政状況が変わらない場合にあっては、広域機能と補完機能を強化すべきとの意見が多くなっており、縮小すべき(縮小もやむを得ない)との回答は四つの機能とも少ない。一方、今後、県の財政状況がさらに悪化するとした場合では、9割の市町村が補完機能は現状維持ないしは縮小すべき(縮小もやむを得ない)という回答を寄せており、高次機能に関しても縮小すべき(縮小もやむを得ない)との意見が多くなっている。こ

のように、広域機能と連絡調整機能については、財政状況のいかににかかわりなく県の役割としての期待が高いが、補完機能と高次機能に関しては、財政事情が悪化すれば、その縮小は仕方がないという結果となっている。

また、同アンケートの自由意見でも、「県は、広域的な行政施策の推進を第一義的に行うべき」「市民と直接接する事業は積極的に市に移譲し、市をまたがり広域的に実施したほうが効率的な事業は、県が主体になることが今後の当然の方向」といったものが目立っている。研究会では、都道府県行政の「市町村行政化」が進行しているのではないかとの問題提起があったが、いずれにしても市町村が県に期待しているのは広域的自治体としての機能の純化・強化にあるように思われる。もっとも、広域的自治体である県の広域機能と、広域連合や一部事務組合など市町村同士の水平的な連携による広域行政との関係をどう整理すべきかは今後の重要な検討課題として残っている。実際、ほとんどの行政の事務は、その意思さえあれば、県、市町村ともに実施可能との見方もあろう。単に、広域的であるがゆえに県の役割とするのでは説得力に欠けるように思える。この点に関しては、調査・研究に当たっての基本方針の一つにも掲げているが、住民へのサービスの最適化の実現を目指し、人材、ノウハウ、施設等の資源の活用という意味で、県と市町村のいずれが行ったほうがより適切なのかという切り口から検討していく必要があるだろう。

なお、アンケートでは、16の行政分野を設け、強化又は縮小すべき県の機能を聴いており、その結果は、資料に記載のとおりとなっている。

② 個別行政分野における都道府県の役割

我が国の行政システムは、同一の行政分野の中の事務を国・都道府県・市町村で分任し合う「融合型」であるといわれる。こうしたことから、調査・研究の進め方を協議した際には、事務の性格で都道府県と市町村の仕事を切り分けるのは困難であり、むしろ広域的な総合調整の必要性など事務の手続的な面から都道府県が関与すべき部分にアプローチしてはどうかとの問題提起もなされた。そこで、個々の行政分野の中で、都道府県は実際にいかなる機能を担っているのか、そして地方分権の進展を踏まえて、今後の役割としてどのような方向性を見出すことができるのかを考えていくために、神奈川県の実務担当者との意見交換等を行うこととした。平成13年度においては、福祉行政、環境(廃棄物対策を含む)行政、都市計画・土地利用行政、義務教育行政の四分野、平成14年度には消防・防災行政分野について意見交換を実施している。なお、産業・雇用行政、地域交通対策行政、教育・人材育成行政の分野については、平成14年度に神奈川県の関係部局に対して文書調査を実施した。

ア 福祉行政分野における県の機能・役割

福祉行政は、典型的な対人サービスの分野であるだけに、総じて市町村の役割が重視されており、市町村への権限移譲も、第一次分権改革に先駆けて実施されてきている。また他方では、介護保険制度の導入、社会福祉法の制定、障害者支援費制度の創設など、「措置」から「契約」へという大きな流れの改革が進行中である。

こうしたなかで、県はいかなる役割を果たしていくべきかを検討した。

福祉サービスは、地域を基盤とすべきことは論を待たず、社会福祉法においても「地域福祉の推進」という表現が盛り込まれたが、まず、この「地域」の概念をめぐっての議論を行った。社会福祉法という地域とは、市町村よりも狭域のコミュニティであると想定されるが、例えば障害者の就労問題を考えた場合など、そのエリアだけですべての福祉ニーズの充足が可能かとの問題提起がなされ、市町村域を超えた「地域」福祉圏も考えるべきではないかという意見があった。また、育児休業制度の周知・普及などの面では、労働行政分野を持たない市町村よりも、県が実施したほうが効果的との指摘もあった。さらに、福祉サービスを担う専門人材の育成や研修等は、市町村よりも広域のレベルで実施したほうが効率的であり、加えて、市町村への人的な支援も当分は必要との意見も出されたところである。

第二の論点は、「措置」から「契約」制度への移行に伴い、適切なサービスが供給されているかどうかをチェックしコントロールする体制の必要性である。この問題に関しては、民間事業者によるサービスを監視するのは、県レベルの役割とするのが適当ではないかとの指摘があった。同時に、サービスの受け手の側に立った苦情対策の面でも、県が積極的な役割を担うべきとの意見もあった。全体としては、サービスの提供は市町村や社会福祉法人、事業者のほうにシフトしつつ、こうした「第三者機関」的な機能を担っていく、あるいはその仕組みに関与していくことが、今後の県の福祉行政の大きな方向性だと考えられる。

第三は、法定外の制度創設に関する取組である。神奈川県では独自に認可外保育所の届出制を導入する旨の条例制定作業を進めていた。結果的に、児童福祉法が改正され、同様の仕組みが法定化されたことで条例制定の必要性は薄れたわけだが、この法改正に対し、神奈川県が取組が何らかの影響を及ぼしたと想像することもできよう。また、地域作業所やグループホームなど、これまでの制度運用の実績も考慮すれば、県レベルでの実験的な取組を行う余地はまだまだ少なくないと考えられる。

第四の論点は、サービス供給の主体が市町村等にシフトしていくとしても、専門的なケアが必要なときや質的に特殊な福祉ニーズがある場合には、県が直接のサービス供給者になったほうが効果的、効率的ではないかという点である。こうした機能は、高次機能、あるいは定型化した業務から逸脱した場合に対応する機能と位置付けることが可能ではないかという指摘もあった。しかし、一方では、県がサービスの供給主体となれば、全県を対象としつつも拠点的なサービスしかなし得ないことになり、結果的には地域福祉やノーマライゼーションの理念からは遠ざかるのではないかとの見方もできよう。

このように様々な論点が提起されたが、改めて考えていかなければならないのは、「現場を知らない」といわれる県が、ここで指摘されたような機能を果たしていくことが今後可能なのかということである。研究会の中でも、民間事業者によるサービスの監視について、現場から離れた県がそのサービスの質の面まで把握できるのかという強い意見があった。県市長会との意見交換では、福祉施設の設置に関して、県と市町村の間で広域連合的な対応ができないかとの投げかけもあったが、県がどこまで現場感覚を持てるかは、やはり市町村との連携の緊密性をどのように担保するかにかかってくるのではないだろうか。また、同じ意見交換では、「保健・医療・福祉分野などで県が先進的に推進する必要がある

ると考え、市町村業務に県単独の補助金を交付してきたものについて、県が財政支援を打ち切る場合には、直接住民サービスの第一線を担当している市町村では、財政難を理由にそのサービスを廃止したり、低下させることは、現実にはできないことを理解してもらいたい」との訴えがあった。こうした意見は、第三の論点となった県独自の制度創設の際においても十分配慮されねばならないであろう。

イ 環境行政分野における県の機能・役割

環境行政の対象は、地域的であると同時に、ときとして市町村や都道府県のエリア、さらには国境を超えた広域的な広がりを持つ場合がある。そして、一たび破壊、汚染された環境を回復、再生するには、膨大なエネルギーやコストと長い時間が要求される。また、廃棄物対策の面では、不法投棄、PCBやダイオキシン問題など、極めて深刻な状況に我が国社会は直面している。環境行政の範囲は広く、公害規制や環境アセスメントなどの面では、都道府県が国に先駆けてイニシアティブを発揮してきたところであるが、研究会では、地球温暖化対策、廃棄物対策、そして県境を超えた河川流域環境保全の具体的取組という3点を検討した。

地球温暖化対策に関して、まず話題になったのは、法システムの不備である。「地球温暖化対策の推進に関する法律」は、都道府県と市町村の役割分担の規定が抽象的であり、また極めて地域性の高い広報活動等の業務を行う地球温暖化防止活動推進員を、市町村ではなく都道府県に設置するとしていること、計画策定権限が国の専権事項となっている点などが問題として指摘され、国際協力など都道府県のこれまでの取組や実績を踏まえた法改正が早晚必要であるという意見があった。こうした、いわゆる地球環境問題に自治体が主体的に取り組む場合、その成果は必ずしも当該地域に還元されるものではないことから、住民をいかに説得していくかは容易ではないといわれる。強い規制的手法の採用はなかなかコンセンサスを獲得し、当面、啓発的な手法によらざるを得ないのが実情かもしれない。研究会では、こうした事情も斟酌しながら議論を行ったが、具体的なアイデアを提案するまでには至らなかった。ただし、法改正も含め、自治体の役割をより強化する方向を打ち出すべきであるという点では一致をみたところである。また、支出による施策は地方が中心となっていくのであるから、炭素税等のインセンティブ税制による税収の活用について、自治体の側も関心を持ってよいとの意見があったことを付言しておきたい。

廃棄物対策に関しても、やはり法の不備の指摘があった。ごみの性状が同じでも排出者によって一般廃棄物と産業廃棄物に区分されること、都道府県の策定する廃棄物処理計画と市町村の一般廃棄物処理計画の関係の不明確さ、さらに廃棄物処理施設が全国一律の基準となっていることから安全性に対する住民の不信感を招いている点などが報告された。この分野における県の役割に関する論点の一つは、産業廃棄物対策である。委員の間でも、一般廃棄物との比較で、産業廃棄物対策により力点を置くべきとする意見が述べられた。なお、地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」では、産業廃棄物処理に係る国の総合的な責任の明確化と産業廃棄物最終処分場や広域的不法投棄対策に係る国の関与の強化等を具体的措置としてあげている。産業廃棄物は、規制が厳しすぎると、不法投棄が増えたり、処分場立地が困難になることも想像に難くない。また、各地域で規