

断することとなり、警察の有機的活動に障害をもたらすだけでなく、財政的にも不経済となるというのが、当時の政府の説明であった。実際には、厳しい財政事情にある現在、政令指定都市の側は特別市化を積極的に望んでいないという見方もある。また、政令指定都市が特別市のようなかたちで独立した場合には、政令指定都市以外の区域との間の資源・所得の再配分・再分配をどのように図っていくのかという問題も生じる。

【行政区について】

政令指定都市の行政区は、法的には市長の権限に属する事務を分掌させるための行政区画にすぎない。そこで、政令指定都市では、地域振興に関する権限や住民に身近な事項の許可権限など一定の権限の区長への委任、各区の判断で自由に使える自主事業費の創設や区による予算要求の試行など、様々な工夫によって、市長権限を区長に分散することにより、行政区の機能強化を推進している。住民自治を重視する観点からの行政区の機能強化策は、地方分権の理念に沿った取組といえる。こうした動きはみられるものの、行政区を市として独立させ政令指定都市を解体することまでの議論は、基礎的自治体の重要性を唱える意義はあろうが現実的ではないというのが、研究会での意見交換における政令指定都市側の見解である。政令指定都市の指定基準ともなる人口が、そもそも基礎的自治体という意味で適切な規模なのかという問題とも関連するが、特例市の要件とされている人口20万を超える行政区があることについても考えなければならない課題であろう。

③ 税財源の配分のあり方について

都道府県と政令指定都市との関係や、政令指定都市制度を議論する場合に、権限配分だけでなく、税財源をどうするかは重要な課題である。現行制度上は、政令指定都市の税財源については、道路関係の譲与税が配分されることや、宝くじの発行団体になるほかは特段の措置はされず、その行政需要の大部分が地方交付税で措置されているのが実態である。政令指定都市側では、これでは膨大な大都市の財政需要に応じるには不十分として、かねてから府県税の配分や地方交付税制度の改革を国へ要望してきた。政令指定都市との意見交換においても、権限移譲には財源措置が絶対条件である点が強調されたところである。

都道府県から政令指定都市への権限移譲の問題を議論していく際には、税財源の配分の問題も併せて考えていく必要がある。

(2) 市町村の態様に応じた多様な関係

【基礎的自治体の態様による都道府県の役割】

規模の大きな市町村の多い都市部の都道府県ではその役割の空洞化が指摘される一方で、中山間地などの小規模な市町村が多い都道府県ではその期待される役割が今後ますます大きくなっていく可能性がある。人口の多い都道府県では、政令指定都市をはじめ、中核市、特例市といった都道府県の権限を特例的に担っていく行財政能力の高い都市が増えてくる。一方、小規模な市町村が多い都道府県では、中山間地や離島の市町村など、合併の進展後

も「基礎的自治体として期待される役割を担うことが、財政事情その他の総合的な事情から困難となる」(第27次地方制度調査会「審議事項」)小規模市町村が存在することが考えられる。小規模市町村への対応については、第27次地方制度調査会に「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」も提出され、「内部団体移行方式」などいくつかの方策が議論されているところであり、その一つとして都道府県による補完が考えられている。基礎的自治体を強化するという視点からは、政令指定都市だけでなく、一定規模以上の都市に対しては権限移譲を進めて都道府県の役割を相対的に縮小していき、一方で、小規模市町村に対して、その要請に応じて補完機能を高める方向で都道府県の役割をシフトしていく方向に変らざるを得ない。

市町村が自ら処理することができる仕事の範囲は、その規模や能力により様々である。2002年(平成14年)11月の「三重県の分権型社会を推進する懇話会」の提言では、市町村を「自立市町村」「自立促進市町村」「自立困難市町村」と三つの類型に区分し、「自立困難市町村」に対しては、「本来的に市町村が担う事務」を都道府県が補完し、「自立促進市町村」に対しては、「規模・能力に応じて」事務を移譲することとしている。合併が進んだとしても、市町村の状況が多様である限り、都道府県の役割は一律の基準で定まるものではなく、広域機能と連絡調整機能は、市町村の態様により変化することなく果たしていくべき都道府県の役割として位置付けられるが、補完機能は市町村の規模・能力によって濃淡が生じてくる。例えば、森林保全や災害時における対応など広域的な視点を要する仕事については、広域的自治体として都道府県が果たす役割に変化はないが、高度な技術を伴うものやかなりのコストを要する行政サービスについては、各市町村で担える仕事の範囲が様々となる。その場合、それぞれの市町村が担える仕事の範囲に応じて、都道府県が補完的に担っていく仕事の範囲も変化することになり、そうした補完的な機能に関する領域については、地域の実情に応じたかたちで都道府県がその役割を果たしていく方向で進むことになる。特に、神奈川においては、政令指定都市、中核市及び特例市という行財政能力が高い都市や全国的にみれば比較的財政基盤の強い市町村が多いが、その規模・能力も多様なため、この点における県の機能・役割については、市町村に応じた多様なあり方が想定されるとともに、補完機能のうちでもより高度、専門的な課題への対応が主になるものと思われる。

【新たな仕組みの構築】

都道府県が市町村の態様に応じて多様な役割を果たすに当たっては、規模、能力などが同条件の市町村に対してバランスを欠くことがないように、ある程度の類型化が必要であろう。また、国から地方へ事務事業をバックで移譲し、その中身をどう分担するかは都道府県と市町村の個々の協議で決めるという制度も考えられてよいだろう。その場合、国の法令によって一律的に制度設計するのではなく、市町村の側の申し出に基づいて、地域が選択できるような仕組みとすることこそ、地方分権の理念に則したものと考える。

このような仕組みを構築していくためには、国に対してさらなる制度改革を求めると同時に、都道府県と市町村それぞれがどのような責任を持ち、どう協力連携していくかということについて、十分な議論を尽くしていくことが不可欠である。さきに述べたとおり、神奈川県では県・市町村間行財政システム改革推進協議会などですでに先進的な取組がな

されている。地方自治法に基づく事務処理の特例による権限移譲に関する実質的な協議も、この協議会で行われてきた。県から市町村への権限移譲のみではなく、県と市町村の適正な役割分担に資する議論が求められる今、このような場をさらに活用していくことが期待される場所である。

都道府県と市町村とが、地域の実情を踏まえた協議に基づいて、適正な役割分担のもとで仕事を分任していく。そのようにして構築された多様な都道府県と市町村の関係を通して、都道府県と市町村トータルとして総合的に地域のニーズに応え、住民サービスの最適化を図るべきである。

【小規模市町村との関係】

さきに述べたとおり、第27次地方制度調査会等において、小規模市町村に対する都道府県の補完等が検討されている。市町村が基礎的自治体としての行財政能力を高めるための手法として市町村合併が有力視され、それを推進する方向での取組が各方面で行われている。合併はあくまでも当該地域の住民の合意のもとでの自主的なものであることを基本とすべきことはいうまでもない。都道府県による合併への支援も、市町村の自立性を尊重するものでなければならない。しかし、国・地方を通じた厳しい財政状況のなかで、効率的な行政運営が避けられないことも事実である。小規模自治体への交付税優遇措置の見直しが見込まれることを考えると、財政力も含め人的・物的資源をいかに有効に活用するかが、持続可能な地域社会を構築していくうえでの重要課題となってくる。特に非都市部においては、下水道整備、消防、廃棄物処理など、小規模な市町村のみでは対応が困難な行政サービスについては、都道府県の役割への期待は大きなものとなるだろう。

ただ、全国的にみても行財政能力の高い市町村で構成される神奈川県の場合には、市町村への補完機能は、県全体からみると大きな位置を占めないであろう。

4 国との関係

【国からのさらなる権限移譲の推進】

地方分権一括法に結実された第一次分権改革では、国から都道府県への権限移譲は必ずしも十分ではなかった。都道府県の区域で完結するものについては可能な限り都道府県の権限とすることが、次の分権改革の課題である。地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」で示されたとおり、早期に実現の見通しが立っているものもあるが、中長期的に検討するという位置付けのものも多く残されている。また、4haを超える農地転用許可や商工会議所設立認可、バス事業に係る許可、地方労働委員会への規則制定権の付与等、全国知事会などを通して移譲要望されているにもかかわらず具体的な動きがみられないものもある。具体的な実現が見込まれる例としては、高齢者・障害者に係る職業紹介については2003年(平成15年)1月の通常国会に法案が提出され、都道府県の事業参入が認められることになった。雇用のセイフティネット構築のためには、地域の実情に応じて対応できる自治体への移譲が適当と判断された結果である。このように地域が主体的に担うことで総合的な行政サービスの向上が期待できるものについては、さらなる移譲が求め