

## 【新・地方自治 2007 : No.8】

## 集権と分権、集中と分散、融合と分離、統合と分立(2) 市町村合併

前回の本地方自治 News で「集権・分権」、「集中・分散」について検討した。従来、自治制度の基本的枠組みには、集権・分権、集中・分散、融合・分離、統合・分立の四形態があるとされてきたことによる検討である(詳細は下記参考文献参照)。そこで、今回は残されたふたつの「融合・分離」、「統合・分立」について検討し、地方分権の流れについて整理したい。

「融合・分離」とは、ひとつの事業に対して国、地方自治体がいかに関わるかの分類である。融合型とは、ひとつの事業に関して企画・手続き・執行など細分化した単位で国と地方自治体が役割分担し相互に関与する形態であり、たとえば、補助負担金制度のほか、具体的な事業例では義務教育[教育内容は国、人事・給与は都道府県、施設は市町村]などがあげられる。これに対して分離型とは、ひとつの事業に関して企画から執行に至るまで国、地方自治体どちらかが一貫して担い相互に関与しない仕組みである。日本のこれまでの国と地方の関係は、融合型が中心となっている。

「統合・分立」とは、事業執行に関する縦割りの有無についての分類である。統合型とは個々の事業について主務省の縦割りに関係なく地方自治体が執行する仕組みであり、分立型とは主務省の縦割りに基づいて個々の事業を地方自治体でも執行する仕組みである。日本のこれまでの国と地方の関係は分立型であり、たとえば、幼保一元化に関して導入された「認定子ども園制度」の実際の執行が厚生労働省、文部科学省の流れで地方自治体の執行においてもいくつかの側面で二元化していることなどが典型的な例とえる。

以上のことを整理すると、日本のこれまでの国と地方の関係は、「融合・分立型の体質」を強くしているといえる。それでは、地方分権改革において従来の融合・分立の体質をどのように転換すべきであるか。この点を明確にする必要がある。第一次分権改革では、「融合・統合型」を選択したと評価されている。融合・統合型とは、国と地方自治体が相互に明確なルールの下で関与しつつ、地方自治体の業務においては国の縦割りを克服し総合的な地域サービスを提供する形態を目指すといえよう。

この融合・統合型に関する課題は多く指摘できるものの、市町村の視点からは、融合・統合化が基礎自治体の総合性を求めるなかで業務量の拡大を伴いながら進展し、市町村合併の大きな流れを形成していることが重要な課題である。総合性のある業務拡大を担うには、財源、人的資源の規模と質の拡充が必要となり、その結果として規模を求める市町村合併推進、さらには、中核市、特例市、政令指定都市等の都市制度の問題、最終的に道州制などの都道府県制度の議論へと発展している。

この流れの中で、次に課題になってくるのは、第一に大都市制度問題、第二に離島などの合併が困難な地域への補完性の原理に基づく制度設計となる。とくに第一の大都市制度問題は、暫定的な政令指定都市を生み出した原型である特別市議論を再燃させる視点でもあり、地方自治体間の財源調整問題、都道府県との関係などにおいて大きな課題となる。

【参考文献】西尾 勝 1990 年『行政学の基礎概念』東京大学出版  
金井利之 2007 年『自治制度』東京大学出版