

## 0. はじめに

1. 広域自治体の現状
2. 広域自治体の財政構成
3. 事例～介護保険制度における広域自治体～
4. これからの広域自治体
5. 地方分権と広域自治体
6. おわりに

## 0. はじめに

明治 21 年（1888 年）に愛媛県から香川県が分離して以降、限定的なものを除けば、広域自治体としての行政区域に変更はなく、さらに昭和 18 年（1943 年）に東京府および市が東京都に統合されて行政主体も確定された。自民党の 55 年体制、その後の自公政権で道州制による区分の変更の検討や、一部事務組合や広域連合といった中間的広域自治体に関する法的整備などを進めていたが、根本的な地方行政組織の変更に至るまでは至らなかった。

一方で、基礎自治体においては 2 度にわたる大合併や特別市制度の検討、政令指定都市制度、中核市制度などの導入といった大幅な行政区域および行政主体の変更は実施されている。加えて政令指定都市の拡大などによって、事務、権限についても、都道府県からの市町村への委譲は進んでいる。

また、近年では大阪市の橋下徹市長を中心とする大阪維新の会の主張である「大阪都構想」、政府・民主党の構想である出先機関改革など、その行政主体の変更や道州制などの行政区域の変化を促す可能性のある提案がなされている。

従来のように、市町村に権限、事務委譲を行うという地方自治の形に加えて、都道府県への国からの大幅な権限委譲が求められ、そのための基盤整備が必要という主張がなされていると見てもよいであろう。

このレポートでは、現在の都道府県を中心とした行政主体間の事務、権限、財源の移動を概観することによって、広域自治体に求められている役割を再検討し、その上で近年の広域自治体改革について考えてみたいと思う。

なお、このレポートにおける「広域自治体」は都道府県、都道府県連合、道州などを指すものであって、市町村連合、市町村を主体とする広域連合、一部事務組合などは扱わない。

## 1. 広域自治体の現状

#### i) 地方自治法上の広域自治体

まず、地方自治法上の定義から、広域自治体たる都道府県に求めていることを探る。

地方自治法第2条5項では、都道府県の事務として、①広域にわたるもの、②市町村に関する連絡調整③規模、性質が市町村の事務としてそぐわないもの、とされている。

また、第1条の3で市町村と都道府県が普通公共団体という定義をされている一方、第11章では「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与」という形で、一定程度の市町村への関与が想定されている。

つまり、法律上では市町村とは対等な関係におかれているが、一方で制度上の役割は国に近いものも包含するというあいまいな制度になっている。

なお、1956年改定の地方自治法には、都道府県の事務について例示があるほか、2000全国的に同一な基準によって処理する必要のある事務としての「統一的事務」という区分を含む4機能が想定されていた。教育や文化財保護などがそれにあたる。さらに別表として、①地方の総合開発計画の策定などの地域開発、②農業、中小企業の保護や産業振興、③高等学校や大規模施設の建設、維持、④市町村間の調整、監督といった機能が列挙されていた。当然、現在の事務とは必ずしも一致しないものも多く、現行の地方自治法の別表では、法定受託事務の列挙にとどまっている。

地方分権の進行によって、立法時に想定された事務範囲が現実ではそぐわなくなっていること、法律の改正はかえってその事務範囲の明確さを失っていることを読み取ることができる。

以下で、実際の所管事務範囲を挙げていく。

#### ii) 都道府県の所掌事務

第28次地方制度調査会で提出された資料を参照する。まず、大きな枠組みで捉えた場合の事務配分を考えると、明確に国・都道府県・市町村で分かれているものがある。一方で重複しているものや、あるいは国の地方出先機関で事務処理を行なっているなど、変更の余地があるものも存在している。

##### a) 国の事務と広域自治体

国が中央で統一的に行なっているものとしては、外交、防衛、通貨、年金、教科書検定、医師や看護師、医薬品の製造の許可などが挙げられる。以上に上げたものに関しては、国が担うことに何ら問題はないし、またかえって国が統一的に行うことが適当かつ合理的なものであるといえよう。

国が中央で監督、企画立案をしながら、地方公共団体が実際の事務を担うものとして、警察、防災などが挙げられる。これらは、都道府県の枠を超える広域的な事務であり、都道府県単独で担うことは考え難いが、広域連合等、新しい広域自治体というものを意識した場合、事務配分について再検討しても良いものではないだろうか。

国の出先機関が行なっているものは、河川管理、国道管理、バス等の運送業営業の許可、

職業訓練、国立公園の管理などが挙げられる。

以上、国の所掌事務と地方公共団体との関係をあげたが、特に問題が出てくるのは最後の出先機関である。特に一部に関してはすでに都道府県への権限委譲が行われているものもあり、民主党政権になってからの改革については4—i) で検討していく。

#### b) 広域自治体の事務と市町村

広域自治体の事務と市町村の事務も、当然一部重複や対立している部分はある。明確な境というものはほとんどないといってもよいであろう。

まず、都道府県がその事務を行い、市町村は行っていないものがある。例えば中小企業に対する支援は、国の企画のもとで都道府県が管理、実施を行っている。ただし、このような事務はきわめて少なく、また政令市や中核市の登場によってその役割も徐々に市に奪われつつある。

次に都道府県と市町村ですみわけを行っている事務がある。法定受託事務である生活保護などがそれにあたる。生活保護は福祉事務所が取り扱うが、都道府県、市にはその福祉事務所が置かれているためそこで実施されるが、町村には一部の自治体を除いて、基本的には置かれておらず、都道府県が包括的に取り扱うという状況になっている。保健所はもと都道府県におかれていたが、現在では政令市や中核市にも置かれるようになってきているため、一種すみわけが起こっているといってもいいであろう。

「大都市制度」による問題もある。先ほど保健所に関して述べたように、市の中で一部の公共団体に関しては、都道府県からの権限が委譲されているものもある。それが、政令市、中核市、特例市の制度である。特例市には都市計画、環境保全などに関する事務が、中核市にはそれに加えて保健所の設置や身体障害者や母子家庭への援助、政令市には国道や県道の管理などの土木事業、児童相談所の実施などの民生事業もその事務となっている。それぞれ異なる事務範囲を持つ市町村が存在する都道府県にとって、その上に包括的に広域事務を行うということはむずかしいのではないだろうか。また、都道府県事務が虫食い状態になりつつあり、再編を含む事務改革を行わなければならないであろう。

#### iii) 広域自治体の事務とは

では、広域自治体の事務というものをどのようにとらえればよいのであろうか。全国知事会が平成13年度、第六次自治制度研究会の報告書として公表した「地方分権下の都道府県の役割」をまず参照してみる。そこに都道府県の事務とすべきかを判断する6つのメルクマールが挙げられている。

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。である。

これらのうち、①、②、③がいわゆる広域的事務であり、④が補完的事務と広域的事務、

⑤が補完的事務、⑥が補完的事務と連絡調整事務とされている。では現状と合わせて検討してみる。①、②に関しては必ずしも都道府県だけが行っているわけではなく、市町村との関係もあいまいになるが、それ以上に国の事務との関係が分かりにくくなってしまう。例えば、中小企業の振興については国も一部所管していることがあり、観光振興なども国が観光庁をつくるなど、積極的な行動を行っている。逆に、市町村によっては農業、工業などの新技術育成において、独自に行っているものもあるし、それらをすべて公的に行う必要性すらない。となると、このメルクマールで説明できる事務の範囲というものはきわめて限られたものである。③や④に関しては、現在の都道府県が担うべきかどうかというところに疑問がある。例えば③にあてはまるものは道路行政や山林管理などがあげられるのであろうが、それらを国ではなく、都道府県で行うという論理にはならない。⑤については、確かに民生部門などにおいて必要な事務ではあるが、現状としてはそれすら政令市などに事務委譲が行われており、都道府県「でなければならぬ」という論理にはならない。⑥については、都道府県ではなく、より大きな広域自治体であったとしても問題はないはずである。国も同じように市町村の事例等に関する広報をおこなっているように、必ずしも「都道府県」がするものではない。

以上のことから考えると、自治法上の都道府県像や従来型の広域自治体像だけでは明確な事務区分を作り出すのは難しい。特に、大都市制度の拡充はそれらの像を否定することを加速させたといってもよいだろう。

単なる事務区分だけでは広域自治体の範囲について考えることは難しかった。次に税制的な面から広域自治体の特殊性を探ってみたいと思う。

## 2. 広域自治体の財政構成

### i) 財源

道府県の収入については次の通りである（平成 20 年度）<sup>1</sup>。道府県民税 6 兆 2387 億円、事業税 5 兆 4194 億円、地方消費税 2 兆 4741 億円などを中心とし以下自動車税、軽油取引税、不動産取得税、自動車取得税、道府県たばこ税、と続く。総額は 17 兆 9280 億円、また地方交付税として 8 兆 20 億円、地方贈与税 1741 億円が別途収入として計上される。

都の収入については次の通りである。（平成 20 年度）<sup>2</sup>。都民税 1 兆 8679 億円、事業税 1 兆 3667 億円、地方消費税 3302 億円など、道府県と同じ構成の税財源に加えて、特別区内の固定資産税 1 兆 287 億円が収入として計上される。なお、地方譲与税や地方特別交付金は 787 億円と少額である。総額は 6 兆 7910 億円である。

都道府県債も都道府県だけで 5 兆 9861 億円発行されており、国と同様、きわめて厳しい財政状況となっている。

市町村との財政構成の違いはやはり固定資産税の問題である。景気にあまり影響されな

<sup>1</sup> 総務省地方財政白書平成 22 年度版

<sup>2</sup> 東京都総務局「暮らしととうけい」2010

い固定資産税を持つ市町村と違い、事業税など国の税制に準拠した制度である都道府県財政は景気への影響を強く受ける。景気が低迷した時に、国が財政出動できない時に都道府県が代替機能を持てるかということこれにも疑問がある。財政の構成からみれば、ほとんど国と同じ性質をもっているといつてよいであろう。

ii) 支出～福岡県を例に～

支出についてはより具体的にその構成内容を知るために、福岡県を事例として取り上げる。

a) 財源支出の配分について

まず、性質によって分けられた区分で見ていく。総額 1 兆 5842 億円の支出であるが、義務的経費が 7554 億円と、約半分を占める。投資的経費が 2520 億円、その他が 5768 億円である。

義務的経費のうち、人件費が 5129 億円となっており、全体の 3 割を占めている。これは、一般職員だけでなく、教員と警察の人件費も含まれているものであるさらに、退職者に対する退職金や共済組合などにも使われている。公債費も 1915 億円が計上されている。投資的経費としては、2520 億円が計上されているが、単独事業は約半分の 1272 億円である。補助公共事業費や直轄事業負担金などは大幅に額、割合ともに減少しており、その他の分野において多額の出費となっているのは補助費であり、4742 億円が計上されている。この中には、基礎自治体への配分、およびその他団体への支出がこれに含まれる。

以上の観点からみると①教育や警察など、国から委託されている事務への支出が多い。②投資的経費の単独事業の割合が上がっているのは国の政策の波及であると考えられ、地域経済を支える最後のかなめとしての広域自治体として、都道府県の役割がある。③町村や公益団体、研究機関などへの補助金の額が大きく、財政調整など国と同じような性質をもっている。という 3 点を考えることができる。

次に分野によって分けられた区分で見ていく。一番多いのはやはり、教育費であり、4063 億円と全支出の 25% を占めている。これは先ほどあげたように、人件費や福利厚生費など、教員に関するものがそのウェイトを高めている。次が保健費である。これは医療保険や介護保険への支出が多いほか、保健所の運営コストや特定疾病に対する補助費などが含まれているからである。公債費が続き、次が生活労働費、いわゆる民生費である。この分野は比較的割合が多いことと、その他の分野の費用が減少傾向にある中、割合としても増加傾向が強いものである。生活保護受給者の増大に伴い、都道府県が担う費用、福祉事務所を持たない町村分の支払いが増大していること、障害者福祉、児童福祉にも多額の出費があるということがこの費用である。さらに、景気の影響で生活保護受給者の増加、および失業対策等への出費がかさむため、この費用はさらに増加傾向にあると言えよう。土木費も民生費と同じような割合であるが、こちらは減少傾向にある。道路や橋などの整備費が多く、河川管理、都市計画がそれに次ぐ。問題は道路や橋などのインフラ事業、河川管理、

港湾管理などは国、広域連合との関係において、必ずしも都道府県が担う必要性がないのではないかという議論は考えられる。また、都市計画については政令指定都市との二重行政を指摘されることも多く、出先機関改革、およびさらなる地方分権を考えた場合にこの分野は再編の対象にされることもあるであろう。

以上のことから考えても、やはり先ほどあげた3点にまとめることができると考えられる。

### 3. 事例～介護保険制度における広域自治体～

介護保険制度は2000年（平成12年度）に導入された社会保険制度である。保険者が市町村であるため、多くの事務を市町村が負担している。自然と市町村に権限は集まるが、その中での広域自治体の役割を見ていきたい。

#### i) 概略

介護保険の財源は、利用者の1割の自己負担と国、都道府県、市町村の公費、および保険料から成り立っている。国が保険料と公費が50%ずつであり、その中を国が50%、都道府県と市町村が25%ずつを負担する、という構造である。

一方、介護保険における都道府県の役割は、財政安定化基金の設置や事業者の指定、介護士の資格試験など、監督や制度の安定など、やや限られたものになっている。財政的なバックアップとしての役割に終始している、といっても過言ではないであろう。

福祉分野は特殊な環境であるので、これだけを見て都道府県の役割全体を見ることはできないが、地方公共団体においても民生費が拡大する中、その拡大はそのまま財政と事務のバランスが崩れることを意味している。

#### ii) 広域自治体の役割

介護保険における都道府県の役割についてあげていく。そもそも、実際に介護サービスを行うのは社会福祉法人や民間事業者であり、公的に行うということは想定されていない。よって、この事務に関しては①財政②基準③許可、管理の4つが公的部門の担うべきものである。

①の財政については先ほど述べたとおりである。高齢者や40歳以上の現役世代から徴収した保険料は保険者としての市町村に集められる。その保険料の設定は市町村がそれぞれのサービスや人口、財務状況を勘案して決定するため、都道府県がそこに介入することはない。都道府県に与えられている財政的な役割は、自己負担分を引いた額の12.5%の負担分であり、市町村がある程度財務力によって負担分が変わっている一方、都道府県は一律であり、一定以上の財政的な基盤の強さというものが前提とされている。

もう一つ、重要であるのが財政安定化基金の管理である。制度が出来上がった際、急激な環境の変化によって保険財政が破たんしないように作った制度であり、国、都道府県、市町村から同額ずつあつめた資金を、都道府県が市町村に貸し付ける、というシステムに

なっている。ところが、制度の成熟とともにその役割は弱くなりつつあり、また「強い市町村」というものを前提においた場合、この制度が必要になる場合というものは考えにくくなる。

一方、介護制度の根幹となる介護報酬に関しては国がその改定等をすべて握っているので、自由度はかなり低いと考えられる。広域自治体である都道府県に関して言えば、この面においては、市町村財政のサポートとも言える立場にあり、制度に対する発言力と財政的負担に明確なかい離がみられるといっても過言ではない。

②の基準に関しては、大幅に緩和された。養護老人ホームにおける人員配置や床面積など、入所者の待遇に直接的にかかわってくるものに関しては国が定めているが、それ以外の問題については大幅に都道府県や市町村の条例制定によって定めることが可能であるとされている。国が定めて、その中で運用すべきものを「従うべき基準」、ある程度の自由があるが、ひとつの基準として提示されているものが「標準」、より都道府県、市町村の自由度が高いものは「参酌すべき基準」とされている。もちろん、国の方針と大きく異なることをする際には、診療報酬などの存在もあり、ある程度範囲は限られていると考えてよい。

③については、市町村と都道府県とに事務が分かれている。例えば、介護を受ける際に要介護認定を受けなければならないが、その認定を行う「認定審査会」を市町村に設置することになっているのだが、その共同設置を行う市町村があればその調整や助言などを行うという立場にある。また、事業者、ケアマネジャーの許可、監督などは都道府県の事務であるが、その他直接利用者が関係する部分に関しては市町村が担っている。

以上、介護保険を見てきたが、新しい制度であることがよかったのであろうか。基本的な企画、財政運営は国が担い、広域自治体たる都道府県が財政的、制度的なバックアップ、さらにやや高度な専門性を持つものを担い、基礎自治体たる市町村がその実際の事務を担うという構造になっている。これは、「地方自治」の理想ともいえるものと考えている人もいないのだろうか。

ただし、財政的、制度的バックアップだとしたら現状の都道府県である必要があるのだろうか。特に都道府県分の出費は国の代理的な役割が大きいし、財政安定化基金などの支援などは、都道府県そのものの自治というよりは、市町村連合的な役割が大きい。

もう一つ問題を挙げるとすれば、市町村がその事務を担うのに必ずしも十分な力を持っていないということだ。一部自治体においては広域連合によって運営しているところもあり、また制度の改正がしばしばおこる中、事務が追いついていないような基礎自治体もある。広域自治体について考えるにせよ、市町村の強さについても考えなければいけない。基礎自治体の状況別に広域自治体のさまざまな類型があるといっても過言ではないだろう。

#### 4. これからの広域自治体

##### i) 出先機関の統廃合と広域自治体

2010年12月、民主党の地域主権調査会が「出先機関改革に関する提言」をまとめた。

直轄国道や直轄河川を所管する地方整備局、ハローワークがその対象として挙げられている。

ポイントとしては、広域連合への移行を想定していること、一律な地方への移管を想定していないこと、などである。同時に、単一都道府県で完結している河川などは都道府県に権限を委譲しようとしている。

長年、地方分権において課題とされてきたものであるが、今回の改革で進むのであろうか。

特に、その広域連合の組織などについて、議論がある。当該広域連合内の知事の兼任とするか、あるいはそれまでその事務を担っていた国家公務員が任命されるか、というのがひとつの問題点である。当然、地方分権という観点のみでいえば、国家公務員の関与は排除した方が理にかなうのであるが、蓄積されたノウハウや円滑な移行を考えれば、改革当初において、とくに地方整備局の事務は国家公務員の関与を強めた方がかえって効率的かつ緊急事態への対応が可能となる。

以下で詳しく検討していきたい。

#### a) 民主党の出先機関改革

2010年12月2日に民主党地域主権調査会が提出した「出先機関対策に関する提言」が出された。2011年12月16日には民主党内でのこの方針に対する一応の合意は見られた。2014年からの移管を目指しているということである。

以下、「出先機関対策に関する提言」について検討する。

まず、目的としては「国と地方が同じような事務事業を行う二重行政を解消し、行政を効率化させる」という行政改革という側面があるが、それよりも上位におかれているのが『補完性の原則』に基づいて、国の出先機関の事務権限を住民に身近な地方自治体に委ねることにより、出先機関の行政サービスを住民のニーズや地域の実情にあったものにするとともに、住民や議会の監視の目が行き届くようにする。」という、まさに地方分権的な発想からでたものであると説明されている。

方針としては、事務の引き上げ、移管による出先機関の原則廃止、近接性の原則の徹底、全国一律、同時に移管するものではない、ということである。

具体的に移管すべき事務としては、次のとおりである。

##### ① 地方整備局に関する事務

###### ・ 直轄国道

単一都道府県で完結するものは都道府県、政令市への速やかな移行を、複数の都道府県にまたがるものは都道府県間の調整、広域連合等への移管を行う。

###### ・ 直轄河川

こちらの直轄国道と同じように、都道府県や政令市、広域連合への移管を行うことを求めている。一方、国道以上に住民の生命・財産への影響が多い分野であるので、国の技術的指導を含めた経過措置をとるように求めている。

## ②労働局に関する事務

ハローワークの業務を国と地方自治体とが一体となって行うことを言っている。これに関しては明確にすべての業務を移管するということは言っておらず、あくまでも主幹部分は国家公務員が担いながら、主体的な運営は地方自治体に任せるという、ややいびつな形になっている。これについては雇用保険財政の安定のため、またその財政的負担が地方に移るのを避けるため、さらに国際的条約であるILO条約において、国による職業紹介を定めていることから、おのずから限界があるものとしてとらえているというのが現状である。

以上が、民主党が提出した出先機関改革に関する提言である。

民主党内からの慎重意見については、先の東日本大震災の際に、地方整備局が円滑に復興を進めたことを評価したうえで、大規模災害に対する対応、あるいはそれらに対する防災について慎重になったものであって、方針についての反対というものはなかった。

これに対し、全国知事会は不十分であるとの認識を示した。まず、ハローワークに関しては、都道府県に一か所ずつ特区を作り、そこでの成果に基づいて地方への移管を加速すべきであるとしている。また、すでに一体的な運用は行っており、協議に必要性や個人情報に関するアクセスのむずかしさなど、そのデメリットが大きいということを述べている。また、移管に選ばれている事務は中央官庁が選んだものであり、質・量的に不十分であるとして、経済産業局や農政局の事務も含め、大幅に地方公共団体の自由度の高い制度を求めている。

同じように強く地方への権限委譲を求めているのが指定都市市長会である。国の出先機関の廃止と都道府県への移管、さらに指定都市への移管を求めている。特に、都道府県や都道府県広域連合を基本的な移管先と考えられることへの危機感があるのであろうか、指定都市会の意見が反映されるように強く求めている。また、新たな二重行政を産むという批判を避けるために、道府県の事務権限も移すように強く求めている。

一方、全国市長会、全国町村会は地方自治の原則に基づいた出先機関改革を求めた程度であり、実際に直接的な影響を受ける自治体が強く委譲を求めている。

すべて地方自治体の思惑が反映されると思えないが、民主党や政府側も一定の配慮を求められていくであろうし、民主党がいうような一律・同時でない移管というものも考えられるだろう。

その際、考えられる受け皿、広域連合についても言及しておく。特に地理的一体性の高い、九州・四国について考えてみる。

## b)九州広域行政機構構想

2010年に九州地方知事会が国の出先機関で改革の俎上に乗っている8省15機関のうち、九州にあるものをすべて移管しようというものである。現状、県と出先機関が分担している事務のうち、県が担当した方が効率的なものを県に移管し、広域的なものが良いものに

については県の連合からなる「九州広域行政機構」と一部残った「出先機関」が担うという構図である。

執行機関は知事の連合であり、知事が委員となって行政事務をそれぞれ担当し、合議によって執行するという形をとる。議事機関には各都道府県議員らが集まり、条例や予算・決算の承認を行うという構想である。

やはりこの根底にあるのは「近接性の原則」である。国・出先機関・都道府県という枠組みのうち、やはり都道府県が担うべき、という考え方なのであろう。もっとも、九州には福岡市、北九州市にくわえて熊本市が政令市となっており、これらの行政機構と政令市との関係などを考えると、明確にビジョンが示されているわけでもなく、まだ構想レベルから抜け出すことはできていない。

また、農政や土木に関してはある程度一つの島として独立しているものの、経済圏などは中国地方の一部まで広がっており、あいまいな境界の部分に生じる不都合がどのように解決されるかは未定である。

とはいえ、民主党の構想にある土木・河川行政に関しては地理的にも受け入れやすく、移管の先駆けとなるのはまず間違いはないであろう。

#### c) 四国広域連合構想

民主党の出先機関改革についての方針を受け、2012年2月4日には四国知事会が四国広域連合構想を提唱した。

こちらは「丸ごと受け入れる」九州型ではなく、まずは経済産業局の移管から求めていくという方針を立てている。というのも、地方整備局などは中国地方・四国地方を共通の事務領域としており、単独で決めるのが難しいということである。また、比較的自然災害に強い九州と違い、南海地震の可能性も払しょくされておらず、その移管を求めるのは時期尚早であると判断したのであろう。

また、興味深いポイントは、四国広域連合の一つになる徳島県が、関西広域連合にも同時に属していることである。徳島県知事は問題ないという見解を示しているが、広域連合の枠組みによって、事務の範囲が変わってしまうという問題や、横断的な意味での二重行政なども生まれてくるかもしれない。この広域連合が正式に発足した時には再検討が必要である。

#### ii) 道州制の可能性

戦前から検討されてきた道州制であるが、自民党政権においても実現をみることはなかった。しかしながら、再びその議論が再燃する素地はできつつある。

さきほど挙げた出先機関改革もまたその一つの類型である。広域連合というかたちで事務を集中できれば、知事、あるいは国家公務員をその中心とする直接的な民主的基盤は持たない道州制がとられることになる。

また、橋下徹大阪市長が「大阪都構想」とは別に、関西州構想を主張しており、関西広域連合など、地方分権の風潮を作り出している。自民党やみんなの党も道州制を主張しており、いまだその風潮は途絶えてないと考えられる。

以下、道州制を類型に分けて、考えていきたい。

#### ①枠組みについて

まず、これが憲法で定められた地方公共団体となるのか、それとも単なる広域連合的な組織にとどまるのかである、

もしも地方公共団体となった場合、執行機関、議事機関について強い民主的統制が求められることになる。一方、広域連合的な組織の場合、法律上の一定の手続きを得ればよいのであって、その体制への移行は容易であるが、民主的統制が弱い場合、行うことのできる事務範囲などはおのずと限られてしまう。

#### ②首長について

3つの類型が存在する。まず、首長が国から任命されるという形式である。この場合、その道州の性格としては地方自治体というよりも、出先機関連合という形となる。1950年代の道州制論で主張された類型がこれにあたると言えよう。

次に都道府県の首長が兼務するという形である。この場合、その道州の性格は都道府県連合という形になり、あくまでも都道府県という地方自治体が解散していない状態になる。こちらもやはり、直接的な民主制がとられないため、普通地方公共団体というよりも、広域連合としての色が強くなってしまふ。現状議論に上がっている関西州や九州広域行政機構、四国広域連合などはこれにあたるであろう。

最後に首長の公選制である。この場合、広域連合は一つの地方公共団体となり、広大な領域を監督する首長が生まれることとなる。直接民主制がとられるかどうかはわからないけれども、憲法上の地方公共団体を目指すのであれば、これに行きつくことになる。

#### ③府県の取り扱いについて

府県を解散して道州に取り込むという一つの考え方がある。この場合、自然と道州は憲法上の地方公共団体になり、公選の首長が指名されることになる。一方で、府県を解体しない場合、上位の普通地方公共団体を置くというのは考えにくく、やはりどうしても広域連合から抜けられないというのが現実ではないだろうか。

#### ④大都市制度の取り扱いについて

政令市や中核市をどのように扱うかということが問題になる。現状のように大幅に事務を政令市や中核市に下していく、いわゆる近接性の原則を絶対視するならば、新しい広域自治体は結局、都道府県と同じような主体になりうる。一方で、大都市制度を廃止するのであれば、広域事務はしやすくなるけれども、近接性の原則からは大きくはみ出したものとなってしまう。

以上の類型の組み合わせで道州制というものはこれからも検討されていくであろう。現状追認型であれば、都道府県連合という形になるのであろうが。

### iii) 大阪都構想

橋下徹大阪市長率いる大阪維新の会が率いる「大阪維新の会」が打ち出した「大阪都構想」には、今までの地方分権にはなかった大きな転換が起こる可能性を秘めている。つまり、基礎自治体から広域自治体への権限委譲が行われる可能性がある、ということである。

先ほどから例を挙げてきたように、多くの分野における「地方分権」という言葉は、国から都道府県、あるいは市町村への権限委譲を意味している。市町村から事務が移譲されるのは一部事務組合や広域連合といった、新しい“広域自治体”のみであった。しかしながら、今回の提案においては、政令指定都市である大阪市を解体し、特別区として再編することによって、広域事務の円滑化を図ろうとするものである。大阪市、堺市という政令指定都市に与えられた税源と事務を「大阪都」へと吸収する、つまり市町村からの権限委譲という構造が現れるのである。

これは、地方分権の方針に反するとの批判もあるが、いわば政令指定都市や中核市の事務が拡大することによって生じた、虫食い状態の都道府県事務の再編という見方はできないであろうか。

大阪維新の会の主張、構想から、都道府県への「分権」および事務再編を見ていきたい。なお、堺市に関してはこの構想からの脱退が表明されており、論議を呼んでいる。

#### ①問題意識

大阪維新の会のマニフェストにあげられているものについて検討してみる。

まず、大阪市内の住民に関する課題が多いことである。東京都の23区に比べ、圧倒的に住民の所得も少なく、生活保護者の数も全国で一番多いということで、財政的な問題だけでなく、住民サービスに関しても不十分である一方、260万人の人口を市長一人が管理するのは難しいということで、現在行政区に過ぎない区を特別市に昇格させようとする考えのもとから、大阪市解体が生まれた、ということである。

次に、二重行政の問題である。明確にこれが二重行政であるというものが示されていないので、読み取っていくしかないのが残念である。マニフェストで「事業統合」についてあげているものは水道、産業政策、港湾、公営住宅、大規模施設といったあたりに限られており、やや物足りない印象である。そしかし、ここはこの構想の根幹にかかわる部分であるので後で検討する。

さらに広域行政の必要性についての問題である。大阪市の中心部の道路や鉄道を整備し直し、大阪府域と連結することによって、経済、流通の活性化を企図するものである。特に彼らの主張によれば、大阪府事態が面積的にも小さいため、大阪都市圏にほぼ府全体が呑み込まれているため、広域的に整備、処理した方がかえって住民ニーズにこたえられるのと同時に、それに十分な大きさの都市であるという判断をしたのであろう。

#### ②地方分権と「地方集権」

この構想には二つのベクトルが存在している。それが地方分権と「地方集権」である。

地方分権については、行政区を特別区に格上げするという方針である、現状の事務区分

について民主党のワーキングチームに対する説明の中に書かれているのでそれを引用する。大阪市の行政区の事務としては、戸籍事務、住民基本台帳の管理、住民票や印鑑証明などの窓口サービス、保育、母子、高齢者、障がい者福祉や生活保護に関する事務、国民健康保険事務、介護保険事務などに限られている。これらは一般市レベルよりも事務レベルとして小さな区分となっている。一方で、東京都の特別区はというと、ほぼ中核市が担っている事務はすべて担っており、それに合わせた制度を作ることは地方分権に即するということである。また、首長が役人である行政区から公選制の首長を置く特別区に変えることによってより、投票行動に主眼を置いた見方の上で、住民からの距離が近くなったということになるという主張である。

一方、財源は一時的に、資産などは永続的に府の管理下に置かれることになる。確かに「市」民が作り上げてきた財産であるが、「市域」民は従来からその資産を利用してきているのであり、あまり問題にはならないであろう。先ほどあげた二重行政のうち、水道事業に関しては、無駄な施設の売却と、水道事業自体のアウトソーシングを考えているということで、「集権化して民営化」という流れになるということだ。逆に明確に「地方集権」化されるものは都市計画、産業政策などで、それこそが大阪維新の会が目指すものなのである。

### ③まとめ

やはり堺市が離脱するというのは、事務再編を見る上ではやや厳しいのではないだろうか。都道府県の事務の虫食い状態というものが解決されるのは難しそうである。

さて、今回の「大阪都構想」はほかの地域でも可能なのであろうか。横浜、川崎、相模原と3つの政令指定都市をもつ神奈川県はでも、横浜市が自立的な立場を目指すことを表明した。しかしながら、横浜、川崎などは東京経済圏であり、市域というエリアも東京を中心としたものでやはり、独立したものでない。よって、大阪と全く同じ構想のもとに立つということは難しいであろう。逆に、福岡、北九州と2つの政令指定都市をもつ福岡県では、政令市と県との協力によって二重行政の解消を行っていくと明言している。名古屋市も「中京都構想」を提示しているが、名古屋市は存続するものであり、やや異なっている。新潟県で出された「新潟州構想」は、どちらかといえば県全体にまたがる中核市連合であり、明らかに「都構想」とは異なるものである。

かつて特別市構想で五大都市が都道府県と対立したが、そこで生まれた対立はやはり深かったのだろうか。横浜、大阪、名古屋などの運動はかつて挫折に終わった特別市構想の再現を目指していたのかもしれない。それをいまだ目指すのが横浜であり、逆に広域自治体に飲み込まれたのが大阪であり、中間が名古屋。それぞれの歴史的、地域的事情が大都市制度にも大きな影響を与えているのは明らかではないだろうか。

また、大阪都構想がこれほどまでに注目されているのは、橋下市長の政治手法や人気によることは多いであろうが、先日の東日本大震災、その後の首都直下型地震への恐怖というものは、大阪府民だけでなく、多くの国民にとって首都機能の分散という選択肢を意識

させるものになったのではないだろうか。やはり、歴史、文化的にも日本第2の都市である大阪に注目が集まるのも、当然であろう。

## 5. 地方分権と広域自治体

以上の検討から現状の都道府県の問題点と広域自治体の在り方、事務配分について考えてみたいと思う。

まず、事務、財政的な問題について検討したが、やはり①国が本来的にする事務を都道府県が法定受託事務として行っているか、支出に関して都道府県も財政負担を負っている。という事務や②市町村連合としての都道府県の在り方であり、弱い市町村については援助を、強い市については分権を行うという方針が見られた。これらはどちらも「国補完的事務」である。国単独では難しいため、都道府県が行うべき、というものである。そこに地域的側面があるものはよいが、純粋に国の事務を遂行するだけであれば、国の出先機関がやることも一つの合理性があるはずだ。

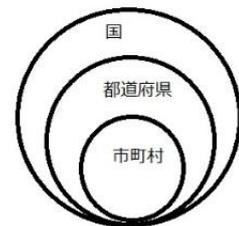
また、市町村の合併によって政令市、中核市、特例市のような強い自治体が多く存在している場合、必ずしも都道府県が事務主体でなければいけないといえるであろう。

それらの考察を前提として、これからの国・地方間の事務配分の在り方を考えてみたいと思う。

まず、原則として常に挙げられてきたもの、「近接性の原則」「補完性の原則」については、扱い方は別にしても、基本的原理としては前提としておく。

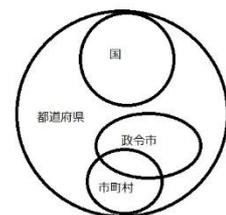
### ①地方分権の理想像

よく言われる理想像では、近接性の原則に基づき、基礎自治体に行えることは基礎自治体が行い、そこでできないことを都道府県が行い、さらにそこでできないことを国が行うという、いわゆる補完性の原則である。しかし、現状ではこのようになっていないというのが現実である。そもそも、戦後出来上がった地方分権体制において、地方自治体の力は弱く、国の権限が強いという状態にあった。そのような形の行政制度においてはこれは難しく、現在でも市町村の力は強くなったとはいえ、政令市など一部の自治体を除いては急速な分権に耐えられない状態である。



### ②現状

では現状ではどうであろうか。確かに国の事務は地方へと移されてきている。とくに広域自治体たる都道府県の「求められる役割」は大きくなっている。それは、国を補完する事務である。財政や監督などがそれにあたるであろう。一方で、政令市や中核市からは事務委譲を求められながら弱い町村を補完する事務を担っている。この二重の補



完体制を演じているのが現在の広域自治体である。

### ③とりうる将来像

近接性の原則を徹底するのであれば、当然市町村の事務が一番比重が重く、また広範に及んでいるはずである。もちろん、この将来像においてはすべての市町村が中核市並みの実力を保持しているという前提になってしまうが、だからこそ、事務量が少なくあるべき



国から事務を決めていくべきであるし、小さくなった国の補完と、広域事務の所管を都道府県からなんらかのかたちへ変化した広域自治体へ、のこりの事務はすべて市町村が担う、というのが、理屈的には近接性の原則に反するかもしれないが、結果的に最も近接性の原則を体現するものになる。

③のような制度になるためには、政令市といった大都市制度は廃止するか、まったく別の枠組みでとらえられるかしなければいけない。なぜなら、広域自治体を国の事務の補完的役割として与えているがゆえに、政令市の事務をそれ以上拡大することが難しいからである。また、中小の町村は、都道府県の持っていた町村連合的性格のない広域連合の誕生によって、その機能の補完がされなくなるため、中核市などへの再編を急がなければいなくなる。

②が現状として、①を目指すか、③を目指すか、である。広域自治体の役割が、国の補完事務なのか、基礎自治体の補完事務なのかということで大きな境目が生まれる。広域自治体の役割を小さくしていったら、いわば発展的解消のもとに、監督的機関である広域自治体を作るか、それとも、国の役割を極限まで小さくして、広域自治体に国の要素を持たせるか、どちらかを選ばなければならない。

## 6. おわりに

日本における広域自治体は、本来基礎自治体と対等な関係にありながら、現実的には国と地方公共団体の役割を両方担うというあいまいな体制のまま、長きにわたりその行政機構を保持してきた。では現状、広域自治体に求められている役割はなんだろうか。

今回のレポートでは、国の事務の移管の受け皿としての役割がいま一番に求められているのだととらえた。事務、財源は国と似た役割を求められているうえ、主だった事務は市町村がさらに委譲を受けている。国から権限移譲を受け、基礎自治体に可能なものはそちらに移す、つまり、もはや急激な地方分権を行う際の緩衝材と化しているのではないだろうか。

中央集権という政治行動が難しい今、広域自治体というフィルターを通すことによって安定的に地方分権を進めているというのが現状であろう。

基礎自治体が担えなくなった事務や、「大阪都構想」のように一括して処理を志向するも

の、さらに国が担うべきでないものをそれぞれ広域自治体に「地方集権」していく。そのための受け皿作りが道州制構想や広域連合構想だといえる。

いずれにせよ、分権をすすめるにも集権をすすめるにも、現行の都道府県はもはや時代に合わなくなっていると考える。これからまた出てくるであろう大都市制度、広域自治体制度について研究していきたいと思う。

#### ○参考

東京都ホームページ

福岡県ホームページ

平成22年度地方財政白書

大阪維新の会ホームページ

小森治夫「府県制と道州制」高菅出版 2007

野田遊「都道府県改革論」晃洋書房 2007

山崎正「地方政府の構想」勁草書房 2006