

1 調査に当たって ～ 二重行政をめぐる状況

(二重行政とは)

○ 二重行政については、明確な定義が定まっていないが、一般的には、国、道府県や市町村が同一の地域で同種・類似の業務を行うことにより、権限が重複し、住民の利便性が損なわれたり、行政上の非効率を招いているケースなどを想定しているものと考えられる。

(二重行政に対する認識)

○ こうした二重行政に対する他府県などの状況について、平成24年9月に、全国の政令市を有する14府県と19政令市を対象に調査を実施した。調査結果から、各自治体の二重行政に関する捉え方は様々であり、府県に比べ、政令市の方が二重行政に対する認識の度合いが強いことがわかる。

宮城県	埼玉県	千葉県	神奈川県			静岡県		新潟県	愛知県	京都府
▲	×	▲	▲			▲		●	▲	▲
×	▲	●	●	●	●	▲	●	●	●	●
仙台市	さいたま市	千葉市	横浜市	川崎市	相模原市	静岡市	浜松市	新潟市	名古屋市	京都市

大阪府		兵庫県	岡山県	広島県	福岡県		熊本県
●		×	×	■	●		×
●	×	▲	×	●	●	●	×
大阪市	堺市	神戸市	岡山市	広島市	福岡市	北九州市	熊本市

- 二重行政がある
- × 二重行政はない
- 調査中
- ▲ その他（現時点で、大きな課題があると受け止めていない。二重ではなく行政サービス等が類似しているとの認識。など）

二重行政が生じやすいと考えられる施策としては、産業振興施策、中小企業対策、都市計画施策、雇用対策などの順となっており、施設では、9府県・政令市が公営住宅と回答しており、以下、都市公園、市民活動促進施設、雇用相談施設などを挙げている。

〔施策〕

	地域振興施策	中小企業対策	雇用対策	観光振興施策	産業振興施策	企業誘致策	都市計画策	その他	判断し難い
府 県	2	4	2	2	6	0	2	7	3
政令市	2	6	6	4	6	4	7	9	3
計	4	10	8	6	12	4	9	16	6

〔施設〕

	消費者 支援施設	市民活動 促進施設	衛生研究 施設	雇用相談 施設	都市公園	公営住宅	高等学校	生涯学習 推進施設
府 県	0	1	0	0	0	4	0	0
政令市	1	1	1	2	3	5	1	2
計	1	2	1	2	3	9	1	2

	美術館	体育施設	その他	判 し 難 い
府 県	0	1	4	3
政令市	1	1	5	3
計	1	2	9	6

また、二重行政の事例があった場合の対応については、「事業のタイアップなど、相乗効果をもたらす協力・連携の推進」や、「施設運営の連携など住民の利便性向上につながる取組」、「効率的な事業執行が可能な役割分担となる制度改正等の要請」などを必要と考える自治体が多かった。

二重行政事例があった場合に求められる対応	府 県	政令市	計
・事業の一元化や施設の統廃合など、コストの大幅削減を重視した対応	3	7	10
・事業のタイアップなど、相乗効果をもたらす協力・連携の推進	8	10	18
・施設運営の連携など、住民の利便性向上につながる取組	7	9	16
・効率的な事業執行が可能な役割分担となる制度改正等を国に要請	3	12	15
・その他	4	2	6

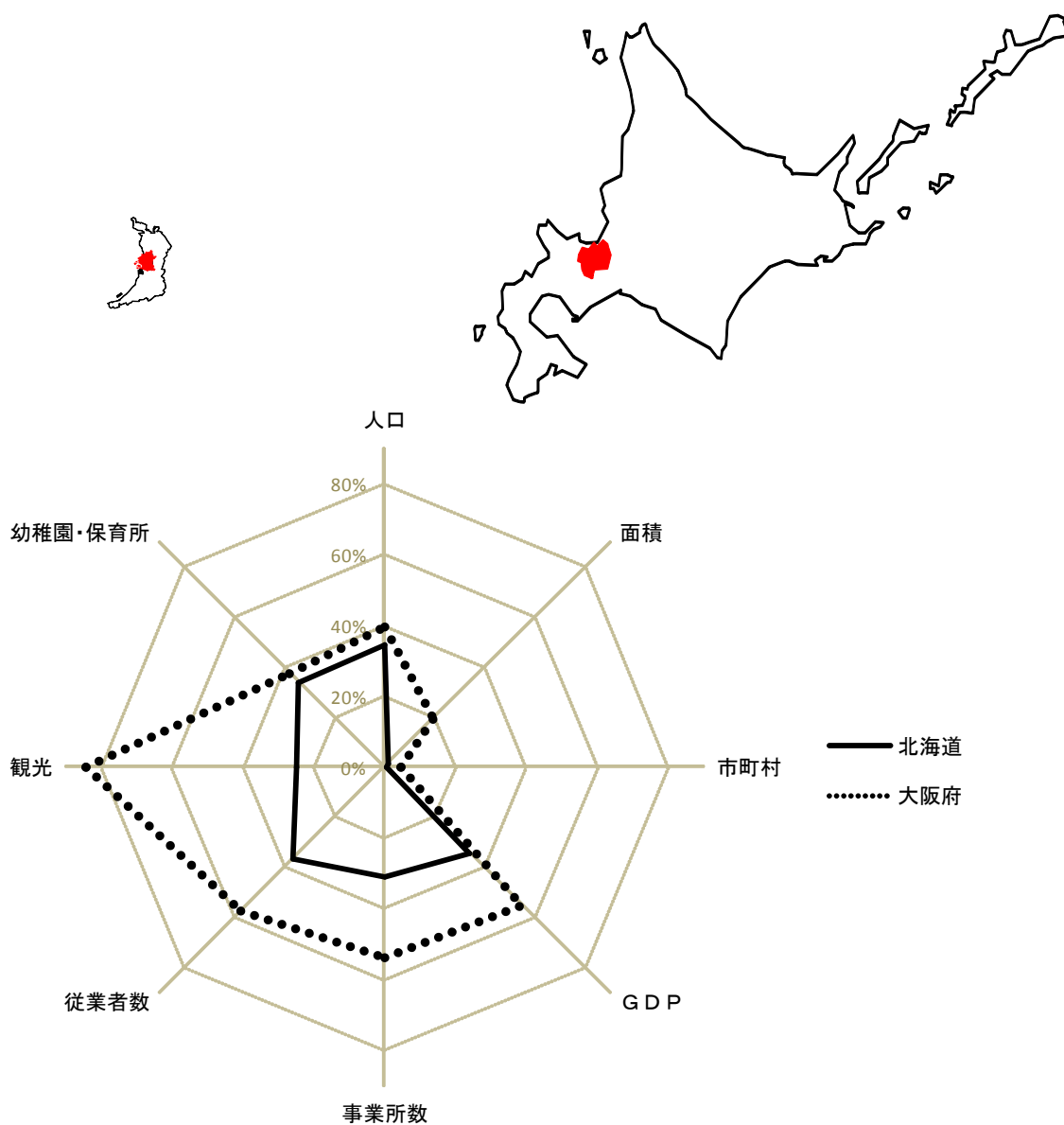
- 全国知事会では、現行の道府県と政令指定都市の関係における二重行政の課題認識について、政令指定都市がある15道府県の認識としては、道府県と政令指定都市の役割は法令で明確に区分されており、厳密な意味での二重行政はなく、二重行政（サービス）と指摘される例の多くは、それぞれ役割分担し相互に補完し合いながらサービスの充実を図っているものであり、両者間で事務を調整する場が設けられ、役割の明確化や適正化が進められているという意見と、企業誘致や公営住宅の管理、制度融資など事務配分が法律上特に定まっていなかったものがあり、円滑な事務の調整に課題が生じているという意見に二分している旨を取りまとめた（平成24年7月）。

(大阪との比較)

- こうした中で、全国的に大都市制度の議論の象徴的な位置づけにあり、大阪都構想を打ち出している大阪府と政令市（大阪市及び堺市）と道・札幌市の関係を経済指標などを用いて、その実態を比較してみた。

その結果、次に示すように、各分野において大阪府における大阪市及び堺市の占める割合が極めて高く、特に、観光客数は8割以上を占め、名目GDPや事業所数などの経済指標も5割以上のシェアであることがわかった。

また、人口が占める割合では約5%程度の差異しかない一方で、面積や市町村数に占める比率には大きな差異があり、道は、自ずと札幌市以外の市町村との関わりが強くなる傾向にあるといえる。



■ 北海道と大阪府における政令市への集中度比較

	北海道	札幌市		集中度
人口 (H22国調)	5,506,419	1,913,545		34.8 %
面積 (km ²)	83,456.87	1,121.12		1.3 %
市町村数	179	1		0.6 %
名目GDP (H21・億円)	180,528	61,787		34.2 %
事業所数 (H21)	258,041	80,313		31.1 %
従業者数 (H21)	2,535,263	927,971		36.6 %
観光入込客数 (実人数・H22・万人)	5,127	1,261		24.6 %
幼稚園在園者・保育園在園者 (人)	130,538	44,572		34.1 %

	大阪府	大阪市	堺市	集中度
人口 (H22国調・人)	8,865,245	2,665,314	841,966	39.6 %
面積 (km ²)	1,898.47	222.47	149.99	19.6 %
市町村数	43	1	1	4.7 %
名目GDP (H21・億円)	358,265	196,532	—	54.9 %
事業所数 (H21)	449,766	209,636	31,953	53.7 %
従業者数 (H21)	4,894,353	2,454,646	336,095	57.0 %
観光客数 (H22・万人)	15,683	11,595	1,626	84.3 %
幼稚園在園者・保育園在園者 (人)	260,292	70,834	27,161	37.6 %

※ 名目GDP：各道府県、市の県民経済計算、市民経済計算から引用（堺市のデータなし）

※ 事業所数および従業者数：総務省・平成21年経済センサスから引用（事業内容不詳を除く）

※ 観光：北海道観光入込客数調査、大阪府観光統計調査（堺市は泉州地域のデータを引用）より引用

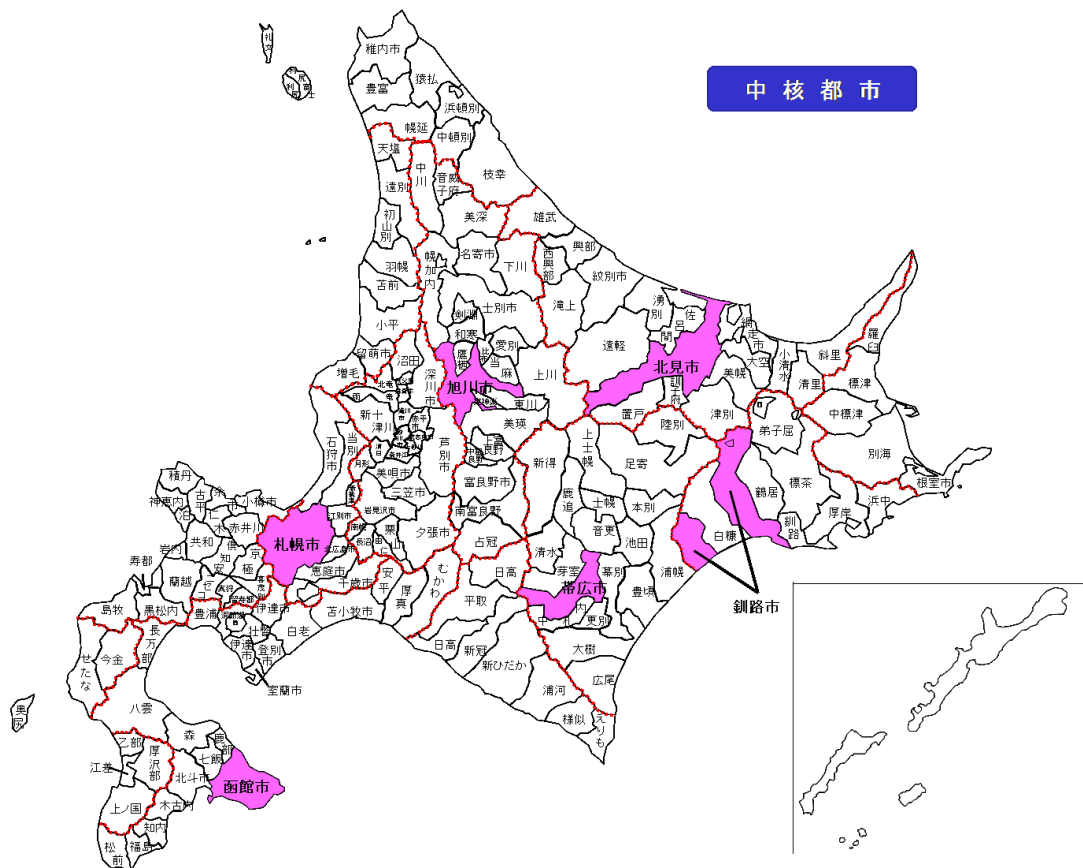
※ 幼稚園在園者・保育園在園者：総務省・統計でみる市区町村のすがた2011より引用。幼稚園は平成21年、保育園は平成20年の値

(本道の特殊性)

- こうした政令市の集積度が高い大阪に比べ、北海道においては、政令市である札幌市のほか、中核市の旭川市、函館市をはじめ、帯広市、釧路市、北見市などを中心とした6つの地域生活経済圏（現在の道の総合計画における「連携地域」）を基本に地域振興を進めてきた経過がある。

このように、広域分散型の地域構造を有する本道と、各分野で政令市の府全体に占めるウェイトが極めて高く、二重行政が問題視されている大阪府とでは、地域特性や歴史的経過などの違いから、二重行政の生じる可能性やその影響の度合いなどは自ずから違いがあるものと考えられる。

- しかしながら、現行の地方自治制度のもと、法律で定められている都道府県と政令市との役割分担や権限などは、基本的に全国一律の取扱いとなっており、道と札幌市との関係においても、全国的に関心が高まっている二重行政の問題が顕在化している可能性があるとの基本的な認識のもと、この調査を行ったものである。



(道と札幌市(政令指定都市)の事務権限の状況)

- 調査の実施に当たり、先ず、道と札幌市の事務権限の実態についての分析を行った。
現行の地方自治制度上、普通地方公共団体は、地方自治法第1条の3の規定において、「都道府県」及び「市町村」という二層制で構成されており、人口50万人以上の市で政令で指定される政令指定都市に対しては、道府県が処理するものの全部又は一部を道府県に代わって特例として配分するという法体系となっている。

このため、政令指定都市には一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、地方自治制度における大都市(政令指定都市)の位置づけや果たすべき役割が法律上明確にされていないため、依然として道府県に一定の事務権限が留保され、道府県の関与が残っている状況にある。

- 道と札幌市との事務権限の現状については、道に権限があった約5,100権限のうち、大都市特例(A)や道からの権限移譲(B)により約2,000権限が札幌市に移譲されている状況にあり、特に、大都市特例により、保健所、児童相談所、障害者福祉関連業務などの保健福祉分野をはじめ、道道や河川の管理、都市計画の決定、教員の人事権など、住民の健康や生活に深く関わる多くの重要な権限が付与されている。

しかしながら、全道的な広域事務や連絡調整事務、高度な能力・技術を必要とする負担の大きな事務など、道の事務権限とされるもの(C)が全体の4割に相当する約2,000権限あり、権限移譲の対象とするものの、未実施の約1,100権限(D)と合わせると、依然として、道府県の事務として権限があった全体(約5,100権限)の約6割(約3,100権限)の事務を道で実施している状況にある。

(道と札幌市(政令指定都市)の事務権限と二重行政との関連)

- 大都市特例により、政令市域内に限って札幌市(政令指定都市)に特例的に権限が与えられた事務(A)と、道から権限移譲された事務(B)については、道は政令市域外のエリアを所掌すること、また、権限移譲未実施分(D)については、道が政令市域内外を所掌することから、いずれのケースにおいても両者に所管区域の重複はなく、二重行政の対象とはならないものと考えられる。

しかしながら、(A)又は(B)の事務権限に関し、道と市をまたぐ業務が発生した場合においては、両者の密接な連携を前提とした一体的な業務対応や情報提供が求められ、連携不足により、住民サービス面での影響がでた際には批判されるケースがあることから、道と市との連携強化や情報共有に向けた取組が不可欠となる。

- 次に、道固有の権限（C）と市町村固有の権限（E）について、都道府県と政令指定都市の役割分担や具体的な事務権限が法律で明確に定められていない施策・事務事業や施設の中には、道と札幌市が、札幌市の同一エリア内で、それぞれ独自に行政サービスを展開するものがあり、類似サービスの重複により、行政上の非効率を招くなど、二重行政の弊害が生じている可能性があるものと考えられる。

