

研究チーム制度について

神奈川県自治総合研究センターでは、毎年研究テーマを複数選び、それぞれのテーマごとに、研究チームを設け、研究活動を行っております。

研究チームには、県職員から応募のあった公募研究員と、テーマに関連する部局からの推薦による部局研究員、そして、市町村または公共機関からの市町村研究員で構成されております。

研究員は、週一日、一年間にわたって当センターで研究を行うとともに、それぞれの職場において通常の業務を行っております。

研究活動は、既存の制度や制約にとらわれることなく、新たな問題や課題を提起するため、チーム員の自由な発想により行われております。

そして、その研究の成果は報告書にまとめられ、県・市町村の関係部局に送付され、行政の参考にされます。

今回(平成元年9月～平成2年8月)の研究テーマは、「かながわの海」、「指定都市と県」、「第3セクターと自治体」の三つです。

この研究報告書は、「指定都市と県」の研究チームによるものです。

一年間の成果ですので、すべての点において満足しているものとは到底思えませんが、是非、御一読願ひ、御感想、御批判をいただければ幸いに存じます。

最後に、本研究活動に際し、数多くの皆様から暖かい御支援と御協力を賜りましたことを心から感謝いたします。

平成2年9月

神奈川県自治総合研究センター所長

目 次

第 1 部 考え方と提案～本チームの考え方と提案(報告書要旨)～

- 1 行政課題の変容と地方自治 …… 1
- 2 大都市における地方制度の枠組み (第 1 章) …… 4
- 3 指定都市制度と府県機能の現状 (第 2 章) …… 6
- 4 大都市と府県の基本的あり方 (第 3 章) …… 12
- 5 都市自治体の機能と仕組み (第 4 章) …… 18
- 6 府県の機能と仕組み (第 5 章) …… 25
- 7 自治体間協働システムの探求 (第 6 章) …… 31

第 2 部 調査研究のまとめ

第 1 章 大都市における地方制度の枠組み

第一節 大都市制度と府県の歴史

- 1 戦前の地方制度～府県制…市制の歴史～ …… 37
府県の歴史 / 府県の組織 /
地方自治団体としての府県 /
市制町村制の歴史 / 大都市制度に関する議論 /
- 2 戦後の大都市制度～特別市制度と指定都市誕生の経過～… 46
大都市制度確立運動の再開 / 昭和 2 2 年の地方自治法 /
特別市指定法 / シャウブ勧告と地方行政委員会議発足 /
第 1 次地方制度調査会答申 / 昭和 3 0 年の地方自治法改正
案 / 昭和 3 1 年の地方自治法改正案 / その他～東京の
制度…都区制度の歴史 1 ～ /
- 3 指定都市制度の歴史～大都市制度と地方制度調査会～ …… 55
指定都市制度誕生 / 地方制度調査会答申と地方制度～昭和
3 0 年代、昭和 4 0 年代、昭和 5 0 年代から昭和 6 0 年代、近

年、東京の制度...都区制度の歴史 2・3・4 ~ /

- 4 府県制度と改革構想の変遷 62
 - 戦前の府県制度 ~ 官治的自治 ~ /
 - 戦後の府県制度の改革構想 /

第二節 指定都市制度の現状

- 1 都道府県と市町村の基本的関係 67
- 2 指定都市制度の意義と基本的枠組み 68
 - 事務配分についての特例 / 税財政上の特例 /
- 3 府県との関係(監督関係) 72
- 4 指定都市の内部構造 75

第三節 諸外国の地方制度 79

- イギリスの地方制度 / アメリカの地方制度 /
- 西ドイツの地方制度 / フランスの地方制度 /

第2章 指定都市制度と府県機能の現状

第一節 指定都市制度の問題点

- 1 指摘される問題点 85
- 2 検討テーマの選定 87

第二節 指定都市制度の実際

- 1 事務特例の意味、重み 89
- 2 財源特例の意味、重み 92
- 3 その他の特例の実際 93

第三節 指定都市誕生の実際

- 1 指定都市の要件 96

- 現行指定都市誕生の経過 / 指定都市の要件 /
- 指定都市要件のあり方 /
- 2 指定都市誕生までの経過～ケース・スタディ～ ……99
- 川崎市の場合 / 広島市の場合 / 仙台市の場合 /
- 指定都市成立過程の特徴～ケース・スタディのまとめ～ /

第四節 指定都市と府県の事務事業

- 1 本節のテーマと実態調査の概要 ……108
- 本節のテーマ / 実態調査のねらいと方法 /
- 2 個別事務事業における指定都市と府県の関係
- ～事務事業個別調査より～ ……109
- 行政分野の類型化と調査対象の選定 / 個別事務事業における指定都市と府県の関係 / 分立型の事務事業 /
- 重複型の事務事業 / 単独型の特徴・問題点 /
- 共同型の特徴・問題点 /
- 3 指定都市と府県の事務事業の全般的特徴
- ～事務事業全般調査結果から～ ……124
- 調査の目的と方法 / 調査結果の概要 /

第五節 指定都市…府県間関係の類型別分析

- 1 指定都市…府県間関係の類型 ……128
- 2 各類型における指定都市と府県の関係 ……129
- 大都市圏中心都市型の特徴と問題点～大阪 - 大阪府、名古屋 - 愛知 / 大都市圏域内都市型の特徴と問題点～横浜、川崎、 - 神奈川、京都 - 京都府、神戸 - 兵庫 / 地方中心都市型の特徴と問題点～札幌 - 北海道、仙台 - 宮城、広島 - 広島県、福岡、北九州 - 福岡県 /

第六節	指定都市制度と府県との関係(まとめ)	131
	指定都市特例の意味 / 指定都市区域における府県事務との重複、二重行政 / 指定都市区域における府県機能の稀薄化 / 指定都市と府県の連絡調整の不足 / 指定都市と府県の対立関係、あつれき /	
第3章	大都市制度と府県の基本的あり方	
第一節	自治体構成の枠組み～整理分析の視点～	133
	地方自治の二層制と大都市特例 / 自治体構成の枠組みと規模区域論 /	
第二節	大都市と府県のあり方に関する議論	
1	二層制肯定論	136
	大都市特例肯定論 / 大都市特例否定論 /	
2	二層制否定論	147
	大都市一層制論 / 一般的一層制論(府県廃止論) /	
第三節	大都市と府県のあるべき方向	
1	大都市と府県の制度をめぐる主な問題点	152
2	私たちの考え方	153
	考慮すべき要素 / 大都市と府県のあるべき方向 /	
第4章	都市自治体の機能と仕組み	
第一節	都市自治体の意義	
1	地方制度見直しの必要性	159
2	現代都市の特質…機能	160
	中枢管理機能の集積 / 都市圏の形成 /	
3	都市自治体の意義及び検討課題	161

第二節 都市自治体の規模区域と住民自治

- 1 都市自治体の規模区域検討の視点 …………… 163
民主性の視点から / 有効性の視点から /
都市自治体の規模 /
- 2 行政区 …………… 166
行政区のありかたを検討する上での視点 /
行政区のあり方 / 行政区の事務…機能強化 /

第三節 都市自治体の権限…機能

- 1 権限移譲 …………… 170
指定都市の現状と権限移譲 /
規模…能力…意思に応じた権限の移譲 /
- 2 広域行政 …………… 176
大都市地域広域行政圏 / 都市連合方式 /

第四節 指定都市制度の検討 …………… 181

第5章 府県の機能と仕組み

第一節 府県制度論の構造

- 1 戦後府県制度論の主な論点 …………… 185
- 2 府県制度論の到達点 …………… 186
主な論点の分類 / 特徴と問題点 /
- 3 府県制度論の構造 …………… 188
府県制度への視点…切り口 / 論点の整理と再構成 /

第二節 府県機能の新しいあり方

- 1 現行法上の府県の機能 …………… 193

	地方自治法の4つの機能(広域、統一、連絡調整、補完) /	
	4つの機能の問題点 / 実際の事務事業における機能分析	
2	新しい府県機能の提起	197
	市町村自治の擁護...支援 / 先導性、総合性、行政技術 の高度性 / 政府間の媒介、調整 /	
3	府県機能の新しいあり方～「純化」と「強化」の方向性	200
	広域的機能 / 先導...補完機能 / 支援...媒介機能 /	
4	実際の事務事業に対するあてはめ	204

第三節 府県の規模区域と住民自治

1	府県の規模...区域	206
	府県合併をめぐる議論 / 道州制をめぐる議論 / 府県の規模...区域の検討 /	
2	広域的自治体におけるデモクラシーのあり方	216
	広域的自治体の特性と望ましい住民自治のあり方 / 広域的自治体における住民自治の確保 /	

第四節 府県の自己改革の方向

1	徹底した権限財源の移譲と分権化	218
2	府県の政策形成機能の強化	219
3	「自治型」組織体質への脱皮	219
4	政府間協働関係の強化	220

第6章 自治体間協働システムの探求

自治体間協働システムの枠組み～はじめに～

第一節	自治体間連携行政のしくみ	225
-----	--------------	-----

1	地方公共団体の組合	225
	(地方自治法第 284 条～第 293 条の 2)	
2	地方開発事業団	227
	(地方自治法第 298 条～第 319 条)	
3	地方公共団体の協議会	228
	(地方自治法第 252 条の 2～第 252 条の 6)	
4	地方公共団体の事務の委託	230
	(地方自治法第 252 条の 14～第 252 条の 16)	
5	地方公共団体の機関の共同設置	231
	(地方自治法第 252 条の 7～第 252 条の 13)	
6	その他の共同処理方式	232
7	共同処理の活用状況～全国的状況	233
8	各種広域連携行政の分類	234

第二節 事実上の協議会について

1	自治体間の「協議会」の種類	237
2	事実上の協議会の特徴	238
3	事実上の協議会の分類	238
4	神奈川における「事実上の協議会」の実例	240
	神奈川県臨海地区大気汚染調査協議会 / 県...横浜...川	
	崎三首長懇談会について / 六都県市首脳会議(首都圏	
	サミット)について /	

第四節 自治体間協働システムを求めて	248
1 事実上の協議会と「政策協定」、「政策連合」	
事実上の協議会の限界 / 政策協定、政策連合及び自治体連合の提案 /	
2 最近の「連合」構想について	250
3 指定都市...府県間の協調連携の強化	252

第3部 資料編

* 地方自治法及び同法施行令の規定による移譲事務	1
* 「国と地方の関係等に関する答申」(臨時行政改革推進審議会)	18
* 「都市自治体への権限委譲等に関する具体的方策について」	
(全国市長会)	28
* 「市民のくらしからみた明日の大都市(中間報告)」	33
(市民と暮らしから明日の都市を考える懇談会)	
* (諸外国の地方制度)	
1 「イギリスの地方制度」	38
2 「アメリカの地方制度」	52
3 「西ドイツの地方制度」	64
4 「フランスの地方制度」	76
* 事実上の協議会に関する調査結果のまとめ	83
* 9府県における市町村参加等の状況～他府県調査より～	87
* 10 政令指定都市の区長への委任事項	88
* 行政事務事業全般調査結果	91
* 主な参考文献	99

第1部 考え方と提案

第一部 本チームの考え方と提案（報告書の要旨）

はじめに

昨年12月に出示された新行革審答申にみられるように、いま、地方自治制度の再編成をめぐる議論が盛んになされている。その焦点は、いまのところ、都市自治体への権限移譲や府県連合等の広域行政システムに向られているが、早晩、地方自治の二層構造の一方に位置する府県のあり方が大きなテーマになってこよう。指定都市制度誕生の経過からも伺われるように、都市自治体とりわけ大都市と府県のあり方は、戦後地方自治制度の内包する大きなテーマであるが、社会経済の転換とともに、さらに切実さと複雑さを増して登場してきている。

都市の成長円熟と都市型の社会経済構造に特徴づけられた「都市型社会」の下で、大都市における地方自治のしくみはどうあるべきだろうか。基礎自治体たる都市と広域自治体たる府県には、それぞれどのような機能と位置づけが与えられ、その相互関係はどのようなしくみと運用を求めているだろうか。

1 行政課題の変容と地方自治

(1) 都市型社会における行政課題の変容

戦後の高度経済成長を終えて、わが国は農村型社会から都市化社会を経て「都市型社会」へと転換を遂げた。「都市型社会」とは、都市の成長・円熟と、都市型の社会経済構造の成立に特徴づけられた時代認識である。たとえば、都市の人口を見ると、そこでは、行政課題としても、国際化、情報化、ソフト化といった新たな潮流が生まれ、政策転換を促している。

昨今の東京一極集中と「地方」の空洞化についても、わが国の集権的な政治行政システムと国際化・情報化の急展開の状況下で、都市の持つ中枢管理機能が東京一点に集中し、その病理面を極大化させた現

象といえるのではないか。求められているのは、「都市型社会」にふさわしいわが国政治行政の分権化と“質”の転換である。

< 都市人口の変遷 >

	全国人口		都市人口(%)	
	人口	人口	人口	人口
1920	55.4	10.1	(18)	
1930	64.4	15.4	(24)	
1940	73.1	27.6	(38)	
1950	84.1	31.4	(37)	
1960	93.4	40.8	(44)	
1970	103.7	55.5	(56)	
1980	117.1	69.9	(60)	

(2) 地方自治制度をめぐる問題点

こうした時代転換のなかで、地方自治制度には、都市への機能集積にふさわしい都市自治体の機能強化と、広域自治体の機能のあり方が、基本的論点として再登場していると考ええる。

基礎自治体の機能強化は、従来の地方制度論においては、市町村への権限移譲と、

単位：百万人、60年よりD I D人口による
（「OECD都市への警告」より）

大都市制度の構想という2つの流れで検討されてきた。しかしいまでは、機能集積

の進む都市圏域の基礎自治体と新たな過疎に悩む農村部の基礎自治体を一律に論じることはできず、また大都市圏が拡大するなかで大都市自治体だけを特別に扱うことは妥当ではない。したがって、検討対象を「都市自治体」という領域に設定し、その機能強化のためにどのような制度構想が求められるかが問われなければならない。大都市と府県の関係という問題も、いまでは都市と府県の関係という問題に設定しなおして検討すべきなのである。

また、広域自治体の機能については、基礎自治体を包括する自治体として、法律上、「広域、統一、補完、連絡調整」という4つの機能に特化する立場がとられている。しかし、現実には基礎自治体レベルの機能へ進出する一方、広域機能や連絡調整といった本来の機能にほころびが生じている。また、都市自治体の機能を強化するとすれば、二層構造の一方を占める広域自治体は何をすべきか、都市自治体との関係をどのよ

うにするかが切実な問題となろう。従来の府県のあり方は、「都市型社会」には適合しなくなっているのである。いま、府県機能を見直し、その純化と強化の方向を明確にすることが求められている。

(3) 地方自治制度の分析枠組と視点

次に、こうした地方自治制度の問題をどのような視点で検討すべきか、私たちなりの考えを述べておこう。

第一に、地方自治制度を検討し、評価する場合に、制度の A) 有効性と、B) 民主性という二つの価値ないし評価軸を設定し、その対立と均衡のなかで検討、分析を進めていきたい。ここで「有効性 (Efficiency)」とは、制度が直面した問題について、どれだけのコストでどれだけの解決を導くかという検討軸であり、その意味で「経済性 (Economy)」の概念も含む。また、「民主性 (Democracy)」とは、制度が住民の自治をどれだけ実現させうるか、またそれと適合的であるかという検討軸であり、民主原理に基づく政府制度には不可欠の視点である。地方自治制度の議論に当たっては、この両方の緊張関係を意識することが重要だと考える。

第二に、問題の検討に当たっては、行政現場の実態レベルに下りて現状を把握するとともに、実務的な視点からの切り込みを大切にしたい。地方制度論というと、「市町村自治の尊重」といった原理原則から論理的に検討を進めようとすることが多い。しかし、地域や行政現場の現実はずっと複雑であり、慎重な現状分析がなければ精緻な理論も机上の空論となりかねない。とりわけ自治体の現場で日々そうした現実に取り組んでいる私たちに求められるものは、こうした実務からの視点ではないかと思われるのである。

第三に、自治体の権限や政府間関係について、「役割分担」と「協働」の視点を大切にしたいと考える。従来の地方制度論といえば、地方が国からの独立を主張し、その前提に立った各行政主体間の「権限分配」を

論じるのが中心であった。しかし、行政作用の高度化、複雑化のもとで、行政主体の活動は相互に入り組み、依存性を増している。こうした実態が不可避の現象だとすれば、もはや行政作用の“分離独立”を前提とした「権限の配分」を論じることから、“相互依存”を前提とした「役割の分担」を論じ、さらに互いの「協働」を模索していくことが必要だと考える。

権限配分と分立から役割分担と協働へ - - これが私たちの基本的な問題認識である。

2 大都市における地方制度の枠組み（第1章）

(1) 市町村と府県の二層構造

わが国の地方自治制度は、基本的には都道府県と市町村の二層構造によって構成されている。そのうち市町村は、基礎的自治体として地方事務全般を広く担当し、都道府県は、市町村を包括する広域的自治体として、市町村事務が対応できない 広域、統一、補完、連絡調整という限定された事務を担当することとされている(地方自治法第2条)。法律上の事務配分の考え方は、国の専管事項に属さない事務は広く地方自治体の権限とされ、さらに自治体間では、まず市町村の権限とされ、市町村で対応することが妥当でない事務のみが、府県の権限とされている(市町村優先の原則)。

しかし、現実の事務権限は各行政法規によって規定され、許認可事務を中心として広く地方事務の権限が府県事務に取り込まれているほか、補助金制度によって市町村事務に対しても国と府県が広く関与するしくみがとられている。

(2) 指定都市制度のしくみ

こうした全体的な府県と市町村の二層構造に対して、指定都市制度は、

その権限、財源、府県の監督および内部機構の4つの面で次のとおり例外をつくる制度である。この制度は、昭和20年代を通じて大都市と府県の間でなされた「特別市制」等の論争、対立の経過を経て、地方制度の二層構造すなわち府県の存在を維持しつつ、特例措置をもって大都市の地位に配慮しようとしたもので、府県と大都市の対立の妥協の産物といえることができる。

- 1) 事務権限...地方自治法上、17項目の府県の事務が指定都市の権限とされているほか、各法令によって指定都市に移譲されている事務もあり、その事務については府県と同一の立場で権限を行使している。

事務配分の特例の概要（平成元年11月現在）

移譲事務の部門	件数	法令上の根拠		事務の性質	
		地方自治法	個別法	機 関 委 任 事 務	自 治 事 務
民 生 行 政	10	7(4)	3(3)	5	5
保 健 衛 生 行 政	7	7(4)	-	5	2
都市計画・建設行政	19	3(2)	16(7)	16	3
土 木 行 政	10	-	10(9)	9	1
環 境 保 全 行 政	6	-	6(5)	6	-
産 業 、 経 済 行 政	5	-	5(5)	4	1
文 教 行 政	3	-	3(4)	2	1
そ の 他	5	-	5(2)	1	4
合 計	65	17(10)	48(35)	48	17

(注) 法令上の根拠の欄の()内の数値は関係事務の一部が移譲されている件数の内書きである。

- 2) 府県の監督...地方自治法上、一定の機関委任事務について府県の監督が免除され、直接国の監督を受けることとされている。
- 3) 財源...府県税である自動車関連税の一部が指定都市に付与されることとなるほか、交付税の算定において一定の特別措置がなされることとなっている。
- 4) 内部機構...指定都市内部の行政機構として行政区を設置して、戸籍事務等の事務を担当することとなっているほか、農業委員会等の設置に特例が存し、指定都市の大規模行政を補っている。

3 指定都市制度と府県機能の現状（第2章）

(1) 指定都市特例の意味

指定都市の特例事務は65件で、そのうち70%が関係事務の一部のみの移譲であり、また74%は機関委任事務である。また、指定都市の算定によれば、指定都市全体の特例事務に要する経費総額は2,362億円（昭和57年度予算）指定都市全体の歳出総額のおよそ5%を占めるにすぎない。

また、特例財源も微細な項目が多く、実際には道路目的財源が大きなウエイトを占める。上記の指定都市の試算によれば、この道路目的財源による歳入総額は673億円で、一般財源上の所要額の40%にとどまっている。

このように、制度上の指定都市特例は行政全体のごくわずかな割合を占めるにすぎない。しかし、指定都市の財政規模および職員数を一般都市と比較してみると、人口単位の規模でもおよそ1.5倍となっている。このことは、指定都市は法令上の特例によって拡大する行政領域はさほど大きくないが、大都市の行政需要と行財政能力の大きさを反映して法令外の任意的行政領域が拡大していると理解することができよう。

(2) 指定都市誕生の実際

ア．指定都市制度の変遷

昭和31年、指定都市制度が成立すると同時に、大阪、横浜、名古屋、京都、神戸の五大市が指定都市に指定された。成立当時、指定都市制度は五大市にのみ適用される暫定的な措置とされ、他の都市が指定されることは予定されていなかったが、その後、昭和38年に北九州市が指定されることによって他の大都市にも適用される制度とされ、その後昭和47年に札幌、川崎、福岡の3市、同55年に広島市、そして平成元年に仙台市が指定され、指定都市制度はしだいに一般的な制度と

して定着してくる。

イ．指定都市の要件

指定都市の基準について、法は「人口 50 万人以上」との要件しか定めていないが、運用上「おおむね 100 万人」に引き上げられ、そのほか都市機能の集積や行財政能力等の要素も考慮されているとされる。しかし、実際には基準といえるものはなく、個々の検討に当たっていくつかの指標が用いられたにすぎないとの指摘もある。

この指定都市の要件をめぐるのは、人口等の要件を緩和すべきだという意見や、人口よりも都市の機能を重視すべきだという意見、さらに基準自体が不明確だから、法令上の基準に格上げすべきだという意見などが寄せられている。

ウ．指定都市誕生までの経過

実際の指定都市誕生の過程をみると、指定基準が不明確であることから、指定都市移行の可否およびその時期について自治省の裁量やイニシアティブが大きくなっている。そこで、指定都市移行をめざす大都市は、自治省関係者に対してフォーマルあるいはインフォーマルな陳情、交渉を繰り返すという状況が生まれている。また、人口要件を満たすため、移行をめざす都市が規模拡大を図って積極的に周辺市町村を吸収合併する事例が相次ぎ、当該市町村を二分する紛争に発展する例も出てきている（広島市、仙台市）。また、当の大都市を抱える府県は、指定に際して一定の役割を負っているものの、手続き上の位置づけはあいまいになっている。

指定都市制度の運用については、このように改善を要する問題がいくつかあるように思われる。

(3) 指定都市と府県の事務事業

ア．個別事務事業における指定都市と府県の関係

指定都市区域における指定都市と府県の事務権限の形態は、次の 5

つに分類することができる。

垂直型 = 市が事務事業を実施し、府県が指導監督的に関与

分立型 = 市区域の内外で市と府県が独立して事務事業を実施

重複型 = 市区域において市と府県が重複して事務事業を実施

単独型 = 市または府県のいずれかが事務事業を実施

共同型 = 市と府県が共同して事務事業を実施

この分類をもとに 13 の事務事業を選定し、指定都市と府県の関係について現状を調査し問題点を検討したところ、各類型ごとに次のような問題点があった。

第一に、「垂直型」の事務事業においては、指定都市は市町村段階の調整を終えた後、事前調整のため頻繁に府県に足を運び、あるいは資料を作成しなければならない。これに諮問機関の手続きが加わると、指定都市がこの手続きに払う労力と時間は相当なものとなる。しかも、こうした関与は広く、一市町村で完結する事業についても必要とされている。こうした制度は、できるだけ府県の対等かつ非権力的な関与に変えていくことが望ましい。

第二に、「分立型」の事務事業においては、両者の連絡調整の機会がどれほどあるか、またそれが実際にどのような機能を果たしているかがもっとも問題になる。この点、調査した限りでは、指定都市との間でも事実上の協議会や担当者会議等の連絡調整の場がかなり設けられており、事務執行上の問題点の検討、情報の交換等の実務的な役割を果たしていた。しかし、政策決定上の調整や、利害調整等の役割までは持たされておらず、今後の課題だと思われた。

第三に、「重複型」の事務事業については、法令外の任意的事業が多く施設サービスの分野が多い。したがって、県民サービスのため県内中心地にこうした施設、サービス拠点を設置することもそれなりの理由がある。問題は、両者が十分な調整をとっていない点にある。施設の立地場所や業務内容について事前に調整し、両者の競合を避ける

とともに、その後の運営においても業務上の提携を図るなど協調関係をとることが望まれる。

第四に、「単独型」の事務事業のうち、府県が権限を有する場合は、市域内の総合的な行政主体として必要範囲内で意思反映できるしくみが考えられる。また、指定都市が権限を有する場合でも、府県が広域的な立場から情報を受け、調整等の役割を果たすことが考えられる。また単独型とされるもののなかには、関連する事務事業の権限が別々になっている例もあり、指定都市への権限移譲が課題となっている。

第五に、「共同型」に属する事務事業の数は多くない。一般市町村との間では、府県が補完的、後見的な立場から事業主体に加わったり、財政的な負担を求められて共同事業として実施する例は少なくないが、指定都市の場合、かなり少ないのが実情である。数少ない例で成功した事例では、指定都市と府県が互いの立場と特長を生かして役割分担を明確にしたことが成功の原因であった。

イ．府県の事務事業の全般的特徴

府県が担当している主たる事務事業を広い範囲でまんべんなく選定し、その特徴を探った。

第一に、府県の事務事業の根拠については、規制監督など法令に基づく事務、あるいは国の補助金による事業が相当数を占める。府県の仕事は、国が引いたレールの上で実施する仕事が多いのである。

第二に、府県の事務事業のうち、市町村が同種の事務事業を実施しているものもかなりの数に上る。特に、指定都市は多方面にわたって行政展開を図っているため、府県との競合が多くなっている。

第三に、府県の事務事業を機能別に分類してみると、広域的事務が多く、次いで補完的事務が多かった。特に、法令外の事務事業に限ると、この補完的事務が相当数に上り、府県機能の性格がそれだけ曖昧になっているように思われる。

第四に、府県の事務事業を行政類型別にみると、民間活動の補助育

成の事務事業がもっとも多く、次いで施設サービス、次に監督規制という順になっていた。施設サービスがこれだけ多いことは、予想外であった。

第五に、府県の事務事業のなかでも、市町村参加のしくみを有しているものがかなりあった。現実に事務事業を展開するためには、地元市町村に何らかの関与を求めなければならないという事情を反映しているものと思われ、前述した行政作用の相互乗り入れ、相互補完が進んでいることをうかがわせた。

(4) 指定都市・府県関係の類型

ア．指定都市の類型

指定都市といっても、11の市を比較するとその行財政上の特徴や社会経済上の地位はかなり異なっている。それに伴って、府県との関係も違っている。

各指定都市の社会経済的な指標を比較し、その共通点をたどってみると、各指定都市が三大都市圏とどういう位置関係にあるかが、各都市の共通点を基本的に特徴づけていることがわかる。そこで、次のような類型化が可能だと思われる。

A：大都市圏中心都市型=大阪市、名古屋市

B：大都市圏域内都市型=横浜市、川崎市、京都市、神戸市

C：地方中心都市型=札幌市、仙台市、広島市、福岡市、北九州市

イ．類型別にみた府県との関係

第一の「大都市圏中心都市型」の指定都市は、大都市自体の人口は停滞または減少しているものの、なお中枢管理機能の集積が見られ、中間人口が夜間人口をかなり上まわっている都市である。こうした大都市は歴史も古く都市基盤の整備も進んでいるため、府県は指定都市域内では稀薄化している一方、府県は圏域行政に展開方向を求める。指定都市と府県の行政方向は同心円であり、両者の関係は<疎遠 - 安

定>である。

第二の「大都市圏域内都市型」の指定都市は、3大都市圏の周辺核都市で、大都市でありながらベットタウンとしての性格も有し、昼間人口と夜間人口がほぼ均衡または夜間人口大の状況にある都市である。これらの都市を含む府県は、これらの都市と県内他地域のバランスに考慮しつつ、大都市圏中心都市をも意識した行政を展開しなければならないため、指定都市と府県の行政方向は“ねじれ”の状態にあり、関係は<疎遠 - 不安定>となる。

第三の「地方中心都市型」の指定都市は、地方ブロックの中核的な位置を占め、ブロック内の“都市集中”に伴い人口は漸増傾向で、企業の支社、支店も集中する都市である。後発の指定都市であることから府県の後押しを必要とし、また、府県としても地方活性化の核として機能強化を期待しているため、両者の関係は<協調 = 安定>の傾向が見られる。

以上のとおり、指定都市と府県の関係については、「大都市圏域内都市型」がもっとも複雑な問題を抱えているように思われる。

(5) 指定都市制度と府県機能の実態

以上の調査及び検討の結果から、指定都市制度と府県機能の実態と問題点をまとめてみると、

第一に、指定都市特例は行政の実態としてはさほど大きな意味をもっていない。指定都市行政の規模は、大都市としての行政需要の拡大と行財政能力の高まりによって任意的行政領域を中心に拡大してきたのである。指定都市制度の意味は、むしろ一流の大都市だというステイタス・シンボルとしての意味合いが大きいと思われる。

第二に、指定都市制度については、その手続き面においても、指定の基準が明確でない、自治省内部の裁量が大きく、不透明な部分が多い、大都市をやみくもに規模拡大に走らせる誘因となる、といった多くの問

題点がある。

第三に、指定都市と府県の事務事業は確かに競合している部分もあるが、行政機能の重なりは避けられない面もあるため、問題は両者の連絡調整が十分でないことにある。

第四に、指定都市区域内で確かに府県の機能は稀薄しているが、義務的な行財政領域においては、それなりの役割を担っており、今後その整序化が求められる。

第五に、指定都市と府県の連絡調整については、そうした場自体は、かなり設けられているものの、事務執行上の調整等にとどまっており、さらに政策面の協議などで積極的な活用が望まれる。

第六に、指定都市と府県の組織間、職員間の対立意識は、両者の役割分担のルールのないところに生じているものであり、日常レベルではさほど対立、あつれきは認められない。

4 大都市・府県制度の基本的あり方（第3章）

(1) 大都市における地方制度の枠組み

大都市における地方自治制度の基本的なあり方について、広い視野から分類するとすれば、1)基礎自治体 - 広域自治体という二階層制をとるか否か、2)大都市について特例を認めるか否か、という2つの分類軸の組み合わせによって、次の4種の類型が考えられる。

A：二層制肯定論・・・ a) 大都市特例肯定論 = 指定都市制度肯定論

b) 大都市特例否定論 = 指定都市制度否定論

B：二層制否定論・・・ a) 大都市一層制論 = 「特別市制」論

b) 一般的一層制論 = 府県廃止論

また、このように自治体の存在ないし配置が決められた後、それぞれの規模、区域をどうするかという問題が生じる。そしてこの自治体の規模論は、上記の4つの基本的方向をめぐる議論と結びついている。た

例えば、二層制を肯定しつつ大都市特例を認める立場では、現行府県の規模区域が狭小にすぎるとして、その拡大を求める議論と結びつきやすいし、二層制を肯定し大都市特例も認めない立場では、大都市の基礎自治体としての意義を重視し、現行大都市が適性規模を越えているとして、その分割を主張する議論につながりやすい。

こうした関連を整理すると、次のとおりである。

A：二層制肯定論

- | | |
|-------------|--------------------|
| a) 大都市特例肯定論 | 府県規模拡大論 = 合併論、道州制論 |
| b) 大都市特例否定論 | 大都市規模縮小論 = 行政区独立論 |

B：二層制否定論

- | | |
|------------|---------------------|
| a) 大都市一層制論 | 府県規模拡大論 = 合併論、道州制論 |
| b) 一般的一層制論 | 市町村・府県規模拡大論 = 合併、道州 |

この分類にしたがって、以下具体的な議論の概略を検討したのち、本チームの基本的な考え方を述べていく。

(2) 大都市・府県制度のあり方に関する議論

A．二層制肯定論

(a) 大都市特例肯定論

地方自治の二層制を肯定しつつ、大都市については特例を認めていこうとする現状維持の立場には、大きく分けて 1) 現行指定都市制度の強化を図る方向と、2) 府県との関係を調整しようとする方向がある。1) の方向はさらに、特例枠内の充実を主張する立場と、特例枠自体の拡大を求める立場に分れ、さらに派生的見解として、指定都市の広域機能を強化すべきという見解にもつながっている。

第一の特例枠の充実を求める立場とは、現行指定都市制度の権限、財源等の内容が貧弱にすぎるとし、その充実を求める。この見解をとる者は多く、指定都市自身もこの立場に立っている。

第二の特例枠自体の拡大を求める立場は、たとえば地域の中核都

市や人口規模 30 万以上の都市についても、指定都市に準じる特例を認めるべきだという見解で、最近強く主張されている。

第三の指定都市の広域機能強化を主張する立場は、大都市圏の成長のなかで、その母都市たる大都市は広く圏域を見渡した、広域的な行政を行うため、その機能を強化すべきだという主張である。

また、府県との関係を調整しようとする方向は、たとえば府県機能純化論であり、あるいは府県合併、道州制などの府県規模拡大論を挙げることができる。

(b)大都市特例否定論

地方自治の二層制を評価し、大都市についても特例を認めないとする立場は、大都市制度をどのように改革するののかによって、さらにいくつかの立場に分れる。

第一の見解は、大都市特例に代えて、市町村の規模、能力等に応じて、弾力的に権限、財源を配分するしくみに転換することを求める見解である。これは、都市化の進展とともに都市自治体の数も増えており、こうした都市自治体の機能強化も必要となっているため、大都市にだけ特例を認めるのでなく、広く市町村一般を対象とした弾力的な権限配分を行うべきだとする。

第二の見解は、大都市の基礎自治体としての意義を強調し、その規模が基礎自治体の適正規模を超えているとして、行政区単位に分割することを主張する見解である。この見解も、住民参加等の進展を背景として最近有力に主張されている。

第三の見解は、大都市を府県に吸収して「都」に改編するとともに、行政区単位を基礎自治体として独立させるという構想である。

B．二層制否定論

(a)大都市一層制論

大都市について二層制を否定し、一層制とする立場は、1)大都市を府県から独立させるか、逆に 2)逆に、府県が大都市を吸収する

という2つの方向に分けられる。

1) の大都市独立論は、かつての「特別市」の復活を主張するも見解で、大都市行政の一体的、総合的推進のため、その自立性を重視するものである。

2) の大都市吸収論は、「都制」の実現を主張する見解で、(東京都制の改革が叫ばれている現在、)これを主張する人は少ない。

(b) 一般的一層制論

地方自治一般に一層制をとることは、自治体としての府県を廃止することに他ならない。二の立場は、府県を廃止して、それに代わる中間団体も置かないという見解である。この見解は、市町村自治を重視したり、府県の中途半端さを強調する立場から唱えられており、精緻な制度論というより理念論ないし長期展望として位置づけられる。

しかし、単純に府県を廃止するのではなく、これに代わって「道州」などの中間的団体の設置を主張するのが通常である。二の立場には、道州制を主張する見解がある。道州制は、かねてから府県制度改革の構想としてたびたび登場してきている。また連邦制の主張も、わが国ではこの一種と考えるとよいと思われる。

(3) 大都市と府県のあるべき方向

ア．主な対立点

以上の議論については、次の問題が基本的な対立点であったといえる。

第一に、大都市圏の成立と拡大に対して、どのような政府システムで対応するかという問題である。大都市特例肯定論は、大都市の広域的機能を強化すべきだとし、大都市特例否定論は、都市の問題はもはや大都市だけで解決できなくなったとしている。その根拠として大都市圏の成立を挙げている。

第二に、増大し成長してきた都市自治体の機能強化をどういうしくみで図っていくかという問題がある。大都市特例を肯定する者は、特例枠の拡大でこれに答えようとし、特例を否定する者は、都市自治体一般に適用される新たなしくみを指向していた。

第三に、府県の機能、意義をどう評価するかも大きな対立点であった。府県の機能进行评估する者は地方自治の二層制を重視し、府県の意義を評価しない者は二層制を否定している。

第四に、大都市における住民自治の実質化のために、どのような制度改革が必要かという視点を持っているか否かも分岐点となっていた。大都市分割論は、住民自治のサイズを重視して大都市の規模を見直そうという新鮮な問題提起であった。

イ．私たちの考え方

(ア) 考慮すべき要素

大都市圏の成立と拡大

大都市圏の成立に伴って、行政主体間の役割分担と協働の推進が不可欠になっている。

住民参加の推進

地方自治制度を「民主性」の視点からみると、基礎自治体は市民に身近な政府としての役割が大きい。大都市の自治制度については、広域化とともに狭域化の問題も重要性を増している。

都市自治体の増大

都市化の進展とともに都市自治体の数が急増している。この都市自治体全体に対して機能強化を図るしくみを考えなければならない。

政治行政システムの分権化

大都市と府県の間関係といっても、わが国政治経済構造が変わらなければパイの分捕り合戦になってしまう。政治経済構造の分権化にとって、どういうしくみが適切かを考える必要がある。

行政機能のボーダーレス化

行政作用の高度化、複雑化に伴い、行政主体の機能は相互に入り組み、ボーダーレス化が進んでいる。したがって、今後の自治体間関係は機能分担と協働の推進が重要になる。

(イ) 大都市と府県の基本的なあり方

以上の諸点を考慮すると、大都市における地方自治制度の構想に当たっても、大都市と府県の役割分担の明確化と協働関係の強化を進めることが重要だと考える。すなわち、大都市圏の拡大と行政機能のボーダーレス化の下では、大都市といえども自己完結的に問題解決を図ることは困難となっている。また大都市における住民自治の要請を考慮すれば、大都市自治体は基礎自治体としての機能強化とシステムづくりにも力を注がなければならない。このような大都市行政における広域化と狭域化の双方向の要請に応えるには、大都市自治体と広域自治体たる府県が役割分担を的確に行い、協働関係を推進することが不可欠となっている。

したがって、府県の存在意義についてはこれを認め、地方自治における二層制を大切にしながら、その妙味を生かしていくことが必要だと考える。

また、大都市特例については、大都市圏が拡大し、都市自治体が増大した今日、大都市のみを特別扱いする根拠は乏しく、むしろ自治体間の協働関係の妨げとなるおそれがある。したがって、大都市特例については、これを廃止するとともに、都市自治体の権限、財源についてはその規模、能力、意思に応じ弾力的に配分する仕組みを作っていくべきである。そこでは、高い行政能力を有する大都市には、指定都市制度以上の権限、財源を配分することとなる。

この基本的な考え方を前提として、以下、都市自治体の機能と仕組み、府県の機能と仕組み、それに自治体間協働システムについて、検討を進めていく。

5 都市自治体の機能としくみ（第4章）

(1) 都市自治体の意義

ア．現代都市の特質・機能

都市には人や産業を集める求心力がある。経済の高度成長期を経て、都市圏は生産の場から流通消費の場へと転換するとともに、都市は経済と情報の管理中枢機能を有することとなった。また、全国的には、都市間に高位 - 低位という階層構造がつけられた。

イ．都市圏の形成

都市に都市機能が集中することにより、都心部と周辺部は社会経済的に一体性を持つ、単一の都市圏を形成することとなる。したがって、今日の都市自治体は、自己の地域と周辺地域とを含めた広い視野で行政運営を行うこととなり、共通する行政需要に対しては複数の自治体が有機的に結合しつつ行政を進めることとなる。

ウ．都市自治体の意義及び検討課題

大都市自治体では、地域を越えた広域行政が求められるとともに、住民に身近な行政をどのように実現するかという狭域課題も重要となる。都市は、人々の「生活の場」であり、生活環境の整備は都市自治体の主要な任務である。そうした行政において、多様な住民意思を実現していくには、それにふさわしい自治体の規模、区域が問題となる。都市自治体には、住民の意思に基づいたきめ細かな行政を展開するという「民主性」の視点が重要性を持つ。

しかし他方、都市自治体には、中枢管理機能を持つ生きた都市を、経済的、社会的に発展させていくという任務も有している。この「有効性」「効率性」という視点も重要である。

この二つの異なるベクトルの矛盾をどのように調整し解決するかが、都市自治体に与えられた最大の課題である。

(2) 都市自治体の規模区域と住民自治

ア．都市自治体の規模区域

(ア) 民主性の視点から

基礎自治体のあり方を検討する場合、住民自治を第一の視点にしなければならぬ。住民の参加と監視の下に、その負担において政策の選択がなされるシステムの構築が、基礎自治体論のテーマとなる。都市自治体の適正規模という問題についても、まず住民自治の視点から検討しなければならない。

基礎自治体の適正規模については、コミュニティ単位がいくつか集まった規模が都市の適正規模だとする社会学的な分析もあるが、市民が自己の行為が共同体の決定に影響力を持つ、すなわち自己が有効であるという意識を持ち得ることが、自治体の適正規模の検討に重要だとする政治学的な視点も必要である。

下記の表は、わが国における直接請求の法定署名達成件数を自治体の規模ごとにまとめたものである。

戦後人口規模別直接請求の法定署名達成件数

(1947年～1984年3月)

	2千以下	5千以下	1万以下	3万以下	5万以下	10万以下	20万以下	30万以下	30万以上
長の解職	8	67	50	54	9	6	4	1	0
議会解散	7	52	59	35	8	6	2	3	0

これをみると、人口が30万を超えると、直接請求が認められることはほとんど不可能になる。

したがって、人口50万を要件とした指定都市制度は、この民主性の視点からすれば、問題があるといえる。

(イ) 有効性の視点から

これに対し、都市の発展に伴い行政需要は増大し、高度化する。特に大都市では、産業等の諸機能が高度に集積し、それぞれが密接

に結びついているため、大都市の行政には、こうした高度な都市機能の集積に適切に対応し、各種の都市活動が円滑に営まれるよう条件整備を計画的、一体的に推進しなければならない。

こうした需要に有効に対応するため、大都市自治体にはそれなりの規模と能力が求められる。

(ウ) 都市自治体の規模

以上のように、大都市自治体の行政機構をめぐり、「民主性」は分権を指向し、「有効性」は、集権を指向している。両者は遠心力と求心力に似て、互いに牽制しあう関係にある。問題は、この両者のバランスをどう図るかである。

そもそも現行の地方自治制度は、基礎自治体と広域自治体の「二層制」を前提とし、両者の役割分担と協働によって住民自治を実現しつつ行政上の諸課題に対応するという仕組みをとっている。とすれば、基礎自治体は住民に身近な市民政府としての役割を第一義に考え、広域自治体は基礎自治体がカバーしきれない行政課題に対し、その解決に当たるといった役割分担の関係が求められよう。

現在の大都市自治体の規模は、このような考え方に立って再検討すべき時期にきていると思われる。

なお、現行の規模を前提にするとしても、当面、民主性の観点から、行政区の機能強化や行政区における住民参加の仕組みづくりなど、大都市自治体内の分節化をはかるべきであろう。

イ．行政区

(ア) 行政区のあり方

行政区は、住民の日常生活の便宜を図るとともに、個性あるコミュニティ形成の核となることが期待されている。同時に、住民参加を促し、大都市自治体の規模自治体の巨大さを補う機能を有している。

行政区は、かつての对人的業務から出て、住民の日常生活に密着した行政サービスの主体として、さらには巨大化した大都市行政の分権化の担い手として、広範囲にわたる機能が求められている。こうした区の機能、任務の転換に伴い、行政区の性格や地位についても再検討の必要が生じている。

最近では、区に法人格を認めることや、地域に固有な問題の議決権と市政に対する意見陳述権を持ったミニ議会、区選出市会議員と地域代表を加えた評議会のような住民代表機関を設置すべきといった提案もなされている。

(イ) 行政区の事務・機能強化

行政区のあり方については、市行政の「専門化」を考えると、個々の行政部門別に縦割りの出先機関をそれぞれ設置する方向もありうるが、他方、市行政の「総合化」を考えると、区役所に機能を統合して総合的な出先機関とする方向もある。しかしながら、人々の生活意識や価値観が多様化し、高度化している現代では、市民生活に身近なところで行政需要が充足されるよう、区を総合行政機関としていくことが求められる。したがって、全市の統一的处理を要する事務を除いて、区内の地域的事務権限は区に移譲していくべきである。

他方、前述のとおり大都市において住民自治を実質化していくために、行政区制度の範囲内で、住民参加による諮問機関の設置など準自治区的な運営も目指すべきである。

(3) 都市自治体の権限・機能

ア．権限移譲

指定都市に制度上与えられている事務権限は、すでに述べてのように、特例事務の数自体少なく、しかも事務の一部特例にとどまり、きわめて不十分なものとなっている。したがって、大都市行政は、複雑、高

度、膨大な大都市の行政ニーズに、一元的な責任をもって対処することができない状況にある。都市自治体が都市の個性に応じたまちづくりに自主的、自立的に取り組めるよう、次のような住民生活に直結した地域の行政は、原則として、すべて都市自治体で処理できるようにすべきである。

住民サービスの向上に資するもの

住民の利便性が増大するなど、事務処理上住民にとって利益となるもので、福祉行政、保健・衛生行政など。

まちづくりに主体的に取り組むために必要なもの

個性あるまちづくりをめざして、主体的な総合行政が進められるような条件整備を図るための、都市計画、都市基盤施設整備、地域産業の活性化等の事務。

イ．規模、能力、意思に応じた権限移譲

現在、都市をとりまく行政課題は多様化、複雑化し、また国際化、情報化など新しい課題も生じている。ところが、社会全体の都市化が進み、行政需要が増大かつ複雑化した現代では、こうした都市問題は大都市だけに生じているのではなく、程度の差はあれ、都市自治体全般に共通している。そのため、限られた大都市にだけ、事務権限の特例を認めることは実態に合わなくなっている。

また、現行制度は、市町村の事務権限について一律に配分する建前がとられているが、一口に市町村といっても、その規模は人口数千の村から数百万の大都市まで様々であり、その行政需要も一律ではない。また、自治体の行財政能力も異なっている。したがって、ある自治体には必要な事務権限であっても、他の自治体には不要であったり、過重な負担になることさえ生じてくる。

そこで、都市自治体が、主体的に責任を持って施策を展開できるよう、自治体の規模と行財政能力に応じた事務権限の配分が可能となるようなシステムを考えるべきである。近時、こうした立場から自治体

をその規模、能力によって分類し、それぞれについて考えられる事務配分の試案を提示するという優れた研究もなされている。

もっとも、こうした研究によれば、一定の規模、能力があれば自動的に一定の事務権限が付与されることになるが、当該市町村が今後どのようなまちづくりを行おうとしているのか、そのためにはどのような権限が必要なのか、という個別事情も主体的な施策展開のうえで重要である。したがって、規模、能力に当該自治体の“意思”(選択)を加えた、事務権限の配分が適切だと考えられる。

このように考えると、権限配分の手続き自体、一片の法令によるのではなく、移譲する主体と移譲される主体とが協議し、両者の合意によって権限移譲を進めるべきだと思われる。そのためには、国の事務権限について、まず、府県(ないし地方自治体)に移譲し、その後、府県と都市自治体との協議、調整によって、権限配分のあり方を決めていくという手続きが妥当であろう。この点では、すでに多くの府県が市町村への権限移譲を進めており、素地はできている。また、この方法によれば、権限移譲に合わせて必要となる財政的措置や人的応援についても、当事者間で一定の合意を促すこととなり、都市自治体が過重な負担を被ることがなくなるものと思われる。

(4) 指定都市制度の検討

指定都市制度については、すでに第2章及び第3章でも述べてきたように、種々の問題がある。その問題点は、次の5つにまとめることができる。

第一に、その権限、財源が、大都市の抱える複雑かつ広範囲の行政課題に対応するには不十分なものである、権限でいえば、特例措置は、福祉や衛生、都市基盤等一部の行政分野にとどまり、総合的な「まちづくり」には、遠く及ばない。また、財源でいえば、自動車関連を中心に零細な税目にとどまっているため、行政需要が大きく、かつ能力も高い大

都市政府にとっては不満で、もっと十分な権限と財源を配分する必要があるろう。

第二に、(前述のとおり)市町村への権限移譲を「規模、能力、意思に応じて」行うとすれば、特定の大都市にだけ、特例を認めるという指定都市制度の考え方自体が、妥当性を失ってきている。

確かに、指定都市制度の生まれた 1956 年(昭和 31 年)頃は、大都市といえば大阪、横浜といった五大都市に限られていたが、現在では、100 万規模の大都市でさえ 11 を数え、それに次ぐ規模の都市にしても、ひしめき合っている。

第三に、指定都市が特定の事務領域について、府県の監督を免れ、直接国の監督を受けるとされる「監督特例」についても、府県機能の総合性と地方自治の理念から問題がある。

都市自治の進展のためには、国であれ府県であれ、権力的介入は極力避けなければならないのであり、何らかの形で関与が必要とすれば、府県の関与で十分である。

「二重監督」の弊は、まず国による集権的な関与から排除していかなければならない。

第四に、指定都市を指定する手続についても、自治と分権の見地から問題がある。指定都市の指定は中央政府の行政機関が発する政令によって行われるほか、指定基準もあいまいであるため、政府の裁量の余地が大きくなっている。「指定都市」は手続的にみればかぎり、“お上”にいただいた特権であり、中央公認のステイタス・シンボルとなっている。

第五に、指定都市の指定基準のうち想定されている人口規模が、「民主性」の見地から重大な問題を抱えている。

指定都市の指定基準で、もっとも重要とされる人口規模は、運用上、おおむね 100 万人とされている。前述の規模とデモクラシーの問題からすれば、100 万人の人口規模は都市自治体の適性規模を超えているおそれが強く、少なくとも都市自治体に合併等を促し、こうした規模に

誘導していく（実態が見られる）指定都市制度は、「民主性」の見地から大いに問題があるといわざるを得ない。

以上のように、誕生時から“妥協の産物”とされてきた現行指定都市制度は、「有効性」から見ても「民主性」から見ても大きな問題を抱えている。

都市化が進み、都市自治体全般の機能強化が求められている現在、指定都市制度はその幕を閉じる時期が来たのではないだろうか。

そして、これに代わるシステムとして、（規模、能力、意思に応じた）、自治体間協議という手続に基づく、権限と財源の弾力的な配分の仕組みが考えられ、「まちづくり」を進める基礎自治体と広域自治体たる府県との「機能分担」と「協働」のシステムが求められていると思われる。

6 府県の機能と仕組み（第5章）

(1) 府県機能の現状と課題

都道府県は、市町村を包括する広域的な自治体として、法律上、市町村では対応困難な、広域、統一、補完、連絡調整という4つの機能を限定的に付与されている（法2条第6項）。

しかし、現実には、地方自治法以外の各行政法規によって、府県に付与された権限は、「市町村では対応困難な機能」という枠を超えて数多く見られる。

たとえば、「補完機能」に分類されるような事務には、現在の市町村、少なくとも都市自治体ならば十分に対応できる事務も少なくない。また、「統一事務」とされる事務には、あえて統一を図る必要性が感じられないものや、法令や府県条例による基準の設定で十分であると思われるものも多い。今後、市町村自治を強化していくとすれば、こうした府県の権限を市町村に順次、移譲していくことによって、府県機能を“純化”していく必要がある。

また一方では、時代の変遷のなかで、この4つにとどまらない府県の機能が主張し強調されてきた。すなわち、「市町村自治の防波堤」としての機能、高度経済成長期の地域開発における「総合性」、公害対策時代における「先導性」、「高度技術性」、さらには国と市町村の中間に位置するため、両者の媒介機能である。

このように府県には、先の4つの機能だけでなく、新たな機能も期待されている。既存の機能を含めて、今後、さらに“強化”していく必要がある。

問題は、こうした機能をどのような方向に“純化”、“強化”していくかである。

都市自治体への権限移譲が、時代の要請になり、地域中核都市への権限移譲と「連合」構想さえ打ち出されている現在、府県の意義、機能は稀薄になりがちで、府県はその存在意義さえ危うくなっている。それだけに今、府県機能のあるべき姿を明確にして、府県のアイデンティティを確立することが急務だと考える。

(2) 府県機能の組み替えと「純化・強化」の方向性

府県の機能は、大きく分けて、次の3つの方向に純化し、強化して行くべきである。

第一に、「広域的機能」は、市町村を包括する広域的自治体として、当然に府県の機能とされるものであり、従来も、そういう位置づけがなされてきた。しかし、従来の「広域」とは、府県の区域またはその一部を指し、単に市町村の区域を越えるという意味での「広域機能」とどまっていた。

しかし、都市圏域の拡大等に伴って、行政課題は、府県の規模を越えて広域化しているため、単に府県域を越えるものは、すべて国またはその出先機関に委ねるというのでは、「自治体事務」領域への国の介入を招き、分権化に逆行する結果となる。

府県は、今後、「政策連合」、「政策協定」等の連携手法を開発しつつ、協働により、府県を越える広域的課題にも取り組むべきである。

第二に、「先導・補完的機能」の方向性が重要である。

「補完」機能については、現行法でも府県の重要な機能のひとつに掲げられているが、市町村への権限移譲が「規模、能力、意思に応じて」行うとすれば、権限を移譲する市町村と移譲しない市町村が生じてくるため、移譲しない市町村については、なお府県が当該事務を担当する必要がある。ただし、この場合、本来市町村が担当すべき事務であるため、市町村が一定の規模、能力を有し、移譲を求めれば、府県はその条件整備に協力しつつ権限を移譲すべきである。

このように、補完機能に属する権限は、府県が過渡的に有するもので、専権的な権限ではない。

これに対し、「先導」機能とは、新たに生じた社会問題を行政課題として設定し、新たな政策を立案、執行することによって、当該問題に対する行政対応の現実化を図っていくという機能である。

たとえば、過去、公害というほとんど未知の社会問題に対し、公害防止政策を立案し、その対応を国や市町村の行政に一般化した、府県の政策は先導的機能を果たしたといえる。こうした機能は、地域に根づきながら総合的な行政運営を目指す府県が、従来も一定程度果たしてきた機能であり、今後いっそう期待される機能である。

第三に、「支援・媒介機能」も重要である。

このうち「支援」機能とは、市町村自治を支援する機能である。

「市町村自治の防波堤」という府県の役割を、さらに積極的に位置づけるとすれば、支援という機能に至る。また、府県は「市町村の連合事務局だ」と表現される場合もあるが、これも市町村の意思を重視しつつその実現を支援するという、府県のあるべき姿を表現したものと解される。

そして、「媒介」機能とは、市町村相互間や市町村と他府県、さらに

市町村と国との間に立って、府県が両者の間を媒介し調整し、市町村自治を擁護し、支援する機能を指し、従来の「連絡調整」機能にほぼ相当する。すなわち、府県は、中間団体として様々な主体をつなぎ、その間を調整しているのである。行政作用の相互依存が進んだ現在、こうした媒介機能が果たす役割は大きい。

府県の機能は、以上のような方向に純化し強化すべきだと考える。

(3) 府県の規模・区域と「民主性」

ア．府県の規模、区域

府県の規模・区域については、従来より盛んな議論がなされてきた。

府県合併、道州制、府県連合などの制度論が、主に、府県の区域を越えた広域的課題に対応するため主張され、現在でも、一部には根強く主張されている。

しかし、府県の規模、区域自体を変更する府県合併や、府県の上に屋上屋を重ねる道州制には、次の理由により賛成することができない。

第一に、広域的行政課題が増大していることは事実であるとしても、すべての広域的行政課題が同一の府県間に共通して広がっているわけではない。ある課題はA県とB県、ある課題はA県とC県というように、課題によって様々な広がりを見せている。したがって、仮に府県を合併させるとしても、様々な府県間の組み合わせが必要とされる。府県の規模、区域を新たに設定し直したとしても、問題解決には、さほど「有効性」を発揮しえない。むしろ、行政課題ごとに柔軟な「政策連合」や「政策協定」を結び、協働化を図ることの方が適切だと思われる。

第二に、「民主性」の見地からすれば、明治期における府県制以来継続され維持されてきた現在の府県域には、一部の大都市地域は別として、住民には、かなり強い帰属意識が芽生えている。これは、府県におけるデモクラシーの貴重な基盤、言い換えれば歴史的、社会的な

つながりであって、確固たる改善策がない限り、軽々しく手を加えてはならないものと思われる。

イ．府県におけるデモクラシー確保

もっとも、都市自治体の規模、区域の検討で述べたように、自治体の規模とデモクラシーとの間に、密接な関係があるとすれば、大都市自治体以上に大規模な区域と人口を有する府県は、どのように「住民自治」を実体化すべきかが次に問題となる。

従来、地方自治は、「身近な政府」への住民参加に意味がある、とされてきたが、人口数百万を擁する府県政府自体を、「身近な政府」ということは、既に困難な状況である。しかし、そうであるからといって「府県は自治体ではない」とか、「住民自治を実体化させることは不可能だ」と、簡単に結論づけることも早計だろう。そこで、私たちは、広域自治体には広域自治体なりの「住民自治」の実現手法があると考えた。

一つは、市町村の府県政への参加による実現である。

市町村の府県政参加は、市町村自治の伸長や、府県と市町村との協働関係の推進（後述 4 参照）にとって重要な意味を持つが、府県におけるデモクラシー保持の見地からも重要な機能を有する。

もう一つは、府県議会の活性化である。

そもそも地方政府において、首長と議会は、ともに住民の直接選挙で選出されるという「二元代表制」で、その政治的意図とするところは、首長の選出によって地域の統合を図り、統一的な行政運営を進めるとともに、議会議員の選出によって地域の多様な意思を代表させ、意思決定過程に至る様々な手続きのなかで、きめ細かく利害調整を図っていこうとするものである。すなわち、この地域の多様な意思の実現という要請は、広範囲の区域を有する広域自治体において、特に重視されなければならない。こうした見地から、広域自治体には、議会の活性化が不可欠で、「住民自治」実体化のカギが握られている。

(4) 府県と府県制度の改革方向

府県機能の組み替えと「純化・強化」の方向性で述べたとおり、これからの府県には、広域、先導・補完、支援・媒介という機能を強化することが求められる。それでは、こうした機能を十分果たしていくためには、府県およびその制度は、どのような改革が求められるであろうか。

第一に、国から府県、府県から市町村への徹底した権限移譲であろう。ただし、府県から市町村へ権限移譲を進める前提として、国から府県への権限移譲がより進められることが必要である。また、新たな「広域機能」や「先導機能」を果たしていくためにも、現在、国に留保されている権限を移譲させる必要がある。

第二に、府県の「政策形成能力」を強化する必要がある。

「先導機能」を果たしていくためには、常に新たな社会的課題に目を向け、自前の政策形成へと結び付ける能力がなければならない。そして、市町村自治「支援機能」にしても、市町村への人材と情報と行政手法を提供することが重要となるため、自前の政策形成ができなければ意味がない。さらに、政策形成能力を育てるためには、府県の行政スタイルを「事務執行型」から「政策立案型」に変えていくことが必要である。また、活動根拠を「権限依拠型」から「資源開発型」へと転換する必要がある。すなわち、国から与えられた法令上の根拠を盾に、“事務”を執行していくスタイルから、財源、人材、法的根拠等の「行政資源」を自ら、開発し、調達しながら“政策”を立案していくスタイルへと転換していくことである。

第三に、自治体間連携と協働のシステムを開発していくことである。

府県を越えた「広域機能」を担っていくためには、他府県との連携、協働を強化していく必要があり、「支援・媒介機能」を果たしていくためには、市町村や他府県の間にネットワークを張り、相互の連携と協働を強めていくことが必要となる。

これからの府県に求められるものは、こうした政府間の連携、協働の仕組みづくりに習熟する必要がある（その具体的システムについては、後述4参照）。

第四に、府県の組織を、統制集権型の「官治的体質」から参加分権型の「自治的な体質」に脱皮させる必要がある。

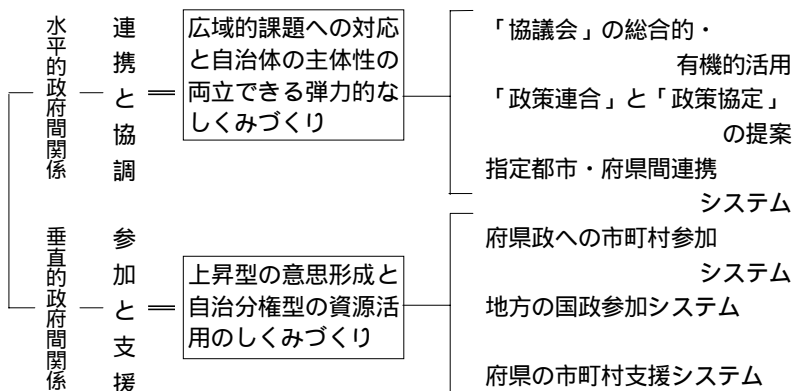
現在の府県の組織風土や職員の意識には、なお市町村を上から“指導育成”していくという意識や、市民への情報公開を拒む体質が残っている。こうした体質から脱皮した時、はじめて府県と市町村との協働関係が根つき、自治型の政策形成が可能になる。

したがって、府県機能の再生には、府県自身の自己改革にも、その成否がかかっているといっても過言ではない。

7 自治体間協働システムの探求（第6章）

以上、基礎自治体と広域自治体の制度とその課題について、主として相互の機能のあり方の視点から検討してきた。最後に、自治体相互の水平的および垂直的な政府間関係について、連携、協働の強化という視点から検討してみたい。

< 総 括 図 >



(1) 自治体間連携行政の仕組み

複数の自治体が、互いに独立しつつ協力して行政を進める方式として、地方自治法では、一部事務組合、複合事務組合（市町村のみ）協議会、事務委任、地方開発事業団という手法を用意し、また、公社、公団、いわゆる第三セクターの設置や事実上の協議会など、自治法にない仕組みも生まれている。

これらの制度、仕組みを、A) 担当事務の広範性（構成自治体からのくらい機能を奪うか）、B) 構成団体からの独立性（構成自治体の決定権からのくらい独立性があるか）という 2 つの分類軸を設定し、まとめると次表のようになる。

< 連携行政方式のまとめ >

独立性	広範性		
	狭い	やや広い	広い
弱い	事務委託、機関設置	協議会、連合	協議会、連合
やや強い	一部事務組合	複合事務組合	全部事務組合
強い	公社公団、三セク	道州制	(合併)

協議会は単独の問題を協議するために作られる組織で、その担当する事務領域は狭く、かつ構成団体の意思がそのまま貫徹されるため、独立性は弱く。これが事務組合になると、事務の広範性で一部事務組合、複合事務組合、全部事務組合の順に広がるが、構成団体からの独立性は同じでやや強い。また、三セク、公団になると、事務領域は限られているものの、独立性は高くなる。

こうした方式の優劣を「有効性」と「民主性」の見地から、それぞれ検討してみると、「有効性」の視点すなわち行政課題を強力に推進するには、構成団体からの独立性が高い、たとえば三セクが選ばれることになる。これに対し、「民主性」の視点すなわち構成団体の自治権と調和を求めるとすれば、広範性が狭く、独立性が低いものが選ばれることになる。結局、こうした連携行政方式の選択をめぐっても「有効性」と「民主性」の相反関係が判断されることになる。

(2) 「事実上の協議会」について

ア. 「協議会」の種類

自治体間の協議会には、「法律上の協議会」と「事実上の協議会」とがある。現在、法律上の協議会は、その組織、構成が法律上明記されているため、全国的に画一的な組織にならざるをえないのに対し、事実上の協議会は行政実態に合わせ柔軟に設立できるため、活用事例も多い。

イ. 「事実上の協議会」の分類

事実上の協議会を分類するとすれば、協議会の主要活動目標、活動パターンに着目した実質的分類として、つぎのような分類が考えられる。

A : <連絡調整型> 協議会

B : <調査研究型> 協議会

C : <要望等共同行動準備型> 協議会

D : <総合・包括型> 協議会

以上の分類をてがかりに、神奈川における「事実上の協議会」を検討してみると、次のような方向性が見られる。

第一に、<調査・研究型> 協議会では、明確な問題意識と合意された方法論を持って共同で調査・研究に当たることによって、具体的な成果を生み出している。

第二に、<総合・包括型> 協議会は非常に広範囲な問題を協議し得る可能性を持つ。また、この協議会の成果は国等への要望につながることも多く、制度改革論として説得力あるものを提示できる可能性を持っている。

ウ. 類型別にみる協議会の例

まず<調査・研究型>の例として「神奈川県臨海地区大気汚染調査協議会」をみてみよう。

この協議会は、1964年、大気汚染の深刻な時代に組織され、現在、

県と横浜、川崎、横須賀の三市の公害担当部局によって構成されている。この協議会の構成上の特徴は、四自治体の本庁だけでなく大気汚染に関係する調査研究機関がメンバーになっていることである。このような構成をとることによって、大気汚染対策をめぐる行政課題としていま何が求められているのかという大局的な判断と、現場における実証的なデータに裏付けされた専門的な判断とで、効果的な対策が期待される。

次に、〈総合・包括型〉の例として「三首長懇談会」をとりあげられる。この懇談会は、横浜市、川崎市が指定市として県政において大きなウエイトを占めていることから、相互の連絡・調整を図るために設けられたものである。この懇談会の下には、その運営全般を担当する「協調行政推進協議会」があり、ほかに、懇談会に議題として上がった内容について複数の協議会が設置されている。

たとえば、京浜工業地帯の施設更新を進めるための工業制限立法の改善を求めて、三首長懇談会から「工業制限諸制度研究協議会」や「大都市産業問題研究協議会」が設置され、継続的に研究活動を行っている。

さらに、「六都県市首脳会議」(首都圏サミット)については、その下部組織として企画担当部長会議と3つの専門委員会が設けられ、企画担当部長会議の下には、さらに企画担当課長会議および六都県市合同防災訓練連絡会議が設けられ、専門委員会は関係する事案について具体的な調査、検討を行っている。

以上、広域行政需要への対応が自治体にとって重要な施策分野となっていることが伺われる。そして自治体が共通の課題を取り上げていくうえで、上記の「大気汚染調査協議会」は、担当研究者レベルでの共働関係が調査研究成果に結びついており、参考になる。「協調・協働」を実質的な行政分野の中に創造し、仮に共通点を見出だせない場合には、その理由を問いただし、一つ一つ解明していくことが重要である

う。それが、ひいては自治体間関係を良好なものとし、協調の基盤を育てる早道であると考える。

(3) 市町村の県政参加

ア．市町村の県政参加の意義

第一に、広域自治体である府県のデモクラシー保持、すなわち広義の住民自治としての意義がある。

第二に、市町村と意思疎通が図れるため、府県機能が十分に発揮できるという意義がある。

第三に、市町村自治の伸長に資するという意義がある。

第四に、市町村の県政参加により相互の信頼関係が進み、府県は市町村の意向を背景として国政への影響力を強めることができる。

イ．市町村の県政参加システムの検討

市町村の県政参加は、法制度上は整備されていないが、実際上はいくつか実施されている。

総合計画における参加

神奈川県では、「第二次新神奈川計画」策定過程において、その策定前や素案の段階から市町村に対する意見聴取が行われている。

首長レベルおよび事務局レベルの審議会、協議会の設置

1) 三首長懇談会の設置（前述）

2) 地域別首長懇談会（県下4ブロックの地域で実施）

各種審議会における市町村代表の参与

許認可等の個別処分に対する意見陳述

ウ．今後の課題

市町村職員、府県職員双方の意識改革、すなわち互いに対等な自治体として認め合う姿勢が重要である。また、個別的な実施から、総合的な実施に発展させていくことが必要になっている。

(4) 政策連合、政策協定の提案

前述のように、事実上の協議会が活発に利用されているのは、その自由で弾力的な仕組みのためである。協調連携行政の成否は、それぞれの自治体が主体性を失うことなく、いかに広域的な課題に対して協調して対応できるかにあると思われる。

そこで、新しい連携行政の方式として「政策協定」を提案したい。これは、複数の行政機関が、共通の政策を定めたり、互いに政策の決定、執行を約束し合う協定を締結するもので、単なる話し合いから一歩進んだ効果を期待しようとするものである。

また、共通する特定の課題に対して、政策協定の締結を促すとともに、締結された協定の実行を監視する「場」として、「政策連合」を提起したい。さらに、首都圏の1都3県など、いくつもの広域課題を共通して抱える自治体間では、より継続的、組織的な形で独立の執行機関、議事機関、事務局を整備した「自治体連合」へと発展させることが考えられよう。

新行革審答申にいう「連合」構想が、このような政策形成を核にした弾力的な仕組みを考えているとすれば、それなりに意味のある提案だと思われる。

(5) 指定都市・府県間の協調連携の強化

指定都市と府県間では、現状の首長懇談会の下に、さらに幹部、担当者レベルの協調の場を持ち、重層的な制度に発展させることが考えられる。こうした日常的な積み重ねが、両者の関係を少しずつ変えていくことになると思われる。

第2部 調査研究のまとめ

第1章 大都市における地方制度の枠組み

第一節 大都市制度と府県の歴史

～府県制と市制～

1947年（昭和22年）地方自治法が施行されるまで、わが国における市の制度を定めていた法律は「市制」であり、町村の制度を定めていた法律は「町村制」である。また、府県の制度を定めていた法律は「府県制」である。

1 戦前の地方制度 ～府県制・市制の歴史～

(1) 府県の歴史

府県は、その起源で分けると二つの種類がある。一つは、旧幕府の天領で朝廷が没収し府県としたものであり、もう一つは、「廃藩置県」の処分により旧藩を「県」にしたものである。

1868年（慶応4年1月）朝廷は、旧幕府の天領を没収し、城代、所司代、奉行支配地を「府」とし、10万石以上の郡代支配地または10万石未満の代官支配地を「県」として政府の直轄地とした。

同年（慶応4年）の「政体書」では、中央における国家権能を「太政官」、地方を統治する権能を「地方官」と称し、「地方官」は、「府」「藩」「県」の三つの官で構成するものとした（この「政体書」によって、制度化された地方行政制度を「府藩県三治の制」と呼んでいる。）。

しかし、府藩県を国の地方行政機関であると称しても、政府が統治している府県以外の「藩」は、従来どおりの藩主がいるため、政府は国の機関とする努力として、「版籍奉還」と「廃藩置県」という二つの政治目標を立てた。

まず、藩に国の行政機関としての機能を持たせ、その組織、運営を統一する必要上、1868年（明治元年）に「藩治職制」を定め、各藩の「藩政」と「藩主の家政」とを分離し、次に、「版籍奉還」により藩の所領と領民を朝廷に返させた。

なお、この時は旧藩主に、それぞれ藩の長として「知藩事」に任命し、引き続き旧所領を治めさせたが、形の上では封建制度としての藩はなくなり、国家地方行政機関としての藩が成立したことになる。続いて、1871年（明治4年）には「廃藩置県」により、すべての藩を廃止し、新たに「県」を設け、同時に「版籍奉還」により任命されていた知藩事をすべて罷免し、別に官僚としての「知県事」を任命した。「廃藩置県」により廃止した藩、そして設置した「県」の数は261で、すでに旧天領の三つの「府」と45の「県」を合わせ、全国には3「府」306「県」で構成する「府県二治の制」を採ることになった。その後、3府306県は、3府72県、3府35県となり、1888年には現行に近い3府43県と整理された。

(2) 府県の組織

わが国で最初に地方行政制度が定められたのは、「廃藩置県」が行われた1871年（明治4年）で、「県治条例」による。

「県治条例」とは、「県治職制」～県に置くべき職、県庁の分課組織を定め～、「県治事務章程」～県の所掌すべき事務47項目～、「県治官員並常備金規則」～県の職員数及び財務についての基準～の三つで構成されている。

しかしその後、この「県治条例」は1875年に廃止され、代わって作られた「府県職制並事務章程」も1878年廃止され、1886年（明治19年）に「地方官官制」が制定された。

地方官官制は、地方長官の名称としての府知事・県令はすべて「知事」の名称で統一し、知事は一般的に内務大臣の指揮監督下に置かれ、また、各省に属する事項については、主務大臣の指揮監督のもと、法令を執行し、部内の行政及び警察の事務を総理するものとしている。

そして、知事は、行政事務について市町村長を指揮監督し、市町村長の行った処分を取り消したり、停止することができた。さらに、知事は、

職権または特別の委任により行政及び警察事務について法令の範囲内で、管内一般、または、その一部に府県令を制定することができた。その後、地方官官制は、幾度が改正はされるが、1947年の「地方自治法」制定までは、府県の地方行政の原則となった。

このように、1947年(昭和22年)「日本国憲法」、「地方自治法」の施行までは、わが国における「府県」は、国の地方行政機関としての性格が強かった。

1926年(大正15年)の5度目の「地方官官制」の定めによる府県組織は次の通りである。

各府県には知事官房のほかには内務部、学務部、警察部の三部が置かれ、知事官房の事務としては官吏の進退、身分に関する事など組織の内部的事務が主である。

内務部は、議員の選挙に関する事項や府県の行政に関する事項、市町村その他公共団体の行政の監督に関する事項、会計に関する事項、土木に関する事項、土地収用に関する事項、水陸運輸に関する事項、水面埋立に関する事項、農工商森林水産に関する事項、小作争議調停に関する事項、度量衡に関する事項、他の主管に属さない事項を扱うことになり、学務部は、教育学芸に関する事項、社寺及び宗教に関する事項、社会事業に関する事項、史蹟名勝天然記念物に関する事項。警察部は警察に関する事項、衛生に関する事項、工場法施行に関する事項、鉱業及び砂鉱業以外の事業における工業労働者最低年齢法施行に関する事項、労働争議調停に関する事項を扱うこととされた。

(3) 地方自治団体としての府県

前述のように、官治的な府県に対し、地方自治団体的性格を制度的に付与したのは、1878年(明治11年)の三新法の「府県会規則」及び「地方税規則」である。

「府県会規則」及び「地方税規則」は、「府県」における議会活動や行政経費について、国が一定の枠を決めたものである。

これは、政府が好むと好まざるとに拘らず、府県での分権化の進行に対し、何等かの歯止めを必要として作られた法律で、結果として、国が府県に地方自治団体的性格を付与したのである。

「府県会規則」は、府県会の職務権限、議事の運営方法、議員の選挙、議長を選出、議員の資格要件、議員の任期、議会の召集及び解散などを定めたもので、「地方税規則」は、地方税の税目、地方税収を以て支弁すべき費目、会計年度、予算編成の手続き、出納検査などを定めている。

この府県会規則の制定により、「府県」は、制度的に地方自治団体としての「府県」と、国の行政機関としての「府県」との両者を兼ね合わせる団体となり、国の機関としての「府県」には「地方官官制」、地方自治団体としての「府県」は、後に制定される「府県制」という二本建ての法律が適用されることになった。

なお、1890年（明治23年）には「府県制」が制定され、地方自治団体としての府県の廃配分合や府県会、府県吏員及び委員、府県の会計そして府県の監督等に関する基本的な事項が定められた。

この府県制という法律は、1899年（明治32年）に全文改正され、1947年（昭和22年）の「地方自治法」制定まで、計9回の改正が行われる。

(4) 市制町村制の歴史

最初の「市制」「町村制」は、1888年（明治21年）「市制及び町村制」という法律で制定された。

（1911年（明治44年）には、市制及び町村制は全文改正され、両者は「市制」及び「町村制」の二つの法律になる。）

1871年（明治4年）「戸籍法」が公布され、従来の家系や血統中心の戸籍とは異なり属地主義による戸籍事務が行われるようになった。これは、（近代国家として様々な国政を進める上で、必要なもので）土地を基本にした戸籍を作成するため、全国を適当な大きさに区画し、戸籍役場を作った。

そして、1872年になると、従来、村で戸籍や土木工事などの行政的業務を行っていた名主や庄屋などの村方三役を廃止し、戸籍登録のために作られた区が戸籍事務と共に一般事務も行うようになった。しか

し、「版籍奉還」や「廃藩置県」、「地租課税」など一連の急激な改革のため、各地で暴動や農民一揆が起きるようになった。

福島事件を始め神風連の乱、萩の乱そして西南戦争等で、政府は、過度の中央集権化は地方の混乱や荒廃を招くとして、一部行政権を地方団体に移し（後年では、1890年（明治23年）の国会開設を備え）、地方制度の整備に取りかかった。

まず、1878年（明治11年）に「地方体制三新法」と「区町村会法」が制定された。

「地方体制三新法」は、「郡区町村編成法」「府県会規則」「地方税規則」の三つの法からなっている。

三新法のうち市町村に関係あるのは「郡区町村編成法」で、同法は戸籍法に基づいて設定された区（当時は大区、小区となっている）を廃止し、従来からある「郡」や「町村」を復活させ、さらに新たな「区」を設けることにした（人口25,000人以上の「区」は、後に、郡から独立し「市」となる）。

次に、1888年（明治21年）になると、「市制及び町村制」が公布され（この「市制及び町村制」施行に先立ち、国は、町村の基盤強化及び国会の開設に備え、地方の代議制度の基礎を固めるため、規模の小さい町村の合併を行い、当時全国に70,434あった町村を13,347に減少させた）1889年（明治22年）施行した。

一方、府県知事の推薦により39の区が、1889年（明治22年）の「市制」スタートと同時に市になった。

[市制の概要]

市には執行機関として市参事会が置かれ、任期6年の有給吏員である市長1名、また、任期6年の有給吏員の助役1名（東京3名、京都・大阪各2名）及び任期4年の無給の名誉職参事会員6名（東京12名、京都・大阪各9名）で、構成された。

市長は、参事会の一員として参事会の事務を統理し、外部に対して

参事会を代表するものとされた。その選任方法は市会より候補者 3 名が内務大臣に推薦され、上奏裁可を請うものとされた。

助役及び名誉職参事会員は、市会の選挙により選任されたが、助役の選挙は、さらに府県知事の認可を受けることを要した。

この他、収入役 1 名が置かれ、市参事会の推薦を受け、市会により選任された。

また、行政区画としての「区」が設けられ、市の職員として「区長」が置かれた。区は独立した自治体ではなく、また、法人格や財産権も有しない。この区の設置は、自治の要素を深め行政の効率を目的とするものであったとされる。

市会は、等級選挙制による三級選挙により選出された、任期 6 年の名誉職の議員により構成され、議長は議員の互選によった。

市は、法律の範囲内において、市の事務及び住民の権利義務に関して、市条例を設けることができ、また、市町村の設置する営造物に関して規則を設けることができた。

市は、第一次に府県知事、第二次に内務大臣の監督を受け、これら監督官庁は、監督権・検閲権を有するほか、条例の制定改廃、起債等の特定事務の許可権も有していた。府県知事は、市長、助役、市参事会員等に対して懲戒権を持ち、内務大臣による市会の解散権も定められていた。さらに、財政的には「強制予算制」が設けられ、法律勅令によって負担し、または市町村のために必要欠くべからざるものとして、府県知事が認めその職権によって命令するところの支出を、市は、予算に計上しなかったり、承認あるいは実行しない場合、府県知事は、理由を示して強制的にその支出額を市の予算に加え、または、支出せしめるものとした。

(5) 大都市制度に関する議論

「三市特例法」をめぐる議論

大都市については、その行財政能力の高さなどから、一般の市とは異なった特別の制度を設けるべきであるという議論は、1889年（明治22年）の市制施行以来、絶えず繰り返されてきた。

当初、この議論には、府県型の官治的な制度を大都市にも適用しようとする考え方と、官治的な府県から独立した自治的な制度を大都市に適用しようとする考え方があり、政府と大都市の間で政治的な対立をまねいた。

市制と同時に施行された「三市特例法」では、東京・京都・大阪の三市について、

- a) 市長・助役の職務は、知事・書記官がこれを行い、一般の職員についても府庁の官吏がその職務を行う。
- b) 市参事会は、府知事・書記官・名誉参事会員をもって組織する。などを内容とするものであり、極めて官治的な特例を定めていた。そのため、三大市は激しい反対運動を展開した。

この問題は、帝国議会においても議論を呼び、衆議院から特例撤廃法案が繰り返し提出されたが、その都度貴族院で否決された。最終的に「三市特例法」が廃止されたのは、1898年（明治31年）になってからである。

この「三市特例法」の廃止により、三大市についても一般の市と同様の制度が適用されることになった。

その後、1911年（明治44年）市制改正が行われ、大都市には、いくつかの特例が認められるようになったが、まだ、大都市を満足させるものではなかった。

大正期の大都市制度をめぐる議論

明治期の大都市制度をめぐる議論は、東京市を中心に京都市・大

阪市を加えた三大都市についての議論であったが、大正に入ると、社会的・経済的な情勢の変化により、大都市は飛躍的に拡大し、横浜市・神戸市・名古屋市を加えた六大市の議論に発展していった。

この時期、これらの六大市について、特別市制を実施すべく法案が数次にわたって提出されたが、いずれも貴族院において時期尚早として否決された。

このような状況の中で、妥協（案）として「六大都市ノ行政監督ニ関スル法律」が成立した。この法律は、大都市に対する府県の許可権を大幅に整理したものであったが、市制上のものに限られ、個別の法律による特例は認められなかった。

昭和前期（第二次世界大戦開戦まで）

昭和に入っても、大都市制度をめぐる議論は、帝国議会を中心にますます加熱する一方であった。そのため、政府は、1927年（昭和2年）に行政制度審議会を、1929年（昭和4年）には、大都市制度調査会を設置したが、いずれもあまり成果を上げられなかった。

東京の制度をめぐる議論

東京は、明治4年の廃藩置県によって「東京府」が置かれ、さらに明治22年の「市制及び町村制」の施行で「東京市」が置かれた。

「東京市」は、国家的重要性から市制町村制の特例法である「三市制特例法」が適用され、市長、助役は置かず、官吏である府知事、書記官がその職務を行うなど官治的な団体であった。

明治31年に「三市特例法」が廃止され自治体となったが、この頃から明治末期まで、東京についての制度をめくり、東京都制案と東京市制案とが対立することになった。

東京都制案（貴族院・政府が主張）

- a)従来の東京市を都として府から独立
- b)都長は、官選
- c)都会の権限は、制限列举
- d)東京府の郡部をもって千代田県とする

東京市制案（衆議院・三大市が主張）

- a)東京市は府から独立させず市の行政監督は内務大臣が直接行う
- b)市長は、公選
- c)市会の権限は、概括例示とする

この問題も帝国議会で議論され、東京都制案が貴族院で可決されれば衆議院で否決され、反対に東京市制案が衆議院で可決されれば貴族院で否決されるといった状況が繰り返され、どちらも成案には至らなかった。

1943年（昭和18年）都制が施行されて「東京府」及び「東京市」が廃止され、従前の「東京府」の区域が「東京都」となった。

これは、府・市併存による行政効率の低下に対する批判に応え、戦時体制にあうような国内体制の整備強化を図るためのもので、自治体から官治的団体への衣替えであった。

その結果、都は「府」と「市」とを合わせた機能を有することになり、官吏である都長官、都議会、都参事会が置かれるようになった。都の区は法人格を有していたが課税権、立法権はなく、官吏である区長の監督のもとに財産及び営造物に関する事務、都条例の定める事務などの限定的な事務を処理することになった。

2	戦後の大都市制度 ～特別市制度と指定都市誕生の経過～
---	----------------------------

(1) 大都市制度確立運動の再開

第 2 次世界大戦後、大都市制度に関する議論は五大市を中心に再開された。

1945 年（昭和 20 年）11 月、五大市（京都・大阪・横浜・神戸・名古屋）は、大都市制度の確立を含む 7 項目の陳情書を政府関係当局に提出した。それには、府県から独立した自治的で市民生活の福祉を確保するに足る十分な権限と十分な財産権と大都市の日常生活圏を包括する十分な地域を備えた特別市制度を内容としていた。（また、12 月には大阪市会も「大都市制度実施に関する意見書」を政府関係当局に提出している。）

そして同年 12 月から開始された政府の地方制度改革の検討項目に、大都市制度が含まれていないことがわかると、五大市は「大都市制度確立に関する要望（1946 年 2 月）」を発表し、大都市並びに大都市行政の特質と特別市制 大都市行財政の現状 現行制度の不備欠陥などを説明し、大都市に移管すべき事務権限を個々明らかにした。なお、「附」として具体的な法文まで示している。

しかし、1946 年（昭和 21 年）5 月には、地方制度改革の法律案要綱は決定されたが、大都市制度は含まれていなかった。

この法律案は第 90 回帝国議会に提出され、衆議院の委員会でも可決されたが、同時に「五大市に速やかに特別市制を実施すること」が掲げられた。

一方、内務省は当初大都市問題については、否定的な見解を示していたが、GHQ の指示などもあり、前記付帯決議がなされた同日「大都市の特殊性に即応する如き大都市制度を確立する」声明を大村内務大臣が発表している。

(2) 昭和 22 年の地方自治法

内務大臣の声明を受け、1946 年（昭和 21 年）9 月 28 日地方自治制度調査会官制に基づいて、地方制度調査が設置された。

地方制度調査には「特別市制に関する部会」がおかれ、内務省によって、あらかじめ諮問された事項について審議が進められた。

大都市問題の最大の争点は、特別市の府県からの分離 残存区域の処理 府県から独立した特別市と残存区域との関係についてであった。

これらの問題について、五大市側は、特別市制の眼目は、府県からの独立による二重行政・二重監督の弊害除去と自治的行財政能力の確保にあるとしたのに対し、五大府県側は、特別市の分離は残存区域のみならず大都市自身にとっても行財政上マイナスであり、広域行政にも支障を来すとして強硬に反対した。（この時期、内務省は、特別市の府県からの分離を認める見解を示している。）

結局、答申は、五大市は、特別市として所属府県から独立させ、原則として、道府県の制度を適用 特別市の財政を確立するため国税の一部移譲、起債認可手続きの簡素化 残存郡部は独立の府県として存置するなどとなった。

そして、この答申を受けた地方自治法案は、1946 年（昭和 21 年）12 月から始まる第 92 回帝国議会に提出され、翌 4 月に公布された。

なお、この地方自治法では、特別市は人口 50 万人以上の市で、別に法律で定めるとされた。

< 地方自治法における特別市 >

- (1) 特別市の事務については、一般概括主義により、公共事務・行政事務を処理する（265 条 1 項）。
- (2) 特別市は、都道府県の区域外（265 条 1 項）。
- (3) 特別市は、人口 50 万以上の市につき、法律で指定するものとし、廃置分合・境界変更についても、原則として、法律で定める

(同条 2 項)。

(4) 特別市には、市長、助役、収入役、副収入役が置かれる

(268 条 1 項・269 条)。

(5) 特別市には、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で行政区を設け、その事務所を置く(270 条 1 項)。

行政区には、公選制の区長と特別市長の任命する助役が置かれ、区長は、特別市長の定めるところにより、区内に関する特別市の事務、市長の権限に属する機関委任事務および団体委任事務を処理する権限を有する(271 条)。

地方自治法成立後、五大府県側は、「特別市制は府県と市の対立を招く」と述べ、五大市側は、府県の主張は封建的な官僚的思想であると反論し、住民に訴えている。

なお、特別市の指定については、特に愛知・大阪・京都で議論を呼んだが、その内容はそれぞれの異なっていた。

(3) 特別市指定法

地方自治法で別に定めるとされた特別市指定法による特別市の指定には、憲法 95 条に定める住民投票が必要であると解されたが、この住民投票の範囲で議論が分かれた。

それは、住民の範囲如何によっては、特別市実現の成否を決めるため、五大市側は、「特別市法は特別市だけに適用されるため、大都市住民に限る」とし、五大府県側は、「特別市の指定は府県全体の問題であり府県全体が住民である」と激しく対立した。

この問題は、GHQへの五大府県側の働きかけもあり、府県全員の投票というGHQ見解が出されたことにより、事実上決着した。そして、1947年(昭和22年)12月、地方自治法もその旨改正され、大都市住民だけの投票による特別市指定法の成立は不可能となった。

(4) シャウプ勧告と地方行政委員会議発足

及び政令諮問委員会答申と地方制度調査会の発足

シャウプ使節団は、(日本税制報告書の付録において)地方自治に関する広範な勧告を行い、行政事務再配分について、いわゆるシャウプ三原則を示した。

行政責任明確化の原則...各行政機関の事務を明確にし、一つの事務は特定の行政機関に割り当てる。

能率の原則...規模、能力、財源の整った行政機関に事務を割り当てる。

市町村優先の原則...低い段階の行政機関に事務配分の優先権が与えられる。

1949年(昭和24年)12月、この勧告に基づき地方行政調査委員会議設置法が制定され、行政機関の事務の配分を研究し勧告する「地方行政調査委員会議」いわゆる「^{みつへ}神戸委員会」が発足した。

市町村優先の行政事務配分を打ち出したシャウプ勧告と、それに基づく地方制度調査委員会議(神戸委員会)の設置により、再び大都市制度に関する議論が再燃した。

1950年(昭和25年)3月、五大市側は、「行政事務再配分に関する五大市の意見」として、事務配分の不徹底および二重行政の弊害、中央の市町村への関与そして複雑で重複した事務配分の現状を指摘し、さらに、(五大市事務主管者会議の「行政事務再配分の具体的提案」の中で)自治事務の範囲拡大と国家関与の排除、市町村優先による能力に応じた4段階の事務範囲区分の決定、府県の役割として補完的行政を主張した。

これに対し、7月、全国知事会は(「行政事務再配分に関する意見」で)五大市の特殊性、行政能力は一応認めながらも、都市は農村を背景に繁栄したこと、都市と農村の調整は府県によること、特別市

制は地方行政に割拠主義をもたらし、府県を弱体化させることなどを指摘し、特別市制度実施は「一部が全体を破壊する一方的主張」であると断じた。

そして12月、神戸委員会は第1次勧告を出した。

勧告は、シャウプ勧告に沿ったもので行政事務再配分を明らかにし、五大市に事務配分上の特例を認めた。

1951年（昭和26年）2月、五大市側は、府県からの独立を主張し、特別市指定法の住民投票の範囲を市民とすることなどを内容とする「大都市制度確立に関する意見書」を提出した。そして、6月には特別市制既成同盟を結成し、「大都市制度確立に関する陳情書」を提出している。

9月、神戸委員会は第2次勧告を提出した。

この勧告では、大都市は、他の市町村と同様に扱うことは出来ないとして、13項目の事務を大都市に移譲することを求めている。また、特別市制度については、二重行政・二重監督の弊害は行政事務再配分により除去できることなどから、明確な結論を出さなかった。

10月、五大市側は大都市の自治拡充と行政能率向上を理由に特別市制度実現を求める「特別市制理由書」を発表した。

また、五大府県側も、1952年（昭和27年）2月、「特別市制反対理由書」を発表した。それによると シャウプ勧告・神戸勧告による行政事務再配分で、二重行政・二重監督の弊害を除去でき、また 財政逼迫問題は大都市だけに限らず、そして 特別市の分離は、府県細分化となるなどを理由に、地方自治法の特別市条項の削除などを求めた。

そして4月には、五大都市共同事務局が「特別市制反対理由書について」で反論をし、特別市制は時代の流れに沿うものであり、府県の存在意義は稀薄で、特別市が分離しても残存区域への影響はありえないことなどを主張した。

次に、五大市側は、神戸勧告に示された行政事務再配分では特別市の実現は困難であるとして、第13国会を中心に、地方自治法の住民投票の範囲を市民として、特別市の実現を図ろうとする運動を繰りひろげた。当時の政府と党・自民党は、この問題をめぐって深刻な党内対立が起こった。自由党特別市制調査委員会は意見要請をし、五大市側は、特別市制は自治の拡充と行政の能率に資し、残存郡部は特別市と社会的・経済的に切り離されるわけではなく、また、それ自体十分な規模を残しえること、府県は、市町村の発展により、その機能を失うなどと主張したが、五大府県側は、特別市制は残存区域を考慮していない、二重行政・二重監督の排除は、行政事務再配分によるべきで

「特別市制と自治の本義」

朝日新聞（昭和二七年四月一日）

特別市制を設置する法律案を国会に提出しようとする大阪、京都、名古屋、横浜、神戸の五大市側とこれを阻止しようとする関係府県との対立はいよいよ激しくなってきた。

両者とも地元工作に躍起となる一方、衆参議員に対する働きかけが、しつように行われているために、自由党、改進黨、社会党なども、選挙地盤によって、市側の主張を指示するもの、府県側を指示するものにわかれ、しかも選挙を控えて双方の議員の態度は極めて強硬なものがある。従って各政党ともに、内部統制は完全に破れ、このままでゆくと議員提案として特別市設置法案と、これを阻止するための法律案とが、同時に国会に提出されるようなことにもなりかねない勢いである。

賛否両派とも問題を慎重に検討した上での理論的な結果に基づくというよりも、むしろ選挙対策の立場から、その態度を決めているようにみえる。そこで、この問題は今や完全に選挙運動の具に供せられているといっても過言ではなく、そこに合理性が一貫しているとはみえない。現行の地方自治法によれば、人口五十万人以上の市は、法律によって特別市として認められ、その市の所在する府県の住民投票において過半数の同意があれば、行政の全分野にわたって、府県から完全に独立し、府県同様に直接国につながる自治体となることできる。そこでこうした大都市をもつ府県にとつては大都市が特別市となって独立することは、それだけで行政規模も内容も縮小することを意味する。また大都市と郡部を有機的に包含し、広い地域にわたって総合的に運営を行うことはむしろかくなる。これらのことが、府県側が特別市制に対して絶対反対を表明している主たる理由とみてよい。

ある、大都市の財源要求は利己主義的であることを主張した。

こうした状況のもと、五大市選出議員は「五大市を特別市にする法案」と「地方自治法の一部を改正する法案」を、五大府県選出議員は「特別市廃止法案」を提出したが、いずれも審議未了のため廃案となった。

(5) 第1次地方制度調査会答申

一方、GHQの占領政策の転換によりマッカーサーの後任となったリッ

ジウエイは、占領政策の再検討を日本に要請する声明を発表した。その声明を受け政府は、非公式の諮問機関として、政令諮問委員会を設置した。

委員会は 8 回におよぶ会議の末、1951 年（昭和 26 年 8 月）「行政事務の配分調整」の答申を行い、国、地方公共団体の事務配分は、さらに、検討するため、強力な機関を設置するよう要請した。

これにより、今日まで続く「地方制度調査会」が生まれた。

1952 年（昭和 27 年）11 月に全国知事会から、また 1953 年（昭和 28 年）1 月には全国都道府県議会議長会から、それぞれ「地方制度改革に関する意見」が発表された。

その中には、大都市制度の必要性は認めるものの、特別市の分離には反対で、行政事務再配分と財政調整を行うべきであるとしている。

そして、道州制については、反対の立場から府県の役割・機能を多く述べている。

また、全国市議会議長会からは「地方制度改正意見」、全国市長会からは「地方制度改革意見」も出され、府県制の否定と広域行政のための特別地方公共団体設置が主張された。

（この頃から、従来の大都市制度についての議論に加え、府県の存廃問題を含む地方制度改革についての議論が多くなされるようになった。）

7 月になると五大市側は、「大都市制度に関する意見書」で、恒久的制度としての特別市制度を要望し、当面は、事務・財源の再配分を行うべきであると述べ、五大府県協議会は、大都市特権化の危険性などを問題にしている。

10 月、第 1 次地方制度調査会は、「さしあたって、事務及び財源配分により、大都市行政の運営合理化を図る」という暫定的な答申を示した。この答申をめぐっても様々な議論がなされた。すなわち、五大府県側は、「地方制度調査会の答申事項に関する要望」で、警察、教育などの事務再配分に大都市特例を認めたことは、十分な根拠がない、実質的に特別

市制を認めるような結果を容認しがたいとし、五大市側は、「大都市制度確立に関する要望」を、市長、議長連名で、答申の大都市特例は、府県と大都市の間を調整しつつ大都市の特殊性を生かすものとして高く評価した。そして特別市制と比べれば不十分であるとしながらも、(当面の措置として)答申どおりの大都市制度確立を求めている。

(6) 昭和30年の地方自治法改正案

1955年(昭和30年)5月、永らく懸案となっていた大都市問題を解決すべく、政府は、地方自治法の改正案を明らかにした。

改正案は、地方制度調査会の答申を受け、人口50万以上の都市に、府県から18項目の事務を移譲し、都道府県の指揮監督を要さず、直接主務大臣の指揮監督を受けることが盛り込まれていた。

この改正案に対し、五大市側は法案に概ね賛成で、五大府県側は、大都市特例制度は残存区域を顧みない大都市の利己的な特別市制を事実上導入することになるとして、法案に反対した。

そして、五大府県側は、(7月に、「地方自治法の一部改正法案の問題点」として)法案は地方制度調査会の逸脱行為だと指摘した(自治省は、法案に示された行政事務再配分等は、大都市問題解決のための適切な措置であり、地方制度調査会の答申に沿ったものと主張している)。さらに、(福岡県を加えた6大府県として)「大都市特例に対する意見書」を公表し、大都市への事務移譲は、府県の細分化であり行政経費の増大等を招くと反対した。

結局、この法案も、国会で審議未了のため廃案となったが、再度上程がされることになった。

(7) 昭和31年の地方自治法改正案

1956年(昭和31年)1月、政府は、再び地方自治法改正案を発表した。内容は前回発表されたものと基本的には同じである。

五大市側は、大都市特例による大都市行政の簡素化と能率化、市民の利便性の拡大、行政経費の節減、世論の支持などを主張し、各方面に法案成立を求めた。

6 大府県は、「大都市特例実施絶対反対」及び「大都市に関する特例を設けることの具体的な反対理由」を発表し、事務移譲の個別項目について具体的な反論を行った。

法案は、国会で対立をし、なかなか結論が出なかった。最終的には、18 項目の事務移譲と特別市条項の削除とをトレードオフすることで決着した。そして、6 月、地方自治法は改正され、政令指定都市が誕生した。

(8) その他

～東京の制度・都区制度の歴史1～

戦後、1946 年（昭和 21 年）9 月に都制が改正され、都及び区の自治体化が図られた。都長官及び区長は公選となり、また、議会の権限が強化されるとともに選挙管理委員会、監査委員会などが制度化された。

そして、区は、法令の定めるところにより、その属する事務を行うこととされ、条例・規則の制定権や区税等の賦課徴収権、区起債権等も付与された。

1947 年（昭和 22 年）地方自治法が制定され、都は、道府県事務のほか、大都市行政の一体的、総合的な処理を図るのに必要な範囲で、特別区の区域における普通の市に属するような事務や、特別区に属する事務の一部を行う変則的な地方公共団体として生まれ変わり、また、特別区は、原則として、地方自治法における市に関する規定が準用され、区長は公選とされた。

しかし、1952 年（昭和 27 年）になると、東京都における大都市行政の一体的処理のため、特別区を都の内部的団体として、制限自治体化する地方自治法の改正が行われ、区長公選制が廃止されるとともに、特別区の処理する事務も限定列挙された 10 項目に制限された。

そして、区長は、特別区の議会が都知事の同意を得て選任することとなった。しかしながら、区議会における多党化現象の進行の結果、議会内部の意見調整は次第に困難となり、都知事の意向と区議会の意思とが必ずしも一致しなくなり、1967年（昭和42年）から1968年（昭和43年）にかけて、区長が不在となる区が現れ、区長選任制度の不備が指摘されるようになった。

3	指定都市制度の歴史　～大都市制度と地方制度調査会～
---	---------------------------

(1) 指定都市制度誕生

指定都市制度は1956年（昭和31年）に創設されて以来、若干の法改正がなされているほか、ほとんど変化はなく、現在に至っている。

本来、指定都市制度は五大市を想定して作られたもので、その後の新たな指定に伴う措置に関する規定を欠いていた。

そのため、新規に指定の可能性が生じた1962年（昭和37年）5月には、地方自治法の一部改正が行われ、指定都市の指定に必要な事項の政令への委任に関する第252条の21の規定が追加された。そして、1963年（昭和38年）から1981年（昭和56年）にかけては、地方自治法第252条の19第1項の事務配分の特例（現在の移譲事務17項目）に関する規定が改正された。

こうした改正により、政令による指定は逐次行われ、北九州市（昭和38年4月1日から）、札幌市、川崎市及び福岡市（昭和47年4月1日から）、広島市（昭和55年4月1日から）、仙台市（平成元年4月1日から）が、指定都市に移行し、現在では11市を数えるに至っている。

一方、府県区域から分離・独立する「特別市」を目指していた五大市にとって、指定都市制度は、依然二層制の枠内での事務配分等の特例が認められただけであるため、まさに妥協の産物であった。

また、指定都市制度により大都市特例は一応決着がつけられたことも

あって、昭和 30 年代以降「大都市制度」をめぐる論議は下火になり、個別の議論にしても、指定都市制度を前提としたものが多かった。

(2) 地方制度調査会答申と地方制度

昭和 30 年代

五大市側は、指定都市がスタートした翌年の 1957 年（昭和 32 年）3 月「大都市特例の拡充に関する要望書」を、そして 1958 年（昭和 33 年）7 月には、「大都市特例の拡充に関する要望」を政府や国会などに提出し、特例は不十分であるとして、拡充を求める運動を開始した。

五大府県側も、「大都市の特例拡充の要望に対する反対陳情書」を出し、すでに解決済みの問題をむしかえすものであると反論した。特例拡充の要望は、その後も五大市側から繰返し出され、万事終了したとする五大府県側との間に論戦が行われたが、個別新法案に「大都市の特例」を盛り込むための五大市の要望活動が実り、現在見られるような個別法による事務配分特例が定められるようになった。

一方、地方制度調査会も、昭和 30 年代以降、地方自治制度に関する幾多の提言をした。

指定都市誕生後の 1957 年（昭和 32 年）10 月の第 4 次地方制度調査会「地方制度改革に関する答申」では、府県を廃止し、国と市町村の間に中間的団体として国と地方公共団体との両者の性格をもつ「地方」の設置、「地方制案」（少数意見「三・四府県統合案」を併記）を出している。この答申によると、大都市制度は「地方」設置後、府県の事務を極力市町村に移譲し、大都市行政の運営合理化のため、事務配分の特例その他事務処理上の特例を考慮すべきとしている。

このいわゆる「府県制度改革」は、同答申が出される以前から五大市側と五大府県側との間に論争されてきたものである。いわば 1957 年（昭和 32 年）8 月に五大市市長が議長との連名により地方制度調

査会に提出した「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書」における府県制度改革、即ち、「五大市の府県の廃止・道州制実施」、「大都市に対する事務権能、財源等付与」要求に対する支持でもあった。

また、五大市は同答申に併記された「三・四府県統合案を、採用するのであれば、大都市は再編された府県から独立し、府県の事務の一切を行う」という、かつての「特別市」の考え方を再度提示した。

これに対し、五大府県側は、同年 9 月「府県制度改革に伴う大都市制度に関する意見書」を地方制度調査会に提出し、事前に「地方制案」の反対と、「三・四府県統合案を大都市側が支持するのならば、むしろ都制によるべきである」という考えを示している。

こうした経過にみられるように、指定都市誕生以前では、大都市制度そのものに焦点を当てた議論であったのに対し、昭和 30 年代以降では、大都市制度は、府県の制度改革との兼ね合いで論議されるか、後で述べるような「国と地方若しくは都道府県と市町村との行政事務の配分問題」として議論される傾向に移った。

（東京の制度・都区制度の歴史 2）

指定都市制度とともに大都市制度の一つである都区制度については、1960 年（昭和 35 年）10 月の第 7 次地方制度調査会「首都制度改革に関する行政部会中間報告」で、その問題点が指摘され、1962 年（昭和 37 年）10 月の第 8 次地方制度調査会「首都制度当面の改革に関する答申」で、都の事務の特別区への大幅な移譲、特別区及び特別区相互間の合理化等が提言された。

これを受ける形で 1964 年（昭和 39 年）7 月には、地方自治法の一部改正が行われ（翌昭和 40 年 4 月 1 日施行）都から特別区へ事務の移譲、都区協議会の設置、特別区の課税権の法定、都区財政調整制度の整備等が行われた。

また、1963 年（昭和 38 年）12 月の第 9 次地方制度調査会「行政

事務再配分に関する答申」、1965年（昭和40年）9月の第10次地方制度調査会「行政事務再配分に関する第二次答申」の大都市制度に関する提言等では、行政事務再配分の内容として「市町村の規模能力に応じた段階的区分を設けることを考慮し、指定都市のほか人口25万以上の市にも、他の市町村より事務を多く配分することを検討すべきである」としている。

昭和40年代

1966年（昭和41年）2月になると、指定都市事務局が「大都市制度改革試案」を発表し、事務の移譲ないしは再配分、府県税の移譲等について、府県との二層制を前提に、改善要求が出された。

また、前述のように、昭和30年代以降、大都市制度そのものに焦点を当てた提言は少ないが、1970年（昭和45年）11月の第14次地方制度調査会「大都市制度に関する答申」では、「大都市における都市本来の機能を回復し、これが有効適切に発揮されるようなしくみを考えることが、大都市制度の改革の問題にほかならない」との認識を示した。

そして、東京及び大阪を対象を限定して、東京及び大阪の大都市圏における地方制度は、「計画機能及び広域・狭域の二種類の行政実施機能が、適切に営まれるしくみでなければならない」として、「広域・狭域の二種類の行政実施機能」については、「1 大都市圏全体を対象とする行政、2 住民の日常生活に密着した行政を広域・狭域の異なる階層の地方公共団体の間で分担することが適当であり、二種類の行政組織を、どのように構成するかについては引き続き検討する」としている。

（東京の制度・都区制度の歴史3）

次に、1972年（昭和47年）10月の第15次地方制度調査会では、「特別区制度の改革に関する答申」として、第14次地方制度調査会「大

都市制度に関する答申」が示した東京の改革を一層推し進めるため、区長公選制の復活や特別区制度改善合理化について提言している。この答申を受け、1974年（昭和49年）6月、地方自治法の一部が改正され、1952年（昭和27年）の法改正以来廃止されていた区長公選制が復活し、特別区の処理する事務の明定化と都職員の身分を有する都配属職員制度の廃止などが行われ、現行の都 - 特別区制度となった。

昭和50年代から昭和60年代

1979年（昭和54年）9月の第17次地方制度調査会「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申」では、国と地方間の行政事務配分の基本方針や、都道府県の自主的な事務移譲における基本的な考え方が示され、市町村の規模、能力に応じた再配分又は移譲が説かれているものの、指定都市制度、ないしは指定都市制度と府県制度との関係については、具体的に取り上げられていない。

こうした傾向は、それ以後の地方制度調査会における大都市制度に関する答申でも、同様である。

即ち、1980年（昭和55年）12月の第18次地方制度調査会「地方行財政と行政改革のあり方についての答申」、1986年（昭和61年）2月の第20次地方制度調査会「機関委任事務等に係る当面の措置についての答申」、1988年（昭和63年）5月の第21次地方制度調査会「地方公共団体への国の権限移譲等についての答申」などである。

一方、指定都市側における大都市制度に関する論議としては、1986年（昭和61年）8月20日横浜市で開催された「大都市行政フォーラム」がある。

この「大都市行政フォーラム」には、指定都市及び人口50万以上の大都市の市長が一堂に会し、大都市行政のあり方について論議し、次の諸点をまとめている。

- A)大都市は国際社会への貢献と、大都市圏域内における中核的機能を発揮し、住民福祉の向上などにおいて、先進的な役割を果たすべきである。
- B)大都市に権限・財源をさらに移譲するなど、その機能強化が図られなければならない。
- C)大都市が魅力ある街づくりを住民とともに推進するためには、行政区の制度が有効であり、その機能をいっそう拡充すべきである。また、各県域内の中核都市として機能している人口 50 万以上の大都市は、状況に応じ指定都市とすることも適切である。
- D)大都市は、共通の課題を解決していくため、大都市が連携して取り組む必要があり、今後も継続して大都市間の話合いの場をもつことが望ましい。
- E)大都市制度の根本的あり方について、関係各位が速やかに鋭意検討されることが望まれる。

(東京の制度・都区制度の歴史4)

都・区制度については、昭和 50 年代の後半から現在まで改革論議が行われている。

特別区側は、1981 年(昭和 56 年)8 月、特別区政調査会が「『特別』市の構想 - 特別区制度の将来 - 」を答申し、「特別区を普通地方公共団体としての市に改め、これに一般の市と異なった行財政上の『特別』を設けること」などを提言した。

都側からは、1984 年(昭和 59 年)6 月、都制度調査会が「新しい都制度のあり方」として、二層による新しい大都市制度を軸とする新たな都制度を確立するため、「都は新しい区(新狭域自治体)及び市町村を包括する広域自治体である普通地方公共団体とし、区(新狭域自治体)は大都市における基礎的自治体の普通地方公共団体とすべき」との提言を行った。

その後、都と特別区は 1984 年（昭和 59 年）7 月、都区協議会において「都区制度検討委員会」を設け、1987 年（昭和 62 年）2 月 26 日、都区協議会において「都区制度改革の基本的方向」が了承された。

この「都区制度改革の基本的方向」とは、特別区を普通地方公共団体とし、一般廃棄物の収集・運搬のほか、指定都市の事務を含め住民に身近な事務を、都から区へ移譲すること、また、都区財政調整制度の（都区の）垂直調整を廃止し、特別区相互間に新たな財政調整を行うことなどを主な内容とするもので、自治大臣へ都区制度改革要望として提出され、現在、第 22 次地方制度調査会において審議されているところである。

近 年

最近の大都市制度をめぐる論議としては、1989 年（平成元年）12 月 20 日に出された臨時行政改革推進審議会（新行革審）の「国と地方の関係等に関する答申」がある。この答申には、（今後、地方制度調査会等の専門的機関で、より具体的な検討がされると思われるが）「地域中核都市」及び現行指定都市に対する、国及び都道府県の事務権限の移譲範囲を拡大し、また、大都市圏における「都市連合制度」の導入などが提言されている。

「地域中核都市」とは、新行革審の「国と地方の関係等に関する小委員会」が、全国市長会からヒアリングを行った際に、同会が同年 7 月に発表していた「都市自治体への権限委譲等に関する具体的方策について」における考え方を聴取し、これを参考にしたものと考えられている（資料編参照）。

全国市長会の「都市自治体への権限委譲等に関する具体的方策について」とは、住民に最も身近な都市自治体へ可能な限り行政権限を移すことを原則に、その規模、能力に応じた行政事務と権限の抜本的再配分を行うこと等を基本として、「一般都市（人口 30 万都市グルー

プに属する都市並びに指定都市及びこれに極めて類似する大都市を除く。)」に対して、権限を移譲すべき項目が列挙され、また、「人口 30 万都市グループに属する都市（人口 30 万以上の都市並びに人口 30 万未満の県庁所在市及び人口 20 万以上人口 30 万未満の広域市町村圏の中心都市）」には、「一般都市」へ権限移譲すべき項目の全部と、現行指定都市に移譲されている事務の全部を移譲すべきである、としている。

また、指定都市側における大都市制度に関する論議としては、1988 年（昭和 63 年）11 月に、指定都市が設置した「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会（通称「明日都市懇」）の中間報告がある。

1990 年（平成 2 年）1 月に出されたこの中間報告は、自主的な大都市経営を行うための条件整備や都市経営の基本的な仕組みに、市民とともに決める自治憲章（「憲章都市」の構想）を導入し、また、大都市の税財政自由化に向けた改革や、行政区を自治単位として拡充強化する方向性と、「圏域の発想」を基調とした自治体間協調の仕組みづくりなどを検討している。

4	府県制度と改革構想の変遷
---	--------------

(1) 戦前の府県制度～官治的自治～

廃藩置県によって誕生した府県は、明治初期に 3 府 72 県を数えていたが、三新法の時代を経て、1888 年（明治 20 年）には、すでに 3 府 43 県と北海道庁になっていた。その府県の法制度が安定を迎えたのは、市制町村制制定の翌年 1890 年（明治 22 年）の府県制の制定によってである。

戦前の府県は、内務省の派遣する官選知事を統括者とする国の行政区画であった。府県には、議会が設けられ、一定の自治権を有していたが、この自治体としての府県の執行機関は、官選の府県知事が兼ねており、府県は、地方における国政事務を総括する総合的な地方官庁としての性格が強かった。そのため、中央官庁は、郵便、鉄道等の現業機関の以外

には原則として地方出先機関を置かず、すべて知事を通して国政事務を執行することとされていた。

府県知事は、国の官吏として内務大臣その他各省大臣の指揮監督を受けていたが、逆に市町村に対しては、市町村長やその吏員の解職権など一般的な監督権を有し、しかも、市町村長は国の機関として国政事務が委任されていたため、機関委任事務の執行については、府県知事が指揮監督権を有していた。

また、三大都市の市長については、1895年（明治28年）まで府知事がこれを兼任する制度がとられていた。

(2) 戦後の府県制度の改革構想

戦後の地方制度改革によって、都道府県は公選知事を戴く完全自治体となり、戦後45年が経過しようとしているが、この間、市町村では大規模な合併や広域行政圏作りが行われたのと異なり、都道府県制度については、ほとんど変更が加えられていない。

しかし、府県の意義や機能、規模、区域については、大都市制度のあり方や広域行政の対応等の議論では、繰り返し検討され、多くの論争がなされている。

ここでは、その流れを特徴ある時期ごとに区分し分類してみる。

知事公選制の導入と府県性格論（1946～47年）

敗戦後、地方制度改革を迫られた内務省は、府県知事の公選について、当初府県議会による間接選挙を考案したが、総指令部（GHQ）に拒否されると、「直接公選だが、その身分は従来通り『官吏』とする」という案を提示した。その根拠としては、府県は、ひとつの地方公共団体であると同時に、国の行政区画として国家的事務を担当するという点にあったが、この案もGHQおよび衆議院で拒否された。

結局、『直接公選・公吏』という現在の形態に落ち着くことになった。この時期、即ち、戦後改革のスタートから、府県は、自治体か

国の行政区画かで性格論がたたかわされていた。

大都市制度の導入をめぐる論争（1947～56年）

横浜市、大阪市等の五大市の運動が実って、1947年（昭和22年）に地方自治法の改正がなされ、『特別市』制度が導入された。

『特別市』制は、特別立法により指定された大都市に、府県区域から独立した地位を認め、地方制度の二層構造の例外となるものであった。

しかし、五大市を抱える五大府県は、特別市と特別市独立後の残存部分との格差や、府県の弱体等を理由に強い反対運動を展開し、特別市を指定する特別立法を事実上阻止する。

その後も大都市と府県の対立は続き、その妥協策として現行の『政令指定都市』の制度が1956年（昭和31年）に成立する。

この制度は、大都市を府県の区域内に位置づけつつ、権限、財源そして組織について、他の市町村とは異なる特別の措置を認めたものである。

こうした論争の過程において、大都市側は、府県の二重行政や二重監督の弊害を説き、「大都市に府県は要らない」と繰り返し主張した。
『地方』制をめぐる府県廃止論等の論争（1957年前後）

1957年（昭和32年）第4次地方制度調査会は、府県を廃止して、全国7～8ブロックに『地方』を置くことを答申するが、この『地方』は、地方公共団体たる性格と国家的性格を併せ持つものとされた。

その執行機関である『地方長』は総理大臣の任命による国家公務員であったが、これに対しては、府県側はもとより、公法学者等の有識者から強い批判の声が寄せられ、結局実現にはいたらなかった。

この論議では、経済成長を遂げるうえで府県の区域が狭小に過ぎることが府県廃止論の根拠とされ、一方、府県存続論（府県統合論）は、府県が地方自治の防波堤となっていることが主な根拠とされた。

府県合併、道州制をめぐる論争（1962～70年）

高度成長期の地域開発ブームのこの時期、「新産業都市」建設（1962年（昭和37年）促進法制定）等の拠点開発等をめぐって、広域行政の強化充実が求められ、1965年（昭和40年）の第10次地方制度調査会では、『府県合併』が答申された。

そして、1969年（昭和44年）には関経連、1970年（昭和45年）には日商の経済団体から、それぞれ公選の首長と議会をもつ、地方公共団体としての『道州制』が提唱され、各分野で府県行政のあり方や府県行政の広域化をめぐって繰り返し議論がなされた。

「地方の時代」と新たな府県論の登場（1978～82年）

高度成長政策と中央集権体制のひずみが明らかになりはじめた1970年代後半からは、「地方の時代」論とともに、市町村自治を重視し、府県をその支援機関として位置づける府県論や、府県機能の純化論が府県自身によって語られるようになった。

広島県をはじめ愛媛県、静岡県、神奈川県、埼玉県では、こうした理念を背景として、実際に府県から市町村への権限移譲が実行されていった。

都市自治体の強化と広域行政をめぐる府県論（1987年～）

東京一極集中と地方経済の空洞化等の社会経済の変化に対応して、都市自治体の強化や府県連合など、新しい地方制度改革の動きが登場している。

しかし、府県の実在意義を正面から問う論争は、まだ目立ってはいないが、府県、とりわけ大都市圏の府県のあり方は、今後、厳しい議論の対象となる可能性がある。

表1 戦後府県制度論の変遷（まとめ）

時 期	主な登場主体	主 な 論 点	結 果
1946～47	内務省 vs GHQ	知事公選制、府県の性格	知事公選制
1947～56	五大都市 vs 府県	『特別市』制、府県の意義	指定都市制
1957頃	地制調 vs 府県	『地方』制、府県合併	-（不変）
1962～70	財界、国 vs 府県	府県合併、『道州』制	-（不変）
1978～82	先進府県、学者	地方の時代、府県の純化	権限移譲
1987～	都市、国 vs 府県	都市の強化、府県連合	-

表 1

地方制度改革に関する主な変遷

年 代	基礎自治体関係	広域自治体関係
① 戦 前 M22～S19	M22 市制施行 同 三市特例法施行 M31 三市特例法廃止 M30 東京都制・東京市制論争 T11 六大都市行政監督に関する法律施行 S18 東京都制施行	M23 「府県制」施行
② 戦後復興期 S20～S32	S21 市制改正 S22 地方自治法制定 特別市制導入 ～このころ五大市・五大府県の対立抗争～ S22 地方自治法改正 特別市制定に都道府県民の投票を要すること明記 S24 シャンプ勧告 S25～26 神戸勧告 S31 地方自治法改正 特別市制廃止 指定都市都市制度導入 五大市、指定都市へ S32 五大市、大都市特例拡充の要望	S21 府県制、東京都政改正 知事公選制導入 S22 都制度導入 S31 同 左 府県事務を明文化(広域、統一、補完、連絡調整) S32 第4次地方制度調査会 「地方制」案を答申 (「府県合併」案併記) ～このころ府県廃止論盛ん
③ 経済成長期 S33～S47	S38 第9次地方制度調査会 「行政事務配分に関する答申」 同 北九州、指定都市へ S45 第14次地方制度調査会 「大都市制度に関する答申」 S47 札幌、川崎、福岡、指定都市へ	S38 左記答申「地方公共団体連合案」を答申 S39 自治省、「地方公共団体連合」法律案要綱を発表 S40 第10次地方制度調査会 「府県合併に関する答申」 同 自治省、府県合併の具体案検討へ S44 関経連、道州制の提唱 S45 日経連、道州制の提唱
④ 安定成長期 S48～H2	S49 地方自治法改正 区長公選制復活 S55 広島、指定都市へ S61 横浜市で大都市フォーラム H 1 仙台、指定都市へ 同 新行革審答申、「地域中核都市」への権限移譲答申	S53 「地方の時代」論～ このころ新たな府県論+府県から市町村への権限移譲 H 1 同左答申、「府県連合」を提案

第二節 指定都市制度の現状

節では、前節でみたような歴史的経過を経て誕生した指定都市制度の仕組みを概観することとする。

1 都道府県と市町村の基本的関係

都道府県と市町村は、旧制度では、前者が後者を一般的に監督するという上下関係にあったが、地方自治法による現行制度では、上下の監督・被監督関係はなく、普通地方公共団体として対等の関係にある。

そして、普通地方公共団体として対等な関係の都道府県と市町村とが、二層構造において、それぞれの基本的性格に従い、役割分担しあって地方行政の執行に当たるとというのが、現行制度における両者の関係である。

地方自治法第2条第4項の規定によれば、市町村は住民に最も身近な第一次の基礎的な普通地方公共団体として、住民の日常生活に直結する事務を包括的、一般的に行うこととされ、「地方自治における市町村優先の原則」が明定されている。(長野士郎逐条地方自治法 P.40)

一方、都道府県は、同条第6項の規定において、市町村を包括する広域の普通地方公共団体又は国と市町村との間に存在する中間的団体として、「広域的事務」、「統一的事務」、「連絡調整事務」及び「補完的事務」を行うこととされている。

「広域的事務」とは、市町村の区域を超える事務であって、数市町村にわたるもの、全県的なもの、あるいは全国的なもので都道府県の区域におけるものすべてをいうとされ、また、「統一的事務」とは、全県的なし全国的に同一の基準によって統一的に処理する必要があるもの、「連絡調整事務」とは、国と市町村との間の連絡、市町村自体の組織及び運営に関する助言等、市町村相互間の連絡あっせんなど、そして、「補完的事務」とは、本来の性格上では、市町村の事務として処理する

ことを妨げないものであるが、個々の市町村が処理することが非効率、不経済又は処理に堪えないものを、都道府県が行うとされている。

政令指定都市（以下「指定都市」という。）も地方自治法上は、基本的には市町村のうちの「市」であり、都道府県との基本的関係は他の「市」と異なるところはないが、同法第 12 章に規定する「特例」の適用を受ける限りにおいて、特別な関係に立つ。

指定都市は、大都市又は大都市行政の特殊性から、地方自治法をはじめその他の個別法により事務配分や行政監督などの面において、一般の市に対する特例が認められているにすぎず、それ以外の点では、一般の市に関する規定が適用される基礎的自治体 - 普通地方公共団体である。

2 指定都市制度の意義と基本的枠組み

指定都市制度は、大都市ないし大都市行政の特殊性ゆえに府県から分離・独立することを主張する大都市側とこれに反対する府県側との永い対立の果てに両者の「妥協の産物」として誕生したと言われるが、制度の趣旨は、基礎的自治体としての市町村と広域的自治体としての都道府県という二層制を前提として、大都市に対して事務、行政監督、組織、税財政などの面で特例を認め、これにより大都市行政の一体的、効率的処理を図ろうとするもので、都区制度と並び「大都市制度」の一つとされている。

指定都市は、地方自治法第 252 条の 19 の規定では、政令で指定される市は人口 50 万以上とされているだけで、その他法令上の指定要件はない。

しかし、これまでの指定経過をみると、人口 100 万程度で、行政能力及び財政能力が整い、移譲事務を適正に処理する能力を有し、行政、経済、文化等の都市機能が充実していること、また人口密度、産業別人口比率等が一定の数値以上で、区制事務を処理する体制が整い、指定都市となることについて、その都市を含む都道府県と意見が一致していること、などが運用上の指定基準であると思われる。

指定都市に対して認められている特例としては、事務配分、行政監督、

行政組織及び税財政など多方面にわたっているが、指定都市制度の基本的枠組みを形作っているのは事務配分と税財政である。

(1) 事務配分についての特例

地方自治法第 252 条の 19 及び同法施行令第 174 条の 26 から第 174 条の 40 の規定により、都道府県（又は都道府県知事その他の機関）が行う 17 項目の事務が指定都市（又は指定都市の市長その他の機関）へ移譲されている。

しかし、17 項目の事務のうち 10 項目については、何らかの形で都道府県（又は都道府県知事）に事務の一部が留保され、また、地方自治法以外の個別法により、住民の日常生活に関係の深い事務も移譲されているが、それらの事務もトータルとしてではなく一部について移譲されているものが多い。

そして、移譲事務全体を通して言えることは、都道府県知事に対する機関委任事務が指定都市の市長に移譲されているものが多いということである。

事務配分の特例の概要（平成元年 11 月現在）

移譲事務の部門	件数	法令上の根拠		事務の性質	
		地方自治法	個別法	機関委任事務	自治事務
民生行政	10	7 (4)	3 (3)	5	5
保健衛生行政	7	7 (4)	—	5	2
都市計画・建設行政	19	3 (2)	16 (7)	16	3
土木行政	10	—	10 (9)	9	1
環境保全行政	6	—	6 (5)	6	—
産業、経済行政	5	—	5 (5)	4	1
文教行政	3	—	3 (4)	2	1
その他	5	—	5 (2)	1	4
合計	65	17 (10)	48 (35)	48	17

(注)法令上の根拠の欄の()内の数値は関係事務の一部が委譲されている件数の内書きである。

(2) 税財政上の特例

都道府県（又は都道府県知事その他の機関）が行う事務の移譲がなされる一方、地方税、地方交付税、譲与税及び交付金、地方債などにおいてもいくつかの財源面での特例が認められている。その概要は、次のとおりである。

財政上の特例

項 目	概 要
1 地方税	
(1) 固定資産税	
① 大規模償却資産に対する課税	一定金額を超える償却資産は都道府県で課税する課税制限規定の適用除外、全て指定都市で課税する。(地方税法 § 349の4、 § 740)
② 免税点の適用	区の区域に所在する課税客体ごとに適用される。(地方税法 § 351、 § 737)
(2) 市民税(均等割)	二つ以上の区に事務所又は事業所を有する場合、それぞれの区ごとに課税される。(地方税法 § 294、 § 737)
(3) 特別土地保有税	課税の基準面積が低く設定されている(当該面積未滿は課税できぬ)。(地方税法 § 595) 指定都市(各区ごとの区域で) :2,000㎡ 都市計画区域を有する市町村 :5,000㎡ その他の市町村 :10,000㎡
2 地方交付税	事務の移譲に伴って、道路の面積、延長等の「測定単位数値」が増加すること、また、行政の権能差による補正等が行われることによる「単位費用」の割増しされることなどによって『基準財政需要額』が増額し、普通交付税の増額要因となる。 (地方交付税法 § 12、 § 13)
3 地方債の取扱い	(地方自治法施行令 § 174)
(1) 起債の1件最低限度額	都道府県並みに事業区分ごとに3,000万円となる。
(2) 起債許可予定額の枠配分	都道府県の総枠配分から指定都市の単独枠配分となる。
(3) 起債等の許可	起債、起債の方法、利率及び償還方法の変更などの許可権者が自治大臣となる。
4 当せん金附証券の発売	公共事業費の財源に充てるため、自治大臣の許可を受けて「宝くじ」の発売ができる。 (地方財政法 § 32、当せん金附証券法 § 4、 § 16)
5 道路特定財源としての譲与税及び交付金	国道及び県道の管理を行うことから、新たな交付、応分の割増等がある。(次表参照)

道路特定財源としての譲与税及び交付金

項 目	原 資	指定都市への交付等の額	市町村への交付等の額
軽油引取税交付金 (地方税法 § 700の 49、同令 § 56の13)	軽油引取税 <道府県税> (地方税法 § 700)	道府県へ納付された額の 9/10を管理する国県道の 面積の割合で按分した額	なし。
地方道路譲与税 (地方道路譲与税法 § 1～ § 2の2)	地方道路税 <国税> (地方道路税 法 § 1～ § 5)	収入額に相当する額の 64/100を管理する国県道 の延長及び面積の割合で 按分した額	収入額に相当する額の 36/100管理する市町村 道の延長及び面積の割 合で按分した額
石油ガス譲与税 (石油ガス譲与税法 § 1・ § 2)	石油ガス税 <国税> (石油ガス税 法 § 1～ § 10)	収入額の1/2に相当する額 を管理する国県道の延長 及び面積の割合で按分し た額	なし。
自動車取得税交付金 (地方税法 § 699の 32)	自動車取得 税 <道府県税> (地方税法 § 699、 § 699 の2)	収入額の3/10に相当する 額を管理する国県道の延 長及び面積の割合で按分 した額	収入額の7/10に相当す る額を管理する市町村 道の延長及び面積の割 合で按分した額
交通安全対策特別 交付金(道路交通法 附則 § 16、交通安全 対策特別交付金等 に関する政令 § 4)	交通反則金 及びその運 用利子	県基準額(交付金の総額× 県係数)の3/4に指定都市 の係数を乗じて得た額	県基準額の概ね1/3

3 府県との関係（監督関係）

先に述べたとおり、府県と指定都市との現行制度における関係は、府県と一般市町村との関係と基本的には異なるところはなく、指定都市も地方自治法第 245 条第 1 項の規定により知事の行政組織・運営に関する技術的助言又は勧告や同法第 246 条の規定による知事の財務関係事務に対する調査などの一般的な知事の監督を受ける立場にある。

ただし、地方自治法の規定により移譲される 17 項目とこれに類する事務や地方自治法制定前の「五大都市行政監督二関スル法律」により特例が認められていた事務などについては、都道府県知事の監督が不要となるか（表 I）、又は都道府県知事の監督に代えて主務大臣の監督を受けるといふ「行政監督の特例」が認められている（表 II）。

行政監督上の特例（平成元年 11 月現在）

表 1 知事の監督を要しなくなるもの

部 門	特例が認められる事務項目	特例の理由
民生福祉	児童福祉施設の設置の届出、施設の廃止又は休止の届出	自治法 17 項目
	身体障害者手帳の返還事由がある旨の通告	
	身体障害者厚生援護施設の実地の監督	
	生活保護施設の設置の届出	
	養護老人ホーム又は特別養護老人ホームの設置、又は廃止の届出	類似その他
	社会福祉施設の改善命令（自治法施行令）	
	社会福祉事業の制限又は停止の命令	
保険衛生	伝染病予防による予防委員の設置の指示	自治法 17 項目
	伝染病予防による清潔方法及び消毒方法の施行等	
	伝染病予防によるねずみ族、こん虫類等の駆除に関する命令	
	伝染病予防による伝染病院、隔離病舎、消毒所等の設置の指示	
	伝染病予防による家用水の供給の指示	
	寄生虫病の予防方法及び治療に関する施設についての指示	
	結核予防法による定期的健康診断実施の指示	
	結核予防法によるツベルクリン反応検査及び定期の予防接種の実施の指示	
都市計画 建設	土地区画整理事業施行地区内の宅地についての換地計画の認可	類似その他
	路上駐車場設置計画を定めるときの承認（個別法）	
水道事業	給水人口 5 万人以下の水道事業に関する改善命令等（自治法施行令）	5 大都市特例
	給水人口 5 万人を超える水道事業の水源の種類、取水地点又は浄水方法の変更であって、当該変更にあつては工事費の総額が 5 千万円以下の事業変更の許可（自治法施行令）	

表 II 知事の監督に代えて主務大臣の監督となるもの

部 門	特例が認められる事務項目	特例の理由
民生福祉	①生活保護施設の設備又は運営の改善、事業の停止及び生活保護施設の廃止の命令	
	②養護老人ホーム又は特別養護老人ホームの設備及び運営に関する報告又は職員の実地についての監督並びに設備、運営の改善命令、事業の停止廃止命令又は認可取消し等	
都市計画建設	①土地区画整理事業計画の認可及び土地区画整理事業に関し必要な報告若しくは資料の提出又は事業の促進のために必要な勧告、助言若しくは援助	自治法17項目
	②土地開発公社の設立、定款変更及び解散の認可(個別法)	
土 木	市道について、道路管理者の処分又は工事等が法令に違反する場合の道路管理者の処分の取消し、工事の中止、変更等の命令(個別法)	
文 教	教育長の任命についての承認(個別法)	
その他	①地方債を起し、又は起債の方法、利率若しくは償還方法の変更の許可(個別法)	類似その他
	②地方交付税の額の算定に用いた資料の検査(個別法)	
	③地方公営企業の経営に関し、地方公共団体相互間で協議が整わなかった場合の斡旋、調停又は勧告(個別法)	
	④地方公営企業債の許可(個別法)	
	⑤地方公営企業の再建企業に対する再建計画の実施状況の監査その他必要な措置(個別法)	

(注)『特例の理由』欄の表示は次のとおり。

- ・自治法 17 項目 = 地方自治法及び同法施行令の規定により事務配分の特例が認められることに伴うもの(自治法施行令)
- ・五大都市特例 = 五大都市行政監督ニ関スル法律において特例が認められていたもの(自治法施行令)
- ・類似その他 = 自治法 17 項目に類するものその他個別法によるもの
(自治法施行令・個別法)

ここで指定都市と都道府県との関係において留意しなければならないのは、機関委任事務についての知事の監督権が指定都市の市長にも及ぶことである。

すなわち、地方自治法又はその他の個別法の規定に基づいて、県知事の事務の一部が指定都市の市長に移譲されているが、その多くが国の機関委任事務であり、機関委任事務について知事の市町村長に対する一般的監督権に関して規定している地方自治法第 150 条等の規定が指定都市にも適用される。そのため、個々の事務について前記の行政監督の特例によって知事の監督を受けないとされた事項を除き、機関委任事務については、一般の市町村長と同様に知事の監督権に服す。

3 指定都市の内部構造

指定都市に対しては、行政組織の面でも特例が認められており、その概要は次のとおりである。

行政組織上の特例

Ⅰ．地方自治法に基づく特例

項 目	概 要
(1) 区の設定	市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例により、その区域を分けて区を設置する。 (法 § 252の20)
①区役所及び出張所の設置	条例で区の事務所(区役所)又はその出張所を置き、それぞれの位置、名称、所管区域を定める。 (法 § 252の20①、②)
②区長の設置	事務所の長として、事務吏員の中から市長が命ずる区長を置く。 (法 § 252の20③、令 § 174の43③)
③区助役の設置	区長の事務を補佐させるため、区助役を置くことができる。(令 § 174の43②、④)
④区収入役の設置	収入役の命を受け、会計事務を掌る区収入役を1人置く。 (令 § 174の44の①、§ 174の45①)
⑤区出納員その他の区会計職員の設置	区収入役の事務を補助させるため、区出納員その他の会計職員を置くことができる。 (令 § 174の46①)
(2) 区選挙管理委員会の設置	市の選挙管理委員会のほか、各区ごとに選挙管理委員会を置く。 (法 § 252の20④、令 § 174の48の①)
①選挙管理委員	市議会で選挙され、任期4年の4名の委員 (法 § 182①、§ 183、令 § 174の47)
②選挙区	市議会議員、県議会議員の選挙区は区の区域となる。(公選法 § 12①、④、§ 15、§ 269)

11. 個別法に基づく特例

項 目	概 要
(1) 人事委員会の設置	都道府県と同じく必置(地公法 § 7①) *人口15万以上の市= 人事委員会又は公平委員会を置く。 *人口15万未満の市、町村=公平委員会必置
(2) 区農業委員会の設置	区ごとに(又は市の区域を分けて)農業委員会を設 け、市農業委員会の所掌事務と同様の事務を行 う。(農業委員会等に関する法律 § 3、§ 35)
(3) 市教育委員会の教育長の 任命	市教育委員会が文部省の承認を得て任命する。 (地方教育行政の組織及び運営に関する法律 § 16 ②、§ 58③)
(4) 指定都市職員共済組合の 設置	地方公務員等共済組合法により設置 (同法 § 3①5)
(5) 地方公務員災害補償基金 事務所の設置	地方公務員災害補償法により設置(同法 § 4)
(6) 地方行政連絡会議への加 入	都道府県及び指定都市をもって組織する同会議 (全国9ブロック)に加入 (地方行政連絡会議法 § 2)
(7) 県公安委員会委員の推 挙	指定都市を含む県にあつては道府県と同様に委員 の数が3人から5人に増加され、5人のうち2人につ いては指定都市の市長が市議会の同意を得て推 薦した者を知事が任命する。(警察法 § 38、§ 39)
(8) 県警察に市警察部の設 置	指定都市の区域内の警察本部の事務を分掌する 市警察部を市の区域に置く。(警察法 § 52)
(9) 児童相談所の設置	「大都市特例」により指定都市にも設置が義務付け られる。(児童福祉法 § 59の4、§ 15)
(10) 教護院の設置	「大都市特例」により指定都市にも設置が義務付け られる。(児童福祉法 § 59の4、§ 35、§ 44)
(11) 消防学校の設置	単独又は都道府県と共同して設置することができる。 (消防組織法 § 26②)

行政組織の面での特例の中心となるのが「区」の設置である。地方自治法第 252 条の 20 第 1 項の規定によれば、「市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認められるときはその出張所を置くものとする。」とされ、法人格を有しないいわゆる「行政区」を設置して、法令上他の機関、組織によって処理することとなっている事務以外の市長の権限に属する事務を処理することとしている。

この区の設置は、大都市行政の一体的処理の要請と住民の身近な行政需要の充足の要請とにこたえるための制度として、区がおよそ市長の権限に属する事務全般にわたって地域的に分掌することとした。

しかし、現実には、指定都市にはその出先機関として区の事務所（区役所）以外に福祉事務所、保健所、清掃事務所などの機関が設けられ、それぞれ独立した業務を行っているため、区の区域で区役所が総合的、一元的に市長の事務を処理するシステムには、必ずしもなっていない。

第三節 諸外国の地方制度

イギリス、アメリカ、西ドイツ、フランスの諸外国では、日本のような画一的な地方制度はあまり見られず、多種多様な地方制度が存在している。そして、同じ国内でも、統治形態の違いや地域の実情により、異なった地方制度を採用しているため、統一的な制度は稀である。

また、一般に、各国の基礎的自治体である市町村の規模・財政能力は、日本の市町村と比べると遥かに小さい。

そのため、最近の各国の傾向としては、地方制度改革が熱心に検討されている。地方自治制度改革で特筆されることは、極めて政治的であり、時の政権担当者の思惑が地方制度に強く影響を与えるということである。

1 イギリスの地方制度について

連合王国であるイギリスは、イングランド、ウェールズ、スコットランドそして北アイルランドの 4 つの地方（国）からなり、各地域には各々独自の地方制度がある。日本で一般にいわれるイギリスの地方制度とは、首都ロンドンがあるイングランドの地方制度である。

最近までイングランドには、ロンドン地域の 34 の（基礎的自治体である）ロンドンバラとロンドン市が 1963 年に一体となり誕生した広域的な自治体 = 『大ロンドン都』と、特別区としての各ロンドンバラとロンドン市が存在していた。

また、ロンドン以外の地域には、市町村の上位機関として広域的自治体である『大都市圏の県』と『非大都市圏の県』が創設されていた。

しかし、1979 年保守党のサッチャーが政権の座につくと、政府は、財政再建の必要から、公共支出のウエイトの高い地方公共団体の改革を行い、1986 年、広域自治体である『大ロンドン都』と『大都市圏の県』を廃止した。

したがって、現在では、約 20 年間続いた『大ロンドン都』の代わりに、各ロンドンバラやロンドン市が特別区から元の一般市（自治体）に戻り、また、広域的な事務は「国」や「市町村」あるいは「民間機関」、「特別公共団体」等がその機能を果たしている。

いずれにせよイングランドでは、広域自治体としての『大ロンドン都』と『大都市圏の県』は廃止され、現在では、二層制の地方構造が一部の地域では、一層制の地方構造へ戻った（非大都市圏の県の地域は、依然として二層制の地方構造となっている）。

イギリスと日本の地方制度改革で大きく異なるところは、こうした『大ロンドン都』や『大都市圏の県』の廃止が、政治的な対立すなわち政府与党である「保守党」と自治体与党である「労働党」の確執により行われたこと、また首都ロンドンが近年の国際都市間競争に生き残るため（一連の都市改造を行うため）に行われた点にある。

2 アメリカの地方制度

アメリカは 50 の州と特別地区からなる連邦制の国家で、州はそれぞれ国家として存在している。したがって、アメリカの地方団体の範疇には州は含まれず、また、地方制度自体も連邦が決定するのではなく、州が独自の判断で決めるものとされている。そのため、各州には、ユニークな地方制度があり、連邦全体を統一する地方制度はない。

一般に自治体には、州より認められた憲章を持つ市町村である「一般地方団体」と、（憲章を持たない）特別の目的や特定事務の実施を目的として組織された特別地方団体がある。

憲章とは、各地方自治体の自治権の範囲や組織あるいは運営方法などを、州議会や自治体が定めるものである。なお、地方自治体の運営方法には、議会主導型や市長主導型の執行部など様々なタイプがある。

一方、自治体とは別に、州の下部機関としてカウンティがある。

なお、日本より早く都市化の状況が進んだアメリカには、広域行政に

対応した仕組みが、すでに存在している。都市地域特有の広域行政としては、公害問題や交通問題への対応、上水道の水源確保など様々な広域的目的を持った『特別区』や『協議会』などがある。

また、大都市自治体の行政組織には行政区制度が見られる。

ニューヨーク市の例を見ると、その市内には 5 つの行政区が設けられ、区には住民選挙で選ばれた区長と区議会がある。区長は、ニューヨーク市の理事会の一員として、市行政に大きく関わり、同時に、区と市政のパイプ役にもなっている（なお、この区長制度は近い将来廃止されることとなった）。そして、区には、区をさらに細分化した区域に『コミュニティ』という組織が存在し、区域内の公共事業や土地利用計画などについて、広く住民から意見聴取ができる仕組みが作られている。

3 西ドイツの地方制度

西ドイツは、8 つの広域州と 3 つの都市州からなる連邦国家である（1990 年 10 月 3 日ドイツ統合以前）。

西ドイツの地方制度は、アメリカと同様、州の所掌とされているため、各州は独自の市町村法、郡法、地方税法を定めている。

また、各州の地方制度は、先の大戦で西ドイツを分割・占領した諸国の地方制度がベースとなっており、州によってはイギリス的であったり、アメリカ的であったりしている。そのため、西ドイツでも、州ごとに異なった地方制度が見られ、二層制あるいは三層制、四層制の地方構造となっている。

西ドイツの基礎的自治体 = 市は、自治行政として、一般に地区開発や道路、下水道、学校等の維持管理を行っており、また、連邦や州から委任された統一のあるいは画一的な事務も行っている。

郡のある州では、郡は州の下級行政機関であると同時に、自治体的性格をもっており、市町村域を越える広域的な事務や市町村事務の補完的機能を果たしている。

そして、個別の市町村では有効に処理しきれない行政事務について

は、市町村の共同処理として（かなり以前から）行われている。その方式としては、行政協定方式や組合方式、市町村連合、広域地方団体連合等が見られる。

一方、大都市には、行政区制度がある。行政区には、大都市行政の一体性と統一性を確保しながら行政の分権化・民主化を図るため、区議会が設けられている。

区議会には（各都市によって、その内容は異なるが）、一般に、課税権や財政権はないが、区に関わる主要な事業計画を市が計画決定する前に、意見表明できる機会が与えられている。（バーデン・ヴュルテムベルク州のシュトゥットガルト市の区議会では、市が決めた当該区の事業計画に反対の場合、区議会議員三分の二以上の多数決により拒否する権利が与えられている。）

4 フランスの地方制度

フランスは伝統的に中央集権的性質の強い国で、また、多くの市町村は、日本あるいは諸外国の市町村と比べ、規模・財政能力の面で、はるかに貧弱であるといわれている。

それはフランス革命以後のナポレオン一世の治世からで、革命の前後地域に存在していた共同体が、そのまま規模の大小にかかわらず、一律に市町村（コミューヌ）として認められ、ほとんど変化なく今日まで至っているためである。

一方、フランス革命の際、市町村の創設と同時に、国の行政区画として作られた県（デパルトマン）は、市町村行政の補完的機能も担ってきた。

県は、もともと国の機関であり、その主体も官選知事であった。中央集権の強いフランスで、しかも官選である知事は幅広い権限と強い力をもっている反面、市町村には、ほとんど権限がなかった。（首都パリとて例外ではなかった。）

したがって、市町村は、規模・財政能力の貧弱さをカバーするため、（また、県が対応しない行政分野で）市町村間の組合や都市区、あるいは都市圏共同体等を創設し行政需要に対処してきた。

都市区とは、人口急増地区に設置される事業体で、主に電気・ガス・上下水道事業等に利用されている。都市圏共同体は、四大都市に設置が義務付けられた広域的連合組織で、中心都市は周辺都市と共同で、一体化した都市計画や公共施設、公共投資などを行ってきた。

歴代の政権担当者は、地方自治制度を強化するため、幾度となく市町村合併等を試みたが、ことごとく失敗に終わり、今では市町村合併は政治的タブーとさえなっている。

しかし、地方制度改革＝市町村強化は、保守革新を問わずフランス政府の永年の悲願で、1975年には地方制度改革の第一歩としてパリ市長の公選制が行われた。

その後、ミッテランが大統領になると、一連の地方制度改革が始まった（現在も進行中である）。1982年に、パリ、リヨン、マルセイユの三大都市の行政区に、新たに区議会が設けられ、ある程度の予算執行権限が与えられた。さらに1983年には地方制度改革が行われ、地方制度は、州（レジョン）、県（デパルトマン）、市（コミューヌ）の三層制の地方構造となり、同時に、全ての県知事が官選から公選（県議会議長が知事となる）となり、地方自治の民主化が進んだ。

なお、州は、直接的な行政サービスは行わず、主に広域的な産業経済の計画あるいは文化政策を行うようになった。

以上のように、フランスの地方制度改革は200年前のフランス革命直後の体制から徐々に変化しており、この先どう展開するかは不明であるが、事態の推移を見る限り、さらにドラステクな改革へ進むものと思われる。

（注）諸外国の地方制度の詳細については第三部資料編を参照のこと。

第2章 指定都市制度と府県機能の現状

第二章 指定都市制度と府県機能の現状

はじめに

前章では、大都市制度の歴史のなかから現行指定都市制度のしくみ、枠組みを紹介した。これを受けて本章では、そうしてできた指定都市制度が実際にどのような役割を果たしているかについて、1)指定都市制度の問題点、2)指定都市制度の実際 3)指定都市誕生の実際、4)指定都市と府県の事務事業の実際、5)指定都市の類型と府県との関係、6)指定都市制度と府県との関係(まとめ)の順に検討を行う。

第一節 指定都市制度の問題点

1 指摘される問題点

指定都市制度の実際と府県との関係に関しては、しばしば次のような問題点が指摘されている。

ア．指定都市特例の不十分さと制度の意味

指定都市が論じられるとき、ほとんどの論者が指定都市の権限、財源の特例が不十分だということを指摘している。確かに、前章で取り上げたとおり、その制度内容をみただけでも中途半端だという印象は否めない。しかし他方、大規模都市の多くが指定都市をめざし、国への陳情合戦や周辺市町村の合併まで行った例もある。実際のところ指定都市制度とはどのような意味、魅力を持っているのか、明確でないところがある。

イ．府県と指定都市の二重行政、二重監督

大都市と府県の関係について従来から指摘されてきた点は、府県と大都市の行政が重複しており、行政の無駄、効率的運営や行政責任の不明確化を招いているという点である。特に、福祉行政や消費

者行政など対人的行政や、公共施設やサービス提供の分野において、こうした傾向が著しいことが指摘されるが、実際にどうなのか、一般都市と比較してそうした傾向が顕著であるのか、その原因はどこにあるのか等が問題になろう。

ウ．指定都市区域における府県機能の稀薄化

指定市の権限・財源特例や、指定都市の行財政能力の高さから、府県は指定市区域において中途半端な施策展開しか行えず、その機能ないし存在意義が稀薄なものになっていると指摘される。このことは、府県側からすれば、十分な行政展開しかできないことへの不満となるし、指定都市側からすれば、負担（税）に見合う行政が行われないことへの不満につながる。はたして指定市域において、府県はどれだけの行政を行い、どのような役割を担っているのか、実態に即した検討が求められている。

エ．指定都市・府県間の連絡調整の不足

指定都市の行政監督上の特例や指定都市の行財政能力の高さから、府県は指定都市に対する補完機能や連絡調整機能をそれほど有していない。そこから、両者の間では連絡調整や情報交換の機会が少なく、行政展開の不統一や無駄を招いていることが指摘される。この点についても、両者の行政上の調整、交渉の実態、共同事業の有無等について、調査する必要があるだろう。

オ．指定都市・府県間の対立意識、あつれき

上記エと関連するが、一般に指定市と府県の組織や職員の間には、対立意識やあつれきが生じやすいと言われている。おそらく、指定都市側には“府県並み”という意識が強く、府県の関与を不要な介入と考えがちなのに対し、府県側は指定都市も基本的にはひとつの市町村との意識があり、指定都市が他の市町村ほど府県の指導や意向に従順でないことに不満を持つことから、こうした意識のズレやあつれきが生じるのではないかと思われる。双方の職員から愚痴まじりに漏らさ

れるこうした問題も、実は制度に内在する問題点といえそうである。いずれにしても、もつれた糸をどこから解きほぐせばよいのか、あるいは互いにどう“付き合え”ばよいのか、行政現場にとっては軽視できない問題となっている。

2 検討テーマの設定

以上の問題点から出される検討テーマを整理しておこう。

ア．指定都市制度の現実的意味

指定都市に下りている権限と財源は、行政全体のなかでどのくらいの意味と重みを持っているか

指定都市は一般の都市自治体と比べて財政面、人員面でどのような差異、特徴を持っているか

指定都市には制度上の特例以外にどのような意味があるか

イ．指定都市と府県の二重行政

指定都市と府県の事務の競合ないし混在化はどのような分野において、どのくらい見られるか

競合ないし混在化の原因はなにか、どちらが本来の領域から“はみだし”ているのか

ウ．指定市区域における府県の機能

府県は指定市区域内でどのような行政を担当し、どのような機能を果たしているか

府県と指定都市の事務分担はどのような考え方に基づいているか
府県の機能は今後どうあるべきか

エ．指定市・府県間の連絡調整

指定市と府県間の協調・連携のしくみと実情はどうか

事務事業執行上の連絡調整や情報交流は十分にされているか、十分でないとするならばその原因はなにか

オ．指定市・府県間の協調関係

両組織間に対立意識がみられるか、どのような場面に現れているか
指定都市と府県の共同事業の現状はどうか
両者の意識のズレはどこからきているか

第二節

指定都市制度の実際

1 事務特例の意味、重み

前章第2節で紹介したとおり、指定都市の特例事務は65件で、しかもそのうち45件、約70%は関係事務の一部が移譲されているにすぎない（P69、表「特例の概用」参照）。府県の有する法令上の事務は数千に及ぶことが予想されるから、事務の数え方による差異や一つの事務の“重さ”の問題を考慮しなければならないとしても、指定都市特例は府県事務のごく一部が移譲されているにすぎないといえる。

指定都市の算定によれば、大都市の事務配分の特例に基づく経費の総額は、昭和57年度予算において1,623億円とされている（後掲図2参照）。当時の指定都市歳出総額が47,623億円（昭和58年度決算）だから、そのおよそ4%にとどまっていることになる。

また、指定都市特例の持つ重みの一例として、川崎市が指定都市に移行する際に行った試算がある（次ページ表1、昭和45年度基準、巻末参考文献）。やや古い資料だが、これによれば、指定都市の特例により必要となる歳出額を3,190,748円と見込んでおり、当時の当市の一般会計歳出額32,023百万円（昭和43年度決算）のおよそ1割増となっている。また、必要となる増加職員については、263名と見込んでおり（同文献）これは当時の当市職員約7,000名（昭和44条例定数）のうちおよそ4%に当たる。そして、この財政支出や人員増加の分野別の内訳を見ても、指定都市特例が土木や民生、教育の部門に偏っており、大都市行政全体を強化するものではないことが伺われる。

表 1 川崎市の指定都市移行に伴う歳出試算

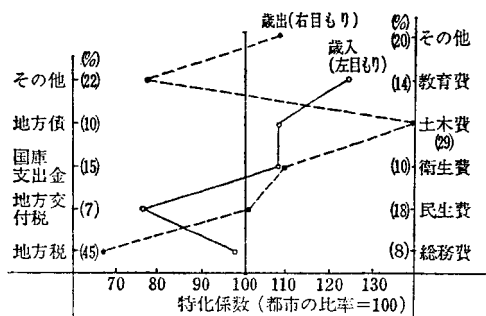
歳 出 科目	金額	財 源 内 訳			
		国庫支出金	県支出金	その他収入	一般財源
1 民生関係	279,415	140,021	△63,145	13,317	189,222
2 衛生関係	26,289	10,152	△1,888	6,189	11,836
3 土木関係	2,542,541	952,674	—	114,628	1,475,239
4 教育関係	221,857	—	—	—	221,857
5 人事委員会関係	22,216	—	—	—	22,216
6 選挙管理委員会関係	14,430	660	—	—	13,770
7 区役所関係	34,000	—	—	—	84,000
歳出合計	3,190,748	1,103,507	△65,033	134,134	2,018,140

(出典)「新しい川崎の誕生」(文献)

また、指定都市の行財政の規模を一般都市と比較してみよう。

後掲表4(P92)は、市町村の住民一人当たりの歳出額を比較したものである。これをみると、大都市(指定都市)の歳出額がもっとも高く、次いで町村、一般都市、特別区の順となっており、指定都市と一般都市との差はしだいに縮まっているものの、なおおよそ1.5倍の差がある。その目的別割合を下図1にみると、やはり土木、衛生が高く、教育、総務が相対的に低くなっており、指定都市特例の意味が財政面に反映していることが伺われる。

図 1 大都市の歳入歳出の主要項目の
都市財政との比較(昭59、決)
()は昭59、比率



(出典)船場正富「大都市財政と指定都市」(文献)

このことを人的措置の側面として住民千人当りの職員数でみると、表2のとおり、一般行政部門の職員数では、指定都市 6.24 人に対し、一般都市が 5.71 人でおよそ 1.1 倍であり、教育、消防等の特別行政部門や公営企業等を含めた総職員数では指定都市 13.49 人に対し一般都市 10.35 人でおよそ 1.3 倍となっている。

表2 市区町村別職員数と住民千人当りの職員数

	人 口	職 員 数	
		一般行政職	総職員
指定都市	17,495千人	109,204(6.24)	237,306(13.49)
一般市	67,296千人	384,439(5.71)	696,374(10.35)
町 村	28,160千人	235,190(8.35)	357,787(12.71)
特別区	8,098千人	58,618(7.23)	81,998(10.13)

()内数字は、住民千人当り職員数

人口は、全国市町村要覧(1989.3現在、千人以下切り捨て)により、職員は、平成元年地方公共団体定員管理調査結果(自治省行政局公務員部公務員第二課、1989.4現在)による。

このように、指定都市の行財政規模を財政面と人事面で一般都市と比較してみると、およそ 1.05 倍から 1.5 倍といった数字を拾い出すことができる。では、この 1.05 倍から 1.5 倍の差は、どのように説明できるだろうか。仮説であるが、指定都市特例による法令上の事務の拡大自体は、指定都市の算定や川崎市の試算のとおり、およそ 1.05 倍から 1.1 倍程度であるが、大都市は交通対策や公害対策、都市整備等の行政需要が拡大すること、高い財政能力から任意的な事業にも力を入れていることなどから、特例にない法令外の事務事業が拡大し、一般都市との間に特例以上の格差が生じたものと考えられる。そして、一般職員数における格差の 1.1 倍は、大都市行政のスケールメリット(たとえば総務部門の縮小)によって、相殺された数字と考えられるのではないかと。

制度上の特例自体はさほど大きな意味を持っていないが、指定都市行政は大都市の社会的需要に合わせて實際上規模を拡大しているのだと説明することができよう。

2 財源特例の意味、重み

前章第二節でみたとおり、財源の特例も必ずしも十分なものでない。

前述の指定都市の算定によれば、事務配分の特例に伴う一般財源上の所要額は 1,623 億円であるのに対し、税制上措置されている額は 673 億円で、所要額のおよそ 40%にとどまっているという（下図 2 参照）。

この算定は、地方交付税の基準財政需要額の増額などすべての財源特例を含んでいないようであるが、主たる道路目的財源が

この程度なのである。また、前出の川崎市の試算では、財源特例による歳入増加額を 3,382、

811 円と見込んでおり、事務特例に伴う歳出増加額 3,190,748 円とほぼ見合うもの（差引き 192,063 円の歳入増）とされていた（右表 3 参照）。この歳入見込みのうち国庫支出金の増額がもっとも大きく、次いで軽

油引取税交付金、地方道路譲与税、地方交付金の順となっており、国庫支出金を除くと、財源特例が全体に不十分なものであり、また道路目的財源に偏っ

図 2 大都市の事務配分の特例に伴う税制上の措置不足

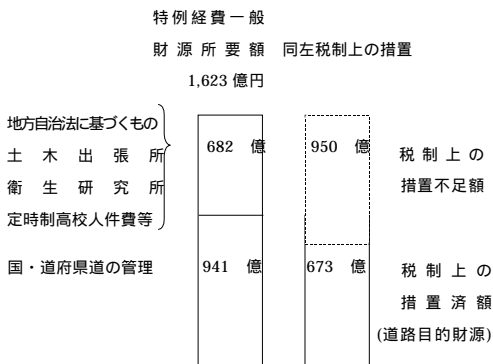


表 3 財政収支試算総括表

歳入	科 目	金 額
1	地方道路譲与税	458,144
2	石油ガス譲与税	85,290
3	軽油引取税交付金	1,009,155
4	自動車取得税交付金	206,906
5	交通安全対策特別交付金	49,404
6	地方交付税	345,926
7	国有提供施設等所在市助成交付金	6,650
8	国庫支出金	1,103,507
9	県支出金	65,033
10	その他収入	135,134
11	宝くじ収入	48,728
	歳入合計	3,382,811

出典：「新しい川崎の誕生」

ていることが裏付けられる。

次に、ここでも指定都市と一般都市の財政規模を比較してみると、歳出額と同様、指定都市の歳入は一般都市のおよそ1.5倍となっている（下表4参照）。その内訳を一般都市と比較すると、指定都市の歳入は国庫支出金と地方債の割合が大きく、地方交付税の割合が比較的小さい（前出図1）これをみても、指定都市特例による財源はごく小さな割合にとどまり、事実上、国庫支出金や地方債で拡大する財政需要を賄っていることが推測される。もっとも、こうした状況は、各指定市の状況によってかなり差があることに留意すべきだろう。

表4 市区町村別歳入歳出額及び人口千人当り歳入歳出額

	人口	歳入額	歳出額
指定都市	16,617千人	6,170,464(371.3)	6,097,787(367.0)
一般市	68,174千人	16,891,122(247.8)	16,360,455(240.0)
町村	28,160千人	8,985,778(319.1)	8,637,177(306.7)
特別区	8,098千人	2,266,728(279.9)	2,156,897(266.3)

（ ）内数字は、人口千人当り歳入歳出額、単位は百万円

人口は全国市町村要覧（1989.3現在、千人以下切り捨て）により、歳入歳出額は平成2年度地方財政白書（昭和63年度決算額）によった。なお、仙台市は一般市に含む。

以上みてきたように、指定都市の行財政上の特例は実際にはさほど大きな意味を持たず、せいぜい行政全体の1割程度を占めるものにとすぎないが、ただ指定都市行政は、大都市の行政需要の拡大に合わせて任意的な行政領域を拡大し、その役割、規模を大きくしているのだということが出来る。

3 その他の特例の実際

前章第二節で述べたとおり、指定都市の特例としては、そのほかに、行政監督上の特例と行政組織上の特例がある。

ア．行政監督上の特例

行政監督上の特例については、事務特例と同様、一部の事務について例外的に認められているにすぎず、いわゆる二重監督を解消するほどの効果は持っていない。ただ、指定都市と府県の連絡調整の機会の少なさをさらに助長している面は否定できず、地方自治の二層制からすれば、逆にこうした特例措置自体が少なからぬ問題を持っている。この点については、第三章及び第四章（第四節）で検討する。

イ．行政組織上の特例

行政組織上の特例については、主に行政区のあり方が問題になる。行政区について、地方自治法は、条例による行政区の設置と位置、名称、区域の決定を定めるだけであり（法 252 条の 20）、これを受けた施行令も市長による区長任命や区の助役、収入役等の設置などについて定めるだけで（令 174 条 43 外）、区の規模や事務内容については特段の定めを設けていない。この点をとってみても、現行指定都市制度の立法者は、区のあり方に比較的無関心であったことが伺われるのであるが、その結果、現実に行政区の規模や事務権限、住民参加のしくみは、各指定市によってかなりの差異が生じている。

次表 5 は、各指定市の行政区の人口規模をまとめたものである。このように、区の規模については、大阪市のように比較的小範囲に区を設置しているところもあれば、札幌市のように大きく分けているところもある。また、名古屋市のように行政区の規模を比較的均等に行っているところもあれば、横浜市のように格差が大きいいところもある。もちろん地形上の問題とか、過去の経緯、人口の増減等の様々な事情もあるが、行政区の適正規模については検討の余地がありそうである。また、行政区の事務権限や内部機構も市によって様々となっている。この点については、第四章で詳しく検討する。

表5 行政区の人口規模

1990/3/31 現在

	5万 未満	5～ 10万	10～ 15万	15～ 20万	20～ 25万	25～ 30万	30万 以上	各 計	区 平均人口
札幌市			1	1	2	3		7	229,797
仙台市			2	2	1			5	175,726
横浜市		1	4	4	5	1	1	16	197,046
川崎市			2	5				7	161,136
名古屋市		3	8	5				16	131,330
京都市		5	3	2	1			11	128,616
大阪市	1	12	6	5				24	105,644
神戸市			5	3	1			9	158,461
広島市	1	7						8	131,146
北九州市		3	1	1	2			7	147,103
福岡市			3	2	2			7	167,020
計	2	31	35	30	14	4	1	117	149,518

第三節

指定都市誕生の実際

1 指定都市の要件

(1) 現行指定都市誕生の経過

現在、11 の市が指定都市となっている。このうち大阪、名古屋、横浜、京都、神戸の 5 市については、戦前からの大都市であり、昭和 31 年の制度誕生とともに指定都市となっている。むしろ指定都市制度自体がこれら五大市を特別に扱うための制度であり、それ以外の都市を指定することは想定されていなかったといわれている(文献)。つまり、指定都市制度は、一般的、普遍的な大都市制度として生まれたものではないのである。

ところが、都市化の進展とともに人口百万規模の大都市が生まれけると、指定都市制度もその性格を変える。その転機となったのが、昭和 38 年の北九州市の指定である。北九州市は有力 5 市の対等合併によってできたいわば連合都市であり、工業化によって成長した特異な大都市であった。この指定都市移行についてはいろいろな議論がなされたが、規模能力において従来の五大都市に匹敵する都市ができた以上、これを指定しないことは合理的理由に乏しいことから指定都市とされた。この北九州市の指定の時点で、「既存の指定都市と社会経済の実態において同様な大都市が形成された場合は、これを指定都市とする方針が定立された」といわれている(文献)。

こうしてその後、昭和 47 年の札幌、川崎、福岡の 3 市、昭和 55 年の広島市、そして平成元年の仙台市と、次々と指定都市が誕生する。こうした経過のなかで、指定都市制度はしだいに一般的な大都市制度として定着したとされている。

(2) 指定都市の要件

指定都市の法律上の要件は、すでに述べたとおり人口 50 万以上とされているだけで、特別の基準はない。しかし、この制度が当初五大市を予定して設けられたことから、運用上、社会経済的にみてこれに匹敵する大都市であることが指定の基準とされている。

この指定基準については、自治省関係者も多く参加していたある研究会の報告書において次のように記されている（文献 ）。

旧五大市以外の指定に当っては、…（中略）…政府内部の資料としても、指定都市の基準というまでのものではなく、指標的なものが個々のケースについて検討の材料として用いられたというのが実情に近く、しかも、その指標的なものについても、明確にある特定の文書等に限定し難いものであるが、政府の国会答弁、若干の資料、関係者の説明等をもとに大よその整理をしてみると、次のようなことが一応“運用上の指標”とされていたとみることができるであろう。

1 概括的な指標

- (1) 実質的な指標…指定都市の事務を適切かつ効率的に処理することができる能力を有する都市であること。
- (2) 比較的な指標…規模能力において旧五大市に比べ遜色のない都市であること。

2 主な判断要素

人口等の規模	都市的形態・機能
行財政能力	地元の意向

3 具体的な判断の指標

- 人口はおおむね 100 万程度あること。
- 人口密度は 2,000 人/km²はあること。
- 第 1 次産業就業人口が全就業人口の 10%以下であること。
- 都市的形態・機能を備えていること。

行財政能力を備えていること。

その都市の希望があり、所在府県の意思と合致すること。

その他地域的一体性があること等

このように、指定都市の要件という重大な問題が、基準として定立されたものがないばかりか、その検討指標すら「政府の国会答弁、若干の資料、関係者の説明等」を探りながら推測されているという状況は、この制度の特殊性、跛行性を示すものであるとともに、わが国地方自治の官治的性格を象徴的に表す事象であるように思われてならない。

(3) 指定都市要件のあり方

指定都市の要件をめぐるっては、大きく分けて 3 つの方向において議論がなされている。

第一は、指定都市要件とくに人口基準が厳しすぎるので、これを緩め、指定を拡大すべきだという議論である。このなかにも、法律の要件である「人口 50 万以上」という基準を厳格に適用すべきだという運用改善論と、さらに人口 30 万以上の都市等にも指定枠を広げるべきだとする立法論がある。いわゆる第二政令指定都市構想も、この一種といえよう。こうした「指定都市枠拡大論」の内容および是非については、第三章第二節で検討する。

第二は、従来、指定要件のなかでも人口要件が主たる要素とされていたのに対し、大都市にふさわしい都市的機能をより重視すべきだという議論である。この都市機能重視論は、たとえば昭和 55 年当時人口約 90 万であった広島市が指定都市移行をめざして運動を行った際に主張されたといわれている。すなわち広島市側は、「ブロックの中核都市として都市機能面で既存の政令市に劣らないほど中枢管理機能が集積している都市は、人口が 100 万に多少達していなくても、将来人口が確実に増えるという見通しがあるのであれば、昇格を認めるべきではないか、人口は付随的要素とすべきではないか」と主張したという(文献 参照)。

第三は、前述したとおり、指定都市の指定基準が不明確であり、中央官庁の恣意的な運用のおそれがあることを指摘して、基準の明確化を主張する議論である。たとえば成田頼明氏は、「自治省が定めている指定都市の指定基準を、今後は法令上の基準に格上げすべきであり、政治的な力関係や運動の強弱で指定の可否がきまるような誤解を与える方式は改めた方がよい」とされている。

誕生後 34 年経過した指定都市制度であるが、“定着した制度”というには、なお多くの問題を抱えているという印象をぬぐえない。

2 指定都市誕生までの経過～ケース・スタディー～

次に、具体的に指定都市となったいくつかの事例を追い、指定都市誕生の現実と指定都市制度の意味を探ってみよう。

(1) 川崎市の場合

(以下の事実経過は、川崎市『新しい川崎の誕生・指定都市への記録』s48.3 文献 によっている。文中年表も同じ。)

川崎市の指定都市移行が決定したのは、昭和 46 年 8 月 24 日の閣議である。正式移行は翌 47 年 4 月 1 日、札幌市、福岡市と同時移行である。しかし、川崎市が指定都市“昇格”をめざして運動を始めたのは、昭和 38 年からであった。まず、市長が指定都市実現の希望を述べ、それを受けて市議会で質問が出始めるようになる。続いて、大臣、首相レベルで昇格の可能性が語られている(以下、次年表参照)。

指定都市実現が一挙に現実味を帯びたのは、昭和 45 年 1 月、自治省が三市指定の方針であるとの新聞報道が出されてからであった。さっそく三市市長は会談し、互いに緊密な連携を図って活動していくことで一致し、「三市連絡協議会」を設置する。また市では、総務局に「指定都市準備室」、市議会に「指定都市問題調査特別委員会」をそれぞれ設置し、行政区案など指定都市移行に伴う諸問題の検討を詰めている。

その間、三市長や助役は、自治大臣や自治省行政課長等に会い、早

期指定を陳情したり、各種のレクチャーを受けている。また、県との調整は、指定都市実現がほぼ確定的となった昭和46年3月頃から、主として事務レベルを中心に事務移行に伴う諸問題について行われ、知事に対する正式の協力要請は指定直前の昭和46年6月中旬であった。県側は当初から「川崎市民が強く望むなら協力する」との姿勢をとっており、県議会からは指定都市移行賛成の意見書も出されている。

川崎市における指定都市誕生の主な経過

S38.5.1 金刺市長、「2年後の国勢調査をチャンスに特別指定都市と区制の実現を図りたい」と発言。

S41.6.19 自治大臣、「川崎市は指定都市の資格がある」と発言。

S42.6 県知事、県議会において指定都市実現への協力姿勢を表明。

S43.3 川崎市第2次総合計画に「指定都市の実現」の章を盛り込む。

5.16 佐藤首相、国会で「川崎市は人口、財政など都市の活力からみて指定都市とすべきだろう」と答弁。

S45.1.27 朝日新聞、「川崎・札幌・福岡指定都市に昇格へ」の報道

2.20 三市市長が会談。緊密な連携で活動していくことで一致。

3.16 自治大臣、「三市の来年4月の同時指定ありうる」と答弁。

4.17 三市市長会談。事務レベルの三市連絡協議会設置を申し合せ。

5.1 川崎市、総務局に「指定都市準備室」を設置。

5.8 三市、「指定都市推進事務連絡協議会」を結成。

6.22 市議会、「指定都市問題調査特別委員会」を設置。

6.26 三市長、自治大臣を訪問し「早期指定」を要望。

...この間、指定都市準備室、市議会調査特別委員会を中心に指定都市移行に伴う諸問題の検討、審議続く...

S46.1.5 自治省意向として「三市は7月1日頃指定」との新聞報道

4.26 川崎市長に伊藤三郎氏当選

5.15 総務局長、県地方課長と県市連絡会設立の打合せ。

- 6.17 市長、県知事と会見。行財政上の援助協力方要請。
- 6.29 市議会、「政令指定都市の指定に関する意見書」可決
- 7.5 県知事、県議会にて川崎市の指定都市実現に協力を表明。
- 7.14 県議会「川崎市の政令指定都市の指定に関する意見書」可決
- 8.24 閣議にて3市の指定都市移行決定（昭和47年4月1日施行）
- 8.28 指定都市政令公布さる。

S47.4.1 指定都市移行。県市調印式。記念式典。市民のつどい等。

(2) 広島市の場合

（以下の叙述は、中川徹「政令指定都市と合併問題」都市問題 79 巻 11 号、1985.11 文献 によるところが大きい。）

広島市が指定都市となったのは、昭和55年4月1日である。しかし、その構想は、すでに昭和45年5月の市議会において広域合併問題と結び付けて明らかにされたという。

その後、昭和47年には、自治省に対して指定の基準及び自治省の意向について質問したところ、自治省行政課長から、国調人口が85万程度となれば指定を考慮する、指定は昭和50国調が目安となるが、広島の場合はいわゆる北九州方式（合併により100万）として考えればよい、

他都市（堺、尼崎、東大阪）との関係から昭和50年国調前に広島市のみで運動した方が有利、との回答があったという。

このような指定都市への移行を目標として、広島市は周辺町村の合併を積極的に推進する。昭和46年の沼田町を皮切りとして、昭和50年までに実に13町村の合併編入を実現、この昭和45年から昭和55年までの5年間で広島市の人口は541,998人から増、増加率は

● 広島市人口の推移 ●

昭40	504,245	—
昭45	541,998	(7.5)
昭50	852,611	(57.3)
昭55	899,399	(5.5)
昭60	1,044,118	(16.1)
平1	1,049,168	(0.48)

（カッコ内はその間の増加率%を示す。平1は4月1日自治省調査、他は10月1日国調による）

57.3%となっている。

この人口急増作戦にはかなりの無理をした面もあり、さまざまな問題を生じさせた。例えば、矢野町と船越町では住民投票の請願、リコールも見られたという（ともに不成立。昭和 50 年合併）。さすがに見かねた自治省側も、昭和 48 年に行政課長の見解として、指定都市になるために合併を急いでいるという感があり、住民感情及び未合併町に与える影響も多く慎重に対処すべきである、合併が進み人口要件ができたというだけでは指定するには問題がある、と指摘している。

このように指定都市の人口要件に悩んだ広島市では、他方において、指定都市の指定に当たっては人口規模よりも都市機能すなわち都市の質で判断すべきだという都市機能重視論を展開する。これに対し、従来どちらかといえば都市規模重視論が有力だった自治省内部でも、しだいにブロックの中核都市として中枢管理機能が集積している都市については人口要件を緩和するという折衷的な考え方に変わっていったという。そして、こうした自治省への働きかけについては、当時自治省財務局から迎えられていた市助役が大きな役割を果たしたという。（文献 P 5 8）

広島市の指定都市移行に関するもうひとつの特徴は、広島県が一貫してこれに協力、援助する姿勢をとったことである。このことは、当時の宮澤弘県知事が自治省出身であり市町村の機能強化に力を注いだ人であったという個別事情のほか、中国地方のブロック圏の中核都市として広島市が強化されることは県としても望ましいという事情があったからと考えられる（第五節参照）。

広島市における指定都市誕生と町村合併の経過

< 指定都市への動き >

- S45.5 市議会で指定都市構想出る。
- S47 市、自治省に対し指定の基準及び自治省の意向について質問。

< 町村合併の進行 >

- S46.4 沼田町合併編入
- S46.5 安佐町 "
- S47.8 可部町 "

S51 自治省行政課長、広島市の都市的 一体性、人口規模等の問題を指摘	S478 祇園町 "
S52.1 自治省関係課協議会で公式折衝	S48.3 安古町、佐東町、高陽町、瀬野川町 "
3 市長、市議会にて昭和 55 年 4 月 指定都市移行を表明	S48.10 白木町 "
12 第 2 回自治省関係課協議会	S49.11 熊野磯村、安芸町 "
S55.4 指定都市移行	S50.3 船越町、矢野町 "
	S60.3 五日市町 "

注) 中川前掲論文及び平成元年度市町村要覧により作成

(3) 仙台市の場合

(以下の叙述は、根本俊雄「政令指定都市と広域合併 - 指定都市移行をめぐる仙台圏合併構想を中心に - 」金沢女子短期大学紀要『学葉』第 29 集・第 30 集、1987,1988 文献 によるところが大きい。)

仙台市が指定都市に移行したのは現行指定市の中でもっとも新しく、平成元年 4 月 1 日のことである。これにさかのぼることおよそ 12 年、昭和 52 年に市内部に指定都市調査室が設置され、指定都市移行をめざす動きが本格化している。この指定都市への動きが急展開するのは、昭和 59 年 12 月の市長選挙により自治省出身で宮城県副知事だった石井亨氏が当選してからといわれる。石井氏は、翌 60 年 4 月に知事と協議し、市制 100 周年に当たる昭和 64 年 4 月の指定都市移行を目標とすることで合意、移行に向けたスケジュールをつくった。

このスケジュールの中には、昭和 63 年 3 月までに近接する泉市、宮城、秋保両町の 1 市 2 町を合併することが盛り込まれていた。当時人口 70 万

昭 50	615,473	-
昭 55	664,868	(8.0)
昭 60	700,254	(5.3)
	(泉市: 124,216)	
	(宮城町: 27,694)	
	(秋保町: 5,171)	
平 1	896,238	(28.0)

(カッコ内はその間の増加率%を示す。
平 1 は 4 月 1 日自治省調査、他は 10 月 1 日
国調による)

の仙台市としては、東北地方における中枢管理機能の高い集積度を背景として都市機能論に立脚して指定都市移行の意欲をにじませつつ、他方、人口要件を満たすために周辺市町との合併を企図したのである。

しかし、周辺市町の合併への道のりは平坦ではなかった。

泉市では、昭和 61 年 4 月の仙台市からの合併協議申し入れを受けて、「泉市を考える会」など合併に批判的な 3 つの市民団体が誕生、激しい反対運動を展開する。翌 62 年 9 月の仙台市との合併協議会の終了を経て、10 月、合併賛成派が多数を占める市議会において、保守系議員が合併の可否を住民投票で決めるという条例案を提出、「守る会」も条例制定を求める 3 万 8 千の署名を集める。条例制定は市議会で否決されたものの、市長から「民意把握のため住民アンケートを実施したい」との提案があり、11 月に規則制定によって住民投票が実施される。結局、僅差で賛成多数となり、翌 63 年 1 月に合併調印となるが、合併をめぐって住民投票が行われたのは極めて異例のことであった。

そのほか、宮城町でも「宮城町合併問題を考える会」が結成され、賛成派が多数を占める市議会に対し住民投票の条例案を請求するとともに（否決）、議員のリコール運動を展開し、相当の賛成署名を集めたという（不成立）。秋保町の場合も、同時期、市民グループにより住民投票条例制定の直接請求がなされたほか（否決）、町長のリコール運動に発展、僅差でリコール不成立という展開が見られた。

結局、昭和 62 年 11 月に宮城町と、翌 63 年 3 月に泉市、秋保町と、それぞれ合併が成り、63 年 9 月の閣議で仙台市の指定都市移行が決定することとなる。しかし、この間、周辺 1 市 2 町を巻き込んで展開された合併問題は、指定都市とはなにかという問題を住民の視点から考え直してやることを教えているように思われる。

仙台市における指定都市に至る経過

S52. 市、指定都市調査室設置

- S60.4 石井市長当選。市、指定都市調査室を指定都市準備室に改編、併せて政令指定都市推進本部を設置。
 - 4 県知事市長会談、指定都市移行に基本的合意。
 - 6 周辺 1 市 3 町と首長議長懇談会。合併について調査研究を要請。
 - 6 有識者による行政区画審議会設置
- S61.4 1 市 2 町に合併協議を申し入れ
- S62.1 宮城町と合併協議会設置
 - 6 秋保町と合併協議会設置
 - 7 ... (このころ、1 市 2 町で合併反対運動強まる) ...
 - 11 宮城町合併(編入)
 - 11 泉市、合併に関する市民意向投票実施。賛成が過半数占める。
- S63.1 指定都市移行に関する自治省協議開始
 - 3 泉市、秋保町合併(編入)
 - 4 自治大臣あて指定都市指定の要望書提出
 - 9 閣議で政令改正決定、政令公布
- H1.4 指定都市移行

(根本前掲論文および日本経済新聞社『日経都市シリーズ仙台』
1990.第 1 章により作成)

(4) 指定都市成立過程の特徴～ケーススタディのまとめ～

このように指定都市成立に至る具体的過程を追ってみると、指定都市誕生の経過には次のような特徴ないし問題点が感じられる。

第一に、指定都市移行をめざす都市は早くから、相当のエネルギーを注ぎ込んで準備を行っていることである。

川崎市の場合、昭和 38 年頃から当時の市長が選挙公約として掲げ、指定都市となる 47 年までに 10 年越しの準備を必要とした。広島市の場合も構想から実現までおよそ 10 年の月日を要している。仙台市においても、市が指定都市調査室を設置してから 12 年が経過している。こ

の間、いずれも、市内部での準備活動はもちろん、国との陳情・交渉や府県との調整あるいは隣接市町村との協議を要し、そのエネルギーは相当なものに上る。

第二に、指定都市への移行方針や移行時期の決定について、自治省の裁量権が大きく、移行への過程は自治省サイドが終始イニシアティブを持っていることである。そして、この裁量権とイニシアティブは、指定都市の指定基準が不明確であることによって、支えられているように思われる。

すなわち、前述のとおり自治省は、指定都市の基準について「おおむね 100 万」の人口要件のほか、都市機能等の他の要素も考慮するとしながら、その「他の要素」の具体的内容については明らかにしていない。その結果、指定都市移行の可否及び時期は、もっぱら自治省内部における個別ケースごとの検討に委ねられることとなる。当事者はこの検討過程の中から自治省関係者によって小出しにされる意向や感触に一喜一憂し、あるいは今後の戦略方向を見いだしている。また、この過程がインフォーマルであるがゆえに、そこでは、地元選出の政治家や元自治省の首長や同省の天下り職員が力を発揮していると評される。こうした過程をみていると、指定都市とはさながら“お上”にいただく特権のごときイメージを抱かせる。

第三に、指定都市制度は、指定都市移行をめざす都市を規模拡大に走らせ、周辺市町村の合併をも促進する結果を招いていることである。

広島市は、指定都市昇格を狙ってわずか 5 年の間に周辺の 13 市町村を吸収合併し、人口の 1.5 倍増をなしとげた。仙台市の場合には隣接の 1 市 2 町を合併し、15 万弱の人口増加を実現した。その急がれた合併のため、周辺市町村では合併の可否をめぐる町を二分する紛争も生じている。大都市の指定都市問題は、周辺の弱小市町村とその住民を巻き込み、自治体としての存廃を賭けた対応を迫っていくのである。

第四に、指定都市への移行に関して、当該都市を包括する府県の意向

は一定の役割を果たしているものの十分な位置づけがなされておらず、またその位置関係は複雑な問題を抱えているということである。

指定都市移行に伴ってもっとも影響を受けるのは、権限財源の移譲を余儀なくされる府県である。一方、指定都市への移行を円滑に行うには、府県の協力は不可欠である。実際、移行に際しては、当該都市と府県は慎重に協議調整を進めている。したがって、府県の同意が指定都市移行の要素とされているのは、意味のあることである。さらに進んで、当該都市と府県との協議調整の過程自体を指定に至るプログラムに組み込むことも必要ではないだろうか。

また、府県がその都市の指定都市移行に対して現実にとどのような態度をとるかは、複雑な問題を含んでいる。広島市における広島県や仙台市における宮城県の場合、積極的に指定都市移行を支援する姿勢をとったが、これらの都市は地方ブロックの中核都市として強化されることが府県の利益にかなっていたからだと思われる。これに対し、川崎市における神奈川県の場合、先発の指定都市を抱えることもあって全面的に支援しがたい関係にあったと思われる。しかし、知事及び県議会にとって多数の有権者でもある大都市住民が注視するなかで、指定都市移行に正面から反対することは難しい。これまで指定都市移行に関して府県が反対したという例がないということは、こうした事情も影響しているのではないか。

いずれにしても、現行指定都市制度の運用については、改善を要する問題がいくつかあるように思われる。

第四節

指定都市と府県の事務事業

1 本節のテーマと実態調査の概要

(1) 本節のテーマ

以上、指定都市制度の持つ意味と問題点について実態面から検討してきたが、指定都市の問題は府県との関係においてより大きく、また明確となる。本節では、府県と指定都市の関係について、行政現場の事務事業レベルに下りて検討する。第一節の問題区分でいえば、ウの二重行政の問題、エの府県機能の稀薄化の問題、オの連絡調整の問題、カの対立意識の問題が、本節のテーマということになる。

(2) 実態調査のねらいと方法

指定都市と府県の関係についての問題は、これまで何度も取り上げられ、論じられてきた。しかし、その多くは大都市制度の歴史を振り返り、原理原則から地方自治のあり方を論じる理論的な研究であるか、個別の権限移譲の要求をたばね、類型化して制度改革を促す実務的な調査研究であったように思われる。しかし、現実の大都市と府県の関係は、両地方政府をめぐるいろいろな要素が絡み、複雑な局面を見せている。そのため、問題の解決を図るためには、まず行政現場のレベルに下りて、その複雑な局面をできるだけ正確に把握することが重要だと思われる。本研究に際して、まず行政現場の問題を拾っていこうとしたのは、こうした意図に基づく。

しかし、指定都市と県の行政全体について、現場レベルの問題にまで切り込むために、どのような方法があるか難しい問題であった。私たちとしては、とりあえず府県の事務事業のなかで指定都市がどういう扱いとなっているか全般的に調べた後、次の3つの実態調査を行っていった。

ア．事務事業個別調査

行政現場レベルの生の問題点を把握するとともに、今後の府県機能のあり方や都市自治体との役割分担のあり方を探る目的で、指定都市と県の権限類型を念頭に置いて個別の事務事業をいくつか選び出し、それぞれについて府県と指定都市の担当者に対してヒアリングを行い、あるいは関係資料を収集して各事務事業における現状と問題点を探っていった。

イ．事務事業全般調査

個別調査で得られた特徴や問題点を基に、それがどの程度の広がりや普遍性を持っているか、全体の状況を把握するため、府県の主たる事務事業を広く各行政分野からまんべんなく選び出し、調査を行った。調査項目は、事務事業の法的性格、機能上の区分、市町村との重複の有無、市町村参加の状況等に統一し、法令、行政資料類及び府県担当者へのヒアリングにより調査した。その具体的な実施方法および結果は、後掲資料のとおりである。なお、同様の調査は、指定都市についても行う必要があったが、今回の調査は府県のみにとどまっている。

ウ．他府県調査

指定都市や府県の個別事情による差異を認識するため、他府県における状況について担当者に対するヒアリング等による調査を行った。調査対象は、神奈川県との共通性と差異性を考慮し、大阪・神戸と福岡とした。時間の関係から大雑把な把握しかできなかったが、それでも地域間の差異は実感することができた。

実態調査の結果は必ずしも十分なものではないが、得られた調査結果をもとに、指定都市と府県の関係について検討を進めていく。なお、他府県調査の結果については、次節でも取り上げる。

2 個別事務事業における指定都市と府県の関係

～事務事業個別調査より～

(1) 行政分野の類型化と調査対象の選定

調査対象の事務事業を選定するに当たって、まず事務事業一般について次のような区分、類型化を考えた。

ア．行政目的による区分

行政組織編成の基礎等に使用される土木、農政等の行政分野の区分は、行政対象および行政目的に着目した区分といえる。指定都市制度の事務特例も、こうした行政分野ごとに偏りがみられた。指定都市・府県関係の実際についても、分野ごとに特徴あるいは偏りのあるおそれがある。調査対象を選定するに際しては、この区分ごとに偏りがないうことを考慮した。

例) 企画、都市、土木、福祉、衛生、農業、商工、教育

イ．行政手段による区分

行政分野の分類基準としては、行政手段に着目する区分もありうる。例えば、企画計画によって行政展開を図る分野と、法令に基づいて許認可を行うことによって行政目的の実現を図る分野とでは、自治体間の関係に違いが生じる可能性がある。ここでは、次の行政区分を設定した。

- a) 調査・計画 = 総合計画をはじめ各種行政計画の策定事務およびその前提となる調査統計事務。
- b) 規制・監督 = 法令に基づく許可、認可や規制、監督の事務。
- c) 補助・育成 = 民間団体や住民の諸活動に対して、補助金その他の手段によりその支援育成を図る事務事業。
- d) 施設・サービス = 住民や民間団体の利便に供するため、各種の施設を設置し、あるいはサービスを提供する事務事業。特定対象の補助育成のための施設サービスの提供は、c) に区分した。
- e) その他 = 上記に属さない内部管理や他の公的団体との連絡調整、市町村の一般的支援を目的とした事務。

ウ．権限類型による区分

府県と市町村（指定都市）にその事務の権限がどう配分され、制度上それぞれがどう関与しているかは、事務事業における両者の関係を規定する重要な要素である。本調査では、指定都市と府県の権限の關係に着目して次の5つの類型を設定した。

垂直型 = 指定都市が事務事業を執行し、府県が監督指導的に関与する場合

分立型 = 指定都市は市区域内で、府県は市域外で、それぞれ独立して事務事業を執行する場合

重複型 = 指定都市と府県が指定市域内で重複して事務事業を執行している場合

単独型 = 指定都市又は府県のいずれかが事務事業を執行している場合

共同型 = 指定都市と府県が共同で事務事業を執行している場合

以上の3つの方法による区分、類型をもとに、事務事業個別調査では、次の12の事務事業を対象とした。

事務事業	行政分野	行政手法	権限類型
①土地利用計画	企画	調査・計画	単独型
②土地取引規制	都市	規制・監督	分立型
③都市計画決定	〃	調査・計画	垂直型
④開発行為許可	〃	規制・監督	分立型
⑤広域交通計画	〃	調査・計画	重複型
⑥大気汚染防止対策	環境	規制・監督	分立型
⑦廃棄物処理対策	〃	規制・監督	分立型
⑧道路整備事業	土木	施設・サービス	分立型
⑨福祉施設認可監督	福祉	施設・サービス	単独型
⑩里親制度	〃	施設・サービス	分立型
⑪公立病院設置	衛生	施設・サービス	重複型
⑫先端産業施設設置	商工	補助・育成	共同型

(2) 個別事務事業における指定都市と府県の関係

事務事業個別調査の結果を踏まえ、権限類型別に各事務事業における指定都市と府県の関係について特徴と問題点を紹介し、その後整理して全体の問題を検討していく。

ア．垂直型の事務事業

調査した事務事業のうち垂直型に属するものは、都市計画決定である。

都市計画決定には、その内容に応じて、1)都道府県知事による決定と、2)市町村による決定とがある。基本的な地域、区域の決定や大規模な事業計画の決定が知事の権限とされている。この知事決定の場合も、実質的には市町村が原案を作り、府県担当者との入念な調整を経て決定に至る。また、市町村決定に関しては、すべて知事の承認が必要とされている（都市計画法第 19 条）。したがって、いずれの決定においても市町村がその中身をつくり、府県は監督的立場からそれに関与するという関係になっている。そして、この事務に関しては、指定都市の特例は一部（それも形式的になっている）を除いて認められていない。

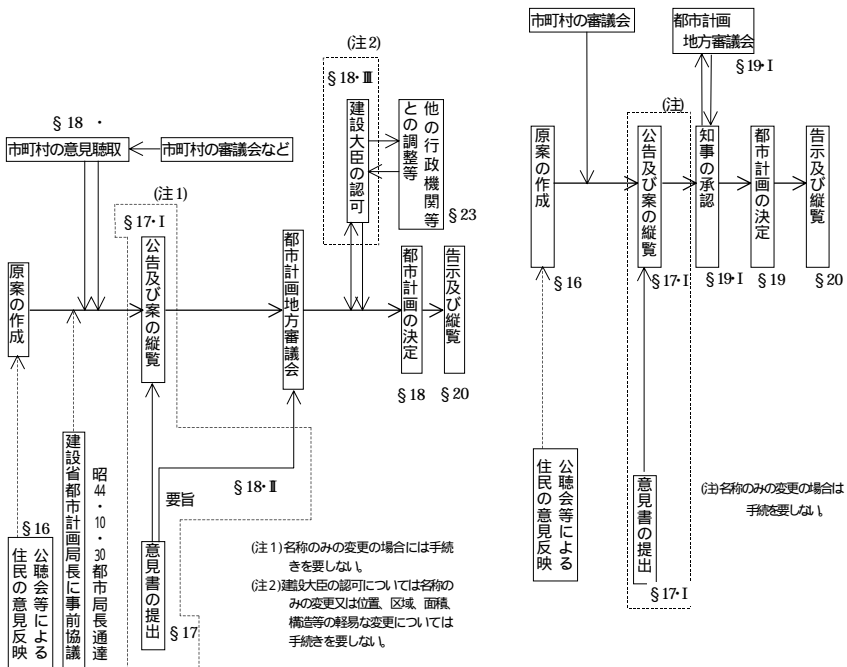
この制度をめぐっては、市町村の権限拡充を求める意見が多い。確かに、いずれの決定についても事前に県担当者との調整を要するため、市町村担当者は何度となく県に足を運び、資料作成にも相当の手間暇をかけることになる。事前相談は少ない事案で 2～3 回、多いものだと 10 回は行われ、かなり細かい手直しもあるという。しかも、大臣認可のために府県担当者が国に事前説明に行く際にも、市町村担当者の同行を求められることが多く、二重の手間を要することになる。しかも、県では都市計画地方審議会の議を経ることとされているため（法 18 条）、2 ヶ月に 1 度程度開かれる同審議会の開催により、決定が停滞することもしばしばあり、都市開発のスピードに追いつけないといった問題もある。

県担当者のなかにも、一市町村で完結する計画についてまで知事の承認を必要とすることは問題がある、少なくとも専門的知識とノウハウを持っている大都市には権限移譲が望ましいとの指摘があった。知事決定の権限についてはこれを大幅に移譲し、市町村決定に関する承認のしくみについては原則としてこれを廃止することが適当だと思われる。また県土の管理という観点から県の関与が必要だとすれば、事前協議等の非権力的な関与と調整権限に限定していくべきであろう。

図3 都市計画の決定手続

<都道府県知事が定める都市計画の決定手続>

<市町村が定める都市計画>



(3) 分立型の事務事業

分立型に属する事務事業としては、国土法による土地取引規制、都市計画法による開発行為許可、大気汚染防止対策、廃棄物処理対策、道路整備事業、里親制度の6つがあった。これらについては、府県と指定都市はそれぞれ区域を分け、独立して権限を行使している。したがってここでは、指定都市と府県間の連絡調整がどうなっているかに重点を置いて、現状を検討していく。

ア．国土法による土地取引規制

国土法による土地取引規制（届出・事前確認、法第23条）については、指定都市区域における土地取引は市長に、その他の区域においては市町村長を経由して知事に、それぞれ届け出るという形で権限が分かれている。この事務については、昭和60年以降の首都圏の地価高騰を受けて、昭和62年の法改正により監視区域制度が設けられ、規制の強化が図られている。

同時期、地価抑制と土地取引の適正化を図るため、神奈川県では横浜、川崎両市長と協調して昭和62年2月、部長、局長による「県・指定都市土地取引適正化対策連絡協議会」を設置し、地価変動に関する情報交換や地価対策の方策について検討を開始している。この協議会については現在でも開催され、地価情報の交換等の重要な機会となっている。

図4 土地売買に関する届出のしくみ

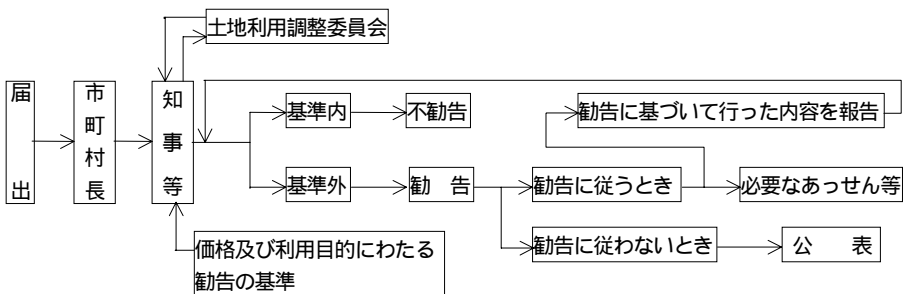


表 6 土地取引件数・面積

上段...件数、下段... (m²)

調査主体	一般土地取引	マンション等区分所有	計
神奈川県	19,507	4,094	23,601
(16市5町)	6,613,574	152,770.23	6,763,343.79
横浜市	11,419	11,670	23,098
	3,978,784	445,984.53	4,424,769.01
川崎市	3,468	2,046	5,514
	1,066,666	108,101.92	1,174,767.00
計	34,394	17,819	52,213
	11,659,024	707,856.68	12,366,880.71

(注) 一般取引とは、マンション等区分所有の土地取引以外の個人・法人及び国等の取引きである。

イ．都市計画法による開発許可

都市計画法による開発行為の許可権限（法第 29 条ほか）も、指定都市区域の内外によって市長と知事に明確に分けられている。また、国の通達で、さらに人口 10 万以上の都市には知事権限を委任することとなっており、神奈川県では 9 市に権限を委任している。委任市には、県の基準の範囲内で権限を行使し、県の開発審査会の議を経ることとなっている。

県と指定都市および委任市の間で、「宅地開発行政事務連絡協議会」を設置し、互いの連絡調整と委任市に対する県の方針提示の機会となっている。協議会は、定例会を年 4 回、視察 2 回、その他分科会も設け、具体例も交えてかなり突っ込んだ検討を行っている。また、国の通達も最近は取扱いの趣旨は示すが、地域性を踏まえて実施するよう付け加えられることが多く、こうした自治体レベルの検討が実務に反映しやすくなっているという。

表 7 平成元年度 開発許可処理状況

区 分	申 請 件 数				許 可 件 数				許 可 面 積 ha			
	市街化区域	市調 整 街 区 化 域	都 市 計 画 区 域 未 線 引	計	市街化区域	市調 整 街 区 化 域	都 市 計 画 区 域 未 線 引	計	市街化区域	市調 整 街 区 化 域	都 市 計 画 区 域 未 線 引	計
県所有分計	290	182	18	490	261	181	19	461	70.17	13.67	13.70	97.54
委任市分計	462	203	—	665	456	198	—	654	101.13	24.95	—	126.08
政令市分計	146	64	—	210	141	59	—	200	78.53	5.49	—	84.02
合計	898	449	18	1,365	858	4.38	19	1,315	249.83	44.11	13.70	307.64

ウ．大気汚染防止対策

大気汚染に係わる法令等として、大気汚染防止法（「大防法」）、県公害防止条例、市公害防止条例（川崎市のみ）があり、この他、県、横浜市の要綱によって、規制が行われている。

大防法による規制対象物質は、ばい煙（窒素酸化物、硫黄酸化物等）、粉じん（一般粉じん、特定粉じん、石綿＝アスベスト）、自動車排出ガス（一酸化炭素、炭化水素、鉛、窒素酸化物等）の3種類であり、い煙と粉じんについては、工場・事業場を規制している。

大防法では、施行令で知事の権限を、指定都市の市長（指定市長）と政令で定める特定の市長（政令市長）にそれぞれ若干の差はあるものの、委任している。また、神奈川県では、この他、県の規則による政令市長（横須賀市、相模原市）に事務を委任することにより、指定市長と同じ取扱いをしており、さらに藤沢市についても、県の独自の事務の委任により、指定市長と同様の取扱いとなっている。

大防法における事務委任の状況を概観すると、各種届出の受理、監視・測定、勧告・命令等、実務上の大部分の事務が、知事から市長に委任されており、知事のみ権限としては、排出基準・総量規制基準・総量削減計画などの基準や計画の制定・策定及び変更、緊急時の勧告・

命令等の措置など、統一的事務がある。大防法に係わる事務については、県と指定都市とは、分立の関係にあると見てよいであろう。

また、大気汚染防止対策においては、都道府県、指定都市などの地方自治体が、大防法制定以前に、早くから取り組んできた歴史的経緯から、県・市の条例、要綱が法よりもさらに厳しい規制体系をとっており（上乘せ基準等）、県・政令市（5市）の事務担当者レベルの連絡会を、年2回開催し、県・市の事務の調整が行われるとともに、随時担当者間の意思疎通が図られている。

問題点としては、国の基準は最低限のものであり、さらに厳しい基準を設けている県・市の実情から、事業者等の指導を法の基準レベルで画一的に行えないこと、また、市の条例・要綱に基づく日常的な事業者への指導が行われている中、緊急時において、県がとるべき措置が、通常の指導よりも緩いため、「ねじれ」現象を引き起こす可能性がある。こういった点から、大気汚染防止対策の広域的側面とは別に、規制事務における能力と実績を有する市へのさらなる権限移譲もいわれている。

エ．廃棄物対策

廃棄物は、一般廃棄物（市民の日常生活により家庭から排出されるもの）と産業廃棄物（事業活動により事業所から排出されるもの）の大きく二つに分類されるが、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃掃法」という。）により、一般廃棄物の収集・処理などの処理責任は市町村に、産業廃棄物の処理責任は排出事業者にあるとされている。都道府県は、一般廃棄物の処理について、市町村を指導するとともに、産業廃棄物の処理について、事業者を指導・監督するものである。

ここでは、産業廃棄物について取り上げるが、廃掃法により指定都市を含む保健所を設置する市の市長に知事の権限が大部分委任されており、産業廃棄物処理計画の策定・改定などの計画に関する部分が、

知事のみの特権となっている。このように、産業廃棄物対策については、県・市は分立の関係にあるといえる。

問題点としては、県内さらには、首都圏に最終処分場の確保が困難になりつつあるなかで、事業者処理の原則が徹底されず、不法投棄が多発するなど、ゴミ問題が、広域化・社会問題化している点があげられる。

神奈川県においては、事業者の指導・監督など、県・市が協力して行っていくため、県・保健所設置市（横浜市、川崎市、横須賀市）の連絡会（課長級、隔月）、担当者会議（随時）を設け、調整を図っている。

さらには、県内にとどまらず、首都圏、関東地方全体の問題として六都県市首脳会議（首都圏サミット）・首都圏廃棄物対策協議会、関東甲信越地区産業廃棄物処理対策連絡協議会等で検討される状況において、広域自治体である県の果たすべき役割が大きくなっている。

オ．道路整備事業

県は、国道の一部と県道の整備を担当し、市は、市道の整備を担当するのが原則であるが、道路法第 17 条に「管理の特例」が規定されており、指定都市は、市道のほかに国道の一部と県道についても整備を担当する。つまり、指定都市区域内において、県は管理する道路法上の道路を持たず、国道の一部及び県道についても、市道と同様に指定都市が管理し、道路整備も行っていくこととされている。

そして、道路整備には、計画と事業の長いプロセスが必要である。そのプロセスの全体を通じて、中心となって事業を実現へと導くのは、言うまでもなく、その事業について、権限と責任を持った事業の施工主体である。指定都市区域内の道路整備の事業主体は、国や道路公団等を別にすれば、指定都市に一元化されている。その意味で、道路整備において、県と指定都市とは、権限と責任を持つ領域がはっきりと分かれた「分立」の状態にあると言える。

ただ、道路整備を前述のように「計画」から事業施工の長いプロセスの中でとらえた場合、「計画」にも、広域的な視野にたったマクロの交通計画もあり、都市計画決定手続きや、県としての「広域交通計画の策定」等を通じての県と指定都市とのやりとりがある点にも、注意する必要はある（「重複」及び「垂直」の類型のところで後述。）

だが、「重複」及び「垂直」となっている事務事業を所管する部（県では、都市部）と、「分立」関係にある事務事業を所管する部（県では、土木部）が違うという組織構成も影響して、道路整備の現場（土木部）においては、「分立」的な傾向が強いように思われた。

このような実態から、道路整備において、県と指定都市は相互の情報交流が不足する傾向が見られる。県と指定都市との間で情報の交流関係がないまま道路整備がなされると、県、指定都市ともに公共投資の効率を低下させてしまうばかりか、所期の目的を達成しえないこととなるおそれもある。

したがって、県と指定都市との接点として、道路が管理境を越えて連続している地域における連絡協議はもちろん、それらの協議と並行して、広域的な対応の中で、県と指定都市のプランニングの調整が必要となる。そして、相互に調整された広域交通計画を具体的な道路整備の現場で、どこまで実現できるかが、ポイントとなると思われる。

カ．里親事業

里親制度は、離婚家庭や父子家庭など親権者が養育できない子供について、施設入所よりも一般家庭での養育が適していると判断される場合に、子供を預かり養育する「里親」を紹介し、里親に一定の費用を支払う制度である。この事業は、国の要綱に基づく県の要綱によって実施されているが、義務的事業ではない。ただし、国の補助金が一定割合で付き、それに県単独で上積みをしている。

指定都市については、市が独立して事業を行い、県はその他の区域

についてのみ担当している。この事業は福祉事務所の事務権限の延長にあるため、福祉事務所を持つ指定都市の場合、独自で実施しているのも当然であろう。なお、両者の間では、他の問題と一括して定期的な会議を開催しているが、現在、大きな問題がないこともあってこの事業に関して協議することは少ないという。

こうした対人的事務を府県が実施する必要があるか疑問も生じるが、今のところ年間児童 70 人程度の紹介実績しかないため、あえて市町村にそれぞれ実施させる必要性は乏しい。大都市を除き府県の補完的機能に委ねていることは、それなりの理由があるということになる。

以上、分立型の事務事業においては、府県と指定都市の連絡調整の場はほとんどの事務事業に見られた。しかし、その内容については、互いの権限に遠慮してか、さほど緊密なやりとりは行われておおらず、互いの施策の交流調整の場にまではなっていないものが多い。そうしたなかで、土地取引規制や開発許可など、自治体にとって緊急の判断が求められている事務分野や、裁量権の広い事務分野については、相互に意義のある情報交換がなされていた。

(3) 重複型の事務事業

重複型に属するのは、広域交通計画と 公立病院設置の 2 つであった。ここでは、重複の実態と相互の連絡調整が主たるテーマとなる。

ア．広域交通計画

まず、広域交通計画については、指定都市、府県ともそれぞれ総合的な交通網整備の計画を有していた。そして府県の計画の対象には、指定都市区域も含まれていた。このうち道路整備の計画に限ると、府県の計画立案の過程で、市町村に対して意見聴取を行っており、一般市町村からは陳情型の意見要望がかなり付けられてくる。これに対して、指定都市区域内の計画部分については、道路整備の権限が完全に

指定都市にあるため、府県の裁量は自ずから限られ、指定都市の立てた計画を追認的に府県計画に盛り込んでいるのが実態であった。相互の連絡調整も、そういう立場から実施され、かなり突っ込んだやりとりもあるという。

イ．公立病院設置

これに対し、公立病院設置については、がんセンターやこども医療センターといった府県立の専門的病院が指定都市区域内に設置されており、指定都市の設置運営する総合病院と競合する面がある。もちろん府県民全体の利用のために県内中心地たる指定都市に設置されているのであり、またサービスの提供が手厚くなるのだから問題は少ないともいえようが、やはり設置場所や医療内容、相互の提携など調整すべき点は大きい。ただ、実際の設置に当たっては、ほとんど連絡調整は行われていないが、どこにどういう病院が設置されているかは、互いに分っているとしても、それ以上の連絡調整が必要になっているように思われる。

表 8 神奈川県における公立病院の設置状況

		病 院				診 療 所			
	立地場所	箇所	病床	医師数	その他職員数	箇所	病床	医師数	その他職員数
県立	横浜	7	1,700	186	1,493	—	—	—	—
	厚木	3	1,125	50	379	—	—	—	—
	その他	1	300	34	284	4	—	6	11
	合計	11	3,125	270	2,157	4	—	6	11
市町村立	横浜市立	7	1,965	290	2,053	19	30	40	982
	川崎市立	4	1,391	113	1,179	27	—	29	580
	その他の市町村立	7	2,372	297	2,496	17	19	15	148
	合計	18	5,728	700	5,728	63	49	84	1,710

(昭和 63 年衛生部の概要及び昭和 63 年度市町村公共施設概要から作成)

重複型については、重複そのものも問題であるが、それ以上に両者の連絡調整が重要だといえそうである。

(4) 単独型の特徴・問題点

単独型に属する事務事業は、土地利用計画策定と福祉施設認可監督の2つである。これについては、執行権を有するものに対して他方が意思を反映させる機会を有しているか、すなわち府県政に対する市町村参加を含む両者の相互交渉の実態をテーマとした。

ア．土地利用計画策定

まず、土地利用計画策定については、国土法上、府県知事の権限となっており、これに対する市町村参加のしくみは設けられていない。計画権自体は府県の県土管理に属する権限だとしても、市町村のまちづくりにとって基本となる事項であることから、市町村参加のしくみを考えるべきであろう。

イ．福祉施設設置

また、福祉施設認可、監督については、指定都市に権限が移譲されている（例・児童福祉法）が、その法人の認可は府県の権限となっており（社会福祉事業法）その面から一定の監督権限も有している。ひとつかたまりであるべき権限が分裂しているのであり、地域的活動にとどまる福祉法人については指定都市に権限を移譲することが必要だと思われた。

(5) 共同型の特徴・問題点

共同型の事務事業として、先端産業育成施設設置を選び、具体的事業として、神奈川県と川崎市の間で設置された神奈川サイエンス・パーク（KSP）を調査した。両者の共同事業の計画が、どのように成立し、どのような役割分担で事業展開されたかが、ここでの主テーマであった。

この施設設置計画は、神奈川県の「頭脳センター構想」の一環として、県側から提起され、両者のトップクラスの合意によって成立した。その背景として、両者の利害が一致していたことが挙げられる。その後、設置事業の過程では、県が事業のコンセプトを提示することと対外的な折

衝を担当し、川崎市が用地の確保と地元対策を含む施設建設の事務を担当するという相互の立場に応じた役割分担を明確にしたことが特徴的である。基本的な利害関係の一致と役割分担の明確化に、職員相互間のチームワークが加わって、この事業は目的を遂げたといえることができる。

こうした実績を少しずつ積んでいくことが、両者のより良い関係を築く上でも必要なことだと思われる。

・神奈川サイエンス・パーク施設図

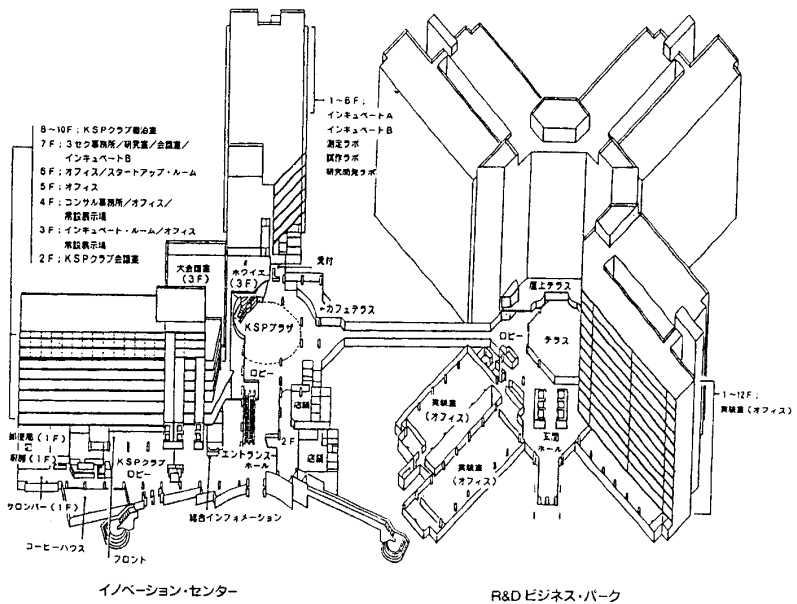


表 9

事務事業別にみた指定都市と府県の関係

分野	事務事業名	行政類型	権限類型	問題点・特徴等
企画	土地利用計画策定	調査計画	単独型	県の単独決定。市町村参加が必要。
都市	土地取引規制	規制監督	分立型	ヨコの連絡あり。権限移譲可能
	都市計画決定	調査計画	垂直型	県決定と県承認あり。権限移譲必要。
	開発行為許可	規制監督	分立型	順次、権限移譲進行中。
	広域交通計画	調査計画	重複型	指定都市計画との調整が重要。
環境	大気汚染防止対策	規制監督	分立型	大都市の先導的役割大。
	廃棄物処理対策	規制監督	分立型	府県の役割大。広域対応の必要。
土木	道路整備事業	施設サービス	分立型	相互調整の必要あり。
福祉	福祉施設認可監督	補助育成	単独型	法人許可は県権限。権限移譲必要。
	里親制度	施設サービス	分立型	相互調整なし。対象少なく問題なし
衛生	公立病院設置	施設サービス	重複型	立地計画の相互調整の必要あり。
商工	工業立地規則	規制監督	分立型	一部県に留保。一体的処理の必要。
	先端産業育成(KSP)	補助育成	共同型	県と市との役割分担により成功。

注 1) 行政類型 = (行政目的に応じて) 規制監督、補助育成、施設サービス、調査計画

2) 権限類型 = (指定市の権限との関係に応じて) 垂直、分立、重複、単独、共同

3 指定都市と府県の事務事業の全般的特徴

～事務事業全般調査結果から～

(1) 調査の目的と方法

ア．目的

上記の事務事業個別調査によって指定都市・府県間の関係の特徴と問題点の一端は知ることができた。しかし、それが行政全体にどれだけ当てはまるのかを知るためには、より広く事務事業を取り上げなければならない。

また、府県が指定都市区域に限らずどのような事務事業を担当し、どのような機能を果たしているかは、私たちの研究のもうひとつのメイン・テーマであった。この二つのことを目的として、全般的な事務事業調査を実施した。

イ．方法

神奈川県を担当する事務事業のうち、各室課の係(班)ごとに主た

る事務事業を 1 つ取り出し、調査対象とした。事務事業の括りをどの範囲に設定するか、「主たる」事務事業の判断基準をどうするかについて難しい問題があったが、後掲資料のとおり調査要項を定め、261 の事務事業を選定した。

そしてそれぞれについて、法令、行政資料等を基本として、併せて担当者へのヒアリングにより補充して調査を行った。その結果の詳細については、資料編を参照していただくこととして、ここではその概要について紹介する。

(2) 調査結果の概要

ア．府県事務の性格

調査対象とした神奈川県の実務事業のうち、法令に根拠を持つ事務事業は 1 4 5 で全体の 55% であり、このうち法律に根拠を有するもの 1 3 0 (9 1 %) に対し、条例に根拠を持つものはわずか 2 事務にとどまった。しかも、法令に基づく事務事業のうち 8 2 (5 6 %) は機関委任事務であり、全体に占める割合でも 3 1 % に及んでいる。

他方、法令に基づかない事務事業 1 1 6 であっても、その 2 2 (1 9 %) が国の要項・通達に基づく事務事業であり、しかもその 6 8 % は事実上実施が義務づけられている事務事業である。

このように府県の実務事業は、国の設定した制度に乗って執行するという事務事業が相当部分を占めるということがいえる。

イ．国及び市町村の関わり

府県の実務事業のうち、国が許認可、補助金等の手段によって関与しているものが 1 2 1 (4 6 %) に及んでいる。特に、補助金を通じた関与が目立っている。

他方、市町村の実施の有無については、1 0 4 事務事業 (4 0 %) について実施しており、両者の重複、衝突の可能性はある。

指定都市の実施状況については、1 1 9 事務事業 (4 5 %) が実施

しており、そのうち38(32%)が制度上の特例に基づいて実施している。この結果からみても、指定都市が特例として有している事務権限はさほど大きなものでなく、指定都市と府県の実務事業が重複しがちなのは、指定都市がその高い行財政能力に基づいて任意に実務事業を展開するため、府県との重複が生じているのだということがわかる。

これを権限類型別にみると、単独型がもっとも多く、次いで重複型、その他の順であり、分立型と垂直型は少数にとどまっていた。前述した指定都市・府県間の問題点は、量的にみれば、重複型の二重行政のおそれと連絡調整の不足がより大きな問題であることがわかる。

表 10 権限類型別実務事業数

	ア 機 関 委 任	イ 自 治 事 務	計
垂 直 型	15	7	22
分 立 型	21	19	40
重 複 型	2	54	56
単 独 型	1	7	8
共 同 型	42	44	86
計	81	131	212

ウ．府県機能による区分

まず自治法上の機能区分に基づいて、実務事業を整理してみると、下表のとおり83実務事業(36%)が補完に属しもっとも多く、次いで広域に属する実務事業が63(27%)でこれに次いでいた。広域的機能が多いことは当然と思われるが、補完的機能も法令外の実務事業を中心にかなり割合を占めていることがわかる。

表 11 府県機能別事務事業数

	ア 機 関 委 任	イ 自 治 事 務	計
広 域	22	41	63
統 一	36	9	45
補 完	17	66	83
連絡調整	4	5	9
そ の 他	3	27	30
計	82	148	230

エ．行政類型による区分

行政手法による分類に基づいて事務事業を区分すると、下表のとおり補助・育成の事務事業がもっとも多く73(28%)、次いで規制・監督、施設・サービスの順となっている。

表 12 行政類型別事務事業数

	ア 機 関 委 任	イ 自 治 事 務	計
ア規制監督	53	7	60
イ補助育成	10	55	65
ウ施設サービス	10	36	46
エ調査計画	6	19	25
オその他	5	30	35
計	84	147	231

オ．その他の状況

以上のほか、市町村参加のしくみについては、80(30%)の事務事業についてしくみがあることがわかる。また他府県又は市町村との協議会は、57(21%)の事務事業について設置されている。これらは必ずしも完全な把握になっていない面があるが、ひとつの事務事業をめぐってもいくつかの行政主体が何らかの関与を行っていることが多いことをうかがわせる。

第五節

指定都市・府県間関係の類型別分析

1 指定都市・府県間関係の類型

指定都市と一言でいっても、その社会経済上の状況や自治体としての個性がかなり違って来る。したがってまた、府県との関係も相当の差異を見せることになる。

下表は、各指定都市の社会経済上の指標を整理したものであるが、ここから各指定都市が置かれている位置を中心に、次の3つの類型を読み取ることができるように思われる。もちろん、いろいろな論者から指摘されるように、それぞれの類型内にも無視できない差異はあるものの、大まかにはこうした類型化が可能であろう。

A 大都市圏中心都市型 = 大阪、名古屋

B 大都市圏域内都市型 = 横浜、川崎、京都、神戸

C 地方中心都市型 = 札幌、仙台、広島、福岡、北九州

以下、それぞれの都市の特質と府県との関係の特徴について、検討してみる。

表 13 都市種類別の各指定都市の状況

		1989年3月31日						
	市	人口(人)	人口密度 (人/km ²)	対府県人口 割合(%)	人口増減率 (%)	昼夜間 人口比	上場企業 本社数	中枢管理機 能集積度(%)
A	大阪	2,537,468	11,897.46	29.62	1.83	141.0	261	5.54
	名古屋	2,101,291	6,407.94	32.13	2.95	115.4	72	2.69
B	横浜	3,152,291	7,297.51	40.57	15.44	89.6	36	2.05
	川崎	1,127,952	8,259.15	15.45	9.82	92.9	19	0.73
	京都	1,414,778	2,316.99	55.56	0.51	109.4	38	1.46
	神戸	1,426,156	2,608.90	26.84	5.96	103.9	46	1.25
C	札幌	1,603,585	1,438.79	28.48	21.57	102.1	17	1.79
	仙台	878,632	1,114.94	39.74	20.86	-	-	1.15
	広島	1,049,168	1,423.49	37.06	21.98	103.9	18	1.10
	福岡	1,169,145	3,457.17	24.65	14.08	113.1	21	1.60
	北九州	1,029,724	2,139.55	21.71	2.63	105.0	12	0.69
参考	東京都区部	8,098,663	13,418.82	69.48	1.56	131.3	864	-

2 各類型における指定都市と府県の関係

(1) 大都市圏中心都市型の特徴と問題点

～大阪 - 大阪府、名古屋 - 愛知

<都市の特質>

人口500万以上の圏域を構成する大都市圏の中心都市であり、人口は漸減ぎみで、昼間人口が夜間人口を越えており、企業の本店が集中している都市

<府県との関係>

指定都市区域内では府県の機能は少ないが、歴史的にそうなってきたため、両者の関係は<疎遠=安定>である。ただし、その分、府県は圏域行政に力を入れており、存在意義は拡大方向にある。

(2) 大都市圏域内都市型の特徴と問題点

～横浜、川崎 - 神奈川、京都 - 京都府、神戸 - 兵庫

<都市の特質>

上記レベルの大都市圏域内にある周辺核都市で、人口は上昇傾向にあり、ベッドタウンの機能ももっているため、昼間人口と夜間人口はほぼ同等、業務地区と住宅地区の混在、ねじれが見られ、行政課題が増大、複雑化している都市とそれを抱える府県。

<府県との関係>

従来から指定都市の力は大きいですが、大都市圏の拡大に伴い、かつて農村部を中心に存在していた府県の意義も減じており、存在意義が見えにくくなっている。<疎遠=不安定>の関係が見られる。

(3) 地方中心都市型の特徴と問題点

～札幌 - 北海道、仙台 - 宮城、広島 - 広島県、福岡、北九州 - 福岡県

<都市の特質>

地方ブロックにおいて中核的な位置にある都市で、ブロック内の「大

都市集中」のため人口は漸増傾向にあり、企業の支社、支店も集中する都市。市域内の移動が中心であるため、昼夜間人口はほぼ同等。「地方」全体の活性化のため、中核的機能が期待されている。

< 府県との関係 >

後発の指定都市であり、最近力をつけてきた都市であるため、府県の応援も必要であり、関係はますます良好。府県自体も空洞化する他地域の活性化に力を注いでおり、存在意義はなお大きい。< 調和 = 安定 > の関係が見られる。

以上のとおり、指定都市・府県間関係は、大都市圏域内都市型がもっとも複雑な問題を抱えているのではないかと思われる。

第六節

指定都市・制度と府県との関係（まとめ）

以上の調査結果及び検討を、冒頭第 1 節に示した問題点との対応を念頭に置いてまとめてみよう。

1 指定都市特例の意味

指定都市の法令上の特例は、しばしば指摘されるとおり、行政の実際面でもさほど大きな意味を有しておらず、各種指標によればせいぜい一般都市の 1 割り程度の行政機能にすぎない。しかし、指定都市は大都市としての行政需要とその高い行財政能力を背景として、法令に定めのない各種の施策、事業を展開しており、そうした任意的行政領域の事務事業がその機能を拡大している。

それでもなお、大都市自治体が競って指定都市移行をめざすのはなぜか。その背景には、指定都市に移行することが一流の大都市として認知されることだという意識が見られる。指定都市に移行することを“昇格”と呼ぶことにも、それが表れている。指定都市制度は、そうしたステイタス・シンボルとしての社会的政治的意味合いが大きいと思われる。

2 指定都市区域における府県事務との重複、二重行政

前述のように指定都市が法令外の任意的な事務事業を展開している。他方、府県も行政需要の拡大や広域化に合わせて任意的な事務事業を実施するようになっており、しかも指定都市区域も除外することはとくに配慮されていない。その結果、両者の事務事業は重複しがちとなる。

また、法令上の事務事業についても、同種の事務について権限が区々となっている場合があり、一種の二重行政となっている。

もっともこうした行政機能の相互乗り入れは、行政機能の複雑化、高度化の下ではやむを得ない一面を持っている。したがって、重要なこと

は、行政主体が相互に連携協調の機会を持ち、きめ細かな役割分担を図ることが重要になっているのではないかとと思われる。

3 指定都市区域における府県機能の稀薄化

指定都市区域においては、指定都市の行政領域が広がっているため、相対的に府県の機能は稀薄化している。しかし、法令上の義務的業務や財政支出については、人口の多い指定都市区域は、かなりのウエイトを占めている。今後は、府県はより広域的な機能を強化していくことが、指定都市の機能と衝突せず、適正な役割分担を図りうる方向ではないか（第五章参照）。

4 指定都市と府県の連絡調整の不足

指定都市と府県の連絡調整の機会は、通常指摘されるほど少なくない。やはり現実に業務を進めていく上で、指定都市との調整はなくてはならないものだからであろう。しかし、機会そのものはあっても、十分機能していなかったり、単に事務処理の細目的事項にとどまり政策形成に関わる調整まで行っている場合は少ない。特に、両者の権限が分れる「分立型」の場合、そういう傾向が強かった。

5 指定都市と府県の対立関係、あつれき

この点については、十分な調査はできなかったが、実態調査における担当者ヒアリングの印象等によれば、決められた役割分担のルールに乗って業務を実施する担当者のレベルではそうした意識はさほど強くない。ただ、決められた分担のルールがない場合に、それを調整する手段が乏しく、対立にいたるのではないかと推測される。特に両組織の利害が対立する場合には、それを調整し修復する機会、基盤が薄いため、対立が継続しあるいは波及しがちになるのではないか。ここでも、両者の役割分担の明確化と連携協調の関係づくりが重要だということになる。

第3章 大都市制度と府県の基本的あり方

第一節

自治体構成の枠組み～整理分析の視点～

1 地方自治の二層制と大都市特例

大都市における地方自治制度のあり方をめぐっては、大きく分けて、基礎自治体・広域自治体という二階層制を肯定するか否かという論点と、大都市を特別に扱うか否かという論点があり、この二つの組み合わせによって大都市の地方制度論は、次の4類型に分けることができる。

- A) 二層制肯定論・・・1) 大都市特例肯定論 = 指定都市制度肯定論
2) 大都市特例否定論 = 指定都市制度否定論
- B) 二層制否定論・・・1) 大都市一層制論 = 「特別市制」論
2) 一般的一層制論 = 府県否定論

たとえば、かつて昭和20年代に見られた「特別市」をめぐる論争は、大都市においても二層制を維持しようとする府県側と大都市区域は二層制の例外にしようとした大都市側との論争であった。その後、昭和30年代初期に見られる「地方庁」構想などによる府県制廃止論は、道州制などの中間的団体を考えていたとしても、自治体が構成する「二層制」を廃止する議論ということができる。

そして、府県制度がしだいに定着するにしたがい、二層制否定論すなわち広域的自治体としての府県の存在自体を否定する論調は少なくなり、代わって、指定都市制度という大都市特例の拡大縮小ないしは解消という議論が多くなっている。

2 自治体構成の枠組みと規模区域論

自治体の存在ないし配置が決められた後、それぞれの自治体の規模ないし区域の問題が生じてくる。まず、市町村については、合併論や広域市町村圏という規模区域拡大論がある一方、コミュニティ論や市民参加論を通して、都市自治体の「適性規模」が議論され、規模拡大に対する消極論ないし縮小・分割論さえ登場している。

また、第一章でみたとおり、府県については、かねてから合併論や道州制論があり、最近でも府県連合や連邦制といった規模区域拡大論が盛んになされている。

こうした自治体の規模区域をめぐる議論は、前述の地方自治の二層制や府県論、大都市制度論と密接な関連を有している。たとえば、二層制を肯定しつつ大都市特例を認めようとする考え方は、「現行府県の規模区域は、狭少にすぎるため拡大を」という方向になり、逆に、大都市特例を認めない立場では、「大都市は基礎自治体としての適性規模を越えているため、その縮小を」という方向につながる。そして、大都市にだけ二層制を否定する「特別市制」論では、残存区域の府県合併を主張して府県の実質を維持しようと図り、さらに、一層制を導入する立場となると、逆に、一般市町村の規模区域の拡大を主張することとなりやすい。

こうした論議の相互対応関係をまとめると、次のようになる。

< 枠組み論 >

< 規模区域論 >

A) 二層制肯定論

1) 大都市特例肯定論

府県規模拡大論 = 合併論、道州制論

2) 大都市特例否定論

大都市規模縮小論 = 行政区独立論

B) 二層制否定論

1) 大都市一層制論

府県規模拡大論 = 合併論

2) 一般的一層制論

市町村合併論、道州・連邦制論

以上の分類にしたがい、以下、大都市と府県の制度をめぐる議論のうちおおむね70年代以降の議論を中心に、その要点を整理したうえで、都市型社会を迎えた現代において、どのようなあり方が望ましいか、私たちの基本的な考え方を述べ、次章以降の具体的な検討につなげたい。

第二節

大都市と府県のあり方に関する議論

1 二層制肯定論

(1) 大都市特例肯定論

まず、地方自治の二層制を維持しつつ、その枠内で大都市に特例を認めようとする現状維持の立場は、戦後、大都市・府県制度定着の傾向のなかで、主流を占めている。

この立場に属しつつ改革を主張する議論には、大きく分けて、1)現行指定都市制度の拡充、強化を図る方向と、2)府県との関係を調整、整序しようとする二つの方向に展開される。

このうち指定都市制度の拡充、強化を図る立場では、さらに、a)枠内の特例内容を充実させる方向と、b)特例としての指定都市の枠を拡大する方向の二つに分けられる。いずれにせよ大都市特例を認めるとなると、広域自治体たる府県との衝突は避けられなくなるため、府県のあり方の見直しや、大都市と府県の間を調整、整序づけようという議論も生まれることになる。この議論に属する見解としては、府県機能純化論（第五章参照）などもあるが、ここでは府県規模拡大論を取り上げる。

以下、順に具体的な議論をみてみよう（引用文献については、巻末の主な参考文献に一括して掲示。）

ア．権限財源拡充論

現行指定都市制度について、一般に指摘されることは、指定都市の権限、財源が大都市の需要に対し、貧弱で、その拡充を図るべきだということである。現行の指定都市制度の枠組みを維持しつつ、権限財

源の強化・拡充を目指す議論が、ここにいう権限財源拡充論である。

たとえば、成田頼明氏は、特別市制、都制等の諸制度を検討し、その問題点を指摘したうえで、「結局、最も現実的な方策としては、指定都市制度そのものを存続させつつ、その拡充・強化を図ることが好ましい」と述べている（文献 ）。

また、宮澤弘氏は、府県を「市町村の連合体」と位置づけ、「市町村と府県の間で相談づくで機能の配分ができるという一般的な制度を確立する」ことを提案し、「まず、大阪、横浜等の指定都市に対しては、特別の広域的、調整的機能を除き、府県は、直ちに全面的な機能の移譲を行うべきであろう」と述べている（文献 ）。

さらに、当事者たる指定都市も、第1章でみたとおり、指定都市制度成立直後の昭和31年から権限財源の強化を要望していたが、昭和41年2月には、大都市制度研究会から『大都市制度改革試案』を出し、次のよ

うな事務分担を主張している。

1. 大都市は、その市内行政につき、基礎的地方公共団体としての市の機能を行う。
2. 法令による国の事務の団体および機関委任事務については、大都市およびその機関は、府県及び府県の機関と同一に取扱う。
3. 府県は、大都市を含む広域的団体として1、2以外の広域事務を担当する。

大都市内の広域府県事務及び次項の関係を処理するために府県と市の連絡協議会を設ける。

4. 府県単位の統一が必要な事務については、2の場合においても法令により府県に権限を保留する。1、2の大都市の事務につき特に府県としての統一を必要とする事態が生じた場合においては、両者間で調整すればよい。

この試案では、府県が持つ広域的事務や統一的事務のかなりの部分を大都市の事務領域としていることが注目される。

以上のように、大都市の権限財源の拡充・強化を主張する立場は多い。確かに、第一章及び第二章でみたとおり、指定都市の行政需要と行政能力に照らして、与えられている権限財源は貧弱にすぎる。“特例”として与えられるか否かは別として、大都市にはそれにふさわしい権限と財源を認めるべきだという主張には、十分な理由がある。

イ．特例枠拡大論（「準指定都市」制論）

現行指定都市制度は、人口50万以上の（運用でさらにおおむね100万人）ごく限られた大都市に適用されるものであり、その他の都市自治体には、基本的に小規模な町村と同一の権限財源が配分されているにすぎない。そのため、人口30万以上の都市や地方ブロックの中心都市に、指定都市に準じる特例を付与すべきだという議論が、最近出てきている。

たとえば、水谷三公氏は、現行指定都市を『指定市Ⅰ型』としたうえで、それとは別に、『指定市Ⅱ型』として、「人口を中心とした規模や中心性、都市的機能の集積等の定量的な評価が可能な一連の指標に基づき、いわば地域中核都市を…地域バランス等をも考慮しながら、指定する制度」と、『指定市Ⅲ型』として、大都市圏の人口急増市を念頭に置き「東京・大阪圏を中心に、たとえば人口二十万前後乃至それ以上の人口規模を持ち、急激な人口増を経験しつつある都市」を対象として、急激な市街化に素早く柔軟に対応するための権限と財源の拡充を図る、時限的な制度を提案している（文献）。

また、遠藤博也氏は、地方中核都市は、広域的な都市圏における中心都市として、都市圏行政を担っていかねばならないとし、三大都市圏を中心とする超過密状態を解消・緩和するためには、地方中核都市の今後の成長が重要で、そのために、「地方中核都市については、指定都市制度の指定要件を緩和し、（中略）人口三・四十万であっても、金沢をはじめ独特の個性と風格をもった都市を指定都市として、

その育成を図るべきである」としている（文献 ）。

さらに当事者側ともいえる全国市長会でも、平成元年7月に『都市自治体への権限移譲等に関する具体的方策について』において、都市自治体を「一般都市、人口30万程度以上の都市、政令指定都市及びこれに極めて類似する都市」の3つに分類したうえで、「人口30万程度以上の都市（都市機能の集積度や圏域における拠点性が高い都市、例えば県庁所在市及び圏域の中心都市を含む。）」には「少なくとも現行の政令指定都市並みの程度の事務配分を行う」ことを要望している（文献 ）。

「第二政令指定都市構想」とも呼ばれる全国市長会のこうした要望を受け、新行革審（臨時行政改革推進審議会）も、『国と地方の関係等に関する答申』（平成元年12月）において、『地域中核都市』という概念を設定し、「地域の中核都市として、人口規模その他一定の条件を満たす市に対して、都市における各般の行政分野について地域行政に係る事務を中心に都道府県の事務権限を大幅に移譲する。これに必要な制度化を図る。これに併せ、当該都市の一般財源の充実を図る。」ことを答申した（文献 、資料編参照）。この権限と財源の移譲を指定都市制度に準じた“特例”として行うものであれば、これも、特例枠拡大論のひとつに位置づけることができよう。

確に、指定都市制度誕生の頃の五大市時代から比べて都市化の進展によって都市の数が増加し、都市自治体の機能強化が、現在、制度改革の重要なテーマになっている。しかし、都市が抱えている問題について、特例枠の拡大という形で対応できるか、また、すべきかは慎重な考慮を要すると思われる。

ウ．大都市圏母都市機能強化論（広域機能強化論）

大都市への機能集積とスプロール化によって、現在、大都市を中心とした大都市圏が形成され、大都市問題の多くはこの圏域の問題とし

て解決することが求められるようになってきている。この大都市圏域問題の拡大は、大都市制度のあり方に二つの可能性を与える。ひとつは、圏域全体に対する広域的対応の強化を唱え、あるいは圏域内の周辺都市の機能強化を主張する方向であり、後述の(2)にみるように、大都市にのみ特例を認める現行指定都市制度に対しては否定的評価に傾く。もうひとつの可能性は、大都市圏域における大都市の中核都市（母都市）としての機能を重視し、その広域的機能の強化を主張する方向であり、大都市の権限財源の強化を唱え、現行指定都市制度には肯定的評価に傾く。最近、この後者の議論がとみに強まっている。

たとえば、政令指定都市の共同研究として設置された『市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会』（明日都市懇）は、その中間報告において、「近年の生活圏、経済圏の拡大、都市への人口の集中にもなって、政令指定都市の母都市としての役割はいっそう増加してきている。都市圏における課題は府県と切り離して、都市圏内で調整できるよう府県と独立した大幅な権限の移譲が必要である。」（文献 P 43）「今後、大都市の広域的役割・機能をいかす“圏域の発想”を基調とした地方制度の探求が重要である。……大都市と周辺都市との適正な役割分担、そして、周辺都市へサービスする十分な都市機能を集積した大都市のリーダーシップを基本とし、圏域全体の発展がはかられるような方向での制度改革が求められる。」としている（文献 P 49、このほか文献 参照）。

指定都市の機能強化を図るこうした議論は、前述のアの「権限財源拡充論」の派生ともいえるものであるが、特に広域的機能を強調する点で“広域的”自治体たる府県の機能との衝突、矛盾はより尖鋭になる。大都市圏における広域的課題への対応は、府県だけの機能ではなく、都市間の連携行政に委ねられる部分があると思われるが、それは府県の広域的機能との役割分担と連携のなかで、対等な当事者間の協調連携として展開されるべきであり、はたして「大都市のリー

「ダーシップ」や「府県と独立した大幅な権限の移譲」を強調することが適切かどうか、慎重な検討を要しよう。

エ．府県規模拡大論

現行二層制下で大都市に特例を認めるとすれば、府県の地位ないし機能との衝突、矛盾が生じる。そこで、大都市の規模や機能を現状のままとし、あるいは拡大するとすれば、こうした衝突、矛盾を回避、減少するため、併せて府県の規模を拡大し、より広域の自治体とすることが主張されることとなりやすい。

たとえば、鹿児島重治氏は、指定都市への権限移譲を主張した後、「そしてそれとともに一部の政令指定都市所在府県については、その区域の拡大、府県の合併を検討する必要があると考える。かつての阪奈和合併論や東海3県合併構想は、政令指定都市包括府県の再活性化を図るものでもあったと思うが、現状のままでは、包括府県は二重行政を行うか、これを避けようとするれば府県行政の相対的弱体化を招くかのいずれかの道しかないであろう。…（中略）…道州制や全国的な府県合併論にはその発想に問題があり、にわかに賛成しがたいが、一部の大都市所在府県の区域是正に限っては真剣に検討してみる時期にきているように思われるのである。」としている（文献 P13以下）。

このように、府県区域の拡大の問題は大都市制度との関連が深い。確かに、府県の規模を拡大し、より広域的な機能に特化すれば、大都市特例制度との矛盾は薄まることになる。しかし、府県の規模区域自体の問題として妥当か否かは慎重な検討を要することになる（第五章第三節参照）。なお、こうした規模拡大策のうち、いわゆる道州制については、国家機関のひとつあるいはその下請機関として設置される場合には、地方自治制度としては、次の2の「一層制」の主張として分類されることになる。

(2) 大都市特例否定論

現行指定都市制度のように大都市に特例を認める制度を否定的に評価するとすれば、それに代わる制度をどう構築するかが問題になる。考えられるひとつの方向は、“特例”を否定し、都市自治体の個別事情に応じて弾力的な権限財源の配分に切り替えることであり、もうひとつは、大都市自治体の規模を縮小し、基礎自治体として純化していく方向である。そのほか、前述のように大都市圏の成長や都市自治体一般の機能強化を理由として、大都市にのみ“特例”を認める指定都市制度を否定する見解も少なくない。こうした大都市特例否定論の具体的内容をみてみよう。

ア．弾力的権限財源配分論

わが国の工業化、都市化に伴って都市自治体が増加するとともに、数府県にまたがる大都市圏が誕生した現在では、一部の大都市にのみ特例を認める制度では十分対応できず、逆に府県や都市間連携による広域的対応の妨げになる可能性すら否定できない。そこで、最近、指定都市制度を見直し、都市自治体の権限財源を都市の規模、能力等の事情に応じて弾力的に配分するシステムに転換すべきだという主張がなされるにいたっている。

たとえば、水口憲人氏は、指定都市と国との関係を問題にするなかで、指定都市の事務権限の不十分さを指摘するとともに、「加えてこの制度は限られた権限を、人口を主たる基準として国によって指定される大都市に限定的かつ画一的に与えるという方式をとっているため、各々の大都市の地域個性や現場の実情に根ざした行政課題に柔軟に対応するという要請からもかけ離れたものになっている。…（中略）…この不備を最終的に清算する途は くり返していえば 『大きな地方自治体・小さな中央政府』という観点に沿って国と地方の事務配分関係を再編することではないであろうか。」とする（文献 P9）。

また、遠藤文夫氏は、政令指定都市制度の区域、権限、行政区等に

ついて検討し、特に権限面について「都市の権限の強化の必要性は繰り返すまでもないが、その前提として、都市の規模、行財政能力等の差は無視できない。とすれば、各方面から提言されているように、都市の段階別の事務・権限の再配分が検討されるべきであろう。」としたうえで、「現行政令指定都市制度は、以上の措置との関連において、何れは解消すべき方向であろう。」としている（ただし、「そのための移行措置として、当面『準指定都市』の制度を創設し、指定都市、準指定都市、市、町村の基礎的自治体の4段階の事務・権限の再配分に関する制度を指向することは現実的な方策である」としている。）（文献 IIP124）。

遠藤氏も指摘するように、こうした改革案の背景には、近年、都市自治体の規模や行財政能力に応じて権限の配分を行おうという考え方や実証的研究が進んできたという事情がある（例えば文献 参照）。こうした見解や実証的研究自体は必ずしも指定都市制度の変更を企図したものではないが、「規模、能力に応じた権限配分」という考え方をとれば、権限面でみるかぎり、大都市の行財政能力を基礎とする指定都市制度はこの一般的な原則に吸収されるとすることは不自然ではない。

都市化が進み、大都市圏の周辺都市や地方の中核都市の機能強化が制度改革の主要テーマとして登場してきている現在、「特例制度から普通制度へ」（遠藤文夫氏）というこうした提案は、十分な説得力を持つと思われる。

イ．大都市分割論（行政区独立論）

大都市特例を否定するもうひとつの方向は、大都市の有する基礎自治体としての役割を強調し、現状の大都市が都市自治体の適正規模を越えているとし、それを行政区段階で分割し、あるいは、行政区を自治区として独立させようとするものである。こうした主張は、70年

代以降の住民自治の理念や運動を背景として、登場してきたということが出来る。

たとえば、新藤宗幸氏は、現在の大都市圏の成長に伴って指定都市といえども大都市圏の一員にすぎないこと、大都市圏を市民にとって安全な都市空間とするためには都市自治の規範を確立していくための権限と財源が必要であることを述べたうえで、「同時に、市民がそれを駆使しえる地域的規模の問題がある。政令指定都市制度 その源流である特別市制は、都市化過程の初期段階において、上記の意義をもっていた。だが、すでに述べたような大都市圏の状況下において、かつての意義を復元させるためにも、指定都市制度にピリオドが打たれてもよいのではないか。端的にいうならば、行政区を自治団体として分離独立させ、近隣政府として市民の統制下におき都市自治の規範を形成することが課題となっていよう。」としている（文献 P25）。

また、松下圭一氏は、特別区の市への移行、都の県への純化の追求という都制改革を提起したのち、「この点で、100万人単位の政令指定都市も、今日ではゆきづまりをみせていることに留意したい。その行政区を市として独立させ、政令指定都市の解体も考える必要がある。横浜市でいえば鶴見区と戸塚区、川崎市では川崎区と多摩区は日常的に関係はないし、住民としての意識・構造も異なっている。それに、行政区平均人口20万であるから、市として充分自立しうるといってよい。」という（文献 P60）。

さらに鳴海正泰氏も、「今日の大都市における都市問題の解決と市民自治の回復のために、一元的大都市行政から、基礎的自治体への分権化によるシステム改革が必要となってきた。」としたうえで、「大都市制度の都市自治の立場からの基本的改革は、政令指定都市を府県から独立させて特別市とし、その下に自治区としての基礎的自治体をおくという改革の方向ではなく、政令指定都市を改編し、大都市をもっと小さいいくつもの基礎的自治体に分解することである。…

(中略) ...現行の行政区の単位がそのまま基礎自治体となってもいいし、またいくつかに再編されてもよいが、人口規模は二万人前後とし、完全な『市』とすることである。」としている(文献 P104以下)。

近時少数ながら有力に主張されてきたこの構想は、市町村合併など効率性、経済性を求めてひたすら市町村規模の拡大を志向してきたわが国において、そのアンチテーゼとして強いインパクトを持つと思われる。また、大都市制度に宿命的に伴う府県との衝突、摩擦も減じ、両者の役割分担は明確となる。もちろん他方において、大都市行政の一体性、効率性といった側面からも慎重な検討を行うべきであるが、長期的な展望としては魅力的なものを持っている。

ウ．「都制」論(二層型都制論)

さらに、ごく少数ではあるが、「都制」への移行を提起する者も現れている。

星野光男氏は、大阪府について、大都市圏の成長にともない大阪市と周辺都市とが一体の連坦都市となり、両者を区別する理由がなくなっていることを指摘し、「大阪市が大阪府になるのか、府が市を吸収編成するのか、いずれにして(も)こうした現状はもはや指定都市時代を終えて都制の時代に入ったことを示している。そうした場合、市の行政区の取扱いが問題になるうが、都制段階ともなれば、当然それらは普通市として独立することとなる。...(中略)...他の指定市はまだこうした差し迫った状態にはないが、大都市の膨脹が今後とも続いていくなれば、やがてこうした新しい府県制への移行が次々と問題になってくるだろう。その意味で指定都市は新しい府県制移行への一ステップと位置づけられるものといって良いようである。」という(文献 P168以下)。

この主張は、「都」という名称を用いているものの、現行の行政区

レベルの単位を普通市として独立させる点で二層制の立場に立つものである（後述する都制論とは異なる）。また、その編成過程はともあれ、結論的には前記イの大都市分割論と類似した構想ということができ、問題意識としても共通点が見受けられる。しかし、新しい「都」の性格づけや、「都」と「市」の関係など不明な点が多く、にわかには賛同することは難しい（これに関連して「地方都」の主張として文献参照）。

エ．大都市圏行政強調論

以上のほか、代替案は提示しないものの、現行指定都市制度が行きづまりを迎えていることは多くの論者が指摘している。

たとえば田村浩一氏は、「今日の大都市は、都市圏として現実の社会生活がいとなまれている」ことを指摘したうえで、「大都市圏の行政制度は、広域化の要求と、狭域化の要求の両者をみたまのりならず、大都市制度のあり方は、この方向において検討されねばならない」「すなわち、大都市問題の解決のためには、大都市圏全体の立場にたった構想が必要であり、大都市の市域内の問題は、大都市圏の問題の一環であり、広域的な行政が、一方では、狭域行政の要求をみたまのりなのである。したがって、従来のような、特別市制や、大都市特例といった観念論・技術論では、今後ますます広域化するであろう大都市行政への対応は不可能といえるのである。」としている（文献）。

田村氏自身は、特別の構想を展開してはいないが、大都市にのみ特例を認める現行指定都市制度が、大都市圏の行政システムにおける広域化と狭域化の要求に対応できず、根本的見直しを迫られているという問題意識は、前述のアやイの立場と一致しているということができよう。

2 二層制否定論

現行地方自治の二層制を維持しつつ何らかの改革を提起する以上の立場に対して、二層制自体を見直そうとする立場も存する。このなかでも、1)大都市区域にのみ特例を認め、一層制とする考え方と、2)地方自治一般について二層制を否定し、一層とする考え方の2つがある。順に検討していく。

(1) 大都市一層制論

大都市についてのみ一層制をとる構想としては、1)大都市を府県から独立させるか、2)逆に、府県が大都市を吸収し、都制を敷く方向の2つがありうる。

ア．大都市独立論（「特別市」制論）

まず、地方自治一般における市町村 - 府県の二層制を認めつつ、大都市区域においては、大都市自治体の府県からの独立を主張する立場がある。いうまでもなく、かつての「特別市」制がこれであり（第一章参照）、この立場はその復活を主張するものである。昭和20～30年代に多くの支持を集めたこの特別市制復活論であるが、最近では正面からこの見解を主張する者は少なくなったといえる。しかし、なお有力な改革論のひとつであり、またしばしば大都市の権限強化論の背景に、この特別市制の理念、思想が潜在していることは否定できないと思われる。

大都市独立論の最近の議論として、たとえば本田弘氏は、大都市の多様性に配慮しつつ、ある程度の共通的枠組みとして「固有の大都市制度の枠組み」を提案し、その第一要素に「大都市の府県からの分離」を入れている。すなわち、「現行の指定都市制度は府県の区域内に位置づけられ、そして府県から特例として若干の事務の移譲を受けている。これでは大都市は府県からの被規定性をまぬがれることはできない。…（中略）…大都市行政の一元化や総合的な都市経営をする

には、府県の外に大都市を置く制度でなければならない。」とし、さらに、かつて特別市制の際に府県側が懸念した残存区域のみによる府県構成の問題については、「残存区域のみによる府県の構成は、かつて特別市制が制定された昭和22年前後と現在では比較にならぬ社会的経済的な発達を見ているから残存区域の要素はきわめて大きい。すなわち、大都市を府県区域外に位置づけたとしても府県構成は可能であろうし、大きな混乱は生じないであろう。」としている（文献①）。

また、磯村英一氏は、日本では、都市が大都市に発展し府県との接触が多くなると、中央政府がその発展に制度的に歯止めをかけていること、都市の中心を機械化して、人間不在の“機能優先”の場をつくらせようとする政策の存在することを指摘したうえで、「21世紀に向けて、日本の都市政策が、根本的な指標を求めるとすれば、日本の大都市が、地方自治法上における“特別市制”の考え方の原点に還って、そのあり方を問い直す必要がある。」とし、さらに府県との関係にふれ、「それは、特別市制をはばんだ最大の要因である“府県対大都市”の問題に触れることである。」「わが国に廃藩置県以後、府県制度が地方振興のためにつくしてきたことは、十分に評価できる。しかしその制度もすでに100年を超える歴史のなかで、都市の発展との間に“二重行政”による弊害が随所に見られるようになってきている。」としている（文献②）。

かつて、特別市制は、府県による二重行政、二重監督の排除や、大都市行政の一元的、総合的な推進を根拠としていた。上記の論議は、現代においてもなおこうした要請を強調するものであり、基本的にかつての特別市制論を踏襲しているものといえることができる。したがって、この立場に対しては、大都市圏の成長など社会経済の変化のなかでもなお、こうした要請が大都市制度の中心テーマであるのか否かという問題が投げかけられることになる。

イ．都 制 論

都制論は、大都市区域において「都」が府県と市の性格を併有する地位を有し、その下に内部機関ないし不完全自治体としての「特別区」を置くという制度で、現在東京にのみ実施されている都制を他の地域にも適用していこうとするものである。

かつて昭和30年代末期に「阪奈和合併構想」に対抗して大阪府が「大阪都制構想」をうち出したことがあるが、これは「真剣にその実現を意図したというよりも、むしろ阪奈和合併構想を潰すための戦術的あて馬として意識的にうち出されたもの」といわれている（文献）。

現在、東京都制についても特別区を完全自治体とする方向で改革が進められており、純粋な都制を大都市一般の制度としようという構想は、少なくとも現在では現実的な基盤を持つことは難しいといえる。

(2) 一般的一層制論（府県廃止論）

地方自治一般について一層制をとるということは、広域自治体たる府県を廃止することにほかならない。もっとも、単純に府県を廃止して国と市町村の二層の政府構造に移行するという構想は多くない。府県廃止論にしても、府県に代えて道州など何らかの中間団体の設置を考えることが通常である。ここでは、地方“自治”の構造を問題にすることとして、構想される中間団体が「完全自治体」でなく、国の下請機関あるいは国の機関たる性格と自治体たる性格を併有する機関の場合は「一層制」に含めている。府県を廃止して、中間団体の設置を唱える見解は、かつての『地方』庁構想をはじめ、かなり強く主張されている。

ア．道州制論

現行の完全自治体たる府県を廃止して、それより広域の区域において国の出先機関あるいは自治体たる性格と国の機関たる性格とを併有する団体として、「道州」をつくるという構想は、かなり古くから提起されてきた。

たとえば、第一章でも取り上げた第4次地方制度調査会答申（昭和32年10月）は、行政の統一的執行や経済化、効率化のために、広域的な地方行政組織が必要になっていること、市町村の行財政能力が充実してきていること、府県事務の国家的性格にもかかわらず府県が完全な地方公共団体とされたことから、国の機関の濫設や市町村の機能との重複が生じ、行政の総合的、効率的運営を妨げていることを指摘したうえで、現行府県を廃止し、それに代わる中間団体として、全国7ないし9のブロックごとに地方公共団体たる性格と国家的性格を併有する『地方』を置き、その執行機関として内閣総理大臣の任命による『地方長』を置くとともに、併せて国の総合地方出先機関として『地方府』を置いて、その首長は地方長をもって当てる、という制度を構想している。

さらに、恒松治氏²³は、戦前、府県が国の出先機関であったときに、かえって市町村自治が強化されたこと、戦後、市町村自治を守るはずの府県の存在が中央の権力がより強力に浸透するパイプとなっていること、府県が直接住民に訴える形で行政を実施することが、市町村と住民の結び付きを弱くしていることを指摘し、「地方自治の二重構造が地方自治にとってほんとに望ましいかどうかは、現時点において再検討しなければならない」として、府県を廃止し、全国を8ブロックに分けて中央政府の出先機関を集めた「地方府」を置き、地域開発事務や市町村への指導助言、市町村間の調整を担当させるという案を提案している（文献²³）。

このように、この分類に属する道州制論は、府県の性格・機能があいまいで、中央と地方を通じる行政の合理的展開や市町村自治にとって望ましいものでないこと、府県の区域が現実の社会経済や行政の効率的運営に適しなくなっていることを強調して、府県廃止論すなわち二層制否定論を導いている。指摘される府県の問題点については、うなずける部分もあるが、仮にこうした問題があるとして直ちに府県を

廃止すべきことになるか、また現在においてこうした問題がどれほど存在するかについて、十分な検討を要すると思われる。なお、この府県制の問題については、第五章でさらに検討する。

イ．府県廃止・解消論

府県を直ちに廃止して、それに代わる中間団体も置かないという議論も、精緻な制度論としては多くないが、理念論ないし長期展望としてはいくつか提起されている。

たとえば、元京都府知事の蜷川虎三氏は、「市町村が自力で立てるような地方の行財政制度ができあがる」とことと「国が本当に民主的な行政、政治を行なってくれる」とことという条件さえそろえば、「府県というものは、道州制だ、合併だといわずに発展解消したらいい」と述べている（文献24）。

また、元秋田県知事の小畑勇二郎氏も、「福沢諭吉が“人ノ上ニ人ヲ造ラズ”といったが、自治体の上に自治体をつくらないのが理想である。広域市町村圏が整備され強化された場合、そうした基礎的自治体の上には、いっさいの中間団体はいらない。交通手段が発達し、やがて新幹線で秋田から東京まで二時間半でいけるというのに、なにも道州制といった中間団体を經由する必要はない。国と基礎的自治体が直結すればよいのだ。」と述べたという（文献25）。

やや乱暴な議論という感はぬぐえないが、こうした意見ないし心情が一定の共感を得るほど、府県の地位は中途半端で脆弱なものだということとは理解する必要があるろう。

1 大都市と府県の制度をめぐる主な問題点

以上、紹介してきた大都市と府県をめぐる制度改革論のなかで、主として何が議論の対立点となっていたか、整理しておこう。

第一に、大都市圏の成立と拡大に対して、どのような政府システムで対応するかという問題がある。大都市特例を肯定する者は、大都市圏の成長に伴って大都市の母都市としての機能が拡大していることを強調し、大都市の機能強化を主張しているのに対し、大都市特例を否定する者は、大都市問題が大都市自治体だけの問題でないことを強調し、周辺都市の機能強化や都市間の連携行政の推進、広域自治体との役割分担の強化を提起している。ともに大都市圏行政の必要性を言いながら、それに対する手法は正反対ともいいうるものである。他方、二層制を否定する立場については、一般に大都市圏に対する問題意識は薄いといえる。

第二に、増大し成長してきた都市自治体の機能強化をどういう仕組みで図っていくかについても、顕著な違いがある。大都市特例を肯定する者は、第二、第三の指定都市制度をつくるというように、特例を拡大する方向で対応しようとしているのに対し、大都市特例を否定的にみる者は、特例制度を廃止して、都市自治体一般に広く適用される新しい仕組みを構想しようとしている。これに対し、二層制を否定する立場は、府県という存在がなくなることにより、都市自治体の自立性がより高まり、その機能も強化されると主張することになるのかもしれない。

第三に、府県の役割ないし今後の意義をどう評価するかが論者の立場を大きく分けている。二層制を肯定する立場は、一般に府県の存在意義を積極的ないし肯定的に評価する。ただし、この立場においても、大都市の権限財源の強化や大都市特例枠の拡大を行うとすれば、府県の役割

はしだいに稀薄化し、そのあり方が問題になるという問題意識は、広く共有されている。他方、二層制を否定する立場は、都制論を除いて、大都市区域あるいは地方自治一般における自治体としての府県の役割を否定的に評価している。

第四に、大都市における住民参加の推進、住民自治の実質化のために、どのような制度改革が必要かという問題も提起されている。大都市行政における“狭域化”の要請にどう応えるかの問題である。大都市分割論は、大都市における住民自治の問題を大都市自治体の規模の問題と結び付け、その狭域化を提案するものであった。その他の立場でも、大都市内部の分節化するち行政区レベルの機能強化と住民参加を進めることは、多くの論者が主張している。

制度改革をめぐる多種多様の議論の基礎には、以上のような相違があると思われる。

2 私たちの考え方

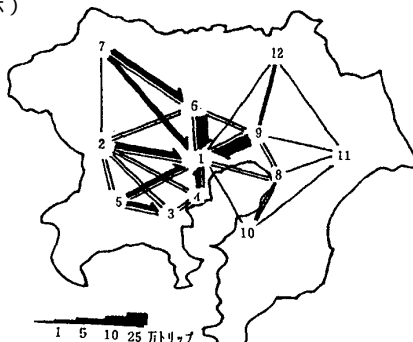
それでは、どのような方向で大都市制度と府県制度を考えていくべきか、私たちの基本的な考えを述べてみたい。

(1) 考慮すべき要素

ア．大都市圏の成立と拡大

通勤目的流動量（昭和63年）
（5,000トリップ以上を表示）

1	東京区部
2	東京市郡部
3	横浜市
4	川崎市
5	神奈川
6	埼玉南部
7	埼玉北部
8	千葉市
9	千葉西北部
10	千葉西南部
11	千葉東部
12	茨城南部



(昭和63年パーソントリップ調査による)

第一に、多くの論者が指摘するとおり、大都市圏の成立と拡大を念頭におく必要がある。かつては住民の「生活圏」に合わせて基礎自治体を置き、「経済圏」に合わせて広域自治体を置くといわれていたが、大都市圏の広がりにより、いまでは住民の「生活圏」も大都市の区域をはるかに越え、しばしば府県の区域をもまたいで成立している。前図は、東京圏の日常的な人の動きを表したものであるが、これを見ても住民の生活圏が1都3県を越え、さらに隣接県へと拡大していることがわかるであろう。この大都市圏の広がりに合わせて、行政主体の対応も、圏域内で統一化し、共同化し、あるいは役割分担を進めることが必要となっている。大都市の問題は、もはや大都市区域だけの問題でなく、大都市圏の問題となっているのである。

イ．市民参加の推進

第二に、大都市における市民参加の推進ないし市民自治の実質化という要請が、現実味を帯びてきたことである。地方自治が「住民自治」の原則に理念的な基礎を置いていることは従来から指摘されていることであったが、近年の住民運動の展開や市民参加の進展により、こうした理念が現実味を帯び、制度論としても十分な考慮を払わなければならないこととなった。大都市自治体の規模を見直そうという議論は、こうした現実を背景にしている。大都市行政をめぐるっては、まさに広域化と狭域化という双方向の問題領域が、ともに重要度を増しているのである。

ウ．都市自治体の増大

第三に、都市化の進展により、都市自治体が著しく増大し、その自治の強化が制度上の課題として登場していることである。下表にみるとおり、指定都市制度が誕生した昭和30年当時、人口50万を越える市は6大都市を除くと1市で、30万を越える都市も7市にとどまっ

ていたが、現在では指定都市を除く人口30万以上の都市は48を数え、20万を越える都市を加えると87となっている。こうした都市に対して、一般市町村並みの権限・財源でよいのかという疑問が生じる、さらにこのような“都市の時代”に、少数の大都市にのみ“特例”を認める現行制度を維持していけるのが問題になってこよう。

		人口規模別市町村数			
人口 (万人)		S30	S40	S50	S60
100~		5	7	10	11
50~		2	5	7	10
30~		7	15	32	39
20~		21	28	39	39
10~		64	77	87	105
-10		4478	3303	3082	3050
	計	4878	3435	3257	3254

(総務庁統計局『昭和60年国勢調査最終報告書 日本の人口』より)

エ．政治行政システム全体の分権化

第四に、わが国の政治行政システム全体の分権化、多極化を推進していくことも念頭に置く必要がある。大都市制度や府県制度の改革といっても、国全体の構造が集権的なシステムをそのままにしている、限られたパイの分捕り合戦となってしまう。また、東京一極集中などの社会経済の変動に合わせて新たな集権化も予想されるなかで、大都市圏の問題と地方自立の問題の両方に有効に対応できる地方自治のしくみづくりが求められている。大都市と府県の制度構想は、こうした国家の統治構造の転換に向けて、より強固でしなやかな自治のシステムを求める作業ともいえるのである。

オ．行政機能のボーダーレス化

第五に、現代社会における行政作用の高度化、複雑化に伴って、行政主体の機能が相互に入り混み、その機能分担によって行政展開を図るという側面が増大していることも考慮する必要がある。いわば行政機能のボーダーレス化が進んでいるのであり、こうした傾向が不可避のものだとすれば、市町村と府県、あるいは地方と国の垂直的な関係において、互いの事務領域を明確に分断し、自己完結的な事務執行を

保障しようとしたかつての“事務配分論”から、行政主体間の相互乗り入れと相互補完の関係を前提とする“機能分担論”に転じることが必要となっている。また、市町村間、府県間の水平的な関係においても、区域を越えた強調と連携の関係を推進することが求められている。自治体間関係の枠組みとしても、こうした現実を見据えた議論を行う必要があると考える（第五章）。

(2) 大都市と府県のあるべき方向

以上の諸点を考慮すれば、まず大都市自治体と広域自治体の役割分担と協働関係を重視することを基本的なスタンスにすべきだと考える。すなわち、大都市圏の拡大と行政機能のボーダーレス化を考えると、大都市自治体といえども自己完結的に大都市問題の解決を図ることは困難となっており、かつ適当なことでもない。しかも、大都市における住民自治の要請をも考慮するとすれば、大都市自治体は基礎自治体としての機能強化とシステムづくりに取り組むという課題も抱えている。したがって、大都市としては、基礎自治体としての取組みをより強化し、広域的課題については、府県の強化かつ迅速な取組みを促して大都市行政との連携を図るとともに、必要に応じて周辺都市との連携協調行政を進めることが求められているといえよう。大都市行政における広域化と狭域化の双方向の要請は、大都市圏を構成するいくつかの自治体の役割分担と協働を進めることによってはじめて応えることができるのである。

このように考えると、まず府県の実在については、大都市区域においても、地方自治一般においても、これを肯定し、わが国地方自治の二層制は維持されるべきものとする。すなわち、大都市区域において、「特別市」を認めることも、「都制」を導入することも、賛成できない。また、府県はあくまで自治体として存続させるべきであり、国の出先機関たる道州に転換することは妥当でない。わが国の政治行政システムの分権化のためには、自治体たる府県が市町村自治の擁護、支援に努めるべきであり、この中間的存在を結接点として政治行政システム全体の転

換も現実化すると思われるからである。府県が自治体として持つ可能性は、過少評価すべきではない（第五章参照）。

次に、それでは二層制下における大都市特例をどう評価すべきか。

私たちは、指定都市制定当時、少数の大都市の規模や行政能力が突出していたという状況下においては、こうした特例も大都市の自律性を高め、大都市問題への対応を強化するうえで意味があったと考える。このような大都市において府県が補完的機能を果たすことは、困難かつ不適當であった。しかし、都市自治体が増大し、社会経済構造全体が都市型となった現在では、限られた大都市だけが都市問題に直面しているわけではない。また、前述のとおり、大都市圏の拡大によって、もはや大都市の機能強化を図るだけでは大都市問題の解決は図れないことが明白となった。もちろん、特例枠を何段階かに拡大し、一般の都市自治体にもそれなりの権限・財源を付与するという方向もありえよう。しかし、行政主体間の機能分担と協働を進める立場からいえば、都市と府県の役割分担の関係を整序化するとともに、基礎自治体間でも基本的に対等の立場から協働関係を推進することが重要になっている。このように考えると、大都市特例の仕組みについては、基本的にこれを廃止することが妥当だと思われる。

もちろん、そうかといって、大都市と小規模な町村の権限・財源を同一に扱うことは、大都市の機能不全を招くだけでなく、小規模自治体に過大な負担を負わせるものとなる。すなわち、もはや基礎自治体の権限・財源を基本的に一律に扱おうとする仕組み自体が、実態に合わなくなっているのである。とすれば、基礎自治体への権限・財源の配分は、その規模、能力、そして当事者の意思に応じて、弾力的、個別的に配分する仕組みへと転換すべきである。私たちは、現行指定都市制度に代えて、権限財源の弾力的な配分を行う制度を採用することがもっとも適當と考える（第四章第四節参照）。

第4章 都市自治体の機能と仕組み

第一節	都市自治体の意義
-----	----------

1 地方制度見直しの必要性

府県と市町村の二層構造からなる日本の地方制度は、1947年（昭和22年）4月に制定された現行の地方自治法により、人口300万の自治体も人口1万の自治体も原則として同一に扱われている。この間、地方行政調査委員会議（神戸委員会）や地方制度調査会、臨時行政調査会等において、国と地方のあり方、都道府県と市町村との事務及び権限再配分、あるいは自治体の財源強化など繰り返し言われてきたが、未だ十分に実現されていない。

しかし、この間における時代の変化には著しいものがあり、そうした答申が尊重され、実現されなければならないことはもちろんではあるが、新たな視点からの見直しも必要とされる。

昭和30年代から始まった高度経済成長による都市への人口及び産業の集中により、住宅をはじめとする、交通、公害、ゴミ、水問題などの都市的問題が多く発生している一方、農村部では若年層の都会への流失による高齢化や過疎化等で、現在では地域の自立が困難になる状況も生じている。

そして、都市においては国際化や情報化、さらに地価の高騰による若い世代の郊外への流失などによる都心中心部の高齢化など、国、地方自治体問わず新たな対応が求められている。

特に、大都市行政では、こうした様々な問題を緊急に取り組みなければならない課題となっている。

従って、都市的問題を解決し、秩序あるまちづくりを考えていくためには、まず、都市のもつ意味、機能等を踏まえ都市の自治体が果たすべ

き役割とは何かを明らかにし、それにあった新しい地方自治制度について検討してみたい。

2 現代都市の特質・機能

(1) 中枢管理機能の集積

都市には人や産業を集める求心力がある。経済の高度成長期以降は、都市圏に住居、工場、港湾施設、道路などの都市的施設と人口が集中した。その後、さらに社会・経済の発達とともに、都市圏は、生産の場から、流通消費の場へと展開し、都市は、経済及び情報の管理中枢の場としての特質（中枢管理機能）を持つようになった。つまり、人口や産業の集中地域と周辺地域との間には人や物資、情報の流れが生まれ、都市はその中枢として機能している。もはや都市の成長と拡大とは、交通や生産といった要因とともにそうした中枢管理機能が、重要な要素として存在している。

また、全国的に見れば、都市間にも大小の差による違いがあり、高位 - 低位という階層性の構造が作り上げられて、全国レベルの中枢機能は情報収集しやすい首都圏である東京に集中している。

(2) 都市圏の形成

都市自治体に都市機能が集中することにより、都心部と周辺部とは、社会経済的に不可分の一体地域を形づくり、行政区画を越えて単一の都市圏が形作られている。

今日の都市は、従来のような自己完結型、あるいは自給自足型の社会ではなく、多数の地域が相互に機能を分担しながら、密接な関連を持って存在している。したがって、都市自治体には膨大な密集人口と複雑な職能分布を考慮し、自己の地域と周辺の地域とを含めた視野での行政運営が求められている。

地域社会が複数集まり一つの都市圏を形づくられていることは、共通

する行政需要が存在していることでもある。たとえば都心と周辺を連結する交通体系は、自治体同志の意思疎通のある計画、執行が要求される。

従って、今後の都市行政は、地域的統合を考えながら複数の自治体の何らかの有機的統一が図られる必要がある。

3 都市自治体の意義及び検討課題

大都市の自治体では、都市機能の向上のために地域を超えた広域行政が求められている一方、住民に身近かな行政・草の根の地方自治をどのようにして実現するのかという狭域行政課題も重要な問題である。

人口規模が50万、100万といった大都市の都市自治体においては、規模の巨大さゆえに、住民と行政との距離が大きくなりすぎ、住民意識の稀薄化や住民意思の都市行政への反映が難しくなり住民自治の形骸化の恐れがある。

また、都市は生産と消費に係る諸活動の場と同時に、人が居住し文化が創造される場でもある。「生活の場」を基盤とする自治体には、日常生活が安全・快適に行われるような生活環境を整備することが主要な行政課題とされる。学校や福祉施設、コミュニティ施設に典型的に示されているように、住民生活の便益向上のための社会的条件や施設を整備し管理する行政任務である。都市において、自治体が多様な住民意思を実現していくためには、それに相応の自治体の規模の区域が問題となってくる。また、都市自治体は産業等の都市機能の集積や人口増加の中で、歴史的にも社会的にも地域社会としての一体化した一個の有機体として成長・発展させることも重要である。

都市自治体は、地域社会としての都市を経済的・社会的発展させなければならないという視点からは「有効性」「効率性」を追求し、都市機能の集積化を図ることが求められ、住民自治の視点からは住民の意思に基づき「民主性」を背景に、よりきめ細かな行政をしてゆくことが求められる。

こうした「有効性」「民主性」の追求は大都市行政・指定都市制度を考える上で、ともに重要な問題である。いわば異なる二つのベクトルの存在という矛盾をどのように調整し解決していくかが、都市自治体に与えられた課題だといえよう。

それにはまず第一に、地方自治の原点とも言うべき住民自治をどう実体化していくのか、第二に「まちづくり」を進めるため地方自治制度あるいは権限はいかにあるべきか、第三に都市圏の成立にともなう広域的行政需要にどう対応していくのかといった3点を考えなければならない。

第二節

都市自治体の規模区域と住民自治

1 都市自治体の規模区域検討の視点

都市自治体の規模区域として、どの範囲のものが適切であり、望ましいかを検討するにあたっては、住民自治の民主性と都市の有効性・効率性という2つの視点からなされる必要がある。

(1) 民主性の視点から

大都市であると否とを問わず、基礎自治体のあり方を検討する場合、第1の視点は住民自治であろう。住民の参加と監視の基に、住民の負担において、適切な政策の選択がなされるような行政システムの構築がまず求められる。

そのためには、これまでの国 府県 市町村 住民の行政システムは住民 市町村 府県 国の上昇型システムに切り換えられなければならないのは当然のこととして、住民に最も近い立場にいる市町村、即ち、基礎自治体としての市町村がいかにあるべきかを制度的な枠組みにとらわれず、住民に最も身近な政府として、本来あるべき機能から検討されなければならない。

[基礎自治体としての適性規模]

まず、人口の規模から「都市の適正規模」を論ずると、社会的には小学校区1万人または中学校区2万人がコミュニティ規模といわれている。

しかし、大都市では5万人規模でもコミュニティとしては可能な場合もあるとされているため、そうしたコミュニティがある程度（4～5つ）集まり複合された地域が一つの都市であるとするならば、8～25万人前後が都市における適正人口となる。

また、政治学者ダール（R.A.Dahl）は、「市民の考えで、自分の行

為が結果に重要な変化を生じさせる - すなわち、自分が有効である - 機会がより大きい」ことが基礎自治体たる性格を決定すると述べている。そこで、政治学的視点として、住民の意思が投票行動により、行政や政治にどの程度影響し得るのかを、地方自治体における（最終的な住民意思としての）首長・議会の解職要求ないし解散請求の署名達成から考えると、都市の人口規模がおおむね10万を超えるとその実現が難しいことがわかる。

戦後人口規模別直接請求の法定署名達成件数

（1947年～1984年3月）

	2千以下	5千以下	1万以下	3万以下	5万以下	10万以下	20万以下	30万以下	30万以上
長の解職	8	67	50	54	9	6	4	1	0
議会解散	7	52	59	35	8	6	2	3	0

以上の点から、新しく構想される基礎自治体の性格に、自治の要素を色濃く反映するならば、民主性の論理では基礎自治体の人口上限規模は、30万人といえる。

一方、政令指定都市の指定要件として人口50万以上の都市が挙げられているが、そのような都市自治体を、果たして基礎的自治体といえるのかどうか疑問が残る。

(2) 有効性の視点から

生産・経済活動の場を形成している都市においては、その活動が活発化し拡大するに応じ、行政需要も比例して増大し、質的にも高度な対応が求められる。

特に大都市では、産業等の諸機能が高度に集積しているため、経済、行政、情報・文化の中枢管理機能はそれぞれ分かちがたく結ばれることにより、大量の物資、情報が流通するようになる。

大都市の社会的、経済的、文化的集積は、地域社会に広範な影響を及

ぼしている。仮に、大都市の内部をバラバラに分節化した場合、その機能が十分に発揮できなくなる場合もある。また、都市自治体が経済的な面や社会的な面で地域社会に貢献していくことも重要で、それには、都市機能の集積を図り、都市行政の「有効性」を求めていくことも必要である。

都市自治体は、これら都市活動が機能的に営まれるよう、将来の都市の発展や動向を十分に見極め、住宅をはじめ、交通や道路等の都市的施設を体系的・計画的に配置・整備してゆかなければならない。

したがって、都市自治体は人口や産業等の集中による大規模性及び人や物資、情報等の大量の流動性をといった都市の活動を阻害しないような都市整備、大規模な統一性ある計画が求められる。

また、人口や諸機能の集積の結果として、大都市行政には大量性、多様性、複雑性がもたらされるが、大都市が主体的にその行政需要に答えてゆくには、その責任を果たすだけの行財政能力を備える必要があり、この点からも、広いの区域ないし規模が求められる。

(3) 都市自治体の適正規模

大都市の行政機構では、民主性は分権を、有効性は集権を指向するが、分権と集権は遠心力と求心力との関係にあり、相互に牽制する関係である。集権が強すぎれば、多様な地域社会の利害・意見が無視され、分権が強すぎれば大都市は分裂する。

有効性＝集権を重視すれば、住民の自主性を阻害し、多様で活気のある都市は望めず、民主性＝分権を重視すれば、自治体主導の経済的效果、都市機能整備は後退する。

問題はどこでこの両者のバランスをとるべきかということにある。そもそも、現行地方自治制度は、基礎自治体と広域的自治体の「二層制」を前提に、両者の役割分担と協働により住民自治を実現し、地方行政上の諸課題について、その解決を図ろうとしている。

この役割分担と協働の考え方に立つならば、基礎的自治体は住民に身近な市民政府としての役割がより重要となり、民主性を重視しなければならない。また、広域的自治体はその基礎的自治体がカバーしきれない一定の行政課題に対し、問題解決にあたるという関係で、広域的自治体と基礎的自治体の連携が求められる。

この役割分担と協働の考え方は、基本的には大都市においても同様であろう。人口と機能の集積する大都市における行政課題は複雑かつ多岐に及ぶため一部については広域的自治体の役割と負担に委ねる余地を認め、大都市は市民政府としてのあり方を追求すべきである。

従って、大都市自治体の規模についても、こうした役割分担と協働の視点に立って再検討を行うべきである。

また、現行の大都市自治体の規模を前提とするならば、当面は民主性の視点から行政区の機能強化、行政区における住民参加のしくみづくりなど、大都市自治体内の分節化について実施していくべきであろう。こうした行政区のあり方については、節をあらためて検討する。

2 行政区

(1) 行政区のありかたを検討する上での視点

行政区のありかたを検討するに当たっては、大都市の集権と分権という視点から考察される必要がある。

大都市行政については、その社会的・経済的一体性から、行政の統一性、専門性、能率性が必要とされ、この点からは大都市の集権化が要求され、本庁機能の強化が要求される。

これに対して、住民の日常生活の便宜の観点からは、いわゆる窓口業務が住民の身近なところで処理されることが要請される。それと同時に、住民の生活水準の向上とともに、生活態様ないし意識も多様化しているため、個性あるコミュニティーの形成が求められる。このような多様な地域社会の要請に対応するため、行政組織の分権化の必要性は増大する。

さらに、住民自治の観点からは、大都市の規模の巨大さから、住民と行政との距離が開くとともに、住民意識の稀薄化を招き、基礎自治体の本来果たさなければならない地域的行政がおろそかになりがちであるため、大都市の分権化による、行政区の機能強化が要求される。

大都市における分権化として注目されることとしては、1986年（昭和61年）2月に、東京都と特別区との間で合意された「都制度改革の基本方向」の、特別区を新たに普通地方公共団体に位置づけるとともに、この新たな基礎自治体を対象に政令指定都市なみの事務配分を行い、大都市の広域的自治体としての都との間で適正な機能分担を行うとの例がある。

なおこの新しい「特例市」の構想に関連して、指定都市の行政区のありかたについても、今後さまざまな議論を呼ぶことと思われる。

(2) 行政区のあり方

指定都市の行政区は、沿革的には「処務便宜ノ為」区を画し、区役所とその長としての区長を置いた市制以来の区制度の流れにそうもので、対人業務が中心であった。

しかし、現行法制上、区は市長の権限に属する事務の全般にわたって地域的に分掌する機関であり、対人業務から一步進んで、大都市における住民の日常生活に密着した行政サービスの主体として、また地域の整備に関する事務をも処理することが要請されるようになり、さらには、巨大化した大都市行政の市政分権化の担い手として広範多岐にわたる機能を営むことが求められるようになってきている。

こうした区の機能や任務の変化にともない、行政区の性格や地位を検討すべきと考えられるようになってきた。この場合、大都市行政の特殊性を考慮して、集権と分権との調和を図りつつ検討されなければならない。

これまでも、行政区と自治区との中間的、折衷的な制度が試みられたことがあった。例えば、旧市制下、大阪・京都では、区は法人区とし、

財産、営造物に関する事務を処理する権能を有し、地方自治法制定当時の特別市の区は行政区ではあるが区長は住民により選ばれていた。

成田頼明教授は、西ドイツの大都市の行政区には住民選挙による区議会（ケルン市、西ベルリン）あるいはミニ議会ともいうべき区民議会（シュトゥットガルト市）等が設置されている例を挙げ、「かつて大阪、京都等について制度上、法人区とすることが認められていたことがあるが、地方公共団体の一種としないで法人格のみを与えることは検討されてよい。区に公選制の議会を置き区長を公選制にすることは妥当ではないが、若干の地域に固有の事務について議決権をもち、市政全体に対して意見を述べ、市政に係る地域問題について聴問を受ける等の権利を認められたミニ議会あるいは区選出市会議員に若干の地域代表を加えた評議会のような住民代表機関を設けることは、検討されてよい」と述べている。

(3) 行政区の事務・機能強化

旧五大市に続き、新しく指定都市となった大都市の中には、従来の窓口業務その他対人業務の処理に加えて、道路・河川・公園などの新設改良、維持補修など地域の整備に係る事務を区役所の事務とするところもある。これは、合併にともなう経過から従来の旧自治体の権限を尊重せざるをえないといった事情もあったと思われるが、基本的には市が、地域の特性にあった行政を重視し、本来の地域総合出先機関であることを予定した区役所機能の充実強化、積極的活用の方針と考えられる。そうした動向を踏まえながら、次に区役所機能の充実強化、組織及び運営に関し検討してみる。

総合化と専門化の視点

市行政を運営するに当たり、区に関わる事業を極力、区役所に統合し総合化する方向を目指すのか、個々の行政事務別に縦割りの区役所内部をあるいはそれ以外の出先機関を設け専門化の方向を目指すのが問題となる。

専門行政という点を強調するのであれば、区による総合行政の枠を外して専門出先機関に事務を委ねるほうが合理的である。反対に、地域性を重視し総合行政の必要をいうのであれば、区長の自主決定の権限を大幅に認めるべきであろう。

豊かな時代を迎え、人々の生活意識や価値観の多様化・高度化が進み、行政需要もそれにつれて多様化・高度化する中で、市民生活の行政に対する需要の充足を、住民の身近で地域的特性をふまえた提供の必要が高まっている現在、区役所を総合的行政機関として充実させてゆかねばならないであろう。そのためには、全市的に統一的処理を要する事務や大規模施設の建設等の本庁事務を除いて、区内に属する地域的な事務権限は区役所に配分されるべきあり、区長の専決事項、区独自の企画調整機能を拡充すべきである。

政令指定都市の区長への委任事項

	札幌市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
総務関係	16	16	22	20	19	25	28	19	12	17
福祉関係	6	0	4	0	3	0	11	0	0	5
清掃関係	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
農政関係	0	1	2	2	1	1	2	0	0	1
土木関係	0	0	3	0	1	0	0	0	0	6
社会教育関係	0	0	6	3	1	0	2	0	0	1
学校教育関係	0	2	3	2	1	12	1	0	1	0
計	22	19	40	27	26	38	44	19	13	31

(資料出典) 千葉市・(財)地方行政システム研究所「大都市における地域行政と住民サービスのあり方に関する研究 - 行政区制度を中心として - 」(昭和60年3月)より

住民自治の視点

大都市の集権と分権との調和の関係から、現行行政区制度でも、住民自治の拡充を図って行くことが必要である。条例で区政審議会等の諮問機関の設置や、市民参加型の区政企画、実行及び評価の方法を区単位で取り入れ準自治区的な運営を目指すべきである。

1 都市自治体への権限移譲

(1) 指定都市の現状と権限移譲

現行指定都市制度は、府県と市町村との二層制の枠の範囲内で、大都市に若干の事務配分上の特例及び税財政上の特例を認めたものである。

地方自治法及び他の個別法令により、本来、都道府県、都道府県知事、都道府県の委員会その他の機関の権限に属するとされている事務は、団体委任事務であると機関委任事務であるとを問わず、地方自治法252条の19第1項1号から15号までに列記する17項目の事務に関するかぎり、その全部または一部を、指定都市、指定都市の市長及び指定都市の委員会その他の機関の処理・管理・執行に委ねるものとしている。

しかし、注意しなければならないのは、この17項目に含まれる事務のすべてが指定都市またはその機関に委ねられているわけではなく、その一部が個別法令によって、都道府県または知事に留保されているものも少なくないということである。

個別法令による48項目の大都市特例においても、同様に一部委任事務が少なくない。（資料編参照）

地方自治法252条の19第2項は、国及び府県の指定都市に対する二重監督を除くために、地方自治法及び他の個別法令により府県知事の監督を必要としていた事務につき、府県知事の監督を要しなくなるもの19項目、府県知事の許可等に代えて主務大臣の許可等を要するもの11項目の行政監督上の特例を設けている。

これらの事務配分については、都道府県及び知事の事務・権限の一部を抽出して指定都市に移譲しただけであり、主体となる自治法上の17項目の事務がすべて指定都市に完全に移譲されていればともかく、個別

法令によって都道府県及び知事に留保されているものが少なくない現状では、複雑・高度・膨大な大都市の行政ニーズに総合的・体系的・合理的・能率的に一元的な責任を持って対処することが出来ない状況にあるといえよう。

例えば、都市化、国際化、高度情報化の時代にあって、都市自治体が地域の特性を生かした自主的なまちづくりを進め、将来に向けての都市経営を計画してゆくためには、土地利用等を含めた都市計画の権限が重要な意味を持つてくるが、都市自治体が単独で決定できるものはない状況である。

地域社会の個性に応じたまちづくりを、都市自治体が自主的・自律的に取り組めるよう、住民生活に直結した地域的な行政は、原則として、すべて基礎的自治体としての都市自治体が処理すべきである。具体的な移譲項目の選定に当たっては、次のことに重点を置いて検討するべきである。

住民サービスの向上に資するもの

福祉行政、保健・衛生行政など住民の利便性が增大するなど、事務処理上住民にとって利益となるもの

(具体的事例)

・社会福祉法人の設立・定款変更等の認可・届出 (社会福祉事業法)

社会福祉法人の設立、定款変更並びに監督については、都道府県知事の認可、監督を受けることとなっているが、社会福祉施設に関する認可等は指定都市の長が行っている。施設の経営主体である社会福祉法人に関する認可等も指定都市の長が行い、指揮監督することになれば、法人・施設に対する一貫した行政が行えるため、市域内を活動区域とする社会福祉法人の設立認可権及び監督権は指定都市の市長に移譲するものとする。

・精神薄弱者更生相談所、援護施設の設置 (精神薄弱者福祉法、社会福祉法)

精神薄弱者更生相談所は、都道府県が設置しなければならないこと

となっており、市町村、社会福祉法人その他の者は、社会福祉事業法の定めるところにより精神薄弱者援護施設を設置することが出来ることとなっているが、精神薄弱者の処遇は、児童時から一貫して行う必要があるために、更生相談施設を都市自治体が設置できるようにすべきである。

まちづくりに主体的に取り組むために必要なもの

都市計画、都市基盤施設整備、地域産業の活性化等の事務に関するものなど今後、都市自治体に期待されるものは、個性あるまちづくりである。そのために主体的な総合行政が進められるよう条件整備を図る必要がある。

(具体的事例)

・都市計画等の決定・変更(都市計画法)

都道府県知事が都市計画区域及び都市計画(政令で定める一定の事項に係る都市計画に限る)の決定・変更をする場合は、建設大臣の認可を要し、また、市町村が都市計画を決定・変更する場合、都道府県知事の承認を要することとなっているが、まちづくりについては地方の自主性を生かし、国・都道府県の関与は技術的援助や助言、勧告等にとどめるべきであり、都市計画区域または都市計画の決定・変更に関する建設大臣の認可または都道府県知事の承認を廃止すべきである。

・土地区画整理事業計画に定める設計の概要の認可(土地区画整理法)

事業計画において定める設計の概要について、指定都市にあっては建設大臣の認可を要することとなっているが、区画整理事業のような一都市のまちづくりに関する事業の決定については、都道府県知事及び指定都市の長の権限とすべきであり、建設大臣の認可を廃止する。

・工業等制限区域内における作業場等の新增設に関する許可の承認

(首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律)

一定面積以上の大学等の教室、3,000m²以上の作業場の新增設に関

する都道府県知事（指定都市の長）の許可については、国土庁長官及び関係行政機関の長の承認を要することとなっているが、大都市地域内における工場等の立地については、指定都市の自主性を尊重するとともに、許可申請者の負担の軽減するべきであり、法の許可基準により公正に運用されるので、廃止しても特に問題は生ずることがないので、国土庁長官の承認を廃止する。

(2) 規模・能力・意思に応じた権限の移譲

都市化が進展する中で、都市には、国際化、高度情報化、高齢化等の新しい課題が生じるとともに、交通問題、住宅問題、環境問題等の既存の都市問題も解決を迫られる課題として存在している。

また、経済的な豊かさの向上、自由時間の増大、価値観の多様化が進み、これに伴い行政需要も多様化、複雑化し、行政にも多品種少量生産のサービスが求められるようになってきている。これまでのような画一的な行政システムでは対応が困難になってきていることも事実である。

ところで、こうした問題は、社会全体の都市化が進み、行政に求められる需要が増大かつ複雑化した現在では、指定都市だけに現れているものではなく、程度の差はあれ、都市自治体一般に共通するものであると言わなければならないだろう。

現行制度においては、市町村への事務配分は、一律に配分する建前が取られている。しかし、一口に市町村といっても、その規模は人口数千人の村から、数百万人の大都市までさまざまあり、その行政需要も多様で一律ではない。また、自治体の行財政能力も、当然異なってくる。したがって、ある自治体には必要な事務権限であっても、他の自治体には不要であったり、過重な負担となることも当然生じてくる。その一方で、都市化による行政需要に対応しなければならない都市自治体が多い中、限られた大都市にだけ特例が設けられ、その他の都市自治体には特別な権限はないといった状況がある。

そこで、都市自治体が主体的に責任を持って施策を遂行できるように、その規模と、行財政能力に応じて事務権限の配分が可能となるようなシステムを考えるべきである。近時、このような立場から、いくつかの指標によって都市自治体をその規模・能力によって類型分類を行い、それぞれについて考えられる事務配分の試案を提示するという、優れた研究がなされている（地方自治協会「市（町村）の規模、能力に応じた事務再配分のあり方に関する調査研究報告書Ⅰ・Ⅱ」1985年、1986年）。

ただし、この研究報告書によれば、一定の規模・能力があれば自動的に一定の事務権限が付与されることとなり、当該市町村の意思は考慮されないことになっている。事務権限の付与に際しては、当該都市自治体が今後どのような「まちづくり」を行おうと考えているのか、そのため

21世紀に向けての重点政策目標

（人口段階別 複数回答）（単位：％）

区 分	政令指 定都市	50万人 以 上	30万人 50万人	20万人 30万人	10万人 20万人	5万人 10万人	5万人 未 満	全都市
(1)環境都市づくり	50.0	60.0	79.5	82.1	80.2	80.9	71.6	76.7
(2)福祉都市づくり	40.0	40.0	56.4	48.7	44.3	47.0	30.2	41.3
(3)産業都市づくり	60.0	80.0	46.2	69.2	59.4	61.8	76.9	66.4
(4)文化都市づくり	10.0	20.0	30.8	20.5	36.8	32.0	20.0	27.4
(5)学園都市づくり	10.0	-	5.1	15.4	8.5	9.3	6.7	8.2
(6)研究・情報都市づくり	40.0	30.0	25.6	10.3	23.6	13.8	2.2	12.5
(7)健康・保養都市づくり	-	-	15.4	15.4	9.4	23.6	37.8	24.5
(8)観光都市づくり	-	10.0	15.4	7.7	18.9	18.2	47.0	27.1
(9)国際文化都市づくり	90.0	50.0	23.0	23.0	11.3	9.8	4.9	11.8
(10)そ の 他	-	10.0	2.6	7.7	7.6	3.6	2.7	4.1
都 市 数	10	10	39	39	106	225	225	654

出典：全国市長会都市政策研究特別委員会「21世紀を展望した都市政策のあり方に関する調査結果」（昭和63年2月）

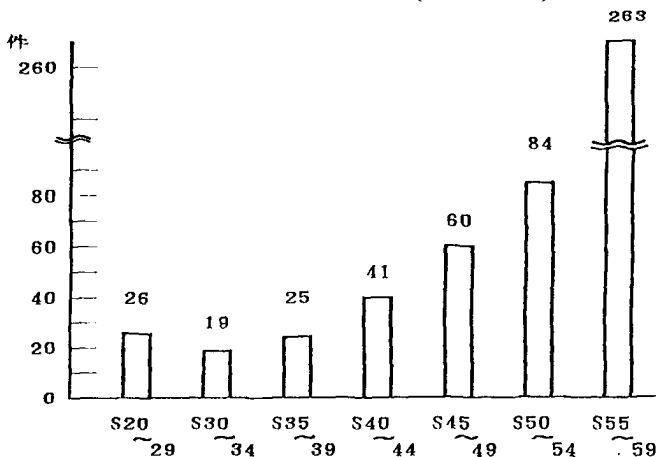
にはどのような権限が必要となるのかが都市自治体の主体的な施策展開を進めるための重要な要素となろう。たとえば、上図は、自治体によってめざす都市像が様々であることを示している。したがって、規模、能力に「意思」（ないし選択）を加えて、個別事情に応じた弾力的な事務権限の配分を行うことが最も適切であると考ええる。

そのように考えると、権限の再配分の手続きも、一片の法令変更によって一方的に実施するのではなく、移譲する主体と移譲される主体とが協議し、基本的には相互の合意によって移譲を進めるべきだということになる。そのため、国の事務権限については、まず府県（または地方自治体）に移譲し、その後、府県と都市自治体との協議と調整によって権限配分のあり方を決めていくという手続きが適当であろう。この点では、すでに多くの府県は市町村への権限移譲を進めており、その素地はできている（下図参照）。また、このような方法によれば、移譲に伴う財政的措置や人的応援についても、当事者間で一定の合意を作ることを促すこととなり、都市自治体に過重な負担を加えることを防ぐこともできるのである。

府県から市町村への権限移譲の推移

（地方自治法153条の2）

（自治省調べ）



2 広域行政

今日の都市住民の生活は、大都市圏という、一つの自治体の区域を越えた、多数の自治体から構成される一体の社会経済生活圏の中で営まれている。

急激な都市化の進行、人口及び産業の大都市及びその周辺地域への集中は、いわゆる都市圏を成立させた。そこでは、圏内の市町村は、中枢管理機能を持つ大都市を中核として、相互に機能を分担しながら、密接な関係に入り込んでいる。すなわち、社会的・経済的には、一つの生活圏を形成している。

広域行政とは、このような大都市圏において、総合的・統一的に処理されるべき行政を意味する。それは、都市の行政機能が外部に向かって広域化したものであり、住民の日常生活活動に密着した基礎自治体としての市町村の行うべき行政であるといえよう。

また、大都市の市域内の問題は、市域外の大都市圏と無関係もしくはそれを無視しては解決できないし、大都市圏の問題は母都市を中心として考えなければ解決できないという関係に在るといえる。

しかし、現行地方制度上の大都市制度である指定都市制度は、大都市区域において市がいかなる事務・権限を持つべきかという事務配分の次元にのみ立脚した制度であり、大都市圏として一体的に行政を処理するといった広域行政の面に考慮した制度ではない。

そのため、社会経済生活圏の自治体区域を越えた拡大にともない生じている昼・夜間人口の分離による地方自治体の提供するサービスと住民の負担が一致しない問題や、広域的に処理を要する事務について一元的あるいは機能的に対応しえないという問題が発生している。これに対応するための努力として、各大都市は、近隣市町村等との間で多種・多数の事務の共同処理機構又は連絡調整組織を設立している。特に、三大都市圏においては、法律上の根拠を持たない事実上の協議会や行政協定などが数多くある。

このような事実上の協議会や行政協定の多さは、大都市圏における広域行政の必要性の強さを示していると同時に、現行地方制度が広域行政の対応に充分でないことを意味していえるといえよう。

広域行政に対応するために検討され、講ぜられてきた制度はさまざまであるが、特に大都市圏を一体的に取り扱おうとするものとしては、次のようなものがある。

(1) 大都市地域広域行政圏

住民の日常社会生活圏と行政区域との不一致から生ずる諸矛盾を解決し、その地域の総合的、計画的な整備を推進することを目的に、昭和52年自治省により「大都市周辺地域振興整備措置要綱」（昭和52年8月10日自治振第66号各都道府県知事あて自治事務次官通知）が定められた。

圏域については、都道府県知事が自治大臣と協議して決めることとされており、その基準としては、おおむね人口40万人程度の規模を有すること、地理的歴史的又は行政的に一体と認められる圏域を形成することであること、一体的な将来像を描き、それを達成するために必要な都市的行政課題を有していることなどを挙げている。

大都市地域広域行政圏の広域行政機構としては、協議会方式をとることとされている。これは大都市地域については、当面、協議会方式により、地方公共団体間の意思疎通を図るとともに、計画面での調整を図っていくことが望ましいと考えられている。

しかし、この方式についても、計画策定が中心となり具体的な事業実施では、費用負担や施設設置など利害対立の問題で必ずしも十分に調整が図れていないとの意見もある。

また、首都圏のように都市化の度合いの特に強いところでは、都市圏の領域が都県レベルを越えて形成されており、規模的に巨大すぎることで、それぞれが独立して高水準の行財政運営を確保できるため、中心になる都市が特定できず、しかも、相互に競争して施策展開しているため、

この制度を適用しても、圏域一体としての凝集力に変化はなく、実際に機能することは困難であると思われる。

東京都及び11指定都市のなかで、広域行政圏が設定されているのは札幌市、仙台市、広島市、北九州市、福岡市の5市である。

このうち、福岡市の例は次のとおりである。

- ・ 圏域名 福岡大都市周辺地域広域行政圏
- ・ 実施主体名 福岡都市圏広域行政推進協議会
- ・ 目的 広域行政計画の設定、広域行政計画に係る事務事業の連絡調整、関係機関への要望
- ・ 設置 1977年（昭和52年）10月1日設定
1978年（昭和52年）1月11日地方自治法上の協議会として発足
- ・ 構成 6市15町1村 人口1,847千人（60年国調）
面積1,165キロ平方メートル
福岡市・筑紫野市・春日市・大野城市・太宰府市・那珂川町・宇美町・篠栗町・志面町・須恵町・新宮町・古賀町・久山町・粕屋町・宗像市・福岡町・津屋崎町・玄海町・大島村・前原町・二丈町・志摩町
- ・ 事業 広域行政計画の策定
広域行政計画の策定 昭和53年 基本構想 基本計画
新広域行政計画の策定 昭和56年 基本構想 基本計画
昭和61年 基本計画
実施計画・まちづくり事業計画の策定
連絡調整
市町境における事業の円滑な整備（接点問題調整会議）
青少年非行防止対策（福岡都市圏青少年対策主管課長会議）
生活雑排水対策（福岡都市圏生活雑排水対策連絡会議）
福岡市立こども病院感染症センター伝染病棟部門の
福岡都市圏伝染病患者の受入れ
その他広域事業推進のための連絡調整

国・県等への要望

水資源の開発、道路整備等圏域の主要課題実現のため、
国・県等へ事業促進及び財政措置を要望

その他

国・県情報の収集・提供、研修事業の実施等

(2) 都市連合方式

都市圏内の自治体が連合体を組織し、連合政府は都市圏全体に及ぶ広域的事務を担当・処理し、構成各市町村はそれぞれ固有の存立を失うことなく、地域的事務を執行するものである。

協議会・協定、域外処理、一部事務組合方式は、個別的な事務処理を基本としたものである。それらの持つ限界、すなわち全域にわたる包括的な政府機能の欠如という点から生まれた考え方が、この連合方式である。

しかし、この場合にもいくつかの問題点が指摘されている。まず第1に、行政構造の複雑化と経費の増大をもたらすこと。第2に、連合の機能を強化すれば各自自治体が形骸化し、住民のコントロールが間接的となり、民主的統制の点において問題が出てくる。逆の場合は連合の意味が少なくなる。第3に、圏域内の団体数が増大すればするほど政治的調整が困難となる。

大都市圏における広域行政処理のあり方を検討する場合、次の点に留意する必要がある。まず、都市圏の広域行政機構と都道府県との関係をどの様に整序し、両者の役割分担をどうするのかという点がある。

次に、広域行政機構の設立に当たっては、圏域内の自治体の自主性・自立性が確保され、課題毎に多様な対応が可能な弾力的なシステムを目指されねばならないという点である。

第一の点では、都道府県は、広域行政をその役割として持っており、これと圏域の行政との関係をどのように見ればよいのかということであ

る。

圏域の行政課題が、本来市町村が行うべき住民サービスに係るものやまちづくりに係るので、圏域を一体として存在する場合、市町村の水平的な協力・協働関係により処理すべきものとし、市町村間の主体的な対応に委ねるべきではなかろうか。広域的な行政需要がこの範囲を越える場合は、府県の広域機能による対応と考えられよう。しかし、両者をどこで区分するかは、現実にはかなり難しく、府県と市町村間において調整・協議のうえ、協働してゆかねばならないケースも出てくるものと思われる。

第二の点については、構成団体の自主性・自立性を尊重し、当初は協議会等の緩やかな関係を設定し、圏域を構成する自治体間において協働・協力関係を育てていく努力を積み重ねてゆき、その中で事務処理上より強力な一体性を必要とされる場合には、それに応じた連合等の方式を選択してゆくべきものと考えられる。

しかし、まず何よりも大事なことは、大都市圏域の広域的な行政需要に対応する、圏域全体の総合的・統一的な計画を共同で策定し、事業として実施していこうとする自治体間の粘り強い努力である。これがなくては、どのような制度・方式ができようとも、それが十分に機能するとは考えられない。いずれにせよ、圏域を構成する自治体間の努力に委ねられている部分が大きいのではないだろうか。

第四節

指定都市制度の検討

指定都市制度については、すでに第二章及び第三章でも述べてきたように、種々の問題がある。その問題点は、次の5つにまとめることができる。

第一に、その権限、財源が、大都市の抱える複雑かつ広範囲の行政課題に対応するには不十分なものとなっている。権限でいえば、特例措置は福祉や衛生、都市基盤等の一部の行政分野にとどまり、総合的な「まちづくり」を進めるには不十分で、また財源については自動車関連を中心に零細な税目にとどまっている（指定都市事務局の試算では、特例措置による税目の収入額は、特例措置による事務に要する支出額のおよそ3分の1であるという）。行政需要が大きく、かつ能力も高い大都市政府には、もっと十分な権限と財源を配分する必要がある。

第二に、前述のとおり市町村への権限移譲を「規模、能力、意思に応じて」行うとすれば、そもそもある特定の大都市にだけ特例を認めるという指定都市制度の考え方自体が妥当性を失ってきている。確かに指定都市制度の生まれた昭和31年頃は、大都市といえば大阪、横浜といった五大都市に限られていたが、現在では人口100万規模の大都市でさえ11を数え、それに次

人口 (万人)	人口規模別市町村数			
	S30	S40	S50	S60
100~	5	7	10	11
50~	2	5	7	10
30~	7	15	32	39
20~	21	28	39	39
10~	64	77	87	105
~10	4478	3303	3082	3050
計	4878	3435	3257	3254

(総務庁統計局「昭和60年国勢調査最終報告書 日本の人口」より)

ぐ規模の都市も数多くある。さらに市町村一般の権限、財源がもともと零細であることを考え併せれば、中小の都市自治体をも含めて、その規模、能力、意思の具体的事情に応じて段階的、弾力的に権限配分を行うことが適当と思われる。

第三に、指定都市が特定の事務領域について府県の監督を免れ、直接国の監督を受けるなどの「監督特例」についても、府県機能の総合性と地方自治の理念から問題がある。市町村一般に対する府県の関与が必要であるとすれば、それは府県区域内のすべての市町村に何らかの形で及ぶものでなければ、府県機能の完結性と総合性が失われ、府県の行政責任も不明確となる。そもそも都市自治の進展のためには、国であれ府県であれ権力的介入は極力避けなければならないのであり、何らかの形で関与が必要とすれば、府県の関与で十分である。「二重監督」の弊は、国の監督を市町村自治の細部にまで届かせるという集権的システムから来ているのであり、改革はまず国の監督を排除することから始めなければならない。「監督特例」については、全体として監督自体を廃止する方向に進めるとともに、必要な関与はできるだけ非権力的な、府県の関与に限定していくべきであろう。

第四に、指定都市を指定する手続についても自治と分権の見地から問題がある。指定都市の指定は中央政府の行政機関の発する政令によって行われるほか、指定基準もあいまいであるため政府の裁量の余地が大きくなっている。「指定都市」は手続的にみれば、「お上」にいただいた特権であり、中央公認のステイタス・シンボルとなっている。都市自治体の機能強化は、自治体自身の個性ある取組みと自治体間の協調と連携によって実現していくことが重要だと思われる。

第五に、指定都市制度の想定している人口規模が、「民主性」の見地から重大な問題を抱えていることである。指定都市の指定基準のうち、もっとも重要とされる人口規模は、法律上50万人以上とされ、さらに運用ではおおむね100万人とされている。

前述の規模とデモクラシーの問題からすれば、100万人の人口規模は、都市自治体の適正規模を超えているおそれが強く、少なくとも都市自治体を合併等によりこうした規模に誘導していくこととなる指定都市制度は、民主性を見地から問題があるといわざるを得ない(第二章第三節参照)。

以上検討したとおり、誕生時から“妥協の産物”とされてきた現行指定都市制度は、「有効性」からみても「民主性」からみても大きな問題を抱えている。特定大都市の強化育成という一定の歴史的使命を果たした現在、そして都市自治体全般さらに基礎自治体全般の機能強化という課題が登場した現在、指定都市制度はその幕を閉じるときが来たのではないだろうか。そして、これに代わるシステムは、規模、能力、意思に応じて、弾力的にかつ大幅に権限と財源を移譲するという原則であり、さらにいえば、こうして獲得した権限と財源に基づいて強力な「まちづくり」を進める基礎自治体を、広域自治体たる府県が支援していくという機能分担と協働のシステムなのである。

第5章 府県の機能と仕組み

第五章 府県の機能と仕組み

第三章で大都市と府県の基本的なあり方を述べた。そこでは、府県は大都市区域において今後も必要な存在であることを強調した。しかし、府県の制度や機能が現状のままでよいというのではない。府県は、都市自治体の成長とともにその存在意義すら問われており、今後、アイデンティティの再生に向けて自己改革が求められている。では、どういう方向に改革していくべきか。本章では、府県の持つべき機能を中心課題とし、府県の規模区域や府県におけるデモクラシーのあり方にも目を向けて、府県改革の方向性を検討したい。

第一節 府県制度論の構造

府県の機能と仕組みの本論に入る前に、府県制度論の概要について整理し、全体的な問題状況のなかで府県機能論や府県の規模区域論の占める意味を明らかにしておく。

1 戦後府県制度論の概要

戦後の府県制度論の主な変遷については、第一章第一節4において、6つの特徴ある論争や転換点を通して紹介した。

そこでは、戦後改革の下で知事公選制が導入されたのち、大都市制度のあり方をめぐって行われた激しい論争の時期や、『地方』制等の府県廃止論をめぐる論争の時期などを経て、府県制がしだいに定着を見せたこと、その後も地域開発の時代をはじめとして、府県の規模区域について府県合併や道州制論など盛んな議論がなされてきたこと、その一方では住民運動の展開や新たな地方自治論の登場に合わせて、府県を市町村の支援機関として位置づけたり、府県機能を純化すべきだという議論も登場してきていることを紹介した。

戦後、府県制度については、ほとんど改革がなされていないものの、

論争、議論は盛んに行われてきたのである（次表参照）。

表1 戦後府県制度論の変遷（再掲）

時 期	主な登場主体	主 な 論 点	結 果
I 1946～47	内務省 vs G H Q	知事公選制、府県の性格	知事公選制
II 1947～56	五大都市 vs 府県	『特別市』制、府県の意義	指定都市制
III 1957頃	地制調 vs 府県	『地方』制、府県合併	-（不変）
IV 1962～70	財界、国 vs 府県	府県合併、『道州』制	-（不変）
V 1978～82	先進府県、学者	地方の時代、府県の純化	権限移譲
VI 1987～	都市、国 vs 府県	都市の強化、府県連合	？

2 府県制度論の到達点

上記の変遷を踏まえつつ、府県制度をめぐる論争や学説の主な論点をまとめ、さらにその特徴ないし問題点について検討しておこう。

(1) 主な論点の分類

府県の基本的性格と存在意義

前記論争期の I、II、III を通して、そもそも府県は自治体なのか国の下請機関なのかという基本的な性格づけが争われたし、市町村の上にさらに府県という自治体を置くことが必要かという地方自治の「二層制」が問題にされてきた。ただ、この点は戦後制度の安定とともに問題の比重を低下させているといえよう。なお、こうした地方制度の大枠論については、すでに第三章でも検討した。

府県の役割、権限

につながる問題だが、府県がどのような役割を担い、特に市町村との間でどう権限を配分するかという点は終始大きな論争点となっている。二重行政をどう避けるか、能力を増大させてきた市町村に対して府県がどのような行政を担うのかは、現在もなお最大の論点といえよう。

府県の規模、区域

経済成長期の III、IV の時期にホットな問題となったのが、府県の区域

が社会経済の変化に対応していない、規模が小さすぎるという点である。この点は、現在もなお「道州制」の主張や、新行革審の「府県連合」といった制度改革論につながっている。

市町村自治との関係

上記の や にもかかわるが、府県のあり方は絶えず市町村の自治との関係で議論されてきたといえる。II の時期には大都市の自治にとって府県が必要かが問われたし、V 以降現在まで、市町村との関係を大きく転換しようとする議論が登場しながら、なお完全な理論を見いだすに至っていないのが現状ではないかと思われる。

(2) 特徴と問題点

戦後の府県制度論の特徴ないし問題点は、次の点にあると思われる。

第一に、論者が特定の立場や権益に立って議論することが多く、市民不在の論争や検討になっていることである。

本来、地方自治システムをめぐる議論は、市民、住民の立場、利益を基点として検討すべきものであろう。もちろん、住民の利益が何であるかを措定することは難しい面があるが、論者自身がこの点に無自覚であったことが議論の噛み合わない一因ではなかったかと思われる。

第二に、抽象的な制度論、建前論が多く、実証性や具体性に欠けるため、生産的な議論ができていないことである。

本来、制度の有効性などという議論は立法論の領域であり、社会実態に対する正確な分析と予測を要するものであろう。ところが、今までの議論の多くは、実態分析抜きで、府県があった方が地方自治を守る、守れないといったことを議論しており、水掛け論となっている。

第三に、前述のように府県制度がしだいに定着し、その存在自体を否定する論調が少なくなっているにもかかわらず、府県の特異性を正確に捉えようとする議論はなお少ないということである。

1970年代頃から進展した地方自治の理論も、多くは市町村を対象とし、

又はイメージした議論であった。たとえば、「地方政府は身近な政府だ」というとき、人口数百万を抱える府県が身近といえるか、ひっきりを感じるのが当然だろう。広域自治体たる府県には、市町村と異なるそれなりの自治論、政府論が必要だと思う。それがなかった点に戦後の府県論の弱みがあると思われる。

第四に、以上のような弱点、問題点を抱えながら、ようやく最近になって魅力ある議論が提出されていることにも注目すべきだろう。

まず、前述のとおり1970年代後半になって、府県自身が市町村重視の姿勢を打ち出し、府県を「市町村連合の事務局」と位置づけ、その機能を純化、強化すべきだとする例が出てきている（巻末参考文献、）。また、政府間関係の実証的な分析のなかから、国・地方関係が相互依存関係にあることを指摘するとともに、そこでは中間に位置する府県の役割が大きいことを指摘する学説も登場してきている（文献、）。

こうした論争、学説の今後の可能性に注目しつつ、新たな視点と枠組みで府県制度の検討を進める必要があると思われる。

3 府県制度論の構造

府県制度の問題を検討するにあたって、どのような要素および枠組みを念頭に置くべきかについて、整理しておきたい。すでに第一部の1で述べた一般論と重複する部分もあるが、簡単に振り返っておく。

(1) 府県制度への視点・切り口

ア．「都市型社会」と府県制

わが国の社会経済は、「農村型社会」から「都市化」段階を経て「都市型社会」へと転換しているが、それに伴って府県制度も大きな転換期を迎えている。

まず都市型社会においては、都市自治体の成長、住民生活・意識の変化に伴う行政需要の多様化、高度化、社会経済の変化に伴う行政需要の質的变化（ソフト化、情報化、国際化等）、行政需要の

広域化、といった変化が見られ、それに伴って府県行政において次のような行きづまり現象が生じている。

都市自治体の成長に伴う府県の役割の稀薄化

= 行財政能力の高い都市自治体が増え、府県の存在意義が稀薄化

「都市型」の行政需要に対する府県行政の不適応

= 土地問題、交通問題、余暇・リゾート、景観行政への対応

行政課題の多様化、高度化に伴うタテ割・集権型行政の不適応

= 地域の国際化、情報化、文化化、まちづくり、総合福祉への対応

広域的課題の増大に対する府県行政の不適応

= 土地、住宅、交通、廃棄物処理、湾岸開発・環境保全等への対応

「農村型社会」や「近代化」過程には適合的であった府県制が「都市型社会」への完全移行に伴って転換を余儀なくされている、これが今日の府県制度の抱える問題の基本構図といえよう（文献、参照）。

イ．評価軸としての有効性と民主性

第一部で述べた有効性（経済性）と民主性の対立、バランスの問題は、次のとおり府県制度においても重要な視点となる。

A) 問題解決の有効性・経済性（=Efficiency, Economy）

府県が行政課題にもっとも有効、適切に対応し、その解決を図るためにはどのような制度が必要か、さらに市町村や国との関係をどうすれば問題解決にとって有効か、という検討視点である。

B) 住民自治の実現性、適合性（民主性 = Democracy）

府県行政において住民自治の原則を守り、さらに実質化するためにはどのようなしくみを必要とするかという視点であり、特に広域自治体たる府県にどのような住民自治のしくみが考えられるか、基礎自治

体とは違った検討が必要になる。この点、府県は機能的団体であり、住民自治といった要素を考慮する必要はないという議論もある（恒松 制治）。はたしてそういえるか、府県の性格論にも及び重要な問題である。

ウ．政府間における役割分担と協働

市町村 - 府県 - 国という政府間の垂直的な関係において、事務配分と分立を焦点とした制度論を脱皮し、役割分担と協働をテーマとして、それぞれの機能と仕組みを考える必要がある。そして、このように相互依存関係が深まり、相互の情報交換や交渉が頻繁に行われる政府間関係においては、中間団体たる府県の媒介の役割が重要になる。府県が、従来のように国の意向を市町村に伝え、監督指導していくという“下降型”の媒介を行うのか、地域と現場に根づいた市町村の意思と事情を重視し、それを国の政策変更につなげていくという“上昇型”の媒介を行うのかは、今後の府県のあり方を決める重要なポイントになる（文献、参照）。

このように政府間関係の役割分担と協働を進める観点から、府県制度を再検討する必要があると思われる。

(2) 論点の整理と再構成

ア．府県制度論を構成する論点

一般に、地方制度論を構成する主な論点を自治体（政府）の構成という観点から分けると、自治体の必要性、意義・機能、規模・区域、権限・財源の配分、内部システム、自治体間（政府間）関係、の6つに分けることができると思われる。

この区分にしたがって、府県制度の論点とそれに関わる議論ないし改革提案をまとめたのが表2である。

表2 府県制度論の論点

<論点>	<改革案>
「府県」は必要か(二層制の是非)...(NO)	→・府県不要論、「地方」制 ・「特別市」制(大都市のみ)
府県独自の意義、機能はあるか...(NO) (YES)	→・府県不要論 ・「特別市」制
府県の規模と区域は適性か...(NO) (YES)	→・府県合併論、道州制 ・府県連合
府県の権限、財源は適性か...(NO)	→・権限・財源移譲論 ・府県機能純化論
府県内部のシステムは有効か...(NO)	→・府県改革論 ・県民参加論、市町村参加論
府県と他政府間の関係は円滑か...(NO)	→・広域行政論 ・府県連合論

イ．府県制度論の構造

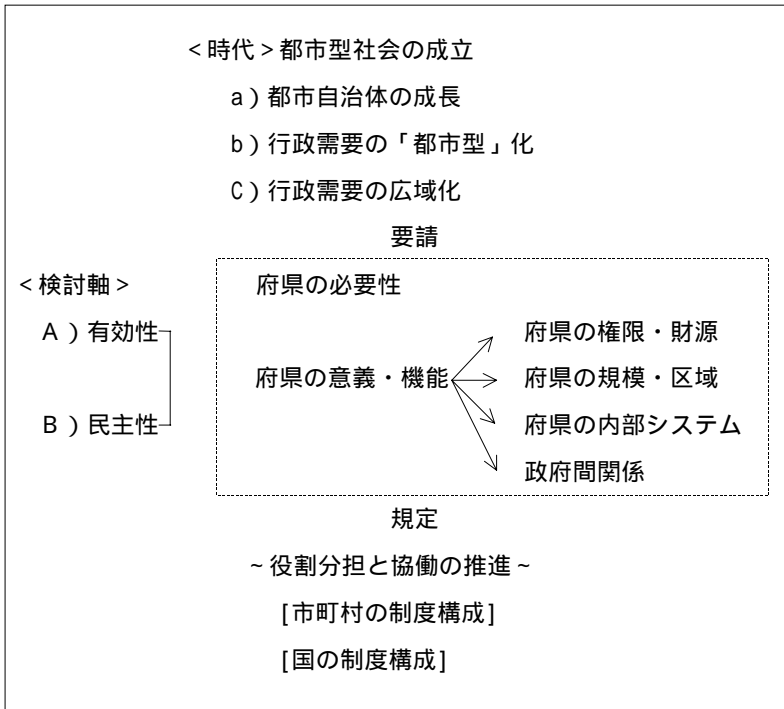
以上6つの論点のうち、府県制度を議論するにあたっては、まず府県がどのような意義と機能を担うべきかというの論点がかっとも重要になると思われる。そもそも府県が必要か否かというの根本的な論点にしても、府県の機能が定まらなければ議論として成立しない。また、具体的な権限配分をどうするかという点も、その機能を具体化するという作業にほかならないし、府県の規模・区域、内部システムのあり方も、府県の意義・機能論から導かれると思われるのである。

また、府県の制度構成は、府県の間接団体としての性格から、市町村や国という他の政府の制度構成によって規定される面が強く、それらのあり方が明らかになってはじめて府県のあり方が明らかになるという関係がある。

このような論点間の関係に、前述の(1)の視点・切り口を加えると、

府県制度論の構造はおよそ次のように描くことができよう。

図1 府県制度論の構造



第二節 府県機能の新しいあり方

従来、府県の意義・機能についてどのような議論がなされてきたであろうか。全般的にいえば、府県の機能については、重要な論点にもかかわらず部分的な叙述やイメージの議論が多く、きちんと整理された議論は多くない。ここでもとりあえず地方自治法の規定を出発点にしながら、いくつかの新しい議論を紹介し、それらを組み替える形で私たちなりの試論を提示してみたい。

1 現行法上の府県の機能

(1) 地方自治法の4つの機能

地方自治法第2条は、国 - 府県 - 市町村間の事務の配分について、まず地方公共団体一般の事務を規定したのち（第2項及び第3項）、そのうち市町村については、府県の手務を除いた事務を一般的に処理すると規定し（第4項）、府県については「市町村を包括する広域の地方公共団体」として、広域の事務、統一の事務、連絡調整事務、補完の事務の4つの種類の事務を持つと定め、その具体例を示している（第6項）。

すなわち、府県は市町村を包括する、その意味で広域的な自治体だから、まず市町村の区域を超える広域的な行政課題については府県の手務とされ、また市町村を超えて統一的に処理すべき事務についても府県が担当することになる。また、市町村相互の連絡や調整についても、これを包括する府県が担当するのが適当であり、さらに市町村の能力や財力では困難又は不適当と認められる事務については、これを補う意味で府県が担当すべきである。これが自治法の考え方といえよう。

地方自治法第2条（抜粋）

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、第三項に例示されているような第二項の事務で、概ね次のような広域にわたるもの、統一的な処理を必要とするもの、市町村に関する連絡調整に関するもの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を処理するものとする。

一 地方の総合開発計画の策定、治山治水事業、電源開発、上水道その他の利水事業、林産資源、水産資源、その他の天然資源の保全及び開発、産業立地条件の整備、道路、河川、運河、下水道その他の公共施設の建設、改良及び維持管理、産業廃棄物の処理、開拓、干拓その他大規模な土地改良事業の施行等で広域にわたる事務に関すること。

二 義務教育その他の教育の水準の維持、文化財の保護及び管理の基準の維持、警察の管理及び運営、社会福祉事務及び社会保険事業の基準の維持、医事及び薬事の規制、伝染病の予防その他公衆衛生の水準の維持、労働争議の調整その他労働組合及び労働関係に関する事務、職業安定に関する事務、土地の収用に関する事務、各種営業の許可その他の規制、計量器の検査、各種生産物の検査その他の取締、各種の試験及び免許に関する事務、工業、人口動態等主要な統計調査、国民健康保険組合その他の公共的団体の監督等で統一的な処理を必要とする事務に関すること。

三 国と市町村との間の連絡、市町村の組織及び運営の合理化に関する助言、勧告及び指導、市町村相互間における事務処理の緊密な関係を保持させるためのあつせん、調停及び裁定、市町村の事務の処理に関する一般的基準の設定、審査請求その他の不服申立てに対する判決、裁定又は審決等市町村に関する連絡調整の事務に関すること。

四 高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校、研究所、試験場、図書館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、病院及び療養所その他の保健医療施設、授産施設、老人ホームその他の社会福祉施設、労働会館その他の労働福祉施設、運動場等の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理、生活困窮者及び身体障害者の保護、被災者の救護、上地区画整理事業の実施、農林水産業及び中小企業その他の産業の指導及び振興、特産物の保護奨励に関する事務等で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事務に関すること。

都道府県及び市町村は、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。

第二項の事務の中で法律又はこれに基く政令の定めるところにより都道府県が処理しなければならないものは、この法律又はこれに基く政令に規定のあるものの外、別表第一の通りである。

第二項の事務の中で法律又はこれに基く政令の定めるところにより市町村が処理しなければならないものは、こ

(2) 4つの機能の問題点

この内容は、府県の「広域性」（広義）から比較的スムーズに（論理的に）導かれるものと思われる。抽象的にみる限り、この4つの機能に文句をつけることは、そう簡単ではない。戦後一貫して府県の意味を問う議論が続きながら、この自治法の立場についてはほぼ受け入れられて

きたのも、うなずけるところである。ただ、次の2点については留保をつけなければならないと思われる。

ひとつは、この4つの抽象的な基準を具体的な事務に適用することは難しく、また時代の変遷によってその内容も変化していくことである。

たとえば「広域的事務」といえば、「行政需要が市町村区域を超える広がりと一体性をもって存在する場合」と一応はいえようが、行政需要の広がりといっても濃淡の差もあるし、一体性といっても捉え方によって異なってくる。また社会経済の変化によって変わってくるのは当然である。もちろん、事務配分の基準自体は、どうしてもこのように抽象的にならざるを得ないかもしれないが、解釈論としてできるだけ具体化、類型化を行うとともに、基準自体も社会経済の変動に応じてより有効な基準へと組み替えを図るべきだと考える。

もうひとつは、4つの事務のうち、「統一的事務」と「連絡調整事務」については、市町村自治との関係で注意を要するということである。

まず「統一的事務」については、「当該事務が全県的ないし全国的に同一の基準によって統一的に処理する必要があるもの」と解されているが（長野士郎・文献 P43）、地方公共団体の事務とし、地方の「自治」に委ねるとしながら、さらに「統一」を図る必要のある事務とはどのような事務であろうか。また、こうした統一的機能は、国の法令による基準の統一で足りるのであり、それ以外にこれを府県の事務とすることは、県を国の下請機関化したり、市町村と県の対等性を崩すという危険があるろう。こうした問題点を考えると、結局このような事務は、その内容により「広域的事務」が「補完的事務」として位置づけられるものを除き、極力縮小していくべきである。

また、「連絡調整事務」についても、その内容は「市町村自体の組織及び運営の合理化に関する助言、勧告、指導等」を含むとされ（3号）、この規定は「都道府県の中間的な団体としての性格を明らかにするとともに、市町、村に対する指導的な地位にあることを示したもの」と解さ

れているが（長野前掲）、府県と市町村の対等性からして「連絡調整」をこのように解するならば問題がある。後に述べるように、府県には市町村に対する非権力的な「支援機能」が期待されているのであり、この規定もこうした期待を表したものと解すべきであろう。

自治法の規定には、このようないくつかの修正や注意書きが必要だと思われる。

(3) 実際の事務事業における機能分析

では、府県の実際の事務事業のなかに、この4つの機能がどのように反映し、現実化しているだろうか。

第二章第四節で取り上げた事務事業全般調査において、対象となった事務事業を4つの機能区分ごとに分類したところ、もっとも多いのが「補完」事務で全体の36%を占め、ついで「広域」事務（27%）、「統一」事務（20%）、「連絡調整」事務（4%）の順であった。当然ながら、「統一」事務は機関委任事務に多く、逆に「補完」事務は自治事務に多かった。先に統一事務には地方自治の原理から問題があることを述べたが、機関委任事務の存在は府県機能の構成にも影響を及ぼしていることを示している。また、自治事務に「補完」事務が多いことは、府県の任意の事務事業が市町村行政の補完を目的として拡大してきたことを伺わせるものといえよう。

表3 機能区分別事務事業数（再掲）

	機関委任	自治事務	計
広 域	22	41	63
統 一	36	9	45
補 完	17	66	83
連絡調整	4	5	9
そ の 他	3	27	30
計	82	148	230

2 新しい府県機能の提起

(1) 市町村自治の擁護・支援

自治法の規定にない機能で、府県の機能として頻繁に挙げられるのは、市町村自治の擁護ないし支援という役割である。

たとえば、第一章でみたとおり、昭和20年代から30年代において、府県不要論に対抗したのは、府県は国の地方支配に対する“防波堤”になっているという次のような主張であった。

「現在、府県が、中央官庁における中央集権化の案や、そうした一般の傾向に対し、地方自治の防壁としての重要な役割を果していることは、決して看過することができない。若し府県が自治体としての性格を否定されたとすれば、弱小市町村は、中央の権力の下に、その自治を殆ど完全に否定されることにならないとは保証しがたいのである。」（田中二郎・文献）

また、昭和50年代の「地方の時代」論の流れのなかでは、府県を「市町村連合の事務局」と位置づけたり（文献）、府県の機能として自治法の4つ機能のほかに、次のように市町村に対する支援機能を強調する者も出てきている。

「このような原則のもとで、今後府県にとくに期待される役割を二つにわけて考えてみたい。一つは広域自治体として地方自治法に掲げられた四つの基準に則したもので、具体的には…（中略）…。もう一つは、市町村の仕事がやりやすいような環境づくり、である。地方自治法は府県の機能の一つに『市町村の連絡調整』をうたっている。しかし、それはやはり上級官庁的な立場に立って市町村間の利害を調整するという考え方に基づくものであって、私が今提案している機能とは考え方が基本的に違う。市町村が仕事がし易いような環境づくりというのは、長洲知事もいわれているが、府県は市町村の連合体的な性格を持つという考え方に立ち、その事務局的な機能であり、技術や情報の提供や、専門的な人材(マンパワー)の養成、派遣などがそれに当らう。」（宮澤弘・文献）

「地方の時代」は「市民自治の時代」であり、そこでは基礎自治体たる市町村における多彩な“自治”を中心とした分権型の政治行政システムが必要となっている。広域自治体たる府県には、何よりもこの市民と基礎自治体の活動を擁護し、支援していくことが求められているのである。

(2) 先導性、総合性、行政技術の高度性

昭和48年に出された全国知事会編・自治制度研究会『新しい行政課題と府県』は、昭和30年代から40年代の高度成長期における、過疎対策、都市計画、地域開発と公害対策、消費者行政、水問題といった新たな行政課題とその対応を分析して、府県は 先導性、総合性、広域性、行政技術の高度性という新しい機能を果たすようになっているとした。ここで「先導性」とは、公害対策や過疎対策のように、新しい行政課題がまず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、問題の重要性について国など他の行政主体の認識を高め、施策化を促したという役割を指している。また、「総合性」とは、わが国の縦割りの行政秩序の中にあって、府県が地域総合行政の主体として既存の行政秩序を超えた問題に対応しえたという側面を指し、「行政技術の高度性」は公害防止技術など高度な科学技術を要する諸問題にも対処しえたという面を指している。

この分析は、地域開発ブームなど府県の行政が比較的“元気”だった高度成長期における時代状況を反映している面があろう。また、全国知事会の委託研究ということもあってか、やや府県の評価に甘い側面があるかもしれない。しかし、その内容は、少なくとも今後府県が大いに果していかなければならない機能を的確に突いていると思われる。経済成長期を終えた「都市型社会」においても、なお府県がこうした機能を果たしていかなければ、府県のアイデンティティはしだいに稀薄になっていくであろう。

ただ、「先導性」と「行政技術の高度性」は、独立に扱うべき機能で

はなく、むしろ後者が前者を支える一要素ではないかと思われる。また、「総合性」は、国より狭域な自治体としては当然のこととも思われ、あえて府県の機能として位置づける必要があるのかどうかは疑問も残る。総じて、府県機能全体のまとめとしては、もう少し絞ってよいと思われる。

(3) 政府間の媒介、調整

行政学者の村松岐夫氏は、中央・地方関係の実態を調査し、わが国の中央・地方関係が言われてきたほど中央支配的でないことを明らかにするとともに、そこでは府県の媒介の機能が大きいことを強調している。

村松氏は、公営住宅、老人医療における一部負担制、保育所、農地転用という4つのケース・スタディから、福祉国家において「集権化」が進んだとしても、事務事業の実施は基礎自治体に依存せざるを得ないことから、「地方は独自の事情から、中央の政策意図を変容させていくことがある」ことを指摘するとともに、「もう一つ重要なことは、府県の役割が大きいことである」として次のように述べている。

「都市地域の公営住宅需要が少なくなったとき、建設省に代って - - その意向を背景にして - - 市町村に補助申請をうながすのは府県である。府県の固有の『事情』によって、熱心に市町村を説得したり、あるいは説得しなかつたりすることになる。... (中略) ...中央官庁がどんなに自己の意思を貫徹しようと思っても、直接に三市町村をコントロールする方法はない。四七の都道府県は、まさに中央の意思の市町村への媒介者である。四七であれば、なんとか中央の『統制の範囲』(span of control)の範囲に入るのであろう。したがって中央の政策は、その意図を解釈する府県の影響を受けざるをえないのである。」(文献)

行政現場における自治体職員の実感からしても、この指摘は的を得ていると思われる。前述のとおり、現代行政における政府間関係は相互依存と機能分担の度合いを強めているが、そこではこうした中間団体の事実上の役割が大きくなっている。府県については、「中間団体だから何

をやるにしても中途半端だ」という声があるが、中間団体だからこそ果せる機能もあるのである。問題は、この機能を国の意思を代弁して市町村を監督する方向に働かせるのか、あるいは市町村の意思を代表して国の施策を変え、自治・分権型の統合システムを築いていく方向に生かすか、という府県の姿勢にあるといえよう（文献 ほか参照）。

3 府県機能の新しいあり方～「純化」と「強化」の方向性

以上の地方自治法の立場と新しい議論を踏まえて、府県のあるべき機能を考えると、大きく分けて次の3つの方向が重要ではないかと思われる。

(1) 広域的機能

自治法にもいう「広域的事務」は、府県が固有に有する事務領域であり、今後一層重要性を増すといえる。府県は、従来からこの機能を果たしてきたが、今後は次の2つの方向についてさらに積極的な展開が求められている。

第一に、法令に対応根拠のない問題領域や、従来のタテ割の行政組織を超える問題に対する取り組みである。高度成長期において地域開発や公害問題などの新しい課題に対して、府県は積極的に対応してきたといえる。しかし最近では、地価の抑制、広域的な環境政策、総合的な住宅政策など新たな“都市型”課題に対して、府県は積極さを欠いているように思われる。こうした行政法令や行政組織の既存秩序に当てはまらない広域課題への対応を、まず府県は強化すべきであろう。

第二に、府県の区域を越えた問題に対しても積極的に取り組むべきである。たとえば、東京一極集中の問題に関し、その影響下にある首都圏の府県は首都の機能や構造について発言し、東京都等の関係機関と積極的に政策協議を行うべきであろう。この種の問題を国の専権事項にさせておかないためにも、府県は相互に緊密な関係を持ちつつ（府県間の連携については、後述第六章参照）、より広域的な視野をもって政策展

開を図るべきだと思われる。

なお、この府県の広域的機能に関しては、市町村間の水平的な広域行政、特に大都市と周辺都市間の連携協調行政との関係をどう考えるかが問題となる。第三章で紹介したとおり、最近、大都市圏内の“母都市”として、大都市自治体が周辺都市と協調しながら広域的な役割を担っていくべきだとする議論が強く主張されている（たとえば文献 ）。これに対しては、広域的行政は府県の本来の機能に属し、一義的には府県に委ねられるべきだという考えもありえよう。しかし、基礎自治体の自治を尊重し、しかも自治体間の水平的な協働関係を重視するとすれば、この市町村レベルの広域行政にも一定の領域を認めるべきである。ここでも問題は、両者の役割分担をどう考えるかだと思われる。私たちは、広域的な行政需要を次の三種に分けたうえで、それぞれの守備範囲を考えてみたい。

┌	市町村事務レベルの課題が数市町村にまたがっている場合	原則として市町村の水平的な協調行政
	市町村事務と密接に関係する課題が広域的に存在している場合	府県と市町村の協議により分担
	上記以外の場合	原則として府県の広域機能

もっとも、「市町村事務のレベル」とは具体的に何を指すかが難しい問題であり（せいぜい「住民生活に直接関係する事務」とでもいうほかない）、この区分も絶対的なものではない。ただ市町村の固有事務に係る広域的課題については、市町村の主体的な対応をできるだけ大切にして、その総合的な施策展開を可能にしていくべきであり、府県の役割はあくまで側面的な援助にとどまるべきだと考えられる。

したがって、府県は、府県区域内の広域的課題はある程度市町村に委ね、前述のとおり府県を越えた課題への取組みを強化していくべきだということになる。

(2) 先導・補完機能

次に、社会経済の変動に伴い新たに生じる行政課題を機敏に発見し、これに対する新たな政策や行政技術を開発して問題解決を図っていくという「先導的機能」は、今後府県が強化すべき機能である。

もちろんこのような機能は国についても求められているが、住民生活のより身近なレベルの問題に対し、住民自治に抛りつつ地域の特性に応じた解決法を見いだすには、国のシステムでは大きすぎ、画一的にすぎると。自治分権型の政治行政システムへの移行を展望するとき、府県レベルでのこうした取組みこそが重要となろう。とりわけ府県は“都市型”の行政課題への取組みを強化していかなければならない(文献 参照)。

また、市町村は、問題をもっとも早くもっとも敏感に感じ取る「先端性」と、市民生活と「まち」の全体を捉える「総合性」を有している。市町村には、この特性を生かして行政施策全体をリードすることが期待されているのであり、けっして府県の“先導”についてくれればよいというのではない(松下・文献)。要は、基礎自治体と広域自治体のそれぞれがその特長を生かして新しい政策展開を図り、自治体から国への“上昇型”の施策形成を実現することが期待されているのである。

次に、地方自治法上の「補完的機能」は、今後も引き続き府県が果たしていかなければならない機能だと考える。

都市自治体を中心に市町村の行財政能力が向上していくとしても、すべての市町村が同じように能力を増していくわけではない。今後、市町村への権限移譲を大胆に行っていくとすれば、規模、能力、意思に応じて弾力的に個別移譲を進めるべきであり(第四章参照)、そうだとすれば、移譲されない市町村に対する、きめ細かな補完機能が従来以上に重要になると考えられる。

そして、この「先導機能」も「補完機能」も、いずれも市町村がその分野に属する事務を自ら担当できるようになると、これを市町村に引き継いでいくという性格を持つと考えられる。まず、先導的機能について

は、府県の開発した政策が定着し、行政システムのなかに位置づけられるようになると、他のレベルの政府、特に市町村に再分配されていくべきものである。また、補完機能については、いうまでもなく市町村がその事務を担当するだけの規模、能力、意思を備えた段階で移譲していくべきである。

このように、両者は、(1)の広域機能と異なり、市町村の本来の事務領域と重複するものであり、府県の排他的、専権的な事務領域を構成するものではないと考えるべきである。

(3) 支援・媒介機能

府県には、自ら地域社会に向かって一定の施策を展開していくという側面のほかに、市町村の行政を「支援」という機能と、市町村間の水平的関係又は国・市町村間の垂直的關係を、市町村自治支援の立場に立って「媒介」しつつ「調整」としていくという機能が期待されている。地方自治法上の「連絡調整」事務の領域も、市町村自治をより重視する方向に解釈すれば、こういう意味内容につなげることができると思う。

このうち「市町村の支援機能」は、前出の「市町村自治の防波堤」という考え方を発展させるとともに、長洲氏や宮沢氏のいう「市町村連合（事務局）としての府県」という考え方を、府県の役割論のなかに入れ込んだものである。国の統制的介入から市町村を守ることは、今後とも府県の使命といえるが、さらに進んで、市町村が市民の“政府”として自前の政策を展開していけるように、府県は、技術開発、情報提供、人材の開発提供、財政援助等の支援活動を、そのシステムづくりも含めて積極的に行っていく必要がある。

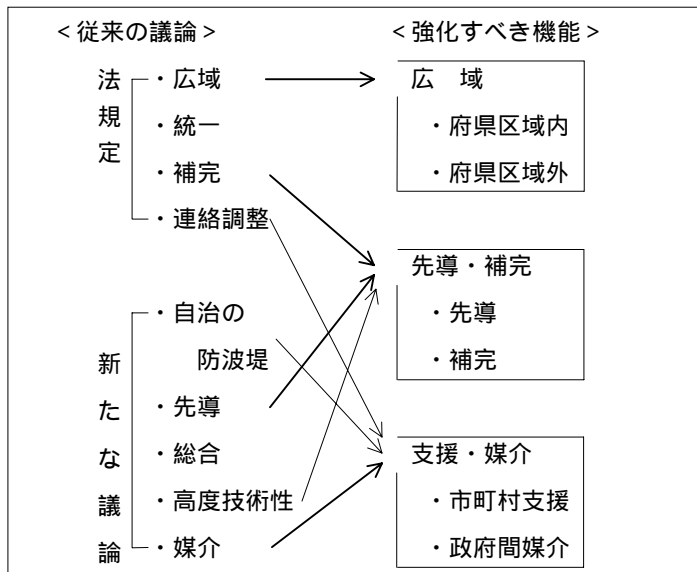
また、「媒介機能」は、前出の村松氏の考え方を踏まえつつ、従来の「連絡調整」機能を市町村の立場に立ってより積極的に位置づけようとしたものである。相互依存と機能分担が進む政府間関係において、市町村が、市民自治の原則に拠りつつ他の政府と円滑な協調関係、協働関係を築くことができるようにあるいは、また中央政府の意思決定過程に市

町村の意向を反映させ、市民 市町村 府県 国という上昇型の統合システムを実現できるように、広域自治体であり中間団体である府県には、市民および市町村の立場に立って政府間を調整していく役割が期待されている。

そして、この「支援機能」と「媒介機能」は、全体として市町村自治の支援システムを構成するものということができる。

府県の機能は、以上3つの機能を中心に、一方で“純化”し、他方で“強化”していくべきだと考える（下図2参照）。

図2 府県機能の組み替え



(注) 主な対応関係→ 対応関係→

4 実際の事務事業に対する当てはめ

現に行われている事務事業を、この新しい機能分類にどの程度当てはめることができるか、前述の事務事業調査のなかで試みたところ、結果は次表のとおりとなった。この区分の具体的な当てはめ自体が微妙な場

合が多く、正確な分析結果ではないが、「先導機能」については現在でもそれなりに果たしていることがわかる。なお、この調査は府県の“主要な”事務事業を選定したものであったため、「支援機能」や「媒介機能」に分類される事務事業は少なくなっているものと考えられる。

表 4 新区分による機能区分別事務事業数

	機関委任事務	自治事務	計
広域	41	43	84
先導	0	15	15
補完	22	57	79
支援	3	10	13
媒介	7	1	8
その他	7	22	29
計	80	148	228

(第三部資料編・事務事業全般調査結果一覽参照)

第三節 府県の規模・区域と住民自治

府県の規模・区域については、従来から盛んな議論がなされてきた。ここでは、永年にわたって繰り返られてきた府県合併論と道州制論とを振り返り、府県の規模・区域をめぐる価値対立を明らかにしたうえで、私たちがなりの視点で検討してみたい。

1 府県の規模・区域

(1) 府県合併をめぐる議論

府県の規模・区域を合併により拡大していこうとする議論を年代順に追ってみると次のようになる。

神戸委員会第2次勧告～人口200万～

1950（昭和25）年、シャープ勧告を受けて地方制度の改革方向を検討するために設置された『地方行政委員会議』の第2次勧告（「行政事務再配分に関する第2次勧告」（1951年、昭和26年）によると、「市町村の区域を越えて処理しなければならない広域行政需要を、より能率的に処理するためには、その区域は現在よりも大きいことが望ましい」としながら、「他各市町村に対する補完及び調整の機能を行うためには、その規模が余りに広大であることは適当でない」とし、「人口おおむね200万人を目途として」規模の小さい府県については合併を検討すべきだ、とした。

この「人口200万」という基準の適否は別として、この勧告の意図するところは、全体として府県の規模を適正な大きさに揃えようというものである。しかし、府県の規模、区域を人口要件だけを手がかりに決定することは現実的でなく、この勧告にそった改革はなされてはいない。

第4次地方制度調査会～「県」案～

1957（昭和32）年、『第4次地方制度調査会』は、「地方制度改革に関する意見」の答申で、府県制度の評価、道州制導入などに対する委員の意見対立から、「地方」案と「県」案（もしくは「三～四府県統合」案）の二案を起草し、結局多数決により「地方」案を採用したが、「県」案も少数意見として併記するという形をとった。

この二案のうち、府県合併を提起しているのが、少数意見の「県」案である。

その概要は、1)三ないし四の府県を統合して、新たな「県」（仮称）を設ける。2)知事は現行の通り住民の直接選挙による。3)現在国が処理している事務のうち、「県」に委譲が可能なものは極力委譲を考慮する、という案であった。

「県」案に付されている新たな「県の区域に関する試案」には、第一案として全国を分け15の「県」とする、第二案として全国を16の県とする、さらに第三案として全国を17の県とする案があった。

例えば、神奈川県を例に三案をみると、第一案では東京都、埼玉県、千葉県との合併、第二案では山梨県、静岡県との合併、第三案では、神奈川県を分割し、県西地域以外の地域は東京都、埼玉県、千葉県と合併し、県西地域は山梨県、静岡県の一部（静岡県も分割される）と合併することとなる。

なお、「県」案は、参考までに付された少数意見であった。

当時、多くの議論は調査会の答申として位置付けられた「地方」案（道州制に関する議論のところ後述）に集中していた。

第10次地方制度調査会～府県合併～

「地方」案、「県」案は、いずれも実現をみないまま、また府県の規模、区域に関する議論はいったんは下火になった。

しかし、昭和30年代末、高度経済成長が始まり全国各地で「地域開発ブーム」が起こると、府県区域の狭隘性が改めて問題とされた。

そして、府県の規模・区域の問題を含めた「広域行政論」が活発に議論されるようになった。

こうした背景の下、1965（昭和40）年、『第10次地方制度調査会』は「府県合併に関する答申」を行った。

その基本的な考え方は、1)都道府県と市町村という地方制度の二層構造を維持し、2)府県合併は、広域的地方公共団体の自治能力を充実強化させるので望ましい方向である、3)府県合併は、関係府県の自主的な合併を建前とすることとしている。

このような考え方にたち合併を適当とする規模条件として四項目（*1）を上げている。さらに合併を促進するための手段として、現行制度にはない新たな合併手続きを提唱し（*2）、その他、合併を阻害する要因を解消するための特例を盛り込んだ府県合併特例法（仮称）（*3）を提案している。

この答申で示された考え方は、第一に、「都道府県の自主的な合併」すなわち、全国一斉ではなく、合併の機運の熟したとこ

（*1）「府県合併に関する答申」によると合併を適当とする規模条件とは

自然的、社会的、経済的に一体性のある区域または将来一体性のある区域として発展する可能性の強い区域であること。土地利用、水資源の開発、施設利用等広域的处理を必要とする事項について、一体的に考慮すべき区域であり、かつ、効果的に機能を発揮しうる区域であること。

一体的な行政管理が可能な地域であること。

できるだけ関係府県の格差は正に寄与しうるものであること。

すなわち新府県の区域は、開発の進んだ地域とそうでない地域とを包含し、相互に補充しあうことによってその一体的な開発が推進できることが望ましいものであること。

（*2）府県の合併は、地方自治法第6条第1項の規定により法律によって定められることとなる。この府県の合併を定める法律は憲法第95条の特別法と解釈され、関係府県の住民投票に付することを要する。このような現行制度上の合併手続きのほかに、府県合併を促進する観点から「府県合併に関する答申」では、「関係府県議会の議決による申請に基づき、内閣総理大臣が国会の議決を経て処分するみちを開くことを考慮すべきである」と述べられている。

（*3）「府県合併に関する答申」には、府県合併特例法として上記（*2）で述べた新たな合併手続き構想のほか、次のような特例を考慮すべきであるとしている。すなわち、国会議員の選挙区、府県議会議員の任期及び定数、職員の身分保障、地方交付税の算定、地方税の不均一課税、義務教育費国庫負担、災害復旧事業費国庫負担、後進地域の開発に関する公共事業費国庫負担などの取扱いにおいて、所要の特例を設けること、さらに、地域開発上積極的な推進が必要な事業に対する国庫補助金、地方債の確保その他財政上の援助措置を特例法の中で考慮すべきであるとしている。

るから合併を進めるという考え方であり、前述の「県」案と比較すると発想の転換がみられる。

第二に、府県合併を阻害する要因を検討し、それを具体的に取り除く特例法の制定を提唱することで、町村合併特例法の例を想起させ、府県合併に現実味を与えている。

東海三県合併構想～愛知県・岐阜県・三重県合併～

1963（昭和38）年、中部経済連合会は田中二郎東大教授（当時）に研究を委嘱し、その成果をもとに、『東海三県統合構想』を発表した。

『東海三県統合構想』は、国と地方の関係をめぐる基本的な問題を指摘（*4）した後、一般的な「府県統合の必要性」として、1)広域行政をより合理的・効率的に遂行することができる。2)民主的に地元の意向を如実に反映しつつ、現地における総合行政の目的を果たすことができる。3)府県自治に変わる官治行政の強化の傾向に対する地方自治の防波堤としての意義があるとしている。そして、東海三県（愛知県、岐阜県、三重県）の行政体制の実態や三県の自然的・社会的・経済的な諸条件の分析を行い、三県が統合することの意義と必要性を述べている。

(*4)長野士郎氏の解説「『東海3県統合構想』を読む」
（自治研究第39巻第10号）の紹介によると、
「この報告書に指摘されている行政体制としての国に及び地方のあり方についての基本的問題は、以下の3点に要約される。すなわち、中央政府は、中央集権的な考え方から、配分すべき事務及び財源を十分に地方公共団体に付与しないで、中央政府偏重の行政体制であることが、かえって行政責任を不明確にし、行政の能率を阻害し、行政効率を低下せしめて、行政施策が不徹底、不十分となっている、地方公共団体にふさわしい行政事務事業の執行を委ねることが、行政の総合一体的実施を保障するゆえんであると同時に、地元住民の意見を反映して、実情に即したキメの細かい行政の実現が図られる、現実の地方公共団体の実際は、単なる自己の区域内の地方的利害に固執しているごとき態度であるが、かくては、わが国産業経済の発展と国民福祉の向上のために果たすべき役割を十分に期待することは出来ない。」
報告書は、「以上3つの基本問題が経となり東海三県の具体的実態が緯となって府県統合を導いている」とされる。

『東海三県統合構想』は、大阪府・奈良県・和歌山県の合併構想（通称、『^{はんなわ}阪奈和合併論』）と同様、個別具体的な「自主的な合併」構想であった。しかし、それも実現には至っていない。

その要因について、当時田中二郎教授とともに構想策定の調査研究に当たられた成田頼明教授は、「地域経済界から提言されたモデル・ケースとして東海三県および阪奈和三県の合併は、関係県相互間の呼吸が十分に会わず、経済界以外の各種団体や住民側でも異論が多く、結局は失敗に終わっている。」

と述べている。関係する県の合併に対する姿勢は、それぞれ異なっており、また住民の中でも、とりわけ合併によって県の中心地が合併前に比べてさらに遠くなる地域の住民に、反対意見が強かったという事実が報告されている(*5)。

さらに、前述の都道府県合併特例法案が野党側の反対で、結局不成立となり(*6)、全国的にみても府県合併はそれを実現させるだけの盛り上がりには欠けていたといえよう。

(*5) 村田敏次郎「府県制度と広域行政」(自治研究42巻7号、1966(541))によると、東海三県の合併について各県の知事の対応は、愛知県知事は積極的、岐阜県知事は消極的、三重県知事は両者の中間的であった、とされる。また、同書に昭和38年、39年当時の中日新聞の世論調査結果が紹介されているが、それによると条件付きも含めて合併に賛成の人は全体の約3割り内外であり、反対も1割り未満と少ない変わりに、わからない答えだが、全体の半数以上を占め、さらに地域別にみると三重県南部や岐阜県飛騨地方は賛成者が少なく、反対者が多かったという分析結果も示唆に富む。

(*6) 前述の「府県合併に関する答申」にそって、都道府県合併特例法案が前後3回(1966、1967、1969/昭和41年、42年、44年)にわたって国会に提出されたが、いずれも審議未了で廃案となっている

新行政改革推進審議会～自主的合併手続きの整備～

1989(平成1)年、「臨時行政改革推進審議会」の「国と地方の関係等に関する報告」は府県の規模、区域の問題について「都道府県の自主的な合併手続きの整備等」という項目の中で、次のように扱っている。

「都道府県の自主的な合併手続きの整備を検討することとし、併せて、合併気運の成熟する可能性がある地域が出現する可能性がある場合にあっては、当該地域に対する都道府県合併の促進のための特例的

な措置を講ずることについても検討する。」

これは、1)都道府県の自主的な合併を原則とすること、2)合併促進のために特例措置を検討するという方向をとっているという点で、先の「府県合併に関する答申」の考え方を踏襲している。

(2) 道州制をめぐる議論

次に道州制をめぐる議論を振り返り整理してみたい。

第4次地方制度調査会～「地方」案～

1957（昭和32）年、『第4次地方制度調査会』は「地方制度の改革に関する答申」を提出し、道州制の一形態ともいわれる「地方」案を答申として提示した。（前述の通り少数意見の「県」案も参考として併記するという異例の形となっている。）

「地方」案の内容は次の通りである。

1)現行の府県を廃止し、全国を7～9のブロックに分け、そこに、自治体の性格と国家的性格を併有した「地方」（仮称）を設ける。2)「地方」には議会と執行機関の「地方長」をおき、「地方長」は内閣総理大臣が「地方」の議会の同意を得て任命する国家公務員とする。そして、3)「地方」の区域を管轄区域とする国の総合的な地方出先機関として「地方府」を設置し、中央省庁の地方出先機関の事務で「地方」に委譲できないものを「地方府」に統合し処理させる。また、「地方府」の首長は「地方長」が兼ねるというものであった。

「地方」案に付されている「『地方』の区域に関する試案」には、全国7地方案、全国8地方案、全国9地方案の三種類がある。

それぞれのブロックは、「地方」と呼ばれるまとまりで、北海道、東北、関東、中部...といった区切りとされる。

神奈川県を例でみると、7地方案と8地方案の場合、いわゆる関東甲信越ブロックに含まれ、9地方案の場合、関東地方+山梨県を加えたブロックに含まれることになる。

当答申については地方制度調査会内部においても異論が多く、また、新聞論調も「地方」案をいっせいに批判し、さらに、公法学者からも多くの批判、意見が出された（*7）。

このため、この答申を受けた政府は、府県区域の広域化を図る必要は認めても、改革案を作成することはできなかった。

(*7)「地方」案に対する批判は、おおむね以下の3点に要約できる。「地方」は国家的性格が強く、しかも首長官選であり、府県自治を否定するものである。「地方」の下では、市町村の自治は守れない。府県廃止は、憲法に違反するおそれがある。

臨時行政調査会～「地方庁」構想～

1968年（昭和38年）、『臨時行政調査会第二専門部会』は国の総合出先機関としての地方庁をブロックごとに設置し、そこに実施権限を大幅に委譲しようとする案、いわゆる「地方庁」構想を示した。

「地方庁」構想の趣旨は、国の各省庁による縦割り行政の弊害を地方のブロックごとに総合的に調整することにあるとされる。

その後同様の地方庁構想が1981年（昭和56年）にも、関西経済連合会から提起されている。

この地方庁構想に対しては、国の地方自治に対する統制強化の方向であるとともに、構想自体の有効性に疑問を投げかける見解も多い。
経済関係団体～道州制～

昭和40年代半ばに、経済界から道州制の導入を求める意見書が相次いで出された。1969（昭和44年）年の関西経済連合会の「地方制度の根本的改革に関する意見」及び、翌1970（昭和45年）の日本商工会議所の「道州制で新しい国づくりを」がそれである。

ここで、導入を求めている道州制とは、いずれの主張も前述の「地方」制とは異なり道州の議会及び長はともに公選とし、道州を広域的自治体と考え、国の出先機関の事務をできる限り道州に移譲すべきであるというものである。

昭和40年代半ばに経済団体が道州制の意見を出したのは、前述のと

おり都道府県合併特例法案が不成立となったことと関連があるとされる。

新行政改革推進協議会～道州制～

1989年（平成元年）、『臨時行政改革推進審議会』の「国と地方の関係等に関する報告」は道州制について、次のように述べている。「現行の都道府県制度に代わり数個の都道府県の区域に立脚する広域的な地域行政主体の形成を展望し、国と地方の関係および地方制度等の抜本的改変とその後の制度のあり方に関し、広く各界の検討を要請する。国においても、…検討を進めるものとする。」としており、道州制についても将来的な検討課題として含みを残している。

(3) 府県の規模・区域の検討

以上、府県の規模・区域をめぐるこれまでの議論を府県合併論と道州制論に分けて振り返ってみたが、府県の規模・区域の問題をどうとらえるかについて、「有効性」と「民主性」および「安定性」の視点から検討してみたい。

「有効性」の視点

「有効性」の視点からは、府県の合併による規模・区域の拡大が、広域的な行政課題の解決にとって有効かどうかが問われなければならない。

まず第一に、広域的な行政課題が増大していることは事実ではあるが、その問題の拡がり方は必ずしも一律ではない。たとえ地理的に隣接している府県においても、広域的行政課題は共通しているわけではない。例えば、水資源の確保と湾岸地域（ウォーターフロント）開発は、いずれも府県区域を越える行政需要の一例と考えられるが、両者の問題を共通に抱える自治体の範囲は異なっている。水問題の解決では西に位置するX県と、一方、湾岸開発では東に位置するB県、さらに東に位置するC県と合併を希望するA県は苦慮してしまう。またC

県は別の問題でさらにC県の東に位置するY県となると、府県合併は、 $X = A = B = C = Y$ という東西に細長いものになってしまう。すなわち、各府県が抱えている問題は、たとえ広域行政課題といえども異なり、その問題領域ごとに合併の相手方が異なる。

このような状況では、どの範囲で行政が一体化すべきであるのかの結論はでない。

いいかえれば、合併により一元的に解決できる広域行政課題は少いといえるのではないだろうか。これは、道州の設置の際にも程度の差はあれ当てはまる。

第二に、仮に合併を実現させ（現在の府県事務、それに伴う組織を前提として）新たな広域的自治体を作ったとしても、非常に巨大な組織が登場することとなり、「統治不能」の状況が生まれることが懸念される。このことは、数府県の合併より、もっと大規模な広域政府を構想する道州制にあっては、より深刻な問題となることが予想される。

したがって、府県合併あるいは道州制は「有効性」の視点から疑問があるといえる。

(2) 「民主性」・「安定性」の視点

民主性の視点からは、府県の規模・区域を拡大してできる大規模な自治体では「住民自治」が形骸化するのではないだろうか。

例えば、首都圏における一都三県を単純に合併させたとしても、三千万の人口を擁し、十数万の職員からなる自治体が生まれることになる。これだけの規模を有する団体において、「住民自治」は、果たして可能であろうか。この自治体政府は「身近な政府」といえるだろうか。また、社会的歴史的に共同体として実態のない新たな地域に、この自治体は根付くのだろうか。

しかし、広域自治体たる府県は、市町村に比べればもともと住民から

遠い存在で、住民参加の“民主性”よりは、広域、先導・補完といった“機能”がより重視されるべきだという考え方もあり得るかもしれない。さらに、府県の住民自治は、人の地縁的結合や地域社会の一体性を前提としたものではなく、“民主性”と規模・区域とは関係がないという考え方も有るかもしれない。

しかしながら、私たちは、まず広域的自治体たる府県においても「住民自治」の実質化という“民主性”の要請は重視すべきものとする。そもそも地方自治の価値は、国家の政治統合システムを分節化し民主化することであり、中央政府の統治に対して、府県政府が地域住民の意思にしっかりと根を下ろしていることは不可欠である。府県を単に“機能的団体”と割り切る考え方には賛成できない。

では、民主性は、府県の規模・区域といかなる関係に立つかという、たしかに府県は市町村を包括する広域的自治体であり、その区域は地縁的共同体としての基盤を有せず、「住民参加」の実現は難しい点もあるが、その区域は、明治以来の（あるいは幕藩体制以来の）歴史的地域のないしは共同関係に基づいており、住民も地域に対する帰属意識を既に有しているものと考えられないだろうか。

市町村と比べ、府県のデモクラシーの実現は難しい。しかし、難しいからこそ、こうした明治以来の歴史的に形成された社会的実態を大切にする必要があるのではないだろうか。

都市型社会が進行し、都市には様々な考え方を持つ人々が住む。そこに住む人々にとっては、これ以上の規模拡大や区域の変更は馴染まないものとなり、自治意識の高揚を阻害し、自治体をよりいっそう遠い存在のものとして感じさせてしまうことにならないだろうか。

そのため、府県における民主性の要請から、府県の規模・区域を現行以上に拡大することは望ましくなく現行制度の運用上一定の工夫によって、デモクラシーを活性化することが必要であると思われる。

2 広域的自治体におけるデモクラシーのあり方

ここでは広域的自治体 = 府県におけるデモクラシーの特性を考え、府県における望ましいデモクラシーのあり方と、それを実質化するための方策を検討することにした。

(1) 広域的自治体の特性と望ましい住民自治のあり方

～ 基礎的自治体との比較～

広域的自治体は市町村の区域を包括する自治体であるため、広域的自治体における住民自治は、基礎的自治体における住民自治と重層的に存在するものと考えらる。つまり、自治体が二層に存在している結果、住民自治においても基礎的自治体と広域的自治体との関係で二層性が存在しているといえる。

基礎的自治体には地縁的共同体の基盤があるが、広域的自治体には、明治以来の歴史的・地域的共同関係を基盤とする、ある種の地域的一体感が醸成されているとはいえ、現在の多様化した社会では様々な人々がいるため、広域自治体たる府県行政に住民参加を実現することは難しい。

そこで、基礎的自治体における住民自治を、広域的自治体 = 府県における住民自治に間接的あるいは有機的に結び付けていくことが考えられる。

なぜならば、自治体が広域的であることの当然の帰結として、関係当事者としての住民の数が多く、直接、地域的な利害や住民自身の利害からむ問題は、他の地域あるいは他の住民にも影響を及ぼすことが多く、公正にするため、広域自治体 = 府県行政への住民参加は、直接よりも、間接的方法による方法が優れている。

その一つとして、住民に身近な政府である市町村の府県政への参加が考えられる。市町村の府県政への参加は、府県と市町村との協調関係を築くうえでも重要であるが、府県事態が住民自治による自治体として機能する上でも大切である。

また一つは、市町村地域より代表として選出され、構成される府県議会による住民参加の担保がある。

(2) 広域的自治体における住民自治の確保

府県政への市町村参加

前述の通り、自治体政府における二層性は住民自治においても住民と自治体政府との関係において、二層になっている。この両者の関係を有機的な関係に導いていくことが、府県政への市町村参加の課題である。（その具体的手法については第六章第三節で検討。）

府県議会の活性化

もう一つの広域自治体における住民自治の活性化方策として、府県議会の活性化をあげることができる。

いうまでもなく、自治体は首長と議会の二元代表の原則をとっており、議会が住民の多様な意志を吸収・反映する一方、首長が一元的な統合機能を果たす、という相互補完の仕組みが期待されている。

とりわけ、区域内に多様な地域と住民を抱える広域自治体たる府県においては、議会の活性化によって多様な住民意志を掘り起こし、また吸収・反映して、住民自治を実体化していくことが不可欠となる。府県におけるデモクラシーは、府県議会の多元的なチャンネルを通じて活性化していくと思われる。（文献 、 等参照）

第四節 府県の自己改革の方向性

第二節で述べたように、府県の機能は今後、広域、先導・補完、支援・媒介の3つの方向に純化し強化していく必要がある。では、そのために、府県にはどのような改革が求められるだろうか。

本節では、府県機能の再生に向けて、求められる府県の自己改革について、4つの方向を提示する。

1 徹底した権限財源の移譲と分権化

まず、国から府県、さらに府県から市町村へ、権限と財源を移譲し、集権的、画一的な行政システムを分権化、多様化していくことが求められよう。このことは地方分権の観点から従来より幾度となく主張されてきたことだが、府県の意義・機能を明確にするためにも重要な条件となる。

現行の権限、財源の体系をみると、府県が「広域的機能」や「先導・補完的機能」を担うために必要な権限、財源の多くを、国とその出先機関や公社、公団が持ち過ぎている。まず、こうした権限、財源を府県に移して機能の強化を図る必要がある。

また、現在府県は、「広域的機能」や「先導・補完的機能」にとどまらない許認可等の多くの事務権限を持っている。こうした権限、機能については、できるだけ市町村に移し、機能の純化を図るべきである。

なお、市町村への権限移譲については、画一的にまた一方的に行うのではなく、市町村の規模、能力そして意思に応じて弾力的に、権限移譲に見合った人材と財源を確保しつつ、移譲の当事者間の十分な協議と合意によって、移譲を進めるべきである（第四章第三節参照）。府県は、こうした権限移譲のしくみづくりにも意を用いる必要がある。

2 府県の政策形成機能の強化

次に、府県が従来の法体系や行政組織をこえた「広域的機能」や「先導的機能」を果たしていくためには、府県自身が政策形成機能を強化していくことがもっとも重要となる。また、市町村の「支援機能」を果たしていくためにも、府県の政策形成能力の向上が必要となる。

従来、府県のしごとの大半は、国の法令や国の用意した施策プログラム（補助金交付要綱など）にのっとり忠実に“事務を執行”することであったといえる。府県の現行事務体系のなかで、機関委任事務としての許認可事務や補助金の執行、取りまとめ事務の多さは驚くほどであり（第二章第四節事務事業調査結果参照）、こうした府県のあり方が戦後の集権的な行政運営を支えていたといっても過言ではない。今後は、地域社会の広域的な課題や新たなニーズを敏感にキャッチして、これへの対応を自前の政策として立案し、執行していく機能を強化することが求められる。

また、政策形成機能を強化するためには、政策の立案と執行を支える人材情報、財源、法的手段等の「行政資源」を自ら開発、調達し、活用していくことが求められる。従来、府県行政は、基本的に国から与えられた法的権限と補助金に依拠して運営されていたが、今後はみずから人材を育て、情報を集め、自前の条例をつくらなければならない。したがって、“権限依拠”による「事務執行型」行政から、“資源活用”による「政策形成型」行政へいま府県にもっとも求められている改革課題だと思われる（以上につき、文献参照）。

3 「自治型」組織体質への脱皮

現在、府県の組織風土や職員の意識には、なお府県は国の決定した政策を忠実に執行していけばよいという意識や、府県は市町村を“指導監督”していくものだといった官治的な体質が残っている。これでは、自前の政策形成が困難であるばかりか、その「先導・補完」は市町村に対

する府県の政策の押し付けになりかねない。また、「支援・媒介機能」にしても市町村自治に対する介入になってしまう。

そうした体質を脱皮して、府県の主体性を発揮するとともに、市町村自治を重視していく、“自治型”の組織体質へ転換する自己改革を進める必要がある。

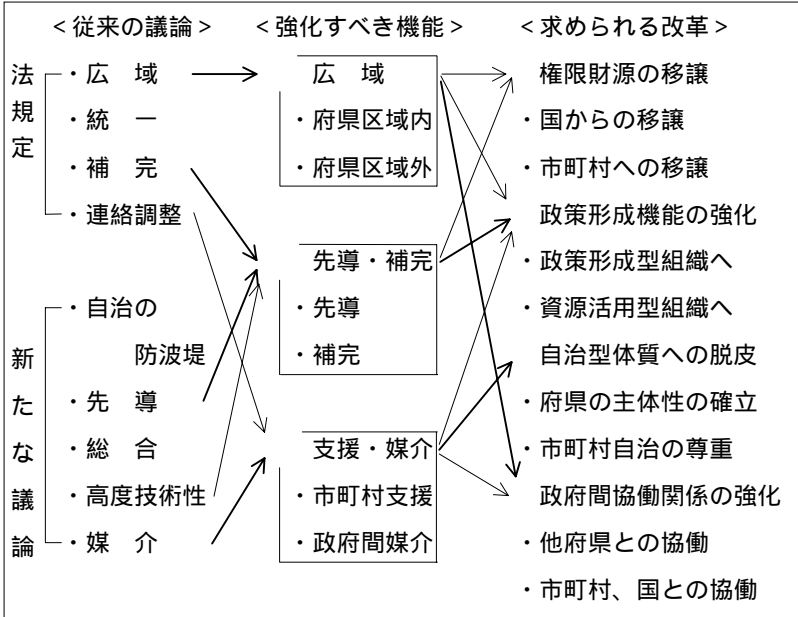
4 政府間協働関係の強化

府県が府県の区域を越えた「広域的機能」を担っていくためには、他府県との連携、協働関係を強化していく必要がある。また、「支援・媒介機能」を果たしていくためには、市町村や他府県、国との間に人と情報のネットワークを張り、その間を往き来しながら相互の連携と協働の関係を強めていくことが重要な課題となる。

これからの府県は、こうした政府間の連携、協働のしくみづくりに習熟し、開放系の組織づくりを進めていく必要がある。なお、府県連合等の協働システムの方策については、第六章において検討する。

以上、府県機能に関する従来の考え方とその組み替え、そして求められる府県改革の方向との連関をまとめたのが次図である。

図3 府県機能の組み替えと改革の方向



(注) 主な対応関係 → 対応関係 →

第6章 自治体間協働システムの探求

自治体間協働システムの枠組み～はじめに～

第三章から第五章では、主に都市自治体と府県の“役割分担”に注目して相互の関係とそれぞれの制度上の問題点について検討を進めてきた。

本章では、広く自治体間の“協働”に注目して、その現状と今後の可能性を探っていく。その前提として、自治体間協働システムという問題設定がどこまでの範囲を含むのか、あるいはそれはどのような局面によって構成されているのかについて、あらかじめ整理しておく。

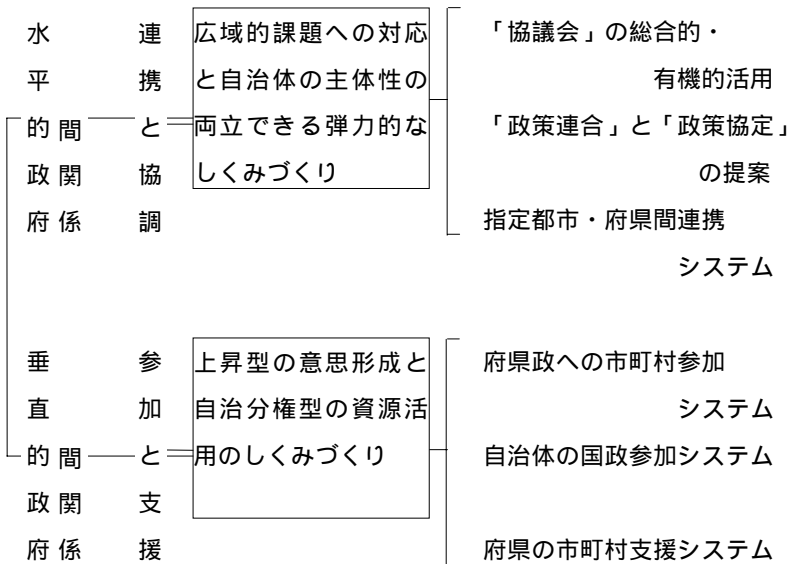
1 水平的自治体間関係

市町村間あるいは府県間の政府間関係は、「水平的自治体間関係」ということができる。ここでは、それぞれの自治体が、自らの主体性を維持しつつ、その区域を超える行政課題に対して、いかに有効に対応し、解決を図っていけるかが、システム構築のテーマとなる。私たちは、広域課題への対応と自治体の主体性が両立できるしくみとして「事実上の協議会」に着目し、その現状と可能性のなかから新しい方向を探ることとした。なお、指定都市・府県間関係は本来垂直的關係だが、“連携協調”の問題としてここに含めた。

2 垂直的自治体間関係

上記に対し、市町村と府県との関係は「垂直的自治体間関係」ということができる。この垂直的關係については、市町村から府県への上昇方向のベクトルに“参加”を描き、府県から市町村への下降方向のベクトルに“支援”を描いて、両者の相互作用が垂直的自治体間關係の基軸をなすものと考えた。ここで「参加」とは、上昇型の意味決定ということができ、「支援」とは下降型の行政資源（財源、人材等）の活用ということができる。なお、「支援」については、第五章の府県制度のなかで触れたため、ここでは「参加」の局面として市町村の県政参加を取り上げる。

以上をまとめると下図のようになる。



第一節 自治体間連携行政のしくみ

本節では、自治体間の連携協調行政のしくみについて概観する。

自治体間の協働・連携行政の一般的なしくみについては、地方自治法に規定があり、それらは通常「共同処理方式」と総称される。ここでは地方自治法上の主要な6つの共同処理方式 - 1.組合、2.協議会、3.地方開発事業団、4.事務の委託、5.機関の共同設置 - について、個別にそれらのしくみと神奈川での活用状況をとりあげる。そして、6.でその他の共同処理方式を、また、7.で共同処理方式の全国的活用状況を紹介するとともに、さらに8.で、幅広く各種の広域連携行政の方式をとりあげて、それらを私たちなりの視点で、整理してみたい。

1 地方公共団体の組合（地方自治法第284条～第293条の2）

最も一般的に活用されている地方公共団体の共同処理方式は、組合である。

(1) 沿革

組合の沿革は非常に古く、1888（明治21）年の町村制において、すでに制度化されていた。ただし、戦前は府県が市町村に対して上級官庁であったため、府県と市町村が、同一の組合に所属することは有り得ない、と考えられていた。この点は、戦後改革で改められ、府県と市町村が、同一の組合に加入することも可能になった。その後、1974（昭和49）年に複合事務組合の制度が、創設された点が注目される。

(2) 組合の種類および組合設立の効果

現行制度上組合は、一部事務組合、役場事務組合、全部事務組合の3種類がある。一部事務組合の場合、規約で「一部事務組合の事務」とされたものは、設立団体から一部事務組合に移り（地方自治法第284条第1項）、その結果、組合の設立関係団体は、当該事務の処理権限を失う。また、全部事務組合は、町村にだけ認められる制度で、町村の事務は、

議会も含めてすべて組合へと移行し、構成団体の執行機関および議会が消滅する（地方自治法同条第2項）。さらに役場事務組合も町村にだけ認められる制度で、町村の事務がすべて組合に移る。この結果、組合の構成団体には、議会だけが残る（地方自治法同条第3項）。

地方自治法上の組合は前述の3種類であるが、役場事務組合および全部事務組合は事例が皆無であり、以下、一部事務組合について、検討していくこととする。（以下、一部事務組合を「組合」という。）

組合は特別地方公共団体（地方自治法第1条の2第3項）とされ、地方公共団体としての3つの要素 - 区域・構成員（人的構成要素）・権能（法的構成） - を持つ。その区域は、組合を組織する地方公共団体の区域を包括する区域である。その構成員は、住民ではなく組合を組織する地方公共団体であると解される。また、組合には法人格が認められ、規約に定める共同処理事務の範囲内において、その事務処理権能が認められる。その範囲内であれば、必要な条例・規則等を制定し、財源を調達し、公権力の行使ができる。ただし、課税権は認められない（地方税法第1条第1項第1号、第2条）。

(3) 組合の設立要件

組合の設立には、関係地方公共団体の協議により、規約を定めることが必要である。この規約定立は公法上の合同行為であるが、協議に先立って、関係地方公共団体は議会の議決を経ることが要件とされる（地方自治法第290条）。さらに、都道府県の加入する組合にあっては自治大臣、その他の組合にあっては都道府県知事の許可が必要である（地方自治法第284条第1項）。ただし、市町村および特別区で組織する組合であっても、二つ以上の都道府県にまたがる場合、関係都道府県の知事の意見を聞いて、自治大臣が許可するものとされる（地方自治法第293条）。

(4) 特殊な組合

複合一部事務組合

複合一部事務組合は、広域市町村圏制度の実効性を高めるため、1974

(昭和49)年地方自治法の改正により、創設された制度である。地方自治法第285条に規定する一部事務組合の、制度要件を弾力化している。つまり、共同処理する事務の範囲が、関係する「地方公共団体すべてに、必ずしも一致していなくてもよい」というものである。この制度の趣旨は、ひとつの広域市町村圏で、一部事務組合が濫設されている状況に鑑み、これを複合一部事務組合に、一元化しようとするものである。

一般の組合が、「管理者」を代表者としているのに対し、複合事務組合の場合、合議制の執行機関である「理事会」を代表者としているのが特徴である。

複合一部事務組合は、市町村だけに認められる制度である。この点、第22次地方制度調査会の答申は、「都道府県も加入できる制度とすべきである」という提言を行っている。

企業団

企業団は、地方公営企業における「広域行政需要の増大」という状況を前に、1966(昭和41)年地方公営企業法の改正により創設された、地方公営企業の一部事務組合である。

その組織は、管理者としての企業長(地方公営企業法第39条の2第1項)と議会および監査委員がおかれる。

神奈川県の場合、他に県が加入する一部事務組合はない。

2 地方開発事業団(地方自治法第298条～第319条)

(1) 沿革

地方開発事業団は、1962(昭和37)年10月の第8次地方制度調査会の答申「地方開発都市に関する答申」を契機に、制度化された。

(2) 趣旨・目的

地方開発事業団は、高度経済成長期において、「地域開発の要請に即

応する地方の組織として機能する」ことが期待されていた。従来からの一部事務組合を、建設事業の実施主体に特化させたものにするのが、地方開発事業団の目的であった。

(3) 実態

地方開発事業団の制度は、現在、ほとんど使われていない。現存するものとしては、ごくわずかであり、また、1972（昭和47）年以降の設置はない。地方開発事業団制度が利用されない理由は、第一に、制度が「建設事業の施行に限定」され、維持管理ができないこと、第二に、事業計画は、「すべての団体の議決を要する」ことで弾力性を欠き、当初の目的を達し得なかったことがあげられる。

3 地方公共団体の協議会（地方自治法第252条の2～第252条の6）

(1) 沿革

制定当時の地方自治法「第3編第2章 地方公共団体の協議会（第298条～第304条）」は、「事務の連絡調整を目的とする」協議会について規定していた。しかし、1947（昭和22）年第1次地方自治法の改正により、これらの規定は削除された。それは、連絡調整を目的とする協議会であれば、地方公共団体の自主的かつ自由な活動により、十分にその目的が達成でき、制度の実益に乏しいと考えられたからである。しかし、1952（昭和27）年の地方自治法の改正により、再び協議会の規定が復活した。これは、地方行政委員会議の勧告を踏まえた制度改正であった。この改正では、『連絡調整型協議会』の復活だけでなく、地方公共団体の「機関共同設置」や「事務委託」の制度など、地方公共団体の事務に関する共同処理の重要な規定が盛り込まれた。

協議会は、単に、連絡調整のための協議会が復活しただけではなく、『管理執行型協議会』が新しく設けられた。『管理執行型協議会』の性格・機能は、従来の協議会とは相違するものと説明されている（長野士郎、注釈地方自治法）。

また、高度経済成長期の1961（昭和36）年の地方自治法改正により、連絡調整型および管理執行型の2つの協議会に加え、「計画作成を目的とする」協議会制度が創設された。

したがって、現在、地方自治法上の協議会には『連絡調整型協議会』、『管理執行型協議会』、『計画作成型協議会』の三つのタイプがある。

(2) 協議会設置の効果

特別地方公共団体である組合と異なり、協議会には法人格がない。そして、協議会を構成する地方公共団体からの独立性は組合に比べ低い。

しかし、特定の事務を管理執行する規約をもつ管理執行型の協議会が、関係地方公共団体の長、またはその団体の名において、事務を管理執行した場合、関係地方公共団体の長その他の執行機関が管理・執行したもものとして効力を有する（地方自治法第252条の5）。

連絡調整を目的とする協議会の場合、協議会の行う連絡調整それ自体は、法的には、何等効果を生じない。

計画作成を目的とする協議会の場合、広域にわたる総合的な計画を作成し、それが実施に移されることを目的とするので、関係する地方公共団体は、協議会が作成した計画を遵守すべき義務があるとされる（地方自治法第252条の2第5項）。

(3) 協議会設置の要件

一般に、協議会は、議会の議決を経て、協議により設置される（地方自治法第252条の2第1項）。ただし、連絡調整を目的とする協議会は、議会の議決を要しない（同条第3項）。また、関係地方公共団体は協議会を設置したことを住民に対し、告示するとともに、規約も告示しなければならない（同条第2項）。さらに、都道府県が加入する協議会には自治大臣に、また都道府県が加入しない協議会については都道府県知事に、届け出なければならない（同条同項）。

(4) 事例

地方自治法上の協議会が、活用される事例は、余り多くない。

神奈川の事例では、神奈川県が加入する協議会は、わずかに1件「関東・中部・東北自治宝くじ事務協議会」である。また、市町村が加入する協議会も、2つの例だけである。一つは、津久井町と城山町で構成される「津久井町及び城山町林業構造改善事業協議会」で、もう一つは、藤沢市、茅ヶ崎市及び寒川町で構成される「湘南視聴覚ライブラリー協議会」である。

4 地方公共団体の事務の委託

(地方自治法第252条の14～第252条の16)

(1) 沿 革

事務の委託は、戦前から地方学事通則の規定により、教育事務の委託が行われていたが、1952（昭和27）年になると地方自治法が改正され、一般的な制度として創設された。一方、個別法の規定に基づく事務の委託もあり、競争試験・選考の委託（地方公務員法第18条第1項）や、教育事務の委託制度（学校教育法第31条、第40条）などに利用されている。

(2) 事務の委託の法的効果

地方自治法第252条の14の規定により、委託者から事務の委託がなされると、受託者はこれを自己の事務と併せて一体的に管理執行することとなる。委託の効果としては、受託者が当該事務を処理することにより、委託者が自ら当該事務を管理執行したのと同様の効果を生じる。当該事務の管理執行の責任は、受託者にあり、委託者は委託の範囲内において権限を失う。

(3) 事務を委託するための要件

事務を他の公共団体に委託するには、議会の議決を経て、協議し行う。また、住民に委託を行うことと、規約の告示をしなければならない（地方自治法第252条の14第1項、同第3項 / 第252条の2第3項）。さらに、都道府県が加入する事務の委託は自治大臣に、都道府県が加入しない事務の委託は、都道府県知事に届け出なければならない（同条）。

(4) 事 例

事務委託の例を神奈川でみると、神奈川県が公平委員会事務について、県内の市町村や一部事務組合の合計36団体から受託している。また、市町村相互間では、ごみ処理や消防事務などで合計6事務の委託 - 受託関係がみられる。この6事務のうち、2事務は静岡県内の市町と結ばれている。

5 地方公共団体の機関の共同設置

(地方自治法第252条の7～第252条の13)

沿 革

1952(昭和27)年の地方自治法の一部改正で、一般的制度として創設された。

共同設置の効果

共同設置する機関は、共同設置した各地方公共団体の共有の機関である。共同設置した機関が管理・執行した効果は、関係地方公共団体の機関が管理・執行した効果と同様に、それぞれの団体に帰属する。また、執行機関としての委員会が共同設置されると、各地方公共団体のその機関は消滅する。

共同設置のための要件

共同設置機関は、議会の議決を経て、協議により設置される(地方自治法第252条の7第1項/第252条の2第3項)。また、住民に対しては告示し、さらに都道府県が加入するものにあつては自治大臣に、都道府県が加入しないものは、都道府県知事に届け出ることを要する(同条)

。

事 例

神奈川県では、県が共同で機関を設置している例はなく、また、県内市町村でも、この手法をとっているところはない。

6 その他の共同処理方式

以上述べてきた「組合」、「協議会」、「事務の委託」、「機関の共同設置」が、地方公共団体の共同処理の主要なものである。そのほかにも、広義に共同処理としてとらえた場合、次のようなものがある。

(1) 地方公共団体の職員の派遣（地方自治法第252条の17）

職員の派遣は、1956（昭和31）年地方自治法の改正により、一般的な規定が設けられた。また、警察法や災害救助法など個別の法律に基づくものもある。派遣された職員は、派遣先の職務を行うため、職員の派遣自体が、直ちに共同処理といえるのかどうかは、疑問もあるが、例えば、一部事務組合などに職員を派遣する場合、派遣職員が、派遣元の地方公共団体と情報交流を保ちつつ、実質的に共同処理を支えている面も無視できない。

(2) 公の施設の区域外設置及び他の地方公共団体の公の施設の利用

（地方自治法第244条の3）

公の施設を一定の要件のもと、例外的に、当該地方公共団体の区域外に設置したり、他の地方公共団体の住民に、自己の施設利用を認めたりするのがこの例である。

前者の事例としては、清掃工場、浄水場、ダムを設置などがあり、後者の事例としては、市立病院の伝染病棟や葬祭場の利用などがある。

なお、こうした事例を大都市圏域の行政推進における重要な手法としてとらえる見解もあり、今後の動向が注目される。

(3) 行政協定、相互応援協定

地方公共団体相互間で『行政協定』を締結する手法として、消防組織法第21条による消防の「相互応援協定」がある。行政協定の法的性格は「公法上の契約」として考えられるが、相互応援協定は実質的な共同処理としての性格を持っている。

行政協定の手法は、消防以外の分野においても活用の可能性が考えられる。

7 共同処理の活用状況～全国的状況

以上、地方自治法上の共同処理方式のしくみと神奈川県における事例をみてきたが、全国的にはどのような状況にあるのだろうか。

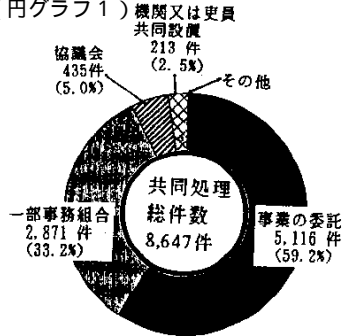
それを知るための資料として、「地方公共団体の事務の共同処理の状況（自治省行政局振興課）-昭和63年7月1日現在-」がある。それによ

ると、1988（昭和63）年7月1日現在で、共同処理の総件数8,647件で、その構成は「事務の委託」（5,116件、59.2%）、「一部事務組合」（2,871件、33.2%）、「協議会」（435件、5.0%）となっ

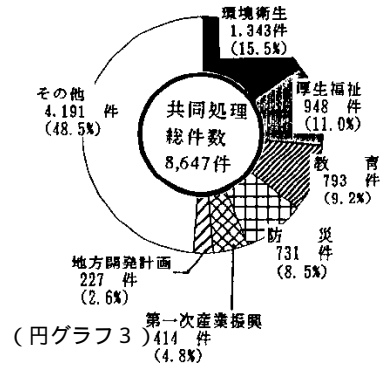
ている。地方開発事業団については、12件と利用が少ない（円グラフ1）。また、「事務の種類別共同処理の状況」も紹介されている。種類別では、「その他」（「公平委員会事務」、「公務災害関連事務」など）の分類が最も多く、4,191件、48.5%となっていて、ついで、「環境衛生」、「厚生福祉」、「教育」、「防災」の順になっている（円グラフ2）

また、「事務の委託」で「その他」の事務が多くなっている（円グラフ3）が、これは神奈川県の実例でもみられた「公平委員会事務の委託」が全国的にも多いこと（2,534件）などが、要因である。

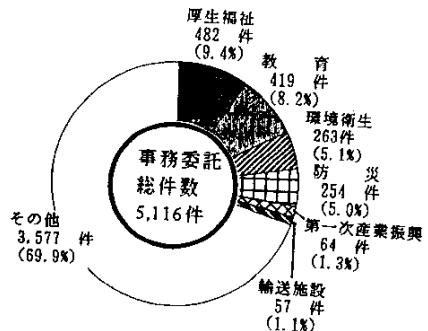
（円グラフ1）



（円グラフ2）

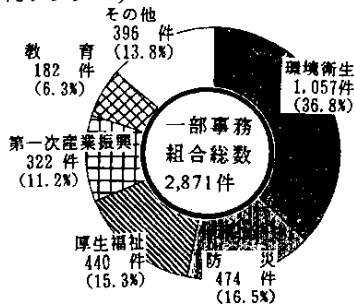


（円グラフ3）



また、「一部事務組合」の事務の種類では、「環境衛生」、「防災」、「厚生福祉」が主な事務となっており、この3つの事務領域が「一部事務組合」全体の68.7%を占めている（円グラフ4）。

（円グラフ4）



このように共同処理は、例えば、「事務の委託」における「公平委員会事務」や、「一部事務組合」におけるごみ・し尿処理、消防など、かなり特定された事務の領域において活用されている実態が伺える。しかも、特定の共同処理方式と、特定の事務の領域がむすびつく傾向をもって、定着しているといえるだろう。

8 各種広域連携行政の分類

以上地方自治法の規定を中心に、共同処理のしくみと活用状況を検討してきた。

だが、複数の自治体が互いに独立しつつ協力して広域対応を進める方式は、このほか公社、公団や、財団法人、株式会社等のいわゆる第三セクター、さらに各種の事実上の協議会など、地方自治法にないしくみが作られ、むしろこの方が活発な展開を見せている。さらに各界からの提案や主張としては、「道州制」などの方式も提起されている。

これらの制度やしくみについて、A)担当する事務の幅広さ・広範性～参加する自治体からどのくらいの機能を奪うか～B)意思決定における独立性～参加する自治体の決定権からどのくらい独立しているか～という2つの分類軸でまとめたのが、次表である。

広域連携行政方式のまとめ

独立性\広範性	狭 い	やや広い	広 い
弱 い	事務委託、機関設置	協議会、連合	協議会、連合
やや強い	一部事務組合	複合事務組合	全部事務組合
強 い	公社公団、第三セク	道州制	(合併)

たとえば、上段の「協議会」や「連合」（その内容については後述）は、意思決定においては一般に構成団体からの独立性が低い。それが「事務組合」になると、独立の議決機関を有するため意思決定の独立性はやや高くなり、そして、「公社」や「第三セクター」になると、少なくとも制度上では構成団体の意思から独立して意思決定をなしうる。

なお、公社や第三セクターは、通常、住宅整備とか公園管理といった特定事務が委ねられているが、「道州制」になるとかなり広範な事務を担当し、さらに、構成自治体のすべての事務をまったく独立執行する形態として、「合併」を想定することができる（合併自体は、構成自治体がなくなるため“連携行政”の手法とはいえないが...）。

この分類に基づいて、ここでも「有効性」と「民主性」の視点から、各方式の優劣を検討してみたい。

まず「有効性」の視点からすれば、“事務の広範性”は、需要に応じて様々あってよいが、行政需要に応じて臨機応変に選択できるような弾力的なしくみになっていることが望ましい。「道州制」はこの点で問題がある。

また、“決定の独立性”は、強くなればなるほど構成自治体の利害関係から、自由に強力な連携行政を進めることができるため、「有効性」は高くなるといえる。

他方、「民主性」の視点からいえば、“事務の広範性”は、構成自治体の機能を減じる点で広いほど問題が大きい。また、“決定の独立性”については、強くなるほど住民自治の建前に反することになる。

もちろん広域連携の団体自体に議会等の民主的統制の制度を導入することも考えられるが（「道州制」構想など）、本来の自治体の民主的決定の意味が減じることとは否定できない。そして、結果的にもうひとつの“自治体”をつくることになり、屋上屋を重ねることにならないのか、地域行政の総合性、一体性が損なわれないのかといった別の問題も生じよう。

このように、ここでも「有効性」と「民主性」の対立関係が見られるが、「民主性」の基礎に立ちつつできるかぎり「有効性」を求めるとい

うスタンスで考えるならば、今後望ましい広域連携行政方式としては、
担当事務の範囲が必要限度内で、弾力的に選択できる
意思決定の独立性は弱く、構成自治体の主体性が確保されている
2要素が重要だと思われる。

ただ、この条件は、反面、構成自治体がそれぞれの利害関係を広域連携行政に持ち込むと十分な広域対応ができない原因ともなり得る。

しかし、この矛盾は一定の制度を作ったからといっても解決する問題ではなく、自治体自身が、より広域的な発想を身につけ、自治体間の協働システムに習熟していくことで解決可能なことと考えたい。

そうした方式として、「事実上の協議会」に注目し、いわゆる「連合」もその延長線上において考えてみたい（第四節参照）。

第二節 「事実上の協議会」について

前節では、地方公共団体の共同処理方式について、地方自治法の規定を中心に、そのしくみを検討し併せて制度の活用状況をみてきた。

本節では、地方自治法等、法律上の規定には基づかない連携協調行政の手法として、地方公共団体で、幅広く活用されている協議会（総称して「事実上の協議会」）について検討する。

1 自治体間の「協議会」の種類

自治体間の協議会には、大きく分けて「法律上の協議会」と「事実上の協議会」があり、前者は、さらに地方自治法上の協議会とその他個別法上の協議会とに分かれる。

法律上の協議会のうち、地方自治法上の協議会については第一節で述べた通りであり、その活用例は少ない。また、個別法上の協議会は、協議会の設置が法律で義務付けられており、各地方公共団体は、その設置について、条例で制定すべきことが定められていることが多い(*1)。

これに対し、事実上の協議会は、地方自治法の規定に基づくものでも、また、個別法により必置とされているものでもないのため、地方公共団体が、それぞれ必要に応じ任意に設置されている。

そして、個別法上の協議会は、その組織、構成が法律上明記されているため、全国的に画一的な組織とならざるをえないのに対し、事実上の協議会は、行政実態に合わせ柔軟に設立できるため活用事例も多い。

(*1)交通安全対策基本法に基づく「都道府県交通安全対策会議（以下「対策会議」という。）を例にみる（「対策会議」という名称ではあるが、実質的にみて協議会組織であると見てよいだろう）と、同法16条に対策会議の設置義務、会議の所掌する事務の範囲が規定され、また、同法17条に対策会議の組織が法定されている。さらに、同法14条には、総理府に設置する「中央交通安全対策会議」が規定され、また同法18条には、各市町村に設置する「市町村交通安全対策会議」が規

定されている。このように、「都道府県交通安全対策会議」は、全国組織の中の構成要素として、設立されたものであり、組織上あるいは運営上の柔軟性は低い。

2 事実上の協議会の特徴

事実上の協議会を、法律上の協議会と比較してみると、次のような特徴がある。

まず第一に、事実上の協議会は、行政実態に合わせ柔軟に設置できるという点である。

法律上の協議会のうち地方自治法上の協議会は、第一節で見た通り、法定の手続きを経なければ設置できない。また、個別法上の協議会の場合、設置・加入自体が法律上の義務であり、任意的なものではない。

第二に、事実上の協議会は、その組織・運用に柔軟性がある。

地方自治法上の協議会は、協議会規約に「必要的記載事項」が法律で定められており、また、個別法上の協議会にも、協議会の組織や所掌事務が法律で定められている例が多い。

第三に、以上のように設置過程・組織・運用上の柔軟性を有する事実上の協議会は、地方自治法上の協議会とは対照的に、各行政分野で活発に利用されている。

3 事実上の協議会の分類

事実上の協議会にも様々なものがある。それらを整理分類してみると、形式的分類としては、

(協議会の構成員に着目した分類)

A．首長レベルの協議会（懇談会）

B．事務レベルの協議会

(協議会の加入団体による分類)

A．都道府県だけで構成される協議会

B．都道府県と当該都道府県内の市町村とで構成される協議会

C . 国と都道府県及び政令指定都市からなる協議会
とに分けられる。

また、協議会の主要活動目標、活動パターンに着目した実質的分類としては、

A . < 連絡調整型 > 協議会

自治体相互間で、それぞれの施策内容や実施事業を発表・検討し、または、相互の計画のすり合わせを行うための協議会。

(例) 「神奈川県建築行政連絡協議会」

(建築基準法の適正な運用を図るために意見交換・事例検討を行う。)

「横浜・川崎地域企画連絡協議会」

(総合計画の調整を行う)

B . < 調査・研究型 > 協議会

自治体間で、共通の問題状況に対処するため、共同して調査・研究を行い、一定の成果にまとめあげることが目的とする協議会。

(例) 「神奈川県臨海地区大気汚染調査協議会」

(県の公害センター、市の公害研究所等が協力して、大気汚染の状況を広域的に調査する。)

「神奈川県市研究機関協議会」

C . < 要望等共同行動準備型 協議会

主として、国や公団等が実施主体となる事業について、複数の自治体が共同歩調をとって、効果的に要望活動を展開するため、その行動計画・要望資料等を準備・調整していくための協議会

(例) 「首都圏中央連絡道建設促進期成会」

「リニア中央エクスプレス建設促進神奈川県期成同盟会」

D . < 総合・包括型 > 協議会

A～Cの類型いずれの要素を持つ総合的・包括的な協議会。
協議会が取り扱う内容は<連絡調整>のなかで決定され、その議題に関する<調査・研究>を経て具体的な方向が明確にされ、か

つ国等への要望が不可欠と判断された場合、＜要望等共同行動準備＞につながっていくこともある。

（例）「県・横浜市・川崎市三首長懇談会」「六都県市首脳会議」
以上のような分類、特に、実質的分类をてがかりに、神奈川における「事実上の協議会」を検討してみると、そこには、単に、自治体相互間の情報交換だけでなく、次のような方向性が見られる。

まず第一に、＜調査・研究型＞協議会は、明確な問題意識と合意された方法論を持って、共同で調査・研究に当たることによって、具体的な成果を生み出している。この＜調査・研究型＞協議会による自治体間協力は、今後とも、期待が持たれる。

第二に、＜総合・包括型＞協議会は、非常に広範囲な問題を協議し得る可能性を持つ。首長レベルの会議では、バック・アップのための＜調査・研究型＞協議会が同時に設けられているため、専門的で高度な内容を議論しえる点が注目される。

また、この＜総合・包括型＞協議会での成果は、国等への要望につながることも多く、制度改革論として説得力あるものを提示できる可能性を持っている。

以下、第一の協議会の例として「県臨海地区大気汚染調査協議会」、第二の協議会の例として「県・横浜市・川崎市の三首長懇談会」及び「六都県市首脳会議」についてふれてみたい。

4 神奈川における「事実上の協議会」の実例

(1) 神奈川県臨海地区大気汚染調査協議会

協議会設置の趣旨

神奈川県臨海地区大気汚染調査協議会（以下「調査協議会」という）は、1964年（昭和39年）高度経済成長期に大気汚染が深刻な社会問題となっていた時代に、神奈川県、横浜市及び川崎市の公害担当機関により組織され、1973年（昭和47年）には横須賀市が加入し、現在は、

4 自治体の共同調査機関になっており、約25年間の研究実績がある。

「調査協議会」の設置趣旨は、「神奈川県臨海地区における大気汚染の状況等を調査、検討し、大気汚染防止対策の推進をはかることを目的とする。」とされている。

協議会の構成

「調査協議会」は、県及び前述の三市で構成されている。その組織は、協議会の役員等で構成される総会、協議会の委員等で構成される委員会議、及び担当者等で構成される担当者会議からなる。さらに担当者会議には「解析部会」と「評価検討部会」が設けられていて、解析部会は、測定調査結果の解析及び報告に関する事項を審議し、評価検討部会は、測定調査結果の解析上の問題点を整理検討し、また、事業遂行上の企画で専門的な事項を審議することになっている。

「調査協議会」の構成上の特徴は、四自治体の環境行政推進担当部局（本庁）が、横の連携を図るだけでなく、各自治体の大気汚染に関する調査研究機関 - 神奈川県公害センター -、横浜市公害研究所、川崎市公害研究所、横須賀市衛生試験所 - が、協議会を構成する重要なメンバーになっていることである。

この様な構成を取ることによって、大気汚染対策をめぐる行政課題として、「今、何が求められているのか」大局的な判断と、現場における実証的なデータに裏付けされた専門的な判断とで、効果的な対策が期待される。

調査協議会の活動

神奈川県の東京湾臨海地区は、わが国有数の京浜工業地帯である。「調査協議会」は、高度経済成長期から大気汚染の状況を把握し、汚染防止対策実施について、その策定根拠など多方面にわたる重要な示唆を与えてきた。

なお、近年、地球環境の改善を求める世論に応え、平成元年度の調査研究テーマとして、フロンガス問題を取り上げている。

このように、大気や水質の保全あるいは廃棄物対策などの環境行政の分野においては、専門的な指標を用いて状況分析を行うことが、政策形成、施策展開において重要な意味を持っている。また、環境の問題は、自治体の区域を越える広域的な広がりを持つため、自治体間での連携・協調の必要性が高い。

環境部について、事実上の協議会を調査してみると、こういった理由から、調査・研究型 協議会と、連絡調整型 協議会が多いことがわかる（資料編「事実上の協議会に関する調査結果のまとめ～環境部」参照）。

(2) 県・横浜・川崎三首長懇談会について

三首長懇談会設置の趣旨と組織

神奈川県と横浜市・川崎市の三自治体の首長は、1975年（昭和50年）から懇談会を持ち、各自治体で、共通するテーマについて話し合いを行っている。

この協議会が設置されることになった動機は、横浜・川崎の両市が「県政において極めて大きなウェイトを占め」、両市が「政令指定都市として、県の事務の一部を処理し、執行している」ことに鑑み、「県政及び両市の行政を円滑に進めるためには、相互の連絡・調整が不可欠である」という認識に基づき、「三首長の定例的な懇談会を設置」しようとするものである。

組織の概要は以下の通りである。

- (1) この懇談会は、県及び両市の三首長で構成する。
- (2) 懇談会には、三首長のほか、副知事及び助役が出席する。
なお、総合調整担当部局長は、事務局担当として出席することとし、また、必要に応じテーマに関係のある部局長も出席することができる。
- (3) 懇談会は、必要に応じて開催する。懇談会の開催を準備するために、三自治体の事務局担当により、合議しながら進めていく。
- (4) 懇談会には、会長はおかない。県知事が座長となる。
- (5) 懇談会の庶務は、県が担当する。
- (6) 懇談会に必要な経費については、三自治体が負担する。

三首長懇談会は、首長レベルの懇談会ではあるが、そこで懇談される議題の決定は、別に設置した複数の事務（局）レベルの協議会によって行われている。

三首長懇談会を支えている協議会には、三首長懇談会の運営全般を行っている事務局としての「協調行政推進協議会」と、議題として上がった内容についての複数の協議会がある。

調査・研究を行う協議会には、「学校建設問題連絡協議会」（1975年／昭和50年10月）、「県・市町村地震対策協議会」（1980年／昭和55年12月）「県大都市産業問題研究協議会」（1984年／昭和59年10月）など多数ある。

また、個別の行政課題ごとに協議会を設置し、県と横浜市、川崎市の三者で共同調査・研究を行い、その成果を三首長懇談会へフィードバックする形もとられている。

三首長懇談会の具体的活動事例

～工業制限諸制度の改善要望を例として～

a. 背景

京浜工業地帯は、工業制限立法により工場の新設・建替は禁止されている。これは工場の設備充実が地域間格差拡大や人口集中の要因となるため、これを規制して人口の分散化を図るべきであるという認識に基づく立法措置である。

しかしながら、京浜工業地帯の各企業は、かつての重厚長大産業からの脱却を目指し、技術革新に合わせた設備更新をしたいという切実な願いがあったため、県・横浜市・川崎市に対して、老朽化し時代遅れとなった工場の建替を認めてほしいという要望を寄せていた。

さいわい、県・横浜市・川崎市は、この問題を各々行政課題として考えていたため、三首長が協力して取り組むことになった。

b. 経過

1981年12月 第7回三首長懇談会の議題に「工業制限諸制度の見直し」がとりあげられる。

1982年2月 「工業制限諸制度研究協議会」で調査・研究
～84年10月 (アンケート、実態分析)

1983年1月 第8回三首長懇談会で再度議題としてとりあげられる。
国に要望書を提出(*3)

1984年10月 「県大都市産業問題研究協議会」を設置(*4)

1987年 三首長+経済団体+労働団体で、要望書提出

1989年12月 第15回三首長懇談会において、京浜工業地帯の将来像を「高度技術複合地域」と位置付けた(*5)。

(*3)京浜工業地帯において、工業制限を緩めることは、ますます東京への集中、地方の空洞化を招くとして、反対意見が強く、工業制限の緩和を求めることが、大都市のエゴだととられてしまうため、さ

らに理論的に説得できるものを、うちださなければならなかった。

(*4)協議会規約については、別添参照。

(*5)「高度技術複合地域」というコンセプトは、大都市産業問題研究協議会からの報告を受けて、三首長懇談会で公にされた。

(3) 六都県市首脳会議（首都圏サミット）について

次に、六都県市首脳会議（首都圏サミット）について見てみる。

六都県市首脳会議の規約及び組織

六都県市首脳会議については、次のように規約が定められている。

六都県市首脳会議規約

(名称)

第1条 会議は、「六都県市首脳会議」（以下「会議」という。）という。

(構成員)

第2条 会議は、埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県及び横浜市及び川崎市の市長をもって構成する。

(目的)

第3条 会議は、六都県市の知事及び市長が21世紀への長期的展望のもとに、共有する膨大な地域活力を生かし人間生活の総合的条件の向上を図るため、共同して広域的課題に積極的に取り組むことを目的とする。

(会議)

第4条 会議は、必要に応じ随時開催する。

2 会議は、持回りとし開催担当都県市の長が招集する。

(座長)

第5条 座長は、開催担当都県市が負担する。

(経費)

第6条 会議の経費は、開催担当都県市が負担する。

(補則)

第7条 この規約に定める以外の会議の運営については協議の上別途定める。

六都県市首脳会議

同会議の組織は、以下の通りである。

六都県市の知事及び市長からなる首脳会議の下部組織として、企画担当部長会議と3つの専門委員会（「廃棄物問題検討委員会」、「東京湾問題対策委員会」、「環境問題対策委員会」）がある。

企画担当部長会議は、さらにその下部組織として、企画担当課長会議及び六都県市合同防災訓練連絡会議を持ち、3つの専門委員会は、幹事会や専門部会にわかれ、関係する事案について具体的に調査・検討を行っている（組織図参照）。

三首長懇談会の開催状況

回	開催年月日	協 議 事 項	合意事項（措置）
1	50.10.27	三首長懇談会の設置 今後の県・政令市協調行政の進め方 学校建設問題	学校建設問題連絡協議会の設置
2	51. 7.12	学校建設問題 県・指定都市の協調行政の推進	県・横浜・川崎協調行政推進協議会の設置
3	52.10.19	中小企業高度化資金制度の協調実施 養護学校の建設	両市の財政負担の実現
4	53.11.13	県・指定都市の協調行政の推進 当面の課題	
5	54.12.20	県・指定都市の行政の改善 地震対策の強化 産業構造の変化への対応 産業廃棄物対策 文化施策の推進 エネルギー問題	「地震防災対策強化地域の指定の拡大について」 三者連名で要望
6	55.12.25	地震対策の強化 国際障害者年協調実施 国際交流の推進 産業廃棄物対策の推進 産業政策	「県・市町村地震対策協議会」の設置
7	56.12.22	帰国子女の教育受入体制の整備 新横浜・川崎・羽田空港線（仮称）計画 工業制限諸制度の見直し 東京湾岸道路	三団体の研究会の発足（57.1.24～59.6.12） 共同研究のための協議会設置（57.2～59.10）
8	58. 1.27	工業制限諸制度の見直し 新横浜・川崎・羽田空港線（仮称）計画の推進 都市緑化の推進	
9	58.12.23	大都市産業の振興方針 文化産業の育成 将来の空港対策	県大都市産業問題研究協議会（59.10.1～） 県・横浜・川崎・空港対策研究協議会（59.4.25）

回	開催年月日	協議事項	合意事項(措置)
10	59.12.22	精神薄弱者能力開発訓練事業の推進 新横浜・川崎・羽田空港線(仮称)計画の推進	運輸政審の答申に向けた共同要望活動(羽田アクセス協議会59.6.1~)
11	60.12.24	将来の空港対策 地域づくりにおける協調課題とその具体化 大都市産業の振興方策 東京湾岸道路問題	
12	61.12.24	将来の空港対策 大都市産業の振興方策 東京湾横断道路建設に係る株式会社への出資	今後必要に応じ三団体共同の対応(空港対策研究協議会...当分の間休止) 経済界等との共同要望、懇談の場の設置(62.9.30 工場制限改善サミット)
13	63.1.26	公共事業促進策 東京湾横断道路の促進 住宅問題 留学生問題 国民文化祭の県開催	代替地の確保について協議の場の設置(63.8.30~) 緊急整備促進協議会(63.3.17~)
14	63.12.23	新横浜・川崎・羽田空港線(仮称)計画の推進 大都市産業の振興方策 公共事業促進策 将来の空港対策 第二東名 現下の行政課題	神奈川県東部方面線推進会議の設置(元.1.25) 代替地対策基本協定の了承 空港対策研究協議会の再開(元年)
15	元.12.22	大都市産業の振興方策 将来の空港対策 新横浜・川崎・羽田空港線(仮称)計画の推進 国の行政機関等の移転促進 急傾斜地対策	国の行政機関移転を団体で共同要望

第四節 自治体間協働システムを求めて

前節まで、自治体間の連携行政として、その各種手法の比較検討と「事実上の協議会」の現状、および県政への市町村参加の問題について、検討してきた。これを受けて本節では、連携協調行政の今後の可能性について、いわゆる「連合」制も含めて検討を行い、さらに指定都市・府県間の協調連携の強化について触れていく。

1 事実上の協議会と「政策協定」、「政策連合」

(1) 事実上の協議会の限界

第二節で紹介したとおり、現在、事実上の協議会は、ほとんどの自治体において、首長レベルの首脳会議から担当者レベルの打ち合せ会議まで種々のものが設置され、連携行政の重要な手段となっている（第二節本文および巻末資料参照）。このように協議会方式が多用されるのは、

設置および廃止を自由かつ簡便になし得ること、自由な課題を協議し得ること、構成団体の自主性を損なわないこと、といった理由によるものと考えられる。第一節で述べたとおり、こうしたゆるやかな連携行政の経験のなから教訓を学び、今後の広域行政の可能性を見出し、していくべきだと思う。

各種「協議会」の運営上最も大きな問題点は、各自治体がおののこの利害関係をそのまま持ち込んで十分な協議調整の場にならないことと、合意できたとしても、その実行を長期的に担保する機関ないし手続きがないことだと思われる。そのため、自ずから「協議会」は、情報交換を主目的とした＜連絡調整型＞や、利害の一致しやすい＜要望等共同行動準備型＞や、多分に政治的セレモニー色の強い＜総合・包括型＞に傾いていくのだと思われる。

このことは、前述のとおり、構成自治体の主体性を尊重することの裏返しであり、自由で弾力的であることの限界ともいえよう。こうした形

であっても、それはそれで大いに意味がある。しかし、さらに自治体が区域を越えた諸課題に対して自治体らしい取組みを展開するには、「協議会」を一步進める工夫を必要としていることも確かだと思われる。

(2) 政策協定、政策連合および自治体連合の提案

そこで、「政策協定」と「政策連合」というしくみを考えてみたい。

この「政策協定」とは、複数の自治体が協議の結果、共通の政策を定めたり、一定の施策の決定や実行を約束し合う“行政協定”を締結し、協議の成果を実効あるものにしようとするものである。逆に、「政策協定」をめざして行われる結果、協議自体が具体的で実質的なものになるという期待も含んでいる。いわゆる「行政協定」については、第一節で述べたとおり行政実務のなかでも、さほど利用されているわけではなく、その法的性格についても争いがある。行政機関間の協定としては消防の「相互応援協定」や道路等の公共施設管理に関する「管理協定」はかなり見られるし、広域行政においても締結されている実例がある。こうした事務事業の執行を目的とした協定を、政策の形成と実施に利用しようというものである。

次に、「政策連合」とは、政策を共通にし、あるいは政策の調整を要する自治体間で、上記の「政策協定」の締結を促したり、締結した「政策協定」の実行を担保するために、アドホックな団体ないし定期的な機会をつくることを指している。したがって、独自の調査研究活動等により、ある特定の分野において共通政策を形成したり、政策協定を締結し、その実行を監視するといった機能を有する点で、従来の「協議会」よりは、一步進んだ形をとる（第二節参照）。しかし、あくまで個別の政策形成のために、必要ある自治体間において弾力的に設置するものであるため、一部事務組合や「道州制」と異なることはもちろん、一定の組織機構を前提とした、かつての第9次地方制度調査会の「連合」構想とも異なるといえよう。

また、さらに首都圏の1都3県のように、多くの行政課題を共通にし

ている自治体間では、特定の政策に限らず広いテーマを扱い、組織的にも、より継続的、固定的な団体として「自治体連合」（「首都圏都県連合」等）を設置することが検討されてよいと思われる。これらは、自前の事務局を有し、一定の議決機関と執行機関を有する組織がイメージされよう。仮に、六都府県市長懇談会をより組織面で整備し、恒常的な団体とすれば、この自治体連合のイメージに近くなる。

連携協調行政は、このような弾力的なしくみを用意しておいて、当事者たる自治体がそれぞれ工夫しながら主体的に利用することを促し、そうした実績が積み重なることで、また、しくみ自体も豊かになっていく、という循環のなかで強化していくことが重要だと考える。

2 最近の「連合」構想について

平成元年12月20日に出された臨時行政改革推進審議会（新行革審）答申「国と地方の関係等に関する答申」は、「都道府県連合」等の地方公共団体の「連合」制度を提案した。答申はこの連合について次のように説明している。

「関係都道府県を通じ地域の振興、社会資本の整備等に関し総合的な計画を策定し、この計画に基づき関係都道府県の一体的な事務・事業の実施を必要とするもの等を共同して処理するとともに、関係都道府県によるその他広域的な計画、基準、施策の調整・策定等を行うため、特別地方公共団体として都道府県連合制度を導入する。」

（答申 III[改革方策] 2 - (1) - ア）

これによると、この「連合」の目的は、地域振興等の総合的計画を策定すること、この計画に基づき一体的な事務・事業を処理すること、その他広域的な計画、基準、施策の調整・策定等を行うこととされており、単なる事務事業の共同処理にとどまっていない点が注目される。この答申の内容だけでは明確でないが、めざしている方向としては、自治体の広域的政策づくりを促進しようとの意図が感じられる。

そして、その組織や処理すべき事務等については、「地域の実情に応じた弾力的な対応を可能とする」とし、この連合体に対して「国の事務権限の移譲範囲の拡大を行う」としている。

この「連合」構想は、新行革審の審議過程のなかでも十分に検討されたものではないといわれており、その評価に当たっては慎重でなければならぬが、自治省側のある論者がいうようにアドホックで弾力的な組織をイメージしているとすれば、

それなりに意味のある提案ではないだろうか。この提案を「道州制」や「府県合併」への一里塚だと解する論者もいるが、ややうがち過ぎという気がする。むしろ、自治体側こそ、「事実上の協議会」の経験を踏まえつつ“政策形成”を核とした「連合」論を積極的に展開すべきだと思われる。その意味で、東京都の「EC型連合」論（右掲1989年12月7日付日経新聞夕刊参照）や大阪府知事の「近畿圏」構想（1990年1月4日付読売新聞夕刊ほか）は注目に値すると思われる。

住宅・ゴミ・医療……広域処理

東京都は住宅、ごみ問題などの小委員会報告の中で「都道府行政区域を超えた広域的な諸問題、広域連合制度」を打ち出したのを機に対応するため、欧州共同体（E.C.）のような都県連合組織（E.C.）のような都県連合組織（E.C.）のようなかう「道州制」などを提起してを設立する。特定分野の行政を、自治体側が具体的に連自治体から連合組織に委託・移合組織づくりに乗り出すのは初管するもので、九〇年度に有議者による検討会を設置し、東京都と神奈川、埼玉、千葉の周辺三県を対象に具体案をまとめ、機関となる委員会を構成する。

行政の広域化は臨時行政改革推進審議会（新行革審）が四日、議決した。基本法的に参加目

“EC型行政連合”

東京都、周辺3県と調整へ

自治体の分担金を財政負担とするが、何等かの徴税権を付与することも考え、手がけるのは住宅、廃棄物のほか、水源確保、環境、高度医療など。必要に依り国のブロック機関とも役割分担を調整する。

都は九〇年内に組織の具体案をまとめ神奈川、埼玉、千葉の三県との調整に入る。こうした都の取り組みについて総務庁は「新行革審」報告の趣旨に沿うもので歓迎したい」と言っている。

ただ神奈川県などには都県が広域の連合を組むことに消極的な声もあり、調整に時間がかか

る可能性もある。

◇ 海部首相の私的諮問機関である「活力ある地域づくりに関する懇談会」（座長、鈴木永二日経連会長）は七日午前、首相官邸で広域的な圏域の統合調整機能などをテーマに第六回会合を開いた。席上、委員からは「近隣市町村が広域事業を推進する必要がある」との指摘のほか「民間資金導入のため金融制度の弾力化を進める官民行政の視点として、今後は一歩しい」地域づくりも重視すべきだなどの意見が出た。次回二十一日に報告案をとりまとめる予定。

3 指定都市・府県間の協調連携の強化

一般に指定都市と府県間の連絡調整が十分でないことは、第二章で繰り返し述べたところである。そこで、この両者の連絡調整の機会と機能を強化し、さらに行政施策における協調連携を図る方策が問題となる。

この点の制度的改革としては、大都市特例としての指定都市制度を廃止し、府県との関係を整序だてることも一案ではあるが、そうできないとすれば、事実上の協議会など連絡調整の場を増やし、協議会間に総合的、有機的な結び付きを作っていくことが重要ではないだろうか。

この点からいえば、現在、ほとんどの指定都市と府県間には“首長懇談会”があり（資料編参照）、貴重な役割を果たしているが、さらに事務担当者をはじめ各層の職員レベルにも広げ、これと首長懇談会や幹部会との連携ないし体系化を図ることによって重層的、総合的なしくみに広げていくことが必要ではないかと考える。

もっとも、そのためにも、両者の日常的な連絡交渉の機会を増やし、協調連携の実績を少しずつつくっていくことが、もっとも重要だと思われる。

第3部 資料編

地方自治法及び同法施行令の規定による移譲事務（印を付した移譲事務は、機関委任事務である。）

1 民生行政に関する事務

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	地方自治法施行令の規定により 都道府県（知事）に留保されている事務	個別法の根拠規定
児童福祉に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・児童相談所を設置し、児童福祉司を置くこと。 ・児童委員を指揮監督すること。 ・身体障害児童に対して育成医療の給付や補装具の交付を行うこと。 ・指定医療機関に対する監督に関すること。 ・要保護児童の児童福祉施設の入所その他児童の保護の措置に関すること。 ・児童福祉施設の設置の認可その他児童福祉施設、里親、保護受託者等に対する監督に関すること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県の設置する児童福祉施設に対する監督等 ・保母試験に関する事務 	児童福祉法第 59 条の 4 同令第 18 条の 2
民生委員に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・民生委員の定数及び民生委員協議会の区域の決定に関すること。 ・民生委員を指導訓練し、指導監督すること。 ・厚生大臣に対して民生委員を推薦すること。 ・民生委員に関する費用の支弁に関すること。 	なし	民生委員法第 29 条 同令第 12 条
身体障害者の福祉に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・身体障害者更正相談所の設置（任意） ・身体障害者手帳の交付を行うこと。 ・指定医療機関の指定及び監督に関すること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・身体障害者更正相談所の設置 ・身体障害者更正援護施設の設置 	身体障害者福祉法第 43 条の 3 同令第 11 条

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	地方自治法施行令の規定により 都道府県（知事）に留保されている事務	個別法の根拠規定
生活保護に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・生活保護施設の設置の認可その他の監督指導及び費用の補助に関すること。 ・指定医療機関の指定及び監督に関すること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・保護施設の設置 ・都道府県の設置する保護施設に対する運営の指導 ・指定医療機関に対する報告の徴収又は立入検査 	生活保護法第 84 条の 2 同令第 10 条の 2
行旅病人及び行旅死亡人の取扱いに関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・行旅病人、行旅死亡人等の引取りを行うこと。 ・費用弁償に関する事務 	なし	行旅病人及び行旅死亡人取扱法第 5 条、第 13 条
母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・母子相談員を配置すること。 ・母子福祉資金の貸付を行うこと。 ・寡婦福祉資金の貸付を行うこと。 	なし	母子及び寡婦福祉法第 23 条
老人福祉に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉法人が設置する養護老人ホーム又は特別養護老人ホームの設置の認可及び休・廃止の時期の認可をおこなうこと。 ・社会福祉法人の老人福祉事業に要する費用の一部を補助すること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・老人福祉施設の設置 ・都道府県の設置する養護老人ホーム又は特別養護老人ホームに対する報告等の徴収 ・有料老人ホームに対する調査等 	老人福祉法第 34 条 同令第 6 条

2 保健衛生行政に関する事務

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	地方自治法施行令の規定により 都道府県（知事）に留保されている事務	個別法の根拠規定
母子保健に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 妊産婦等に対して妊娠、出産、育児等の保健指導を行うこと。 ・ 母子健康手帳を交付すること。 ・ 指定医療機関の指定並びにその診療内容及び診療報酬の決定を行うこと。 ・ 母子保健に関する知識の普及を図ること。 	なし	母子保健法第 26 条 同令第 3 条
伝染病の予防に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・ 伝染病の病原体の検査に関すること。 ・ 伝染病予防上必要な交通の遮断、隔離、祭礼集会等の制限禁止、上水下水の改築等の命令に関すること。 ・ 伝染病に汚染した建物の処分に関すること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 伝染病の疑似症に伝染病予防法の全部又は一部を適用すること。 ・ 伝染病が指定都市と他の市町村との区域にわたり蔓延する恐れがある場合に、指定都市の区域において検疫等を行うこと。 	伝染病予防法第 28 条 同令第 13 条
寄生虫病の予防に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 寄生虫病予防上必要な命令や処分及びこれに伴う補助に関すること。 ・ 寄生虫病予防上必要な健康診断等を行うこと。 	なし	寄生虫病予防法第 7 条の 2
食品衛生に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・ 飲食店の営業等の許可、営業の禁止等を行うこと。 ・ 食品衛生監視員の設置及びこれによる指導を行うこと。 	公衆衛生に与える影響が著しい営業で特定の施設につき、業種別に必要な基準を定めること。	食品衛生法第 29 条の 3 同令第 9 条

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	地方自治法施行令の規定により 都道府県（知事）に留保されている事務	個別法の根拠規定
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公衆衛生に著しい影響を与える営業の施設に関する知事基準に対し、必要な制限を付加する基準を定めること。 		
墓地、埋葬等の規制に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 墓地、納骨堂又は火葬場の経営の許可を行うこと。 ・ 墓地、火葬場等の施設の整備改善、使用の制限・禁止を行うこと。 	なし	墓地、埋葬等に関する法律第 19 条の 3
興行場の営業の規制に関する事務の一部 旅館の営業の規制に関する事務の一部 公衆浴場の営業の規制に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・ 興行場、旅館及び公衆浴場の営業の許可、営業の停止等を行うこと。 ・ 営業者等から報告を受け、又は立入検査を行うこと。 	営業者の講ずべき公衆衛生上の措置の基準を条例で定めること。	興行場法第 7 条の 2 旅館業法第 9 条の 2 公衆浴場法第 7 条の 2
結核の予防に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・ 結核伝染の恐れのある患者に対する従業の禁止及び入所措置に関すること。 ・ 結核予防上必要があると認めるときの定期外の健康診断及び予防接種を行うこと。 ・ 指定医療機関の指定に関すること。 	県立の学校、施設の長が行う定期健康診断、ツベルクリン反応検査等の費用弁償を行うこと。	結核予防法第 68 条 同令第 9 条

3 都市計画、建設行政に関する事務

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	地方自治法施行令の規定により 都道府県（知事）に留保されている事務	個別法の根拠規定
都市計画に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画の決定又は変更のために行う調査に必要な試掘等の許可を行うこと。 ・都市計画区域内の開発行為の許可に関する事務 ・都市計画制限に関する事務 	なし	都市計画法第 87 条第 2 項 * 同項において移譲する事務を限定的に規定している。 同令第 45 条
土地区画整理事業に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・土地区画整理事業施行区域内の建築行為等の許可を行うこと。 ・土地区画整理組合の設立認可を行うこと。 ・指定都市又は指定都市の市長が土地区画整理事業を行う場合は、都道府県に関する規定が適用される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県若しくは都道府県知事又は地方住宅供給公社が施行する土地区画整理事業に関する事務 ・土地区画整理組合の賦課金等に対する滞納処分の認可に関する事務 	土地区画整合法第 136 条の 2 同令第 77 条
屋外広告物の規制に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・条例による屋外広告物の制限に関する事務 ・制限の違反に対する除却その他の措置の命令に関する事務 	なし	屋外広告物法第 13 条

地方自治法以外の法令の規定による移譲事務（平成元年 11 月現在・ 印を付した移譲事務は、機関委任事務である。）

1 民生行政に関する事務

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
社会福祉事業に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・地方社会福祉審議会の設置に関すること。 ・福祉地区を設け、福祉に関する事務所を設置すること。 ・関係職員の指揮監督、訓練を行うこと。 	社会福祉事業法第 6 条、第 13 条、第 19 条及び第 20 条において、当該事務について指定都市（の市長）を都道府県（知事）と同様に取り扱っている。
心身障害者対策に関する事務の一部	地方心身障害者対策協議会の設置に関すること。	心身障害者対策基本法第 30 条において、当該事務について指定都市（の市長）を都道府県（知事）と同様に取り扱っている。
精神薄弱者福祉に関する事務の一部	在宅の精神薄弱者を精神薄弱者援護施設等に短期間入所させる措置を行うこと。	精神薄弱者福祉法第 16 条の 2 において、当該事務について指定都市（の市長）を都道府県（知事）と同様に取り扱っている。

2 都市計画、建設行政に関する事務

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
都市再開発に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・市街地再開発促進区域内の容易に移転・除却することができる 2 階級以下の建築物の建築の許可を行うこと。 ・市街地再開発事業施行区域内の建築行為等の許可を行うこと。 ・市街地再開発事業の施行等のための他人の土地への立 	<p>都市再開発法第 137 条において「大都市の特例」を規定しているが、次の事務を都道府県（知事）に留保している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県が施行する市街地再開発事業に関する事務 ・第一種市街地再開発事業の施行を認可すること。

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
	入等の許可	<p>・第一種市街地再開発事業施行区域内の組合設立を認可すること。</p> <p>同令第 51 条で指定都市の市長が左記の事務を処理する旨定めている。</p>
流通業務市街地の整備に関する事務	流通業務地区内の基準外施設の建設の許可を行うこと。	流通業務市街地の整備に関する法律第 5 条及び第 6 条において、当該事務について指定都市（の市長）を都道府県（知事）と同様に取り扱っている。
駐車場に関する事務の一部	駐車場整備地区に係る路上駐車場設置計画を定めた一般国道及び県道について、路上駐車場を設置すること。	駐車場法第 4 条で、以下の各規定の「都道府県知事」を「指定都市の長」とする旨定めている。
宅地造成の規制に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・宅地造成工事規制区域の指定の申出に関すること。 ・規制区域内における宅地造成工事の許可を行うこと。 	宅地造成等規制法第 3 条及び第 4 条で、指定都市の区域については、以下の各規定の「都道府県知事」を「指定都市の長」とする旨定めている。
建築物用地下水の採取の規制に関する事務	規制区域内における建築物用地下水の採取の許可を行うこと。	建築物用地下水の採取の規制に関する法律第 4 条で、以下の各規定の「都道府県知事」を「指定都市の長」とする旨定めている。
都市緑地保全に関する事務	保全区域内の建築物の新築、改築、増築等の行為の許可を行うこと。	都市緑地保全法第 12 条で「大都市の特例」を規定し、同法におけるすべての都道府県（知事）が処理する事務を指定都市（の市長）が処理する旨定めている。

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
<p>古都における歴史的風土の保存に関する事務</p>	<p>特別保存地区内の建築物の新築、改築、増築等の行為の許可を行うこと。</p>	<p>古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法第 19 条で「大都市の特例」を規定し、同法におけるすべての都道府県（知事）が処理する事務を指定都市（の市長）が処理する旨定めている。</p>
<p>公有地の拡大の推進に関する事務の一部</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・土地に関する権利の移転等の届出を受理すること。 ・遊休土地である旨の通知を受けた者から遊休土地の利用又は処分に関する計画の届出を受理すること。 	<p>公有地の拡大の推進に関する法律第 29 条で「大都市の特例」を規定し、同法第 2 章（都市計画区域の土地の先買い）及び第 3 章（土地開発公社）の規定における都道府県（知事）が処理する事務を指定都市（の市長）が処理する旨定めている。</p>
<p>国土利用計画に関する事務の一部</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・土地に関する権利の移転等の届出を受理すること。 ・監視区域の指定等、監視区域に関する事務を行うこと。 ・遊休土地である旨の通知を受けた者から遊休土地の利用又は処分に関する計画の届出を受理すること。 ・土地の立入検査、書類の閲覧等の要請を行うこと。 	<p>国土利用計画法第 44 条で「大都市の特例」を規定し、左記の事務を指定都市の市長が処理する旨定めている。</p>
<p>住宅地区改良事業に関する事務の一部</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・改良地区内における土地の形質の変更、建築物の新築、増築等の行為の許可を行うこと。 ・改良事業の施行又はその準備のための他人の土地の試掘について許可を与え、許可書を発行すること。 	<p>住宅地区改良法第 36 条の 2 で「大都市の特例」を規定し、左記の事務を指定都市の市長が処理する旨定めている。</p>

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
首都圏等近郊緑地の保全に関する事務	保全区域内における建築物の新築、改築、増築等の行為の届出を受理すること。	首都圏近郊緑地保全法第 16 条及び近畿圏の保全区域の整備に関する法律第 17 条で「大都市の特例」を規定し、同法におけるすべての都道府県（知事）が処理する事務を指定都市（の市長）が処理する旨定めている。
大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・ 土地区画整理促進区域に関する都市計画と併せて公共施設に関する都市計画を定め、同区域内の土地の形質の変更、建築物の新築、改築、増築等の行為の許可を行うこと。 ・ 住宅街区整備促進区域に関する都市計画と併せて公共施設に関する都市計画を定め、同区域内の土地の形質の変更、建築物の新築、改築、増築等の行為の許可を行うこと。 	<p>大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法第 105 条で「大都市の特例」を規定し、同令第 46 条において、次の事務を除き同法における都道府県（知事）が処理する事務を指定都市（の市長）が処理する旨定めている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住宅街区整備組合における賦課金の滞納処分を行うための認可を行うこと。
農住組合に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農住組合設立の認可を行うこと。 ・ 農住組合の事業実施のために必要な土地の交換分合の認可を行うこと。 ・ 準用される土地改良法における都道府県知事の権限を行うこと。 	農住組合法第 90 条で「大都市の特例」を規定し、同令第 17 条において左記の事務を指定都市の市長が処理する旨定めている
工業等の制限に関する事務	工業等制限区域内における制限施設の新設、増設等の行為の許可を行うこと。	首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律第 4 条第 1 項で、都県が制限施設を新設等する場合の

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
		関係事務以外は、指定都市にあっては指定都市の市長が事務を処理する旨規定している。
大都市域における優良宅地開発の促進に関する事務	建設大臣が宅地開発事業計画を認定するときに、建設大臣に対して意見を述べること。	大都市域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法第 5 条第 1 項で、指定都市にあっては指定都市の市長が事務を処理する旨規定している。
多極分散型国土形成促進に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・ 振興地域拠点地域基本構想を作成し、主務大臣の承認を申請すること。 ・ 業務核都市基本構想を作成し、主務大臣の承認を申請すること 	多極分散型国土形成促進法第 34 条で「大都市の特例」を規定し、左記の事務を指定都市の市長が処理する旨規定している。

3 土木行政に関する事務

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
道路に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政令で定める国道の新設又は改築を行うこと。 ・ 市内の指定区間外の国道の維持、修繕、災害復旧事業その他の管理を行うこと。 ・ 市内の県道の管理を行うこと。 	道路法第 17 条で、指定都市の区域内の国道及び県道の管理（新設、改築等を含む。）については指定都市(の市長)が行う旨定めている。
道路整備特別措置に関する事務の一部	日本道路公団が行う有料道路の新設又は改築に関して申請に係る道路が市道であるとき、あらかじめ議会の議決を得て同意を与えること。	道路整備特別措置法第 6 条等で、「道路管理者（道路法第 17 条及び第 18 条による指定都市を含む。）」の行う事務を定めている。

移譲事務	移譲事務の概要	個別法の根拠規定及びその規定方法
交通安全施設等整備事業に関する事務の一部	都道府県公安委員会との協議により、指定都市が管理すべき国道、県道について総合交通安全施設等整備事業5箇年計画を策定すること。	交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法第4条等で、「道路管理者（道路法第17条及び第18条による指定都市を含む。）」の行う事務を定めている
共同溝の整備等に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・関係公共事業者の共同溝建設の申出が相当あるときに共同溝の建設を行うこと。 ・共同溝の建設を完了したときに直ちに共同溝の占用の許可を行うこと。 	共同溝の整備等に関する特別措置法第4条等で、「道路管理者（道路法第17条及び第18条による指定都市を含む。）」の行う事務を定めている。
踏切道の改良促進に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・道路管理者として、鉄道事業者との協議により踏切道について立体交差化計画又は構造改良計画を作成して運輸大臣及び建設大臣に提出すること。 ・上記計画に従い、踏切道の改良を実施すること。 	踏切道改良促進法第4条及び第5条で、「道路管理者（道路法第17条及び第18条による指定都市を含む。）」の行う事務を定めている。
幹線道路の沿道の整備に関する事務の一部	道路管理者として、沿道整備道路について道路交通騒音により生ずる障害の防止を促進するため、沿道の整備と併せて必要な道路構造の改善の推進その他の措置を講ずること。	幹線道路の沿道の整備に関する法律第7条で、「道路管理者（道路法第17条及び第18条による指定都市を含む。）」の行う事務を定めている
石油パイプラインの設置に関する事務の一部	建設大臣が許可した事業用導管について、指定都市等の管理する国道、県道の占用の許可の申請があった場合において、道路法令で定める道路占用の許可基準に適合	石油パイプライン事業法第35条で、「道路管理者（道路法第17条及び第18条による指定都市を含む。）」の行う事務を定めている。

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
	するときの許可を与えること。	
モノレールの設置に関する事務の一部	道路管理者として、都市モノレールについて都市計画が定められている場合において、都市モノレールに係る国道、県道等を新設又は改築しようとするときに、モノレール建設が円滑に遂行できるように十分な配慮を行うこと。	都市モノレールの整備の促進に関する法律第5条で、「道路管理者（道路法第17条及び第18条による指定都市を含む。）」の行う事務を定めている。
高速道路に関する事務の一部	高速道路に係る建設大臣が定める基本計画に関し協議すること。	首都高速道路公団法第30条及び阪神高速道路公団法第30条で、「道路管理者（道路法第17条及び第18条による指定都市を含む。）」の行う事務を定めている。
公共土木施設災害復旧に関する事務	公共土木施設に災害が生じた場合における主務大臣にその状況を報告すること。	公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法施行令第5条で、当該事務について指定都市（の市長）を都道府県（知事）と同様に取り扱っている。

4 文教行政に関する事務

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
地方教育行政の組織及び運営に関する事務の一部	県費負担教職員の任免、給与の決定、休職、懲戒、及び研修を行うこと。	地方教育行政の組織及び運営に関する法律第58条において、「指定都市に関する特例」を規定し、指定都市の教育委員会が当該事務を行う旨定めている。

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
文化財保護に関する事務の一部	文化庁長官の委任によって、同長官の勧告又は命令により出品された重要文化財又は重要有形民族文化財の管理を行うこと。	文化財保護法第 100 条で、当該事務を指定都市の教育委員会に「委任」できる旨定めている。
市町村立学校職員給与負担に関する事務	市立高等学校の定時制課程における校長、教頭、教諭及び講師の給料その他の給与、定時制通信教育手当及び産業教育手当を負担すること。	市町村立学校職員給与負担法第 2 条において、一般の市町村については都道府県の負担とする旨定めている

5 環境保全行政に関する事務

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
大気汚染の防止に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ばい煙発生施設及び粉じん発生施設の設置に関する届出（工場に係るもの）を受理すること。 ばい煙発生施設及び粉じん発生施設に関する構造等の改善、一時停止等の措置を命じ、事業場等に立入検査すること。 	大気汚染防止法第 31 条において「事務の委任」について規定し、同令第 13 条第 2 項で指定都市の市長に委任する事務を定めている。
悪臭防止に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> 住民の生活環境を保全するため、悪臭物質の排出を規制する地域を指定すること。 規制地域について、事業場における事業活動に伴って発生する悪臭物質の規制基準を定めること。 	悪臭防止法第 18 条において「事務の委任」について規定し、同令第 2 条第 2 項で指定都市の市長に委任する事務を定めている。

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
騒音規制に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の生活環境を保全するため、騒音の規制地域を指定すること。 ・規制地域について、騒音の規制基準を定めること。 	<p>騒音規制法第 25 条において「事務の委任」について規定し、同令第 4 条第 2 項で指定都市の市長に委任する事務を定めている。</p>
振動規制に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・住民の生活環境を保全するため、振動の規制地域を指定すること。 ・規制地域について、振動の規制基準を定めること。 	<p>振動規制法第 23 条において「事務の委任」について規定し、同令第 5 条第 2 項で指定都市の市長に委任する事務を定めている。</p>
特定工場における公害防止組織の整備に関する事務	<p>ばい煙発生施設又は粉じん発生施設が設置されている工場について、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公害防止統括者、公害防止管理者等の選任等を受理すること。 ・特定事業者から必要な報告を求め、特定工場に立入検査すること。 	<p>特定工場における公害防止組織の整備に関する法律第 14 条において「事務の委任」について規定し、同令第 14 条で指定都市の市長に委任する事務を定めている。</p>
瀬戸内海的环境保全に関する事務の一部	<ul style="list-style-type: none"> ・公共用水域に排水する特定施設の設置の許可及び届出の受理を行うこと。 ・特定施設の構造等の変更を許可し、また、軽微な変更の届出を受理すること。 	<p>瀬戸内海環境保全特別措置法第 22 条において「事務の委任」について規定し、同令第 8 条で関係指定都市の市長に委任する事務を定めている。</p>

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
<p>国民生活安定緊急措置に関する事務の一部</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 標準価格が定められた指定物資の小売業者に対して、その標準価格及び販売価格を一般消費者の見やすいように表示すべきことを指示すること。 ・ 上記指示に従わなかった場合にその旨公表し、営業所等に立入検査すること。 	<p>国民生活安定緊急措置法第 33 条において「権限の委任」について規定し、同令第 4 条第 2 項で指定都市の市長に委任する事務を定めている。</p>
<p>生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する措置に関する事務の一部</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定物資の生産、輸入又は販売の事業を行う者が、買占め又は売惜しみにより当該物資を多量に保管していると認めるときに、売渡しをすべき時期、数量並びに売渡先を定めて売渡しすべきことを指示すること。 ・ 上記指示に従わなかった場合に売渡しを命じ、事務所等に立入検査すること。 	<p>生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律第 8 条において「権限の委任」について規定し、同令第 2 条で指定都市の市長に委任する事務を定めている。</p>
<p>中小企業の指導に関する事務の一部</p>	<p>中小企業者の依頼に応じて経営の診断、指導、試験研究等の事業を行うこと。</p>	<p>中小企業指導法第 3 条及び第 4 条において「政令で指定する市」の行う事務を定め、同令第 2 条で現行指定都市を指定している。</p>
<p>伝統的工芸品産業の振興に関する事務の一部</p>	<p>当該工芸品が製造される地域の全部が指定都市の区域に属する場合に、製造する事業者を構成員とする協同組合等から伝統的工芸品への指定の申出を受け、通産大臣に連達すること。</p>	<p>伝統的工芸品産業の振興に関する法律第 2 条等において指定都市（の市長）を都道府県（知事）と同様に取り扱っている。</p>

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する事務の一部	特定都市開発地区又は特定港湾開発地区の全部が指定都市の区域に含まれる場合に、特定都市開発地区を指定し、当該地区の開発整備方針を定め、建設大臣等に通知すること。	民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法第 58 条において「大都市の特例」を規定し、指定都市の市長が行う都道府県知事の権限に属する事務を定めている。

7 その他の事務

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
県公安委員の推薦等に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県公安委員会の委員 5 人のうち 2 人について、市議会の同意を得て推薦すること。 ・ 県公安委員会の委員の罷免について、市議会の同意を得る事務を行うこと。 	警察法第 39 条及び第 41 条第 2 項
消防学校の設置に関する事務	市単独又は都道府県と共同して消防職員及び消防団員の教育訓練を行うために消防学校を設置すること。	消防組織法第 26 条第 2 項
道路使用に関する事務	道路使用に係る警察署長の許可等に関して道路管理者としての事務を行うこと。	道路交通法第 78 条等で、「道路管理者（道路法第 17 条及び第 18 条による指定都市を含む。）」の行う事務を定めている。
動物の保護及び管理に関する事務の一部	犬又は猫の引取りを行うこと。	動物の保護及び管理に関する法律第 7 条第 1 項及び第 4 項並びに第 8 条において「政令で定める市」を都道府

移 譲 事 務	移 譲 事 務 の 概 要	個別法の根拠規定及びその規定方法
		<p>県と同様に取り扱う旨規定し、同令第1条で現行指定都市が指定されている。</p>
<p>後天性免疫不全症候群の予防に関する事務</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 医師からエイズ感染者の年齢等の情報についての報告を受受すること。 ・ 感染者であると確認された者等に対して必要な指示を行うこと。 	<p>後天性免疫不全症候群の予防に関する法律第12条において「大都市の特例」を規定し、同令で指定都市の市長又はその職員は、都道府県知事又はその職員の行う旨規定している。</p>

「国と地方の関係等に関する答申」

臨時行政改革推進審議会（平成元年12月20日）

～ 地方行政制度のうち『行政』に係る部分の要約～

検討の視点

時代の要請に応えた制度の実現

- ・ 我が国は現在大きな転換期に差し掛かりつつあり、都市化、高齢化、国際化等広範な社会変化は、地域行政において多様なニーズに対応し、より問題解決能力に富んだ行政主体の確立を求めつつある。
- ・ 東京への一極集中と地域格差の拡大は、社会・経済・行政の各般の機能に及ぶ多様化を要請するに至っている。
- ・ 行政の全国的な斉一化、平準化に偏りがちな現行の行政システムは、変革の時期を迎えつつある。
- ・ 広範な行財政権限を備えた広域的行政主体を形成するとともに、都市と農山漁村地帯等における基礎的自治体が、地域の主体性を発揮し得る新たな制度と仕組みを築き上げていくことは、時代の要請である。

総合的な取組みと意識改革の推進

- ・ 国の地方に対する不信と、地方の国への依存傾向が見られることから、国・地方を巡る改革の推進に当たっては、関係者の意識改革が不可欠である。
- ・ 国と地方の分担と協働の関係を、より確かなものとすることは、国・地方の信頼と協力と地方の自立の上に、はじめて可能となる。
- ・ 国と地方の関係や地方制度等は、様々な制度や仕組みが有機的に結び付き、その運営の実態と経験の上に形成されており、その改革を推進する上で、国民の理解と支持を求めつつ、各分野にわたる総合的な取組みをすることが欠かせない。

多様な地域社会の実現と地域の主体性の強化等

- ・ 国民の意識や価値観の多様化と個性化は、行政に対しても地域性豊かな展開を求めてきている。
- ・ 地域行政に対する人々の積極的な参加と、地域行政主体の政策能力、経営能力が欠かせず、主体的な地域づくりに伴うリスクを自ら引き受け、地域間の差異を多様性として受け止める住民の自立意識の確立が

重要である。

国・地方を通ずる行財政改革の推進

- ・ 国・地方関係等の見直しに当たっては、国民特に納税者の立場に立ち、国と地方は車の両輪として、行財政改革の積極的な推進に当たるべきである。
- ・ 行財政改革の推進に当たり、地域住民の理解と協力は不可欠であり、住民の参加と監視の機能の充実等を通じ、行政のコスト負担に対する厳しい意識を醸成していく必要がある。

各検討分野における提言

I 国・地方の機能分担等の見直しと国・地方間の調整等

<考え方>

- ・ 国土と経済の多極化を目指した行財政改革の抜本的な再配分は、国と地方の関係や地方制度等の大幅な改変を必要とするが、現行制度の基本的枠組みの下にあっても、不断の見直しを必要とする。
- ・ 国・地方の機能分担等の見直しは、地域の主体性を強化し、国の機能を可能な限り純化していくものでなければならず、併せて基礎的自治体たる市町村を重視し、その規模、能力等に応じた機能の配分を進める必要がある。
- ・ 国と地方は責任と役割を分担し、共通の行政目的の実現のために協働する関係にあり、国と地方間の調整の仕組みの重要である。

<改革方策>

1 国・地方の機能分担等の見直し

(1) 行政事務・事業の整理

国・地方を通じ、公的規制の緩和、民間能力の活用等を積極的に推進し、不要・不急の行政事務・事業の整理を進める。

(2) 権限委譲等の推進

ア 地域経済の振興、地域づくりや住民生活に密接に関連する行政分野等において、国から地方への権限委譲等を推進するため、以下の視点を踏まえ、地方への権限委譲等を進めるべく各般の事務の見直しを推進する。

事務処理の基準等を明示することにより、地方において実施可能な事務は、委譲する。

事務手続上地方公共団体を經由し、その段階で実質的な調査・審査等が行われている事務については、当該団体に委譲する。

都道府県が処理する事務についても、住民生活に密接に関連す

る事務を中心に、市町村の規模、行財政能力等に応じ市町村に委譲する。

イ 都道府県の区域を越えた広域行政体制の整備に対応して、その規模、処理する事務・事業の内容等に応じ、国の事務権限の委譲範囲の拡大を図る。

ウ 地域中核都市に対して、都道府県の事務権限を大幅に委譲することとし、そのための必要な制度を整備する。その他の市についても、人口規模、行財政能力等に応じた委譲を図るとともに、市町村の広域行政体制の整備に対応して、都道府県の事務権限の委譲範囲の拡大を推進する。現行政令指定都市に対して、国及び都道府県の事務権限の委譲範囲を拡大する。

エ 事務処理の現地性、完結性を高める観点から、国の地方出先機関への権限委任の拡充を図る。

(3) 国の関与・必置規制の廃止・緩和等

ア 権限委譲等の推進と同様の分野を重点とし、国による地方行政に対する関与・必置規制の廃止・緩和を推進する。このため、以下の視点を踏まえ、国の関与・必置規制の見直しを推進する。

[国の関与]

可能な限り事務処理の基準等の明示による一般的関与にとどめ、個々の事案に対する個別関与は廃止する。

広域的調整の見地から行う国の関与について、一つの都道府県の区域にその影響がとどまるものや、隣接都道府県間の協議に委ね得るものについては、廃止する。

地方公共団体の内部組織、一般的行政運営等に係る関与については、原則として廃止する。

国の関与を維持する必要があるものにあつては、以下を基本として必要な改善を図る。

a) 事前関与から監査、報告等事後関与への移行

b) 基準等の大幅な弾力化による通常自由・例外関与の方式への移行

c) 許認可等による権力的関与から指導、勧告等非権力的関与への移行

d) 市町村に対して国及び都道府県が二元的に関与するものについては、都道府県による関与への一元化

[必置規制]

施設、機関等について、運営実態等からみて常置の実質的意味を失い、又は名目化しているもの、効率的配置を阻害しているもの等は廃止（任意設置化を含む。）する。

職員の配置又は職員の資格基準について、その効果や必要性の乏しいもの、効率的配置を阻害しているもの、必要以上の細分化を行っているもの等は廃止（任意化を含む。）する。

必置規制を存置する必要があるものにあつては、その基準を弾力化する

イ 国の関与・必置規制と補助金等の補助条件等とが表裏の関係に置かれているものについては、併せて補助条件等を見直す。

ウ 法令等の規定によることなく、通達、補助金等交付要綱等に基づいて行う関与・必置規制については、特に必要があるものに限ることとし、廃止を含め見直す。

エ 都道府県が市町村行政に対して関与を行うことが認められているものについても、見直しを推進する。

(4) 機関委任事務の整理合理化

臨調・旧行革審の答申の指摘に沿って、引き続き、機関委任事務の整理合理化を推進する。

2 国・地方間の調整の仕組みの改善

(1) 国に対する意見具申等

ア 地方公共団体の長等の全国的連合組織が、地方公共団体に関する事案につき、政府に意見を述べる方途を充実するための仕組みについて検討する。

イ 国による特定の事業の実施等に係る関係地方公共団体の意見の聴取及び当該団体からの意見の具申についても、その機会の拡充を図る。

ウ 国の各種審議会等における関係地方公共団体の代表の参画機会を拡充する。

(2) 国による基準等の実行確保

ア 事務権限の委譲、国の関与等の廃止・緩和の推進等に併せ、必要な監査・検査機能の充実を図る。

イ 地方自治法等による国の地方公共団体に対する助言・勧告の範囲を拡大するとともに、特に必要がある行政事務について、緊急を要する場合等にあつては、是正勧告・要求等を行い得る制度について検討する。

(3) 市町村の都道府県行政への参加

都道府県行政においても、市町村の参加機会の拡大を図る。この場合においても、特に地域中核都市の参加機会の拡大を重視する。

3 国・地方に共通し、関連する行政事務の効率化等

徴税事務、厚生年金保健関係事務、法定外公共物の管理・処分及び共

管競合行政事務について、事務処理の改善を進める。

4 国の地方出先機関の整理合理化等

引き続き、国の地方出先機関の整理合理化、その管轄区域の整序等を推進するとともに、地方事務官制度についてその改革に向けて努力を払う。

II 地方行政主体の整備・多様化、広域行政への対応

<考え方>

- ・ 現在、地方行政は、都市化、情報化、高齢化等様々な変化に直面し、東京等大都市圏にあっては、現在の都道府県・市町村といった枠組みの中ではもはや解決し得ない数多くの課題を有するに至っている。他方、多くの農山漁村地域等にあっては、人口減少等に伴い地域社会の存立基盤を危うくしつつあり、国土政策等の面にも大きな問題を投げかけている。

このような地方行政の現実の要請に応えるためにも、都市、農山漁村、大都市の各地域それぞれにふさわしく多様な地域行政主体を整備し、行財政権限の適切な配分等を進めて行く必要がある。

- ・ 時代の要請に応え、次の観点から国と地方の関係と地方制度等の大幅な改編を目指すべきである。

住民の期待に応え得る充実した権能と規模を有する都市自治体を実現すること。

都市と有機的に結び付きつつ、独自の地域社会を形成し得る農山漁村地域等の自治体を作り上げること。

国と都市等との間において、大幅な行政権能を有し、社会経済活動圏の広がりに対応した広域的な行政主体を形成すること。

都市や農山漁村地域等にあって、自治体の有すべき権能や組織について多様な選択を可能にすること。

国の権能の純化を図り、国と地方の関係を抜本的に再編すること。

<改革方策>

1 都市自治体の行財政基盤の強化

(1) 地域中核都市

ア 地域の中核都市として、人口規模その他一定の条件を満たす市に対して、都市における各般の行政分野について地域行政に係る事務を中心に、都道府県の事務権限を大幅に委譲することとし、これに必要な制度化を図るとともに、当該都市の一般財源の充実に努める。

イ 上記制度の運用に当たっては、都市自治体の意思を尊重することとし、併せて、制度の適用を受ける都市と都道府県、周辺市町村との関係の調整に留意する。

(2) その他の都市

人口規模等に応じ、都道府県からの各種事務権限の委譲を推進する。このため、現行の各種法令等に基づく事務権限委譲の対象都市の拡大を図るとともに、地方自治法第 153条による委任の活用を進める。

2 都道府県行政の広域化

(1) 都道府県連合制度の導入

ア 関係都道府県を通じ地域の振興、社会資本の整備等に関し総合的な計画を策定し、この計画に基づき関係都道府県の一体的な事務・事業の実施を必要とするもの等を共同して処理するとともに、関係都道府県によるその他広域的な計画、基準、施策の調整・策定等を行うため、特別地方公共団体として都道府県連合制度を導入する。

イ 上記連合体の組織、処理すべき事務等については、地域の実情に応じた弾力的な対応を可能とするとともに、その規模、処理する事務・事業の内容等に応じ、国の事務権限の委譲範囲の拡大を行う。また、財政基盤を確立するため、関係都道府県間の費用負担等の仕組みを設ける。

(2) 都道府県の自主的な合併手続の整備等

都道府県の自主的な合併手続の整備及び合併機運の成熟する可能性がある地域に対する合併促進のための特例的な措置について、検討する。

(3) いわゆる道州制に関する検討

いわゆる道州制について、広く各般の検討を要請するとともに、国においても検討を進めるものとする。

3 市町村行政の広域化

(1) 圏域行政の充実、強化

ア 都市と市町村からなる社会・生活圏に対応した地域社会の形成に即し、関係市町村の事務の一体化、共同化を促進するため、複合事務組合の設置・拡大を促進するとともに、地方公共団体間の事務委託の一層の活用を図る。

イ 広域市町村圏の設定圏域とその構成市町村について、社会・生活圏等の実態に対応して見直す。

ウ 広域市町村圏、地方生活圏、モデル定住圏その他の国による圏域行政の区域の整合化を図る。

(2) 市町村連合制度の導入

ア 関係市町村を通じ広域的見地から行う公共的施設の整備、産業の振興等について総合的な計画を策定し、この計画に基づき関係市町村の一体的な事務・事業の実施を必要とするもの等を共同し

て実施するとともに、関係市町村によるその他広域的な計画、施策等の調整・策定等を行うため、特別地方公共団体として市町村連合の制度を導入する。

イ 上記連合体の組織、処理すべき事務等については、地域の実情に応じた弾力的な対応を可能とするとともに、その規模、処理する事務・事業の内容等に応じ、都道府県の事務権限の委譲範囲の拡大を行う。また、財政基盤を確立するため、関係市町村間の費用負担等の仕組みを設ける。

(3) 市町村合併の推進

市町村の自主的な合併を推進するための方策を講ずる。

4 小規模町村のあり方の検討等

農山漁村地域等における小規模町村のあり方について、地方制度調査会による検討の結果を踏まえ、地域社会の機能の維持、地域振興等を図る観点から、その組織、事務権限及び都道府県又は隣接都市による協力・補完の仕組み等を含め必要な改革を進める。

5 東京等大都市圏行政の体制の整備等

(1) 現行の政令指定都市への事務権限の委譲の拡大

ア 現行の政令指定都市に対し、大都市圏における中枢都市としてその機能の十分な発揮を図るため、国及び都道府県の事務権限の委譲範囲を拡大する。

イ 都道府県に委譲を行うものについて、必要な範囲でこれを現行政令指定都市に対しても委譲する。

(2) 都市連合制度の導入

市町村連合制度の導入に当たり、大都市圏には、それにふさわしい活用を図る。

(3) 大規模都市開発等特定の分野に係る広域行政体制の整備

大規模都市開発、廃棄物処理、湾岸開発等大都市域において、特に広域的観点からの実施を必要とする分野について、当該分野にかかわる事業の計画の立案、関係行政機関及び関係地方公共団体との調整の充実等を図るため、国が参画した関係都道府県、関係市等による広域的な計画・調整体制の整備活用を進める。

(4) 大都市制度及び首都行政体制のあり方の検討

都区制度等大都市制度のあり方について、地方制度調査会の検討の結果を踏まえ、大都市行政の一体性の確保と地域における自治の確保等との観点から、必要な改革を推進するとともに、首都行政体制のあり方について、中長期的な観点から検討する。

6 具体化のための専門的な検討の推進

上記改革方策の具体化を図るため、地方制度調査会等における調査

審議をはじめ必要な検討をすすめ、速やかに改革を実施に移すものとする。

具体的な権限委譲等の項目（別紙 1 及び別紙 2）

(1) 委譲項目

< 国 県 >

鳥類の捕獲許可（知事、拡大）

一定の中小企業等協同組合の設立許可その他の指導監督権限（知事）

一定の重要文化財の現状変更等に係る許可権限（教育委員会）

史跡名勝天然記念物の現状変更等に係る許可権限（教育委員会、拡大）

2 回目以降の美術刀剣類製作承認権限（教育委員会）

一定規模以下の水道事業における水源の種別、浄水方法等の変更に係る認可権限（知事）

製菓衛生師養成施設の一定の構造設備変更に係る承認権限（知事）

栄養士養成施設の一定の校地、校舎の変更に係る承認権限（知事）

2 ha を超える農地等で、一定のものに係る転用許可権限（知事）

国、都道府県等に対して開拓財産を転用貸付けする権限（知事）

漁業用通信施設の処分に係る許可権限（知事）

工場立地法に基づく工場立地の指導監督権限（知事、拡大）

計量法に基づく基準器検査の権限（知事、逐次拡大）

一定の商工組合等の設立認可その他の指導監督権限（知事）

一定の中小企業等協同組合の設立認可その他の指導監督権限（知事）

宅地造成工事規制区域の指定権限（知事）

下水道事業計画の一定の変更に係る認可権限（知事）

< 県 指定都市 >

精神薄弱者更生相談所の設置等の事務

精神障害者入院措置等の事務（市長）

< 県 一定規模以上の市 >

専用水道に係る布設工事着手前の確認その他の監督権限（保健所設置市長）

18 業種に係る食品営業の許可等の権限（保健所設置市長）

計量法に基づく定期検査、立入検査に係る権限（特定市の市長、逐次拡大）

農住組合の設立許可その他の監督権限（市長）
都市計画事業施行地内における建築等の事業制限などの対象行為
に対する許可権限（市長）
路外駐車場の設置届の受理その他の監督権限（市長）
個人の土地区画整理事業の施行認可及び土地区画整理組合の設立
認可その他の監督権限（市長）

< 県 市町村 >

母子保健に関する知識の普及等の事務（逐次保健サービス業務全
般）

身体障害者更生援護施設への入所措置権限その他必要な事務

特別養護老人ホーム等への入所措置権限

管理する第一種漁港について、漁港改修計画をたてるための他人
の土地等への立入りなどの許可権限（市町村長）

(2) 関与是正項目（主要なもの）

公立の高等学校の専攻科及び別科の設置廃止に係る都道府県教育
委員会の認可を、届出に改める。

市立幼稚園の設置廃止等に係る都道府県教育委員会の認可を、届
出に改める。（指定都市）

公立の各種学校の分校の設置廃止に係る都道府県教育委員会の認
可を、届出に改める。

第四種漁港の区域内の公有水面埋立免許について、漁港修築計画
によらない埋立てであって航路、泊地等その漁港の利用を著しく阻
害しないものに係る農林水産大臣の認可を廃止することとし、併せ
て漁港に係る埋立免許で農林水産大臣の認可を要するものの範囲の
明確化を図る。

公有水面埋立法に基づく免許について、甲号港湾をその利用状況
等からみて特に国家的重要度の高いものに限定するとともに、乙号
港湾に係る許可対象の範囲を港湾の性格に応じて明確にすることに
より、運輸大臣の許可対象の範囲を縮小する。

港湾計画について、運輸大臣に対する提出が不要とされている軽
易な変更の範囲を拡大する。

公共用係留施設付帯施設の運営に関する港湾局長への協議のうち、
その運営方法が定型的なものについては、協議を廃止する。

市町村に都市計画の決定権限が委譲されるものについて、建設大
臣の認可を廃止するほか、住宅街区整備事業を都道府県知事が決定
するに際しての建設大臣の認可を要する範囲を縮小する。

市町村決定の都市計画に係る軽易な変更について、知事承認を廃

止する。

公有水面埋立法に基づく免許について、指定河川の見直しを行い、建設大臣の認可対象の範囲を縮小する。

地方道に係る地下駐車場の道路占用許可に当たっての建設省との事前協議は廃止する。

地方道路公社の予算及び資金計画についての建設省との事前協議は廃止する。

市町村公営住宅の管理についての指示、書類検査等の権限について、都道府県知事への一元的運用を行うこととし、その徹底を図る。

地方自治法に規定する都道府県の標準局部数を実態に応じて見直すとともに、局部の名称及び分掌する事務に係る例示を廃止し、組織の改編について弾力化を図る。

都市自治体への権限委譲等に関する具体的方策について

～ 第二政令指定都市 ～

（平成元年 7 月；全国市長会）

（基本背景）

現在の内政上の最大の課題は、東京一極集中の地域構造を是正し多極分散型の国土形成をすることにある。

この問題を解決せずに、日本の均衡ある発展は期待できない。多極分散型の国土を形成するための具体的方法論として、全国市長会は、都市自治体への権限委譲、それに伴う財源措置そして国や都道府県による関与の是正あるいは補助金の大幅な整理が必要であると考えます。

住民の身近な行政はできるかぎり住民に密着した地方公共団体が行うことが『地方自治の精神』に合ったものであり、一極集中の最大の原因が権限と財源が国に集中しているからであり、個々の事業を進めるために最終的には東京にいかなければならない実情がある。そこで権限と財源を可能なかぎり地方に与えることが必要である。

全国市長会は昭和 63 年 6 月 29 日に全国 655 市の総意として、「21 世紀を展望した都市政策」を発表した。そこでは、21 世紀は『都市の時代』という基本認識のもと、地域づくり、国づくりは都市自治体が中核になり、地方分権がいっそう推進され都市を中心とする地方自治の確立を図るべきだとしている。

そして、個性を生かした豊かな都市づくりを進めるためには、国から地方への権限委譲、国の関与・必置規制の整理等、地方分権の一層の推進が必要で、住民に身近な都市自治体を中心に考えるべきである。

さらに、具体的な権限委譲を行うに当たって、都市自治体の規模・能力に応じた行政事務の再配分がなされるよう検討すべきである。

この提言は、助役等の実務専門化で構成する「都市行財政基本問題研究会」を中心に調査・検討し、「都市自治体への権限委譲等に関する具体的方策について」をまとめた。

第 1 都市自治体への権限委譲等の考え方

わが国において、一定の行政事務を処理するために国の立場からその行政事務がどのように全体として処理するかがまず考えられ、（機関委任事務に限らず）行政事務全般を通じて、権限は先ず各省大臣に、次ぎに都道府県知事に与えられ、住民に最も近い立場にいる市町村長には、極めて僅かな権限しか与えられていない。

第2 権限委譲の進め方～基本にすべきことから～

- (1) 国・地方を通ずる行政事務を簡素合理化し、行政事務量全体を減らす。
- (2) 住民に最も身近な都市自治体へ可能なかぎり行政権限を移すよう行政事務と権限の抜本的再配分を行う（配分に当たっては、都市自治体の規模、能力に応じて考える）。
- (3) 国、都道府県は細部にわたる関与を止め、都市自治体の自主性、創意工夫に委ね、自己完結的に実施できるようにする。

特に、個別事務の処理に対する個別補助金のあり形については、権限委譲をしても補助金による不当な関与が残らないように配慮し、都市自治体が新たに処理するようになった事務に対する経費の負担関係を明確にし、必要、十分な財源措置を講ずる。

機関委任事務については、廃止を前提に考え、機関委任事務が都市自治体に既に定着しているものについては都市自治体の事務とし、国の利害に深い関係がある事務は団体委任事務とするか、法律によってその執行の責任を義務付けし、細部は都市自治体の自主性に委ねるべきである。

地方自治法第153条第2項の規定による都道府県からの事務委任は年々増加している。しかし、どの事務を委任するのかという判断は都道府県によって著しく異なる。総合的な地方分権の確立という点から、今までのように、都道府県の裁量による事務委任ではなく、国・都道府県・市の役割分担を明確化しながら法令による制度的整備を図るべきである。したがって、地方自治法第153条第2項の規定は、制度的な整備を前提として、これらを補完する意味で地域性のある問題等を中心に活用されるべきである。

第3 権限委譲等の具体的内容

都市自治体への権限委譲に際しては、一律画一的な委譲ではなく、規模や能力等に応じて、大きな都市自治体に対しては、大幅な権限委譲を実現していくべきである。

また、都市づくりに関係した分野は、いうまでもなく都市自治体の本来的な事務であり、都市自治体自ら、主体的にまちづくりに取り組める環境や仕組みを作ることが必要である。そのため、都市計画等は都市自治体の主体性と創意工夫に委ね、国や都道府県の関与は、技術援助や調整・助言等に止めるものとすべきである。

さらに、住民の利便性の推進という観点では、特に福祉行政、保健行政（特に対人保健サービス）等の分野では、住民に最も身近な都市自治

体の権限と責任のもとに事務処理がなされるべきであり、直接的な行政事務は、都市自治体が主体となつてできるだけ一元的に処理できるようなシステムが構築されるべきである。

第4 規模別にみた権限委譲

(1) 一般都市（人口30万都市グループに属する都市並びに政令指定都市及びこれに極めて類似する大都市を除く）すべての都市。

一般都市への権限委譲の項目

- ・鳥獣の捕獲飼養等の許可（鳥獣保護及び狩猟に関する法律）
- ・山村振興計画の作成（山村振興法）
- ・史跡・名勝・天然記念物の軽微な現状変更等の許可（文化財保護法）
- ・身障者手帳の交付（身体障害者福祉法）
- ・身障児に対する育成医療の給付、補装具の支給（児童福祉法）
- ・戦傷病者に対する更生医療の給付、補装具の支給（戦傷病者特別援護法）
- ・児童扶養手当及び特別児童扶養手当の受給資格の認定（児童福祉手当法、特別児童福祉手当等の支給に関する法律）
- ・母子健康手帳の交付、妊産婦・乳幼児の保健指導（母子保健法）
- ・犬の登録及び鑑札の交付（狂犬病予防法）
- ・し尿浄化槽設置者からの届出の受理（浄化槽法）
- ・墓地、納骨堂、火葬場の経営等の許可（墓地、埋葬等に関する法律）
- ・専用水道布設工事の確認（水道法）
- ・動物の飼養・収容の許可（へい獣処理場等に関する法律）
- ・小規模な農地（2ha以下）の転用等の許可（農地法）
- ・農用地区域内における開発行為の許可（農業振興地域の整備に関する法律）
- ・森林立ち入り調査の許可（森林法）
- ・都市計画の決定権限の範囲の拡大（用途地域の指定、風致地区の指定、4ha未満の公園、緑地、広場の都市計画等）
- ・開発行為の許可（都市計画法）
- ・都市計画施設の区域、土地区画整理事業の施行地区等における建築等の許可（都市計画法、土地区画整理法等）
- ・宅地造成工事の許可（宅地造成等規制法）
- ・急傾斜地崩壊危険区域の指定（急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律）
- ・路外駐車場設置届の受理（駐車場法）

- ・屋外広告物の許可（屋外広告物法）
 - ・事務所及び倉庫が一つの港湾区域内のみの倉庫業者に係る営業の許可（港湾管理者である場合）（倉庫業法）
- 一般都市に対する国、都道府県の関与是正
- ・教育長の任命に係る都道府県教育委員会の承認（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）
 - ・公立学校の位置の変更に係る都道府県教育委員会の認可（学校教育法）
 - ・国民健康保険の保険料率等についての条例の制定・改廃に係る知事との協議（国民健康保険法）
 - ・市が経営すると畜場の使用料、解体料についての条例改正に係る知事の認可（と畜場法）
 - ・市が行う農地転用等に係る農林水産大臣又は知事の許可（農地法）
 - ・農業振興地域整備計画に係る知事の認可（農業振興地域の整備に関する法律）
 - ・市が行う特定利用権の設定及び特定利用権に係る賃貸借の解除に係る知事の承認（農業振興地域の整備に関する法律）
 - ・市が実施する農業共済事業についての条例改正に係る知事の認可（農業災害補償法）
 - ・一定規模以下の漁港施設の現状変更に係る農林水産大臣の許可（漁港法）
 - ・市の都市計画の決定に係る知事の承認及び都市計画事業の施行に係る知事の認可（都市計画法）
 - ・土地区画整理事業に係る設計の概要についての知事の認可（土地区画整理法）
 - ・市が耐用年数を経過した公営住宅の譲渡等をする際の建設大臣認可（公営住宅法）
 - ・公共下水道事業計画に係る建設大臣の認可（下水道法）
 - ・市が経営するバス事業における運賃及び料金改定、事業計画の変更に係る運輸大臣の認可（道路運送法）
 - ・一定規模以下の港湾施設の現状変更に係る運輸大臣の承認（港湾法）
 - ・港湾区域内の一定規模以下の埋立免許を行う際の運輸大臣等の認可
- (2) 人口30万都市グループに属する都市
（人口30万程度以上の都市並びに都市機能の集積度や圏域における拠点性が高い都市で、例えば県庁所在市及び圏域の中心都市をいうも

ので、ここでは、人口30万以上の都市並びに人口30万未満の県庁所在市及び人口20万以上30万未満の広域市町村圏の中心都市とする)～少なくとも現行の政令指定都市並み程度の事務配分を行うものとする～

権限委譲項目

- ・一般都市に対する権限委譲項目の全部
- ・地方自治法及びそれぞれの個別法により現行の政令指定都市に委譲されている事務の項目の全部
- ・薬局開設の許可(薬事法)
- ・社会福祉法人の設立認可(社会福祉事業法)
- ・消費生活協同組合の設立許可(消費生活協同組合法)
- ・商工会議所の設立認可(商工会議所法)
- ・商店街振興組合の設立許可(商店街振興組合法)
- ・商工組合、事業協同組合の設立許可(中小企業団体の組織に関する法律、中小企業等協同組合法)
- ・特定工場の新増設に係る届出受理(工場立地法)
- ・市街地再開発組合の設立許可(都市再開発法)

国、都道府県の関与是正の項目

- ・一般都市に対する関与是正の項目と同じ。

なお、人口30万都市グループに属する都市には、規模、能力等において様々な態様のものがあり、現段階で一括して権限委譲を行うことについて必ずしも条件が整っていない都市自治体については、条件が整った段階で順次、適用していくものとする。

市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会

通称；明日都市懇（中間報告1990.1 / 要旨）

< はじめに >

今日、都市圏の広域化により、独自の都市圏が形成されている。

行政（国・県・市規制のまち）のまち

対～市民のまち（まとめるのは市）

- ・身近な地方政府のあり方
- ・市民の声・市政懇談会等の市民参加 区役所機能の強化
- ・民間活力導入の阻害要因～各種規制の緩和・廃止の検討～

日本の都市は必死でない 中央に依存している 東京一極集中化が進む地方分権化が進まないのは、都市自身の責任も大きい

自治体は、事業実施官庁から政策官庁への転換を。

施策の企画・実施、財政・組織の調整等を図り、中央依存型から脱却した新しい地方自治の仕組みの模索を。

（地方の起債主義、基金主義、公共ディベロッパー方式、外郭団体を活用した都市経営手法の導入を）

公・私の多様な都市資源を有効活用する自治体の政策能力と経営力の向上が求められている。

府県と市の二重行政について

権限の政令指定都市への一元化による問題の解消が強く求められている。

近年の生活圏の拡大・都市への人口集中に伴って、政令指定都市の母都市としての役割はいっそう増加し、都市圏における課題は、府県と切り離し、都市圏内で調整できるように府県と独立した大幅な権限の委譲が必要である。（地方自治法および個別法上の大都市特例は、一部権限移譲が多く、全部移譲が少ない。全部委任をするとともに、その関連の権限についても、一括して委譲すべきであり、そうになってこそ同一分野の行政について、一貫性ある総合行政が実施できる。）政令指定都市は、府県と市町村の二つの顔を持っている。

府県と政令指定都市の関係の秩序化をはかっていく必要がある。

国・地方の抱える問題・課題

今日、地方は人材においても財政力においても、その能力を高めており、とくに、大都市は十分な力量を備えている。

国・地方の上下関係からではなく、地方の発想を伸ばすという視

点から、国・地方を通じた制度改革が求められている。

国優位のタテの発想を転換し、日々の暮らしに密着したまちづくりは、市町村に権限を一元化するとともに、都道府県は市町村を包括する、より広域的な行政に関わるものといった方向も考えられる。

大都市が主導的立場で個性的な「まち」を創造する視点から、国・地方のあり方の検討が必要である。

<新しい地方制度の視点>

わが国の都市は、いまやシビルミニマム、ナショナルミニマムをほぼ達成しつつある都市状況である。

日々の市民生活を営む上で、不可欠な都市機能、あるいは、暮らしの利便さの上で、不可欠なサービスがほぼ整った段階にきている。

政令指定都市は、明日の大都市の基本的課題として、いわば、ミニマムを越えた豊かなサービス、住む心地の良いまちのあり方を追求し始めている。

都市状況も、時代の転換に対する自治体の認識の深まりと意欲的なあらわれに他ならない。

現行のまちづくり制度は、ハードが先行しがちであり、しかも、府県と市の二重行政等のもとで、許認可に非常に時間がかかる。都市社会の急速な変化の中で結果として、古い時代のハードにソフトを合わせざるを得ず、出来上がったものは非常に使いにくいものになってしまう。

これまでの（現行の）まちづくり制度は、一定の役割を果たしてきたし、国からの国庫補助金は、自治体にとっても、大きな魅力であった。しかし、過去に比べると地方は豊かになってきており、時代の変化を迎えて、都市の個性や文化性を高める地方制度の構築が重要になってきている。

個性ある都市をつくるためには、地方分権が必要で、どのような都市をつくっていくかは、経済・社会潮流の変化や時代の制約の中で、自治体自身が選択していくものである。

<市民の発想・暮らしの立場をいかす>

市民のコンセンサスをえて、市民のために行う市町村の施策が、よりスムーズに実現できる方向に、制度を改めていくことが、市民の立場に立った制度の構築につながっていく。

暮らしの視点・市民ニーズに十分に配慮した地方制度の創出が求められる。市民の発想、暮らしの立場をいかす制度こそ、これからの地方制度の最も基本となるものである。できるかぎり、市民の暮らしの立場でまちづくりを推進しうる地方制度の改革が必要である。

< 都市の財政的な自立性を高める >

まちづくり権限の拡充や大幅な規制緩和とともに、自主的な財源が欠かせない。

市町村の税には、法人所得税・消費流通課税といった経済活動を反映できる都市的税目に乏しく、増大する都市的財政需要に市税収入が対応し切れない大きな要因となっている。

膨大な昼間流入人口や経済活動など高次都市機能の集積等にともなう大都市特有の財政需要や、都市の成熟化にともなう更新需要など、大都市の財政需要の実態に見合った税財政制度の確立が求められる。

基本的には課税自主権の拡充によるタックスペイヤー意識が高められる都市財政・税制度への転換が求められる。

< 大都市の広域的な役割・機能をいかす >

現行の地方制度は、自治体行政をその行政区域内に対するものとしている。すなわち、『圏域の発想』が弱い。

このことは、否応なしに周辺に影響を与えざるを得ない大都市のダイナミズム・中枢都市としての役割に適應し得ないものとなっている。

大都市の持つ広域的役割・機能を十分にいかすことは、周辺市町村のサバイバルの条件であり、21世紀に向けて国土政策上の重要課題である。

大都市は広域都市圏内における、高次商業・業務をはじめ流通・情報・文化等の高次都市機能を分担し、圏域内の他の地域は、それぞれの特性に応じた工業生産機能や自然環境をいかす観光レクリエーション機能の分担等、都市間の広域的な連携の行いやすい、制度上の仕組みが望まれている。

今後、大都市の広域的役割・機能をいかす『圏域の発想』を基調とした地方制度の探求が重要である。

大都市と周辺都市との適正な役割分担、そして周辺都市へサービスする十分な都市機能を集積した大都市のリーダーシップを基本とし、圏域全体の発展がはかれるような方向での制度改革が求められる。

< 今後の課題 >

モノの豊かさの反面、地価高騰や居住環境の悪化など、生活の快適さや、ゆとりを蝕む危機的様相の深まりがみられる。このような都市の危機的状況に機敏に対応する一方、市民の求める快適なくらしの拠点を形成しうるのは、国でもなく、県でもなく、やはり市民とともに都市生活に直接取り組む現場としての、市である。ことに、国土の均衡ある発展をはかるためには、地方圏域の中核都市である大都市の創造的な活力がきわめて重要である。

これは指定都市に課せられた使命である。

まちは市民がつくっており、それを自治体がまとめている。

まちづくりを国・県・市のそれぞれの仕事で分断し、国・県・市でのみ権限問題等の議論をしているのでは、新しい時代の課題に対応できない。

< 本懇談会で考えている検討課題 >

自主的な大都市経営のいっそうの条件整備

現行の国・県・市間の権限配分の見直しを進めることに加え、国・県の細かな関与の廃止、国の法令による規制の弾力化を進めるとともに、大都市問題を解決するのに役立つ手法の開発 etc.

「憲章都市」への挑戦

現行の地方自治制度は、政令指定都市に若干の特例を認めているものの、基本的には市町村全般にわたって、画一的な行財政システムが適用されているが、今後は、その規模、能力、地域性などに応じて、みずからに相応しい類型の行財政システムを選択しうるような、弾力的かつ柔軟な地方自治制度の構築を検討していくべきである。

都市経営の基本的な仕組みや制度を、市民とともに決める自治憲章を導入する。

大都市税財政の自由化

都市の能力等に応じた課税自主権の拡充や地方債許可制度の弾力化とともに、国庫補助金の整理、合理化、包括補助金化が求められる。とくに、一般の都市に比べて大きな力量をもつ政令指定都市という大都市には、税、起債等をできるだけ自由化する方向での大都市税財政の改革が望まれる。

行政区を自治単位へ

市民参加をいっそう進めていくには、行政区を、市民参加の機会が開かれた自治単位として、拡充強化していくことが必要である。

市民のまちづくりへの参加に十分対応しうる基礎的自治体として、主体的基盤整備が重要であり、大都市自治の確立に向けた新たな自治構造のあり方が求められる。

『圏域の発想』を基調とした自治体間協調の仕組みの創設

政令指定都市という大都市は、地方圏域全体の中核都市であり、市場は、もちろん、県域をも越えて、周辺にサービスし、周辺との多彩な協力関係をつくる広域的な役割・機能を十分にいかすことこそ、国際化、情報化、ソフト化、さらに東京一極集中等の激しい変化の潮流の中で、全国的に快適で豊かなくらしを根づかせていく国土政策の基本であり、また、大都市周辺市町村等の発展の条件でもある。

多様なくらし方、住まい方に対応した選挙制度を
居住地を前提とした、選挙制度も基本的に考え直すべき時期にきている。

居住地だけではなく就業地でも、選挙権を行使できるようにする、あるいは居住地、就業地、ふるさと、セカンドハウス所在地などで選挙権を分割できるようにするなど、市民の政治参加の基本として、くらしの立場に立った、新しい選挙制度の探求が重要である。

大都市市民の代表制度の弾力化を

今日、大都市においては、地域の実態の変化と市民の代表制度のあり方とが、必ずしも適合しなくなってきている。今後、大都市の仕事や権限の拡大は、とくに府県議会議員の役割のあり方を基本的に見直すことをますます求めることになるだろう。

政令指定都市の市議会議員と府県議会議員の兼職を許容するなど、市民中心の発想のもとでの大胆な改革が望まれる。

1 イギリスの地方制度

1 英国の概要

「英国」とは、正式には「大ブリテン・北アイルランド連合王国」と呼ばれている。イングランド、ウェールズ、スコットランドの大ブリテンとアイルランド島の北アイルランドの4つの地方からなり、民族や文化と同様に地方制度もかなり異なっている。

英国の面積は、244千 km²、人口約5,708万人(1988年)（日本は378千 km²、人口約12,261万人）で、面積は、日本の約65%、人口は約50%であるが、利用可能な国土面積を見ると、日本が国土の約三分の一、イギリスは国土の約五分の四となっている。そのため、利用可能な国土面積は、逆に、イギリスのほうが多い。

また、イギリスの国土は、市街地化した区域と農村部とが、明瞭に判別される。人口を都市人口と農村人口とに区分すると、都市人口は、総人口の四分の三をこえるといわれている。個々の都市の規模は、ロンドンを除くと、日本の都市ほど大きくない。

したがって、イギリスの地方制度の動態や、都市問題を論ずる場合、この点の認識が必要である。

イギリスの主要都市（人口40万以上）		1985/6/30	
都 市 名	人口(千人)	面積(平方キロ)	
1 (大ロンドン Greater London)	7,112	1,580)
2 バーミンガム Birmingham	1,007	264	
3 グラスゴー Glasgow	881	157	
4 リーズ Leeds	710	562	
5 シェフィールド Sheffield	538	368	
6 リバプール Liverpool	491	113	
7 マンチェスター Manchester	506	116	
8 エディンバラ Edinburgh	470	135	
9 ブラッドフォード Bradford	463	370	
10 ブリストル Bristol	420	110	

出典；山下 茂「英国の地方自治（一）」より時点修正し作成

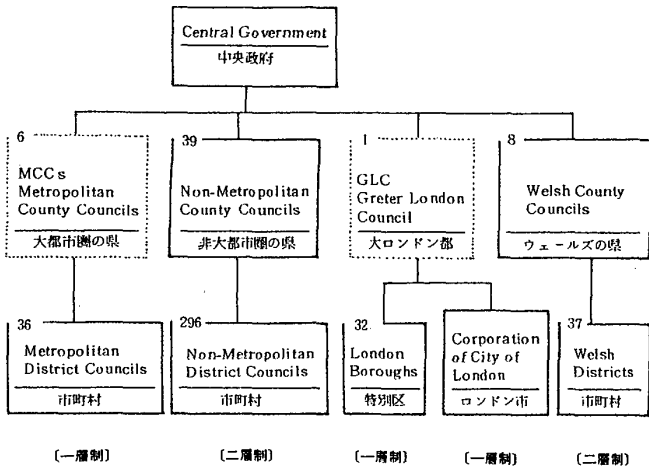
2 英国の地方制度

一般的に、英国の地方制度と呼ばれるものは、イングランド地方の制度である。したがって、当チームとしても、イングランド地方の制度を中心に調べてみた。

まず最初に、気が付くことは、英国の地方制度は、日本と違い、極めて政治的である。地方制度といえども、政党抜きでは考えられないもので、現在も保守党の現「内閣」と労働党の「自治体」とが、対立している。

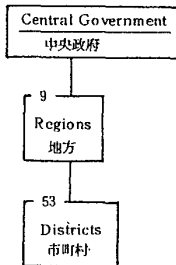
現在、英国における地方自治体には、日本の都道府県に相当するカウンティ（県 / County）と市町村に当たるディストリクト（市町村 / District）、バラ（Borough）等がある。

イングランドとウェールズ (は1986年廃止)



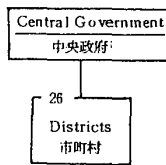
(一層制) (二層制) (一層制) (一層制) (二層制)

スコットランド (1973~)



(二層制)

北アイルランド (1973~)



(一層制)

(出展)「サッチャー首相の英国地方制度:木寺 久・内貴 滋氏」より

地方制度は、既に、サクソン時代から存在し1,000年の伝統があるが、18世紀末から19世紀初頭にかけて、また1963年からの一連の地方制度改革が行われ、現在に至っている。(ロンドン自治法(London Government Act,1963)、1972年地方自治法(Local Government Act,1972)、1974年地方自治法(Local Government Act,1974)、1986年地方自治及び住宅法(Local Government and Housing Act,1985))

なお、カウンティやディストリクトそしてバラ(Borough)等の基本的な地方自治体とは、別に独立の法人格を有する特別な地方団体として、一部共同事務組合がある。

カウンティ、ディストリクト

英国には、国王の大権に基づく憲章により特権を付与され、また、自治体として長い歴史を持つ(歴史の浅い県と比較すると)都市-バラ(Borough自治都市)-が数多くあり、永い間、ディストリクトともに、一層制の地方制度をとっていた。

1963年になると制度改革が行われ、ロンドン地域の33の都市は、特別区(London Boroughs; 略称L.B.)やロンドン市(シティ; Corporation of the City of London)に変わり、新たに、広域自治体である大ロンドン都(GLC; Greater London Council)が誕生した。

そして、1974年制定の地方自治法で、ロンドン地域以外にも、新たに広域的な自治体としてのカウンティが設けられ、地方制度は二層制になった。

イングランドの大都市圏自治体(1984年)

(単位:千人、km²)

カウンティ名 (県)	人口	面積	ディストリクト数	中心都市
大マンチェスター Greater Manchester	2,588	1,288	10	Manchester
マーシサイド Merseyside	1,490	648	5	Liverpool
南ヨークシャー South Yorkshire	1,305	1,563	4	Sheffield
タイン・アンド・ ウエア Tyne and Wear	1,142	498	5	Newcastle- upon-Tyne
西ミッドランズ West Midlands	2,647	899	7	Birmingham
西ヨークシャー West Yorkshire	2,056	2,041	5	Leeds
都市圏域合計	11,668	6,938	36	

「自治研究：英国の地方自治(一)山下 茂氏」より、人口修正のうえ作成

なお、カウンティには、都市化の状況に応じ、大都市圏カウンティ（大都市圏域におけるカウンティ）と非大都市圏カウンティ（非大都市圏域のカウンティ）に分けられる。

大都市圏カウンティ（Metropolitan Counties）は、地方団体の事務として、主に教育や社会福祉を担当し、権限は区域内の市町村（ディストリクト）が所掌した。一方、非大都市圏カウンティでは、（non-metropolitan Counties）教育や社会福祉そして住宅に関する権限を持つこととされた。

大都市圏の自治体

大都市圏カウンティは、イングランドで合計6団体（Metropolitan County Councils：MCCs）あったが、その規模等は様ではない。

人口の例で見ると、最大の西ミッドランズ・カウンティは茨城県（279万人）の人口に相当し、最小のタイン・アンド・ウィア・カウンティは滋賀県（119万人）の人口に相当する。平均すると、1カウンティ当たり約195万人で、群馬県（194万人）の人口に相当する。

面積の例では、最大の西ヨークシャーカウンティが2,041平方キロで、東京都（2,146）の面積にほぼ匹敵し、最小のタイン・アンド・ウィア・カウンティでも498平方キロで、日本の都道府県と比べ（一番面積の小さい都道府県は大阪府で1,869平方キロ）でも、遥かに小さい。大都市圏カウンティの平均面積は、1,156平方キロで大阪府の面積の約6割程度となっていた。

大都市圏内のすべての市町村すなわちディストリクト数は、合計36、平均6、人口は1,166万8千人、平均32万4千人となっていた。

非大都市圏の地方自治体

非大都市圏カウンティは、39団体（non-metropolitan County Councils：NMCCs）あり、その中には296の市町村（ディストリクト）がある。

非大都市圏カウンティの総人口は2,767万5千人、総面積は12万2千平方キロで、イングランド地方の60%の人口と、93%の面積を占め、市町村としては、最大のブリストル市が39万人、最小のティーズデイル市が2万4千人、平均すると約10万人の人口を市町村は擁していた。

1カウンティ内の市町村数は、最大のケント、エセックス、ランカシャー各カウンティで各々14、最小はワイト島カウンティの2となっている。平均すると1カウンティ当たり7.6市町村となっている。

人口でみると、ハンプシャー・カウンティには、152万人（ディストリクト数は13。中心都市はササンプトン、ポーツマス）が住み、僅か12

万人のワイト島・カウンティなど千差万別である。平均すると1カウンティ当たり、71万人の人口（島根県と鳥取県の中間程度）である（1984/6/30 現在）。

サッチャーの地方制度改革

こうした小さい広域的自治体であるカウンティを焦点に、地方制度改革が本格化するのには、サッチャー - 女史が政権の座に就いた1979年 5月以後のことである。すなわち、インナ - ・ロンドン地域の急速な人口の集中やメトロポリタン・バラ間の格差拡大、そして周辺地域における都市化進行と首都圏行政制度確立を目指し、サッチャー - 首相は、強引ともいえる方法で、野党労働党のみならず与党保守党の反対を押し切って、1986年大ロンドン都と6つの大都市圏カウンティ廃止した。これは、当時地方自治体の歳出が公共支出全体の25%、G N Pの12%以上を占め、インフレ抑制のため公共支出削減を目指したものであり、また、同時に、小さな政府実現のため、各種機関の民営化を図った。

これにより、大ロンドン都、大都市圏カウンティの多くの機能は、管内の特別区あるいは市区町村（boroughs / districts）に移管された（非大都市圏は存続）。

地方自治体の事務

1986年以前と以後における地方自治体の事務は、別表の通りである。

なお、地方自治体は、法律によって付与された権限及びそれらに付随する権限を越えて活動することはできない。

すなわち、地方の行政事務は法定（明示）主義である。

したがって、地方自治体が、法で規定されている以外の新規事務を行う場合、国会による立法が求められ、地方自治体自らが、地域出身の国会議員とともに権限付与の新法制定の働きかけをしなければならない。

1986年までの 地方自治体間の事務配分（イングランド）

事務	区分	非 都 市 圏		都 市 圏		ロンドン		備 考
		カウン ティ	ディスト リクト	カウン ティ	ディスト リクト	大ロン ドン	特別区	
1	計画及び開発規制							
	地方基本計画							
	地方計画							
	開発規制							
	放棄土地の管理							
	国立公園管理					-	-	- は該当なし
	地方自然公園					-	-	
2	教育文化							
	教育					*1	*2	*1内ロンドン
	図書館							*2外ロンドン
	美術・博物館・劇場等							
3	社会福祉							
4	保健衛生							
	食品衛生							
	伝染病							
	建築規制					*1	*2	
	廃棄物収集							
	廃棄物処理							
	街路清掃							
	大気汚染						*3	*3シティのみ
5	警察							
6	消防							
7	救急	国	国	国	国			
8	住宅							
	公営住宅							
	スラム撤去							
	地区改良							
9	交通							
	交通計画							
	公共道路							
	交通規制							
	交通安全							
	旅客運送規則							
10	消費者保護							
11	レクリエーション施設							
12	公園・広場							
13	火葬場・墓地							
14	小規模土地管理							

（出典）「自治研究；英国の地方自治（三）；山下 茂氏」より要約作成。

1986年以後の 地方自治体間の事務配分（イングランド）

事務	区分	非都市圏		都市圏		ロンドン		備考
		カウンティ	ディストリクト	カウンティ	ディストリクト	大ロンドン	特別区 移管・従来	
1 計画及び開発規制								
地方基本計画							ほか特別区合同委員会	
地方計画								
開発規制								
放棄土地の管理								
国立公園管理							-	
地方自然公園							-	
2 教育文化								*1新 I L E A
教育						*1	*2	(教育庁)
図書館								*2外ロンドン
美術・博物館・劇場等								
3 社会福祉								
4 保健衛生								
食品衛生								
伝染病								*1内ロンドン
建築規制						*1	*2	は協議制
廃棄物収集								
廃棄物処理					合同機関ほか		ほか	規制庁
街路清掃								
大気汚染								*3 *3シティのみ
5 警察					警察庁			
6 消防					消防庁ほか			消防庁ほか
7 救急		国	国		国			
8 住宅								
公営住宅								
スラム撤去								
地区改良								
9 交通								
交通計画							ほか	国
公共道路								
交通規制								
交通安全								
旅客運送規則					ほか			旅客輸送庁
10 消費者保護								
11 リクリエーション施設								
12 公園・広場								
13 火葬場・墓地								
14 小規模土地管理								

その他地方自治体

イングランドにおける基本的地方自治体(principal local authorities)の名称は、ディストリクト、カウンティ、大ロンドン都、ロンドン特別区、シティの5つから、1986年の改正により、現在では、ディストリクト、カウンティ、ロンドン特別区、シティの4つとなった。

また、これらの自治体とは別に、独立の法人格を有する特別な地方自治体として、一部事務共同処理組合等がある。

(a) 一部事務共同処理組合 (Joint Board)

これは、特定の事務の特定地域における効率的共同処理を図るために(対象となる事務が法律に明記されているものに限られるが)、国務大臣の命令によって設立される。

法制度上、共同処理組合の設立を可能にしているものは、1936年公衆保健衛生法(Public Health Act)、1971年都市及び農村計画法(Town and Country Planning Act)、1944年教育法(Education Act)などである。

組合のために要する経費は、それを構成する基本的地方自治体が、財政力に応じて、負担することになっている。

(b) 補助的自治体としてのパリッシュ (Parish)

本来、教会の教区であったパリッシュは、歴史の推移とともに、徐々に宗教的意味合いが薄れ、行政区域としての機能の持つところが現れてきた。

現在では、基本的地方自治体の補助的役割を持つ地方自治体として、法人格を持っている。

パリッシュには、沿革上2種類あり、一つは、1974年地方制度改革以前から、農村部に存在していたパリッシュと、もう一つは、自治体の合併で、新ディストリクト地域内に必要となり、設立されたパリッシュである。

パリッシュは、純粋な農村的集落や人口の核が複数あるディストリクトで見られ、現在、大都市には存在していない。

現存するパリッシュの数は、イングランドだけで1万以上といわれている。

(c) 地方自治体についての特別な呼称

歴史上、都市自治体が国王の勅許により、何らかの特権や栄誉を与えられていることを表すものとして、「市(city)」や「バラ(borough)」がある。特権や栄誉は、現在では地方自治体の権限に実質的な影響を与えない(特権の内容如何では県と市の権限に影響を与えるものもある)。

こうした「市(city)」や「バラ(borough)」の名称使用について

も、自治体の伝統を示すものとして、72年の地方自治法でも存続が認められた。

なお、市及び王立バラ（royal borough）としての名称使用を許されている自治体は、市長（Mayor）の称号や、現在では何等実質的権限のない護民官（sheriff）、高執政官（high steward）、名誉記録官（honorary recorder）等の名誉職を任命することができる。

3 地方自治体の権能

立法の権限はすべて国会にある。地方自治体の自主立法権（条例と自治体内部組織運営規則）は、国会が法律によって付与した範囲内において認められている。

地方自治体に条例制定の権能を付与しているのは、1936年公衆衛生法、1933年児童・青少年法、1955年食品・薬品法、1971年公共道路法・1957年住宅法などの法律である。

また、1972年地方自治法では、ディストリクトやロンドン特別区に、区域の「善き支配と統治（good rule and government）」、「公衆に対する迷惑行為の予防と制止（prevention and suppression of nuisances）」の、条例制定権を付与している（カウンティやパリッシュには与えていない）。しかし、一見「善き支配と統治」も実際は「越権行為の法理」が適用されるため自主立法の限界は狭い。

4 地方自治体の内部構成

(1) 地方自治体の意思決定および行政組織

地方自治体は、議会（council）および事務組織からなっている。公選の議員による議会の指揮監督の下に、一般の公務員からなる行政各部（departments）が具体的執行に当たる。

行政執行に当たる事務組織の長は、公選によるものではなく、議会が専門的知識、経験を有する者の中から任命し、その遂行については議会が最終的責任を負う。したがって、議会は、審議機関であるのみならず、行政執行の責任を有する機関でもある。



(2) 事務組織

行政各部 (departments) の構成は、自治体によって差異が見られる。

非大都市圏カウンティの基本的な事務組織としては、教育部 (education department)、社会福祉部 (social services department)、土木建築技術部 (technical services department)、消防部 (fire services department) 等のタテ割りの行政部局と、それを横につなぐ組織として、財政部 (finance department)、総務部 (department of general administration) 等が設置されている。

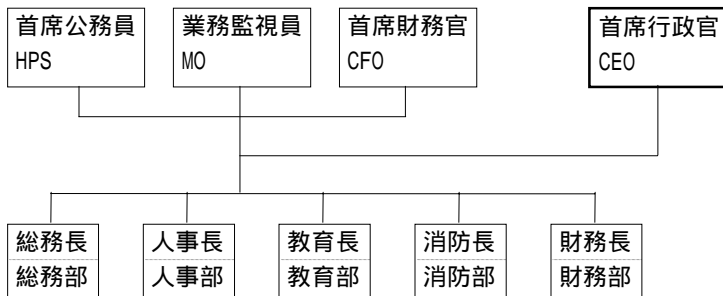
各行政部門の事務責任者は、教育長 (chief education officer)、消防長 (chief fire officer)、財務長 (treasurer) 等と呼ばれ、その下に補助職員 (日本の課長職相当は: assistant education officer, assistant treasurer) を置いている。(ディストリクトも同様な名称、組織を使用している。)

また、従来地方自治体は、タテ割り行政で部相互間の協力や連携は軽視されがちであった。そのため、多くの基本的自治体は、行政各部の長より一段階上にあって、各部の活動を調整する首席行政官 (Chief Executive Officer 略称 CEO) を設置するようになった (CEO の多くは個別の行政部門を所管せず、専ら各部の間の調整役として活動している)。

その後、89年の法改正により、各地方自治体は、行政部門に属する行政官から「首席公務員 (Head of Paid Service: HPS)」、「業務監視員 (Monitoring Officer: MO)」、「首席財務官 (Chief Finance Officer: CFO)」を任命しなければならなくなった。

首席公務員は、主に CEO の役割を、また、業務監視員には議会、委員会等の不適切な行動について、議会に注意勧告する権限を、そして、首席財務官には財政運営適正化の役割を持たせた。

これは政府が、地方議会を牽制するためであるともいわれている。



(3) 議会

行政執行に係る最高の意思決定機関は、議会（Council）である。

厳密に言えば、地方自治体におかれるカウンティ議会（County Council）、ディストリクト議会（District Council）と呼ばれる議会が、法人格を持ち、権利義務の主体となっている。

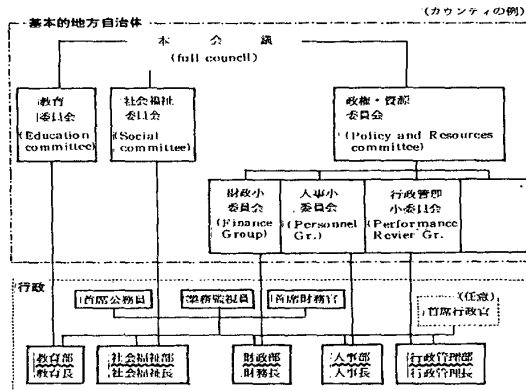
一般に、地方自治体（Local authority）の行政主体とは議会のことを指し、基本的地方自治体とは、カウンティ議会、ディストリクト議会等の「基本的議会（principal council）」のことを意味する。

（旧大ロンドン都の正式名称は「大ロンドン議会（Greater London Council：略称GLC）」であり、「ケント・カウンティ」とはケント・カウンティ議会である。通常、GLCを「大ロンドン都庁」という場合、大ロンドン議会という法人と事務組織を指す。）

本会議と委員会

行政事務を執行する権限は議会にある。しかし、議員（councillors）全体からなる本会議（full council）が、あらゆる意思決定、事務執行するのは実際的ではない。そのため、議会は委員会（committee）、小委員会（sub-committee）、行政官（officer）を設置し、そこに権限を委任している。そして、委員会は、行政各部の上に立ち業務に係る意思決定を行い、業務の執行を指揮監督している。委員会の設置や運営については、法律に特別の定めのない限り、議会はかなり自由に定められる。どのような委員会を設置し、どのような関係に行政各部をするかは自由である。

なお、議会（本会議）は、委員会に委任した事務についても責任を免れない。また、たとえ委任した事務といえども必要がある場合、いつでも自ら意思決定を行い、事務執行に当たることができる。



委員会には、(ケント・カウンティ議会の例では) 事業を担当する委員会として、次のようなものがある。

- (a) 計画・交通委員会
(Planning and Transportation Committee)
- (b) 生活環境・田園地方委員会
(Amenities and Countryside Committee)
- (c) 消防・災害対策委員会
(Fire and Emergency Services Committee)
- (d) 消費者保護・総務委員会
(Consumer Protection and General Committee)
(カンタベリ市議会の例では)
- (a) 計画 (都市計画及び開発規制) 委員会
(Planning (Town Planning and Development Control) Committee)
- (b) 公共事業・環境保健衛生委員会
(Public Works and Environmental Health Committee)
- (c) 住宅委員会 (Housing Committee)
- (d) 海岸委員会 (Coastal Committee)
- (e) 生活環境・レクリエーション委員会
(Amenities and Recreation Committee)

事業執行を担当しない委員会には、政策委員会 (Policy Committee) や政策・資源委員会 (Policy and Resources Committee) がある。

政策・資源委員会の所管事項としては、

- ・行政目標とそれらの優先順位を明確にした総合的計画の形成
- ・各事務の効率性についての継続的效果測定及び新しいサービスに対する需要の把握
- ・新規事業についての効果測定
- ・財政、人事及び土地等の資源の部門別配分及び統制
- ・事務配分、委員会編成、行政各部編成及び運営管理過程についての定期的評価
 - ・行政各部の長及びその代理権を有する上席の職員の任免 (次長等) などである。

5 ロンドンの行政

G L C が存在していた当時、ロンドンは、G L C と 33 のバラからなる二層制の地方制度であった。

1986年に G L C が廃止されると一層制になり、その行政事務は、中央

政府が任命する準政府機関（Quangos）や一部事務共同処理組合、合同委員会（Joint Committee、構成団体から独立しない団体で、合同委員会を構成する各バラによって統制される団体）、中央政府、バラなど各種団体に引き継がれた。

G L C 廃止に伴う主な事務・機能の移管は次の通りである。

プランニング

従来、計画行政は G L C が基本計画を決め、各バラが地方計画を策定していたが、G L C 廃止後は、中央政府の環境省が大綱を決め、それに基づき各バラが基本計画と地方計画を融合した開発計画を策定することになった。

道路・交通

道路の維持建設管理は、G L C から各バラ及び運輸省に移り、そして交通の管理機能は、各バラが直接行うことになった。

公共交通機関

ロンドンのバスや地下鉄等の交通機関は、過去民営から国有、そして G L C と変遷したが、再度国有化され、ロンドンリージョナル交通（London Regional Transport; L R T）によって、運営されるようになった。

住宅

地方自治体の主要行政サービスである住宅は、既に、ほとんどが70年代に G L C から各バラに移管されており、今回は残りの公営住宅が移管されたにすぎない。また、13のバラが自主的に作った合同委員会であるロンドン住宅班（London Housing Unit）は、住宅に関する政策開発や広報活動を行うようになった。

教育

外部ロンドン地域では、各バラが、5～16才までの初等・中等教育（義務教育）と16才以上の高等教育を以前から行っているため、今回移管問題はないが、内部ロンドン地域では、G L C の特別委員会である内ロンドン教育庁（Inner London Education Authority; I L E A）の事務は、新内ロンドン教育庁に移管された。しかし、1990年4月1日になると、それも各バラが引き継ぐことになった。

消防と民間防衛

消防業務等は、G L C 廃止にともない、32のバラとシティにより設立された合同機関であるロンドン消防及び民間防衛庁（The London Fire and Civil Defence Authority; L F C D A）に移管された。

L F C D A は、ロンドン地域における消化活動、火災予防と規制、民間防衛（戦争、産業災害、自然災害等の緊急事態に対応する）及び石油施設設置の許可等を行っている。

廃棄物規制と処理

G L Cは、広域的自治体として、総合的廃棄物行政を行ってきたが、G L C廃止後は、廃棄物の処理と規制が分離され、廃棄物収集は、従来どおり各バラが行い、処理は16の廃棄物処理庁の責任で、また、廃棄物規制はロンドン廃棄物規制庁が行うことになった。

ロンドン廃棄物規制庁は、32のバラとシティが参加して設置した機関で、ロンドンの公的・民間部門から発生する廃棄物の規制と監視を行っている。

廃棄物処理庁は複数のバラによって設置された。廃棄物処理庁のなかには各バラから独立して廃棄物処理を行うものや、各バラの廃棄物中継所や処理場を民間企業と契約を結ぶ事務を行う機関などがある。

大ロンドンにおける公共サービスの供給

実施団体 サービス種類	大ロンドンにおける公共サービスの供給					
	中央政府	中央の任命による機関	中央が規制する民間機関	ロンドン広域団体	ロンドンの部分的団体	バラ
救急サービス						
芸術と図書館						
墓地と火葬場						
民間防衛						
消費者保護						
教育(大学以外)						
電気						
公衆衛生						
消防						
ガス						
保健						
住宅						
排水						
計画						
警察						
公共交通						
レクリエーション						
ゴミ回収と処理						
道路						
下水道						
ソーシャルサービス						
交通・街灯・駐車						
水道						

東京都企画審議室発行「G L C廃止後のロンドン状況調査」より

参考文献

- | | |
|---------------------|-----------|
| 「サッチャー首相の英国地方制度革命」 | 木寺 久・内貴 滋 |
| 自治研究「英国の地方自治」 | 山下 茂 |
| 「G L C廃止後のロンドン状況調査」 | 東京都企画審議室 |

2 アメリカの地方制度

1 連邦と州

アメリカ合衆国は、独立的な主権を有する50の州と特別地区等からなる連邦国家である。

連邦は、各州から委任された権限と外交・国防等を担い、州は、連邦に委任していない権限（留保権限）、連邦憲法等で特に禁止されていない事項についての権限を持つ。

法的な面で連邦法と州法とが対立する場合、連邦法が優先することはあるにせよ、州と連邦との関係は、上下関係というよりも、むしろ対等の関係である。州が留保する権限には、警察権を始め保健、交通、教育、福祉があり、連邦と共通する権限（Concurrent Powers）には、租税賦課権・起債権・司法権・立法権等がある。

日本で、よく府県を州に対比することがあるが、正確に言えば、これは正しくない。合衆国の州は、あくまでも国家機関であり、国家的機関として州内の地方団体（Local Government）に関する権限を持っている。

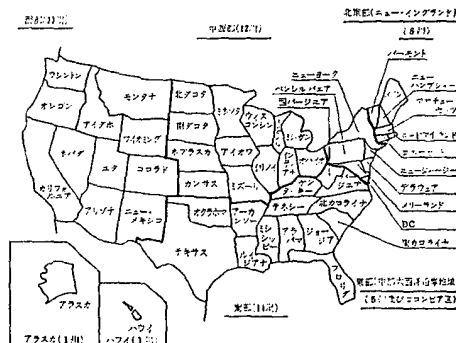
その権限とは、地方団体の設立や存続あるいは廃止に関するもので、地方制度も含まれる。その点では、州と地方団体は対等ではない。

また、連邦といえども、州がいかなる地方制度を創設し導入しようとも制限はできない。

したがって、合衆国の地方団体には、州は含まれない。

2 地方団体とその種類

合衆国には、50の州がある。



〔注〕この地理区分は、本書（特に、地方団体の分布状況）における説明上の便宜のため作成したものである。

そのことは、同時に、多くの地方制度の存在をも意味するが、いくつかの共通点は見られる。

合衆国の地方団体は、設立に係る目的や経緯により、地方自治体と準地方自治体とに分けられ、取り扱う行政事務によって、一般地方団体と特別地方団体とに分類される。

地方自治体とは、いわゆる市町村をいい、地域の住民（選挙民）の自発的な要求により、州によって創設される。

設立の発端が住民の意思、すなわち任意設立であるため、地域によっては、地方自治体が構成されていないところもある。（地方自治体は、一般に、憲章を有し、法人格も有する。）

準地方自治体とは、住民の意思・同意の有無にかかわらず、州が、州行政の運営上、あるいは政治的配慮などにより、州の機関として設置するもので、カウンティ、タウン、タウン・ミーティングなどがある。（なお、今日の準地方自治体のなかには、地方自治体と同様な行政を行うところもあり、地方自治体・準地方自治体の区別は、あまり実益がないともいわれている。）

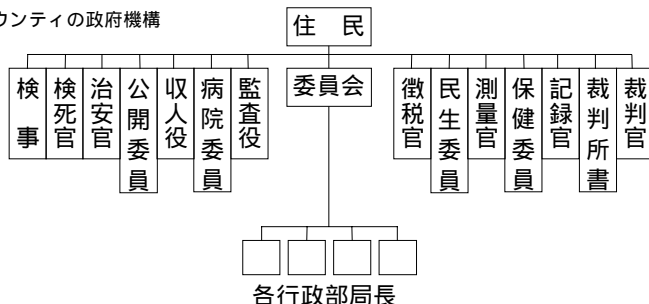
(1) カウンティ（County）

州は、州内をカウンティ（州によっては名称の違いはある）によって分けている。カウンティは、州の執行機関で、主な機能としては、立法、行政両機能を持ち、なかには司法機能を持つところもある。

行政機能は、道路の維持管理、公文書の登記保管、戸籍事務、選挙管理、保健衛生、民生福祉、学校の設置管理などがある。立法機能には、財務関係の法律制定があり、司法的機能には、裁判所や刑務所の運営がある。

カウンティは、州の任意設置ではあるが、主要な行政機関として機能する理事会（boardあるいはcourt、commission等と呼ばれる）がある。理事（役員）は、住民の選挙により選ばれる。

カウンティの政府機構



(出展)「各国の地方自治制度」(敬文堂)後藤 一郎; 著 より

理事のほかに、理事会から独立して行政執行する法務官や財務官、教育長官などの行政官も、住民の選挙によって選ばれる。

このように、多くの行政官によって、行政各部局が運営されているため、責任の所在が不明確になり、また、効果的な行政執行を欠くという批判もある。そのため、支配人制度や首席行政官制度等の導入を試み、改善を図ろうとしているところもある。

(2) 市 (municipality)

州は、州法の定めるところ、あるいは、慣習により、地方自治体 = municipality (ミュニシパリティ) と呼ばれる市 (city)、あるいは町 (borough, town)、村 (village) がある。

市の設立は、州によって法的に認められる。すなわち、憲章を持つことによって自治体となる。憲章は、州内の住民の要望 (自発的な自治体設立の要望) により州議会が決定し、憲章には、自治体の行政区域や行政組織、権限、財政、選挙等、当該自治体の機能・役割等が書かれてある。

従来、たとえ限られた範囲とはいえ、市が自治権を持つことは、逆に、州の権限を縮小することでもあるため、憲章制定・存続、あるいは、改定の際、州と自治体で衝突があった。しかし、都市化が進むなかで、地方自治体が、広く権限を持ち住民の生活向上に努力することは、州の政治・行政にとっても好ましいものであるため、徐々に、憲章も自治権拡大の方向で認められてきた。

憲章 (Charter)

最初に考えられた憲章は「個別的憲章 (または特別法による憲章)」で、次に「画一的憲章 (一般法による憲章)」、「等級別憲章」、「選択的憲章」そして「ホーム・ルール憲章」に発展してきた。

もちろん、そこには州との自治体との対立があった。

「個別的憲章」とは、個々の自治体が設立されるたびに、州議会がその団体に相応しい憲章を作り、法律として制定するものである。

「画一的憲章」とは、地方自治体すべてに共通の内容を持つ憲章を法律で制定するものであり、「等級別憲章」とは、自治体の人口や面積、あるいは、その他の方法で自治体のクラス分けをし、クラスごとに共通する憲章を法定するものである。

「選択的憲章」とは、いくつかの標準的な憲章を用意しておき、自治体自身に選ばせるものである。

「ホーム・ルール憲章」とは、州と市の関係で州の優越性を認めることを前提に、自治体自らが、独自に行政組織や権限、所掌事務等を決め、それを州が承認するものである。

今日、合衆国の多くの大都市は、「ホーム・ルール憲章」を採用している。

市の政府機構

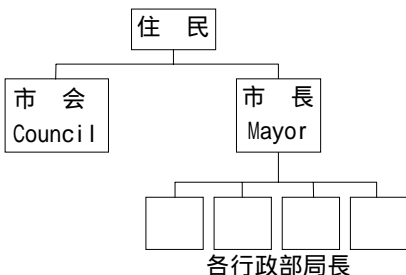
合衆国の市の政府機構には、様々なものがある。

基本的な形態としては、次のものが挙げられる。

I. 市長 - 議会型政府 (Mayor-Council Form)

市長 - 議会型は、さらに市長権限の強さにより、強市長型 (Strong-Mayor Type) と弱市長型 (Weak-Mayor Type) とに区分される。

ア. 強市長型 (Strong-Mayor Type) では、市長は、名実ともに市政

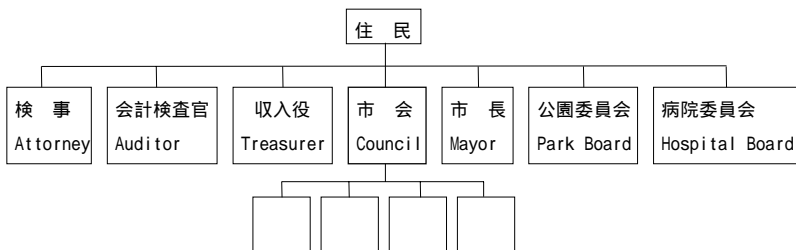


(出展)「各国の地方自治制度」(敬文堂)後藤 一郎;著 より

の最高責任者としての権限が与えられ、行政の総合性と効率化が推進できる。市長と市議会との関係は、市長が公式の勧告等で、あるいは、非公式な方法で(市議会の)立法過程に参画でき、また、市議会の決定事項に対し、拒否することもできる。

イ. 弱市長型 (Weak-Mayor Type) では、市長に強い権限はなく、市議会が立法上、行政上の両権限を有している。通常、各委員会が、それぞれの行政を担当し、執行を監督している。また、個々の行政部局長を公選制としている場合と任命制としている場合がある。

(任命制の場合、市議会により任命されるのが一般的である。)しかしながら、この制度は、政策決定権者としての委員会が細分化され、市民が最終的な責任者を明確化することが困難であり、また、政府全体の統合性が欠如する弊害が生じる。そのため、行政委員会間の二重行政や予算制度上の総合性の欠如、情報連絡の不十分による行政の遅滞などが起こる。

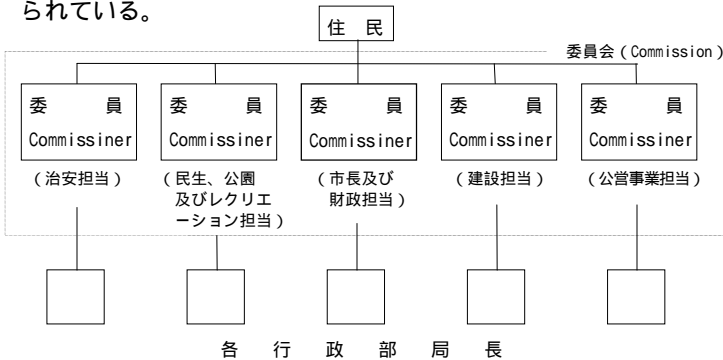


(出展)「各国の地方自治制度」(敬文堂)後藤 一郎;著より

II. 委員会型政府 (Commission Form)

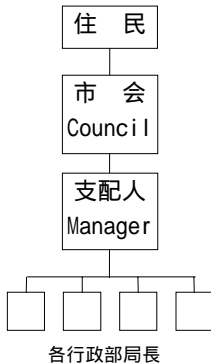
委員会型政府とは、選挙で選ばれた複数（3～7人）の委員が、委員会を構成し、合議制の下、政策決定、立法機能を果たす。一方、個々の委員は、それぞれ行政部局を担当し、行政官としての役割と機能を果たす。そして、委員の第一人者が名目上の市長（通常、Mayor と呼ばれる）となるが、あくまでも、委員会構成メンバーの一員であって、他の委員と実質的な権限は同じである。

この政府形態は、最近、効率的な政府としての評価を低下させつつある。その理由としては、首席行政官の欠如により総合調整機能を発揮するリーダーシップがなく、また、素人による行政に陥りやすいため、政治と行政の混同により市政の歪みや腐敗を招き易いことが挙げられている。



(出展)「各国の地方自治制度」(敬文堂)後藤 一郎;著 より

III. 議会 - 支配人型政府 (Council-Manager Form)



(出展)「各国の地方自治制度」(敬文堂)後藤 一郎;著より

この政府形態の特色は、政策決定と行政との分離にある。政府機関としては市議会だけであるが、その下に職業的専門家の支配人 (manager) を任命 (雇用) し行政に当たらせる。議会の任務は、政策の決定、予算の承認、条例の制定等が主なものであり、実際の行政の執行は、議会の任命した支配人が担当する。支配人に課せられる義務は、各々の地方自治体によって、異なるが、通常、行政執行のあらゆる事項について責任を負う。したがって、支配人の権限は、(厳密には)政策決定分野には及ばず、行政執行面に限定さ

れるが、行政各部局長の任命・監督や、予算案の編成はある。

また、市長がおかれる場合もあるが、市長は名目上で、これといった権限はない。

なお、議会は、何時でも支配人を罷免することができる。支配人も、あくまで自分を任命した議会に対し責任を負い、議会は住民に対し責任を負う。

この制度での行政上の責任者は支配人であり、支配人に市職員の任免権が与えられているため、各部局間の連絡調整が密に行われ、効率的な行政が確保される反面、住民選挙という民主的手続きを経ずして、強力な権限が支配人に与えられることには、問題があるといわれている。

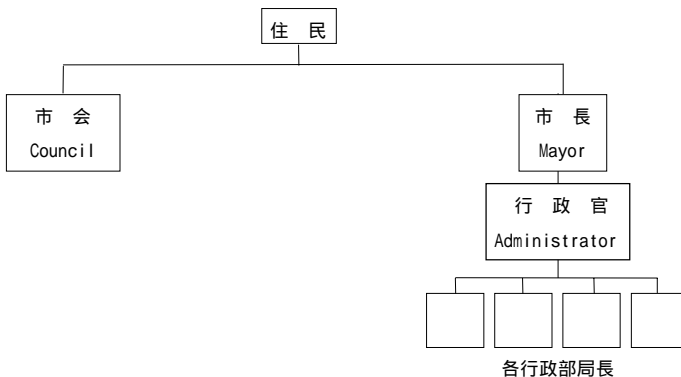
IV. 市長 - 行政管理官政府 (Mayor-Administator System, General Manager system, Mayor-Manager system)

この政府形態は、市長 - 議会型政府をベースに、議会 - 支配人型政府の支配人に相当する行政管理官を、市長が任命するところに特徴がある。

行政管理官は、大都市の複雑な多くの行政課題を効率的に解決するため、専門的な視野から、市長を補佐し、時には、市長に代わって、行政執行も総括する。この政府形態は、市長 - 議会型の強市長制の政府機構の特質を、そのまま維持している。

今日、サンフランシスコ、ニューヨーク、シカゴなど米国の代表的な大都市は、この政府形態を採用している。

行政管理官は Chief Administrative Officers, Managing Director, City Administrator 等様々な名称が用いられ、また、具体的に付与される権限も一様ではない。



(出展)「各国の地方自治制度」(敬文堂)後藤 一郎;著 より

タウン (Town)

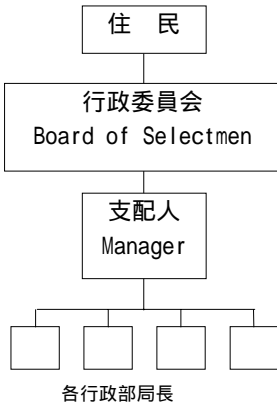
タウンは、ニューイングランド諸州、ニューヨーク州およびウィンスコンシン州で用いられる地方団体で、法人格はなく、また、憲章も有しない、州の行政執行機関である。

タウンの事務は、教育、選挙、道路補修、徴税、消防、治安判事による警察権等である。

タウンには、伝統的な政治制度としてのタウンミーティング (town meeting) という直接民主主義を採用した集会があり、住民全員で行政委員 (selectmen) や各種行政官 (総務局長、出納官、警察長官、教育委員会委員など) を選出している。

集会では、条例規則・課税等の決定から予算の承認、道路の建設維持、あるいは、各種施設の補修など細かいことまで決めている。

行政委員 (selectmen) は、行政委員会 (board of selectmen) を組織し、集会で決定された事項を執行する。



(出展)「各国の地方自治制度」(敬文堂)後藤 一郎;著 より

また、タウンでも、支配人制度 (town-manager system) を設置し始めている。

特別区 (Special District)

カウンティ、地方自治体、タウンは、程度の差はあれ、行政目的をもった一般地方団体であった。

これに対し、特別区は、特別の目的、特定の事務の実施を目的として設けられる地方団体で、独自の課税権と起債権をもつ、準地方自治体である。

特別区は、州法の定めるところにより、既存の地方団体では、特定の地域に、特別のサービス (都市行政に求められるサービス) を財政的制限や所掌事務上の制限などで提供できない場合、地方団体等の請求により設置される。

特別区の運営は、公選または当該地方団体の任命による複数の理事が、理事会を構成し行われる。

特別区の代表的なものに、学校区 (School district) や、消防区 (Fire protection district)、保健区 (Health district)、下水処理区

(Drainage district)、衛生区 (Sanitary district)、給水区 (Water supply district)、公園区 (Park district) 等がある。

3 大都市地域における広域行政

大都市地域では、都市化の現象により生じた様々な問題（例えば、公害問題、交通問題、上水道水源確保問題等）に対し、細分化された個々の地方団体では、解決が困難であるとの考えから、広域的な特別区や協議会、あるいは、協定等様々な方法が試みられている。

(1) 都市圏特別区 (Metropolitan Special District)

都市圏における広域行政の手段として、一般に広く活用されているのが、都市圏特別区である。

これは、既存の地方団体の区域等に変更を加えず、一定の行政事務を効率的に実施するため、新たに創設されるものである。

一定の行政事務には、港湾施設の運営や上下水道、公園管理、あるいは、橋梁やトンネル、住宅、空港、図書館等の運営から公衆保健サービス、電力・ガスの供給、地域総合開発計画までと幅広い。

例として、大シカゴ都市圏衛生区 (The Metropolitan Sanitary District of Greater Chicago～イリノイ州シカゴ市地域)、南部カリフォルニア都市圏上水道区 (The Metropolitan Water District of Southern California)、などが単一事務を実施している。複数の事務を実施している例としては、ワシントン州のシアトル都市圏自治体 (Seattle's Metropolitan Municipal Corporation) があり、廃棄物処理および公害規制に関する事務を行っている。

(2) 都市圏会議 (Metropolitan Councils)

これは、都市地域における地方団体の協調の手段として、地方団体が、自発的に共通の問題について、討議、研究する協議機関である。

都市圏会議の組織および活動は千差万別で、通常、決定事項は構成地方団体を拘束しないとされているが、地方団体相互間の取決めによっては、拘束する場合もある。

例として、湾域政府協議会 (Association of Bay Area Governments～カリフォルニア州サンフランシスコ市地域) やニューヨーク都市圏会議 (Metropolitan Regional Council～ニューヨーク州ニューヨーク市地域) などがある。

(3) 地方団体間の契約または協定の締結

(Intergovernmental Cooperation) による広域行政

地方団体の自発的意思に基づき、特定の行政分野で、契約、協定等により、情報の相互交換、共同事業の実施、行政サービスの供給、行政事務の受託（委託）等を行うものである。

従来、カウンティは、州の機関として、限られた事務を行っていたが、地方自治体的な事務も実施するよう求められている。

そして、一部地域では、カウンティの広域的な性格が効率的な行政に適合するとして、カウンティと区域内の地方団体（主として地方自治体）が契約を結ぶようになり、カウンティは、自治体に代わって自己の責任において行政サービス等を実施するところもある。

契約の内容としては、課税財産評価、徴税、生活保護、図書館運営、上下水道、消防等がある。

具体的な例としては、ロスアンジェルス・カウンティと区域内77の地方自治体との契約があり、ロスアンジェルス・カウンティが1,659以上の事務・サービスの提供を、地方自治体、あるいは、住民に対して、直接行っている。

また、複数の地方団体が、相互協定等を締結し、一定の行政事務を相互にあるいは共同して実施する地域もある。主にレクリエーション施設や病院、空港、下水道など様々な公共施設の建設・管理・運営等に用いられている。

(4) 連合（Federation）

地方団体レベルの連合とは、広域的に処理することが適当とされる行政事務の実施権を、既存の地方団体とは別に、上部総合機関として設置される連合団体に移し、既存の地方団体は下部団体として一定の地域的事務を継続して実施するものである。

構成地方団体は、連合政府の代表権を持ち、その運営について関わることができる。一般的に、連合、またはそれに近い制度には、既存の地方自治体の反発は強い。

具体的な例としては、まだアメリカにはないが、カナダではトロント圏の自治体で行われた連合政府の例がある。しかし、トロント圏自治体連合の設立では、設立に関し住民投票が行われず、州議会の表決によって決定された。

(5) 併合（Annexation）

過去、新しい都市地域に、新たな行政サービスを提供する一般的な方法として、既存（中心）都市への併合方法が行われていた。

しかし、周辺地域の併合については、周辺地域住民あるいは中心都市

側の住民からも、新たな財政需要による増税や規制への不安感、警戒心がもたれる。

(6) 都市 - カウンティ統合 (City-County Consolidation)

一つのカウンティと、その区域内にある地方自治体である都市等が合併することをいう。行政サービス重複の防止と、広域行政の推進を図るため、従来のカウンティの区域に、新たに唯一の政府を創設する。

4 ニューヨーク市の制度

ニューヨーク市では、多くの役職が住民選挙によって選ばれる。

市長・市議会議員は、もちろんのこと、市議会議長、会計検査官、区長が選出される。

(1) 市長 (Mayor)

市長には、いくつかの事務で権限の制約はあるが、強市長制の市長として、行政部の長 (chief executive officer) となり、副市長や行政各部局長を任命する (ただし、市議会が任命する9つの職を除く)。また、行政組織の創設や廃止、統合の権限と予算案を作成し、議会と理事会に提出する権限を持つ。

一方、議会と理事会は、市長の予算案に対し減額と増額、予算費目の付加と削除を要求できるが、市長は、その修正について拒否権を持つ。

(2) 理事会 (Board of Estimate)

理事会は、二院制における上院の役割を果たし、市長、市議会議長、会計検査官および5名の区長により構成され、原則として、週一度以上開かれる。

理事会の権限には、予算に関する権限 (前述) とそれ以外の権限がある。予算以外の権限としては、市政への意見具申・勧告、公聴会開催、法に違反したコミュニティ委員会の統制、市有財産の貸与・使用許可、土地に関する認可などがある。

(3) 会計検査官 (Comptroller)

会計検査官は、市長とは独立した職で、首席財務官 (Chief fiscal officer) として、監査・財務管理を行い、市長や市議会、理事会に対し、市の財政状態や財政業務について報告と意見発表ができる。また、会計上の検査は、不正だけに限らず、行政機関から市が財政的援助を与えている民間機関までの業務を検査し評価する権限が与えられている。

(4) 区長 (Borough President)

ニューヨークには、5つの区(ブロンクス区、マンハッタン区、クイーンズ区、ブルックリン区、スタッテン島区)があり、区には、それぞれの区域から住民選挙で選ばれた区長がいる。

区長の役割は、区の利害を市の行政に反映させることである。

主な権限としては、理事会の一員として市政一般についての発言と、地域的な権限として区職員やコミュニティ委員の任命、市の区に対する各種事業についての(区委員会と一体になって)改善勧告等である。

また、区には、区長、区選出市議会議員、コミュニティ委員会議長により構成される区委員会(Borough Board, 区長が議長)があり、区内の土地利用や施設計画、行政サービス等に関し、市の行政機関に意見を述べることができる。

(5) 市議会

市議会議長 (President of Council)

市議会議長は、市議会の議事を司り、市長が辞任もしくは罷免、あるいは、死亡等、市長としての職務を執行し得ない場合、市長の職につく。

また、理事会の構成メンバーとして、表決権をもち、さらには、市政オンブズマンとしての役割を担う。

したがって、市議会議長は、市の様々な苦情処理機関を監督し調整する権限を有し、また、具体的な調査等により問題解決に向けた提案を関係行政機関に行うことができる。

市議会 (council member)

市議会が有している主な権限は、条例制定権、人事権、予算に関する権限、行政調査・統制権である。

市議会のもつ人事権とは、芸術委員会、保健委員会、基準・提訴委員会、都市計画委員会、ランドマーク保全委員会、税制委員会、人事委員会、タクシー・空港バス委員会及び環境委員会公益委員のメンバーである。

(6) コミュニティ委員会

その他、ニューヨーク市の行政制度と深い関わりあるものにコミュニティ委員会がある。

コミュニティ委員会とは、住民参加と分権の発想から生まれたもので、ニューヨーク市の各区を、さらに細分化し、そこに、区長が任命する(50人以下からなる)委員で組織されたものである。

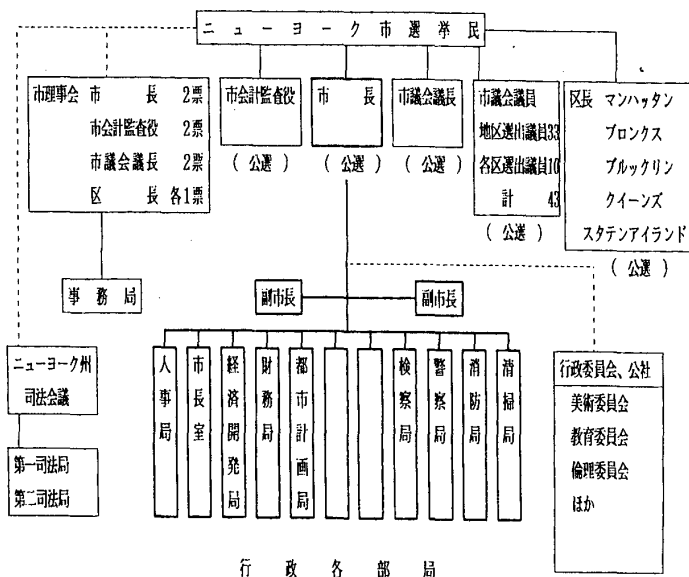
主な役割と権限は、地区に関連した、市の行政サービスモニター、

市の事業の改善要求、 発展・改良・開発に関する目標計画の策定、
 地区内の土地利用に関する第1次の審査、 市のサービス・計画、 情報などの住民伝達、 地区住民の苦情・要求等の市への伝達、 行政需要調書の策定と優先順位の決定、 資本・経常予算の概算見積りについての審査と公聴会の開催などがある。

現在、ニューヨーク市には、59のコミュニティ委員会があるといわれている。

(7) 行政機構

ニューヨーク市政府機構図(1980.10)



(出典) Tokyo・New York Symposium on Urban Problems Tokyo, 1980より作成
 (参考文献)
 「米国の連邦制度～州と地方団体」(良書普及会)金子 善次郎
 「各国の地方制度」～アメリカの地方自治制度より～(敬文堂)大久保 皓生
 「世界の大都市制度」(東京市政調査会)
 「ニューヨーク市の自治と議会」(東京都議会事務局)水口 憲人
 「アメリカの地方自治」(良書普及会)金子 清

3 西ドイツの地方制度

1 西ドイツの連邦制度

西ドイツは、11の州からなる連邦制国家で、州は、それぞれの憲法と立法・司法・行政の三権を持っている。アメリカと同様に、州は国家ではあるが自治体ではない。

連邦（Bund）を構成する11の州（Länder）のうち、3州が都市州で、8州は市町村を下位団体にもつ広域州である。

西ドイツ憲法の連邦基本法は、連邦の専属的立法権、連邦と州の両方に認められた競合的立法権、連邦が大綱を決め州が細則・実施規定を定める立法権、州の専属的立法権を定めている。

地方自治行政制度は、州の専属的立法権とされ、各州は、独自の市町村法、郡法、地方税法を定めている。したがって、日本の地方自治制度のように（連邦全土を通じた）画一的な市町村制度はない。

連邦の固有事務には、連邦自ら、あるいは直属の公法人等によって、執行される外交、防衛、連邦財政、連邦水路、連邦郵便、連邦鉄道、航空運輸などがあり、また、連邦より州や市町村に委任して行う事務もある。

連邦から委任され州が、執行する事務として、連邦アウトバーンや遠距離道路の管理がある。

連邦と州が共同事務として行うものには、大学の整備・新設、地域経済・農業構造の改善、海岸の保全事務などがある。

2 地方団体

(1) 地方制度

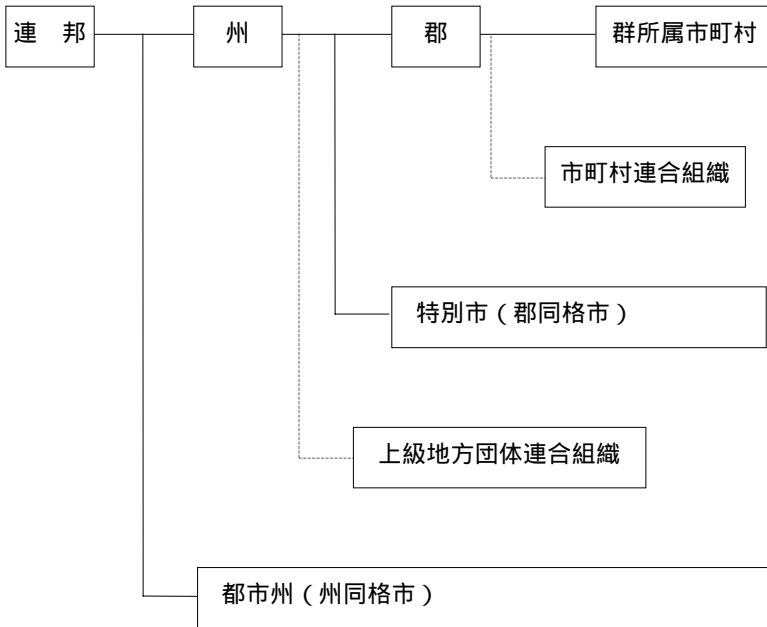
各州の地方制度には、二層制、三層制、四層制などがある（ただし、



完全なる自治体だけで構成されているとは限らない)。

三層制の地方制度を採っているところは、ニーダーザクセン、ノルトライン・ヴェストファレン、ヘッセン、ラインラント・プファルツ、バーデンヴェルテンベルクの5州である。

これらの州では、州政府の中間団体として、2ないし5の州政府管
第1層地方団体 第2層地方団体



(出展)吉田 雅彦「外国の地方制度」(ぎょうせい)より

区がある。州政府管区は、それ自体自治体ではないが、州政府の総合的な支庁として州政府各省の権限を地域において行使し、また、郡、特別市、市町村の監督も行っている。これらの州では、州 - 州政府管区 - 郡 - 市町村の地方制度となっている。

二層制の地方制度を採っている州は、西ベルリン、ハンブルグ、ブレーメンの都市州で、州政府は、同時に、市という地方団体も兼ねている。市の下部機構として区(Bezirk)があるが、完全な自治権は持たない。これらの州では、州 - 市 - 区の地方制度となっている。

また、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州およびザールラント州は、州の面積が小さいため、州政府管区がなく、州 - 郡 - 市町村の二層制となっている。

四層制の地方制度を採っている州は、バイエルン州だけである。この州では、州政府管区の管轄区域に、自治体的性格を有する県(Bezirk)が置かれている。県の権限は比較的小さく、また、他の地方団体とは異なり、住民代表機関としての議会はあるが、固有の執行機関を持たない。この州では、州 - 州政府管区 - 県 - 郡 - 市町村となっている。

(2) 地方団体の種類

市町村 (Gemeinde)

西ドイツの基礎的自治体である市町村は、市(Stadt)だけである。(市町村は法律上の概念であって、個々の地方公共団体が市・町・村という呼ばれ方はしない。)

市は、主に、事務範囲・権限の違いにより、「郡から独立した特別市(Kreisfreie Stadt)」と「郡に所属する市町村(kreisangehörige Gemeinde)」に分けられる。特別市は、州の下級行政庁である郡と同様の事務を行い、郡に所属する市町村とは異なり、郡の監督は受けない。

市町村の事務は、大都市の場合と小市(町村)の場合とでは、異なるが、一般に、地区開発や福祉保健そして事務道路の維持管理、消防、給水施設、下水道施設、ゴミ処理施設の建設・管理、さらに小中学校、体育館、図書館等文化施設の維持・管理などである。

また、連邦や州が、国家的見地により統一的、画一的規制のため、市町村に委任する戸籍、保健、建築監視、公衆衛生、人口調査、選挙事務などを行う。

なお、特別市は、国家機関として(郡と同様に)交通規制、営業規制、旅券、車両および運転免許事務なども行っている。

郡 (Kreis)

郡は、地域団体的性格を有する地方自治体であり、また、州の下級行政機関でもある。(西ドイツは、特別市を除き、法律で市町村は、必ずいずれかの郡に入らなければならないとされている。)

郡の長は、郡議会より互選された議長で、連邦や州から委任された事務については、州政府の指揮監督を受けることとされている。

郡は、市町村と州の中間に位置し、州の下級行政機関であるため、日本の府県と同じような、市町村域を越える広域的事務や個々の市町村では対応できない分野を補完し市町村間の財政調整も行なっている。

広域的な事務としては、地域的な経済構造の改善や近郊交通機関の整備運営、エネルギーおよび水の供給で、補完的業務としては、学校・博物館・図書館・病院・下水・ゴミ・廃棄物処理などがある。調整機能としては、所属市町村間の財政調整などが挙げられる。

さらに、郡が、州の下級行政機関として、交通規制、営業規制、旅券、車両および運転免許事務、上級学校・実業学校の設置、福祉・保護、住宅の建設促進、郡道の維持管理、保健衛生、建築規制、各種社会保険なども行う（市町村が行なうものを除く）。

市町村組合および市町村協力

西ドイツでも、個別の市町村だけでは処理しきれない行政事務を、共同で処理するための様々な方式が定められている。

I．行政協定方式

最も緩い形の共同処理方式で、数個の市町村が一定期間にわたって、特定の事務を公法上の協定に基づき処理する方式である。他の公共団体が設置する施設の利用、特定施設の共同使用などに用いられている。

II．目的組合方式

日本の一部事務組合に似た公法上の組織体で、その性格は、市町村連合ではなく、公法上の社団とされている。

学校、教育文化施設、エネルギー供給施設、近郊公共交通事業等、あらかじめ取り決められた特定の事務を、一体的・継続的に処理する。

III．特別組合方式

特別な事情がある場合、特別の法律に基づいて設立される組合で、普遍的でない点、目的組合とは異なる。

市町村が、共同で都市計画を策定する計画組合や水利耕地組合等がる。

IV．市町村行政共同方式

一般に、市町村が処理義務を負っている多くの事務、あるいはすべての事務を、共同で処理するためのドイツ特有の市町村連合で、市町村と郡の中間に設けられる。

農村部にある小さな町村の行政能力を補完する目的をもち、バーゲン・ヴェルテンベルク州の市町村共同体、ラインラント・プファルツ州の組合市町村、バイエルン州行政共同体などがある。

V．上級広域地方団体連合

上級広域地方団体連合の性格は、必ずしも一様ではないが、バイエルン州では、郡と特別市の連合体であるベツィルクス・フェアバント（Bezirksverband）が、地域団体であると同時に、市町村連合の性格を持っている。

また、ノルトライン・ヴェストファレン州には、ラインラント地方連合体（Rheinland Landschaftsverband）、ヴェストファレン・リップ地方連合体（Westfalen-Lippe Landschaftsverband）があ

り、バーデン・ヴュルテンベルク州では、11のリージョナル・フェアバント（Regionalverband）が、連合団体としての性格をもっている。

上級広域地方団体連合が、単なる市町村連合と異なるのは、その構成員が郡と特別市である。この連合体には、自治権が与えられているが、基礎自治体としての事務権限の保障はされておらず、制限列記に関わる事務のみを行う。具体的な事務としては、青少年の保護育成、社会援護、道路の建設整備、風致景観・記念物の保護、専門病院、特別教育機関、専門学校、博物館や団地や住宅建設などがある。

連合体の意思決定機関は、連合議会（住民による直接公選と関係地方団体議会の間接選挙による場合がある）、合議制の理事会、執行機関の長の三者からなる。

(3) 地方団体の組織形態

市町村および郡の組織形態と機関構成は、各州の市町村法に定められているが、内容は州によって異なる。また、一つの州においては、必ずしも画一的ではない。

市町村の意思決定権は、市町村議会にあり、議会は、すべての市町村行政を監督する。

代表機関の名称には、各州様々で、バーデン・ヴュルテンベルグ、バイエルン、ザールラントの州では、市町村議会（Gemeinderat）と称し、ニーダーザクセンとノルトライン・ヴェストファレンの州では、単に議会（Rat）と称している。ヘッセン、ラインラント・プファルツ、シュレスヴィヒ・ホルスタイン州では、市町村議会（Gemeindevertretung）といわれている。

市町村の代表者である長、または、行政部の最高機関の職は、バーデン・ヴュルテンベルグおよびバイエルンの南西ドイツの2州では直接公選制が採られ、その他の州では市町村議会の間接選挙によって選出されている。

また、（バーデン・ヴュルテンベルグ州とバイエルン州では、首長は専任の行政長であるが、）ニーダーザクセン州とノルトライン・ヴェストファレンの州では、市町村長は、議会の議長との兼任職で、市町村行政の統轄権および職員の指揮命令権はなく、単に外部的に市町村を代表するだけで、執行部には別に支配人が置かれている。

なお、連邦法や州法による委任事務の処理は、市長、支配人、郡長等行政の長に委ねられ、行政の長は市町村議会、郡議会ではなく、州の内務大臣や州政府管区の長官に対して責任を負う。

市町村の組織形態には次のようなものがある。

参事会制

住民の直接公選による議員が構成する議会と、議会が選出する市長および名誉職、専任の委員からなる参事会の二元的構成により、議会が、すべての事項を審議決定し、参事会が、市長の下で行政事務を執行する。

現在では、ヘッセン州やシュレスヴィッヒ・ホルスタイン州の一部に見られる。

市長制

議院内閣型で、住民の直接公選による議員で構成される議会と、議会が選出する市町村長の二元的構成により、市町村長が行政事務を執行する。ラインラント・プファルツ州、ザールラント州などで見られる。

南ドイツ議会制

住民の直接公選による議員と住民の直接公選の議会議長で構成する議会が、議決機関と執行機関を兼ねる。議長は、市町村長となるが、すべての権限は議会がもつため、市長は、市町村議会の名の下に行政執行する。

なお、市町村長は、日常の行政事務を処理する権限をもつ。

現在、バーデン・ヴュルテンベルグ州およびバイエルン州で行われている。

北ドイツ議会制

イギリスの旧占領地である北ドイツ地方の市町村が、イギリスの市町村組織にならって設けたもので、(住民の直接公選による)議員の中から議会によって、議長=市町村長、理事会の理事、市町村支配人が選出される。

市町村支配人は、議会または理事会から委任された行政上の事務処理を指揮し、外部に対しては、市町村を代表する。

理事会は、議会および支配人に保留されていない事項についての決定権と議会への議決案件を準備し、固有事務に関する異議決定権を有する。ニーダーザクセン州において見られる。

4 都市における市区制度

西ドイツ各市の行政区制度は、大都市の一体性と統一性を維持しながら、行政の分権化と、地域住民の意向を市政に反映させるため、区に議会を設けている。

区議会の権限は、住民に身近な行政だけに限定しているが、市議会に対する提案権・意見申述権・異議申立権・拒否権等を付与している。

区は、行政区であるため法律的な意味での法人格は持たないが、政治的な意味での住民自治が認められている。

(1) ノルトライン・ヴェストファレン州及びケルン市の制度

ケルン市が所属するノルトライン・ヴェストファレン州は、1974年ケルン大都市圏再編成法などにより8地域で市町村合併を行った。そして、合併による市町村区域拡大に伴う、行政の地域密着性の稀薄化に対処し、地域住民の行政参加に積極的にするため、1974年市町村の下部組織として、区(Bezirk)を設けた。

区の設置は、当初伝統的な旧市町村の地域を合併後も、区という形で維持・保存しようとする趣旨であったが、1970年代以降は合併前の旧市町村を維持・保存するという趣旨から新しい区域割(考え方)に基づく新しい区の設置趣旨に変わってきた。

そして、郡から独立した特別市(kreisfreie Städte)には、居住構造や人口配分、都市発展の目標等を勘案し、市区(Stadtbezirk)を設置することが義務付けられた(市区の数は、各都市ごとに3~9と定められている)。

このように市区制度の趣旨は、区を単なる市の末端行政機構にせず、区民による公選議員の区議会(Bezirksvertretung)/議会の長は区長(Bezirksvorsteher)になる)を設けることによって、住民自治を実質化し政治的意味における地方自治行政の強化を図るためだといわれている。(なお、行政機関としての区役所(Bezirksverwaltungsstelle)の長は区長ではなく、市の部長級職員である。)

区は、住民代表機関としての区議会をもつゆえ、政治的意味では一種の自治団体ではあるが、法律の意味では法人格のない行政区であり、自治権が付与された地方団体ではない。

したがって、区独自の課税権や財政権はない(区議会の決定による事務処理経費は、市議会が用意した予算の範囲内で支弁される)。

< 区議会に与えられている権限 >

- I 区内に設けられている学校及びスポーツ施設・老人ホーム・墓地・図書館などの社会的・文化的施設並びに公共施設の維持設置
- II 地区景観の保全及び緑地並びに公園施設の設置
- III 区の重要な道路・街路・広場の維持修繕及び改修整備事業における優先順位づけ、
- IV 区内にある地域的な協会、団体その他の組織の世話と支援
- V 区内の郷土館及び民俗館の設置
- VI 区の事務に係る文書及び展示
- VII その他市議会が区議会に委任した事項の決定権

などである。

また、区議会には、当該区に係る主要な事業計画や投資計画、さらには当該区の地区詳細計画に関し、市議会が決定する前に、意見を述べる機会 = 意見申述権 (Anhörungsrecht) と市議会の予算条例審議に際して意見を述べる機会が与えられている。

ケルン市の市区制度

ケルン市では、周辺町村を編入して、市域を再編成した際、市内に9つの区を新設した。

各区には19人の区議会議員がいる。

区議会が決定権を有する事項は、前述のI~VIIIのほか、市有財産の貸付、道路の名称変更、道路等の建設請負契約などがある。

また、ケルン市の区議会が持つ意見申述権の範囲はかなり広く、区の事業計画、投資計画、地区詳細計画のほかに民間防衛計画、消防・救急業務、学校建設計画、学区の決定・変更、再開地区の指定、交通、景観保全、公共投資の変更、経済計画等多岐にわたっている。

各区役所の組織は、主に総務、安全秩序、社会、建築、青少年・家庭の5つの部門に分かれ、市職員350~500人が各区役所に勤めている。

(2) 西ベルリンの制度

西ベルリンは、470Km²の面積、190万の人口を擁する大都市である。

西ベルリン自体、ドイツ連邦共和国の一州を構成する州であるとともに、地方公共団体である(ハンブルグとブレーメンも同様に都市州であるが、両市は、主としてハンザ都市の歴史的伝統に基づいて、特殊な地位が保証されている)。

州議会(Landtag)に相当するのは代議院(Abgeordnetenhaus)であり、ベルリン州の州議会とベルリン市の市議会の両方を兼ねている。

代議院は、州の首相(Ministerpräsident)であり、市の市長でもある知事(Regierender Bürgermeister)を選ぶ。

また、西ベルリンには、一般の州政府(Landesregierung)に相当する参事会(Senat)も設けられている。

参事会は、最上級の州官庁(oberste Landesbehörde)で知事と16人の参事官(Senator)からなる。

参事会は、また市の中央行政機関も兼ねているため、州の活動と市の活動とを厳密に区別することはできないといわれている。

ベルリンにも参事会の下部機構として「区(Betirk)」が20(その中には、東ベルリン地区の8つの区も含まれている)設けられている。

ベルリンには国家事務と地方自治行政事務の区別がないため、行政事

務は、中央（州・市）の留保事務と区の固有事務および区に委任された事務の三種類に分けられる。そして、留保事務と委任事務は、法令に定めるものに限られ、それ以外はすべて区の固有事務として扱われる。

ベルリンの区も法人格はない。

中央（州・市）と区との事務配分は、当初、かなり中央集権的なものであったが、次第に分権化が進み、現在では、日常的な行政事務や住民に近い行政事務はなるべく区で処理させるようになり、中央に残した機能は、他の州と同様、州としての行政機能や地方自治体に対する州の上級監督官庁としての権限、そして典型的な市としての行政機能などである。

区の固有事務としては、区の存立に係る事務から区民の福祉、各種公共施設の設置・維持管理まで広範囲にわたっている。

区は、区議会と区理事会から構成され、区議会は、公選によって選ばれた定数45人、任期4年の議員からなり、その内部に（権限を能率的に行使させるために）、委員会（Ausschu）を置いている。区議会の権限には、区執行部の罷免、区行政に対する監督権がある。また、一定事項の決定権（区予算案・州予算案の付属書類になる各区ごとの毎年度の財政需要調査書案、区議会の特別資金の使途、区決算の承認、区の境界変更の同意、命令によって区議会の議決に係らしめている事項）や、執行部としての理事会に対する、勧告・要望・報告徴収、行政監督権等が含まれる。したがって、ケルン市の区議会と比べるとその権限はかなり広い。

区議会と並んで、区の基本組織を構成する執行機関として、区理事会（Bezirksamt）がある。

区理事会は、合議制の執行機関であり、区長と6人の理事が区議会の選挙によって選ばれる。そして、理事は、少なくとも一つの行政部門の長として職務を担い、また、区長も一つの行政部門の長になることが認められている。

したがって、区では合議制の執行機関である理事会が、行政庁として区の固有事務及び委任事務の処理に当たっている。

なお、区長は他の理事会員に比べ、特別な権能も理事会を代表する権能もなく、ただ理事会の議長を司るにすぎない。

(5) ハンブルグの制度

ハンブルグは、750Km²、165万の人口を擁し、正式名称は、「自由・ハンザ都市ハンブルグ（Freie und Hansestadt Hamburg）」という。

ハンブルグは、18世紀には、すでに「帝国自由都市（Kaiserlich Freye Reichsstadt）」としての承認を受け、当時のラウエンブルク大公領か

ら完全独立が認められていた。そして、1815年のウィーン会議議定書でも、領主高権から独立した自由都市として、また、1871年のドイツ帝国憲法及び1919年以降のワイマール共和国においても独立都市、又は自由都市としての地位を授けられている。

1952年に公布された「自由・ハンザ都市ハンブルグ憲法」には、自由・ハンザ都市ハンブルグは、ドイツ連邦共和国の一州であり、国家の活動と市の活動とは区分されないものと定められている。

したがって、州議会は「都市議会（Bürgerschaft）」と呼ばれ、総勢120人の議員からなり、市民の選挙により選ばれる。

都市議会は、州政府及び州の最上級行政庁に相当する参事会構成員を選ぶことができる。（ハンブルグ都市会議の特色は、120人の議員が原則として、他に職業をもち、兼業として議員の職務を務めているところにある。

そして、歳費は、実費弁償的なものであり、職業的な議員の存在は認められていない。また、議会の開催も議員の本業を考えて、一般事業所の勤務時間終了後から始まる。通常、ウィークデーの会議は午後5時以降に始まる。）

参事会の構成員（定数10～15人）は都市議会により選挙され、参事会の議長は、参事会の首席となり対外的に市を代表する第一市長（Erster Bürgermeister）となる（議長代理は第二市長（Zweiter Bürgermeister）となる）。

第一市長の任務は、参事会の業務運営を統括し、また、重要な国家事務に参画し、立法及び行政の各分野における基本的な業務を処理する。

参事会は立法府の第二院としての機能を担い、都市議会の制定した法律に対し、再議を求めることができる。

参事会は、行政一般について補佐させる顧問官（Senatssyndici）を任命でき、参事委員会（Senatskommission）及び参事会府（Senatsämter）を掌握する。

参事委員会とは、参事会員と顧問官によって構成され、参事会から委任された一定事項に係る決定権を持ち、参事会府は、参事会官房（Senatskanzlei）、行政職員府（Senatsamt für den Verwaltungsdienst）、公文書館（Staatsarchiv）の三つからなる。

参事会が、直接自ら処理しない行政事務は、現在9つの専門官庁（Fachbehörde）及び区が処理することになっており、各専門官庁は、参事会の指揮監督の下に法令を執行し、それぞれ専門分野の計画を実施する。

ハンブルグの憲法では、自治体としての市町村を設けることはできない。しかし、行政単位は、一部地域にハンブルグ行政の下部機構として

の区庁 (Bezirksamt) を設けることができる (区域は区 (Bezirk) と呼ばれている)。ハンブルグ憲法には、ベルリン憲法のような区議会、あるいは区議会準じた代表機関の設置規定はないが、1946年の暫定憲法時、すでに住民選挙による区委員会が設置されていたため認められ、その後区会議 (Bezirksversammlung) と名称を変更され、現在に至っている。

なお、区長 (Bezirksleiter) は区会議議長となる。

現在、ハンブルグには7つの区があり、区庁は参事会の権限の地域的な事項についてに委ねられている。

区会議の任務は、区の事務に関する議決、区庁の予算見積書の策定および予算執行に参与、区長の日常的行政運営に参与、区行政の監視である。

ハンブルグの区会議は、政治的には地方議会的な地位にあるが、ベルリンのような自治行政単位としての区の機関ではなく、法律的に言えば、区庁に統合されている単なる行政委員会 (Verwaltungsausschuss) にすぎず、区は、都市州の下部機構にすぎないため、予算や課税権はなく、割り当てられた予算の自主執行権だけが認められている。

(4) シュトゥットガルト市の制度

シュトゥットガルト市は、バーデン・ヴュルテムベルク州の首府で、人口は約60万人の大都市である。

市には歴史的に生成発展した市区 (Stadtbezirk) 制度がある。

それは、今世紀前半に行った周辺市町村編入の際、旧市町村との合併契約 (Eingemeindungsvertrag) に、旧市町村区域内に地区行政事務所 (örtliche Verwaltungsstellen) を設置する義務を負ったことによる。その後、1956年のバーデン・ヴュルテムベルク州市町村法 (Gemeindeordnung für Baden-Württemberg) により、人口10万以上の市町村および地域的に分離された集落をもつ市町村は、条例により区・協議会・区庁を設けることができるとされ、現在では、23の区が設置されている。

23のうち5の区は、市の中心部にあるが残り18の区は市の外縁部にある。外縁部の区には市の出先機関として区役所 (Bezirksvorsteher) が置かれている。なお、市の中心部にある区は市役所に近いため独自の区役所はなく、区協議会だけが設けられている。

区協議会の構成員は、最新の市議会の選挙結果により、当該区での政党比率により、市議会が任命する。

区協議会の最も重要な権限に、当該市区に係る計画、公の施設の設置・利用、都市建設計画、市による土地の先買、道路の信号・一方通行・歩行者保護、再開発、環境保全、外国人問題等の事務について意見を申述

し、聴聞を受けることがある。

現実の運用では、区に係る重要案件は、まず区協議会で審議され、その後市議会に提案されることになっている。また、シュトゥットガルトの区協議会は、その三分の二の多数決により、当該区に係る市の事業計画を拒否することができる、とされている。

区役所事務を統括する区長は、市議会が選挙し、シュトゥットガルト特別市長が任命する。

区役所の処理する事務は、法律に明示されていないが、市の基本条例、市議会の委任、慣行によって定まっている。

< 区の主な事務 >

地区に密着した行政や区の共同生活にとって必要な行政の推進
(住民に対する助言、所管行政機関への紹介、区に関係のある事務について市の個別部局との協議、区における重要な事件の市長への報告)
市の機関や各種組織・住民団体等との連絡調整
住民集会の準備および開催
戸籍事務
教会からの離脱の公証
失業保険事務
社会・医療扶助関係事務
ラジオ・テレビの聴取料免除事務
身障者等に対する交通機関無料化事務などである。

(参考文献)

成田 頼明「西ドイツの地方自治制度」(東京都議会議員会局)

成田 頼明「西ドイツ大都市の行政区について」

自治研究第58巻・7号、8号(良書普及会)

後藤 一郎編 村川 一郎「各国の地方制度～西ドイツの地方制度」(敬文堂)

片木 淳「地方分権の国ドイツ」(ぎょうせい)

吉田 雅彦「外国の地方制度」(ぎょうせい)

4 フランスの地方制度

1 伝統的な地方制度の骨格

フランスの地方自治制度の基礎をなすのは「市町村（コミューヌ communes）」と「県（departements）」である。

フランスは、国土が55万7千 km²（海外領土含む）、日本の約1.4倍の広さをもつが、そこには3万8千もの市町村と95の県が存在する。

市町村は、主として、自然発生的な集落であるのに対し、県は革命期に人為的に創設された区画である。

フランスは、もともと中央集権的な傾向の強い国であるといわれるが、それは歴史的沿革に基づく。

中世のフランスは、都市と封建領主の分裂国家であった。都市は、歴代の国王または領主から特許状を付与され、各種の特権と自由を持ち、一方、農村部においては、封建領主等の支配下で、村落共同体としての（司祭を中心とする）教区が形成され、限られた範囲ではあるが、自治権を有していた。

そして、ルイ14世になると枢密院がアンタングを派遣し、分権の傾向を徐々に崩し、ついには絶対主義王政の専制王権を背景とする、中央集権的かつ官治的の地方制度を確立した。

1789年、フランス革命が起こると革命政府により、再度分権化が行われ、約4万の都市と地域的団体が、すべてコミューヌとして認められ、さらにコミューヌの上層団体として、83の県が新設された。

当初のコミューヌと県は、住民の直接あるいは間接選挙による議会が執行部として、中央政府の監督指導を受けずに、コミューヌは共有財産の管理、公共事業、警察権の行使を、県は徴税、救貧、治安維持、道路維持等を行っていた。

しかし、統制のない広すぎる権限は、かえって行政運営の恣意化、不効率化あるいは腐敗を生じさせたため、革命政府は、県議会の解体と政府官吏の派遣などを行った。そして、ナポレオン1世になると、より一層の中央統制を目指し、コミューヌの市長・市会議員は中央政府による任命とし、市長が行政執行者で、議会はその諮問的機関とした。

また、県も同様で、県知事、県会議員は、中央政府の任命制で、特に県知事には国の官吏としての強い権限を与えた。

1831年になると、コミューヌの議会は公選制に改められ、1881年には、コミューヌの市長は議会の互選となり、さらに1884年には、すべての地域的問題がコミューヌ議会で意思決定できることになった。

1980年までのフランスの地方制度は、基本的には、以上のような中央集権的体制が200年間続けられてきた。

一方、地方制度改革は、フランスの永年にわたる国家的課題として、歴代の政権により取り組まれてきた。理由としては、地方自治・地方分権を支えるためには重要である市町村の数が余りにも多く、しかも弱体であるため（現在でも市町村は36,000以上あるといわれ、その多くが人口規模も少なく行財政能力も貧弱である）である。

したがって、基礎自治体である市町村を強化することが必要であり、そのため何度か市町村合併が試みられたが、関係市町村の反対に会い、一度も成功はしていない。むしろ近年では、市町村合併を出すことさえ一種の政治的タブーになっている。

しかし、1981年に大統領になったミッテランは、こうした状況にもかかわらず、地方制度改革に積極的で意欲的に取り組んでいる。（また、現在も改革が進行中である。）

ミッテランの地方分権化改革の手法とは、段階的な方法である。

通常、大規模な制度改革であるならば、最初は体系的に整備された「地方自治法典」あるいは「基本法」を作成し、そして、各分野に関わる後法を体系的に整備する手法が一般的であるが、ミッテランの場合、部分的な立法を逐次段階的に公布しているため、個々の立法相互の関係が複雑であり、かつ実際の進展にあわせて後法による、先法の修正も少なくないため、全体の見通しが立ちにくい。（そのため「連載小説的手法」と呼ばれている。）

2 1981年までの地方制度

(1) 市町村（コミューヌ）

フランスの市町村制度は、その徹底した画一制で知られている。

人口規模や面積あるいは財政能力にかかわらず、すべて一律に市町村として、フランス革命の際に認められたためである。

つまり、パリを除きマルセイユやリヨンのような大都市でさえも、財政上や事務上の権限が、日本の政令指定都市制度のような特例が設けられてはならず、人口500人以上の市町村と上記大都市は、基本的には同一の制度が適用されていた。

フランスの市町村の数は、はななだ多く、その大多数が行財政能力において極めて弱いのが特徴で、地方自治制度を支える根幹としての市町村が、このように弱体であることは、フランスの地方制度の最大の課題であると認識されている。市町村の大部分が余りにも弱小であるということは、それだけ県、特に県知事の役割が重要となっていた。

なお、パリは、さらに自治色の薄い特別な扱いがなされていた。

(2) 県 (departements)

県も、フランス革命の際、人為的に作られた国の行政区画で、次第に自治体化された。県は、カントンという単位の小選挙区で公選された議員からなる県議会を持つ、という意味では自治体ではあるが、執行機関が中央政府任命の官選知事（プレフェ）であるため、その意味では、あくまでも不完全自治体である。

すなわち、フランス革命直後の県の設立以来、（19世紀末に県議会が公選議会となるが）、国の総合的地方行政庁たる県知事が、行政の責任者であったため不完全自治体の構造であり、それが一貫して継続していた。

また、市町村との関係では、国の総合出先機関として県知事が強いリーダーシップを発揮していた。それは県知事が、中央省庁の縦割りの諸政策を地方の立場で総合調整する立場にあった意味も少なくない。

そして、県の各部署も県知事の下で、市町村に対し包括的な指導監督あるいは補完をすることで、市町村の行財政能力の欠如をカバーする役割を果たしてきた。

(3) 州 (r é g i o n s)

州は、第二次大戦（ヴィシー政権および第四共和制期に）後、もっぱら戦時体制の危機管理のため、広域機関として発足した。その後の経済成長期には、主として国土整備計画、地域開発のための国の公共投資単位（行政区画）としての位置づけが与えられた。

一方、州の自治体化も試みられたが認められず、1972年一種の特別地方公共団体となった。

したがって、完全自治体ではないため、州には公選の議会はなく、地域の国会議員・県会・市町村代表で構成される州評議会がある。また、州評議会は、州の中心県である知事が州長官を兼ねる仕組みであって、権限・予算も、もっぱら国土整備部門に限定されていた。州の数は、本土で21、コルシカを含めて22ある。

(4) 市町村共同団体

市町村の財政基盤等の弱さに対処すべく、市町村組合の制度も活用されている。また、単なる事務組合よりも連合の度合いの高い制度として、都市区や都市圏共同体などが設けられ、多彩な地方団体間の行政援助協力が行われている。これは、地方団体を統合することなく、しかも効果的な共同処理を行う方式として設置されたものである。

事務組合 (syndicat de commune)

事務組合は、県または市町村が、一種類または二種類以上の特定事務

を共同で処理するために、設置する法人格を持つ組織である。

共同処理される事務の主要なものは、電気、ガス、上下水道、交通、治水・かんがい等である。

都市区 (district urbaine)

都市区は、人口集積地区に所在する市町村により、設置される法人格を有する事業体である。関係市町村の要請により設置される場合と、中央政府により強制的に設置される場合とがある。

主要な事業としては、電気、ガス、上下水道などであるが、都市区には、関係市町村の議会の代表により構成される議会 (conseil) が設置される。

都市圏共同体 (communauté urbaine)

都市圏共同体は、1966年の特別法によって四大都市圏に設置が義務づけられ、大都市圏に所在する市町村により、設置される広域的連合組織である。

都市計画の作成および公共施設整備を中心的な目的とするもので、それは大都市において、中心都市と周辺市町村とが、すでに案質的に同じ市街地を構成しているにもかかわらず、合併が進行しないため、設定されたものである。

都市圏共同体には、構成市町村の議会から選出された議員からなる議会が設置され、課税権や起債権を持ち、また、財源としては、直接税、間接税、国庫補助金、地方債および料金収入がある。

したがって、都市圏においては、(地方団体ではないが地方団体に準ずる性格を持っている) 都市圏共同体を第一層とし、市町村を第二層とする事実上の地方団体二層制が導入された。

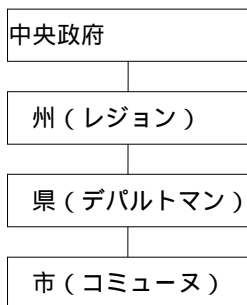
都市圏共同体の主な事務は、都市計画に関する調査研究、圏域全域にわたり広域的に利用される公共施設の整備管理、構成市町村の大半に関連する公共投資などである。

また、広域都市圏をはじめ、近年の市町村共同体は、都市計画の策定やインフラ整備など、より現代的で基幹的な事務の共同処理を行うものが増えている。

3 80年代の地方制度改革

三層制の地方制度

1982年3月2日の「市町村・県および州の権利と自由に関する法律」「国と地方公共団体の間の権限配分に関する法律」(1983年1月7日の一次法, 1983年7月22日の二次法からなる)により、フランスの地方自治制度は、完全に自治体化された市町村 (communes)、県 (départements)、州 (régions) の三段階となった。



市町村は、従前から公選の議会と長（議長が市長）を有していたが、県および州も同じシステムとなった。すなわち、県の行政権は国の機関である官選知事から議会の議長へ移り、従来の県庁組織は、自治体としての県と国の地方行政庁とに再編成された。同時に、国の事務として県知事が執行していた多くの権限も、自治体としての県に移管され、今後も、国行政として残すべきものは国の地方行政庁の地方長官に移された。

そして、州知事も中心県の知事ではなく、議会の互選により選ばれることになった。

なお、地方構造が三層になっても、従来からあった市町村共同体・共同事務処理方式は、今後も積極的に活用すべきとされた。

自治体の主要な事務としては、市町村には幼稚園、小学校の建設管理など身近な行政サービスや土地利用、都市計画、建築規制に関わる権限が明確化され、県には、各種社会厚生行政、学校教育行政、大規模な公共施設整備事業など市町村の権限に属さない行政サービスの大部分を主要事務として、強化ないし付加された。州には、直接的な行政サービスよりも、むしろ域内の経済発展、公共投資などを計画化する権限が与えられ、従来からの「経済発展・国土整備計画」に関する事務の拡大に、新たに州独自の「文化・言語政策」が認められた。

また、地方に対する国の後見監督権の行使は、行政上、財政上、技術上の三点にわたって廃止されるか、または弱められ、今後は、行政裁判所を通じて事後的な適法性審査となり、財政監督についても、新たに設置される州会計院（一種の特別裁判所）を通じて行うよう制度化された。

進行中の地方制度改革の行方

現在行われている地方制度の改革は、市町村の組織には、大きな変化はないが、事務権限拡大により様々な影響をもたらすものと思われる。

パリをはじめとする大都市並びに地方中枢都市は、自治体としての本来の実力を一層発揮しうる条件が整ったという点では、極めて有意義なものではあるが、それ以外の市町村にとっては、深刻な問題も起きてくる。

特に、人口や行財政能力などすべての面で弱い市町村にとっては、大

規模な事務配分は負担の増であり、市町村が与えられた権限を十分に行使できるかどうかは疑問で、結局のところ、市町村行政の補完は、従来通り県に求められ、県と市町村は改革別と同じ関係が続くものと思われる。

4 パリ市の特例

市町村と県の二層制は、パリ地域においても同様であった。伝統的な市町村（コミューヌ）としてのパリ市と（その周辺部を包含する）セーヌ県のもとでのパリ市で、特別、自治権が強い制度はなく、逆に首都であるがために他の市町村より自治性のうすい市でもあった。

すなわち、パリ市議会は、パリ市域選出の県会議員が構成する議会で、パリ市長は市議会議長が勤めることになっていたが、これは儀礼的なもので、永年、官選のセーヌ県知事が執行機関となっていた。

1964年セーヌ県が廃止され隣接の二県と併せ小さく分割されると、パリは、県と同時に市の性格を持つ特別の地方公共団体となった。パリは、県と市を兼ねる二重的性格のものとして、一般の県と市町村制度の適用を受けることになり、県議会が同時に市議会、パリ県知事が同時にパリ市長を兼ねることになった。

そして1975年になると、パリ市長は任命制から公選制（市議会議員の間接選挙で議長が市長）になり、市長職と県知事職が分離された。

初代公選市長にはシラク保守党党首が就任し、これによりパリは、はじめて自治体らしくなった。以後、国の官吏たるパリ県知事の地位は相対的に低下していった。

1982年になると「パリ、リヨン、マルセイユの三大都市に関する法律」が制定され、大都市行政を都市住民にとって身近なものとするために、区議会の新設など特例が認められた。

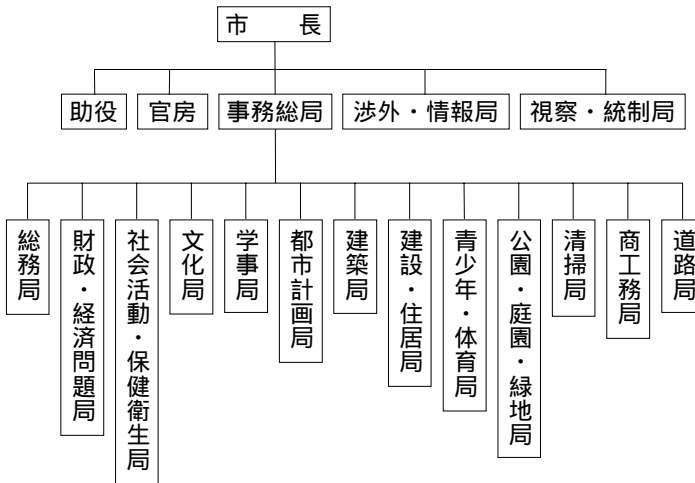
これは、大都市に從來から存在していた行政区に住民代表組織をもうけ、多少特別区的なものに変えようとするものである。そのため各行政区に新たに区議会と住民各層代表の審議会を設置し、区にはその地区の公共施設に関するある程度の独自予算執行権限を付与した。

ただし、あくまでも行政区なので独自の法人格、財政権、自主立法権や行政権までが認められているわけではない。

なお、区議会は市議会と同一名簿で選出され、区議会議員の三分の一を市会議員がなり、残り三分の二を新たに選ぶ方式である。

また、パリ市長の主な役割としては、予算・財務、総務・人事の内部的な行政から住宅、都市計画、道路、運輸、交通、環境、文化、福祉事業、学校、保健衛生、商工業対策、清掃など幅広いものがある。

パリ市役所の機構図



(参考文献)

- 磯部 力・大山礼子「フランスの新権限配分法」
 (自治研究 第60巻第 3号)(良書普及会)
- 磯部 力「静かなフランス革命」地方自治(59年 5月号)
- 磯部 力「フランスにおける新しい国・自治体関係」比較行政研究
 日本行政学会編(ぎょうせい)
- 吉田 雅彦「外国の地方制度～フランスの地方制度」(ぎょうせい)
- 後藤 一郎編 寄本 勝美著
 「各国の地方制度～フランスの地方自治制度」(敬文堂)

<事実上の協議会に関する調査結果のまとめ～環境部(1)>

	協議会の名称	設置	趣旨・目的	分類		活動状況	主管課
				形式(-)	実質		
1	神奈川県公害防止推進協議会	S.43.4.1	「本会は、県市が連携して公害行政の円滑な推進を図り、快適な生活環境の実現を目指すことを目的とする。」	県、指定都市	連絡調整	総会、部会の開催 県外調査、研修会の実施 キャンペーンの実施	環境総務室
2	神奈川県自然災害回避(アポイド)行政市町村連絡協議会	S.61.7.14	「自然社会的諸条件からみて自然災害を受けやすい区域において、身体及び財産を守るために必要な行政について協議を行うため、神奈川県自然災害回避(アポイド)行政市町村連絡協議会を設置する。」	県 県内全市町村	連絡調整	地区協議会、各地区に作業部会があり、必要に応じて開催。	環境政策課
3	神奈川県地域公害防止計画推進協議会	S.63.6.13	「本会は、地域住民の健康を保護し、生活環境を保全するため、県市町が連携して公害防止計画の着実な推進を図ることを目的とする」	県、指定都市 県内の特定の市町村	連絡調整	協議会、年3回 部会、随時開催	環境政策課
4	神奈川県自動車交通公害対策推進協議会	S.61.9.19	「神奈川県における自動車交通公害問題の改善を図るため、『神奈川県自動車交通公害対策推進協議会』を設置する。」	県、指定都市 学識者、民間事業者	連絡調整	協議会、小委員会とも年1～2回。	大気保全課
5	大気汚染対策専門委員会	S.52.7.26	「神奈川県における大気汚染防止対策の確立に資するため、多様化、複合化する大気汚染について、技術的、専門的分野からの調査研究を強力に推進する大気汚染専門委員会を設置する。」	県、指定都市 横須賀市 学識経験者	調査研究	委員会は、年1～2回 プロジェクト・チームは随時	大気保全課
6	神奈川県臨海地区大気汚染調査協議会	S.47.4.1 (S.39)	「本会は、神奈川県臨海地区における大気汚染の状況を調査、検討し、大気汚染防止対策の推進をはかることを目的とする。」	県、指定都市 横須賀市	調査研究	部会は、年10回程度 大気汚染学会における研究発表	大気保全課
7	扇島問題連絡協議会	S.45.9.17	「本協議会は、日本鋼管株式会社京浜製鉄所(以下「会社」という。)の扇島移転に伴う諸問題について神奈川県、横浜市及び川崎市が相互に連絡しつつ会社との交渉にあたり、その問題の解決を図ることを目的とする。」	県、指定都市	連絡調整	協議会、部会とも、年1回 分科会は、年1～3回程度	大気保全課

<事実上の協議会に関する調査結果のまとめ～環境部(2)>

	協議会の名称	設置	趣旨・目的	分類		活動状況	主管課
				形式(-)	実質		
8	平潟湾水質保全対策連絡協議会	S.44.7.21	「この協議会は、平潟湾および野島地先の水質を保全し、環境の維持に努め、もって産業の発展と同水域利用者の福利の増進を図ることを目的とする。」	県、横浜市 横須賀市 漁業協同組合 関係工場代表	連絡調整	総会は、年1回 幹事会は、年1～2回	水質保全課
9	東京湾岸自治体公害対策協議会	S.50.8.28	「この会議は、東京湾の水質浄化を図るため東京湾岸の自治体が広域的な対策について協議し、連带的・統一的な公害行政を推進することを目的とする。」	県、指定都市 東京都、特別区、 千葉県他、湾岸自治体	連絡調整	定例会は、年2回 幹事会は、必要の都度開催	水質保全課
10	境川、引地川水系水質浄化等促進協議会	S.41.10.14	「協議会は、境川、引地川両水系県並びに流域関係市町相互の協議により、両水系の水質汚濁の防止並びに浄化対策を強力に推進するとともに河川改修の促進を図り、清浄な水質を保全し、住み良い生活環境の確保をはかることを目的とする。」	県、横浜市 流域の市・町	連絡調整	総会、年1回 幹事会、必要の都度開催	水質保全課
11	関東地方水質汚濁対策連絡協議会	S.58.8.2 (S.33.10)	「この協議会は、利根川、荒川、多摩川、鶴見川、相模川、那珂川、久慈川、富士川水系の河川、水路および関係海域について水質の実態を把握するとともに汚濁の過程を究明し防止対策の樹立に資することを目的とする。」	建設省 県、指定都市 流域都県 水資源開発公団	連絡調整	委員会、幹事会とも年1回	水質保全課
12	東京湾二次汚濁問題広域連絡会議	S54.12.1	「東京湾の富栄養化に伴う二次汚濁問題について広域的見地から検討を加えることによって、関係都県市が共同若しくは分担して実施することの可能な施設を明らかにすることを目的とする。」	県、指定都市 東京都、埼玉県、 千葉県	連絡調整	課長会、年1回程度。 検討会、年2回程度	水質保全課
13	神奈川県地盤沈下調査委員会	S.51.3.15	「神奈川県における地盤沈下の実態を把握するとともに地盤沈下防止対策を総合的に検討するため、神奈川県地盤沈下調査委員会を設置する。」	県、指定都市 関係する市・町 学識経験者	調査研究	委員会、年1回 専門部会、年1回程度 幹事会、年2回程度	水質保全課

< 事実上の協議会に関する調査結果のまとめ～環境部(3)>

	協議会の名称	設置	趣旨・目的	分類		活動状況	主管課
				形式(-)	実質		
14	関東地区地盤沈下調査測量協議会	S.37.10.1	「地盤沈下調査の基本的調査である水準測量の観測網について、関連都県と国土地理院の調査に関する技術的調整及び観測網の整備と精度の向上を図り、次の事項を行う。 (1)事業計画の連絡調整、(2)測量法及び資料整理時の検討、(3)資料の交換、(4)学識経験者による講演等の受講、(5)関連事業の調査及び視察、(6)その他必要と認められた事項	国土地理院関東地方測量部 県、指定都市 東京都、千葉県 埼玉県、茨城県 栃木県、群馬県	連絡調整	定例会、年2回 臨時会、年4回程度	水質保全課
15	神奈川県美化運動推進協議会	S.56.6.1	「神奈川県内における美化運動を効果的に推進するため、神奈川県美化運動推進協議会を設ける。」	県 県内全市町村 学識経験者	連絡調整	総会、年1回程度	環境整備課
16	神奈川県内廃棄物対策委員会	S.50.1.31	「神奈川県内において主として広域的に処理することが適当であると認められる廃棄物の処理対策を検討するため、神奈川県内廃棄物対策委員会を設置する。」	県、指定都市 横須賀市、平塚市 秦野市、山北町、 相模湖町	連絡調整	休眠中	環境整備課
17	首都圏廃棄物対策協議会	S.58.11.15	「協議会は、首都圏において発生する廃棄物の広域的処理に関する調査及び研究を行うことを目的とする。」	県、指定都市 関東地方各都県 関係各市・町	調査研究	幹事会、年2回	環境整備課
18	神奈川県廃棄物減量化再利用推進協議会	S.54.3.29	「本会は、廃棄物を資源として活用をはかりもって市町村等の廃棄物処理事業の円滑な推進に資するため・県・市町村及び県民が廃棄物を減量化し、再利用する運動を効果的に推進できる方策等について研究協議することを目的とする。」	県、指定都市 横須賀市 特定の市町村	調査研究	総会、年1回 適正処理困難物対策専門部会、 年5～6回	環境整備課

< 事実上の協議会に関する調査結果のまとめ～環境部(4)>

	協議会の名称	設置	趣旨・目的	分類		活動状況	主管課
				形式(-)	実質		
20	関東甲信越地区産業廃棄物処理対策連絡会議	S.50.3.25	「協議会は、関東甲信越地区の都県及び政令市における産業廃棄物の事務に関し県等の相互間及び国等の連絡調整等を行なうことにより、産業廃棄物処理対策の円滑な運営をはることを目的とする。」	県、指定都市 横須賀市 関東甲信越地区の都県 その他、保健所設置市	連絡調整	定例会、年2回 専門委員会、年3～4回	環境整備課
21	県・政令市産業廃棄物処理実施計画策定推進会議	S.60.9.2	「神奈川県産業廃棄物処理実施計画策定に関する指導要綱第2及び第8に基づき事業者等における実施計画策定の推進を図るため、県・政令市産業廃棄物処理実施計画策定推進会議を設置する。」	県、指定都市 横須賀市	連絡調整	推進会議、年2回 作業部会は、ほぼ毎月	環境整備課
22	廃棄物の海洋投入処分に係る連絡会議	S.57.1.1	「協議会は、産業廃棄物の海洋投入処分に係る事務に関し、会員相互間の連絡調整を行うことにより産業廃棄物の海洋投入処分について適正な指導監督を図り、海洋環境の保全に資することを目的とする。」	県、指定都市 横須賀市、千葉県 千葉市(正会員のみ)	連絡調整	総会、年1回 幹事会、随時	環境整備課
23	高速道路神奈川県消防協議会	S.43.6.14	「この協議会は、神奈川県及び県内の高速道路の存する市町並びに日本道路公団が相互に連絡を密にして、県内における高速道路の消防業務(救急業務を含む。)の円滑かつ適切節な推進に寄与することを目的。」	県、指定都市 関係市・町 日本道路公団	連絡調整	総会、年2回	防災消防課
24	県・市町村地震対策推進協議会	S.56.4.1	「地震災害時における応急対策、警戒宣言発令時における地震防災応急対策及び平常時における予防対策等地震対策に関し、県、市町村が共通する事項の推進を図る」	県、 県内全市町村	連絡調整	全体協議会を必要に応じて 地区別協議会を各地区 ごとに年2回開催	防災消防課

府県における市町村参加等の状況 - 他府県調査より -

	北海道	宮城県	神奈川県	愛知県	京都府	大阪府	兵庫県	広島県	福岡県
市町村への権限移譲	<ul style="list-style-type: none"> 昭和54年度に権限移譲推進要領策定 市長会、長村長会を通じ調整し、同意を得た 昭和57年4月、24項目85事務移譲実施（既移譲事務38項目179事務） 	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治法§153の限定に基づき、昭和53年、54年に集中的に実施 市長会、町村長会を通じ、調整し、同意を得た 昭和57年度で一応完結、必要に応じ適宜行っている（2年6月現在48事務） 	<ul style="list-style-type: none"> 昭和55年から市長会、町村長会との協議に基づき順次実施（平成2年度までに44項目277事務） 	<ul style="list-style-type: none"> 昭和56年に4項目15事務について実施 	<ul style="list-style-type: none"> 昭和63年4月までに113事務について実施 	<ul style="list-style-type: none"> 昭和63年度までに9法令について移譲（自治省調べ） 昭和56年から、市長会、町村長会と研究会を行い、現在検討中 	<ul style="list-style-type: none"> 昭和63年度までに14法令について移譲（自治省調べ） 	<ul style="list-style-type: none"> 昭和53年度に検討を開始、54年度から実施、現在80事務を移譲、51事務について今後実施予定 	<ul style="list-style-type: none"> 86事務について移譲済
市町村参加の状況	<ul style="list-style-type: none"> 昭和63年度～平成9年度の新長期総合計画を策定、毎年度、各市町村の事業・施策を聴取し、推進計画を策定している 年に数回、支庁ごとに「市町村サミット」を開催し、知事と市町村長が親しく意見交換をする場を設けている 	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画策定審議会委員に市長会長及び町村長会長参加 市町村懇談会を広域圏ごとに開催 市町村会議、年1回開催 地域別首長懇談会を各地域年1回開催 市長会、町村会要望を県予算に反映 	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画の策定・改定過程において地域別首長懇談会、市町村助役会議を活用 市長会議・町村長会議を各年1回開催 地域別首長懇談会を各地域年1回開催 市町村助役会議を年1回開催 県・横浜市・川崎市で三首長懇談会を年1回開催 	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画の策定過程で市町村長との懇談会を開催、地区別市町村連絡会議開催 県市懇談会を年2回開催 	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画の策定過程において市町村との地域別懇談会、市町村長の個別ヒアリング、市町村への意見照会を実施 予算に関する要望を通して市町村の意向反映 市町村長との地域別懇談会、市町村長会議、市町村議長会府政懇談会を各年1回開催 	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画については基本方向案と概案の2段階に分けて意向聴取 予算については、例年市長会、町村長会の意見を聴取 各種審議会に市町村代表が参加 大阪市とは、昭和34年から「府市懇談会」を概ね年1回開催 市長会、町村長会で年1回懇談会を開催 	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画審議会に神戸市企画部長参加 神戸市から、予算策定にあたり「要望書」を提出 例年春、神戸市との間で県市幹部会を開催 	<ul style="list-style-type: none"> 市長会議、町村長会議を年1回開催 郡町村会主催のブック別行政懇談会（年1回）に知事、町村長等が出席 県・市首脳階段として知事と、広島、呉、三原、福山、東広島の各市長と個別に会談（各年1回） 	<ul style="list-style-type: none"> 福岡県総合計画審議会委員として福岡市長（福岡県市長会長）と北九州市長が参加 予算策定時には、知事と市長が会見
府県域を超える広域行政対応	<ul style="list-style-type: none"> 北海道、青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、新潟の知事からなる北海道東北地方知事会が設けられ、年2回の定例会を開催している 北海道、宮城、福島、岩手、青森、山形、秋田、新潟の知事、議長からなる東北自治協議会に加入し、年2回の定例会などにより調整を図っている 	<ul style="list-style-type: none"> 北海道東北地方知事会（北海道の欄参照） 東北自治協議会（北海道の欄参照） 東北開発推進協議会 東北インテリジェント・コスモス構想推進協議会 	<ul style="list-style-type: none"> 6都県市首脳会議（神奈川、東京、千葉、埼玉、横浜、川崎）＝首都圏サミットを年2回開催 各行政分野の事務レベルで事実上の協議会を設けている 	<ul style="list-style-type: none"> 中部圏知事会を年2回開催（東海3県、北陸3県、静岡県、長野県、滋賀県、名古屋市） 事務レベルで事実上の協議会を設けている 	<ul style="list-style-type: none"> 近畿ブロック知事会の設置（2府6県三重、福井含む） 近畿開発促進協議会の設置（2府7県三重、福井、徳島含む及び指定都市） 日本海沿岸地帯振興連盟の設置（沿岸地域の1府11県） 上記における事務レベル協議会設置 	<ul style="list-style-type: none"> 近畿ブロック知事会近畿開発促進協議会の設置（京都府の欄参照） 大阪湾岸知事市長会議の設置（大阪府、兵庫県、和歌山県、大阪市、神戸市） 大阪湾紀伊水道地域総合開発促進協議会の設置（上記に和歌山市、徳島県・市を加える） 瀬戸内海環境保全知事市長会議の設置（2府11県5指定市） 	<p>大阪府の欄参照</p>	<ul style="list-style-type: none"> 西瀬戸経済圏関係知事会議の設置（広島、山口、愛媛、高知、福岡、大分、宮崎の7県） 中四国サミットを平成元年から開催（中四国9県知事、中国、四国地方各経済連合会会長） 広島・愛媛首脳会談の開催（昭和45年～52年）、昭和63年から、広島・愛媛広域交流促進連絡会議（部長級）となる 	<ul style="list-style-type: none"> 西瀬戸経済圏関係知事会議（広島県の欄参照） 有明海地域総合開発協議会の設置（福岡、長崎、佐賀、熊本） 九州北部3県懇談会設置（福岡、佐賀、長崎）

10 政令指定都市の区長への委任事項

表中 印は区長に委任されている事項
 - 印は委任されていない事項

区 分		札幌市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市	
総	1.自動車臨時運行の許可											
	2.自衛官の募集		-	-							-	
	3.住居表示	-			-	-			-	-	-	
	4.公選法施行令第34条の2,52条	-	-		-	-		-			-	
	5.収支命令	-	-		-				-	-		
	6.予算の執行	-	-	-	-				-	-	-	
	7.財産区	-	-	-	-	-		-	-	-	-	
	8.物品会計	-	-	-		-	-	-	-	-	-	
	9.住宅組合法	-	-	-		-	-	-	-	-	-	
	10.鑑札	-	-		-	-	-		-	-	-	
	11.民訴法,破産法	-	-	-	-	-		-	-	-	-	
	12.手数料などの徴収	-	-			-				-		
	13.法令による公共団体の経費など	-	-	-	-	-		-	-	-	-	
	14.諸証明,公簿閲覧											
	務	15.埋火葬の許可						-				
16.印鑑		-							-		-	
17.船舶職員法及び同法施行規則に基づく照明		-	-	-	-	-		-	-	-	-	
18.犯罪人名簿		-	-	-	-	-	-	-		-	-	
19.国民健康保健				-			-					
20.国民年金							-			-		
関		21.県税										
		22.県税徴収交付金の請求	-	-	-	-	-		-	-	-	-
		23.市税の賦課徴収										
		24.督促、滞納処分									-	
		25.過料の徴収										
		26.過納誤納									-	
		27.過払誤払		-			-	-		-	-	
		28.固定資産課税台帳等									-	
		29.他の官公署の徴収金の徴収										
	係	30.納税貯蓄組合									-	
		31.原動機付自転車等の標識									-	
		32.市外の特別徴収義務者に係る個人の市県民税	-	-	-	-	-			-	-	-
		33.駐留軍雇傭人の個人の市県民税	-	-	-	-	-	-		-	-	-
		34.自衛隊要員の個人の市・県民税	-	-	-	-	-	-		-	-	-
		35.市・県民税の特別徴収納入の金融機関の指定	-	-	-	-	-	-		-	-	-
36.地方税の賦課徴収に関する地方税法、条例上の市長の権限		-	-	-	-	-	-		-	-	-	

区 分		札幌市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
総 関 務 係	37. 税理士	-	-		-	-				-	-
	38. 租税特別措置法施行令による証明	-	-		-			-	-		-
福 社 関 係	39. 精神病者の保護	-	-		-		-		-	-	-
	40. 家畜伝染病	-	-	-	-	-	-		-	-	-
	41. 行旅病人・死亡人の取扱い	-	-	-	-	-	-		-	-	-
	42. 引揚者	-	-	-	-		-	-	-	-	-
	43. 老人保健法		-	-	-	-	-		-	-	
	44. 老人福祉法		-	-	-	-	-		-	-	-
	45. 老人クラブ	-	-		-	-	-		-	-	-
	46. 老人医療費		-	-	-	-	-		-	-	
	47. 乳幼児医療費		-	-	-	-	-		-	-	
	48. 重度心身障害者医療		-	-	-	-	-		-	-	
	49. 母子家庭等医療費		-	-	-	-	-		-	-	
	50. 高齢重度心身障害者特別医療	-	-	-		-	-		-	-	-
	51. 老人手当	-	-	-		-	-		-	-	-
係	52. 児童手当及び特別児童手当の支給	-	-		-	-	-	-	-	-	-
	53. 児童扶養手当法施行令及び 特別児童扶養手当法施行令 による市長の事務	-	-	-	-		-	-	-	-	-
	54. 福祉関係推進会への補助金の交付	-	-		-	-	-	-	-	-	-
清 関 掃 係	55. 廃棄物の処理、清掃	-	-	-		-	-		-	-	
農 政 関 係	56. 水害予防組合	-	-		-	-	-	-	-	-	-
	57. 水難救護	-				-	-		-	-	-
	58. 食糧管理法等に関する事務	-	-	-	-		-		-	-	
	59. 被害農林漁業者及び特別被 害農林漁業者とその損失額 の認定	-	-	-		-		-	-	-	-
土 木 関 係	60. 私道整備の助成	-	-		-	-	-	-	-	-	-
	61. 道路法に基づく事務	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	62. 屋外広告物	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	63. 河川	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	64. 水路	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	65. 下水道	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	66. 公園	-	-		-	-	-	-	-	-	
	67. 建築	-	-		-	-	-	-	-	-	
社 会 教 育 関 係	68. 公会堂等の管理	-	-				-		-	-	-
	69. 青少年健全育成に係る補助	-	-		-	-	-	-	-	-	-
	70. 子どもの遊び場、ちびっこ 広場及び青少年施設	-	-		-	-	-		-	-	-
	71. 青少年育成事業の委託	-	-		-	-	-	-	-	-	-

区 分		札幌市	川崎市	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
社会 教育 関係	72. 地区体育指導委員の活動及び 区体育協会への補助金の交付	-	-		-	-	-	-	-	-	-
	73. 図書館の建物の維持管理	-	-		-	-	-	-	-	-	-
	74. 区内の社会教育	-	-	-		-	-	-	-	-	-
	75. 区内の市民体位の向上	-	-	-		-	-	-	-	-	-
	76. 区ごとに設置する体育館及び プールの管理運営	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
学 校 教 育 関 係	77. 小中学校の就学事務	-							-		-
	78. 公選法による学校施設の使用	-				-		-	-	-	-
	79. 学校施設の普通使用	-	-		-	-	-	-	-	-	-
	80. 訓令予算の範囲内における 校舎費の配当、管理	-	-	-	-	-		-	-	-	-
	81. 訓令予算の範囲内における 予算の節、附記の流用	-	-	-	-	-		-	-	-	-
	82. 訓令予算の執行その他の計理事務	-	-	-	-	-		-	-	-	-
	83. 小・中学校の通学区域の設定、 変更	-	-	-	-	-		-	-	-	-
	84. 授業料、保育料、入学金、 受講料等の減免及び還付	-	-	-	-	-		-	-	-	-
	85. 児童生徒就学援助費その他の 補給金の受給者認定	-	-	-	-	-		-	-	-	-
	86. 訓令予算及び定員の範囲内に おいて、校長の申請による 臨時用員、非常勤人夫等の採解	-	-	-	-	-		-	-	-	-
	87. 教職員の出張命令及び旅行許可	-	-	-	-	-		-	-	-	-
	88. 支出命令書の発行	-	-	-	-	-		-	-	-	-
	89. 一時取扱金の収支、正当科目への 振替	-	-	-	-	-		-	-	-	-

～ 事務事業全般調査結果 ～

行政事務事業全般調査調査票

<所管> 部 課(室) 班(調査者)

事務事業名			
内 容	(目的) (内容) <対象>ア.一般人イ.民間団体ウ.公共的団体エ.市町村オ.その他		
根 拠	ア.法令上の事務 (根拠) 法律 命令 条例 県規則 (法令・条文 =) イ.法令外の事務 (根拠) 国の要綱、通達等 具の要綱等 明文なし		
性 格	<法律上>	ア.機関委任事務(別表 = 号)イ.自治事務	
	<実際上>	ア.義務的事務(理由 =)イ.任意的事務	
主 体	(1)国の関与	ア.有 許認可 事前協議 補助金 その他 イ.無	
	(2)市町村 (一般)	ア.義務的イ.任意的 全部実施 一部実施 実施せず ウ.権限なし 性格 法令 その他	
	(3)指定都市	ア.特例あり (根拠) 自治法 他法令 県の移譲 イ.特例なし (実際) 実施あり 実施なし	
	(4)権限類型	ア.垂直イ.並立ウ.重複エ.共同オ.単独力.その他	
機能区分	<法律上>	ア.広域イ.統一ウ.補完エ.連絡調整オ.その他()	
	<新区分>	ア.広域イ.先導ウ.補完エ.支援オ.媒介カ.その他()	
行政区分	ア.規制・監督イ.補助・育成ウ.施設・サービスエ.調査・計画 オ.その他(=)		
財政措置	ア.県単独イ.国補助金ウ.合併		人的対応
	<内訳> 計 千円		(班員数) 人
市町村参加	ア.有 意見聴取 予算策定 審議会等 協議会等 その他(=) イ.無		
協議会等設置	(1)他府県との協議会 ア.有()イ.無		
	(2)市町村との協議会 ア.有()イ.無		

No.	部局	室課	事業名	根 拠			性 格			主 体				機能区分		行政区分	市町村参加の有無	協議会設置			
				法律上	法令条文	法令外	法律上	別表	実際上	国の関与	市町村			権限類型	法律上			新区分	他府県	市町村	
											義務	任意	有り								なし
1	衛生部	食品衛生	調理師免許事務の手続き	1	調理師法第3条		ア			0	ウ			2	ア	イ	ア	ア	0	イ	イ
2	"	"	食品科学指導事業	0		3	イ			0	イ	2		1	イ	ウ	イ	ア	1	イ	イ
3	"	"	食品衛生指導事業	1	食品衛生法19条		ア			0	イ	2	2		イ	イ	カ	ア	5	イ	ア
4	"	"	乳肉衛生指導	1	食品衛生法17他		ア			0	イ	2	2		イ	イ	カ	ア	5	イ	ア
5	"	衛生総務	各種統計報告	1	食品衛生法		ア	3-1-2		3	イ	2	2		ア	エ	オ	エ	0	イ	ア
6	"	健康普及	老人保健対策	1	老人保健法50		ア			3	ア	1		1	イ	ウ	ウ	イ	0	イ	ア
7	"	"	母子保健対策	1	母子保健法5条		ア			3	イ	2	2		イ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ
8	"	"	健康体力づくり推進事業	0		1	イ		ア	3	イ	1	1	2	イ	オ	エ	イ	0	イ	イ
9	"	保健予防	特定疾患医療援護	0		1	イ		イ	3	イ	3		2	ア	ウ	エ	ウ	0	イ	イ
10	"	"	原子爆弾被爆者医療対策	1	原子爆弾被爆者の医療等		ア	3-10-3		3	ウ	3		2	ア	イ	オ	ウ	0	イ	イ
11	"	"	精神障害者医療援護	1	精神保健法		ア			3	ウ	3		2	オ	ウ	エ	ウ	0	イ	イ
12	"	医療整備	県立看護専門学校運営	3		1	イ		ア	3	イ	2		1	ウ	ア	ア	イ	0	イ	イ
13	"	"	医療施設指導監督	1	医療法25条		ア			2	ウ		1		イ	イ	カ	ア	0	イ	イ
14	"	"	看護婦、助産婦の指導再教育	0		3	イ		イ	0	イ	3		2	オ	イ	ウ	イ	0	イ	イ
15	"	"	救急医療体制整備	0		3	イ		ア	3	イ	2		2	オ	ウ	ウ	イ	1	イ	イ
16	"	環境衛生	公衆浴場対策	0		2	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
17	"	"	温泉保護対策	1	温泉法3条		ア			4	ウ	3		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ
18	"	"	狂犬病予防対策	2	狂犬病予防法		ア			0	ウ	3	2		イ	イ	ウ	ア	4	イ	ア
19	"	"	水道事業対策	0		1	ア		ア	3	ウ	3		2	ア	エ	オ	イ	2	イ	イ
20	"	薬務	血液確保対策	0		1	イ		ア	0	イ	2		1	エ	ア	ア	イ	4	イ	ア
21	"	"	薬物乱用防止対策	0		1	ア			3	イ	1		1	エ	ア	ア	ウ	0	イ	イ
22	"	"	毒物劇物取り扱い指導監視	1	毒物劇物取締法		ア			1	ウ	3		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ
23	"	"	医薬品等品質確保対策と監視指導	1	薬事法		ア			1	ウ	3		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ
24	"	県病経営	県立病院等の整備拡充	0		3	イ		ア	4	イ	2		1	ウ	ウ	ア	ウ	1	ア	ア
25	福祉部	福祉総務	民間社会福祉事業の振興	0		2	イ		イ	0	イ	3		1	イ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
26	"	"	関係法人及び関係施設許認可、指	1	社会福祉事業法		ア			1	ウ	2	2		イ	イ	ア	ア	0	イ	イ
27	"	"	総合リハビリテーションセンター	3	委託条例		イ		イ	3	イ	3		1	ウ	ウ	イ	オ	0	イ	イ
28	"	"	同和地区における地区改善事業	1	地域改善対策・		ア			3	ウ	1	2		イ	ウ	ウ	イ	1	ア	イ
29	"	福祉政策	人生80年型福祉社会づくり構想	0			イ		イ	0	イ	2			ウ	ウ	ウ	エ	1	イ	イ
30	"	"	社会福祉協議会活動への助成							3									0	イ	イ
31	"	"	設置事業																		
32	"	児童福祉	関係福祉法人及び児童福祉施設の	1	社会福祉法、児童福祉法		ア			3	ウ	2	2		イ	イ	カ	ア	1	イ	イ
33	"	"	地域育児センター事業費補助	0		2	イ		イ	0	イ	2			イ	ウ	ウ	イ	1	イ	イ
34	"	"	保育所施設整備事業	0		1	イ		イ	2	イ	2			イ	ウ	ウ	イ	1	イ	イ
35	"	"	児童手当給付事業	1	児童手当法ほか		ア			3	ア	1		1	ア	エ	オ	イ	0	イ	イ
36	"	障害福祉	母子福祉資金貸付	1	母子福祉法		ア			3			2		イ	イ	イ	イ	0	イ	イ
37	"	"	社会福祉法人の許認可、指導監督	1	社会福祉事業法29		ア			0	ウ			2	ア	イ	ア	ア	5	イ	イ
38	"	"	在宅重度障害者等手当て支給事業	3		1	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	オ	カ	ウ	1	イ	イ
39	"	"	障害者地域療育訓練の(推進地域訓	0			イ		イ	3	ウ	2	2		イ	ウ	ウ	イ	1	イ	イ
40	"	"	障害児者施設整備	3	心身障害者福祉法27		イ		イ	3	イ	2	1		ウ	ウ	ウ	ウ	0	ア	ア
41	"	老人福祉	法人許認可及び法人と老人福祉施	1	社会福祉事業法29条		ア		ア	4	ウ	3	2		イ	イ	ウ	ア	5	イ	イ

No.	部局	室課	事業名	根拠			性 格			主 体				機能区分		行政 区分	市町村 参加の 有無	協議会設置			
				法 律 上	法令条文	法令 外	法律 上	別表	実際 上	国の 関与	市町村		指定都市特例		権限 類型			法律 上	新 区分	他 府県	市町村
											義務	任意	有り	なし							
42	福祉部	老人福祉	老人クラブ活動の推進	1	老人福祉法13		イ		イ	0	イ	1		1	ア	エ	エ	イ	5	イ	イ
43	"	"	敬老祝品給付事業	0		2	イ		イ	0	イ	1		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
44	"	"	老人福祉施設整備費補助事業	1	老人福祉法24		イ		ア	1	イ	2	2	2	イ	ウ	ウ	イ	5	イ	イ
45	"	援護	戦没者遺族等援護事業	1	戦没者遺族		ア	委託金		0	ウ	3		2	オ	オ	カ	オ	0	イ	イ
46	"	"	生活保護扶助事業	1	生活保護法		ア			3	ア	1	2		イ	ウ	ウ	イ	4	イ	ア
47	"	"	旧軍人軍属恩給進達事務	1	恩給法		ア			1	ウ	2		2	オ	イ	ウ	ウ	0	イ	イ
48	"	"	戦没者遺族等援護事業	1	戦病者、戦没者遺族・		ア			1	ア	1		1	ア	エ	オ	ウ	0	イ	イ
49	"	国民健康保険	国民健康保険制度助成	1	国民健康保険法		ア	53		3	ア	1		1	オ			イ	0	イ	ア
50	"	"	療養取扱機関の中出の受理、国民	1	国民健康保険法		ア	53		4	ウ	2		2	オ			ア	0	イ	イ
51	環境部	環境総務	公害防止条例に基づく指定工場許	3	県公害防止条例		イ			0	ア	2	3		イ	イ	ア	ア	1	イ	イ
52	"	"	公害審査会の運営	1	公害紛争処理法		イ			0	ウ	2		2	オ	ア	ア	オ	0	イ	イ
53	"	"	中小企業公害防止設備資金利子補	0		2			イ	0	イ	2		1	ウ	ア	ア	イ	0	イ	イ
54	"	環境政策	科学物質環境保全対策	0		3			イ	0	イ	3		1	ウ	ア	イ	エ	3	イ	イ
55	"	"	地域環境評価推進事業	0		2			イ	0	イ	3		2	オ	ア	イ	エ	3	イ	イ
56	"	"	自然災害回避アボイド行政推進事	0					イ	0	イ	3		2	オ	ア	イ	エ	4	イ	ア
57	"	"	環境影響評価制度推進事業	3	県環境評価影響条例		イ			0	イ	3		1	イ	ア	ア	ア	1	イ	イ
58	"	大気保全	大気汚染、騒音振動及び悪臭工場	1	大気汚染防止条例		ア	9-4.9-6.9-7		4	ウ	2		2	イ	ア	ア	ア	1	イ	イ
59	"	"	自動車交通公害対策推進事業	0		2				0	イ	3		1	ウ	ア	ア	エ	1	イ	ア
60	"	"	大気汚染常時監視	1	大気汚染防止法		ア	9.-5		3	ウ	2	2		イ	ア	ア	エ	3	イ	イ
61	"	水質保全	地盤沈下対策	1	工業用水法3条		ア	120-6		4	ウ	2		2	オ	ア	ア	ア	3	ア	ア
62	"	"	水質汚濁常時監視	1	水質汚濁防止法		ア	9.-5		3	ウ	2	2		イ	ア	ア	エ	3	イ	イ
63	"	"	水質測定計画の策定、実施	1	水質汚濁防止法		ア	9.-5		2	ア	2		1	オ	イ	ア	エ	1	イ	イ
64	"	"	水質汚濁発生源対策	1	水質汚濁防止法		ア	9.-5		4	イ	2	2		ア	ア	ア	ア	1	ア	ア
65	"	環境整備	環境美化推進			3			イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	エ	イ	4	ア	ア
66	"	"	廃棄物広域処理対策	1	廃掃法11条		ア	20.-2		0	ウ	2		2	オ	ア	ア	ア	3	ア	ア
67	"	"	産業廃棄物指導監督	1	廃掃法12、14、15条		ア	20.-2		4	ウ	2	2		イ	ア	ア	ア	4	ア	ア
68	"	"	廃棄物処理事業指導事業	1	補助金適性化法					3	ウ	2		2	オ	エ	エ	ア	1	イ	ア
69	"	自然保護	自然環境保全地域の保全指導管理	1,3	自然環境保全法		ア	9		4	ウ	2		2	オ	ア	ア	ア	3	イ	イ
70	"	"	自然公園法等に基づく許可指導	1,3	自然公園法		ア	9.-2		4	ウ	2		2	オ	ア	ア	ア	3	イ	イ
71	"	"	狩猟免許、鳥獣保護	1	鳥獣保護法		ア	87		4	ウ	2		2	オ	ア	ア	ア	3	イ	ア
72	"	防災消防	防災会議、災害対策本部の運営	1	災害対策基本法		イ			0	ウ	2		2	ア	イ	ア	エ	3	イ	イ
73	農政部	農政総務	かながわ農業プラン推進	0		3	イ		イ	0	イ	3		2	オ	ア	イ	エ	0	イ	イ
74	"	農地計画	農用地利用増進事業	1	農用地利用増進法		イ		ア	0	ア	2		2	ア	イ	ウ	イ	0	イ	イ
75	"	"	農地転用許可事務	1	農地法4、5条		ア	70		0	ア	1		2	オ	イ	ウ	ア	1	イ	イ
76	"	"	未墾地、国有農地管理	1	農地法		ア	70		4	ウ	2		2	オ	オ	カ	オ	0	イ	イ
78	"	"	土地改良事業調査計画	1	土地改良法		イ		ア	0	ウ	2		2	オ	ウ	ウ	エ	0	イ	イ
79	"	"	土地改良事業指導	1	土地改良法		ア	71		0	ウ	2		2	オ	ウ	ウ	ア	0	イ	イ
80	"	農業経済	農業後継者対策資金等助成事業	0		3	イ		イ	0	イ	0		2	ウ	ウ	イ	イ	0	イ	イ
81	"	"	卸売市場整備推進事業	1	卸売市場法		イ		ア	0	ウ	2		2	オ	ア	ア	イ	0	イ	イ
82	"	"	米穀販売業者許可指導	1	食糧管理法		ア	80		0	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ
83	"	"	農業協同組合指導監督	1	農業協同組合法		ア	68		0	ウ	2		2	オ	ウ	ウ	ア	0	イ	イ

No.	部局	室課	事業名	根 拠			性 格			主 体					機能区分		行政区分	市町村参加の有無	協議会設置		
				法律上	法令条文	法令外	法律上	別表	実際上	国の関与	市町村		指定都市特例		権限類型	法律上			新区分	他府県	市町村
											義務任意	有り	なし								
84	農政部	農業技術	水田高度利用対策事業	0		2	イ	ア	3	イ	3		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	
85	"	"	みかん転作対策事業	0		2	イ	イ	0	イ	2		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	
86	"	"	農業大学校運営管理	0		2	イ	イ	0	ウ	3		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	
87	"	農地整備	農業構造改善事業等の農山村振興	0		1	イ	ア	3	イ	3		2	オ	イ	カ	イ	0	イ	イ	
88	"	"	農道整備事業	0		3	イ	ア	3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ	
89	"	"	農地防災事業	0		1	イ	ア	3	イ	2		2	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	
90	"	水産	漁場整備事業	0		3	イ	イ	0	イ	3		2	オ	ア	ア	イ	0	イ	イ	
91	"	"	漁港修築事業	0		3	イ	イ	0	イ	2		2	オ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ	
92	"	"	漁業経営改善事業	0		1	イ	ア	3	イ	3		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	
93	"	"	漁業権関係許認可事務	1	漁業法		ア	88	ア	0	ウ	2		2	オ	ア	ア	ア	0	イ	イ
94	"	林務	地域森林計画事業	1	森林法		ア	83	ア	4	ウ	2		2	オ	ア	ア	エ	1	イ	イ
95	"	"	造林事業	0		3	イ	イ	0	イ	2		3	ウ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ	
96	"	"	林業構造改善事業	0		1	イ	ア	3	イ	3		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	
97	"	"	林地開発許可	1	森林法		ア	83	ア	0	ウ	2		2	オ	ア	ア	ア	0	イ	イ
98	"	"	治山事業	0		1	イ	ア	3	イ	3		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	
100	"	畜産	畜産経営環境事業	0		3	イ	イ	3	イ	3		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	
101	"	"	学校給食用牛乳供給事業	0		3	イ	イ	0	イ	3		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	
102	"	"	肉用牛生産振興事業	0		3	イ	イ	3	イ	3		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	
103	"	"	家畜衛生指導事業	1	家畜伝染病予防法		ア	77	ア	0	ウ	2		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
104	土木部	土木総務	(財)都市整備技術センター出せん、	0		3	イ		0	イ			1	イ	ア	ア	イ	0	イ	イ	
105	"	検査指導	建設業法に基づく指導監督	1	建設業法5章		ア	109	0	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	0			
106	"	"	知事所管建設業許可事務	1	建設業法3条		ア	109	0	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	0	イ		
107	"	"	建設残土処分地確保	0		3	イ	イ	4	イ	2		1	ウ	ア	ア	ウ	4	イ	イ	
108	"	土木用地	土地収用法による土地立ち入り、	1	土地収用法		ア	108	1	ウ	2		2	ア	イ	ウ	オ	0			
109	"	土木用地	用地対策事業(用地対策の充実)	0		3	イ		0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	オ	0	イ	イ	
110	"	土木用地	県有財産(廃道廃川敷、旧畑かん	3	無償譲渡貸付条例		イ		0	ウ	1		2	オ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ	
111	"	道路管理	県道について道路法関係許認可事	1	道路法32条		イ	ア	2	ウ	2	2		イ	ア	ア	ア	0	イ	イ	
112	"	"	県道について交通安全施設等整備	1	交通安全施設緊急措置法		イ	ア	3	ウ	2	2		イ	ウ	ウ	ウ	2	イ	イ	
113	"	"	県道について道路災害防除事業	1	道路法		イ	ア	3	ウ	2	2		イ	ウ	ウ	ウ	2	イ	イ	
114	"	道路整備	道路街路の整備計画調査	1	道路整備緊急措置法		イ	ア	2	ア	1	1		ウ	ア	ア	エ	1	ア	ア	
115	"	"	県道についての道路改良事業	1	道路整備緊急措置法		イ	ア	3	ウ	2	2		イ	ア	ウ	ウ	2	イ	イ	
116	"	"	街路整備事業	1	都市計画法		ア	ア	3	ア	1	1		イ	ウ	ウ	ウ	2	ア	イ	
117	"	"	県道についての橋梁架替事業	1	道路整備緊急措置法		イ	ア	3	ウ	2	2		イ	ア	ア	ウ	2	ア	イ	
118	"	"	東京湾横断道路出資	0		3	イ	イ	0	イ	3		1	ウ	ア	ア	イ	0	イ	イ	
119	"	河港	二級河川、河川法関係許認可事務	1	河川法24条		ア	111	2	ウ	2		2	オ	ア	ア	ア	0	ア	ア	
120	"	"	二級河川、中小・都市河川改修事	1	河川法		ア	111	3	ウ	2		2	オ	ウ	ウ	ウ				
121	"	"	総合治水対策事業	0		1	ア	ア	3	ウ	1		2	オ	ア	ア	ウ	4	ア	ア	
122	"	砂防	砂利採取計画認可	1	砂利採取法		ア	97	0	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	1	イ	イ	
123	"	"	砂防施設整備事業	1	砂防法		ア	113	3	ウ	2		2	オ	ウ	ウ	ウ	2	イ	ア	
124	"	"	急傾斜地崩壊対策事業	1	急傾斜地崩壊災害防止法		イ	ア	3	ウ	2		2	オ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ	
125	都市部	都市総務	地域特別分譲住宅利子補給事業	0		2	イ	イ	0	イ				ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ	

No.	部局	室課	事業名	根 拠			性 格			主 体				機能区分		行政区分	市町村参加の有無	協議会設置			
				法律上	法令条文	法令外	法律上	別表	実際上	国の関与	市町村		指定都市特例		権限類型			法律上	新区分	他府県	市町村
											義務	任意	有り	なし							
126	都市部	都市総務	住宅供給公社貸付金	0		3	イ	イ	0	イ			ウ	ア	ア	イ	0	イ	イ		
127	"	都市政策	みなとみらい21計画の調整	0		3	イ	イ	0	イ	3	2	エ	オ	エ	イ	0	イ	イ		
128	"	"	かながわ都市マスタープラン推進	0			イ	イ					ア	ア	ア	エ	1	ア			
129	"	"	かながわ住宅基本計画推進事業	0		3	イ	イ	0	イ	3	2	ウ	ア	ア	エ	4	イ	ア		
130	"	都市計画	都市計画決定手続	1	都市計画法 1 5 条ほか		ア	116	ア	1	ア	2	1	ア	ア	ア	ア	1,4	イ	ア	
131	"	"	線引き等都市計画	1	都市計画法		ア	116	ア	1	ウ	2	2	オ	ア	ア	ア	1,4	イ	ア	
132	"	"	ふれあい道づくり事業	0		3	イ	イ	0	ウ	1		オ	ア	ア	ウ		イ	イ		
133	"	"	都市公園整備事業	1	都市公園法 2 の 2		イ	イ	0	イ	1	2	ウ	ア	ア	ウ		イ	イ		
134	"	都市整備	違反開発行為等の調査指導	1	都市計画法 2 9		ア	116	ア	0	ア	2	1	イ	ウ	ウ	ア	0	イ	ア	
135	"	"	開発行為等の指導規制	1	都市計画法 2 9		ア	116	ア	0	ウ	2	1	イ	ウ	ウ	ア	4	イ	ア	
136	"	なぎさ相模川	なぎさ及び相模川サミット	0		3	イ	イ	0	イ	2	2	エ	ア	ア	エ	5	イ	ア		
137	"	プラン推進	湘南なぎさプラン調査推進事業	0		3	イ	イ	0	イ	2	2	エ	ア	ア	ウ	4	イ	ア		
138	"	建築指導	建築基準法の解釈及び許可	1	建基法4条ほか		ア	121	ア	4	ア	2	2	イ	ウ	ウ	ア	4	イ	ア	
139	"	"	国土法による土地取引規制、届出	1	国土利用計画法		ア	5.-4	ア	4	ウ	2	2	イ	ア	ア	ア	0	イ	イ	
140	"	"	宅地建物取引業の免許、監督	1	宅地建物取引業法		ア	119.-2	ア	0	ウ	2	2	オ	イ	カ	ア	0	イ	イ	
141	"	下水道	流域下水道管理(神奈川下水道公	1	下水道法25の2		イ	26.-18	ア	1	イ			オ	ア	ア	ウ	5	イ	ア	
142	"	"	下水道整備基本計画の推進	1	下水道法 2 の 2		イ	26.-18	ア	1	ウ	2	2	ア	ア	ア	エ	1	イ	ア	
143	"	"	相模川酒匂川流域下水道建設事業	1	下水道法25の2		イ	26.-18	ア	1	イ	2	2	ア	ア	ア	ウ	1	イ	ア	
144	労働部	労働総務	労働行政広報	0		1	イ	ア	0	イ	2	1	ウ	オ	オ	ウ	0	ア	イ		
145	"	労政	産業労働問題懇話会	0		2	イ	ア	0	イ	3	2	オ	オ	カ	エ	0	イ	イ		
146	"	"	労働センター運営事業	0		1	イ	ア	0	イ	2	1	ウ	オ	ウ	ウ	4	ア	ア		
147	"	"	雇用平等推進事業	1	雇用均等法		イ	ア	0	イ	2	1	ウ	ウ	ウ	ウ	0	イ	ア		
148	"	労働福祉	労働福祉協会補助	0		3	イ	イ	0	イ	3	2	オ	オ	カ	イ	0	イ	イ		
149	"	"	福祉会館(労働センター)維持運	3			イ	ア	0	イ	2	1	ウ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ		
150	"	"	労働者生活資金貸付金	0		2	イ	イ	0	イ	2	1	ウ	ウ	カ	ウ	0	イ	イ		
151	"	"	中小企業勤労者福祉サービスセン	0		1	イ	イ	3	ウ	2	1	イ	エ	エ	ウ	1	イ	イ		
152	"	能力開発	職業技術校運営指導	1	能力開発促進法 1 5 条		イ	ア	2,3	イ	2	1	ウ	ア	ア	ウ	5	イ	イ		
153	"	"	職業能力開発審議会事務	1	職業能力開発促進法 9 7		イ	ア	0	ウ	3	2	オ	ア	ア	エ	0	ア	イ		
154	"	"	技能向上対策事業	0		3	イ	ア	0	ウ	3	2	オ	オ	カ	イ	0	イ	イ		
155	"	"	職業能力開発施設機械施設等整備	1	職業能力開発促進法15条		イ	ア	3	イ	2	2	イ	ア	ア	ウ	0	イ	イ		
156	"	失業対策	失業対策事業主体市助成費	0		2	イ	ア	1	イ	2	1	ウ	ウ	エ	イ	4	ア	ア		
157	"	"	失業対策事業就労者給付金支給事	0		1	イ	ア	3	イ	2	1	イ	オ	カ	ウ	4	ア	ア		
158	渉外部	国際交流	外国人登録事務	1	外国人登録法		ア		1	ア	1	1	ア	イ	オ	ア	4	イ	ア		
159	"	"	旅券発行事務	1	旅券法			8	1	ウ	3	2	オ	エ	オ	ア	0	ア	イ		
160	"	"	株)横浜国際平和会議場出資金	0		3	イ	イ	0	イ	3	1	カ	ウ	エ	イ	1	イ	イ		
161	"	"	海外協力事業	0		1	イ	イ	3	イ	3	2	オ	オ	イ	ウ	0	イ	イ		
162	"	"	国際子供館平和館建設	0		2	イ	イ	0	イ	3	2	オ	オ	イ	ウ	0	イ	イ		
163	"	基地対策	基地対策費	0		1	イ	イ	0	イ	2	2	エ	オ	エ	エ	4	ア	ア		
164	"	渉外労務	渉外労務管理	1	日米地位協定ほか		ア	3.-2	4	ウ	3	2	オ	オ	オ	オ	0	ア	イ		
165	企画部	企画総務	各種行政情報の収集、調査分析	0		3	イ	イ						オ	カ	エ	0	イ	イ		
166	"	"	土地利用調整対策(調査委員会事	0		2	イ	イ	0					オ	ア	ア	1	イ	イ		

No.	部局	室課	事業名	根 拠			性 格			主 体				機能区分		行政区分	市町村参加の有無	協議会設置			
				法 律 上	法 令 条 文	法 令 外	法 律 上	別 表	実 際 上	国 関 与	市 町 村	指 定 都 市 特 例		権 限 類 型	法 律 上			新 区 分	他 府 県	市 町 村	
												義 務 任 意	有 り								な し
167	企画部	企画総務	サーフ90事業の推進	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	カ	ア	イ	オ	4	イ	ア
168	"	政策調整	総合計画策定進行管理	0		3	イ		イ		イ	1		1	ア	ア	エ	1、3			
169	"	"	多極分散型国土形成促進法の施工	1	多極分散型国土形成促進		イ		イ	1	イ		2		イ	ア	ア	エ			
170	"	"	県行政の総合的企画調整	0		3	イ		イ						オ	カ	エ				
171	"	"	財)神奈川科学技術アカデミー運	0		3	イ		イ						エ	ア	ア	イ			
172	"	湘南国際村推	基盤整備の企画調整	0		3	イ		イ						エ	ア	ア	イ		ア	
173	"	"	研究教育運営組織の調査検討	0		3	イ		イ						オ	ア	ア	オ			
174	"	"	株)湘南国際村協会出資(調整指	0		3	イ		イ						オ	ア	ア	イ			
175	"	市町村	職員交流事務	0		3	イ		イ						エ	エ	エ	カ	1		
176	"	"	権限委譲関係事務	0		2	イ		イ						エ	エ	エ	オ	1		
177	"	"	市町村行政運営事務	1	地方自治法245		イ		イ						エ	エ	オ	オ			
178	"	"	選挙管理委員会との連絡				イ		ア						カ	オ	カ	オ			
179	"	"	市町村振興助成交付金、補助金事	0		3	イ								カ	ア	ア	イ	0	イ	イ
180	"	"	地方債制度の運用	1	地方自治法250,174		ア			4			2		ア	エ	エ	ア	0	イ	イ
181	"	"	市町村税制運営指導	1	地方自治法245		イ		イ						エ	エ	オ	オ		イ	イ
182	"	水資源対策	水資源対策調査調整	0		3	イ		イ						ア	ア	エ	オ			
183	"	"	宮ヶ瀬ダム対策、水源地振興計画	1	水特法		イ								ア	ア	ア	エ			
184	"	統計	各種調査統計	1		3	ア	指定統計1の3							イ	オ	ア	ウ	エ	3	
185	"	電算システム	庁内電算、電算化の推進事務	0		3	イ		イ						オ	カ	オ	カ	4		ア
186	教育庁	総務	市町村教育委員会指導助言	1	地教行法			1		0	ウ	2	2		イ	イ	エ	ア	0	イ	イ
187	"	"	教育に関する公益法人の指導監督	1	民法34条		イ			0	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ
189	"	"	同和教育の推進			2		イ		0	イ	2		1	ウ	ウ	エ	イ	1	イ	イ
190	"	教育施設	県立学校の整備	1			イ			0		2		1	ウ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ
191	"	"	市町村立学校の整備補助	2	義務教育学校施設設置 /		ア			0	ウ	2		2	オ	ウ	ウ	ア	0	イ	イ
192	"	教職員	市町村立学校教職員の人事	1	地教行法		ア	1		0	ウ	2	2		イ	イ	ア	ア	1	イ	イ
193	"	"	市町村立学校教職員の給与事務	1	市町村立学校教職員給与		イ			3	ウ	2	2		オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
194	"	義務教育	教科用図書を選定	1	教科書無償措置法		ア	5の2		4	ア		2		ア	イ	ア	ア	3	イ	イ
195	"	"	学校教育放送事業			3		イ		0	イ	2		1	ウ	ウ	エ	オ	1	イ	イ
196	"	"	義務教育諸学校における教育指導	1	地教行法		ア	1		0	ア	1	2		ア	イ	ウ	オ	1	イ	イ
197	"	高校教育	職業教育設備事業	1	産業教育振興法		イ			3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	オ	3	イ	イ
198	"	"	育英奨学			1,2		イ		3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
199	環境部	防災消防	地震対策推進事業	1	大規模地震対策特別措置		イ			4	ウ	2		2	ア	イ	ア	オ	4	イ	ア
200	"	"	消防法に基づく免状交付事業	1	消防法		ア	2		4	ア	2	2		ウ	イ	ウ	ア	0	イ	イ
201	"	"	市町村消防指導	1	消防組組法		ア			0	ウ	2		2	ア	ウ	エ	ア	4	イ	ア
202	"	工業保安	許認可保安立ち入り検査	1	工業保安関係各法		ア	94-2~94-7		4	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ
203	"	"	高圧ガス等保安対策指導事業			2		イ		0	ウ	1		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ
204	"	"	プロパンガス消費者等保安対策事業			3		イ		0	ウ	1		2	オ	イ	ア	イ	0	イ	イ
205	都市部	都市整備	組合区画整理事業補助	0			イ			0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
206	"	住宅管理	県営住宅の管理	1	公営住宅法	0	イ		イ	1	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ
207	"	住宅建設	県営住宅建設	1	公営住宅法	0	イ		イ	3.4	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ
208	"	建築工事	県有施設建築工事設計施行監督	4	県行政組織規則	0	イ		イ	0	イ	2			カ	オ	カ	オ	0	イ	イ

No.	部局	室課	事業名	根 拠			性 格			主 体					機能区分		行政区分	市町村参加の有無	協議会設置		
				法 律 上	法 令 条 文	法 令 外	法 律 上	別 表	実 際 上	国の関与	市町村		指定都市特例		権限類型	法律上			新区分	他府県	市町村
											義務	任意	有り	なし							
209	都市部	建築設備	県有施設設備工事設計施行監督	4	県行政組織規則	0	イ		イ	0	イ	2			カ	オ	カ	オ	0	イ	イ
210	教育庁	特殊教育	養護学校等の施設整備	1	学校教育法74条		イ			3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ
211	"	"	養護学校等の就学奨励	1	就学奨励法2条		イ			3	ウ	2		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
212	"	"	心身障害者教育振興事業			3			イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	オ	5	イ	イ
213	"	"	心身障害者訪問教育事業			3			イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	オ	1	イ	イ
214	"	体育	体育施設の建設整備管理			3			イ	3	イ	1		1	ウ	ウ	ウ	ウ	3	イ	イ
215	"	"	学校体育推進事業			3			イ	3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	ウ	3	イ	イ
216	"	"	社会体育推進事業	1	スポーツ振興法		イ			3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イウ	3	イ	イ
217	"	学校保健	学校給食振興事業	1	学校給食法		ア	128知事13-3,		3	ウ	1		2	ア	イ	ア	アイ	1	イ	イ
218	"	"	保健管理	1	学校保健法		イ			4	ア	1		1	カ	オ	カ	オ	0	イ	イ
219	"	社会教育	社会教育施設の管理運営	1	図書館法等		イ			3.4	イ	2	2		ウ	ウ	ウ	ウ	4	イ	イ
220	"	"	市町村社会教育施設等整備事業			3			イ	0	ウ	1		2	オ	ウ	ウ	イ	2	イ	イ
221	"	"	生涯学習推進事業			3			イ	3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	ウ	1	イ	イ
222	"	文化財保護	文化財啓発事業			3			イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ
223	"	"	文化財調査事業	1	文化財保護法		ア	11		3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	アエ	3	イ	イ
224	県民部	県民総務	県民運動推進	0		3	イ		イ	0	ウ	1		2	オ	オ	イ	イ	0	イ	イ
225	"	県政情報	個人情報保護推進	0		2	イ		イ	0	イ	3		2	オ	イ	イ	ア	0	イ	イ
226	"	"	情報公開・情報提供推進	0		3	イ		イ	0	ウ	1		2	オ	オ	カ	オ	0	イ	イ
227	"	県民	県民集会広聴事業	0		3	イ		イ	0	ウ	1		2	オ	オ	カ	オ	0	イ	イ
228	土木部	"	県民ニーズ調査分析事業	0		3	イ		イ	0	ウ	1		2	オ	オ	カ	オ	0	イ	イ
229	"	"	県民相談事業	0		3	イ		イ	0	ウ	1		2	オ	オ	カ	オ	0	イ	イ
230	"	広報	広報活動推進事業	0		3	イ		イ	0	ウ	1		2	オ	オ	カ	オ	0	イ	イ
231	"	"	印刷媒体広報事業	0		3	イ		イ	0	ウ	1		2	オ	オ	カ	オ	0	イ	イ
232	"	"	視聴覚媒体広報事業	0		3	イ		イ	0	ウ	1		2	オ	オ	カ	オ	0	イ	イ
233	"	私学宗教	宗教法人関係認証・届け出等	1	宗教法人法		ア	6		0	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ
234	"	"	私立学校設立等認可指導	1	私立学校法ほか		ア	124		0	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ
235	"	"	私立学校助成	1	私立学校振興助成法		イ			3	ウ	2		2	オ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
236	"	文化室	文化行政推進	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	オ	カ	オ	0	イ	イ
237	"	"	文化事業推進・補助			3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ア	ア	イ	0	イ	イ
238	"	婦人企画	新ながわ女性プラン推進			3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	イ	オ	4	イ	ア
239	"	青少年	青少年活動推進広報啓発	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	イ	オ	0	イ	イ
240	"	"	青少年社会参加活動推進	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	イ	イ	0	イ	イ
241	"	"	青少年地域活動推進	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	イ	ウ	0	イ	ア
242	"	"	青少年会館運営・整備	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	イ	ウ	ウ	ウ	0	イ	イ
243	"	消費生活	消費者行政企画調整	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	イ	エ	0	イ	イ
244	"	"	消費者生活条例施行	3	消費生活条例		イ		イ	0	イ	2		1	ウ	イ	イ	オ	0	イ	イ
245	"	"	消費者団体指導育成	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
246	"	交通安全対策	交通安全指導	1	交通安全対策法		イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	オ	4	イ	ア
247	"	"	交通安全県民運動推進	1	交通安全対策法		イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	オ	0	イ	ア
248	商工部	商工総務	商工指導センター運営	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
249	"	商工総務	中小企業団体中央会指導育成	1	中小企業協同組合法		ア	98		3	ウ	2		2	オ	ア	ア	イ	0	イ	イ

No.	部局	室課	事業名	根 拠			性 格			主 体					機能区分		行政 区分	市町村 参加の 有無	協議会設置		
				法 律 上	法令条文	法令 外	法律 上	別表	実際 上	国の 関与	指定都市特例		権限 類型	法律 上	新 区分	他 府県			市町村		
											義務	任意								有り	なし
250	商工部	産業政策	商工会、商工会議所等指導	1	商工会法		ア	97-9	ア	3	ウ	2		2	オ	ア	ア	イ	0	イ	イ
251	"	"	かながわ新産業プラン推進	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ア	ア	エ	0	イ	イ
252	"	"	工場立地法施行	1	工場立地法6条		ア	立地法	ア	4	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ
253	"	商業観光	商店街共同施設補助	0		2	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
254	"	"	大店法施行	1	大店法3条ほか		ア		ア	4	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	1	イ	イ
255	"	"	観光キャンペーン	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
256	"	工業貿易	下請け企業振興対策	0		1	イ		ア	3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
257	"	"	工業技術指導(工業試験所運営)	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
258	"	"	経済交流促進事業	0		3	イ		イ	0	イ	2		1	ウ	ア	イ	イ	0	イ	イ
259	"	金融	中小企業金融対策	0		1	イ		ア	3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
260	"	"	中小企業近代化資金貸付	1	中小企業近代化資金等助		イ		ア	3	イ	2		1	ウ	ウ	ウ	イ	0	イ	イ
261	"	"	信用組合業務指導検査	1	協同組合金融事業法		ア	99	ア	0	ウ	2		2	オ	イ	ア	ア	0	イ	イ

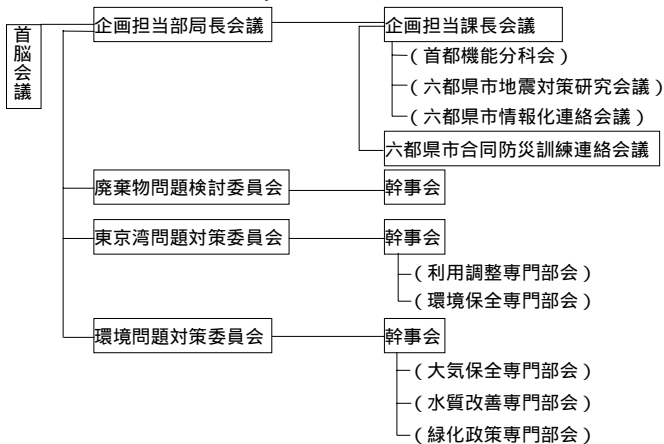
六都県市首脳会議の開催状況

回	開催年月日	協議事項	開催都県市名
1	54.7.26	当面する諸問題について 共同発表について その他 会議規約・会議の運営について	埼玉県 10:30～12:10
2	11.29	当面する諸問題について その他	埼玉県 10:30～12:30
3	55.5.26	第一回合同防災訓練 中・長期計画の突合せ 当面する諸問題（東京湾環境問題 廃棄物処理問題、首都圏交通問題） その他	千葉県 10:50～13:35
4	11.21	当面する諸問題（首都圏交通問題 廃棄物処理問題） 中・長期計画の突合せ 首都改造計画等 合同防災訓練	千葉県 10:00～13:10
5	56.5.13	当面する諸問題（廃棄物処理問題 首都圏交通問題） 第二回合同防災訓練 その他	東京都 10:30～12:50
6	11.27	当面する諸問題（首都圏交通問題 廃棄物処理問題） 合同防災訓練 その他	東京都 10:00～12:30
7	57.5.31	首都機能のあり方 第三回合同防災訓練 廃棄物処理問題 東京湾環境問題 その他 *環境庁長官	神奈川県 13:00～15:00
8	11.24	首都機能のあり方 廃棄物処理問題 合同防災訓練 その他	神奈川県 10:30～12:30

* 国土庁大都市圏整備局長			
9	58.6.8	<p>第四回合同防災訓練 首都機能のあり方 その他</p> <p>* 国土庁長官 * 大都市圏整備局長 首都改造構想素案への六都県市意見</p>	<p>横浜市 10:00～11:30</p>
10	11.22	<p>首都機能のあり方 都市地域における緑化対策 合同防災訓練 その他</p>	<p>横浜市 10:30～12:00</p>
11	59.5.28	<p>首都機能のあり方 第五回合同防災訓練 その他</p> <p>* 国土庁事務次官</p>	<p>川崎市 10:30～11:50</p>
12	11.26	<p>首都機能のあり方 廃棄物処理問題 その他 核都市育成整備に関する国への提案</p>	<p>川崎市 10:30～12:40</p>
13	60.5.27	<p>第六回合同防災訓練 首都機能のあり方 その他 高度情報化社会への対応 首都改造計画に対する六都県市意見</p> <p>* 国土庁長官</p>	<p>埼玉県 10:00～12:00</p>
14	11.26	<p>首都機能のあり方 高度情報化社会への対応 合同防災訓練 その他 東京大都市圏整備に関する国への提案</p>	<p>埼玉県 10:00～12:00</p>
15	61.6.11	<p>首都機能のあり方 第七回合同防災訓練 その他 東京湾問題</p> <p>* 国土庁大都市圏整備局長 * // 計画・調整局審議官</p>	<p>神奈川県 10:30～12:00</p>
16	11.26	<p>東京湾問題 首都機能のあり方 地価問題 合同防災訓練 首都圏問題に関する国への要望</p>	<p>神奈川県 10:30～12:15</p>

17	62.6.11	首都機能のあり方 第八回合同防災訓練 東京湾問題 東京湾環境問題 廃棄物処理問題 *国土庁長官	千葉県 10:30～12:00
18	11.27	首都機能のあり方 廃棄物処理問題 東京湾問題 合同防災訓練 地価高騰問題 「業務核都市等整備法」の制定促進	千葉県 10:30～12:15
19	63.5.11	首都機能のあり方 東京湾問題 第九回合同防災訓練 廃棄物処理問題 *国土庁長官	横浜市 10:30～12:00
20	11.30	首都機能のあり方 南関東地域における地震防災対策 合同防災訓練 東京湾問題 廃棄物処理問題 業務核都市等の整備促進	横浜市 10:30～12:00
21	元6.16	首都圏環境宣言 東京湾問題 首都機能のあり方 合同防災訓練 *環境庁長官	東京都 10:30～14:30

(六都県市首脳会議組組図)



[主な参考文献]

第二部

第一章

- 大島美津子「地方政治」
(『日本の近代法体制の形成 上巻』日本評論社、1981)
- 坂 弘二「地方自治と行政機構」 (ぎょうせい、1980)
- 坂田 期雄「地方自治制度の沿革」 (ぎょうせい)
- ” 「地方自治・その実態と進路」 (ぎょうせい、1977)
- 高木 鉦作「知事公選制と中央統制」
(『現代行政と官僚制 下』東大出版会、1974)
- 西尾 勝・大森 彌「自治行政要論」 (第一法規、1986)
- 星野光男・大都市制度史編さん委員会編「大都市制度史」
(ぎょうせい、1984)
- 川 崎 市「大都市制度に関する研究」 (川崎市、1984.3)
- ” 「大都市制度調査研究」 (川崎市、1985.3)
- 大阪市政研究所「大都市制度と大都市圏行政」
(大阪市政研究所、1984.3)
- 千 葉 市「大都市における行政事務の効率的運用のあり方に関する調査研究」
(千葉市、1987)
- 都丸 泰助「地方自治制度史論」 (新日本出版社、1982)
- 鳴海 正泰「戦後自治体改革史」 (日本評論社、1982)
- 「地方自治総合年表」 (『現代地方自治全集』ぎょうせい)
- 自治大臣官房企画室「地方制度調査会答申集」 (第一法規)
- 「第22次地方制度審議会資料」
- 長野 士郎「逐条地方自治法」 (学陽書房)

第二章

- (丸数字は、本文引用文献番号を示す。)
- 指定都市 「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望」(1983)
- 牛嶋 正 「指定都市の財政構造と税制」
(都市問題研究34-4、1982)
- ” 「大都市財政の回顧と展望」(都市問題研究36-4、1984)
- 舟場 正富「大都市財政と指定都市」
(地方自治職員研修、1986.10)
- 柴田徳衛編「都市経済論」 (有斐閣大学双書、1985)

- 宮本 憲一「都市経済論」 (筑摩書房, 1980)
- 一河・喜多ほか「地方財政入門」 (有斐閣新書, 1982)
- 佐藤進・高橋誠「地方財政読本第3版」 (東洋経済新報社, 1987)
- (財)自治総合センター「10大都市の現状と諸問題の研究」(1980.3)
- 川崎 市「新しい川崎の誕生 - 指定都市への記録 - 」(1973.3)
- 遠藤 文夫「指定都市の指定にあたって」 (地方自治, 1971.11)
- 千葉市企画調整局指定都市準備室「政令指定都市に備える千葉市
大都市における都市機能に関する調査研究報告書概要
版」(1983.3)
- 中川 徹「政令指定都市と合併問題」 (都市問題79-11, 1985)
- 根本 俊雄「政令指定都市問題と広域合併(1, 2) - 指定都市移
行をめぐる仙台圏合併構想を中心に - 」
(『金沢女子短期大学紀要・学葉』第29集(1987)、第
30集(1988)所収)
- 仙台市企画局指定都市調査室・(財)東京都政調査会『仙台市の指定
都市に関する考察』(1981.10)
- 『地方自治職員研修』1986.10 「特集・政令指定都市」、特に加藤
伊佐雄論文(仙台市担当)及び安東善博論文(広島市
担当)参照
- 日本経済新聞社編『日経都市シリーズ仙台』(1990)
- *同シリーズとして他に『札幌』、『横浜』、『名古屋』
『神戸』がある。

< 2章資料 >

- 自治省行政局振興課編「全国市町村要覧・平成元年度版」
(第一法規, 1989)
- 東洋経済別冊28「都市データパック1990年版」
(東洋経済新報社, 1990)
- 自治省編 「地方財政白書・平成2年度版」 (大蔵省印刷局)
- 自治省行政局公務員部公務員第二課『平成元年地方公共団体定数管理
調査結果』
- 神奈川県各部「事務事業の概要」
- *その他行政分野別各種刊行物、資料(掲載省略)

第三章

(ここでは、本文に引用した文献(及び関連文献)のみを掲げ、その他参考文献は内容別に第4章~第6章に掲載した。なお、丸数字は、本文の引用文献番号を示す。)

成田 頼朝「大都市行政と法制度」

- (ジュリスト『これからの大都市』, 1985) 所収
- ” 「今後の大都市」 (都市問題研究38- 9, 1986)
- 宮澤 弘「地方行政の中期ビジョンについてのメモ」
(自治研究47- 12, 1971)
- 指定都市・大都市制度研究会「大都市制度改革試案」(1966.2)
- 水谷 三公「大都市行政論 - 歴史の教訓と展望 - 」
(自治省編「地方自治方施行四十周年・自治制公布百年
記念自治論文集」)
- 遠藤 博也「政令指定都市と行政区の問題」
(ジュリスト『現代都市と自治』, 1975)
- 全国市長会「都市自治体への権限移譲等に関する具体的方策につ
いて」(1989,7)
- 全国市長会「21世紀を展望した都市政策 - 提言 - 」(1988.6)
- 臨時行政改革推進審議会事務局編『「地方の時代」の新展開』
(ぎょうせい, 1990)
- 市民の暮らしから明日の大都市を考える懇談会「市民のくらしから
みた明日の大都市」(中間報告1990.1)
- 横浜市行政懇話会「横浜市行政懇話会のまとめ - 指定都市制度の検
討」(1990.3)
- ①鹿児島重治「大都市制度の展開と意義」 (都市問題77-8, 1986)
- ②水口 憲人「政令指定都市と政府間関係」
(都市問題研究34-4, 1982)
- ③遠藤 文夫「大都市制度論の新方向(Ⅰ、Ⅱ)」
(都市問題研究36-4, 36-5, 1984)
- ④(財)地方自治協会「市(町村)の規模、能力に応じた事務再配分
のあり方に関する調査研究報告書(Ⅰ、Ⅱ)」
(1984.3, 1985.3)
- ⑤新藤 宗幸「大都市圏行政と地方自治」(都市問題研究34-4, 1982)
- ” 「分節型大都市圏政府システムを構想する」
(季刊自治体学研究17, 1983)
- ⑥松下 圭一「都市型社会の自治」 (日本評論社, 1987)
- ⑦鳴海 正泰「転換期の市民自治」 (日本経済評論社, 1987)
- ⑧星野 光男「日本の大都市問題」 (ぎょうせい, 1980)
- ” 「指定都市(大都市)制度の沿革と法制上の問題点」
(日本都市学会編『大都市問題と地方拠点都市』
ぎょうせい, 1981)
- ⑨蛸山 政道「特別市問題と『地方都』の構想」
(日本行政学会編『地方自治の区域』勁草書房, 1957)

- ⑳田村 浩一「わが国における大都市制度の展開と指定都市の制度」
 (田中二郎古稀記念『公法の理論(上)』有斐閣1976)
 " 「政令指定都市制度の問題点」
 (都市問題研究38-9, 1986)
- ㉑木田 弘「政令指定都市制度の動向と問題」
 (都市問題77- 8, 1986)
 " 「政令指定都市制度の課題と問題点」
 前掲『大都市問題と地方拠点都市』所収
- ㉒磯村 英一「大都市大都市制度問題の回顧と展望(Ⅰ、Ⅱ)」
 (都市問題研究36-4, 36-5, 1984)
 " 「政令指定都市研究の視点」
 前掲『大都市問題と地方拠点都市』所収
- ㉓恒松 制治「変革の地方自治」第五章 (学陽書房, 1972)
- ㉔田口富久治「自治体としての府県 - 現行二階層制の意義と問題 - 」
 (都市問題66-7, 1975)
- ㉕坂田 期雄「漸時代の地方自治1・地方制度の構造と実態」
 (ぎょうせい, 1977)
 磯村英一編「明日の都市19・大都市と大都市圏問題」
 (中央法規, 1981)
 大阪府地方自治研究会「新自治論集(3)大都市圏域行政機能分担
 論」座談会部分(1976)

第四章

- 吉富重夫・田村浩一『都市と行政』 (大明堂, 1971)
- 遠藤 博也「政令指定都市と行政区の問題」
 (ジュリスト『これからの大都市』1975)
 " 「大都市の地区行政機構について」
 (都市問題研究39-4, 1987)
- 小高 剛「大都市内の分権化と行政区」
 (ジュリスト『これからの大都市』1975)
- 新藤 宗幸「大都市圏行政と地方自治」(都市問題研究34-4, 1982)
- 内田 満「都市デモクラシー」 (中央公論社, 1978)
- 松下 圭一「市民自治の憲法理論」 (岩波新書, 1975)
- R.H.Dahl and E.H.Tufte、内山秀夫訳「規模とデモクラシー」
 (慶応通信、1973)
- 長濱 政壽「地方自治と区域」
 (日本行政学会編『地方自治と区域』勁草書房、1957)
- 田村 明「ローカルガバメントの発想」

- (総合労働研究所, 1984.1)
- 鳴海 正泰「転換期の市民自治」 (日本経済評論社, 1987.2)
- (財)自治総合センター「大都市制度の現状とその問題点」
(1982.3)
- (財)地方自治協会「市(町村)の規模、能力に即応した事務再配
分のあり方に関する調査研究報告書(Ⅰ、Ⅱ)」
(1984.3、1985.3)
- 自治省行政局行政課「都道府県から市町村への事務移譲の状況」
(1989.3)
- 地方財務別冊「地方自治と権限移譲」 (1980.8)
- 指定都市制度30周年記念事業実行委員会「21世紀を展望した大都市
行政のあり方～大都市行政フォーラムから～」
(1987.1)
- 横浜市行政懇話会「横浜市行政懇話会のまとめ - 指定都市制度の検
討」 (横浜市, 1989.3)
- 〃 「横浜市行政懇話会のまとめ - 区役所行政の改善
方策」(横浜市, 1984.10)
- 横浜市企画財政局都市科学研究室「調査季報」85「特集・区行政」
(1985)
- 間中 一彦「より身近な市政展開を目指して」
(『企画情報 No.18』川崎市, 1990.2)

第五章

(丸数字は、本文引用文献番号を示す。)

- ①田中 二郎「地方制度改革の諸問題」 (有信堂, 1955)
- 〃 「都道府県は如何にあるべきか」
(全国広報主管者協議会・全国知事会、1952)
- 蟬山 政道「地方制度の改革」 (中央経済社, 1958)
- 田中二郎・俵静夫・鶴飼信成『府県制度改革批判～地方制度調査会
の答申をめぐって～』 (有斐閣、1957)
- 地方自治研究会編「自治論集VIII 府県制度論」 (1957)
- 〃 「自治論集X 広域団体論」 (1959)
- 辻 清明「府県制の改廃と地方自治」
(日本行政学会編『地方自治の区域』, 勁草書房, 1957)
- 入江 俊郎「府県と広域行政機関～府県を廃止し、広域行政機関たる
中間地方公共団体として、「地方」の創設を提唱す
る～」(財/地方財務協会『地方自治論文集』, 1954)
- 佐藤 竺「広域行政と府県制のあり方」 (自治研究40-5, 1964)

- 長洲 一二「『地方の時代』をもとめて」 (世界, 1978)
 " 「80年代の課題は“地方の時代”」
 (季刊自治体学研究4, 1980)
 " 「『県と市町村』の新段階」
 (『続・燈燈無盡』p16~, 1979.6.26)
- 宮澤 弘「県と市町村の新しいあり方をめざして」
 (季刊自治体学研究8, 1981)
- 神原 勝「県機能純化への展開」 (季刊自治体学研究8, 1981)
- 成田 頼明「行政における裁能分担(上)」 (自治研究51-9, 1975)
- ⑭松下 圭一「都市型社会の自治」 (日本評論社, 1987)
- 西尾 勝「国と地方の新しい関係をもとめて」
 (季刊自治体学研究4, 1980)
- 村松 岐夫「中央地方関係論の転換 - 中間団体としての府県を中心に - (上・下)」 (自治研究59-3, 59-4, 1983)
- 村松 岐夫「地方自治理論のもう一つの可能性」
 (自治研究55-7, 1979)
 " 「中央地方関係に関する新理論の模索(上・下)」
 (自治研究60-1, 60-2, 1984)
 " 「相互依存モデルと1980年代以降の地方自治」
 (自治研究64-1, 1988)
 " 『地方自治』 (東大出版会, 1988)
- 畑 和「府県・市町村の分権化構想 = 埼玉県の場合」
 (都市問題72-2, 1981)
- 田村 浩一「府県の性格と実態」 (都市問題研究66-7, 1975)
- 田口富久治「自治体としての府県 - 現行二階層制の意義と問題」
 (都市問題研究66-7, 1975)
- 鳴海 正泰「地方自治の二層性の再検討」
 (ジュリスト37『地方自治の文化変容』有斐閣, 1985)
 " 「政令指定都市と県の関係」
 (季刊自治体学研究40, 1989)
- 本田 弘「都市と府県の関係」 (都市問題66-7, 1981)
 「特集・都道府県 VS 市町村」 (月刊自治研29, 1987.2)
- 新籓 宗幸「日本のガヴァナビリティと都道府県」
 (季刊自治体学研究45, 1990)
- 大森 彌「自治行政と住民の『元氣』」 (良書普及会, 1990)
- 長野 士郎「逐条地方自治法」 (学陽書房)
 (財)国土計画協会「府県の機能に関する調査」 (1966)
- 全国知事会編「府県政白書 ~ その現状と明日への課題 ~」

- (第一法規, 1967)
- ⑫ " ・自治制度研究会報告書「新しい行政課題と府県」
(1973)
- " ・自治制度研究会報告書「変動期における都道府県政」
(1979)
- 地方自治確立対策協議会「機関委任事務のあり方の見直しと整理分類について」
(1985.2)
- 新律宗幸ほか座談会「府県とは - 地方制度改革をめぐる - 」
(季刊自治体学研究40, 1989)
- ⑬横浜市行政懇話会「行政懇話会のまとめ～指定都市制度の検討～」
(1990, 3)
- 天川 晃 「変革の構想 - 道州制論の文脈」
(大森・佐藤編『日本の地方政府』, 東大出版会, 1986)
- 恒松 制治「府県廃止論」
(中央公論1966.5)
- " 「地方行政主体の多様化と主体性」
(法律のひろば, 1990, 2)
- 坂田 期雄「地方自治・その実態と進路」 (ぎょうせい, 1989)
- ⑭佐々木信夫「政策学への発想」 (ぎょうせい, 1989)
- ⑮磯村英一監修「明日の都市 8 地方議会～その実態」
(中央法規, 1981)
- 地方自治経営学会編「地方議会の活性化」 (ぎょうせい, 1989)
- ⑯村松岐夫、伊藤大一「地方議員の研究」 (日本経済新聞社)

第六章

- 西尾 勝「『政府間関係』概念の由来・構成・意義」
(季刊自治体学研究17, 1983)
- 秋田 周「特別地方公共団体・広域行政」(ぎょうせい, 1990.4)
- 中部経済連合会「東海三県統合構想」(中部経済連合会, 1963.4)
- 長野 士郎「東海三県統合構想を読む」(自治研究39-10, 1963.10)
- 片山虎之助「府県統合論序説」(自治研究39-10, 1963.10)
- 新藤 宗幸「都道府県と日本のガバナビリティ」
(季刊自治体学研究45, 1990)
- 成田 頼明「大都市圏と広域行政」(大阪府地方自治研究会, 1972)
- 神奈川 県「市町村事務提要～平成元年度版～」
- 成田 頼明「地方公共団体の国政参加(上、中1、2)」
(自治研究55-9、55-11、56-4、1979～1980)
- 国政参加研究会編「国政参加制度の構想」
(神奈川県自治総合研究センター, 1983.2)

- 研究チーム報告書「県政への市町村参加の理論と実態」
 (神奈川県自治総合研究センター, 1980.8)
- 「主集・広域行政の検証」 (都市問題81-4、1990)
- 高寄 昇三「自治体連合をめぐって」
 (ジュリスト総合特集1『現代都市と自治』1975)
- 大原 光憲「自治体連合のあり方」
 (ジュリスト総合特集19『地方自治の可能性』1980)
- 成田 頼明「西ドイツにおける地方公共団体相互間の協力方式(上)」
 (自治研究59-1、1983)
- 川島 正英「自治体『連合』の時代」 (地方財務1990.2)
- 辻山 幸宣「自治体連合の論理と地方自治」
 (都市問題81-4、1990)
- 荒木昭次郎「大都市圏における広域行政の問題と今後の方向」
 (都市問題研究42-4、1990)
- 上田 紘士「新行革審『国と地方の関係等に関する答申』を読んで」
 (自治研究66-2、1990)
- 大森 弥ほか座談会「国と地方の関係 - 新行革審答申をめぐって」
 (ジュリスト953、1990.4)

第三部

- 木寺 久・内貴 滋「サッチャー首相の英国地方制度革命」
 (ぎょうせい, 1989)
- 山下 茂「英国の地方自治」
 (自治研究53-1, 54-2, 54-3, 54-5, 1978, 1979)
- 「GLC廃止後のロンドン状況調査」(東京都企画審議室)
- 金子善次郎「米国連邦制度」 (良書普及会, 1977.11)
- 大久保皓生「アメリカの地方自治制度」
 (『各国の地方制度』敬文堂, 1977)
- 「世界の大都市制度」(東京市政調査会)
- 水口 憲人「ニューヨーク市の自治と議会」(東京都議会議会局)
- 金子 清「アメリカの地方自治」(良書普及会)
- 成田 頼明「西ドイツの地方自治制度」(東京都議会議会局)
- ” 「西ドイツ大都市の行政区について」
 (自治研究58-7, -8, 1983)
- 村川 一郎「西ドイツの地方自治」
 (『各国の地方制度』敬文堂, 1977)
- 片木 淳「地方分権の国ドイツ」 (ぎょうせい, 1989)
- 吉田 雅彦「外国の地方制度」(ぎょうせい)

- 磯部 力「フランスの新権限配分法」 (自治研究60-3, 1985)
" 「静かなフランス革命」 (地方自治, 1984.5)
" 「フランスにおける新しい国・自治体の関係」
(日本行政学会編『比較行政研究』ぎょうせい, 1990.5)
寄本 勝美「フランスの地方自治制度」
(『各国の地方制度』敬文堂, 1977)
神奈川 県「新神奈川計画10年の歩み - 未来へのおくりもの - 」
(1990.2)

お礼のことば

私たちは、本報告書を作成するにあたり、次の方々から、貴重な指導助言をいただきました。誠に、ありがとうございました。この場をお借りして、心からお礼を申し上げます。

成田 頼明 教授 (横浜国立大学)

西尾 勝 教授 (東京大学)

新藤 宗幸 教授 (立教大学)

碓井 光明 教授 (横浜国立大学)

星野 光男 氏 (東京市政調査会 理事)

なお、皆様方から受けた指導助言内容と本報告書の内容等が、必ずしも一致しない場合があるかも知れません。それは、恐らく私たちの知識能力が至らなかったためと思います。そのため、本報告書に皆様方のお名前を出すことは、かえって、ご迷惑をおかけすることになるかも知れません。お許し下さい。