



Doshisha University Academic Repository

同志社大学学術リポジトリ

## 府県機能の実証分析

著者	野田 遊
雑誌名	同志社政策科学研究
巻	6
ページ	63-75
発行年	2004-12-17
権利	同志社大学大学院総合政策科学会
URL	<a href="http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000004785">http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000004785</a>

# 府県機能の実証分析

野田 遊

## あらまし

本稿は、従来の府県機能論の課題をふまえて府県機能の検証を行い、今後の府県機能に求められる観点を検討するものである。

まず、従来の府県機能論について概観し、地方自治法に基づく広域的機能、連絡調整機能、補完的機能をはじめとした各機能がどのような観点から主張されてきたかについて整理する一方で、これら府県機能論を批判する議論について検討し、従来の府県機能論における課題を抽出する。結論から先に言えば、従来の府県機能論の課題は、機能の対象や行政手段をふまえた多面的なアプローチが欠如していたこと、また、実際に府県が各機能を果たしているかが実証されていないことである。

こうした課題に対処するため、次に、府県機能の対象と行政手段をふまえた実証分析のフレームを設定する。具体的には、市町村数や小規模町村比率、指定都市ダミー、事務処理特例による事務移譲の法律数を説明変数とし、実際に機能を果たすために行動しているかを判断するための指標として、各機能に関して住民1人当たり歳出額を目的変数とした重回帰分析のフレームを設定する。

当該フレームに基づく分析の結果、府県は、補完的機能については自らの役割を果たすために行動していると判断できるが、一方で、広域的機能や連絡調整機能では、必ずしもそれらの機能を果たすための行動がとれていないことを明らかにしている。

以上の分析結果をふまえ、最後に府県機能の再確認のあり方に関して言及するとともに、今後の課題を整理している。

## 1. 問題関心

市町村合併の推進、政令指定都市をめざす自治体の増加、基礎的自治体重視の地方分権の推進、国・地方を通じた財政状況の逼迫などの環境変化は、国と市町村の中間に位置する都道府県（以下、府県と記す）の存在意義の明確化を要請している<sup>1</sup>。

1888年に確定した府県の境界及び名称は、その後、今日まで変化しておらず、現在の47都道府県体制は既に一世紀以上が経過している。もちろん、1899年の府県の法人格化、1926年の府県会議員の普通選挙制度の実施、1946年の府県知事の直接公選、1956年の地方自治法における「市町村を包括する広域の地方公共団体」の明記、先の地方分権一括法では、府県事務の7割を占めるといわれていた機関委任事務が廃止されたことで府県は完全自治体化を名実ともに実現したというように、府県制度もその内容を変更してきたのであった。

しかし、このような府県制度の変更の背景には、戦前戦後を通じて幾度となく繰り返されてきたより抜本的な府県制度改革論議がある。議論の概ねの全貌を知るうえで、憲法的地から府県制度の廃止の合憲・違憲に関して展開されてきた「憲法上の府県の性格に関する議論<sup>2</sup>」

<sup>1</sup> 野田遊「都道府県連携の可能性と連携可能性に係る検討の視点」『FJJI REPORT』第8巻第1号、2002年、11-19ページを参照。

<sup>2</sup> 当該論点について最も激しく議論されたのは、第4次地方制度調査会により『地方制度の改革に関する答申』が示された1950年代であり、答申の内容が地方庁の長を官選とするなど国家的性格が強かったこと等に対して地方自治の本旨をどのように実現すべきかなどについて議論された。詳しくは、田中二郎・俵静夫・鶴飼信成『府県制度改革批判 地方制度調査会の答申をめぐって』有斐閣、1957年を参照。

道州制や連邦制等の全国の区割論に代表される「府県の区域・規模に関する議論<sup>3</sup>」、政令指定都市との間における二重行政をはじめとして議論されてきた「市町村自治との関係における府県の位置づけに関する議論<sup>4</sup>」、そして府県が担うべき機能について議論する「府県機能論」に分類でき<sup>5</sup>、各論点は相互に関連しているほか、たとえば府県機能論は市町村自治との関係を踏まえて検討されるなど各論点において一部重複している部分もあるが、とりわけ府県機能論については、機能とはある組織や団体の存在意義を把握するための主要な要素であるため、府県の存在意義を見極めるうえで特に重要な論点と考えられる。

本稿は、これまでに主張されてきた府県機能論と主な批判点を再整理したうえで、従来の府県機能論では明らかにされてこなかった府県機能の検証を行い、最後に府県機能の検討にあたって求められる観点について言及したい。なお、府県機能については各論者によって多様な機能が提案されてきたが、本稿では、特に地方自治法に基づく3機能（広域的機能、連絡調整機能、補完的機能）を中心に論じ、これらの府県機能について検証を行うこととする。地方自治法

に基づく3機能を中心に論じるのは、府県機能が議論される際に、一般にはじめに前提として確認される機能<sup>6</sup>であり、また、後述するように戦後一貫して問題視されることが少ない固有の機能と理解されているためである。

## 2. 府県機能論

### 2.1 地方自治法に基づく府県機能と新たな府県機能

地方自治法第2条5項では、府県は市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域的事務（広域にわたるもの）、連絡調整事務（市町村に関する連絡調整に関するもの）及び補完的業務（その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるもの）を処理するとされ、地方自治法に基づく府県機能は、それぞれ広域的機能、連絡調整機能、補完的機能と理解されている。もっとも1956年における改正自治法第2条6項ではもともと全国的に同一の基準によって処理する必要のある事務として、統一的事務が規定されていたが、2000年

<sup>3</sup> 府県の区域・規模に関する資料は非常に多い。第4次地方制度調査会、前掲答申、1957年をはじめ、関西経済連合会『地方制度の抜本的改革に関する意見』1969年、日本商工会議所『道州制で新しい国づくりを』1970年、同左『新しい国づくりのために』1982年、読売新聞社『12州・300市体制』1997年、民主党『道州制の導入（分権連邦型国家）の提言』1999年、自由民主党『道州制の実現に向けた提言』2000年などによる道州制案のほか、連邦制としては、日本青年会議所『地方分権へのいざない』1990年、岡山県『連邦制の研究報告書』1991年、垣松治治『連邦制のすすめ 地方分権から地方主権へ』学陽書房、1993年などがあり、また、国の総合出先機関としての提案については、臨時行政調査会第二専門部会『地方庁構想』1963年、関西経済連合会『地方庁構想』1981年などの全国の区割提案がある。能率的な行政運営が可能な府県規模を人口200万人としたシャープ勧告直後の地方行政委員会『行政事務配分に関する第二次勧告』1951年や自治省『都道府県合併特例法案』1966年などもこの系譜に属する。その他、道州制・連邦制に係る研究業績としては、区割りの提案ではなく、道州制が議論される文脈としての官僚政治について扱うものや、海外の事例をとりあげて道州制や連邦制の制度設計について検討し、日本の議論への示唆を導き出そうとする研究もある。前者は天川晃「変革の構想 道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会1986年、111-137ページ、後者は村上弘『道州制』は連邦制の夢を見うるか？』立命館法学論叢』2000年6号（274号）164-175ページを参照。

<sup>4</sup> 市町村自治との関係における府県の位置づけに関する議論は、特に大都市制度の改革議論のなかで議論されてきたものであり、関連する研究も多い。最近のものでは、小島聡「指定都市と分権ルートの多様化」財団法人行政管理研究センター編『地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究（ ）報告書』1998年、第7章2、財団法人日本都市センター『大都市制度等に関する調査研究報告』2001年、大阪市・大都市制度研究会『新たな大都市制度のあり方に関する報告』2003年、野田遊「中核市の政令指定都市移行効果からみた政令指定都市制度の課題」日本行政学会編『年報行政研究』第39巻、ぎょうせい、2004年等を参照。

<sup>5</sup> 先行研究においては、府県制度改革論議の論点は、概ね 府県の性格と存在意義、規模・区域、機能・権限、市町村自治との関係の4つがあるとされる。神奈川自治総合研究センター『指定都市と県』1990年、186-187ページ、磯崎初仁「分権改革の焦点は都道府県にあり - 新しい『都道府県のかたち』の創造」西尾勝編著『分権型社会を創る 都道府県を変える！ - 国・都道府県・市町村の新しい関係 -』ぎょうせい、2000年、21-22ページ、田島平伸「府県制度改革と府県の機能」『都市問題』第92巻第3号、2001年、78-79ページ。ただし、この論点においては、府県と市町村という二層級の議論があげられ、これは政策形成という意味においての主眼となる論点となり、また、における権限についても市町村自治との関係で議論される方がおさまりがよいと思われる。こうしたことから、府県制度改革論議の論点を知るうえで、本稿では、本文中で示す分類と内容にした。

<sup>6</sup> 大阪府会事務局『府県制度に関する資料』1957年、3ページ、大阪府会事務局『府県制度に関する地方各団体その他の意見』1957年、7ページを参照。なお、辻山幸宣『地方分権と自治体連合』敬文堂、1994年、216ページでも指摘されているとおり、地方自治法に基づく3機能以外の機能のうち、市町村自治の擁護・支援機能は、府県不要論に対抗するために主張されてきたという経緯がある。

の地方分権一括法により統一的な事務は削除されることとなり、地方自治法に基づく府県機能は3機能となった。

これらの3機能は、府県の広域性から比較的スムーズに導かれ、戦後一貫して府県の意味が問われてきた中でも地方自治法の立場は概ね受け入れられてきたと言われる<sup>7</sup>。確かに府県制度の問題点が指摘される際には、たとえば、広域的行政需要への対応の観点から府県区域の狭隘性が障壁となって広域的機能が十分に発揮されないという問題や、連絡調整機能に関しては市町村への指導的立場によるものは問題、あるいは、補完性の原理に基づき市町村において可能な事務には府県が介入すべきでないなどの点は指摘されるが、こうした場合であっても地方自治法に基づく3機能そのものが果たされていないことを疑問視するものは見当たらない。

しかし、なぜ府県の広域性から比較的スムーズに3機能が導かれるのであろうか。国土の総合開発が課題であった1950年代には、総合開発を担う地方側の主体は、道州や府県といった広域的な団体が対象とされたが、これは、「河川や運輸などのいわゆる広域行政はいかに市町村の規模を合理化しても市町村単独で処理せしめることは合目的ではない。しかも地方経済の総合開発、行政計画的運営のための広域的区域は将来ますます必要となる<sup>8</sup>。」と考えられていたためであり、府県は国による政策展開の行政管区として捉えられていたのであった<sup>9</sup>。

このように、市町村よりも広域的な府県を総合開発の主体として捉え行政管区と考えたのは、市町村を包括するという地理的・規模的性質をもつ府県は、市町村単独による広域行政が困難な状況において、市町村に対する広域的機能や連絡調整機能等を果たすことが期待されていたためといえる。その意味では、市町村の区域を包括するという地理的・規模的性質そのものが3

機能の根拠として認識される傾向があると考えられる。

また、1966年に財団法人国土計画協会が行った『府県の機能に関する調査』では、府県は「広域団体として市町村より一層高い行政処理能力を有する<sup>10</sup>」という認識が前提となっているが、府県より規模の小さい市町村と比較して府県は人材、情報、資金といった行政手段の調達可能性が高いことや、現在でも多くの行政分野で府県が事務・権限を保有していることも3機能の根拠として認識されるものと考えられる。

なかでも府県区域の狭隘性の問題を別にすれば、広域的自治体の広域的機能については、周知のものと考えられている傾向が強い。近年では多くの府県において自らのあり方に関する調査報告書を作成しているが、そうした検討においては、「現行の都道府県程度の大きさの市が誕生しない限り、法第2条第5項に定める広域の事務が発生することは容易に想像できる。〈中略〉むしろ、広域的な土地利用、広域的な環境保全、広域防災・危機管理対策、〈中略〉高度な医療・保険・福祉等の面で広域的自治体の果たすべき役割はますます大きくなってきている<sup>11</sup>」、あるいは「広域的自治体の最大の特徴は基礎的自治体よりも広域の行政区域を持つことであり、基礎的自治体の範囲内では解決できないような広域的な行政課題への対応において、最大の役割・機能を発揮することが求められる<sup>12</sup>」などと言われるように、広域的自治体の広域的機能は疑いのない事実であるように感じられる。

一方、特に府県機能をはじめ府県のあり方について最も多くの重要な研究業績を残してきた辻山の整理によれば、上記の地方自治法による府県機能に加えて、1950年代後半から1970年代にかけて、新たな府県機能が付加されるという<sup>13</sup>。

1950年代後半には、第4次地方制度調査会において国家的性格を帯びた地方庁の導入と府県

<sup>7</sup> 神奈川県自治総合研究センター、前掲書、194-196ページを参照。ただし、当該書は、統一的機能を含む4機能について述べられており、府県機能を具体的な事務に適用するのは難しいこと、また、連絡調整機能は府県の指導的立場からではなく支援的な立場から発揮される必要性があることが指摘されている。

<sup>8</sup> 長浜政寿「地方自治と区域」日本行政学会編『地方自治の区域』勁草書房、1957年、13ページ。

<sup>9</sup> 河中二講「府県制 その機能の現状」日本行政学会前掲書、1957年、67ページを参照。

<sup>10</sup> 財団法人国土計画協会「府県の機能に関する調査（抄）」地方自治研究会編『自治論集[26]府県政の現状と展望』1978年、175ページ。

<sup>11</sup> 北東北広域政策研究会『北東北広域政策研究会報告書 地域主権の実現に向けて』2003年8月、18ページ。

<sup>12</sup> 県のあり方研究チーム（新潟県）『広域行政のあり方と地方自治の未来』2003年3月、32ページ。

<sup>13</sup> 辻山、前掲書、214ページでは、地方自治法に論拠を求める府県機能は伝統的機能論と呼んでいる。なお、以下、府県の新しい機能として、「市町村自治の擁護・支援機能」及び「先導性、総合性、行政技術の高度性」については、同書、216-218ページに基づいている。

廃止が答申されたことに対抗して、府県が市町村自治の防波堤として重要な機能を果たしていることが主張された。また、1970年代後半頃から「地方の時代」が叫ばれる中では、「市町村連合の事務局」という観点から市町村が活動しやすい環境づくりをめざして、府県によって情報、技術、人材支援が行われる必要性が主張された。これらの府県機能は、市町村自治の擁護・支援機能と呼ばれるものである<sup>14</sup>。

もう1つの新たな府県機能は、高度成長期において過疎対策や公害問題、水問題、消費者行政などの新しい課題に府県が対応してきた実績に依拠するものであり、国よりも早くに府県が重要課題を認識し先導的に対応してきたことが重視される。これは、全国知事会によって先導性、総合性、行政技術の高度性として主張された機能である<sup>15</sup>。また、地方分権が一層進展するにつれて、「国は本来果たすべき行政機能のみを重点的に担うことになる」とすれば、変化の中で生じた住民に身近な新たな行政ニーズを先導的にとり上げて処理する府県の役割は一層高まることになる<sup>16</sup>とも言われている。なお、先導性と行政技術の高度性は、「むしろ後者が前者を支える一要素<sup>17</sup>」であり、総合性については、「国より狭域な自治体としては当然のこととも思われ、あえて府県の機能として位置づける必要があるのかどうかは疑問が残る<sup>18</sup>」とされることはもっともであると思われる。したがって、以下では当該機能を高度な技術により先導的に対応する機能として先導的機能と解釈しておく。

## 2.2 各論者による府県機能論の展開

ところで、辻山によって、地方自治法に基づく機能を含めた各機能は、府県がもつ市役所的性格（市町村が行う事務と同様の事務を行う性格であり、特に小規模町村に対する財源・人的負担の観点から正当化される）広域団体的性格（市町村の区域を越えた対処が必要な事務に対し

て府県が担当する性格）、高次団体的性格（中央政府に近い政府として全国的展開が期待される事務への対応、国民経済に関わる高次能力が期待され行政資源の保持という意味から高次と解釈される性格）、市町村連合的性格（市町村を連合して成立する複数の地域ブロックをさらに連合する性格）という基本的性格との関係で検証されていないと批判される<sup>19</sup>。

そして、辻山は、府県機能について府県の基本的性格との関係から検証を試み、市役所的性格は市町村行政の成熟や市町村連合による行政体制の整備により、また、市町村連合的性格は都市の連合により担われることが望ましいため、

広域団体的性格及び高次団体的性格に基づく機能への特化が必然的な流れであると主張し、これらの基本的性格は地方自治法に基づく3機能のほか市町村自治の擁護・支援機能、先導的機能等の全ての根拠になりうるものとする。しかしながら、府県の基本的性格は府県が担うべき何らかの機能によって規定される側面があるため、機能を性格によって論じることには矛盾が生じる。換言すれば、府県は機能を明確にすることで基本的性格を見出す側面もあると考える。

さらに、辻山は府県機能と基本的性格の対応関係の分析後、国に対する抑制・提案・補完と市町村に対する統制・誘導・支援が、求められる府県機能であるとして整理していたが、近年における論考では、市町村合併に取り残される小規模自治体においては財政逼迫状況や高齢化の進展等の中で様々な事業実施が困難となることから、府県は小規模自治体を補完する基礎的自治体（市役所的性格に基づく役割）としての事務（補完的機能）を増加させていくべきとしており、従来の議論とは異なった方向に傾いている<sup>20</sup>。このような論調の変化は府県を取り巻く環境の変化によって生じたものと察することができるが、しかしながら、府県が当該機能を担う根拠については不明確となっている。

一方、近年の府県機能に関する研究業績には、

<sup>14</sup> 辻山、前掲書、216-217ページを参照。

<sup>15</sup> 全国知事会自治制度研究会『新しい行政課題と府県』1973年、110ページ以降を参照。

<sup>16</sup> 成田頼明『地方分権への道程』良書普及会、1997年、257ページ。

<sup>17</sup> 神奈川県自治総合研究センター、前掲書、199ページ。

<sup>18</sup> 同上、199ページ。

<sup>19</sup> 辻山、前掲書、218ページを参照。

<sup>20</sup> 辻山幸宣「問われる都道府県の役割 都道府県とはなにか」『季刊自治体学研究』83号、2001年、15-19ページを参照。

磯崎や田島の論考があげられ、両者とも地方自治法上の府県機能や先導的機能、支援媒介機能等が該当すると主張する。

磯崎は、府県機能は広域的機能、先導・補完的機能、支援・媒介機能（連絡調整機能を含む。ただし指導的地位に基づく勧告等は含まれない）に純化・強化されるべきとしたうえで、広域的機能は府県固有の機能であり、それ以外の先導・補完的機能及び支援・媒介機能は市町村をサポートする機能としている<sup>21</sup>。また、府県が扱う課題の分野（総合的か、個別課題か）と行政サービスの執行方法（市町村との連携・調整による執行か、府県との分離・単独による執行か）の軸を設定して、分野総合的に市町村との連携・調整の中で行政サービスを執行する行政スタイルは「総合調整型」、分野総合的に分離・単独した行政スタイルは「総合執行型」、個別課題に対して分離・単独した行政スタイルは「特定課題執行型」、最後に個別課題に対して連携・調整を行う行政スタイルは「特定課題調整型」というように府県の行政スタイルを類型化し、広域的機能に関しては特定課題の調整で府県の役割があるため「特定課題調整型」、また、市町村をサポートする機能は総合的に連携・調整を行うものであるため「総合調整型」に該当するゆえ、これら双方の行政スタイルで行政サービスを執行する役割があるとする<sup>22</sup>。

府県が扱う課題の分野と行政サービスの執行方法によって行政スタイルを類型化している点は府県機能をより具体化する一つの切り口を示したうえで意義があるが<sup>23</sup>、ただし、広域的機能、先導・補完的機能、支援・媒介機能の各機能がなぜ必要なのかという説明が不十分である。

なお、先導的機能は補完的機能に類似しているとされ、補完的機能と先導的機能を統合して

いるが、双方の機能の内容からしてむしろ分離しておいた方がよいと考える。また、支援・媒介機能には、村松によって明らかにされた中央地方関係における府県の媒介機能<sup>24</sup>の重要性を念頭に、支援・媒介機能という名称を充てているが、辻山による市町村自治の支援・擁護機能と顕著な相違はあまりないと思われる。

一方、田島が指摘する府県機能は、広域的機能、補完的機能、支援・媒介的機能、先導的機能であり、磯崎の先導・補完的機能を分離している点が異なっている<sup>25</sup>。広域的機能は、しばしば指摘されることであるが、たとえば環境保全のための産業活動の規制について、国の一律な規制では地域の実情に即した施策展開とならないため、府県による広域的課題への対応が求められ、また、補完的機能は、辻山が主張する小規模自治体を補完する基礎的自治体としての役割があるがゆえに必要とされる<sup>26</sup>。

支援・媒介的機能については、市町村に対する府県による財政、情報、人材等の支援、市町村間あるいは国との間の利害調整が必要とされ、先導的機能については、市町村が自らの規模や能力から取り組むことのできない新しい政策課題を把握し、その成果を市町村に伝える役割があるとしているが、なぜ、そうした機能が必要かは具体的に示されていない<sup>27</sup>。

このように、従来の府県機能論は、規範的観点からの主張の域を脱しているとは言い難いと考える。その結果、次にみるような従来の府県機能論に対する批判に対して説得力のある回答を用意することができないのである。次に、高寄の議論も引用しながら、従来の府県機能論に対する批判の論点を整理することとしたい。

<sup>21</sup> 磯崎、前傾論文、43-48ページを参照。

<sup>22</sup> 同上、26-28、46-48ページを参照。

<sup>23</sup> 近年では、たとえば、全国知事会において、地方自治法に基づく3機能との関連で府県が重点的に担うべき事務として6つのメルクマールを提示しており、その他、神奈川県ではさらに具体化したレベルで、「非常時における危機管理」、「受益と負担の広域的な調整」、「新しい課題に対する政策的試行的な実施」、「地域における利害調整を行う『第三者機関』」、「環境保全、国民経済の観点からの広域的対応」、「広域的に散在する行政ニーズに対応した法人サービス」、「対象が市町村域を超えて移動するものの規制」、「公的サービスを担う人材の育成・活用」という府県の役割を示す視点をあげている。ただし、こうしたメルクマール等についても実証的に検証されることが必要と思われる。全国知事会自治制度研究会『地方分権下の都道府県の役割』2001年、神奈川県・分権時代における自治体のあり方に関する研究会『分権時代における都道府県のあり方について』2002年を参照。

<sup>24</sup> 国、府県、市町村の政府間関係における府県の国、また、市町村への媒介機能については、村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1990年、第3章を参照。

<sup>25</sup> 田島、前傾論文、79-80ページを参照。

<sup>26</sup> 同上、79-80ページを参照。

<sup>27</sup> 同上、80ページを参照。

## 2.3 従来の府県機能論に対する批判

地方自治法上に規定されている3機能の1つである広域的機能は、市町村の区域を越え、府県の区域における広域的な事務において、市町村による対応よりも府県による対応が求められるものであるが、実際に府県内の市町村の区域を越え、府県の区域における広域的な機能が果たされているのかが問題となる。

加えて、府県機能に対して疑問を抱く高寄の論考では、府県の広域的機能は、府県域外の行政における実績が問われるとしたうえで、「都道府県の広域行政の実態は、協議会方式が中心であり、実績という面では政府の方が公団・公庫・営団などの特殊法人方式を活用して広域的行政における主導権を握っている<sup>28</sup>」とされることから、府県間の広域連携によって他府県に隣接する市町村の広域行政を支援する機能が実際には十分に果たされていないという問題がある。

後者の府県域を越える広域行政の問題は、道州制等の区割論に係る重要な問題関心に通じるものではあるが、広域的機能の検証方法においては、ひとまずは府県が府県内市町村との関係において広域的機能を果たすことが実際にできるのかどうか判断されなければならない。

次に、連絡調整機能については、高寄によれば、従来、府県は単なる情報伝達ではなく中央政府の行財政指導の代行者、または許認可行政における委任事務執行機関としての色彩が濃厚であったことが問題であるとし、さらに、市町村合併にともなって市町村数が減少すれば、連絡調整機能は相対的に低下することが指摘される<sup>29</sup>。

確かに、国が3,000に及ぶ市町村との間で直接情報交換を行うには限界があり、間に府県等が入った情報経路が必要と考えられるが、出先機関ではなく、なぜ府県であるのか、あるいは府県より広い範囲の規模をもつ行政組織でもよいのではないかの疑問が生じる。あわせて、現在行っている市町村間や国との間での連絡調整が十分に機能しているのかについても検証されて

いない。特に後者の機能の検証は、前者の連絡調整を担うべき行政組織の検討の前提として検証されるべきものである。

地方自治法上の3つ目の機能である補完的機能に対しては、市町村合併によって市町村の規模が大きくなると行財政能力の向上も期待でき、それに伴って府県の補完的機能は低下するが、にもかかわらず、市町村が求める以上の事業を府県が行う結果、二重行政が生じることが問題視される<sup>30</sup>。この問題は特に政令指定都市を包括する府県に関して繰り返し指摘されてきたのであり、その意味では、府県がすべての市町村に同様の機能をもつ必然性はなく、市町村の態容によってその機能も変化するという考え方が重要となる。

以上が、本稿で注目する地方自治法上に規定された府県の3機能に対する主な批判である。なお、1950年代後半から1970年代にかけて付加された新たな府県機能についても高寄は批判しており、簡単にその内容を見ておく。

まず、市町村自治の擁護・支援機能に対しては、今日では既に市町村自治が成熟している段階にあるとも考えられ、その他、行政責任の明確化もふまえれば、府県が市町村自治の擁護・支援を主張してもすべての市町村にとって当該機能が必要とはいえないと批判する<sup>31</sup>。次に、先導的機能に対しては、公害研究所や消費者研究センターなどのように、府県は市町村よりも高度の技術を保有する施設をもつことを認めているが、一方、府県の先導性については、「市町村にあっては自治権活用による独自の先験行政ははるかに多くの事例があり、府県と市町村はむしろ政策的競合性にあるのではなからうか<sup>32</sup>」と批判する。

## 2.4 小括 - 従来の府県機能論の課題 -

こうした批判が生じる背景においては、これまでの府県機能論は、少なくとも次の三つの視点が不足していたと考える。

<sup>28</sup> 高寄昇三『地方分権と大都市 府県制度批判』勁草書房、1995年、367ページ。

<sup>29</sup> 同上、353-354ページを参照。

<sup>30</sup> 同上、352-353ページを参照。

<sup>31</sup> 同上、335ページを参照。

<sup>32</sup> 同上、364ページ。

第1は、本来市町村の態容によって府県機能は異なるはずであるが、従来の府県機能論では、対象とする市町村を一括りにして扱って論じてきたことである。

第2は、機能を論じる際には、それを可能とする行政手段が重要となるが、従来の府県機能論では、行政手段を踏まえて検証されることはないことである。これら第1と第2の視点の不足は、従来の府県機能論では、対象や行政手段をふまえた多面的なアプローチが欠如していたことを意味する。民間企業であれば、自社製品の優位性や事業構造の変化等を把握するうえで、自社の存在意義を明確にすることが必要となり、その際には、組織ドメインの3要素である機能、対象、技術(手段)により自社を捉えるが、行政組織においても同様にこれら3つの要素(機能、対象、行政手段)により存在意義を検討する必要性を感じる<sup>33</sup>。すなわち、府県機能を論じるにあたっては、それが何を対象としているのか、あるいは、どのような行政手段によって機能が発揮されるかといった視点が必要になるといえよう。

第3は、実際に府県が各機能を果たしているかが実証されていないことである。各機能の有効性をどのような指標によって実証するかは、それ自体多様な観点からのアプローチがあるが、まずは各機能を果たすための行動を実際にとっているかが主要な関心事といえる。具体的に、第1と第2の問題を踏まえていえば、たとえば、他の府県と比べて府県内の市町村数が多い場合、それに伴って連絡調整の手間がかかり、また、広域的な機能も必要となるため、実際に各機能を果たすために行動しているかが焦点となる。

以上の点をふまえ、次に府県機能に係る実証分析のフレームを設定し、府県機能の検証を行うこととしたい。

### 3. 府県機能に係る実証分析

#### 3.1 実証分析フレーム

府県機能に影響を与える説明変数については、まず、機能の対象として、府県内の市町村数、小規模町村比率(府県内市町村数に占める人口1万人未満の町村数の比率)、指定都市ダミー(政令指定都市の有無)を変数とした。また、行政手段については、府県が保有する事務・権限やその裏づけとなる財源が該当し、事務処理特例の実施状況(事務処理特例による移譲事務の法律数)のほか、財政力指数等の指標も考えられるが、財政力指数は小規模町村比率や事務処理特例の実施状況と高い相関があるため、本稿では事務処理特例の実施状況(移譲事務の法律数)を変数として採用した。

一方、目的変数については、広域的機能、補完的機能、連絡調整機能といった府県機能論で議論されてきた機能をどのように検証するかが焦点となる。広域的機能は、府県内の市町村数が多くなるほど、市町村域を越える広域的な行政需要の発生頻度や発生量が増加すると考えられるため、府県内の市町村数の相違によって分析することが可能である。また、連絡調整機能についても府県内の市町村数が多いほど、調整頻度や量が増加することが考えられるため、広域的機能と同様に市町村数を採用した。補完的機能は、府県内市町村数に占める小規模町村数の比率が高いほど、府県は相応の補完的な対応が必要となるため、小規模町村比率の相違によって把握することとした。したがって、対象に係る変数のうち、政令指定都市の有無を除く変数は、対象の相違を把握する変数であると同時に、機能の相違を把握するための変数にもなる。

府県機能の有効性は、府県間の相違に着目し、

<sup>33</sup> 組織ドメインは、もともと民間企業における生産物そのものとして理解されていたが、そうした物理的定義では将来的にどの方面にどういったサービスを提供する必要があるかが想起できないため、レビットにより組織が提供する機能としての定義の必要性が主張され、さらに、エーベルにより、顧客層、顧客機能、技術(行政組織の場合は、対象、機能、行政手段と置き換えることができる)の三要素による定義が提唱された。そして、現在ではこのエーベルによる定義が最も代表的なものとなっている。Cf. T. Levitt, *Marketing Myopia*, Harvard Business Review, July-August, 1960, p.45., D. F. Abell, *Defining the Business: The Starting Point of Strategic Planning*, Prentice-Hall, 1980, p.17. なお、戦略論とは異なる文脈において、組織論でもトンプソンによってドメイン概念の議論がなされてきた。トンプソンのドメインの定義は、サービスの対象、製品の範囲、提供するサービスにより把握されている。ただし、トンプソンのサービスの対象(住民)は、エーベルの顧客層に、トンプソンの製品の範囲と提供するサービスは、エーベルの顧客機能に含まれ、残るエーベルの技術は、トンプソンにおいては明示的に提示されていないというように、エーベルのドメイン定義はトンプソンの定義よりも包括的なものとなっている。Cf. J.D.Thompson, *Organizations in Action*, McGraw-Hill, 1967.



そのうえで実際に当該の府県機能を果たすために行動しているかを判断する指標として、住民1人当たり歳出額で検証する方法を採用した。もちろん、府県機能の有効性は、住民1人当たり歳出額のみで把握されるものではなく、府県が行う行政サービスに対する市町村や住民の満足度のほか、所得当たり税収、経済成長率等の指標によって評価することも考えられる。政府の最適規模や分節的政府と統合的政府の妥当性を検討してきた公共選択論等における議論でも人口当たり歳出額のほか、満足度や所得当たりの税収、経済成長率などさまざまな指標によって望ましい行政体制について評価されている<sup>34</sup>。ただし、満足度は行政サービスに対する応答性や配分効率性を把握する観点から、また、所得当たり税収や経済成長率は行政体制等の生産性を把握する観点から採用される指標であるのに対して、1人当たり歳出額は行政の行為の程度を表現しうるもので、少なくとも府県が自らの機能を果たすために実際に行動しているか否かの判断基準に適当な指標と考える<sup>35</sup>。

なお、本稿の分析手法は府県間の相違に着眼

するものであり、同一の府県について時系列で分析を行うものではないことから、ある府県で機能を果たすために行動をとっているか否かは、他府県との対比によって導かれるものとなる。したがって、以下で「機能を果たすための行動」という場合は、府県自らの意思の範囲で機能を果たしているか否かを問題にするのではなく、府県間の相違に基づく実証分析から判断を行うこととする。

以上、市町村数や小規模町村比率、指定都市ダミー、事務処理特例による移譲事務の法律数を説明変数とし、住民1人当たり歳出額を目的変数とする重回帰分析を行った。ここで、住民1人当たり歳出額は人口規模の大きな府県ほど規模の経済によって減少する傾向があり、通常最小二乗法では理論値と実績値の誤差が不均一分散となってしまう。このため、本稿の重回帰分析では、府県の人口で加重する加重最小二乗法を採用し、不均一分散の問題に対応した。なお、東京都は特別区を内包する都制をとっているため、分析の対象からは除き、46道府県のデータにより分析を行った。

$$E_i = \alpha + \beta_1 N_i + \beta_2 S_i + \beta_3 D_i + \beta_4 L_i + \epsilon_i$$

$E_i$  : 住民1人当たり歳出額。住民1人当たり歳出総額のほか、住民1人当たりの目的別歳出額についても分析。

$N_i$  : 府県内市町村数

$S_i$  : 小規模町村比率（府県内小規模町村数の府県内全市町村数に占める割合）

$D_i$  : 指定都市ダミー（府県内政令指定都市の有無）

$L_i$  : 事務処理特例による移譲事務の法律数

$\alpha$  : 定数項

$\epsilon_i$  : 誤差項

<使用データの出典> 総務省自治財政局財務調査課『平成13年度都道府県決算状況調査』2003年1月、第2次地方制度調査会資料『条例による事務処理の特例の状況一覧』2002年11月1日現在、総務省『国勢調査報告』2000年10月1日現在

<sup>34</sup> 人口当たり歳出額、満足度、所得当たり税収、経済成長率を指標として行政体制を分析するものとしては、たとえば、それぞれ次の文献を参照。Cf. T. J. DiLorenzo, The Expenditure Effect of Restricting Competition in Local Public Service Industries, *Public Choice*, Vol.37, 1981, pp.569-578, W. E. Lyons and D. Lowery, D., Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens, *Public Administration Review*, Vol.48, November/December, 1989, pp.533-543, W. E. Oates, Searching for Leviathan: An Empirical Study, *American Economic Review*, Vol. 75, September, 1985, pp.748-757, D. Xie and H. Zou, Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States, *Journal of Urban Economics*, Vol.45, 1999, pp.228-239 .

<sup>35</sup> なお、所得当たり税収と経済成長率は分野別の分析ができないという問題があり、また、人口による加重最小二乗法により回帰分析を行ったが、決定係数が低く式として採用できない結果であった。

本実証分析で明らかにしようとすることは府県機能が実際に機能しているかどうかについて、対象と行政手段の観点をふまえて分析することであった。こうしたことから、まず、各府県機能の検証については仮説1から仮説3までの3つの仮説を設定した。また、仮説3では府県の小規模自治体との関係を分析するのに対して、府県の政令指定都市との関係を把握するために仮説4を設定した。さらに、府県が保有する行政手段の相違による府県の財政行動の相違を検証するために仮説5を設定した。

- < 仮説1 > 広域的機能：府県内の市町村数が多いほど、広域的機能が必要となるため、府県の1人当たり歳出額は増加する。
- < 仮説2 > 連絡調整機能：府県内の市町村数が多いほど、連絡調整に係る手間等のコストがかかるため、府県の1人当たり歳出額は増加する。
- < 仮説3 > 補完的機能：府県内の小規模町村比率が高いほど、小規模町村に対する補完的機能が必要となるため、府県の1人当たり歳出額は増加する。
- < 仮説4 > 自立的な行政運営が可能な政令指定都市を包括する府県では、府県の役割が限定的となるため、府県の1人当たり歳出額は減少する。
- < 仮説5 > 事務処理特例による事務移譲を積極的に行っているほど、基礎的自治体である市町村の自治が尊重され府県は直接的な支出を抑えることから、府県の1人当たり歳出額は減少する。

なお、本稿における府県機能の分析は、府県と市町村の関係に焦点を当てたものであるが、一方、市町村間の広域連合や一部事務組合をはじめとした水平的な連携が行われている地域においては、府県はすべての市町村と連絡調整を行うのではなく、広域行政の事務担当窓口となっている市町村と連絡調整を行えば、構成市町村への連絡調整等の事務が円滑に実施されることが考えられる。この場合、府県における市町村数の多少により「府県機能を果たすための行動」を判断することは難しいともいえるが、しかしながら、程度の差はあるにせよ各府県とも府県内で広域行政を展開している市町村を包含しているのであり、また、「府県機能を果たすための行動」の検討にあたって第一義的に重要な変数は市町村数と考え、ここでは市町村間の水平的な連携と府県機能を果たすための行動の関係を考慮せずに分析を行った<sup>36</sup>。

### 3.2 実証分析の結果

1人当たり歳出総額について重回帰分析を行った結果は、表1のとおりであり分散分析結果では有意となっている。各説明変数のうち、小規模町村比率は1人当たり歳出額に最も高いプラスの影響を与えており、一方、指定都市ダミー及び移譲事務法律数ではマイナスの影響を与えている。したがって、小規模町村比率が高い府県ほど、1人当たり歳出総額を高める結果となり、仮説3の補完的機能が働いていると考えられることができる。また、指定都市がある府県ほど、府県

表1 分析結果

1人当たり歳出総額				
	偏回帰係数	標準偏回帰係数	P値	判定
定数項	355.23		0.000	**
市町村数	-0.15	-0.04	0.000	**
小規模町村比率	403.57	0.66	0.000	**
指定都市ダミー	-63.52	-0.23	0.000	**
移譲事務法律数	-7.49	-0.77	0.000	**
自由度修正済決定係数	0.74			
分散分析結果	P値	0.000		**
サンプル数	46			

\*\*：1%有意 \*：5%有意

<sup>36</sup> ちなみに市町村間の広域連合の設立件数と市町村数の関係について回帰分析を行った結果、広域連合の設立件数を目的変数とした場合は式として成立せず、市町村数を目的変数とする場合は式として成立するが自由度修正済み決定係数は0.3と低い。

の役割が限定的となり1人当たり歳出総額をマイナスに働かせることが明らかであり、仮説4が支持された。移譲事務法律数についても有意で期待していたとおり事務移譲を積極的に行う府県ほど1人当たり歳出総額がマイナスに働くことから仮説5が支持された。

一方、市町村数では符号がマイナスとなっており、市町村数が多くなるほど1人当たり歳出総額が低くなることから仮説1と2は支持されなかった。

次に、分野別の分析結果は、表2に示すとおりであり、衛生費や労働費、商工費、警察費では決定係数が低いものの、全ての重回帰式の分散分析結果は有意となった。

仮説1及び2については、広域的機能と連絡調整機能に向けた財政支出を市町村数の相違を手がかりにして検証するものであった。ところが、市町村数は有意な結果ではあるが、民生費、衛生費、労働費、土木費、警察費、教育費において標準偏回帰係数がマイナスを示し、歳出総額での結果と同様に多くの分野で仮説1及び2は支持されない結果となった。なお、説明変数間の相関は低く多重共線性の問題は生じていない。

小規模町村比率については、全ての分野で有意な結果となり、標準偏回帰係数も全分野でプラスとなった。したがって、仮説3は歳出総額のみならず分野別にみても当該機能の強化に向けて府県は歳出増加を図っていることが分かる。近年では合併に取り残された小規模町村に対する補完的機能への期待が高まっているが、各変数のなかでは、標準偏回帰係数が特に高い土木費をはじめ全ての分野において、1人当たり歳出額をプラスの方向へ最も大きな影響を与えている。

仮説4については、指定都市ダミーは、民生費、衛生費、農林水産業費、土木費、警察費、教育費において有意となり、警察費を除いて標準偏回帰係数はマイナスとなった。有意となった分野のうち、大都市特例が関係するものは、民生、衛生、土木、教育である。民生分野では、児童相談所や児童福祉司の設置、障害者更正相談所の設置、第2種社会福祉事業の届出受理など、衛生分野では、その多くは中核市にも認められているが、食品衛生、墓地・埋葬等の規制、公衆

浴場・興行場・旅館業の営業規制など、土木分野では、市域内の指定区間外の一般国道や県道の管理等の事務や土地利用、都市計画関連の多くの事務が政令指定都市に移譲されており、このように、府県の歳出抑制につながると考えられる。また、教育費では、政令指定都市は自発的に商業高校や工業高校を設置している例が多く、その他、市立高等学校の定時制課程教員の給与・手当の負担を政令指定都市が行うことから、政令指定都市のある府県では府県の歳出抑制に働くと思われる<sup>37</sup>。

一方、特に大都市特例分野ではない農林水産業費において指定都市ダミーが有意となり、標準偏回帰係数がマイナスになっているのは、政令指定都市が所在する府県の多くは他府県と比較して農村地域の占める割合が比較的少なく、府県の歳出を抑制すると考えられる。また、警察費は、特に政令指定都市への移譲事務はなく、標準偏回帰係数がプラスに働いていることから、人口規模の大きな大都市を含む府県では、犯罪・検挙件数等が多いために、1人当たり歳出額が増加するものと考えられる。なお、一部移譲事務のある商工分野では、指定都市ダミーは有意な結果が得られなかった。

これらのことから、政令指定都市においては、移譲事務のある商工分野では有意な結果が得られなかったが、政令指定都市への特例事務の多くを占める衛生や土木の分野では有意となっており、仮説四は概ね支持されると判断してよいと考える。

仮説5に関しては、1人当たり歳出総額及び全ての分野で有意となり標準偏回帰係数は全てマイナスになった。なかでも他の分野と比較して民生費の標準偏回帰係数が高くなっているが、実際、介護保険法や児童福祉法、知的障害者福祉法など多くの福祉関連法において府県から市町村への事務移譲が行われている。なお、事務処理特例の分野は、保健、福祉、医療、衛生、商工、道路など多くの分野にわたり、有意となった分野との対応関係は必ずしも明確でない部分もあるが、総体的にみれば、積極的に事務処理特例を実施している府県ほど、府県の歳出は抑制されると考えられる。

<sup>37</sup> 政令指定都市では、府県費負担教職員の任免、給与の決定等を行うことができるが、負担は府県が行うこととなっているため、当該事務に伴う府県の歳出は抑制されることにはならない。

表2 分野別分析結果

## 民生費（1人当たり歳出額）

	偏回帰係数	標準偏回帰係数	P 値	判定
定数項	36.80		0.000	**
市町村数	-0.04	-0.15	0.000	**
小規模町村比率	23.94	0.57	0.000	**
指定都市ダミー	-3.60	-0.19	0.000	**
移譲事務法律数	-0.20	-0.34	0.000	**
自由度修正済決定係数	0.71			
分散分析結果	P 値	0.000		**
サンプル数	46			

\*\*:1%有意 \* :5%有意

## 衛生費（1人当たり歳出額）

	偏回帰係数	標準偏回帰係数	P 値	判定
定数項	13.98		0.000	**
市町村数	-0.02	-0.14	0.000	**
小規模町村比率	8.55	0.41	0.000	**
指定都市ダミー	-3.36	-0.36	0.000	**
移譲事務法律数	-0.05	-0.17	0.000	**
自由度修正済決定係数	0.50			
分散分析結果	P 値	0.000		**
サンプル数	46			

\*\*:1%有意 \* :5%有意

## 労働費（1人当たり歳出額）

	偏回帰係数	標準偏回帰係数	P 値	判定
定数項	5.58		0.000	**
市町村数	-0.01	-0.23	0.000	**
小規模町村比率	4.33	0.55	0.000	**
指定都市ダミー	-	-	-	-
移譲事務法律数	-0.03	-0.31	0.000	**
自由度修正済決定係数	0.49			
分散分析結果	P 値	0.000		**
サンプル数	46			

\*\*:1%有意 \* :5%有意

## 農林水産業費（1人当たり歳出額）

	偏回帰係数	標準偏回帰係数	P 値	判定
定数項	23.25		0.000	**
市町村数	0.11	0.14	0.000	**
小規模町村比率	75.55	0.55	0.000	**
指定都市ダミー	-15.70	-0.26	0.000	**
移譲事務法律数	-0.41	-0.21	0.000	**
自由度修正済決定係数	0.72			
分散分析結果	P 値	0.000		**
サンプル数	46			

\*\*:1%有意 \* :5%有意

## 商工費（1人当たり歳出額）

	偏回帰係数	標準偏回帰係数	P 値	判定
定数項	12.66		0.000	**
市町村数	0.12	0.28	0.000	**
小規模町村比率	33.62	0.45	0.000	**
指定都市ダミー	-	-	-	-
移譲事務法律数	-0.17	-0.17	0.000	**
自由度修正済決定係数	0.47			
分散分析結果	P 値	0.000		**
サンプル数	46			

\*\*:1%有意 \* :5%有意

## 土木費（1人当たり歳出額）

	偏回帰係数	標準偏回帰係数	P 値	判定
定数項	56.85		0.000	**
市町村数	-0.10	-0.10	0.000	**
小規模町村比率	112.06	0.68	0.000	**
指定都市ダミー	-20.95	-0.29	0.000	**
移譲事務法律数	-0.15	-0.06	0.000	**
自由度修正済決定係数	0.71			
分散分析結果	P 値	0.000		**
サンプル数	46			

\*\*:1%有意 \* :5%有意

## 警察費（1人当たり歳出額）

	偏回帰係数	標準偏回帰係数	P 値	判定
定数項	24.04		0.000	**
市町村数	-0.05	-0.49	0.000	**
小規模町村比率	7.77	0.46	0.000	**
指定都市ダミー	4.42	0.58	0.000	**
移譲事務法律数	-0.02	-0.09	0.000	**
自由度修正済決定係数	0.35			
分散分析結果	P 値	0.000		**
サンプル数	46			

\*\*:1%有意 \* :5%有意

## 教育費（1人当たり歳出額）

	偏回帰係数	標準偏回帰係数	P 値	判定
定数項	96.38		0.000	**
市町村数	-0.03	-0.07	0.000	**
小規模町村比率	41.69	0.57	0.000	**
指定都市ダミー	-9.35	-0.29	0.000	**
移譲事務法律数	-0.22	-0.22	0.000	**
自由度修正済決定係数	0.70			
分散分析結果	P 値	0.000		**
サンプル数	46			

\*\*:1%有意 \* :5%有意

## 4. 結論

本稿では、従来の府県機能論で実証的に検証されることのなかった府県機能について、対象や行政手段の観点をふまえて実証分析を行った。実証分析の結果、補完的機能については、府県は1人当たり歳出額を増加させていることから、

自らの役割を果たすために行動していると判断することができるが、一方、広域的機能及び連絡調整機能については、逆に対象とする市町村数が増加するほど1人当たり歳出額が減少し、必ずしもそれらの機能を果たすための行動がとれていないことが明確になった。

先述したとおり、磯崎の議論においては、広域的機能は府県固有の機能であり、また、支援・媒

介機能に含まれる連絡調整機能は市町村をサポートする所与の機能として位置づけられ、あたかも府県が存在意義がこれらの機能により明確であるように主張されているが、実証分析の結果はこれら双方の機能に疑問を提示するものであった。

なぜ、このような結果になったのであろうか。市町村数が多いほど、1人当たり歳出額が減少することから、市町村数が多い府県ほど府県機能が効率的に果たされているように思えるが、逆に市町村数が少ない府県では府県機能が非効率になっているという問題がある。ここで、市町村間の水平的連携が行われる場合、府県は広域的機能や連絡調整機能を効率的に行うことができるが、ほとんどの府県で市町村間の水平的連携が行われているなかでは、市町村数が多い府県ほど市町村の水平的連携が活発に行われているとは必ずしもいえない。また、市町村の水平的連携により府県機能が効率的に果たされると考えた場合でも、府県機能は市町村による自発的な水平的連携により規定され、当該機能は府県の自発的な機能ではないことから、広域的機能や連絡調整機能は、府県に固有の機能とすることは早計といわねばならない。

なお、環境分野の規制や消防・防災などに係る市町村を超える広域的行政需要が存在することは事実であるため、広域的機能や連絡調整機能が必要と主張すること自体に異論はない。ただし、府県が広域的の団体あるいは包括的の団体であるからといって、機能が実現していることを所与のものとするべきではなく、今一度、府県は自らが果たしている機能を再確認する必要があるといえよう。

それでは、府県はどのような観点から自らの機能を再確認するべきか。府県は小規模町村に対する補完的機能には相応の役割があると考えられるが、政令指定都市を包含する府県、並びに積極的に事務移譲を行っている府県では、1人当たり歳出額が減少しているため自らの役割を低下させていると考えられることから、府県内の市町村の態容との関係で府県に求められる機能を再確認することが求められる。辻山の近年の論考でも小規模町村に対する補完的機能こそが中期的に府県に求められる機能であると主張

されるが、あくまで小規模町村に対する機能であって、一定規模以上の市町村で自立的経営が可能な市町村に対しては、むしろ積極的に事務移譲を行い、府県機能は徐々に縮小していくことが自然な流れであるといえる。

先進国では、日本の地方政府体系のように府県と市町村が全国に単線的に制度化されている国はめずらしく、ある地域では市町村がなく府県が住民サービスを行い、また、ある地域では府県合併による広域的な自治体と市町村があり、また広域行政制度が必要に応じて導入されるというように、地方政府体系は複線化へ向かうことが現実的な府県制度改革の方向性である<sup>38</sup>。

こうしたなかにあつて、昨今、地方制度調査会での検討をはじめ道州制論議が再燃しているが、今後の府県制度改革においては、道州制等を全国画一的に導入することは実際には難しいことから、北東北で取り組まれているように当面は府県による連携の実績を蓄積し、中期的には府県合併が推進されると考える。上記で府県機能の再確認が必要と述べたが、このことは、府県合併後の広域的自治体において政令指定都市や小規模町村等がどのように分布し、それに対して合併構成府県が遂行しうる機能と課題を見極め、合併後の広域的自治体で実現しようとする機能とそこから導かれる自らの存在意義を再確認する作業につながるものといえよう。

なお、本稿では、地方自治法上の3機能以外に、擁護・支援機能や先導的機能の検証を行っていない。また、府県域を越える広域的行政需要に対して、国の出先機関、市町村による広域連携、府県間連携、あるいは、道州等の府県よりも広域的な行政体制のどのレベルで行うべきかについて検証していないほか、その検証方法についても見出せていないことから、これらについては今後の課題としたい。

## 参考文献

1. 大阪府会事務局『府県制度に関する資料』1957年
2. 大阪府会事務局『府県制度に関する地方各団体その他の意見』1957年
3. 神奈川県自治総合研究センター『指定都市と県』1990

<sup>38</sup> 地方政府体系の単線化、複線化については、新藤宗幸「自治体の制度構造」松下圭一、西尾勝、新藤宗幸『岩波講座自治体の構想 - 2 制度』岩波書店、2002年、1-18ページを参照。

- 年
- 4 . 神奈川県・分権時代における自治体のあり方に関する研究会『分権時代における都道府県のあり方について』2002年
  - 5 . 北東北広域政策研究会『北東北広域政策研究会報告書 地域主権の実現に向けて』2003年8月
  - 6 . 県のあり方研究チーム(新潟県)『広域行政のあり方と地方自治の未来』2003年3月
  - 7 . 全国知事会自治制度研究会『新しい行政課題と府県』1973年
  - 8 . 高寄昇三『地方分権と大都市 府県制度批判』勁草書房、1995年
  - 9 . 田島平伸『府県制度改革と府県の機能』『都市問題』第92巻第3号、2001年、71-81ページ
  - 10 . 田中二郎・依静夫・鶴飼信成『府県制度改革批判 地方制度調査会の答申をめぐって』有斐閣、1957年
  - 11 . 地方自治研究会編『自治論集[26]府県政の現状と展望』1978年
  - 12 . 辻山幸宣『地方分権と自治体連合』敬文堂、1994年
  - 13 . 辻山幸宣『問われる都道府県の役割～都道府県とはなにか～』『季刊自治体学研究』83号、2001年、14-19ページ
  - 14 . 成田頼明『地方分権への道程』良書普及会、1997年
  - 15 . 西尾勝編著『分権型社会を創る 都道府県を変える！～国・都道府県・市町村の新しい関係～』ぎょうせい、2000年
  - 16 . 日本行政学会編『地方自治の区域』勁草書房、1957年
  - 17 . 松下圭一、西尾勝、新藤宗幸『岩波講座自治体の構想 - 2 制度』岩波書店、2002年
  - 18 . Levitt, T., Marketing Myopia, Harvard Business Review, July-August., 1960, pp.45 -56 .
  - 19 . Abell, D. F., Defining the Business: The Starting Point of Strategic Planning, Prentice-Hall, 1980 .
  - 20 . Thompson, J. D., Organizations in Action, McGraw-Hill, 1967.
  - 21 . DiLorenzo, T.J., The Expenditure Effect of Restricting Competition in Local Public Service Industries, Public Choice, Vol.37, 1981, pp.569-578 .
  - 22 . Lyons, W.E and D. Lowery, Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens, Public Administration Review, Vol.48, November/December, 1989, pp.533-543 .
  - 23 . Oates, W. E., Searching for Leviathan: An Empirical Study, American Economic Review, Vol. 75, September, 1985, pp.748-757 .
  - 24 . Xie, D and H. Zou, Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States, Journal of Urban Economics, Vol.45, 1999, pp.228-239.