自治制度における「総合性」・「一般性」の緩和と特定目的の政府の創設下・完成道州制に対する自治的代替案の提示

<table>
<thead>
<tr>
<th>著者名</th>
<th>外川 伸一</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>雑誌名</td>
<td>山梨学院大学法学論集</td>
</tr>
<tr>
<td>巻</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ページ</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>発行年</td>
<td>2012-03-30</td>
</tr>
<tr>
<td>URL</td>
<td><a href="http://id.nii.ac.jp/1188/00000484/">http://id.nii.ac.jp/1188/00000484/</a></td>
</tr>
</tbody>
</table>
自治制度における「総合性」・「一般性」の緩和と特定目的の政府の創設（下・完）
五 具体的な特定目的の政府の例

ここでは、特定目的の政府を創設するにふさわしいと思われる政策領域・事務事業を、市町村の区域を越えるもの二例、合計四例を挙げ、それぞれの特定目的の政府のイメージについてある程度詳しく述べることにする。これらの諸例の説明によって特定目的の政府に対する読者の理解は一層深まるものと思われるからである。

義務教育政府の創設

現在、教育委員会をめぐっては様々な議論が展開されている。義務教育については、それを携わる教職員は基本的に市町村の教職員でありながら、その給与は、国がその三分の一を負担する義務教育費国庫負担制度に支えられ、府県が負担するという県費負担教職員制度が存在する。このため、市町村の教育委員会は、単に服務監督権しか有せず、任用、人事異動、昇任・昇格、研修、休職・復職、懲戒、免職、給与の決定などの広義の任命権は、府県の教育委員会が保持するという。極めて変則的な事態が生じている。もちろん、人事異動に当たっては、市町村教育委員会の権限は徐々に広がってはいるが、県費負担教職員制度の根幹が依然変わらない状況にある。この制度が存続する限り、こうした変則的な事態を完全に解消することは困難だといえよう。
自治制度における「総合計画」、「一般計画」の編成・実施の機関の創設（下）

...
そこで、上に述べた変則的事態を解消し、小規模町村にとっては教育の確保が図れるように義務教育サービスの提供に特化した目的を有し、既存の一般目的・総合目的の政府である市町村の区域を横断する（地理的構成によって直接関与の仕組みをどのように付加するか（住民等で構成される教育審議会を設置するか）あるいは特定の住民の経由によって Citizens' Initiatives を開催するか）

変則的な制度による教育は、地域の状況によっても変わる。義務教育政府は義務教育を提供する政府である。義務教育政府は、義務教育を提供する政府である。それは、不適切に地域の状況によっても変わる。義務教育政府は、義務教育を提供する政府である。それは、不適切に地域の状況によっても変わる。義務教育政府は、義務教育を提供する政府である。それは、不適切に地域の状況によっても変わる。義務教育政府は、義務教育を提供する政府である。それは、不適切に地域の状況によっても変わる。義務教育政府は、義務教育を提供する政府である。それは、不適切に地域の状況によっても変わる。義務教育政府は、義務教育を提供する政府である。それは、不適切に地域の状況によっても変わる。義務教育政府は、義務教育を提供する政府である。
現在の自治体の監査は、いうまでもなく行政委員としての監査委員がその中核を担っている。しかしながら、と
村町市の監査委員については、小規模町村などで、真に監査委員が有する専門性を有した人材を確保することが極めて
困難だといわれている。また、監査業務を実質的に補助する事務局についても、その設置は皆無に等しい。こうし
たことにより、小規模町村にとどまらず、通常の市町村においても基本的に同様である。現在、自治法では、監査委員
の数は、府県及び人口二十万人以上の市にあっては四人、その他の市及び町村にあっては二人とされている。（自治
法一九五条、もと、この数は条例によって増員することが可能である。）

山梨県町村監査委員協議会と同町村議会議長会が毎年出している「山梨県町村監査委員実態調査集計表（二
○○○年版）によると、県内四町村の監査委員は、富士河口湖町（三名）を除くと、法定の二名（識見委員、議選委
員それぞれ一名）であり、このうち、識見委員の職業について見ると、農林業が五名と圧倒的に多く、弁護士や公
認会計士、税理士はいない。土屋の行った調査においても、山梨県内町村の識見委員三二名中、公認会計士はわ
ずに一名、税理士についても五名となっている（土屋二○一○）。もちろん、監査委員については、監査・会計
の知識と同時に行政・事務事業の知識も必要とされることがから、公認会計士や税理士、あるいは弁護士でなければ
ならないということはないが、識見委員に行政の専門家が就任している場合、当該町村職員のOBであることが

― 61 ―
一般的であり、これはこれまで大きな問題となっている。また、山梨県内の市町村の場合、基本的に事務局は設置されておらず、現在の監査委員制度は全くの「素人」によって形式的に遂行されているのが実態であると結論せざるを得ない。加えて、監査委員は首長から一定の距離を置く行政委員だとしても、議員からの意見をたえず、また議員からも厳しい_signed_1の声を挙げる必要がある。数などに関する総合調整権、補助職員の実質的人事権を首長が握っており、こうした状況下では、まとめる監査が行えるとは到底思えないのである。情報公開条例の制定を契機として、特に府県において、公の不適正支出の問題が全国各地で発覚し、府県については外部監査制度も義務づけられている。要するに、適切な監査が行われ公金の支出等については住民の監査請求制度等が存在するだけという自治体も多く、それは決して十分とはいえない状況にあるのである。これでは決して十分とはいえない状況にあるのである。

中核市を除きこの制度の導入は条例事項となっている。要するに、適切な監査が行われ公金の支出等については住民の監査請求制度等が存在するだけという自治体も多く、それは決して十分とはいえない状況にあるのである。これでは決して十分とはいえない状況にあるのである。
分権改革前は、上で述べた一級河川水系の指定区間と二級河川水系、それに準用河川の管理は、それぞれ国の機関委任事務となっていたが、地方分権法により、これらは法定受託事務に切り替えられている。

ここで、留意すべきは、一級水系を見ると、同一水系の中に国土交通大臣が管理する直轄管理区間、府県知事に管理される場合、指定区間を管理する府県知事はそれぞれ異なることになる。

社会的共通資本という概念の提唱者であり、河川はそれに該当するとする経済学者の宇沢は、社会的共通資本は社会的整備課題であると述べている。しかし、水系が複数の府県に及び、域に跨るため、それは単なる区間の管理ではなく、地域全体の問題となる。したがって、その管理は府県間の協力体制が必要となる。この場合、府県が管理することを前提としているが、それは府県の自力のみでなく、他の機関との協力が必要となる。

現在、熊本県の菊池川の流域では、流域一帯市町村が連携し、共通条例に基づいて菊池川を守る取り組みを行い、高知県と愛媛県を流れる四方十川流域でも、流域自治体が下級水系を管理する取り組みを行おうとしている。
特に地理的に小規模な府県（山梨県もこれに含まれる）、あるいは東京圏、大阪圏等の大都市圏に位置する府県については、このことがより一層当てはまるということはいうまでもない。山梨県では、二〇〇八年三月に現在の「山梨県地域医療保険計画」が策定されているが、それによると、山梨県患者を入院させる一般的な医療を提供する圏域として設定されるものである（金川・二〇〇八年）。これは、入院を必要としない軽度の疾患に対応する一次医療圏の域を各市町村の区域とした上で、地形や交通アクセス、生活範囲などの地理的状況、社会経済状況を勘案し一体性のある複数の市町村から構成される。なお、二次医療圏は、生命にかかわる重篤な疾患等に対応するための医療で、山梨県では、県全域をもって二次医療圏としている。

山梨県の四つの二次医療圏のうち、特に新、富士、東部の二つ医療圏は、前者は静岡県、後者は東京都・神奈川県の隣接医療圏と密接な相互依存関係にあり、たとえば、富士・東部医療圏の場合、当該医療圏に位置する上野原市消防本部の「消防年報（平成二一年版）」では、二〇〇九年度に救急車によって搬送された一〇〇件（約一八％）は県外医療機関（そのほとんどは東京都と神奈川県）であるとしている。三次救急については、甲府市にある地方独立行政法人山梨県立病院機構の院立中央病院救命救急センターと山梨大学医学部附属病院で対応することになっているが、上野原市が隣接する東京都・神奈川県の同等医療機関へのアクセスに比べると、神奈川県と共同運行しているドクター・ヘリを利用することになっている。また、院立中央病院の救命救急センターを利用することになっているが、これはごく限られた場合に過ぎない。

それに対して、佐賀県の「佐賀県保健医療計画」（二〇〇八年）によると、二次救急医療については、県境地域
在制度における「総合性」・「一般性」の緩和と特定目的の政府の創設（下・完）

おわりに

基礎的自治体の存在に正当性を付与しているのは、自治・参加という「政治的価値」であるが、この場合、「政治的価値」が先行することに異議を唱え、行政的価値」である「岩崎（〇〇）」。しかし、この場合、行政的価値」が先行することに異議を唱
倫理論と法こたこいて位てけ分クッ国全たし論制のなお度制地八二战の次えの分次第二次の次えの州の一：

その後の道州制における道州も、基本的には国家的性格を持ったものとして提案さ
れたが、戦後一九五七年の第一四次地方制度調査会の地方制案は、その反対意見を合
わせ、様々な意味で今日の道州制論議の基礎となるものとな

それに対し、第一次分権改革以降の議論、たとえば第二七次、第二八次の地方制度調査会における道州制論議な
ど近年の道州制論議は、府県を廃止した上で、全国を二○前後のブロックに分け、各ブロックは、広域自治体とし
て位置づけられている。しかし、たとえ、こうしたことが憲法上、許容されるとしても、その論拠には疑問なしと

法学論集 69 〔山梨学院大学〕 68
しない。現在の広域自治体である府県を廃止し、新たな広域自治体である道州を設置し、基礎的自治体である市町村に現在の府県程度の権限を移譲した上で、新たな広域自治体である道州に、現在国の出先機関が有している諸権限を移譲すれば、「総合」型としての自治体の権限は広がるのであるから、このような意味での道州制の施行は憲法の案にはない。

ただ、こうした「方策」に対抗するためには、道州制の「非自治的」欠陥をあらわすだけなく、その代替案と成りえ、自治の拡充を本分とする、「自治」制度の名に違わない真土治を充実強化に真っ向から挑戦する「非自治的」自治制度とはいえないであろう。

本稿での代替案、すなわち、市町村・府県という二層の一般目的の政府を基本としながらも、これを一般目的の政府の「総合性」、「一般性」の緩和を前提として、これらと平行して特定目的の政府を創設するとともに、その創設に当たっては、「制度選択型」一国多制度を基本とするべきという案は、中長期的観点に立脚した代替案である。
これについては、取扱えず、外川（二〇）及びこの論文の末尾に掲げられている参考文献を参照願いた。そのうち、

【第五節以降・本文の注】

今井は教育自治体の創設を推奨しているが、この教育自治体は全国的な自治体であると思われる（井井二〇五二三〇）。

改革によって三分の一に引き下げられた。
生涯学習　第一号

外川伸一　○○二一　自治体教育行政制度　再論　年報社会科学研究　山梨学院大学大学院社会科学研究科　第一号

外川伸一・安藤克美　○○二一　政令指定都市とガバナンス　法学論集　山梨学院大学　第六七号

人見剛　○○二一　a　都道府県市町村の補完機能を強化せよ　月刊ガバナンス　第10号

広本政幸　○九六一　厚生行政と建設行政の中央地方関係　第三卷第三号

松本英昭　○○七一　新版法呪地方自治法　第四次改訂版　学院書房

山崎重孝　○○四一　新しい　基礎自治体　像について　上　自治研究　第八〇巻第一号

山崎重孝　○○五一　新しい　基礎自治体　像について　下　自治研究　第八〇巻第二号

山崎町一　○○五　新　基礎自治体　像について　学院　

※参考文献について　以上において全く中央省庁　自治体等の発行をしている　報告書等を参考にしており　これらについて　

は本文中の関係箇所に具体的に記載したもので　ここでは記載を省略したことを断りしておく　

謝辞　本稿の第五節における具体例のうち　監査評議会　の東部地方連合の事例　河川管理　の事例　教示　等を参考にしており　これらについて　

医療政策　の上野原市　佐賀県の事例について　安藤克美　山梨県庁　から　教示　頂いた　記して感謝申し上げる　もちろん　これら　の記述に関して　あり　得べき誤りの責任　は　筆者　にある　ことはいう　までもない　

療法学論　69　山梨学院大学　74