

包括的コメント

国民健康保険事業の少なくとも一部に都道府県が関与することは、経済理論的にも地方分権の本来の考え方に照らしても十分検討に値すると考えられる。ただし議論すべき点は多く、容易にそうなるというわけでもない。また、都道府県のあり方は報告者から見て揺れており、今後の地方自治制度の帰趨を決める重要なポイントである。それによって、国保への都道府県の関与もすべきでない、する場合には限定的か全面的か、という選択が決まってくることになる。

1. 国保としての最適人口規模はあるか

1) 保険事業には以下の理由で規模の経済性があり、あまりに狭域の地域では保険事業は成り立ちにくい

- ① 保険財政として安定する
- ② 保険の事務コストの規模の経済性がある
- ③ 医療圏としての自己完結性がある

2) 規模が大きくなりすぎることによるコスト増因は、大きいものではあまり見あたらない。

3) 現実に大規模自治体ほど医療費が高い傾向はあるが、これは保険事業の規模の経済性の問題ではなく、医療サービスの量と質に関するものと考えられる（したがって、医療圏と大きく乖離した保険の地域単位は問題が多いということにもなる）

4) 介護保険でも同じ問題があり、市町村単位での導入についてはさまざまな議論があった

5) 国民健康保険の成り立ちとして、「共同体としての地域住民の連帯感を基礎とした相互扶助制度」であることから、なんらかの共同体が意識される「地域」を単位とすることがひとまず考えられる

国保事業は規模の経済性があり、広域化の方向性は必要である。ただし、規模の不経済はあまりないので、どれくらいが最適であるということはいいにくい。都道府県であればさまざまな条件は満たされる（県内に複数の医療圏があるとして、そのなかでの医療サービスの水準が著しく異ならないとして）。

2. 保険料の徴収

1) 仮に都道府県が国保財政の運営主体であるとして、いちばんネックになるのは、保険料の徴収である。徴収事務を都道府県が直接することは無理であり、市町村に委ねるとなると、徴収者と財政運営の責任者が異なるのは制度設計としてはやりにくい。

2) 現在、地方税でも徴収率が低下しており、県単位での一部事務組合で市町村税の滞納整理を行うという方向が茨城県（実施済み）と三重県（実施に向けての準備中）であり、これが参考になる。

3) 滞納整理のみを広域団体でやるということであれば、徴収率の著しい低下は防げるし、今よりも向上する可能性もある。

4) 保険料の徴収がきちんとできていることは制度維持の絶対条件であり、危険水域に達しつつある。

3. 小規模町村の課題とポスト合併特例法の方向性

1) 現在、市町村合併が進められているが、そのときの本来の目的は、権能と規模のアンバランスの解消である。

- 2)国保についても同様の問題が出ている（専任者の数、レセプトの点検の困難等）
- 3)保険事業としての健全性は、地域社会の年齢分布や地域経済の持続可能性によるところが多く、小規模町村の多くはまさにその点に課題を抱えている。
- 4)現在、第27次地方制度調査会では、いわゆる西尾私案を軸にポスト合併特例法の小規模町村のあり方について、制度改正の議論が継続中である。
- 5)内部団体移行方式と事務配分特例方式の2案があり、事務配分特例方式であれば、都道府県が市町村行政に関与するという方向性であるが、内部団体移行方式ではその方向性ではない。
- 6)内部団体移行方式で行くとしてその人口規模が相当規模になれば、国保再編の問題はひとまず先送りしていいということになるだろうが、いまのところはそこまでは期待できないのではないか。

4. 国民健康保険への都道府県の関与

- 1)都道府県は法的には広域機能、連絡調整機能、補完機能をもっていると規定されている。
- 2)地方分権改革は、国から地方へ、都道府県から市町村への事務移管を通じて、地方自治における補完性の原則を徹底させようという方向性であるが、なかには市町村から都道府県へ、都道府県から国への逆方向への事務移管があってもいいという原則は、地方分権推進委員会や地方分権改革推進会議でもされている。
- 3)分権改革は、権能を明確に分担して、責任体制をはっきりさせることであって、国か地方へ移管させることでは必ずしもない。
- 4)都道府県には、都道府県税を通じた県内地域格差の是正という役割も、あまり注目されないが大きいものがある。
- 5)以上をつなぎ合わせれば、国民健康保険の都道府県への少なくとも一部移管という方向は、けっしてあり得ないわけではない。ただし、現実的に利害得失も多く、最終的には事務配分の問題としての国の決断ということになる。

5. 都道府県改革の選択肢と国民健康保険

- 1)今後、都道府県改革が、地方制度改革の焦点となることは間違いがない。そのときに、焦点となるのは、都道府県が自治体純化路線を強化していくのか、国の執行機関という側面を半分持った中間段階の団体という性格でむしろ考えていくのかが、道州制を考えるときにもポイントとなる。
- 2)都道府県が自治体純化路線を取るならば、都道府県はどんどん市町村の仕事に関与することができるので、国保事業を丸ごと請け負うことも可能である。その反面、都道府県が中間段階の団体ということであるならば、国保事業への関与も、補完性の原則に則って注意深くすべきである。
- 3)西尾私案の内部団体移行方式と事務配分特例方式も、都道府県の性格付けと大きく関係がある。後者であれば国民健康保険を都道府県の事務と位置づけることもできるが、前者であればそれは難しく、保険財政の安定という観点等に絞って補完性の原則から都道府県の関与が行われるという形になる。

以上は、国民健康保険を地域の相互扶助の仕組みとみなし、その役割を都道府県と市町村でどのように分担するかを考えてきたが、nationwide な社会保障制度とみなしたときには、むしろ国の制度という位置づけになる。この点も論点としては当然あり得る。

今日における

都道府県制度改革の重要性

——第二十七次地方制度調査会の議論を中心に——

関西学院大学教授 小西 砂千夫

1 市町村合併と都道府県改革の違い

市町村合併の次は都道府県合併ないしは道州制ではないかといわれる。それ自体は間違いないであるとは思わないが、都道府県という定着した制度を改革する以上、しっかりとした理念とめざすべき社会像が必要となる。都道府県の改革は必要であるとしても、市町村合併の延長線上に語られるべき内容ではないと筆者は考えている。

小泉内閣の「聖域なき構造改革」という言い方は、タブーを恐れずに既得権にこだわらずに変化させるという意気込みを謳ったものとしては、力強いコピーではあるが、きちんとした制度設計の思想がなければ空論となる二律背反の側面がある。構造改革という以上、建物の土台を変えることをいうのだから、下手に土台を変えれば何もかも崩れることは十分にあり得る。ともかく変えればよいというものではなく、何をどう変えればよいかの正確な見通しをなければ構造改革ではない。その意味で、都道府県改革についても、きちんとした見通しが必要となる。

市町村合併についても、なぜ必要なのかの理念がないという批判はいまなお大きい。しかし、筆者としてはその理念はあると考える。確かに、現行特例法に平成十七年三月までという期限を切ったことや、市町村数を千にするという目標数を掲げたことは、いわば政治目標であって、それ自体何かしつかりとした理念に裏付けられたものではない。現実に進んでいるどんな市町村合併もすべて成功するとは言い切れないにせよ、いま合併を推進する理由は比較的はつきりしたものがある。

市町村合併は行政体制整備といわれるように、市町村が担っている権限にふさわしい役所組織を体制として整備するものである。つまり、権限と組織のアンバランスを解消するためのものと考えるべきである。明治の大合併は市町村制が発足したことで、昭和の大合併は戦後改革で市町村を優先とする地方自治制度が急速に導入されたことが、それぞれ契機となって進んだ。平成の大合併については、分権化の流れによって権限が拡大し、その一方で、過疎化の進展によって組織が大きくならないことによる。昭和の大合併で達成された権

限と組織のバランスが、過疎化と市町村自治の充実によって大きく崩れている。今日の合併推進はそれを解消するための政策であり、市町村優先の原則という地方自治の大原則を遵守するための政策である。

ただし、西尾私案になると、市町村優先の原則から半歩でる感がある。とりわけ小規模町村の権限を都道府県に移譲する事務配分特例方式は、都道府県が生活行政にかかわることであるので、市町村優先とはいえない。したがって自主的合併は従来の地方自治の原則に忠実な改革であるが、西尾私案になると市町村の権限を實質的に縮小する方向であるので原則からはずれざる。大きくいえば戦後の自治を超える改革といえる。

それでは都道府県改革はどうかといえば、都道府県については、常にその性格が曖昧なものと考えられてきたことから、それを明確にしようとする戦後的な自治の枠組みを超える改革ということになる。曖昧ゆえに常に都道府県改革は粗上にあげられる、しかしその影響の大きさから、ほとんど改革は進まないという経緯を歩んできた印象がある。

第二十七次地方制度調査会は、都道府県制度に関する改革の論点として、都道府県の自主的な合併の枠組みの他、いわゆる道州制のあり方についても取り上げ、「都道府県の将来像の一つの選択肢として、いわゆる「道州制（ブロック単位の広域行政体）」を検討するべきか。この場合、国の立場から地方の行政の仕組み等を構築するという観点と、地方の立場から規模能力を拡充する等の観点とがあるが、このことについてどう考えるべきか」

「都道府県合併や道州制の導入には、国の権限をお

ろしていく受け皿の整備という側面も有するが、国の出先機関が持っている事務権限について、国と地方公共団体間の經由機能については廃止し、それ以外の機能については、合併後の都道府県または道州に移管するべきではないか」としている。平成十五年四月三十日の同調査会の中間報告では、都道府県合併・道州制等については、まず現在は個別法でしか対応できない自主的な都道府県合併について、その規定を確立する必要があるとしている。一方、道州制のあり方としては「わが国の国・地方を通ずる行政体制の根幹にかかわる問題であることから、今後、そのあり方について幅広く論議を行い、国民的なコンセンサスの形成といったことも含めて検討を進めるべきである」と述べるにとどまっている。また道州制移行の前段として「道州制の導入に際しては、一定の国の地方支分部局の機能を道州に移譲することが前提となるべきであり、まず地方支分部局の管轄区域の見直し・統合等について当面の課題として取り組むべきである。また、都道府県合併等により、道州に移行する条件が整った団体を先行的に道州に移行させることもあり得る」としている。

2 圏域拡大という意味での 都道府県制度改革

都道府県は法的には広域機能、連絡調整機能、補完機能を持つていて規定されている。市町村の規模が大きくなり、自ら大きな権能を担えるようになったときには、市町村に対する補完機能は当然低下するので連絡調整機能にウエイトが移ることになる。それだけに、市町村合併が進めば、都道府県の権能は縮小されると指摘されるわけである。確かに、県内に政令指定都市がたたくさんできれば補完機能は相当縮小するし、県内の市町村数が少なくなれば連絡調整機能も小さくなる。ただし、それほどの規模で市町村合併が進むかどうかは現時点では不透明であり、ポスト市町村合併は直ちに都道府県改革となるまでの緊急性はないと思われる。

都道府県制度改革については、圏域を広げるべきであるという点と、国との関係など権能のあり方を見直すべきという点の両方がある。たとえば、西尾勝教授（国際基督教大学）は、都道府県は地方税によってサービス提供することで、県内各地域に対して再分配機能を果たしていることに注目して、今後は都道府県だけではなく地域全体でそのような機能を果たしていくべきではないかという考え方を表明している（第二十七次地方制度調査会第十六回専門小委員会での発言）。それは、圏域を広げることそのもののメリットの一つを指摘したものと受け止められる。

都道府県制度改革については、職員の数を引き下げ、ハコモノの重複立地を避けるなどの行政改革の観点から、合併を進め圏域を広げるべきであ

るといふ意見がある。この点は市町村合併においても主要な推進理由としてあげられる。筆者は、市町村合併は権限と組織のバランスの回復と考えるべきであるとして述べたが、一般的には財政支出の効率化の方が主たる理由と考えられている。それだけに都道府県合併や、場合によっては都道府県と政令指定都市との合併（大阪でいえば、府市合併による大阪都構想にあたる）についても、重複行政の簡素化などの効率化の観点が強調される。ただし、重複行政の解消やハコモノの効率化などは、基本的には合併ではなく広域連合等の広域行政で対応すべきことである。合併をめざすのは、それにふさわしい組織を獲得する必要があるときであって、行政効率化という観点だけで都道府県の圏域拡大を考えるのは妥当ではないし、現実にもそのように考えても実行の大義名分が立ちにくい。

市町村合併の場合には、行政組織として権限に対して組織が小さすぎるのがポイントであった。都道府県においても組織の規模は相当異なり、権限にふさわしい組織という点では、同じ問題がないわけではない。それでも、問題は市町村合併ほどには深刻ではないだろう。

むしろ機能的にみて、都道府県の広域が必要であるという考え方は有力である。地方制度調査会中間報告は、広域機能として「高度なインフラの整備、経済産業活動の活性化、雇用対策、国土の保全、環境の保全等の機能」を例示しているが、このような機能を十分に果たそうとすると、物流とか交通の流れや、地形や水系についてそれなりに完結している圏域があつて、その圏域内ではある種の運命共同体となつていなければならない。

政区画とすべきである。筆者らが関西の財界団体で研究した成果によると、トラックなどの物流体系は、いわゆる道州制で考えられているような地域区分のなかで、おおむね自己完結型であることが確認された（無論、すべてがきれいに区分できるわけではなく、複数の圏域に属してボーダーとなる県や、単立の形を取る県は存在する）。

以上のように、都道府県の圏域を拡大すべきという理由は、単なる効率化の議論ならば広域行政で対応することもできるが、基本的には経済状況の変化に伴った圏域の合理化に求めるべきである。その場合には、都道府県合併を進めるべきであるという議論に落ち着く。道州制という言葉の内容は広範囲であり、単純合併をも含める場合もあり注意が必要だが、圏域拡大の必要性には自主的合併で対応すべしということなら、道州制の意味での都道府県制度の改革はさしあたって必要がないということになる。

北東北三県で進められているように、研修制度や行政評価システムなどの共通化という事務事業の共有から始めて意識を醸成し、いずれは一体化をめざすといった自主的な組織統合への取組みは、明治二十一年以来の四十七都道府県の枠組みを、ゆるやかに乗り越えるという意味で意義深いものがある。そのような組織統合に向けての自主的な取組みは尊重されるべきものであり、地方制度調査会も合併に向けての手續の整備という方向でそれに応えようとしている。

3 都道府県の性格づけにかかわる

制度改革——道州制の類型

都道府県制度改革については、結果的に圏域の拡大を伴うことになるにせよ、単純な圏域拡大ではなく、都道府県の性格付けを大きく変えるということが大きな課題とされてきた。その理由は、都道府県の性格付けが国と基礎的自治体との間の中間的なものであり、もっと明確なものに改革すべきという考え方が根強くあるからである。都道府県改革には憲法の枠にとどまるものと、それを超えるものが含まれる。前述のように、地方制度調査会は現時点では踏み込んだ意見を出していない。

明治維新後の廃藩置県によってスタートする府県制は、府県議会の設置や法人格の付与、議員についての普通選挙制度の導入などの制度改革を経て、自治体としての側面を強めていく。その反面で、実態としては国の業務の地方における執行機関としての性格を色濃く残したものであったといわれる。昭和二年の田中義一内閣の行政制度審議会による「州庁設置案」では、数府県を包含する行政区画として州を設ける案である。これは州を国の地方における行政機関とする代わりに、府県は純粹なる地方自治体となり、固有事務についての自治権と公選首長を認める内容となっている。都道府県の機能を国の執行機関と自治体に分解する案といえる。

戦後改革によって、都道府県は「市町村を包括する広域の地方公共団体」と位置づけられ、国の行政機関としての側面は形式的にはなくなった。しかしながら、実態は必ずしもその通りに変化しただけではなかった。おそらくそうなった理由としては、国の行政機関としての役割を都道府県とは別の機関に委ねようとしても、適当な機関がない

という実態があったと考えられる。戦後復興のなかで、経済成長に合わせてインフラ整備を急速に進める必要もあり、行政事務は近代化のなかで増える一方であった。できるだけ国が計画的に多くの仕事をこなしていくことが求められる状況で、現実には国が直接の執行機関を持つておらず、そこでまず都道府県に委ねたのは当然といえる。国が直接に執行機関を持つて、都道府県と機能分化をする方向も一時期、国の内部では検討されたといわれるが、結局は国家公務員の増員が認められないうなかで、執行の多くを地方団体に委ねるといふ方式が定着したと思われる。中央省庁の官僚が都道府県に多く天下ること、行政機関としての都道府県ということを実体面で担保する意味があるようにも見える。

昭和三十二年の第四次地方制度調査会の「地方制度の改革に関する答申」では、「地方」及び「地方府」構想が出された。それは、府県に代わってブロック単位に新たに中間団体（「地方」仮称）及び国の総合出先機関（「地方府」仮称）を設置し、同一人をもって両者の首長（内閣総理大臣が「地方」の議会の同意を得て任命）とする案となっている。これは都道府県を自治体に近づけていく戦後改革に対する一種の揺り戻しの印象を与える内容である。結局この答申はあまり陽の目を見ず、地方制度調査会は、その後は、法制化の一手前までいった都道府県合併に関する答申（昭和四十年、第十次）や府県連合などを取り扱ったことを除けば、都道府県制度についてはあまり取り上げていない。今次が久しぶりの都道府県制度の検討となった。

戦後改革によって自治体となった都道府県であるが、法律の建前と実態がねじれ、事実上の国と市町村の間の中間段階の団体という位置づけが続いてきた。それに対して、地方分権推進委員会から地方分権一括法へつながらる先の分権改革では、機関委任事務を廃止することで、歳出面での分権を進め、都道府県の自治体純化路線を一步進めることとなった。しかしながら、歳入の自治の確立については「未完の分権改革」とされ、地方分権改革推進会議に受け継がれることとなった。しかしながら、分権会議の結果については、各方面から異論が多く、歳入の改革は道半ばとの評価が一般的である。

歳入面については次節で考えることとし、いわゆる道州制の議論を整理すると、いくつかの類型に分けて議論することができるといえる。道州制は、地方制度調査会の整理に習って、「全国を幾つかのプロックに分け、このプロック単位に、国の出先機関の性格を有しない、公選の首長と議会を擁する地方公共団体を設ける制度」と考えるものとし、その上で、都道府県の性格づけに沿って次のように整理することができる。

まずは、現行の都道府県を残した上で道州制を考えるのか、都道府県を廃止してそれに変わるのかという選択肢がある。さらに、現行憲法の枠組みを超える、いわゆる連邦制を指向するような道州制が考えられる。これは立法権が州にあるなどの国家の主権を地方に移した上で改めて連邦を構成するという考え方である。

これに対して、現行憲法の範囲で考えられる改革の選択肢としては、都道府県を国の行政機関と

位置づけ法律も全面改定するか、中間段階の団体として法律上で規定し直して実態と法律との食い違いをなくしていくか、実態としても完全自治体化するかという三つの方向性が考えられる。この選択については、地方自治における積年の宿題として、そろそろ決着をつける必要があると思われる。なお、都道府県を国の行政機関として自治体の側面をなくすることが憲法と整合的かどうかは今次の地方制度調査会でも議論され、地方自治を二層制にすることまで憲法は求めていない、という過去の政府解釈が紹介されている。

道州制に対して国の支分部局のあり方が問題になるが、これは都道府県にどのような事務を配分するかと都道府県の性格付けによって決まるものである。道州制のタイプによって都道府県と支分部局との統合が必要となる場合もならない場合があり、支分部局の一部だけが都道府県と統合される場合もあり得る。

4 分権改革の制約条件としての 財力格差

ところで、地方分権を進めるべきならば歳入の自治が必要であるということが、地方分権推進委員会や地方分権改革推進会議で議論された。いわゆる三位一体改革がめざすのも、地方財源における依存財源の割合を減らして歳入の自治を高めることである。それが単に依存財源の割合を下げることなのか、地方交付税における地方財政計画の歳入の内容の見直しということなのかについては、筆者は大いに議論をすべきと考えているが、ともかく歳入の自治がなければ分権改革は車の両輪を

欠くことになるということについては同意したい。

しかしその一方で、わが国の場合には、地域間の経済力の違いを反映して相当な財政力格差がある。地方税制を改革することで、経済力格差以上に財政力格差がでないようにすることは可能であるが、それも限度がある（税負担率を逆進的にすればするほど財政力格差を縮小できるが、それには当然痛みを伴うことになる）。歳入の自治の観点から、自前の財源で基本的にサービスをするとともに、現在の事務配分を固定したままならば、ほとんど不可能といわざるを得ない。それほどまでに地域間の財源配分は不均等である。それでも自前の財源でまかなうとすれば、現在の事務配分よりも小さくして、小さな地方政府にするしかない。この場合に必要なのは、国への権限の逆移譲である。もともと一部の知事には、公共事業の補助事業などは、権限移譲を受けて単独事業化するのはなく、むしろ国に返上して直轄事業化すればどうかという意見をお持ちの方もおられる。その方向でなければ、歳入の自治の実現は難しい。

現在の事務量を維持したまま税源移譲を進めても、税源に乏しい県では、交付税依存度は下がってもゼロにはできないし、税源の豊かな東京都は税収が増えすぎて国が召し上げる逆交付税を検討せざるを得ない。税源移譲を進めれば進めるほど、かえって財源保障機能は重要になるといわれるが、まさしくその通りである。

わが国において、権限と財源のバランスは基本的に税源配分ではなく、地方交付税で図られてきた。地方交付税がある限り、標準行政を展開するのに必要な財源は（総務省の算定が行政運営の

実態と矛盾していない限り、最終的には地方交付税で補填される形となる。したがって、地方団体間でどれほど財政力格差があつたとしても、権限と財源のバランスは図ることができた。しかし、分権の時代には税で権限と財源のバランスを図るべきとなると、地方交付税は限定的にしか機能できない。これはつまり、地方財政計画の内容を見直して、地方交付税で財源保障する範囲を、現在の標準的行政ではなく、憲法が保障する最低限の行政のレベルまで落とし、それを超える部分については留保財源ないしは超過課税・法定外税でまかなうという世界に移行することを指向する。このとき、地方団体がカバーすべき行政範囲を大きくしすぎると、財政力格差が住民の生活に直結することになり、統治の観点から見ても無理が出てくる可能性がある。

地方交付税でなければ財源格差にかかわらず権限と財源がバランスさせられない。にもかかわらず地方税を主たる財源とするならば、国民に地域的格差への是認の範囲があまり大きくならない限り、権限配分は財政力格差による制約を受けざるを得ない。筆者が今日の地方分権や地方自治制度の改革議論のなかで欠落していると危惧するのはまさにこの点である。

現在まで進んできた地方分権論議においては、都道府県は自治体純化路線で行くことがコンセンサスとなつてゐる。そのときに歳入の自治は必要条件であるから、それをするなら現在の事務配分を維持するのではなく、国が直轄事業として多くの事務を引き受ける代わりに、残った事務については国は地方に関与しないという棲み分けが必要

になる。

前節までに述べたように、都道府県の性格づけに関する改革については、事実上の中間段階の団体という現在の位置づけを、維持するか改革するかがポイントとなる。このときに、中間段階の団体として法制度を改めていく方向や、国の行政機関と位置づける方向ならば、財政力格差が権限配分における制約条件になることはない。中間団体ならば、現在の地方税と地方交付税のミックスという方向は理に適つてゐるし、国の行政機関ならば依存財源のみで十分である。しかし自治体純化路線で行くならば、本来は事務配分の国への逆移譲等（移譲しなくても、国から十分の十の補助率の補助金を受けて事業を請け負うという方法もある）が必要になる。

その際に、たとえばインフラ整備であれば、現在既にやるべき仕事はほぼ完了したとみなせば、地方が担当するにしても必要な事業費はわずかであるので、国への逆移譲は必要ないとなる。もちろんそれにはさまざまな反論が予想される。都道府県の性格付けの見直しは必要であるが、自治体純化路線のときには、自治体が担うべき権限配分が歳入格差による制約を受けることになる。地方が引き続き現在の子算額を維持する（あるいは増額する）のは、国民の地域間の不平等の許容の範囲がいまとは変わらない限り相当難しい。この点をよく勘案しなければ、分権改革はどこかで隘路に陥る可能性がある。

5 地方制度改革全体の力ギを握る

都道府県制度

このように、都道府県制度改革については、相当難しい問題があり、一挙に進むとは考えにくい。しかし果たしてゆつくりと構えていられるであろうか。わが国の地方行政制度の改革は、構造改革の一連の課題のなかでも喫緊といわれるが、そのなかにあつて、現在は曖昧な都道府県の性格付けをどのように落ち着かせるかは、他の地方財政制度に対する影響が大きい。またこれを解決しない限り先に進めないといえる。したがって、都道府県改革については、難しいにもかかわらず急がれるという意味で、今日において重要性はいへん大きい。

地方交付税のあり方や地方財政計画のあり方など、地方財政制度に関するいわゆる三位一体改革についても、都道府県の性格に応じた方向性は大きく変わる。端的には、都道府県が国の行政機関とすれば、歳入の自治は必要ないからである。小規模町村のあり方について、いわゆる西尾私案における事務配分特例方式は、都道府県が自治体純化路線を取ったときでなければ選択しにくい（移譲された地域では、自治が薄くなるかなくなってしまうからである）。本稿ではふれなかったが、大都市制度のあり方についても、都道府県の性格付けは影響する。

行政体制整備と地方財政制度のあり方それぞれに都道府県の性格付けはかかわってくる。それだけに地方行政における構造改革のポイントを、都道府県制度が握つてゐるといえる。冒頭で構造改革には十分な見通しが必要であると述べたが、まさにその基本は、都道府県制度をどうするかを決断次第であるといえる。