

神奈川県広域自治制度研究会 報告書の概要

平成 18 年 12 月 5 日
神奈川県広域自治制度研究会

I 研究の趣旨・背景

■ 都道府県改革の必要性

- 都道府県改革が議論されている背景
 - ① 地方分権改革の流れ
 - ② 市町村合併の進展と広域行政課題の増大
 - ③ 国・地方を通じた行政改革の必要性

■ 神奈川から発信する意義

- 県内の市町村には、政令指定都市、中核市など人口規模が大きく特例的な扱いを受ける団体や、地方交付税の不交付団体が多い。また、県から市町村への権限移譲を推進している。さらには、都県を越えた広域連携の実績がある。
- こうした状況にある神奈川県は、都道府県改革に取り組む必要性が高く、神奈川から将来の広域自治体のあり方について、新たな発信をしていく意義は大きい。

II 広域連携の現状と課題

■ 都県を越える広域連携の現状～事業分野別ケーススタディより～

- 首都圏における広域連携施策についてケーススタディを実施し、広域行政課題への対応の可能性や課題・限界等について検討。

(ケーススタディ分野)

- ① 広域防災 (地震防災対策)
- ② 大気汚染対策 (ディーゼル自動車対策)
- ③ 廃棄物対策
- ④ 悪質商法に対するネットワーク
- ⑤ DV被害者の一時保護
- ⑥ 国外からの観光客の誘致の促進

■ 広域連携の課題と今後の方向性

□ 成果と課題

- 県域を越える広域行政課題に対し、神奈川県と隣接都県との連携によって、一定の成果を上げている。
- 一方で、広域連携施策は、最終的な意思決定に時間を要することや、自治体間で利害が対立する課題については意思決定が困難といった課題もある。

□ 今後の方向性

- 神奈川県は、引き続き関係自治体間の連携を強化し、直面する課題を解決していくことが重要である。
- 一方で、広域連携の取組みの中から課題を検証し、国と地方のあり方（中央政府と地方政府のあり方）を含めた、将来の広域自治制度のあり方も展望すべきである。

Ⅲ 新たな広域自治制度の展望

■ 現行制度における都道府県の役割と課題、あるべき役割分担の姿 ～行政分野別ケーススタディより～

- 現行都道府県制度における役割分担の現状と課題などについてケーススタディを実施し、広域自治体の担うべき役割を具体的に検討。

（ケーススタディ分野）

- ① 産業振興分野
- ② 雇用対策分野
- ③ 道路行政分野
- ④ 河川行政分野
- ⑤ 教育行政分野（義務教育）

□ 現行制度上の課題

- 各行政分野における課題を次のとおり整理。
 - ① 国と地方の役割分担が不明確
 - ② 国と地方を通じた行政システムとして非効率
 - ③ 実質的な国の関与が多い

□ 広域自治体の担うべき役割

- 広域自治体である都道府県が担うべき新たな役割分担の姿を整理。

区分		国	広域自治体
産業振興 雇用対策分野	産業振興	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全国の見地から必要な大枠的な基本方針の策定 ・ 先端技術の開発支援 	地域の経済状況や産業集積などに着目した独自の施策の企画立案から実施まで
	雇用対策	<ul style="list-style-type: none"> ・ 失業手当の給付水準等、全国統一的なセーフティネットの整備 ・ 雇用対策に関わる基本方針 	圏域内の雇用失業情勢の実情を踏まえ、圏域内の資源を有機的にコーディネートしながら、地域企業や地域住民の求人・求職ニーズに対応
道路行政 河川行政分野	道路	一般国道1号や第一東海自動車道など、国家的見地から国が整備・管理すべき基幹的なネットワークの形成	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多くの一般国道等の管理 ・ 産業構造、人口構成などに起因する地域特有の行政課題に対応した道路計画の作成
	河川	河川法等の法令による枠組みの設定	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一級河川の管理 ・ 流域又は水系一体の管理
教育行政分野	義務教育	学習指導要領や教員免許の基準などの全国的に確保すべき教育内容の水準、義務教育期間や学校設置者に係る規定などの「義務教育の根幹」の設定	小、中学校の設置基準のうち地域の実情に応じた設定をはかるべきもの、学級編制、教職員定数の標準

■ 新たな広域自治制度の可能性

- 新たな広域自治制度としては、第28次地方制度調査会の答申が示した道州制も、ひとつの選択肢であり、ケーススタディから得られた知見等を踏まえつつ、首都圏における道州制を仮定した上で、道州制を導入した場合の効果と課題について検討。

□ 検討の前提

- 検討を具体的に進めるため、制度、区域、及び役割分担について、一定の条件を仮定。

<制度> 道州制を仮定。その制度設計としては、第28次地方制度調査会の答申における基本的な制度設計の一部を仮定（広域自治体としての道州、国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲を実施 等）。

<区域> 埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県の一都三県の区域を仮定。

<役割分担> 国・道州・基礎自治体が担うべき新たな役割分担（平成17年度検討内容）が実現することを仮定し、特に国と道州の役割分担に焦点を当てた。

□ 行政分野別の効果及び課題

- 一都三県を区域とする道州が、国から移譲される事務事業と、従来から都県で実施してきた事務事業を一体的に担うと仮定した場合の効果及び課題を、行政分野別に確認。
詳細は「別表」のとおり

主な効果

産業振興・雇用対策分野)

- ・ 首都圏全体を包括した産業振興の機能的な展開
- ・ 通勤圏や求人求職エリアと雇用対策エリアの一致

道路行政・河川行政分野)

- ・ 一般国道や主要河川の管理の一元化
- ・ 道路、河川と連携したまちづくり

義務教育を中心とした教育行政分野)

- ・ 地域の実情に応じた重点的かつ弾力的な学級編制・教職員配置の実施
- ・ 学校単位の枠組みを超えた連携・交流の活発化

主な課題

産業振興・雇用対策分野)

- ・ 道州内の地域間格差拡大の懸念

道路行政・河川行政分野)

- ・ 道州の区域を越える道路・河川の管理

義務教育を中心とした教育行政分野)

- ・ 教育行政に係る組織のあり方

□ 新たな広域自治制度への期待

- 道州制の導入を検討する場合には、多様な行政分野について、道州制による効果を十分に発揮しうるような制度設計が重要であるとともに、課題への対応についての考察が引き続き必要である。
- 道州制導入は、単なる都道府県制度の見直しにとどまらず、中央政府の改革と一体の改革とする必要がある。

IV 新たな広域自治の構築に向けて

研究会の特徴)

- 研究会では、神奈川という地域の実態や、神奈川県行政の現状と課題等に関する行政実務担当者からのヒアリングを通じて論点を抽出し、真に必要な広域自治制度のあり方について議論した。こうしたケーススタディという具体的な検討手法は、従来の総論的な研究にはあまり見られない、本研究会の特徴と言える。

神奈川県が取るべき方向性)

- 神奈川県は、県単位でも十分なポテンシャルを有しており、広域自治制度改革の動向や結果にかかわらず、様々な課題に対し、国に対して制度改正等を働きかけるとともに、八都県市首脳会議などによる広域連携に引き続き取り組むなど、広域自治体としての役割をしっかりと果たすことが重要である。

研究会の成果を踏まえた神奈川県への期待)

- 道州制については、次の効果が期待できる行政分野があることを確認した。

- ① 区域が広がることにより、行政対象を幅広くカバーできること
- ② 国の縦割りではなく、総合的な行政機関である道州が担うことにより、施策分野間の横断的な対応が可能となること
- ③ 国ではなく、地方自治体である道州が担うことにより、地域の実情を反映した施策展開が可能になること

- また、こうした効果を発揮するためには、次の課題も含めて、さらなる考察を深めるべきである。

- ① 行政対象をカバーする区域のあり方
- ② 道州が総合的機関として機能できるかどうか（道州の効率的運営）
- ③ 道州が地域の実情を反映した施策を展開できるかどうか（道州における議会、住民自治）

- 道州制については、研究会での検討が及ばなかった課題もあり、今後、国と地方との間における真摯な議論や、国民各層による広範な議論が必要である。

神奈川県に対しては、研究会の成果を踏まえた次へのステップとして、こうした課題の解決に向け、県民の議論を深め、全国に発信していくことを期待する。

効果

産業振興・雇用対策分野

国と都道府県の産業振興策を一体的に実施することの効果		
1	首都圏全体を包括した産業振興の機能的な展開	首都圏という地域産業集積を包括した機能的な産業支援施策の展開 効果的な民間投資誘導策（PFI方式等による民間資金や技術の活用等）の実施
2	集約的な産業支援母体による重点的な投資	首都圏産業の振興に不可欠な研究支援に対する重点的な投資 自立した経済ユニットとしての独自の産業振興施策の集中的・選択的な展開
3	広域的・総合的な企業立地の展開	産業技術・研究開発機能や企業活動の実態を踏まえた、首都圏という経済圏の特性を活かした企業立地施策の展開
4	国際競争力の強化によるダイナミックな施策の展開	激化する国際競争に対応するための、首都圏の地域資源（人的・知的資源、資本力等）や産業特性を活かしたダイナミックかつ戦略的な産業振興施策の展開
5	産業支援サービス受益者にとっての利便性の向上	従来、国、都県、市町村による補助金等支援メニューの重複の回避 補助金申請等に係る事務コスト、時間コストの低減
6	他の行政分野との横断的な連携による効率的・効果的な施策展開	道路や公園等に係る都市計画、土地利用計画や港湾管理といった基盤整備と産業振興をリンクした戦略的な取り組みの推進
7	産業振興における行政改革効果	重複施策の解消や効率的な人材、財源の移行や組織機構の再編による行政改革効果
国と都道府県の雇用対策を一体的に実施することの効果		
8	通勤圏や求人求職エリアと雇用対策エリアの一致	首都圏という通勤圏や求人求職エリアを包括し、首都圏地域の雇用情勢に合わせた雇用対策の実施
9	職業紹介事業等を中心とする雇用対策や能力開発施設運営によるサービスの向上	職業紹介事業を中心とした雇用対策の一元化による、求職者に対する雇用サービスの利便性の向上。より体系的、効果的な職業能力開発機会の提供
10	他の行政分野との横断的な連携による効率的・効果的な施策展開	障害者、高齢者の就労機会の拡充、教育現場における職業教育の充実強化等、働く意欲を持つあらゆる地域住民に対する雇用支援施策の展開
11	雇用対策における行政改革効果	雇用労働関係組織の再編による人員配置の適正化、集中投資や相乗効果による事業の効率的な執行、利用者の利便性の向上
国の雇用対策と都道府県の産業振興策を一体的に実施することの効果		
12	資金・人材両面からの事業化支援の両立と雇用機会の創出促進	資金面、人材面双方からの事業化支援の充実 新たに創出される雇用機会の求人求職情報への効率的・効果的な結びつけ
13	産業人材支援施策とセットの企業誘致	地域の人材情報の提供等、企業が人材を確保するにあたっての支援施策と一体的に組み合わせた効率的な企業誘致
14	総合的な地域経済安定策	中小企業への制度融資等による経済支援や失業者の再就職支援を中核とした総合的な地域経済安定策の集中的かつ効果的な実施
国の産業振興策と都道府県の雇用対策を一体的に実施することの効果		
15	首都圏の産業動向に対応した産業人材の育成・供給	首都圏全体の産業動向に的確に対応した職業能力開発事業による産業人材の育成及び企業への人材供給
16	技術・技能継承が懸念されるものづくり産業の人材育成	地域独自の製造技術が必要な業種に対応した技能者の集中的な養成

道路行政・河川行政分野

国と都道府県の道路管理を一体的に実施することの効果		
1	新設・改築主体と維持・管理主体の一体化	道路の維持、管理が中心の時代における新設・改築主体と維持・管理主体の一体化による適正な道路整備
2	一般国道の管理の一元化	国道管理の責任所在の明確化、道路管理業務の効率化、渋滞対策等効果的な道路整備
3	首都圏の行政課題に対応する道路計画	首都圏全体を見据えた道路計画の作成、市町村や住民の意向を踏まえた道路計画や道路整備による効果的、効率的な社会基盤の整備
4	道路行政における行政改革効果	道路行政の企画立案部門におけるスケールメリットによる行革効果、道路管理・工事業務部門における道路の一体的管理による効率化等
国と都道府県の河川管理を一体的に実施することの効果		
5	主要河川の管理の一元化	河川管理者が区分されていることによる課題（河川改修の進捗や維持管理における程度差等）の解消、首都圏の産業特性に応じた水利用
6	流域一帯で総合的に取り組む河川管理	河川流域全体における雨水の貯留浸透の促進や保水遊水機能の確保 河川の水質問題に対し、事業所等の排水規制等を含めて総合的に対応
7	河川行政における行政改革効果	河川行政の企画立案部門におけるスケールメリットによる行革効果、河川管理・工事業務部門における河川の一体的管理による効率化等
他の行政分野との横断的な連携を図ることの効果		
8	道路・河川と連携したまちづくり	市町村と協力した、地域に応じた個性あるまちづくり、住民意向を反映させた地域づくり
9	河川と直結した海や水源の管理	海の水質問題や海岸侵食問題等に対する総合的な対策の実施 水源かん養等公益的機能の高い森林づくりの効果的な推進

10	災害対策への効果	河川氾濫や土砂崩れ等自然災害に対する総合的で一貫的な災害対策の実施
11	産業政策に配慮した道路整備	首都圏の産業集積を踏まえた道路などの基盤整備と企業誘致を、戦略的にリンクさせることによる効果的な産業政策
12	国直轄事業負担金にかかる問題の解消	限られた財源における他分野との優先度の斟酌等、総合的な判断の実施

■ 義務教育を中心とした教育行政分野

義務教育に係る国と都道府県の事務を一体的に実施することの効果		
1	地域の実情に応じた重点的かつ弾力的な学級編成・教職員配置の実施	地域の教育ニーズの義務教育への速やかな反映による不登校、引きこもり対策等の充実
2	住民の意見を踏まえた教育行政の展開	地方自治体の裁量と創意工夫による住民意見やニーズを反映した教育施策の展開
3	地域独自の教育人材を活用した義務教育の実施	地域づくりやまちづくり施策と一体となった教育活動等、地域に密着した多様性ある教育の実施。学童保育や外国語教育等への地域人材の活用
地域における教育行政を総合的に実施することの効果		
4	学校単位の枠組みを超えた連携・交流の活発化	小中、中高一貫校の取組みや高校と大学との連携、盲・ろう・養護学校と地域住民との交流等、連携・交流の取組みの活発化
5	大学の研究開発機能等、地域特性を活かした産・学・公連携の活発化	地域の研究機関の中核をなす大学の人材養成や研究開発等への支援等を通じた産・学・公連携の活性化

課題

◇ 産業振興・雇用対策分野

1	国と道州の産業政策間の「ねじれ」	国の外交、貿易等に係る政策の転換が、特定の道州や国内産業に打撃を与える場合は、国も一定程度、道州との連携と協調の責任を負うべき
2	道州内の地域間格差拡大の懸念	道州内において特定の基礎自治体や都市に人口や資本が集中する場合、産業発展の地域間格差がさらに拡大する懸念
3	現在の国の機能を区分することによる影響	少子化や高齢化の進展に伴い、若年者や高齢者の就業機会の拡大など、国全体としての対策が必要となるケースも考えられる
4	道州による小規模な基礎自治体に対する補完の問題	小規模な基礎自治体に対する補完のあり方や、道州による補完の範囲等について検討すべき

◇ 道路行政・河川行政分野

1	道州の区域を越える道路・河川の管理	道州間の効果的な連携の方法等について検討すべき
2	政令指定都市の区域内の道路・河川の管理	政令指定都市が現行制度と同様に一般国道や一級河川を管理する場合、道州による一元管理の例外が生じる
3	高速道路の扱い	都道府県の実質的な権限が及ばない自動車専用道路等の管理等に関する調整権限の道州への移譲について検討すべき
4	権原の扱い	国有財産が多く存することから、いわゆる権原との関係においても、国と道州の関係を整理検討すべき

◇ 義務教育を中心とした教育行政分野

1	教育行政に係る組織のあり方	教育委員会等、道州制の下における教育行政組織のあり方について検討すべき
2	義務教育に係る費用負担	国から地方自治体へ移譲する権限の範囲やそれに見合う税財源を保障する制度について、様々な角度から検討すべき
3	広域自治体から基礎自治体への権限移譲	条件の不利な地域における教員確保や人事など、基礎自治体相互の広域連携による対応や、道州が支援する仕組みが必要

◇ 各分野共通の課題

1	道州における住民自治	道州制における住民やNPO等団体との連携、住民自治の仕組みなどの検討が必要
2	道州から基礎自治体への権限・財源移譲	住民サービスの担い手としての重要性がさらに高まる基礎自治体の権限、財源、体制の強化が必要
3	道州における税財政制度	現行の税源配分方式の抜本的な見直しや、偏在性が少なく安定性ある地方税体系の構築、財政調整制度についての検討が必要
4	首都制度及び大都市制度の扱い	道州制における首都の扱いや大都市の扱いについての検討が必要
5	その他制度的課題	道州の議会のあり方、公務員の身分変更の仕組み等についての検討が必要