

地方政府が市町村と都道府県の二層制である事の望ましさについて

地方分権論B 2009年前期 公共経営研究科1年 渡戸 千穂

はじめに

地方分権の必要性が説かれる中で、第28次地方制度調査会は「道州制のあり方に関する答申」を行った。この答申では、都道府県を廃して道州を設置して国の出先機関の事務を行い、市町村は都道府県が行っていた事務を行う、というものであった。

果たして、この答申通りに地方分権を進めることが住民にとっても望ましいのか、検討を試みてみたい。

第1章 地方政府再編の所与の条件

第1節 市町村の現状

平成の大合併の結果、「それぞれの市町村について個別に見た場合には、市町村合併の進捗状況によって人口規模に大きな差が生じるなど、市町村の状況は多様なものとなっており、基礎自治体に求められる十分な組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤を有していない市町村も見られる」¹、結果となり、一番小さな自治体である人口197人の東京都青ヶ島村から、一番大きな自治体である約360万人の政令指定都市横浜市まで、市町村の多様さは事態を複雑なものにしてしまった。人口197人の東京都青ヶ島村の職員数は平成18年度末でたったの30人に対し、人口360万人の横浜市の職員数は平成20年4月1日現在で28,178人であり、同様に扱うことは不可能である。

しかも、今後の市町村合併は、これまでの経緯や地理や住民感情などを考慮して難しいと言わざるを得ない。第29次地方制度調査会の平成21年6月16日の「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」においても、「今後の人口減少・少子高齢化の進行や厳しい財政状況を踏まえ、基礎自治体としての重要な役割や市町村が抱える課題に対応するためには、今後とも、市町村の行財政基盤を強化していく必要がある。しかしながら、平成11年以来、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進運動も10年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。したがって、平成11年

¹第29次地方制度調査会（平成21年6月16日）「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」 p5

以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成 22 年 3 月末までで一区切りとすることが適当であると考えられる。」²と述べられた。

市町村にはこれまでの歴史があり、共同体意識が存在する場合が多いことを考えると、これ以上の市町村合併の無理強いは好ましいことではない。平成 22 年 3 月 31 日の合併を見込んだ市町村数 1,758 団体³を基礎自治体に関する所与の条件として、地方政府再編を検討すべきである。補完性の原理からも、まずは基礎自治体を考え、基礎自治体を補完するという考えが導き出されるからである。

そこで、「基礎自治体の補完」という観点から地方政府再編を検討してみたい。

第 2 節 地方自治体一層制の断念

これまでの地方政府再編に関する議論で「地方自治体を一層制とする」という案があった。地方自治体を一層制とする案には、①スケールメリットが一番働くということ、②二重行政が防げるといこと、③住民が注視すべき自治体が少ないため住民による監視が行き届きやすいこと、などのメリットが考えられた。しかし、1,758 団体という基礎自治体のみで地方自治体の一層を成すには、小さな自治体が担いきれない事務が生じ、地方分権の結果に生じる事務を引き受けきれないために中央集権国家がそのまま残ることを考えると、地方自治体を一層制とすることは無理であると判断せざるを得ないであろう。

よって、基礎自治体と広域自治体の二種類が存在することになり、自治体が複数層であるからこそ、広域自治体は現行地方自治法 2 条 5 項において定められている「広域」「連絡調整」「補完」の事務を負う必要があると考える。

第 2 章 地方政府再編の方向性

第 1 節 第 28 次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」について

地方政府再編の素案となる地方制度調査会の答申をここで確認したい。

第 28 次地方制度調査会は平成 18 年 2 月 28 日に「道州制のあり方に関する答申」を行い、現状の都道府県の課題として、「①市町村合併の進展、②県を越える広域課題の増大、③県は更なる分権改革の担い手たりうるか」を挙げ、求められる「新しい国のかたち」は「道州制の導入が適当と考えられる」とし、道州制の制度設計として、「①47 都道府県を

²第 29 次地方制度調査会（平成 21 年 6 月 16 日）「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」 p6

³総務省 HP 合併相談コーナー「市町村数の推移表（詳細版）」（2009 年 7 月 16 日閲覧）

廃止して道州を設置、②区域は複数の都道府県単位が原則で都道府県等の意見を聞き法律で画定、③県の事務は大幅に市町村に移譲、④国の出先機関の事務はできる限り道州に移譲」などの内容を答申した。

果たして、この第 28 次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」の通りに地方分権を進めることが住民にとって本当に望ましいのか、検討を行いたい。

第 2 節 県の事務を大幅に市町村に移譲できるか

第 1 節で述べたように、平成の大合併の結果、「それぞれの市町村について個別に見た場合には、市町村合併の進捗状況によって人口規模に大きな差が生じるなど、市町村の状況は多様なものとなっており、基礎自治体に求められる十分な組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤を有していない市町村も見られる」⁴、結果となり、一番小さな自治体である人口 197 人の東京都青ヶ島村から、一番大きな自治体である約 360 万人の政令指定都市横浜市まで、市町村の多様さは事態を複雑なものにしてしまった。人口 197 人の東京都青ヶ島村の職員数は平成 18 年度末でたったの 30 人に対し、人口 360 万人の横浜市の職員数は平成 20 年 4 月 1 日現在で 28,178 人であり、同様に扱うことは不可能である。

小さな町村が現行の県の事務の移譲を引き受けることは不可能であり、「一律に県の事務を大幅に市町村に移譲すること」は現実的ではないことがわかる。県の事務の移譲をできない限りは、県がその事務を行い続けるか、その代替案を考えなければならないだろう。

また、「事務処理体制や財政基盤を有している団体であれば県の事務を大幅に移譲しても構わないか」という点に関しては、住民に身近な自治体で行われることが必要な事務で、その市町村が処理体制や財政基盤を有していれば、県の事務を大幅に移譲することは住民のメリットにつながるので推進すべきと考える。

第 3 節 都道府県を廃止して道州を設置することが住民にとって好ましいか

前節で、小さな町村が現行の県の事務の移譲を引き受けることは不可能であり、「一律に県の事務を大幅に市町村に移譲すること」は現実的でなく、県の事務の移譲をできない限りは、県がその事務を行い続けるか、その代替案を考えなければならないことを述べた。

そのような必要性がある中で、答申において言及された「都道府県を廃止して道州を設置し、道州は国の出先機関の事務はできる限り移譲して行う」ということが可能であり、かつ住民にとって望ましいことだろうか。

2.3.1 都道府県の存続の必要性

⁴第 29 次地方制度調査会（平成 21 年 6 月 16 日）「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」 p5

国の出先機関を道州に移譲すると答申で言及したのは、「同種の事務の実施が、規模等に応じて国（各府省の地方支分部局）と地方公共団体に振り分けられることも多く、住民や企業等は必要以上の手続や負担を強いられている」⁵からである。また、国の出先機関には国会による監視が行き届かず不祥事が起こっていることも原因かと推測される。（なお、国の出先機関の見直しについては、地方分権改革推進委員会が平成20年12月8日に行った第2次勧告において、国の出先機関を統合して府省を超えた総合的な出先機関への統廃合や同一府省における出先機関の統廃合を行うとの見解が示したが、今回取り上げている答申とは見解が異なるので、別の機会に検討することにしたい。）

しかし、国の出先機関を廃止してその事務を道州が行うことをよく考えると、国の出先機関で行っていた事務は現場の事務であり、現場の事務を道州の本庁に置くだけでは済まず、現行の都道府県単位の1箇所ずつ、更に言えば現行の都道府県の中にも出先の機関を置かなければ事務が行えないことは容易に想像がつく。社会保険事務所や労働基準監督署をどう配置すればよいか、ということを考えてみれば、その妥当性は腑に落ちるであろう。

そのように現行の都道府県の出先の事務の他に、道州で想定する旧国の出先機関を一元管理できるだろうか。そう考えると、出先機関の統廃合を行っても、現行の都道府県単位にとりまとめた事務所を置かざるを得ず、道州の組織は道州本庁－旧県単位の統合事務所－出先機関の三層構造を持つことになる。三層構造は、県議会の監視がしづらく、住民にもわかりにくく、好ましいものとは思えない。そう考えると「都道府県を廃止する」ということは事務処理の体制の観点から好ましいとは言えない。国の出先機関の事務を行う必要性と、市町村の補完事務を行う必要性から、都道府県を存続させるべきであろう。

2.3.2 道州設置の不必要性

では、都道府県を廃止せずに存続させた上で、道州は必要だろうか。

都道府県を廃止せずに道州を創設することは、現行の二層制の地方自治体を三層制にすることを意味し、層が増えればその分、組織管理のコストがかかり、監視のための議員のコストも必要となり、住民が監視すべき団体が増え、二重行政が生じやすくなるなどのデメリットを考慮すると、層を増やすことは住民にとって望ましいことではないと考える。

また、道州が行うとされる事務が国の出先機関の事務であるならばなおさら、道州が国の出先機関化し、国からの指示や関与が想定され、地方分権に逆行することが懸念される。

さらに、第28次地方制度調査会の専門小委員会において次のような意見が出されている。「道州制を巡る議論の中には、連邦制（憲法において、行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権）を国が州との間で明確に分割されている国家形態）を主張していると思われるものもある。この点については、第27次地方制度調査会の答申も指摘するように、連邦制の下では、連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての議院の

⁵第29次地方制度調査会（平成21年6月16日）「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」 p8

創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること、連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となることなどの問題があり、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではないと考えられる。」⁶

連邦制には「歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となる」とのことだが、「歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在」がない現状で、道州さえ組織できるのかは、甚だ疑問である。

明治時代以来の都道府県に、愛着や共同体意識を持つ人は多いと考えられるが、例えば「関東」という州に対して愛着や共同体意識を感じている人はいったいどの位いるのか。規模が大きくなればなるほど有効性感覚も低下する。

よって、第 28 次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」の通りの「国の出先機関の事務を行う道州」は、必要はないと考える。

2.3.3 「都道府県による国の事務の遂行」という地方分権

これまでの議論で、市町村合併はほぼ現時点で一区切りがついたものとし、都道府県が存続して市町村の補完も行い、さらに道州は必要がないとした。そこで、現状のまま何も変えないということでもいいかということが問題となる。

私は、都道府県が単独で地方政府を構え、地域に応じた立法を行う立法権も持つことが好ましいと考える。

都道府県による行政は 120 年の歴史を重ね成熟をしてきている。近年では情報公開も住民参加も地方自治体が国に先駆けて実施するなどの先見性が見られる。そこで、都道府県に、国の事業のほとんどを移譲し（その際に国は、外交、防衛、司法、経済などの政策に特化する。）、立法権を与え、地域に合った社会制度を構築できるようにすることが、近接性の原理からも望ましいと考える。住民にとっても身近な県議会を注視することは有効性感覚の点からも望ましい。環境や交通などの都道府県の区域を越える広域課題への対応は、都道府県による広域連合によればよく、そのためだけに道州を設置する必要はない。

第 4 節 まとめ

これまでの議論で、市町村合併はほぼ現時点で一区切りがついたものとし、都道府県が存続して市町村の補完も行い、さらに国の事務の移譲を受けて立法権を持つものとして、地方自治体は二層制を保ち、道州は必要ないとした。地に足の着いた実効性のある社会制度を構築するために、このような形での地方政府再編による地方分権が必要と考える。

⁶ 第 28 次地方制度調査会（平成 16 年 11 月 8 日）「道州制に関する論点メモー専門小委員会における調査審議経過ー」