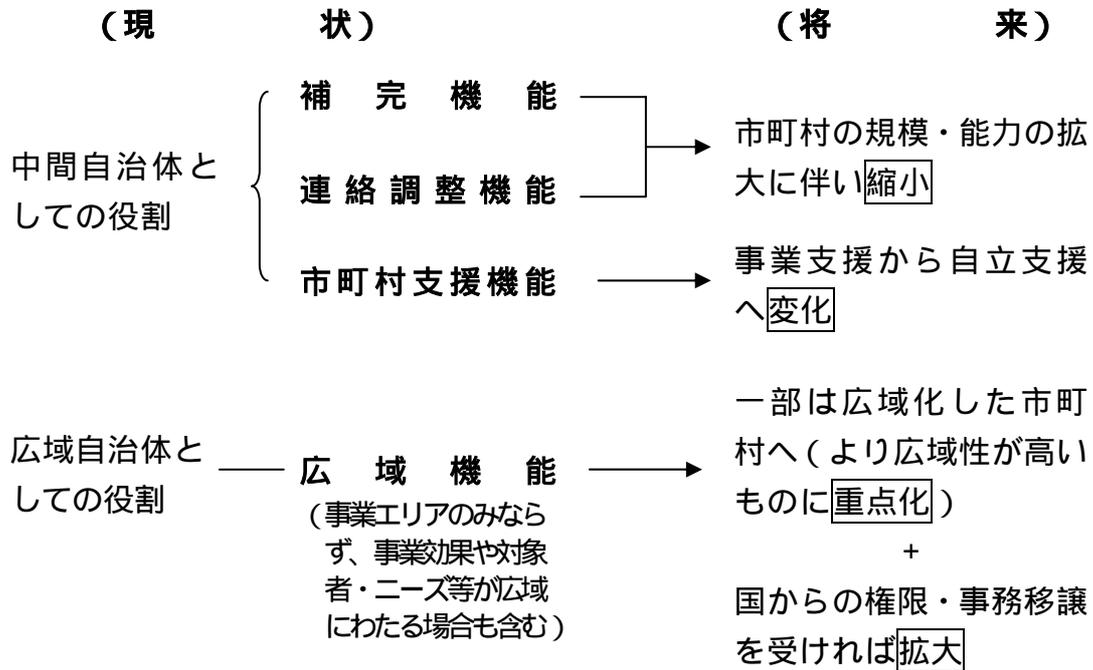


広域自治体（県）の在り方



ここでは、県の役割を、大きく(1)「国と市町村の間に位置する自治体としての役割」と(2)「市町村の区域を越える事務を所管する広域自治体としての役割」に分けるとともに、さらに(2)の中で特に(3)「県境を越えた地域課題に対応する役割」を別に取り上げ、現状と今後の方向を見ていくこととする。

1 中間自治体としての役割の在り方

～「市町村の自立支援」を重点に～

【基本認識】

中間自治体としての県は、 でみたように、(1)市町村がその規模・性質等から処理するに適さない事務を処理するとともに(補完機能)、(2)財源、情報等様々な面で市町村の行政運営を支援している(支援機能)、さらに、(3)国と市町村や市町村間の連絡調整事務を実施している(連絡調整機能)。

今後、市町村合併の進展等による市町村の規模・能力の拡大に伴い、「県の補完機能は徐々に縮小」していくことが想定される(すべての市

町村が自立した基盤を有することになれば大きく減ることになる。

それまでの間においても、県は、できる限り市町村が自立した行財政運営を行えるような条件整備（能力向上等）を重点に支援（「自立支援」）することとし、その上で市町村の権限を高めていくことが必要である（現在県で実施している事務の中には、住民や地域に密着し、現時点においても市町村で実施した方が望ましいものも多数存在する）。

なお、合併してもなお自立困難な市町村については、その他の市町村とは別の対応を検討する必要がある。

【現状と今後の方向】

今後の県と市町村の関係の在り方は、

- (1) 市町村の規模・能力の拡大により県の事務が市町村に移るという面
- (2) 現在県が担っている事務の中で、地域や住民に密着し、市町村で担った方がよいものについて積極的に市町村に委ねるという面
- (3) 市町村への補完・支援の在り方を、()「垂直補完」から「水平補完」の支援へ、()「事務事業の執行の支援」から「自立した行財政運営を促進するための支援」へと転換していくという面の3つに整理できる。

このうち、(1)については市町村合併を促進する面は別として、県の今後の役割にとっては受動的に影響するものである。

(2)については、で広域事務や補完・支援事務に分類した県の事務の中でも、広域性や補完・支援の理由が明確ではないものが存在し、現時点においても事務の性質という面からは、市町村で実施した方が望ましい事務は相当数存在すると考えられる。

それらの事務については、「補完性の原理」からは、原則として市町村に委ねるべきであり、市町村に委ねることができない場合は、その理由を県が立証することが求められる（求められる立証責任の市町村から県への転換）。

ただし、市町村の受け入れ体制の問題もあることから、

- (1) 市町村に委ねるべき事務の基本的な考え方を整理したうえで、市町村の体制等も勘案しながら、市町村に委ねていく部分の拡大を図ること
- (2) 市町村の希望を優先し、市町村が実施可能とするものについては原則として市町村に委ねていくこと

が必要である。市町村に事務を委ねる際の留意点は以下のとおりである。

事務の目安

今後、市町村に委ねていくことが可能な事務を検討していく上での目安として、異なった視点から、次のような項目を挙げることができる。

事務の分野

- ・住民の生活や行動に直接関わる分野
- ・地域の実情をよく知っているほうがよりよい取組ができる分野

事務の種類

- ・住民を対象とする啓発、情報提供、相談等の事務
- ・住民の自主的な地域活動を支援・促進する事務
- ・地域における事業者の指導・支援事務
- ・地域に密着した計画の策定・推進事務
- ・専門性が比較的低く、ある程度の事務量も見込まれる許認可や行政指導等の事務 など

事務の形態

- ・一連の事務のうちの一部を既に市町村で実施している事務
- ・県、市町村で重複して実施している事務 など

市町村に事務を委ねる場合の手法

権限移譲の一層の推進

愛知県では、平成15年11月に「県から市町村への権限移譲推進要綱」を策定し、()市町村からの希望を尊重するとともに、()「パッケージ方式(特定分野に係る権限をひとまとめにしたパッケージをメニューとして示す方式)」など新たな方式を取り入れた権限移譲を推進している。

県の関与の廃止・縮小

「県が直接事務を行う方式」から「市町村の事務を支援する方式」への転換

例えば、()県が直接県民向けの啓発事業を実施するのではなく、()住民への啓発は市町村に任せ、県は市町村が実施する場合に、情報やノウハウ提供などを通じて支援していく。

広域性が乏しい事務や市町村と重複する事務の廃止

(3)の「市町村の補完・支援」という点では、県は、現在、()市町村がその規模・性質等から処理するに適さない事務を実施するとともに()補助金を始めとする財政支援、事業実施に当たっての助言や相談、情報提供、職員の派遣、研修への協力や実務研修生の受け入れなど、様々な側面から市町村を支援している。

「補完事務」については、市町村の規模・能力が拡大すれば市町村に移譲し、そうでない場合においても、今後は、()県が垂直的に補完するのではなく、()できる限り市町村共同での取組(「水平補完」)を支援・促進すべきである。

また、「市町村の支援」については、()事務事業の円滑な執行に重点をおいた支援から、()市町村が自立した行財政運営を行うための支援に重点を移すべきである。

そのためには、「能力の向上」が最も重要であり、(1)専門能力等県に蓄積があるものについてはその向上を支援するとともに、(2)政策形成能力等県も必ずしも得意でない分野については、共同の研修などによりお互いに能力を高めることなどが必要である。

また、個々の支援についても、例えば、()助言・相談に当たっては答えよりも情報源や調べ方・考え方を、()情報も県からの任意的な提供ではなく常時共有化を、()県職員の派遣についても個別の事務・事業の支援を目的とする職員派遣から行財政運営能力の底上げを目的とする職員派遣へ、()補助金については、より自由度の高い統合補助金化を、など自立支援型に見直していくことが求められる。

【市町村の自立支援に向けた県の取組課題】

- * 市町村支援の在り方を全体的に見直し、統一的な考え方のもとで推進するため、「市町村自立支援に向けた基本方針及び総合プログラム」を作成する。
- * 自立した行財政運営を可能にする規模という視点をもちつつ、引き続き「市町村の自主的な合併を促進」するとともに、合併に至らない場合においても「市町村共同での取組を支援・誘導」する。
- * (1)県から市町村への更なる権限移譲を推進するとともに、(2)県の市町村に対する関与についても、実態を把握しつつその縮小を図る。
- * 政令指定都市(名古屋市)に対しても、現行の政令指定都市制度のもとで、「一層の権限移譲と関与の縮小」等を図る。
- * 「法務能力などの専門能力」、「実務上のノウハウ」、「政策形成能力」な

ど自立した行財政運営に必要な市町村の能力向上を支援する。

・能力向上に重点をおいた職員研修・職員派遣

・県・市町村における「政策情報の共有化（ネットワーク化）」等

* 東三河など地域の実情に応じた分権型の地方機関等の在り方を検討する。

* 合併してもなお自立が困難な市町村については、(1)周辺の市町村による補完（水平補完）(2)従来と同様の県による補完（垂直補完）(3)県と市町村による広域連合による対応など、地域の実情に応じた最も適切な方策を検討し支援を図る。

2 広域自治体としての役割の在り方

～「広域事務執行主体」から「総合行政・地域経営主体」へ～

【基本認識】

県の事務事業の多くは 県でみたように「広域事務」に該当しており、広域機能(広域施策の推進や広域事務の執行)は県の役割の中核である。

ただし、(1)国が法律で制度を創設し、基準等を設け、県はそれに基づき事務を執行するという側面が強く、また、(2)現在国で実施している事務の中で、地域性が高く地方で実施した方が望ましいものが残されている。さらに、(3)権限のみならず、財源や情報など地域経営を担う資源についても中央に集中している。

広域機能は今後も県が担うべき主要な役割であるが、今後、基礎自治体の広域化に伴い一部は基礎自治体へ移り、より広域性の高いものに「重点化」することが想定される。また、国から権限・事務の移譲を受ければ、その部分において「拡大」することが想定される。

そうした上で、今後は、(1)従来の分野ごとの事務の執行を中心とする「広域事務執行主体」から、(2)分野横断的に地域の課題に応じた政策づくりや総合的な行政サービスを担う「総合行政主体」、さらには、(3)民間など関係主体と連携・協働しながら、資金、人材、情報など地域の資源を有効に活用して主体的に地域の発展をめざす「地域経営主体」への転換が求められる。

(総合行政の施策例)

* 産業、雇用、教育、NPO活動、コミュニティビジネスなどを組み合わせた「総合雇用対策」の推進

* 水資源開発・管理、森林整備、環境、防災、河川管理等を総合化した「流域単位の国土保全計画」の策定・推進

【現状と今後の方向】

今後、県が「総合行政・地域経営主体」として求められる役割を果たす上で、「権限」、「財源」、「組織・体制」、「人材」等が重要である。

このうち「権限」については、権限の所在の問題と事務を実施するに当たっての自由度（「国の関与」）の問題があり、それぞれについて課題を有している。

さらに、根本的に、「法令による事務事業の義務付け」の問題が存在する。法令により義務付けられれば、仮に、時代の変化によって必要性が薄れた事務や地域の実情に合わない事務があっても、実施しないという自由はもてない。国の法令密度の緩和等が求められる。

なお、権限移譲や関与の縮小については、全国知事会でも取組を進めている。

* 全国知事会では、平成13年10月及び14年3月に地方分権改革推進会議に対し、国から都道府県への権限移譲（22項目）及び国の関与の見直し（10項目）を要望。

（主な権限移譲の要望項目）

- ・ 国立公園の行為許可
- ・ 水道事業に係る許可
- ・ 産業廃棄物処理施設等の基準等の設定
- ・ 4 ha 超の農地転用許可
- ・ 商工会議所設立認可
- ・ バス事業に係る許可・認可
- ・ C A T V開設許可 等

（主な関与の見直し要望項目）

- ・ 保健所長の医師資格要件の見直し
- ・ 都市計画の区域区分等の決定・変更等に係る農林水産大臣との協議
- ・ 都道府県道の認定に当たっての国土交通大臣との協議
- ・ 公営住宅の用途廃止についての国土交通大臣の承認 等

* これらの項目の多くは、第1次分権改革においても地方分権推進委員会に対して移譲等を要望したが、計画に反映されなかった項目で

ある。その際、移譲等は適切でないとする国の主張の多くは、

- ・ 広域的な調整や全国的な統一性・整合性が必要
- ・ 高度で専門的な知識・技術が必要

というものであった。

権限移譲や関与の縮小については、引き続き、地方分権改革推進会議などにおいても議論されているが、現在のところ、職業紹介の自治体への解禁が行われたほかは、大きな成果は挙がっていない。

* 平成16年2月全国知事会に「国の過剰関与等撤廃研究会」が設置され、国の過剰規制・関与を撤廃する方策等について検討している。

「財源」に関しては、基本的には市町村と同様、(1)必要な行政サービスを実施できる財源が確保されていることと、(2)財源の確保や使用に当たっての自由度が高いことが必要である。

愛知県は、全国的にみれば財政力は高いと言えるものの、地方交付税の不交付団体が東京都のみという現在の地方財政の状況は、正常な姿とは言えない。

地域における税収と地域で支出される額には大きな乖離があり、当面は、受益と負担の関係が明確になるよう、税源移譲を中心に地方税財政制度の改革を求めていくことが必要である。

「組織・体制や人材」についても、縦割りの事務の執行を中心とする体制から、分野横断的な課題や取組への対応、地域の実情を踏まえた政策形成という方向で変革が必要である(愛知県でも既に部局を超えた「特別チーム」の設置などを実施)。特に、「地域経営主体」としての役割を果たすためには、これまでの行政の枠に捉われない大胆な組織・人材の改革が求められる。

【総合行政・地域経営主体に向けた当面の取組課題】

- * 国からの一層の権限移譲や関与の縮小に向けて、引き続き県単独及び都道府県共同の取組を進めるとともに、人口規模等に応じて権限に差異を設ける「特別県制度」(政令指定都市等のアナロジー)も検討することが必要である。
- * 都道府県が加入する広域連合に認められている国の行政機関への権限移譲の要請規定(地方自治法第291条の2第4項)に準じて、都道府県にも同様の要請ができる旨の規定の整備を働きかける。
- * 「法令の義務付け規定」による問題を整理し、 unnecessaryな義務付け規定に

ついて他府県とも共同して廃止・緩和等を働きかけるとともに、分権型の法体系の在り方について、国家的視点から根本的に検討する機関の設置を国に提言する。

* 「政策形成のためのシンクタンク機能」の強化や、新たな役割に対応した県庁組織・体制の抜本的改革を推進する。

* 望ましい地方税財政制度の実現に向けて、本県としても情報発信を行いつつ、地方共同での取組を促進する。

3 県境を越えた地域課題への対応

～ 「地域課題に応じた広域連携」とともに

「世界を視野に入れた地域戦略」を～

【基本認識】

県の広域自治体としての役割の一つは、交通、環境、防災、水資源など県境を越えた地域課題について、関係県や国などと連携・協力し、場合によっては競争しながら、その解決を図ることである。

こうした県境を越えた地域課題に対しては、現在、主な課題ごとに広域連携組織を設けて対応している。

今後も社会・経済の広域化・多様化等に伴い、広域課題はさらに増加・多様化することが見込まれることから、それらの取組の主体としての県の役割はより重要になると想定される。また、県際地域の一体的な地域づくりの強化も必要である。

さらに、近年、経済・社会のグローバル化の進展から、世界との交流・競争の活発化に伴う新たな広域課題も顕在化しており、それらに対応した「世界を視野に入れた地域戦略」を担う主体としての役割が重要になると考えられる。

【現状と今後の方向】

広域連携の現状と課題

現在、愛知県において、県境を越えた地域課題として考えられるものを例示すると、以下のとおりである。

- * 交通ネットワーク（鉄道、道路）
- * 空港・港湾
- * 物流

- * 環境（伊勢湾浄化、自動車環境対策、廃棄物の越境移動等）
- * 防災
- * 水資源（水の安定供給、水源地域の保全）
- * 国土保全
- * エネルギー
- * 学術・研究開発
- * 観光

こうした県境を越えた地域課題に対しては、現在、

- （１）「中部圏知事会議」や「東海三県一市知事市長会議」など、その時々
の重要課題に対するトップレベルによる意見交換・連携
- （２）特定課題に対する関係県等による連絡調整組織による連携・調整
- （３）課題に応じ、恒常的な組織を設けずに行う、随時、個別的な調整
などの手法により、広域的に連携を図りながら対応している。

中部・東海地域における愛知県が関わる広域行政組織（課長以上をメンバーとし規約等を有するもの）は１５年８月現在の調査によると８６を数える（そのうち部長以上をメンバーとするものについて資料編３）。

これらの取組のうち主要なものについて、県庁関係課への調査結果にもとづき問題点等を整理すると次のものが挙げられる（資料編４）。

- （１）各課題とも、広域的取組が直接の目的とする事項については、現在の取組は概ね有効に機能していると思われる。
- （２）ただし、現在の広域的取組の多くは、鉄道計画、道路整備など特定された範囲に対応するものであり、望ましい交通ネットワークなど、より総合的な観点からの取組は必ずしも十分とは言えない。
- （３）個別課題ごとの取組は、各県の方向性が一致する課題については機能しやすいが、利害が対立したり、競争関係にある課題については対応が難しい。
- （４）基本的には各県が対等の関係での取組であるため、各県のバランスが重視されざるを得ず、必ずしも最適な取組にならない場合がある。

また、地域課題への取組の中には、交通など国の地方支分部局が中心となる取組がいくつかあるが、国の地方支分部局の事業については、「地域住民のガバナンスが及びにくい」などの問題も指摘される。

これらの問題に対応しつつ、今後も広域連携の一層の強化・充実を図ることが求められる。

県際地域の一体的な地域づくり

県境を越えた地域課題は、県という行政組織の問題であるとともに、該当する県際地域の地域課題でもある。

県際地域に関しては、これまで行政面や情報面などで目に見えない「県境の壁」があり、地域課題は共通するにもかかわらず、一体的な地域づくりがなされにくいという問題があった。

近年、県境を越えた地域連携の動きが広がりつつあり、全国ですでに70地域以上で具体的な取組が進められている。愛知県においても「三遠南信地域」などにおいて、積極的な活動が展開されている。

ただ、こうした県際連携については、特定のプロジェクトについての連携、民間が主体の交流、地域の市町村による連携などが中心であり、県行政における位置づけが必ずしも大きいとは言えないという問題が指摘される。このため、まずは、「各県が主体的に参加した（あるいは正式に認知した）地域総合計画」が必要である。

さらに、県際地域は、県庁から距離的に遠い場合が多く、県庁主導では、実情の把握や意思決定に時間を要するケースもありうる。県際地域については、「県庁内においても思い切った分権」を進め、地域の実情を踏まえた自主的な取組が可能な体制を検討することも必要である。

なお、県際地域の一体的な取組を推進することにより、仮に将来、道州制導入等に伴い新たな広域自治体の区域が議論になった場合、合理的な地域区分の議論に資するという効果も考えられる。

世界を視野に入れた地域戦略

このような地域的な課題に加え、近年、経済・社会のグローバル化の進展から、世界との交流・競争に伴う新たな地域課題も顕在化している。

これには、(1)海外からの人や資本の流入に伴う地域的問題や、(2)世界の動きが地域の生活、産業、雇用等に直接影響を及ぼすことによる問題、さらには、(3)世界的な地域間競争への対応などが挙げられる。具体的には、「空港など国際交通ネットワークの強化」、「世界的な産業クラスターの形成」、「世界的な学術・開発機能の強化」、「外国人観光の振興」などである。

これらについては、空港や観光など既に広域的に連携した取組が進んでいるものもあるが、産業や研究開発機能については、各県ごとの競争意識が非常に強い分野である。

今後、世界的な競争を視野に入れた場合、各県ごとの取組では、規模・

内容において必ずしも十分なものは期待できず、経済圏を同一にする地域での連携・協力をさらに強化し、「広域的視点に立った役割分担と選択・集中」が不可欠であると考えられる。

【広域連携・地域戦略強化に向けた当面の取組課題】

- * 課題を共有する県同士による共同計画の策定、共同条例の制定、共同事業の実施など、「県共同での取組」を推進するとともに、他府県との人事交流や合同研修の拡大を図る。
- * 課題ごとの広域連携について、「県同士による広域連合」の設立も含めた連携体制の強化を図る。
(有効な取組が図られる可能性があるもの)
 - ・ 交通計画及び交通政策に関する広域連合
 - ・ 水資源の開発・調整、水源地域の保全に関する広域連合
 - ・ 環境問題に関する広域連合
 - ・ 観光振興に関する広域連合
 - ・ 研修などの人材育成やシンクタンク機能を担う広域連合（各県内の市町村も含めて共同で設立するケースも考えられる） など
- * 「官・民共同の広域連携組織」を設立し、行政のみでは対応が困難な課題を含め、地域全体での広域連携を推進する。
- * 「県際地域の一体的な地域づくり」について、関係県による共同計画の策定や推進体制の強化等を図るとともに、情報等県境の壁による障害の解消を図る。