

論
説

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）
——道州制に対する自治的代替案の提示——

外川伸一

目次

はじめに

- 一 自治体に求められる「総合性」の意味の類型化
 - 二 従来の「総合性」の意味が生じた理由
 - 三 「総合性」への執着による意味の「変容」とその帰結
 - 四 「総合性」・「一般性」の緩和による特定目的の政府制度の創設（以上、前号）
 - 五 具体的な特定目的の政府の例（以下、本号）
- おわりに

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、府県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細に述べることにする。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。

1 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。⁽¹⁸⁾ 義務教育については、それに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库負担制度⁽¹⁹⁾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、市町村教育委員会はその内申権を有するとか、研修権は中核市教育委員会にまで移譲されたなど、詳細を述べると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は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。

こうした変則的事態を招来している県費負担教職員制度に伴う義務教育教職員に対する府県教育委員会の任命権の保持は、実は自治体の区域問題と大きく関係している。周知のように、学校施設の配置は児童生徒数、したがって人口規模を基本とするため、大規模な都市でない限り、一市町村に小学校は数校、中学校に至っては、二、三校しか配置されていないという現実がある。教育公務員である教職員が、一つの学校に長期間にわたって在任していると、もちろんメリットもない訳ではないが、様々な経験を通してその資質の向上を図っていくといった教職員の指導能力・教育力などの根幹に著しい支障が生じることになる。したがって、教職員が異なる環境に置かれた様々な学校間を定期的に異動し効果的にその資質向上を図っていくためには、広域自治体である府県が広義の任命権を保持し、市町村の区域を越えた人事異動等を行っていくことが必要とされているのである。しかし、このことによって先に述べたような変則的な事態が生じているだけでなく、教職員も自らを市町村の職員だと認識せず府県の職員だと思ひこみ、赴任先の義務教育諸学校に対する愛着がなかなか芽生えないといった状況も生じている。このことは、児童生徒の人格の完成を図り、彼らを立派な国家・社会の形成者とすべく行われている教育活動等に極めて悪しき影響を与えているものと思われる。

しかしながら、この変則的事態を是正するため、義務教育行政全般を市町村に委ねると、特に、小規模町村の小中学校では、児童生徒の数も少なく、場合によっては複式学級等も存在することから、教職員は、通常の教育課程に加えて様々な事態に積極的に対処しなければならないことになる。教職員にとってこれが常態化すると、小規模町村では、教職員の確保が極めて困難になるであろうことは容易に想像できよう。このことは、児童生徒にとっても、教職員にとっても実に不幸なことと言わざるを得ない。

そこで、上に述べた変則的事態を解消し、小規模町村にとつても教員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（地理的状況によっては、複数の都道府県内の市町村の区域にまたがる）義務教育政府を創設するのである。⁽²⁰⁾ 義務教育政府は義務教育という特定目的に特化しているとはいえ、まさに住民自治に根ざした「政府」である。この特定目的の政府の意思決定機構をどのようにするか（二元代表制か、シティマネージャー制か、あるいは委員会制かなど）、それに住民の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、定期的に地区ごとのタウンミーティングを開催するか、あるいは特定の問題について住民投票を行うかなど）、あるいは、どのような区域に義務教育政府を創設するか（区域の規模をどのようにするか）、中学校からの進学率が九〇%を超え今日では事実上義務教育に近い状態になっている高等学校（中等教育）の行政サービスの提供もその目的に含めるか否かなどについては、関係住民が自治的に決定すればよいのである。

いずれにしても、こうした義務教育政府が創設されれば、県費負担教職員制度といった変則的な制度は全く必要なくなるし、一つの政府において児童生徒に対する義務教育を効果的に行っていくことが可能となる。教育委員会の共同設置や広域連合など既存の広域連携の活用も主張され、教育委員会の共同設置については、わずかにその活用の例があるが、こうした取り組みだけでは県費負担教職員制度の廃止までは到底望めないのである。⁽²¹⁾ なお、義務教育費国庫負担制度は、いわゆる義務標準法（公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律）と結びついていることから、義務教育政府の創設によって県費負担教職員制度の廃止・消滅だけでなく、義務教育諸学校の学級編制も義務教育政府が自治的に決定でき、少人数学級の編制も容易になるであろう。⁽²²⁾

2 監査政府の創設

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、この監査委員については、小規模町村などでは、真に監査委員に価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。こうしたことは、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、府県及び人口二五万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）。もともと、この数は条例によって増員することが可能ではある（同条、但し書き）。また、事務局の設置については、自治法では、府県では必置としているが、市町村については、条例事項としている（自治法二〇〇条）。

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』の二〇一〇年版によると、県内一四町村の監査委員は、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、山梨県内市町村の識見委員三二名中、公認会計士はわずかに一名、税理士についても五名となっている（土屋二〇一〇）。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ぬ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、当該市町村職員のOBであることが

一般的であり、これはこれ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、識見委員については、議会の同意を得て、また議選委員については、議員の中から、いずれも首長が選任する上に、予算編成や公有財産、組織・定数などに関する総合調整権、補助職員の実質的人事権は首長が握っており、こうした状況下では、まともな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、公費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ることになったが、市町村の場合、政令市、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住民統制を働かせるためには、監査委員の監査に加えて単に住民監査請求制度等が存在するだけという自治体も多く、これでは決して十分とはいえない状況にあるのである。

いずれにしても、こうした事態を緩和（決して打開ではない）するために監査委員の共同設置等が提案されているが、⁽²³⁾それでは極めて不十分であることは否めない。そこで、本稿では特定目的の政府である監査政府の創設を提案する。上で述べたように適切な監査業務は個別自治体と完全に遮断されてこそ可能となるからであり、また、市町村が専門性のある人材を調達することを容易にするからでもある。監査政府についても基本的事項は、今まで述べてきた特定目的の政府と変わるところはない。つまり、この監査政府をどの区域に創設するか、その意思決定機構はどのようにするか、具体的な監査のための編制をどのようにするか等については、自治的に決定すればよいことである。現在、山梨県では、東部広域連合に選挙管理委員会、公平委員会とならんで監査委員が置かれているが、

連合長も連合の議会議員も公選ではなく、しかも、識見委員、議選委員がそれぞれ一名であることから、先に述べた問題は基本的にクリアーされていない。そもそも、広域連合に監査委員を置いておくにも拘わらず、委員の数を一市町村における法定数の二名としている（条例で増員できるにも拘わらず、そのような措置をとっていない）ところに、この広域連合の構成自治体では実質的で適切な監査を行う意志が全くないことが窺われよう。しかも、連合長も議員も公選ではないということは、この広域連合における監査事務は個別自治体と比較して住民統制がかえって脆弱化していることを意味している。こうしたことを回避するためにも、特定目的の政府としての監査政府の創設は極めて重要であろう。

3 河川管理政府の創設

現在の河川法は、新中央集権の時代である一九六四年に改正（改悪）され、二〇〇〇年の地方分権一括法によって若干の改正が加えられている。河川法は、水系一貫主義に基づき、まず、国土保全上、又は国民経済上特に重要な水系にかかる河川を国土交通大臣が一級河川として指定する。そして、それ以外の河川については、二級河川と準用河川に区分される。二級河川は、一級河川以外の公共の利害に重要な関係のある水系にかかる河川とされている。それ以外の河川が準用河川である。一級河川については、その中でも重要度の高い区間は、国土交通大臣が直轄管理し、それ以外の区間で国土交通大臣が指定した区間（「指定区間」といわれる）は、府県知事（及び政令市長）が管理することになっている。また、二級河川については、府県知事が指定し府県知事及び政令市長が管理する。なお、準用河川については、市町村長が指定し管理する。

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、地方分権一括法によって、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（政令市長も含む）が管理する指定区間が混在しているということである。しかも、水系が複数の府県に及んでいる場合、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。²⁴⁾

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、社会的共通資本は当該資本の各部門に重要な関わりを有する生活者集団の知恵や経験、各分野における職業的専門家集団の専門的知見に基づく職業的規律によって管理運営されるべきであり、官僚的基準や市場的基準によって左右されてはならないとする（宇沢二〇一〇：二一〇）。また、神野は、「地域社会で営まれている人間の生活を脅かす、氾濫や急流河川に対応する知恵は、遠い政府である中央政府よりも、コモンズのほうが優れている」し、「地域にとって血液の流れともいべき河川は、地域の自然環境と人間の生活様式との全体性の内に、管理される必要がある」（神野二〇一〇：四二四）とした上で、「一つのコモンズだけでは管理が困難な場合には、コモンズ同士の協力で管理が委ねられるはず」であるとし、「都道府県を越える一級河川であっても、都道府県が協力して河川を管理すべき」であり、この場合には都道府県が広域連合を形成して共同管理すべきであると主張し、これについては、都道府県を越える二級河川についても同様だとしている（神野二〇一〇：四二五）。

現在、熊本県の菊池川流域では、流域二二市町村が連携し、共通条例によっ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四万十川流域でも、流域自治体が共通条例を制定し、四万十川の保全への取り組みを進めて

いる。これらの取り組みは、河川改修や局部改良さらには浚渫などの公共工事を含むところまでには至っていないが、注目に値しよう。

しかしながら、府県の広域連合による取り組みにしても、流域自治体の共通条例制定による取り組みにしても、河川を総合的かつ安全に管理することには大きな限界があると言わざるを得ない。したがって、実効性のある河川管理を行うためには、流域府県を合わせた区域をその行政区域とする特定目的の政府である河川管理政府を創設することが最も優れているといえよう。こうした河川管理政府が創設されれば、「境界」を理由に国が権限の移譲を拒否することもできなくなる。ただ、府県を越える広域的諸課題に対処する特定目的の政府は、市町村を越える広域的諸課題を解決する特定目的の政府と比べ、その規模は必然的に大きくならざるを得ない。しかし、その目的は一般目的の政府と比較して極めて明快であることから、住民統制も比較的容易になろう。特定目的の政府は、その意思決定機構が極めて住民自治的であることが、これを可能とする。ブロック型道州制の各州（たとえば、東北州を念頭に置いて比較してみたらよい）の住民統制と比べると、そのことは容易に理解できるであろう。

4 救急医療政府の創設

現在、地域医療は、様々な問題を抱えているが、その一つに救急医療が挙げられる。⁽²⁵⁾ 府県は医療提供政策の骨格を示すために「地域医療計画」を策定すべきことが医療法によって定められている。この「地域医療計画」は、一九八五年の第一次医療法改正によって制度化されたものであるが、少なくとも救急医療については、致命的な欠陥を有していると言わざるを得ない。なぜなら、救急医療は、府県の区域を越えることが一般的だといえるからであ

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『山梨県地域医療保健計画』が策定されているが、それによると、山梨県には、中北、峡東、峡南、富士・東部の四つの二次医療圏が設定されている。二次医療圏とは、特殊医療を除き、患者を入院させ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（金川二〇〇八：二八）。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圏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、三次医療は、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、県全域をもって三次医療圏としている。

山梨県の四つの二次医療圏のうち、特に峡南、富士・東部の二つ医療圏は、前者は静岡県、後者は東京都・神奈川県と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一〇一九件のうち、一八〇件（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県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・神奈川県との同等医療機関へのアクセスに比べると、決して優位な位置関係にある訳ではない。また、県立中央病院の救命救急センターを利用することが難しい場合、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

においては、日常生活圏等を勘案して、東部保健医療圏では隣接する福岡県の久留米医療圏と、北部保健医療圏ではやはり福岡県の福岡・糸島医療圏と、西部保健医療圏では長崎県の佐世保医療圏と県境を越えた広域的な連携が図られている。救命救急（三次救急）医療についても、久留米市の久留米大学病院高度救命救急センター等、福岡市の九州大学病院救命救急センター等、長崎県大村市のNHQ長崎医療センター救命救急センター等の県外の三次医療機関をはじめ、県内外の医療機関との連携を図っている。

こうした救急医療における広域連携は、山梨県と比較すると、多くの救急患者の生命を救うことに貢献していると思われるが、県境を越えた広域圏全体での体系的な医療提供設備・医療従事者の配置状況や連携方策、あるいは広域圏全域における救急患者搬送・受け入れの基本方針などが明確に定められている訳ではなく、責任の所在も不明確であると言わざるを得ない。こうした不都合を解消するためには、佐賀県、長崎県、福岡県の三県（該当市町村の区域で区域設定を行っても構わない）にまたがる救急医療に特化した特定目的の政府を創設して対応することが最も望ましいと思われる。なお、ここでいう救急医療政府は、救急搬送だけでなく診察・治療・入院・手術など一連の医療サービスを行うことを目的としていることはいうまでもない。⁽²⁶⁾

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」と公共サービスの供給という「行政的価値」である（岩崎二〇〇〇：二〇）。しかし、この場合、「政治的価値」が先行することに異議を唱

える者はいないだろう。だとすれば、「政治的価値」を無視ないし軽視した市町村合併は、一定の合理的理由が存在する場合を除いて極力回避されるべきことになろう。そうとは考えず、基礎的自治体の「行政的価値」を先行・重視させた場合、それは、際限のない合併を誘発することに繋がっていく。「大きいことはいいいことだ」との考え方のもとに、「ドミノ倒し」のように続けられる合併の行き着く先がブロック型道州制である。

わが国において、しかも政府によって、道州制に関する検討が本格的に開始されたのは、田中義一内閣時代における行政審議会の「州庁設置案」であつたとされている。一九二七年のことである。「州庁設置案」では、公共団体としての府県の区域と、国の行政区画との合一をやめ、数府県を包含する行政区画としての州を設けることが目指されていたが、この案では、各州は国家的機関であつた。北海道を除いた国内六州にそれぞれ州庁を設置して親任官又は勅任官を州長官として配置し、州庁の経費はすべて国費で賄うことを提案していた。他方、府県は純粹の自治体とし、その固有事務については完全なる自治を認め、その執行機関の長は公選とするなどとしていた（岡田二〇一〇…一五六⁽²⁷⁾）。

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四次地方制度調査会の地方制案は、その反対意見と合わせ、様々な意味で今日の道州制論議の基礎となるものとなつた。⁽²⁸⁾

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、全国を一〇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

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、「総体」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ような「地方自治の本旨」に十分適うということなのであるか。

しかし、道州制という自治制度は、基礎的自治体である市町村の「総合性」・「一般性」を極端な形で追求し、小規模町村の消滅も含め市町村自治を極めて脆弱化させた上で、新たな広域団体としての道州の自治も脆弱化させるという意味で、まさに「地方自治の本旨」の充実強化に真つ向から挑戦する「非自治的」自治制度とはいえないであらうか。

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」欠陥をあげつらうだけでなく、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の自治制度を提示する以外に方法はないのではないか。

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、これら一般目的の政府の「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」一國多制度を基本とすべきという案は、中長期的観点に立脚した代替案である。とはいえ、この案はまだ「ラフスケッチ」とどまっている。今後、筆者に課せられた課題は、この「ラフスケッチ」を現行自治制度の様々な側面と比較した上で、精密な下絵を描き、さらに着色を施しその完成型を目指していくことだと思われる。

(第五節以降 本号の注)

- (18) これについては、取りあえず、外川(二〇一〇)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い。そのうち、今井は、教育自治体の創設を提唱しているが、この教育自治体は全国画一的な自治体であると思われる(今井二〇〇五:二三)。
- (19) 義務教育費国庫負担制度については、三位一体改革の前までは、国の負担割合は二分の一であったが、様々な経緯を経て当該改革によって三分の一に引き下げられた。
- (20) 筆者は、外川(二〇一〇)で、外川(二〇一〇)の議論をさらに敷衍して特定目的の政府としての教育政府について詳述している。こちらを参照願いたい。
- (21) 共同処理制度の実態及び教育委員会の共同設置の事例については、総務省に設置された「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会」の『報告書』(二〇一〇年一月)を参照されたい。また、共同設置制度については、出口(二〇一〇)も参照のこと。なお、その際、その後の自治法の改正には留意されたい。
- (22) 学級編制と教職員定数の問題については、たとえば、小川(二〇〇〇)、津田(二〇一〇)を参照されたい。
- (23) 注(21)の『報告書』及び出口(二〇一〇)を参照されたい。
- (24) 分権改革において河川管理の機関委任事務が自治事務とされず、法定受託事務とされたのは、国がいう「境界における管理の困難性」であり、こうした理屈は「一九六四年の新河川法と道路法制定時に重要な改正理由とされたばかりか、それ以降においても中央直轄体制維持の理由とされた」(新藤二〇〇二a:六)。
- (25) 地域医療の具体的問題とその根本的原因については、取りあえず、外川(二〇一〇)と、その巻末に掲載した文献を参照されたい。
- (26) 総務省の「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会」の『報告書』(二〇一〇年一月)によると、救急医療については、二〇〇八年七月一日現在で、一部事務組合での処理が二九五件、広域連合での処理が一九件、管理執行協議会での処理が一件(夜間のみ)となっている。
- (27) ここでいう六州は、東京都、仙台州、名古屋州、大阪州、広島州、福岡州であり、州の名前は州庁所在地と一致していた(岡田二〇一〇:一五六)。
- (28) 第四次地方制度調査会の地方制案については、田中二郎・俵静夫・鶴飼信成(一九五七)『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、が非常に参考になる。ちなみに、この文献の巻末には、第四次地方制度調査会の答申の全文も掲載されている。

（参考文献）

- 磯崎初仁（二〇一〇）「都道府県制度の改革と道州制―府県のアイデンティティとは何か―」磯崎初仁編著『変革の中の地方政府―自治・分権の制度設計』中央大学出版部
- 市川喜崇（二〇一一）a）「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』―市町村自己完結主義の批判と『総合性』の擁護」寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ
- 市川喜崇（二〇一一）b）「都道府県の性格と機能―公的ガバナンスにおける政府関係―」新川達郎編『公的ガバナンスの動態研究―政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房
- 伊藤正次（二〇〇四）「自治体・地域におけるガバナンス改革の構想と設計」『年報自治体学』第一七号
- 稲垣 浩（二〇〇七）「戦後府県『総合行政』をめぐる国と府県―戦後府県総合開発の展開と『新規行政需要』への対応を素材として―」『法学会雑誌』（東京都立大学）第四二巻第二号
- 稲葉 馨（二〇〇三）「地方自治制度の再編と憲法問題」地方自治総合研究所編『基礎的自治体システムの構築と地方制度改革』
- 今井 照（二〇〇五）「首長部局による教育政策のリスクと可能性―自治体教育機構の市民自治型再構築に向けて」『月刊ガバナンス』No.46
- 今井 照（二〇〇八）a）『平成大合併』の政治学』公人社
- 今井 照（二〇〇八）b）『総合行政主体』論の軌からの脱却』『月刊ガバナンス』No.88
- 今村都南雄（一九八六）「行政の総合化をははむもの―『縦割り』組織編成の極枯」『月刊自治研』第二八巻第一〇号
- 今村都南雄（二〇〇六）『官庁セクシヨナリズム』東京大学出版会
- 岩崎美紀子（二〇〇〇）「分権時代の基礎自治体―市町村に何が求められるか―」岩崎美紀子編著『分権型社会を創る七 市町村の規模と能力』ぎょうせい
- 宇沢弘文（二〇一〇）「社会的共通資本としての川を考える」宇沢弘文・大熊孝編『社会的共通資本としての川』東京大学出版会

- 遠藤宏一(二〇〇九)『現代自治体政策論—地方制度再編下の地域経営』ミネルヴァ書房
- 大杉 覚(二〇〇三)「広域行政の構想と現実—信用創造のローカル・ガバナンスは可能か」『都市問題研究』第五五卷第七号
- 大西 隆(二〇〇七)「国土縮図型大都市(政令指定都市)の誕生」『地域開発』四月号
- 大森 彌(二〇〇三)「市町村の再編と基礎的自治体論」『自治研究』第七九卷第一二二号
- 大森 彌(二〇〇八)『変化に挑戦する自治体—希望の自治体行政学』第一法規
- 大森 彌(二〇一〇)『政権交代と自治の潮流—続・希望の自治体行政学』第一法規
- 小川正人(二〇〇二)「県教育委員会における「義務標準法」の運用と教職員配置の実際—ヒヤリング調査報告—」『東京大学大学院教養学研究所教育行政研究室紀要』第二〇号
- 岡田知弘(二〇一〇)「道州制と国土政策」渡名喜庸安・行方久夫・晴山一穂編著『地域主権』と国家・自治体の再編…現代道州制論批判』日本評論社
- 鹿見島重治(一九八六)「大都市制度の推移と展望」『都市問題』第七七卷第八号
- 金井利之(二〇〇七)『自治制度』東京大学出版会
- 金井利之(二〇〇九)「広域都市圏での補完行政と自治制度」『都市問題研究』第六二卷第一号
- 金井利之(二〇一〇)「自治体への事務権限の移譲と分権改革」『都市問題研究』第六二卷第一号
- 金川佳弘(二〇〇八)『地域医療をまもる自治体病院経営分析』自治体研究社
- 姜 光洙(二〇〇三)「日本の地方制度における区域問題と地方総合行政体制—区域問題をめぐる既存の接近法の再検討とその含意(上・下)」『季刊行政管理研究』No.102,103
- 木寺 元(二〇一〇)「地方行政規程システムと区域政策—市町村合併政策にみる自治制度官庁と『総合化』—」『開発論集(北海学園大学)』第八六号
- 久世公堯(一九六四)「地方自治の現代的課題(一)—地域総合行政主体としての府県のあり方」『自治研究』第四〇卷第四号
- 久世公堯(一九七九)「地域政策の現代的課題—地方定住構想の展開と地域総合行政の実施」『不動産研究』第二二卷第一号
- 斎藤 誠(二〇〇九)「広域連携・事務の共同処理に関する若干の考察—法的視点から—」『日本都市センター編』『基礎自治体の将来像を考える—多様な選択の時代—』

- 佐藤克廣(二〇〇七)「市町村合併の論理―(総合行政主体)論をめぐって―」北海道大学法学部編『変容する世界と法律・政治・文化(下巻)』ぎょうせい
- 塩野 宏(二〇〇二)『行政法Ⅲ(第二版) 行政組織法』有斐閣
- 塩野 宏(二〇〇四)「地方自治の本旨に関する一考察」『自治研究』第八〇巻第一号
- 塩野宏・石原信雄・松本英昭(二〇〇〇)『二一世紀の地方自治を語る―分権型社会を担う人々へ』ぎょうせい
- 篠原 一(二〇〇四)『市民の政治学―討議デモクラシーとは何か』岩波書店
- 篠原 一(二〇〇七)『歴史政治学とデモクラシー』岩波書店
- 新藤宗幸(一九七七)「広域行政と地方自治」『都市問題研究』第二九巻第二号
- 新藤宗幸(二〇〇二a)「自治体の制度構想」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想』二 制度』岩波書店
- 新藤宗幸(二〇〇二b)『地方分権(第二版)』岩波書店
- 神野直彦(一九九九)「地方分権と合併の両義性―効率性の観点から」総合研究開発機構『地方政府のガバナンスに関する研究』
- 神野直彦(二〇一〇)「地方分権―川を住民が取り戻す時代」宇沢弘文・大熊孝『社会的共通資本としての川』東京大学出版会
- 全国知事会(一九六三)「地域総合行政と府県」『自治研究』第三九巻第九号
- 田中二郎・俵静夫・鶴飼信成(一九五七)『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
- 辻山幸宣(二〇〇八)「都道府県改革の視点―都道府県の役割を確立する」『月刊自治研』第五〇巻
- 津田深雪(二〇一一)「少人数学級導入をめぐる議論―学級編制標準と教職員定数の改善に向けて」『調査と情報(国立国会図書館)』第七〇五号
- 土屋迅行(二〇一〇)「自治体行政に対する監査機能の拡充に関する考察―自治体監査制度を中心にして」山梨学院大学大学院社会学研究科修士論文
- 出口裕明(二〇一〇)「基礎自治体の広域連携策―共同設置制度改正を中心に」『都市とガバナンス(日本都市センター)』Vol.13
- 外川伸一(二〇一〇)「地域医療政策分野における都道府県の非自律的ローカル・ガバナンスに関する考察」『法学論集(山梨学院大学)』第六五号
- 外川伸一(二〇一二)「地方分権と自治体教育行政制度―義務教育行政を中心として」『山梨学院生涯学習センター紀要 大学改革と

生涯学習』第一五号

外川伸一 (二〇一三) 「自治体教育行政制度・再論」『年報社会科学研究所 (山梨学院大学大学院社会科学研究所)』第三二号

外川伸一・安藤克美 (二〇一三) 「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 (二〇〇二a) 「都道府県と市町村の関係」佐藤英善編『新地方自治の思想―分権改革の法としくみ』敬文堂

人見 剛 (二〇〇二b) 「都道府県は市町村の補完機能を強化せよ」『月刊ガバナンス』No. 10

広本政幸 (一九九六) 「厚生行政と建設行政の中央地方関係 (一)・(二)・完」『法学雑誌 (大阪市立大学法学会)』

第四三卷第一号、第四三卷第二号

松本英昭 (二〇〇七) 『新版逐条地方自治法 (第四次改訂版)』学陽書房

山口二郎 (二〇〇二) 「一国多制度」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想―課題』岩波書店

山崎重孝 (二〇〇三) 「基礎的地方公共団体のあり方」『自治研究』第七九卷第一〇号

山崎重孝 (二〇〇四) 「新しい『基礎自治体』像について (上)」『自治研究』第八〇卷第一二号

山崎重孝 (二〇〇五) 「新しい『基礎自治体』像について (下)」『自治研究』第八一卷第一号

※参考文献については、以上のほかにいくつかの中央省庁・自治体等の発行している『報告書』等を参考しているが、これらについては本文中の関係箇所具体的に記載したので、ここでは記載を省略したことをお断りしておく。

謝辞…本稿の第五節における具体例のうち、「監査政府」の東部広域連合の事例、「河川管理政府」の菊池川・四万十川の事例、「救急医療政府」の上野原市・佐賀県の事例については、安藤克美氏 (山梨県庁) からご教示を頂いた。記して感謝申し上げます。もちろん、これらの記述に関してで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。