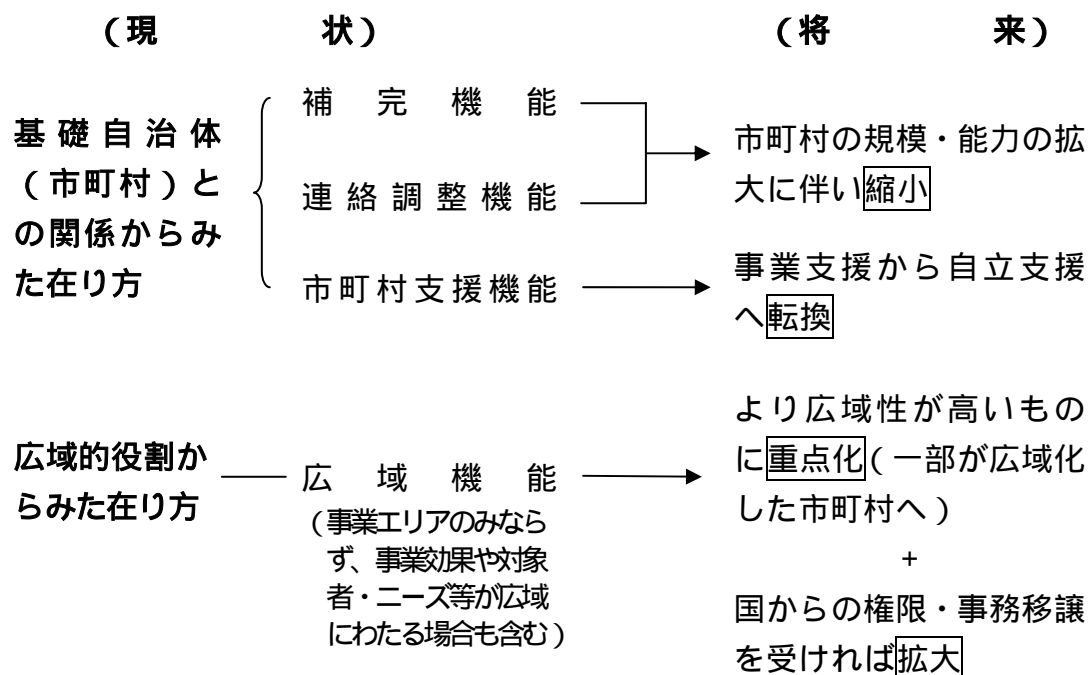


第7章 広域自治体（県）の在り方



基礎自治体(市町村)との関係からみた役割の在り方

～「市町村の自立支援」を重点に～

1 現状と課題

県は、第5章でみたように、()市町村がその規模・性質等から処理するに不適さない事務を処理するとともに(補完機能)、()財源、情報等様々な面で市町村の行政運営を支援している(支援機能)。さらに、()国と市町村や市町村間の連絡調整事務を実施している(連絡調整機能)。

今後、市町村合併の進展等による市町村の規模・能力の拡大に伴い、「県の補完機能」は徐々に縮小していくことが想定される(すべての市町村が自立した基盤を有することになれば大きく減ることになる)。

また、市町村の役割の拡大・変化を踏まえ、県の市町村への支援の在り方についても、これまでの事務事業の円滑な実施を目的とする支援から、市町村が自立した行財政運営を行えるような条件整備(政策能力向上等)の支援、すなわち「自立支援」に転換していくことが求められている。

なお、連絡調整機能については、市町村の自立性が高まればその分におい

ては、減少していくことが想定され、また、広域機能についても、一部は広域化した市町村に移ることが想定される。

2 市町村支援の在り方

(1) 自立の要素に応じた支援

市町村の「自立支援」にあたっては、前章で示した市町村が「自立した政策自治体」へ転換するための要素である「権限」、「財源」、「人間(人材)」の強化を支援することがその中心になると考えられる。それぞれの具体的項目について、愛知県の取組の現状と課題を整理すると以下のとおりである。

ア 権限の移譲等

| 項目 | 現状と課題 |
|---------------------|---|
| 権限移譲の推進 | <ul style="list-style-type: none"> ・15年11月に「県から市町村への権限移譲推進要綱」を策定し、市町村からの希望を尊重するとともに、パッケージ方式やステップアップ方式など新たな方式を取り入れた権限移譲を推進している。 ・平成16年4月1日現在で、従前の取組を含めて570事務を移譲済(このうち新要綱では38事務を移譲) ・当面は、要綱に基づき、さらなる権限移譲の拡大が必要である。 |
| 関与の縮小・廃止 | <ul style="list-style-type: none"> ・国の法令による国・県の市町村への関与(許認可、承認、同意、届出、報告、助言・勧告等)については、全国知事会「国の過剰関与等撤廃研究会」において、事例の整理や提言がなされた(16年7月)。 ・これを参考に、また、愛知県の実態や県の条例による関与等の実態を把握しつつ、必要に応じその縮小・廃止を図る必要がある。 |
| 法律・条例等による義務付けの緩和・廃止 | <ul style="list-style-type: none"> ・国の法令による義務付けの問題点については、上記と同様に全国知事会「国の過剰関与等撤廃研究会」において、事例の整理や提言がなされた(同)。 ・これを参考に、また、愛知県の実態や県の条例による義務付けの実態を把握しつつ、必要に応じその緩和・廃止を図る必要がある。 |
| 直接実施から取組促進へ | <ul style="list-style-type: none"> ・住民に身近な事務など本来市町村で実施することが望ましい事務で、県が実施しているものは相当数存在すると考えられる。 ・これらについて、法令等の権限を伴うものは権限移譲によるが、それ以外のものについては、以下の方向により、市町村の役割を拡大していくことが必要である。 |

| | |
|--|---|
| | <p>既に市町村も実施しているもの（二重行政）</p> <p>共同実施、又は市町村の取組を主体として県は後方支援か場合によっては撤退。</p> <p>市町村が実施していないもの</p> <p>情報・ノウハウや場合によっては財源を支援しながら、県の直接実施から市町村の実施支援への転換を図る。</p> |
|--|---|

イ 人材育成の支援

| 項目 | 現状と課題 |
|------------|--|
| 市町村職員研修の支援 | <ul style="list-style-type: none"> ・愛知県では、（財）愛知県市町村振興協会市町村研修センターにおいて、名古屋市を除く市町村が共同で職員研修を実施している。加えて、市町村単独でも様々な研修が実施されている。 ・市町村センターにおける研修に対しては、県は、運営や講師等の面で支援を行っている。 ・愛知県では昭和48年に市町村等職員実務研修生要綱を制定し、以後、継続的に市町村職員を研修生として受け入れている（平成16年度は38団体から53人を受入れ）。 ・今後も、県のもつ知識やノウハウが役立つ分野については、積極的に市町村職員の研修を支援していくことが必要である。 |
| 県職員の派遣 | <ul style="list-style-type: none"> ・県職員の派遣についても、昭和51年度から派遣要綱を設け、継続的に実施しており、特に最近では市町村合併に関する支援が増加していることもあり、拡大傾向にある（16年度は68人を派遣）。 ・市町村の現有体制では対応が難しい課題に対する支援が基本であるが、町村の総務部門への派遣では行財政運営全般についての助言役を果たしている場合もある（よろず相談）。 ・今後も市町村の要請に応じて県職員の派遣を積極的に行うとともに、特定課題の解決のみでなく、県職員のもつ知識・ノウハウが市町村に蓄積され、市町村の人材育成や行財政運営能力の向上に資するような取組が求められる。 ・さらには、派遣職員の気構えとして、場合によっては派遣先に骨を埋めるくらいの意欲をもって取り組むことが必要である。 |

ウ 情報・ノウハウ等に関する支援

| 項目 | 現状と課題 |
|----------------|---|
| 市町村への助言（相談） | <ul style="list-style-type: none"> ・各行政分野において、市町村への助言は県の重要な役割である。助言の中には、統一的な取扱いや詳細な事項など、指導的な要素が残るものも存在している。 ・市町村からの相談に関しても、案（選択肢等）をもつての相談から白紙の相談まで様々な実態が存在する。 ・助言については、市町村の主体的判断に資するような方法・内容にすること、相談についても、結論を（あるいは結論のみ）を回答するのではなく、考え方のプロセス（あるいは結論に合わせてプロセス）を回答し、市町村の知識・ノウハウの拡大につなげていくことが求められる。 ・ただし、これには市町村の側の意識の変革も求められる。 |
| 政策情報の提供（共有化） | <ul style="list-style-type: none"> ・市町村の場合、体系だった政策情報（制度情報等）の収集・蓄積が困難な場合が多い。 ・制度情報・事例情報等政策形成に必要な情報の入手はインターネットの普及により以前と比べ格段に容易になったものの、提供されていないものがあったり、提供されている場合も情報量にばらつきがあったり、体系的な情報になっていない場合が存在する。 ・県は、分野ごとに詳細かつ体系的な制度等の政策情報を保有しており、また、それらを分かりやすく整理した情報（議会参考資料等）を有しているが、それらは各担当課室が専有しており、県庁内でも共有化されていない。 ・また、県のホームページでの情報提供は、県民へのお知らせという側面が強く、県民等の政策づくりを支援する内容とはなっていない（市町村も同様。全国的には政策情報を意識して提供している県・市町村も存在する）。 ・県から市町村への調査・照会について、そのとりまとめ結果をバックしていないケースも存在する。 ・市町村への調査等について、とりまとめ結果を市町村に提供するのは当然であるが、県の保有する政策情報について、広く市町村との共有化を図ることが必要である。 |
| 市町村の共同取組の支援・誘導 | <ul style="list-style-type: none"> ・現在の市町村の共同取組の例としては、 一部事務組合・広域連合による事務の共同処理 市長会、町村会における情報交換や要望、研修等 |

| | |
|--|--|
| | <p>市町村研修センターにおける共同研修 各地域における任意の情報交換会、勉強会等 などが挙げられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・しかし、多くの分野において、単独の市町村で実施が困難な事務について、県が補完事務として実施したり、市町村が実施する場合も県が深く支援・関与しているのが実態である。 ・こうしたものの中には、課題を共有する市町村が共同で実施した方が、実情に応じた取組が進むものも存在する。 ・今後、市町村の自立性の向上という観点からも、市町村に共通する課題については、市町村共同で解決を図ることや、県が補完事務・支援事務として実施しているものについて、市町村の共同取組に転換していくことが必要である。 ・また、県としても、そうした市町村の共同取組を積極的にコーディネートしていくことが求められる。 |
|--|--|

エ 財政の自立強化支援

| 項目 | 現状と課題 |
|-------------------------------|--|
| 市町村税 財政制度の 改革 | <ul style="list-style-type: none"> ・財源については、受益と負担の一致、自主性の向上という点から国から地方（県・市町村）への税源移譲が必要である。ただし、財政制度はほとんどが法律で定まっており、市町村で取り組める事項は、要望など極めて限られている。 ・現在、三位一体改革など、国と地方の税財政の在り方が議論されているが、市町村の税財政制度については必ずしも十分な議論がなされているとは言えず、今後、その在り方について、県・市町村が共同して研究・提言していくことが必要である。 |
| 現行制度 における財 政の自立性 の強化 | <ul style="list-style-type: none"> ・現行制度で認められている課税自主権について、市町村の自主的取組を支援することや、県の単独補助金について、統合化などその自主性を高めることなど、現行の制度において、市町村の自立性の拡大を支援していくことが必要である。 |

(2) 市町村の規模・能力に応じた支援

愛知県内においても、人口や財政規模、行政運営の状況など、市町村の実態は極めて多様である。これらの多様な市町村に対し、一律的な方法での支援は効果的ではなく、市町村の実態、特に自立度の段階に応じて、支援方法を重点化していくことが求められる。

表5 自立度の段階ごとの支援方法の例

| | 要件 | 重点となる支援方法 |
|---------|---|---|
| 自立拡大市町村 | 既に自立しているか自立可能な条件（人口規模等）を有している市町村 | 権限等の拡大、情報の共有化、ノウハウの伝授、専門能力の向上支援 |
| 自立促進市町村 | 又は に該当しない一般的な市町村 | 人材育成の支援、規模・能力の向上に応じた権限等の拡大、助言・情報提供、市町村の共同取組のコーディネート |
| 要補完町村 | 人口規模、財政力ともに極めて小さく、合併してもなお自立のための課題が大きい町村 | 周辺市による水平補完、県による垂直補完、県と町村による広域連合などの検討 |

また、段階的な方法では実効が上がらない場合においては、市町村の役割と考えられる事務については、規模・能力に関わらずすべてを一旦市町村に移した上で、現段階では市町村が実施できない事務については、市町村が県に委託する方式とするなど、より大胆な手法を取り入れることも必要である。

3 市町村の自立支援に向けた県の取組（提言）

- * 県の市町村支援の在り方を全体的に見直し、「自立支援型」への転換を県庁全体で統一的・計画的に推進するため「市町村の自立支援プログラム」を作成する。
- * 自立した行財政運営を可能にする規模という視点をもちつつ、引き続き「市町村の自主的な合併」を推進する。
- * 市町村同士による共同の取組を支援・誘導する。
- * 県から市町村へのさらなる権限移譲を推進するとともに、県の市町村への関与の縮小を図る。
- * 政令指定都市（名古屋市）に対しても、現行の政令指定都市制度のもとで、「一層の権限移譲と関与の縮小」等を図る。
- * 県と市町村の二重行政の整理を含め、市町村に委ねた方がよいものについて、メルクマールを整備しつつ、市町村が主体となった取組に移行する。
- * 「法務能力などの専門能力」、「実務上のノウハウ」、「政策形成能力」など自立した行財政運営に必要な市町村の能力向上を支援する。
 - ・ 自立能力の向上に重点を置いた職員研修・職員派遣

・県・市町村における「政策情報の共有化（ネットワーク化）」等
* 合併してもなお自立が困難な町村については、 周辺の市による補完（水平補完） 従来と同様の県による補完（垂直補完） 県と町村による広域連合など、地域の実情に応じた最も適切な方策を検討し支援を図る。

「決定」と「実施」の権限からみた県の在り方

～「事務執行主体」から「総合行政・地域経営主体」へ～

1 現状と課題

県は第5章でみたように、非常に幅広い分野の事務事業を実施しているものの、その現状には、

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

等の問題を有している。

これを、「決定」と「実施」という観点からみると、県は、法令等により決定権限が制約され、主に実施主体としての役割が強いとともに、実施権限についても、一部は国に留保されていると捉えることができる。

今後は、「地域のことは地域で決める」という基本原則のもとで、県の役割についても、()主に分野ごとの事務の執行を中心とする「事務執行主体」から、()分野横断的に地域の課題に応じた政策づくりや総合的な行政サービスを担う「総合行政主体」、さらには、()民間など関係主体と連携・協働しながら、資金、人材、情報など地域の資源を有効に活用して主体的に地域の発展をめざす「地域経営主体」への転換が求められる。

(総合行政の施策例)

- * 産業、雇用、教育、NPO活動、コミュニティビジネスなどを組み合わせた「総合産業雇用政策」の推進
- * 水資源開発・管理、森林整備、環境、防災、河川管理等を総合化した「流域単位の国土保全」の推進

2 決定と実施の権限・機能の拡大

(1) 権限

今後、県が「総合行政・地域経営主体」として求められる役割を果たすためには、「決定」及び「実施」の両面における権限・機能を拡大させていくことが必要である。それらの要素としては、「権限(事務の実施権限)」、「財源」、「組織・体制」、「人材」等が挙げられる。

このうち「権限」については、そもそも事務の実施権限が県に備わっているのかという問題、備わっている場合においても事務を実施するに当たっての自由度は十分かという問題(「法令の基準や国の関与」)があり、それぞれについて課題を有している。

さらに、根本的に、「法令による事務事業の義務付け」の問題が存在する。法令により義務付けられれば、仮に、時代の変化によって必要性が薄れた事務や地域の実情に合わない事務があっても、実施しない(あるいは他のより効果的な事務に換える)という自由は無い。

地方自治体の自治事務でありながら、法令で義務付けるのは地方分権の理念からみて適切かという根本的問題とともに、中には、計画の策定など、全国統一的な実施を義務付ける必要性が認められないものも多く存在しており、早急な見直しが求められる。

なお、権限移譲や関与の縮小、法令の義務付けの問題については、全国知事会でも取組を行っている。

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

(主な権限移譲の要望項目)

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

(主な関与の見直し要望項目)

- ・ 保健所長の医師資格要件の見直し
- ・ 都市計画の区域区分等の決定・変更等に係る農林水産大臣との協議

- ・都道府県道の認定に当たっての国土交通大臣との協議
- ・公営住宅の用途廃止についての国土交通大臣の承認 等

* これらの項目の多くは、第1次地方分権改革においても地方分権推進委員会に対して移譲等を要望したが、計画に反映されなかった項目である。その際、移譲等は適切でないとする国の主張の多くは、

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

というものであった。

* 権限移譲や関与の縮小については、引き続き、地方分権改革推進会議などでも議論されたが、一部を除き成果は挙がっていない。

* また、全国知事会では「国の過剰関与等撤廃研究会」を設置して、問題事例等の調査・検討を行い、国に対し、権限移譲や関与の縮小、義務付けの廃止・緩和等に関する具体的な提言を行った（16年7月）

（2）財源

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

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

現在三位一体改革が進められているところであるが、地域における税収と地域で支出される額には大きな乖離があることから、三位一体改革等を通じ、「受益と負担」の関係が明確になるよう、引き続き税源移譲を中心に地方税財政制度の改革を求めていくことが必要である。

（3）組織・体制及び人材

「組織・体制」や「人材」についても、縦割りの事務の執行を中心とする体制から、分野横断的な課題や取組への対応、地域の実情を踏まえた政策形成という方向で変革が必要である（愛知県でも既に部局を超えた「特別チーム」の設置などを実施）。

特に、県が今後「地域経営主体」としての役割を果たすためには、「脱お役所化」とも言える、これまでの行政の枠に捉われない大胆な組織及び人材の改革が求められる。

3 総合行政・地域経営主体に向けた当面の取組（提言）

- * 国からの一層の権限移譲や関与の縮小に向けて、引き続き県単独や都道府県共同で提言・要望を行うとともに、構造改革特区や地域再生構想の制度の活用を図る。
- * 人口規模等が大きい県に、より多くの権限を移譲する制度として新たに提案する「特別県制度」に取り組む。
- * 都道府県が加入する広域連合に認められている国の行政機関への権限移譲の要請規定（地方自治法第291条の2第4項）に準じて、都道府県にも同様の要請ができる旨の規定の整備を働きかける。
- * 「法令の義務付け規定」による問題を整理し、不必要な義務付け規定について他府県とも共同して廃止・緩和等を働きかけるとともに、分権型の法体系の在り方について、国家的視点から根本的に検討する機関の設置を国に提言する。
- * 「政策形成のためのシンクタンク機能」の強化や、新たな役割に対応した県庁組織・体制の抜本的改革を推進する。
- * 望ましい地方税財政制度の実現に向けて、本県としても情報発信を行いつつ、地方共同での取組を促進する。

広域的役割からみた県の在り方

～ 「地域課題に応じた広域連携」とともに

「世界を視野に入れた地域戦略」を～

1 現状と課題

県は広域自治体として、県内において市町村域を越える政策の立案や広域事務の執行を担うとともに、交通、環境、防災、水資源など県境を越えた地域課題について、関係県や国などと連携・協力し、場合によっては競争しながら、その解決に努めている。

広域的役割からみると、県は、今後、合併による基礎自治体の広域化に伴ってその機能の一部が基礎自治体に移ると想定されるものの、より広域性が高いものに「重点化」しながら、引き続き主要な役割を果たしていくものと考えられる。

特に、社会・経済活動の変化に伴い、県境を越えた地域課題がますます増加・多様化することが見込まれることから、関係県等との連携を強化しつつ、その対応に力を入れていくことが求められる。また、県際地域の一体的な地

域づくりの強化も必要である。

さらに、近年、経済・社会のグローバル化の進展から、世界との交流・競争の活発化に伴う新たな広域課題も顕在化していることから、それらに対応し、「世界を視野に入れた地域戦略」を担う主体として、主導的な役割を果たすことが求められる。

2 県境を越えた地域課題への対応

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

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

こうした県境を越えた地域課題に対しては、

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

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

また、広域連携の取組のうち主要なものについて、県庁関係課への調査結果に基づき問題点等を整理すると次のものが挙げられる（詳しくは資料編参照）。

- () 各課題とも、広域行政組織が直接の目的とする事項については、現在の取組は概ね有効に機能していると思われる。
- () ただし、現在の広域的取組の多くは、鉄道計画、道路整備など特定された範囲に対応するものであり、望ましい交通ネットワークなど、より

総合的な観点からの取組は必ずしも十分とは言えない。

()個別課題ごとの取組は、各県の方向性が一致する課題については機能しやすいが、利害が対立したり、競争関係にある課題については対応が難しい。

()基本的には各県が対等の関係での取組であるため、各県のバランスを重視せざるを得ず、必ずしも最適な取組にならない場合がある。

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

これらの問題に対応しつつ、今後も広域連携の一層の拡大・強化を図ることが必要である。

3 県際地域の一体的な地域づくり

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

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

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

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

さらに、県際地域は、県庁から距離的に遠い場合が多く、県庁主導では、実情の把握や意思決定に時間を要するケースもありうる。県庁内においても思い切った分権を進め、地域の実情を踏まえた自主的な取組が可能な体制を検討することも必要である。県際連携の取組についても、本庁主導ではなく、地域の実情をよく知った県事務所が主体になることにより、その進展・充実が期待できる。

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

4 世界を視野に入れた地域戦略

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

これには、()海外からの人や資本の流入に伴う地域的問題（多文化共生等）や、()世界の動きが地域の生活、産業、雇用等に直接影響を及ぼすことによる問題、さらには、()世界的な地域間競争への対応などが挙げられる。

このうち()については、具体的には、「空港など国際交通ネットワークの強化」、「世界的な産業クラスターの形成」、「世界的な学術・研究開発機能の強化」、「外国人観光の振興」などである。これらに関しては、空港や観光など既に広域的に連携した取組が進んでいるものもあるが、産業や研究開発機能など各県ごとの競争意識が非常に強いものも存在する。

今後、世界的な競争を視野に入れた場合、各県ごとの取組では、規模・内容において必ずしも十分なものは期待できず、経済圏を同一にする地域での連携・協力をさらに強化し、「広域的視点に立った役割分担と選択・集中」が不可欠であると考えられる。

5 広域連携・地域戦略強化に向けた当面の取組（提言）

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