

# 道州制時代における新たな広域的団体 「県（仮称）」のあり方

(財) えひめ地域政策研究センター  
主任研究員

竹本 豊

## 1. はじめに

全国で道州制議論が盛んである。本県においても、若手職員の中から公募形式で発足した「県のあり方研究会」が、計17回の研究会を経て、2005年3月に調査研究報告書「道州制導入による新たな政策展開の可能性」を取りまとめた。また2005年9月8日には、四国4県の部次長級職員を構成員とした「四国4県道州制研究会」も発足している<sup>1)</sup>。

ところで、道州制の議論が盛んになった背景は、大きく次の6点に要約できる。

①経済活動や社会活動に、県域を越えた一定の規模(圏域的規模)が求められるようになった。②グローバル化の進展により、中央政府の本来の役割が問われはじめた。③交通ネットワーク等の発達により、住民の空間認識が変化し、明治以来の行政区域(県域)との間にズレが生じてきた。④都道府県間での格差が拡大し、その是正が必要となってきた。⑤市町村合併が進み、市町村数が減少するとともに市町村の行政区域も拡大してきた。⑥少子高齢化と人口減少社会の到来により、現在のままでは財政赤字の解消が困難になりつつあり、国家自体のスリム化が求められるようになった。

こうした背景を基礎的団体(市町村)、広域的団体(都道府県)、広域的団体(道州)といった統治構造から捉えなおすと、道州を都道府県に替わる新たな広域的地方団体として位置づけるというのが一般的な見方である。先の第28次地方制度調査会中間報告もその方向にあ

る。いわゆる、行政区域の狭隘化と基礎的団体への大幅な権限移譲により、都道府県機能が希薄化するということである。

当然、この議論には、基礎的団体におけるより一層の権限拡大と事務執行能力や政策形成能力の向上が不可欠の前提となっている。現に、2000年4月の地方自治法改正から始まった、都道府県から市町村への任意的権限移譲の動きは、少なからず、こうした方向に寄与しているといえる<sup>2)</sup>。

一方、道州制議論を行政サービスの客体となる住民の視点で捉えると、道州制によりどのように行政サービスが向上するのかが関心事になる。そうすると、道州制議論の核心は、都道府県がどうなるのかといった点ではなく、行政サービスの主要な供給主体である基礎的団体(市町村)を中心にした議論が重要ということになる。具体的には、基礎的団体が道州制をどのように受け止め、どのような方向性を持って鳥瞰しているかを知ることである。

そこで本稿では、この点を市町村の現状認識と将来展望を踏まえて解明するとともに、市町村の視点にたった道州制の統治構造(地方制度)を検討したい。市町村にとって、どのような統治構造(地方制度)が自らの行政サービス向上に適しているのかということである。検討にあたっては、先般、当センターが県から市町村への権限移譲の実態を把握するために実施した2本のアンケート調査結果を基に進める。

1 アンケート調査の概要

当センターでは、本年10月に、道州制時代に向けた都道府県のあり方を検討する一環として2本のアンケート調査を実施した。その実施概要は次のとおりである。

調査目的 県から市町村への権限移譲の実態を把握する。

調査期間 2005年10月5日から10月14日

調査対象 四国4県及び四国内全市町村（134市町村）  
「市町村への権限移譲に関するアンケート調査」（四国4県）

「権限移譲に関するアンケート調査」（四国内全市町村）

調査時点 2005年10月1日現在

調査方法 発送・回収ともに郵送にて行った。

回収件数及び回収率

四国（4県） 4県（100%）

市町村（134市町村） 69市町村（51.5%）  
（内訳）

愛媛県（20市町村） 16市町村（80.0%）

徳島県（35市町村） 20市町村（57.1%）

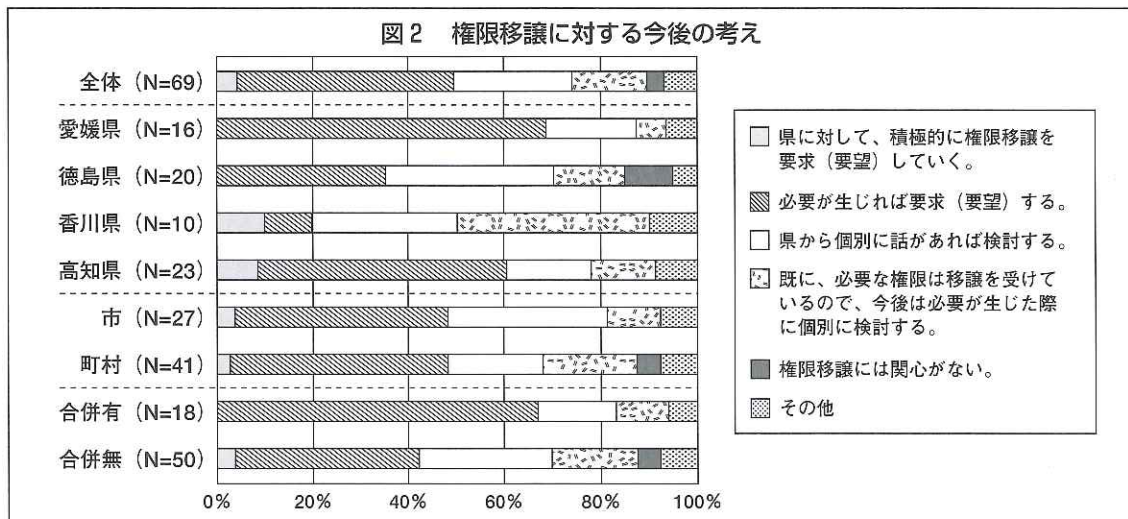
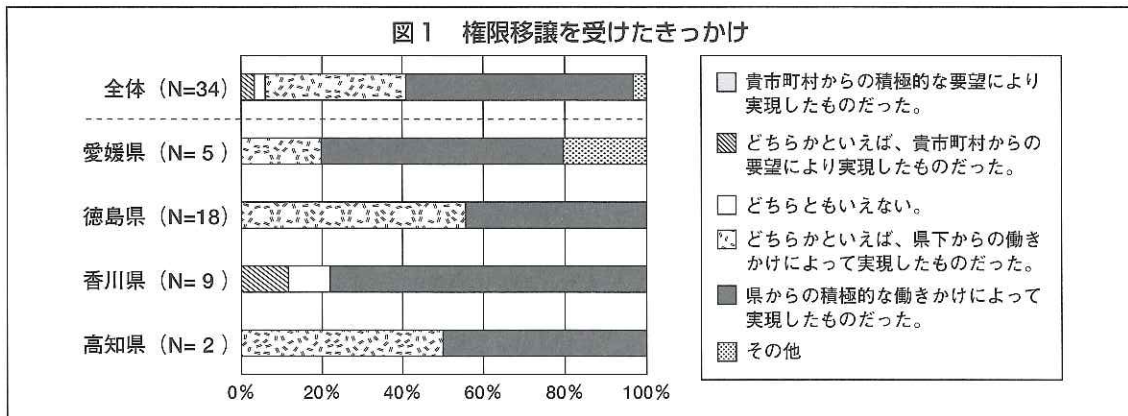
香川県（34市町村） 10市町村（29.4%）

高知県（45市町村） 23市町村（51.1%）

なお、当該アンケート調査の結果については、現在、集計・分析中のため、本稿では、その一部を基にして検討を進める。

2 市町村の権限移譲に対する姿勢

道州制の導入には、市町村への大幅な権限移譲が前提になる。そこでまず、先の地方自治法改正により市町村が自主的な判断で県からの権限移譲を受けることが可能となったことを受けて、市町村がどの程度自主的な判断により県から権限移譲を受けたのか、その実態を把握し





た。具体的には、県から権限移譲を受けた市町村に対して、権限移譲が市町村からの要望によるものか、それとも県からの働きかけによるものかを聞いた（図1）。

図1からは、「県からの積極的な働きかけ」又は「どちらかといえば、県からの働きかけ」により実現したとする回答がほとんどを占めていることが分かる。またこの傾向は、4県とも違いはない。

次に、権限移譲に対する今後の考えについて聞いた（図2）。図2では、市町村の規模や合併の有無による差異をみるため、県別以外に市と町村、合併有と合併無による集計を行った。

全般的には「積極的」又は「必要が生じれば」要求するといった市町村が多いが、香川県では「既に必要な権限は移譲を受けている」との回答も多い。合併の有無による違いをみると、合併後の市町村の方が未合併の市町村よりも権限移譲に積極的であることが分かる。また、市と町村では大きな傾向の違いは認められないが、町村には「権限移譲に関心がない。」と回答したところもある。その点では、将来的な権限拡大について、合併後の市町村や市の方が前向きに考えているといえる。

こうした考えを、権限を移譲する側の県と移譲される側の市町村との関係でみたのが図3である。図3では権限移譲に関して、県からみた市町村の意識や今後の要望

と市町村からみた県の現状と今後の姿勢について、消極的（無関心）から積極的（熱心）の5段階で示した<sup>3)</sup>。

図3からは、概ね4県とも、権限移譲への取り組み（現状）は県の方が市町村より積極的だったことが分かる。これは図1の回答とも整合しており、現在の権限移譲は全般的にみれば県側の積極的な姿勢により実現したといえる。

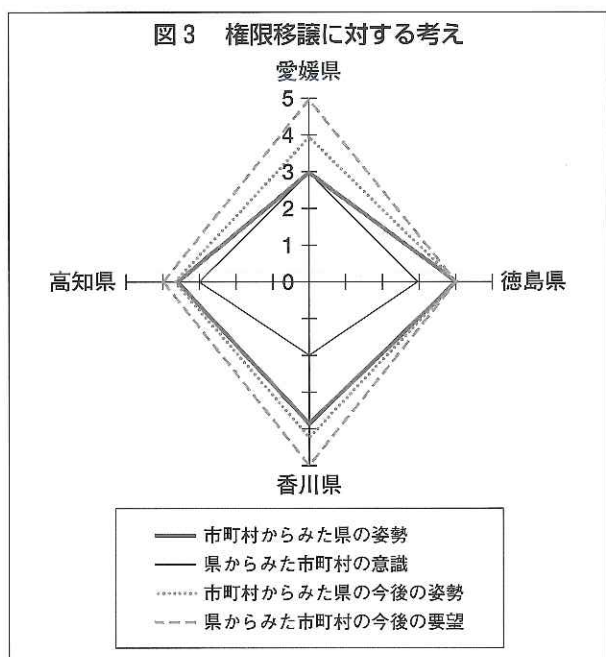
今後の要望や姿勢では、県、市町村ともに、お互いが現状よりも積極的になるとみるむきが多いが、特に、愛媛県と香川県では市町村が積極的に転換するとみる度合いが大きい。一方で、徳島県と高知県では、市町村が県の姿勢は現状とはあまり変わらないとみている点は興味深い。4県に共通した傾向としては、市町村からみた県の姿勢よりも県からみた市町村の（権限移譲の）要望の方が積極的になるとみている。この点は、図2の市町村の今後の考えとの間に若干の差異があり、権限を移譲する県側の期待とそれを受ける市町村側の気持ちに多少のズレが確認できる。権限移譲に対する県側の熱意に比べ、市町村側は権限移譲自体を少なからず冷静にみているのではないだろうか。

### 3 権限移譲と市町村の姿

では、権限移譲が更に進んだ場合、市町村は膨大する事務をどのように処理しようとしているのであろうか。ここに、道州制時代に向けた市町村の新たな姿の一角がみえてくる。

そこで、市町村に対して、将来的に分権化が進展した場合、様々な権限（事務）をどのように処理すべきかを聞いた<sup>4)</sup>（図4）。なお、図4では、市町村の規模や合併の有無による違いも想定し、県別以外に市と町村、合併有と合併無による集計も行ってみた。

全般的には、「単独の市町村で処理することに努めるが、できない部分は連合や一部事務組合等により対応すべきである。」とする意見が多いが、高知県では「更なる市町村合併」により能力確保が必要とする意見も多い。また、あくまでも「市町村単独で処理すべき」とする意見は、愛媛県や徳島県で見られるほか、市と町村では市

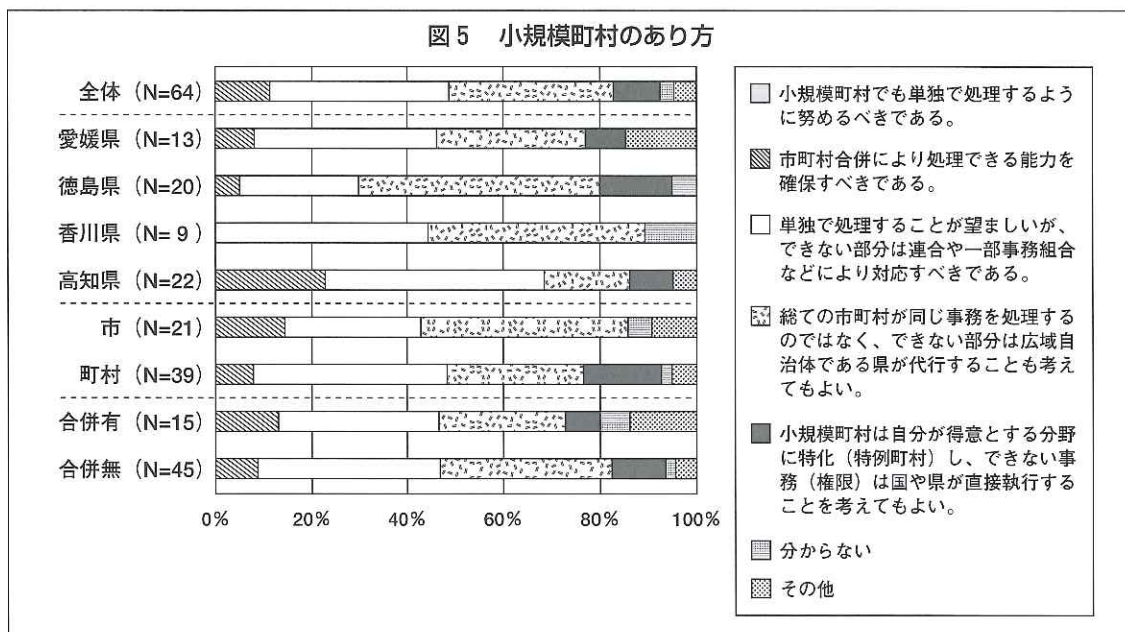
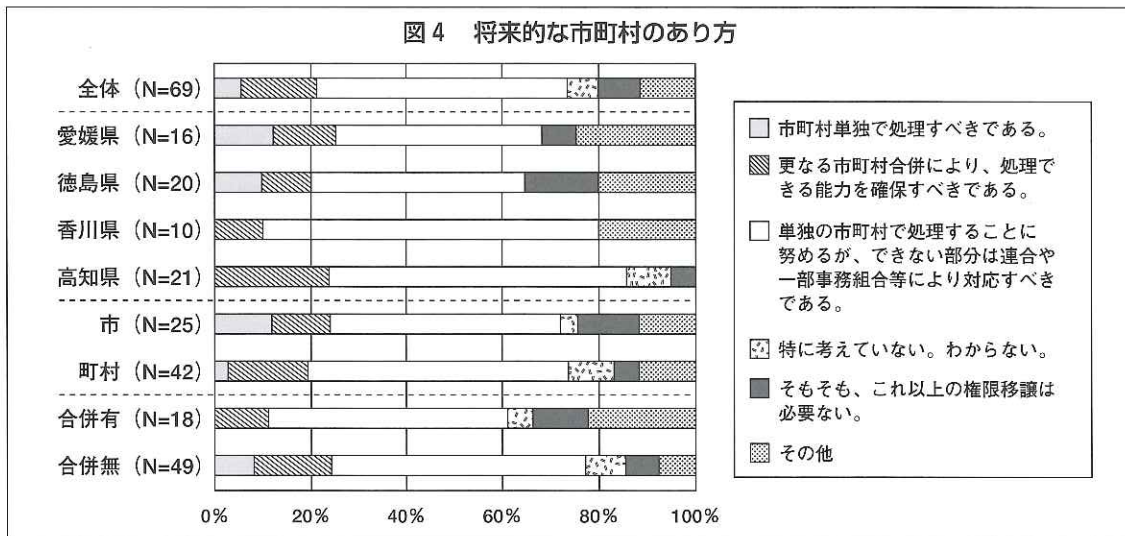


に、合併の有無では合併無の市町村に多い。市町村合併の進捗度合いや規模による相違と考えられるが、合併無の市町村に「市町村単独で処理すべき」が多いのは興味深い。一方、「そもそも、これ以上の権限移譲は必要ない。」と回答した市町村は、徳島県が目立つが、市と町村、合併の有無による相違はあまりみられなかった。

次に、権限移譲が進むと、小規模な町村ではその総てを十分に処理しきれない可能性も考えられる。そうした場合に小規模町村は事務処理をどのようにすべきかを、一般論として聞いたのが図5である<sup>5)</sup>。図5も図4同様に、県別以外に市と町村、合併有と合併無での集計を行ってみた。

「小規模町村でも単独で処理するように努めるべきである。」とする意見は無く、概ね、「できない部分は連合や一部事務組合などにより対応すべきである。」と「できない部分は広域自治体である県が代行することを考えてもよい。」とする意見に2分された<sup>6)</sup>。なお、「市町村合併により、処理できる能力を確保すべきである。」とする意見は、高知県に多い。やはり、市町村合併の進捗度合いが影響しているのであろう。その一方で、「小規模町村は自分が得意とする分野に特化（特例町村）」すべきとする意見は、町村や合併無のところで多くなっている。

そうすると、市町村への権限移譲は、市町村を大きく





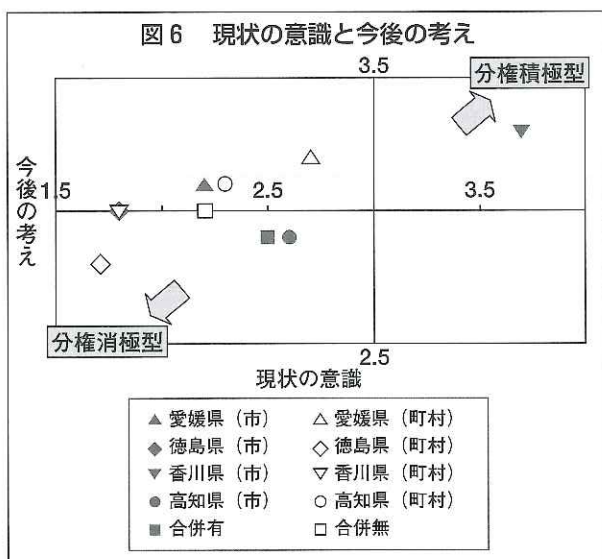
次の2つのタイプに集約させると考えられる。1つは、単独で総ての行政事務を担おうとする総合型（自律型）の自治体である。市や合併により規模を拡大した町村があてはまる。もう1つは、自分のところではできる事務だけを行い、できない事務は近隣の市町村や広域自治体である県に担ってもらおうとする業務特化型（依存型）の自治体である。小規模町村やあえて合併をしない町村があてはまる。

#### 4 道州制に向けた市町村の類型化

このように市町村への大幅な権限移譲は、結果として大きく2つのタイプの基礎自治体を生み出す。しかし、道州制を念頭におけば、その成否を方向付けるのは行政サービスの供給主体としての基礎自治体（市町村）の意識である。拡大する権限を市町村がいかに関用し、住民サービスへと転換できるか、それがカギとなる。

そこで、今回のアンケート調査結果から、市町村が権限移譲に対してどのような意向を持っているかを市と町村、合併有と合併無により分類（グループ化）し対比した。

まず、市町村における権限移譲に対する現状の意識と今後の考えを、無関心（消極的）から熱心（積極的）の5段階で評価し、クロスしたのが図6である<sup>7)</sup>。横軸が市町村の現状の意識で、縦軸が今後の考えである。なお、縦軸と横軸の交点は、5段階評価の中間点である3にし



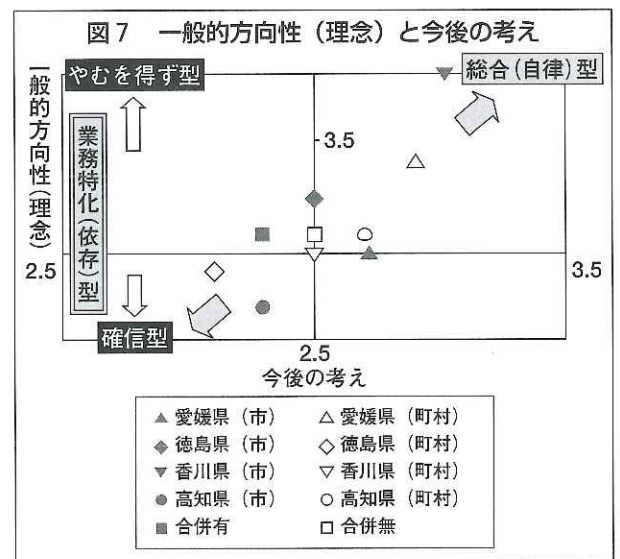
ている。これで、各グループの権限移譲に対する将来的な取り組み姿勢が確認できる。

図中の標記の意味は次のとおりである。

愛媛県(市)：愛媛県の市部平均、愛媛県(町村)：愛媛県の町村部平均、徳島県(市)：徳島県の市部平均、徳島県(町村)：徳島県の町村部平均、香川県(市)：香川県の市部平均、香川県(町村)：香川県の町村部平均、高知県(市)：高知県の市部平均、高知県(町村)：高知県の町村部平均、合併有：合併した市町村の平均、合併無：合併していない市町村の平均

こうしてみると、現状の意識では消極的なグループが多いが、概ね現状の意識と今後の考えとの間には正の相関関係がみられる。規模の違いや合併の有無にかかわらず、現状の意識が高いグループが今後も積極的に考えていることが分かる。その点では、現状が将来を決定付けるといえよう。なお、合併の有無でみると、合併有の方が現状の意識としては積極的であるが、今後の考えでは合併無の方が権限移譲を積極的に考えている点が興味深い。この点は図4とも共通している。合併無の市町村は、現状での（合併をしないで）権限拡大を考えているのであろうか。それとも、将来的な合併を見据えたうえで、合併後の取り組みを想定したのであろうか。今後の検証を待ちたい。

各象限間の関係では、第2象限のグループが現状と将来ともに権限移譲に消極的という点で、分権消極型の市



町村といえる。徳島県の町村や高知県の市が該当する。逆に、第4象限のグループは現状と将来ともに権限移譲を積極的に考えているという点で、分権積極型の市町村といえる。香川県の市が該当する。その中間が、現状は消極的だが将来は積極的になるとみている第1象限のグループである。愛媛県の町村や高知県の市、愛媛県の市が該当する。

次に、図6と同様の視点で、今度は、市町村の今後の考えと権限移譲に対する市町村のあるべき一般的な方向性(理念)をクロスさせたのが図7である<sup>8)</sup>。横軸が市町村の今後の考えで、縦軸が市町村の一般的な方向性(理念)である。図7からは、基礎自治体(市町村)としての将来的なあり方を認識したうえで、各市町村がどのような方向性を示そうとしているかが確認できる。

図7も図6同様、市町村の今後の考えと一般的な方向性(理念)の間には、概ね正の相関関係が確認できる。各市町村は、一定の理念を持って、自らの取り組みを方向付けているといえよう。なお、図7では、合併有と合併無では有意な差はみられなかった。この点では、合併したからといって権限移譲に積極的になるとか、一般的な方向性(理念)が変わるものではないといえる。また、権限移譲に積極的な市町村が合併にも積極的であるという訳でもないことも分かる。権限移譲への取り組みは、あくまでも個々の市町村の意識に左右されるのである。

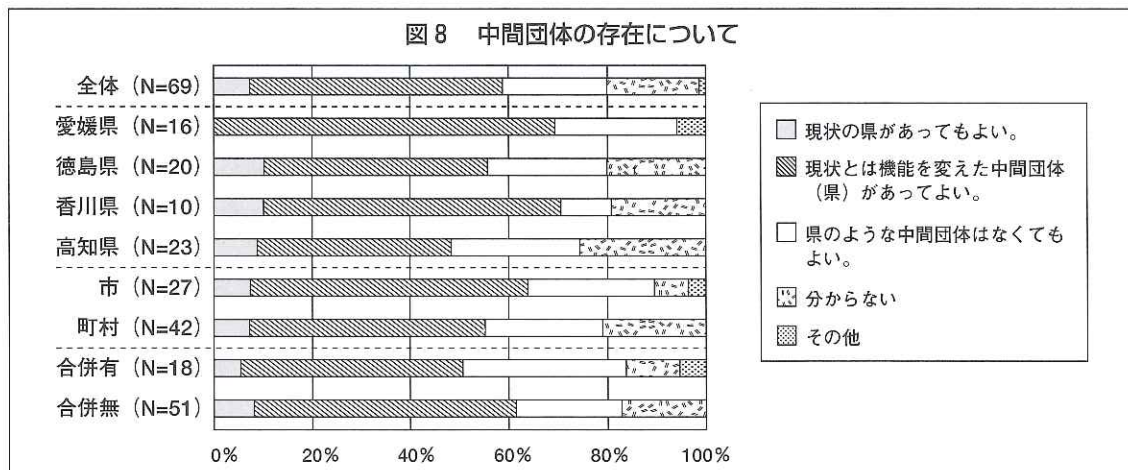
各象限間の関係をみると、第4象限のグループが、積極的に権限移譲を進めるべきとの理念の下で、自らも積極的に権限移譲を進めようとする市町村である。前項の

タイプでいえば、総合(自律)型の自治体といえる。香川県の市や愛媛県の町村が該当する。第2象限のグループが、権限移譲は積極的に進めるべきではないとの理念の下で、自らも消極的に考えている市町村である。前項のタイプでは業務特化(依存)型の自治体といえる。徳島県の町村や高知県の市が該当する。

また、第1象限のグループには、一般的には積極的に権限移譲を進めるべきだと考えているが、現実には消極的な対応しかとれない市町村が属する。今回の調査では、明確にこの象限に分類された市町村はなかったが、タイプのいえば、このグループも業務特化(依存)型の自治体といえるであろう。但し、第2象限のグループとの違いでは、第2象限のグループが理念として権限移譲に消極的なものに対して、第1象限のグループは本来的には権限移譲を進めるべきとの意思はあるが、現実が追いついていないという点で、「やむを得ず型」の業務特化(依存)型自治体といえる。そうすると、第2象限のグループは「確信型」の業務特化(依存)型自治体といえるのではないだろうか。

## 5 道州制時代における新たな広域的団体「県（仮称）」のあり方

こうしてみると、権限移譲の客体となる市町村が、一律に権限拡大を指向しているわけではないことが分かる。それでも、道州制に向けて、総ての市町村は総合行政主体として広範な事務権限を一律に担わなければならないのであろうか。特に小規模町村では、連合や一部事





務組合などといった市町村間での水平的協力関係だけでなく、全く別の広域的団体が小規模町村に替わって対応することも検討すべきではないだろうか。図5からもそうした垂直的協力関係の可能性が示唆されている。しかしこれは、従来、都道府県が担ってきたような、総ての市町村を対象とした包括的な補完ではない。特定町村のみを対象とした部分的で、かつ、当該特定町村では処理できない業務に限定した補完である。この「部分的」かつ「限定的」な補完を想起することで、道州制時代の新たな広域的団体の姿が見えてくる。

今回のアンケート調査では、仮に「四国州」となった場合、県のような中間団体の存在をどのように思うかを各市町村に聞いてみた<sup>9)</sup>。その結果を各県別及び、市と町村、合併の有無により分類・集計したのが図8である。

図8では、一番多いのが「現状とは機能を変えた中間団体（県）があってもよい。」で、次が「県のような中間団体はなくてもよい。」である。「確信型」の業務特化（依存）型自治体を指向する市町村と総合（自律）型自治体を指向する市町村とで、大きく2分したのである。また、「現状の県があってもよい」と回答した市町村も、愛媛県以外では一定数みられる。なお、こうした傾向は、市と町村、合併の有無による違いでは、有意な差異はみられなかった。ここからも、道州制時代における新たな広域的団体の必要性が見えてくる。

そこで、道州制時代における新たな広域的団体のあり方を、特定市町村に対する「部分的限定的」補完といった観点から大胆に提示してみたい。

議論の前に、まず、道州制の前提を次のように整理しておく<sup>10)</sup>。なお、本稿で対象としている基礎自治体（市町村）には、現在の政令市のような大都市は想定していない<sup>11)</sup>。

#### 〔道州制の概念整理〕

- ① 総ての市町村は、現在、都道府県が行っている総ての事務に加えて、国が行っている事務の一部も担うことになる。
- ② 基本的に、現状の都道府県はなくなる。
- ③ 国、道州、市町村の役割は分割され、仕事が重複

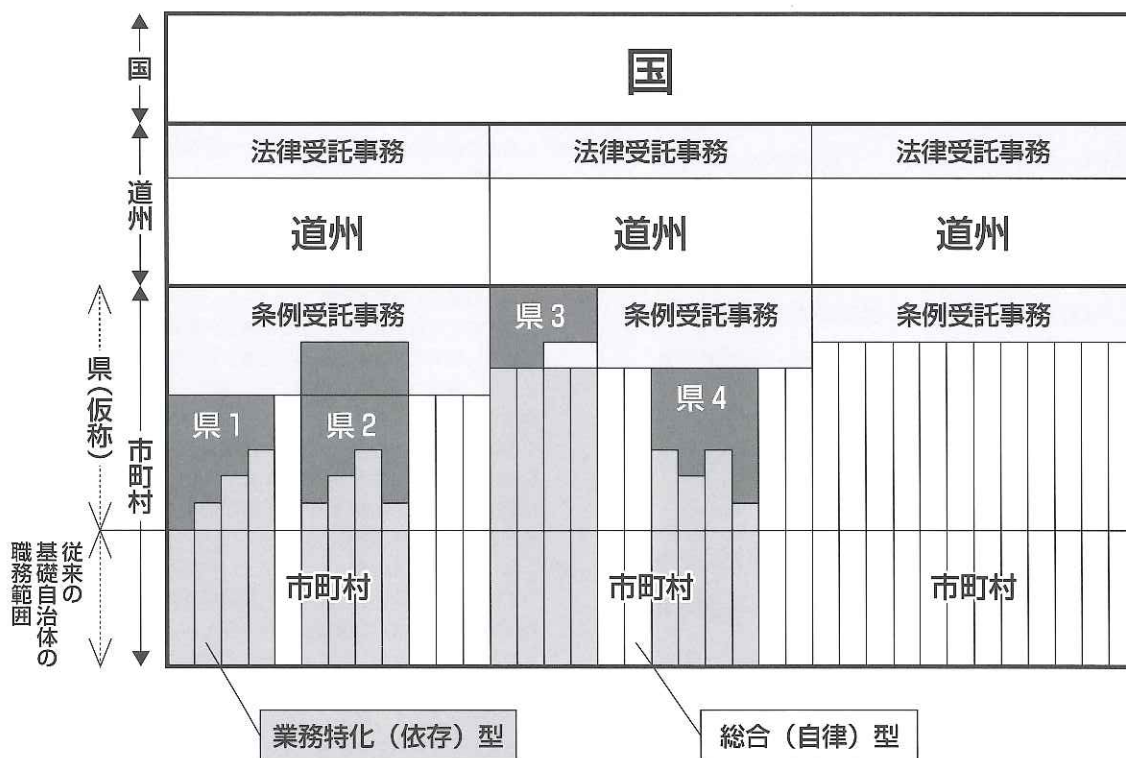
することは基本的にない。（二重行政や補助金等による政策誘導は生じない。）

- ④ 市町村は自らの権限に属する業務を、自身の企画立案により自己完結的に行う。
- ⑤ 国から道州へは一定の事務が、法律受託事務として移行される。
- ⑥ 道州から市町村へは一定の事務が、条例受託事務として移行されるが、その質と量は道州間によって異なることもある。

そうすると、広範な事務権限を自己完結的に処理できない基礎自治体（市町村）、特に小規模町村での行政サービスをどのように確保すべきかが問題となる。いわゆる、「確信型」と「やむを得ず型」の業務特化（依存）型自治体の取り扱いである。1つには、基礎自治体間の水平的協力関係により対応することが考えられる。しかしこの解決策には、近隣に協力関係を結ぶのに適した基礎自治体が存在するか。仮に存在するとしても、相手方が必ず協力関係を築いてくれるという保証はあるのか。協力関係を築けたとしても、事務処理のコストを考慮すれば、合併した方がいいのではないか。それでも合併しない基礎自治体には、そこに何らかの独自性が存在するからではないのだろうか。その独自性を失わせるような合併は、果たして住民にとって本当に幸せなことなのか、などといった疑問がある。

そこで提案したいのが、もう1つの解決策である、広域的団体との垂直的協力関係による対応である。具体的には、専門事務に関する人材不足や年間処理件数が少ないなど、単独の基礎自治体で処理するには極端に高コストになる事務について、基礎自治体の判断で、広域的団体に条例又は契約により事務を委託するといった考え方である。したがって、広域的団体に委託される事務は、委託しようとする基礎自治体の実情によって質（程度）と量（種類）が異なる。なお、ここでいう広域的団体とは、行政区画としては複数の基礎自治体を包括するもので、1つの道州の中に複数存在するものといったイメージをもってもらいたい。現実的には、都道府県の総ての事務が基礎自治体に移譲されるため、職務面での継続性

図9 道州制時代の広域的団体「県（仮称）」のイメージ



と歴史的・地理的沿革を考慮して、現在の都道府県の行政区域を新たな広域的団体の区域とすることが適切であろう。

そうすると、この広域的団体、仮に県とすると、県の姿は現在のような完全自治体である必要はない。また、道州制では道州と基礎自治体の業務は基本的に分割されているため、道州の純粋な出先機関でもない。道州の下部組織であるが、道州から一定程度独立した機関としての広域的団体「県（仮称）」である。基礎自治体の視点でいえば、従来の県とは違い、基礎自治体と契約関係で結ばれた「並列的な」<sup>12)</sup> 広域的団体としての「県（仮称）」である。アメリカの郡（カウンティ）<sup>13)</sup> に近いイメージを想定してもらいたい。

この「県（仮称）」の姿を、国、道州、市町村との関係で図示したのが図9である。

図9には、「県（仮称）」の基本パターンとして、次の4パターンを提示している。しかし現実には、こうした基本パターンのほかに、基本パターンが相互に組み合わせられた複合パターンの「県（仮称）」が存在することになる。

県1：市町村の業務の一部と道州からの条例受託事務を受託する場合。

県2：市町村の業務の一部と道州からの条例受託事務の一部を受託する場合。

県3：道州からの条例受託事務の一部を受託する場合。

県4：条例受託事務は市町村で処理するが、本来の業務の一部を受託する場合。

#### おわりに

今後、分権化の流れは更に加速するであろう。しかし、市町村への権限移譲は、市町村を大きく2つのグループに分割することも分かった。そうすると、権限移譲と住民サービスの維持・向上を両立させるには、「やむを得ず型」や「確信型」の業務特化（依存）型自治体を新たな広域的団体としての「県（仮称）」が支援することが必要だろう。そしてそれは、「やむを得ず型」の業務特化（依存）型自治体が総合（自律）型自治体へと転換していく過程ではないだろうか。

また、一方で、市町村が権限移譲に積極的になれない



要因として、市町村からは、専門的人材不足や財源補填の問題、職員数削減の中での業務量の増加、事務処理件数に対するコストの問題などが挙げられている<sup>14)</sup>。いずれも、移譲を受ける市町村にとっては切実な問題である。分権とは、権限の移譲だけでなく、人材と財源がセットになってこそ、初めて実効性が担保されるものだと改めて感じさせられる。権限移譲を進める都道府県にとって、必要なのは、市町村への形式的な権限の移譲ではなく、人材育成と財源移譲をセットにした実質的な移譲である。特に、人材面については、事前の事務研修だけでなく、県から市町村への職員自体の身分移管も検討すべき時期にきているのではないだろうか。

最後に、道州制の評価は住民に委ねられている。そのためには、行政サービスの最大の供給主体である市町村が、最も独自性を発揮できる統治構造（地方制度）を道州制の中に組み込む必要がある。それが、「部分的限定的」補完機能を持った「県（仮称）」の存在である。本稿がその議論の一助になれば幸いである。

- 1) この分類は、2005年11月26日に広島市（広島大学東千田キャンパス）で開催された、松本英昭の道州制に関する公開講演会「道州制の意義と課題」（主催：中国経済連合会、（社）中国地方総合研究センター、広島大学地域経済システム研究センター）での議論を参考にした。
- 2) この改正により、都道府県が条例で自らの事務を市町村に移譲できる制度「条例による事務処理の特例制度」が創設された（自治法第252条の17の2）。また、2004年の改正では、市町村側からも事務移譲を求めることができるようになった。
- 3) 県に対しては、市町村の意識について、＜無関心←1 2 3 4 5→熱心＞の5段階で、今後の要望について、＜弱くなる←1 2 3（変化なし） 4 5→強くなる＞の5段階で聞いた。また、市町村に対しては、県の姿勢について、＜無関心←1 2 3 4 5→熱心＞の5段階で、今後の姿勢について、＜消極的になる←1 2 3（今までと変化なし） 4 5→積極的になる＞の5段階で聞いた。
- 4) 質問は、「4-2. 将来的に分権化がより一層進展するとした場合、市町村には国や県から様々な権限（事務）が移譲されると考えられますが、貴市町村ではこうした事務をどのようにして処理していくべきだと思いますか。」である。
- 5) 質問は、「4-3. 4-2の場合、小規模な町村では単独で事務処理を行うことが困難になることも考えられますが、そのような場合、小規模町村はどのようにすべきだと思いますか。貴市町村（担当者）のお考えをお聞かせください。」である。
- 6) 図4では、現行法制度の中での対応を前提としているため、あえて、県による事務の代行といった回答項目は入れていない。しかし、図5の意見から推測すると、単独の市町村で処理できない部分について、広域的団体としての県による代行を望む声も「できない部分は連合や一部事務組合等により対応すべきである。」とする中に、ある程度含まれていると考えられる。
- 7) 現状の意識と今後の考えは、＜無関心（消極的）←1 2 3 4 5→

熱心（積極的）＞の5段階で聞いた。

- 8) 一般的な方向性（理念）は、＜権限移譲は必要ない←1 2 3 4 5→積極的に進める＞の5段階で聞いた。
- 9) 質問は、「4-4. 現在、道州制議論が盛んですが、仮に「四国州」となった場合、県のような中間団体の存在をどのように思われますか。貴市町村（担当者）のお考えをお聞かせください。」である。
- 10) 松本英昭の公開講演会（前掲）での発言と第28次地方制度調査会の中間報告を参考にした。
- 11) こうした道州と大都市の関係や首都特例の問題は、道州制を議論するうえで不可欠ではあるが、本稿のように四国を対象とした議論の中ではあえてふれない。こうした都市については、別途、別の観点からの議論が必要である。
- 12) 現行の地方自治法でも、都道府県と市町村は自治体として対等であるが、現実的には上下関係にあることは知られている。その背景として、横道は機関委任事務にその論拠を求め、「国の機関委任事務については（都道府県と市町村が）上下の関係に立つこととなり、その機関委任事務のウエイトが相当大きかったため、都道府県と市町村の間には、なお上下の関係が続くこととなった。」としている。（横道清孝「都道府県と市町村の新しい関係」『都市問題』Vol.96, No.3, 2005年, 50頁）
- 13) 但し、アメリカの郡（カウンティ）が基礎自治体と契約を結んでいるわけではない。郡の役割は、基礎自治体が存在しない地域を行政区域として所管し、基礎自治体に替わって住民サービスを提供することにある。なお、郡は州政府の下部組織ではあるが、行政権限や財政権限では相当程度の独立性が認められている。
- 14) 自由意見として「県から市町村への権限移譲について、阻害要因や問題点など」を記入してもらった。