

第三節 地方分権改革と仕事の仕組みの改革

一 第一次地方分権改革

分権改革へ 第二編第一章第三節で触れた地方分権の流れはその後も強まっていき、平成七（一九九五）年の県の対応 には地方分権推進法が制定された。これに基づいて、地方分権推進委員会（委員長…諸井^{もろい}虔^{けん}）

父小野田株式会社取締役相談役、日本経営者団体連盟副会長）が設置され、地方分権の推進に関して調査・審議が行われた。そして、平成八年から十年にかけて、五次にわたる勧告が出された。これらの勧告を受けて、平成十年五月二十九日には、国と地方公共団体との役割分担のあり方などを見直す地方分権推進計画が、十一年三月二十六日には、公共事業や国の策定する各種開発・整備計画などのあり方を見直す第二次地方分権推進計画が閣議決定されるに至った。

平成十一年七月八日、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下、地方分権一括法）が成立し、体制の整備に特に時間を要するものなどを除いて、十二年四月一日に施行された。これによって、機関委任事務が全面的に廃止された。機関委任事務とは、知事や市町村長を国の下部機関として国の事務を執行させる仕組みのことである。地方分権の流れが強まる中で、機関委任事務制度の下では自治体が地域の状況に応じて判断できる余地は少ないというような批判の聲が高まり、同制度は廃止されるに至ったのである。

年度において、一六の条例の制定及び二七の条例の改正が行われ、法定受託事務に係る手数料等の条例化や、必置規制が緩和された附属機関の廃止等が行われた。

このように国の地方への関与のあり方について改革が進められるとともに、地方分権一括法では、都道府

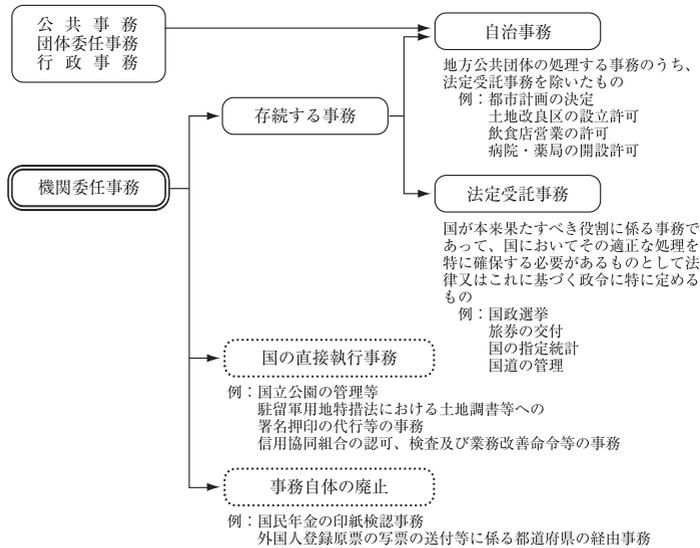


図7 自治事務と法定受託事務

(総務省ホームページより引用)

機関委任事務の廃止に伴って、新たに自治事務と法定受託事務が設けられた。自治事務とは、自治体が処理する事務のうち法定受託事務以外のものと定義される、自治体固有の事務のことである。これに対して、法定受託事務とは、旅券の交付や国政選挙など、本来は国が果たすべきものであるが、国民の利便性や事務処理の効率性などの観点から自治体が処理するとされた事務のことである。自治体が執行する事務は、この両者に振り分けられることになった。

他にも、地方分権一括法の制定に伴って、地方自治法に国の関与について法定主義が明記され、また、附属機関等に対する必置規制が見直されるなど、種々の改革が進められた。

これらの改革に対応するために、県では、平成十一

県の市町村への関与のあり方についても制度改正が行われ、それぞれの都道府県の実情に応じた市町村への権限移譲ができるように「条例による事務処理の特例制度」が設けられた。これを受けて、県では、平成十二年に知事の権限に属する事務に係る事務処理の特例に関する条例（以下、事務処理特例条例）が施行され、市町へ五七一の事務が移譲された。さらに平成十三年には、「県から市町への権限移譲等推進計画」が策定され、更なる市町への権限移譲や市町の自主性、主体性の拡大に向けて検討が加えられた。このうち、市町への権限移譲については、住民負担の軽減が期待できるものや事務処理期間が短縮されるものといった住民サービスの向上につながる権限や、市町が有する権限と合わせて活用することで市町の総合的な行政の展開が可能となるものなど市町行政の充実につながる権限を中心に選定が行われ、権限を移譲することが可能な項目が提示されている。これに基づいて市町との調整が図られ、調整が整ったものから事務処理特例条例を改正し、順次、権限が移譲されていった。

さらに、平成二十四年には、県から市町への権限移譲検討会議が設置され、権限移譲の検討対象事務の叩き台として四〇項目が県から提示された。これらの事務も市町との調整が整ったものから順次、権限の移譲が行われた。また、県から市町への権限移譲検討会議では、権限移譲に関する市町の希望も聴取されたが、その後、毎年、市町からの希望聴取が行われてきた。

このように平成十二年から数度にわたって市町への事務移譲が行われた結果、三十年四月一日現在、全部で八四一の事務が市町へ移譲された。

第一章 地元主体の震災復興と地方分権改革

表 11 中核市一覧（平成 8 年 4 月 1 日現在）

都道府 県名	都市名	人口 (人)	面積 (km ²)	昼夜間人口比率 (人口 50 万未満の 市)
栃木	宇都宮	426,795	312	108.9
新潟	新潟	486,097	206	110.6
富山	富山	321,254	209	112.2
石川	金沢	442,868	468	109.1
岐阜	岐阜	410,324	196	106.1
静岡	静岡	472,196	1,146	108.1
静岡	浜松	547,875	257	—
大阪	堺	807,765	137	—
兵庫	姫路	454,460	275	105.7
岡山	岡山	593,730	513	—
熊本	熊本	579,306	266	—
鹿児島	鹿児島	536,752	290	—

※数値は指定時

※中核市要件（平成 7 年制度創設時）：人口 30 万以上、面積 100km²以上、昼夜間人口比率 100 超（人口 50 万未満の場合）

（総務省ホームページを参照して作成）

新たな大都市
制度の展開

この時期、地方分権の潮流を背景として、中核市制度、特例市制度が導入された。一般に都道府県と市町村の役割・機能は分かれている。都道府県が広域にわたる事務や、域内の市町村間の調整、許認可業務を主として行っているのに対し、市町村は介護保険などの社会福祉サービスの提供やごみの収集処理、上下水道の整備といった住民の日常生活に直接関わる行政サービスを提供している。このように都道府県と市町村は異なった役割・機能をそれぞれ果たしているが、人口規模などの要件を満たした大都市については、政令によって都道府県の権限の一部を移譲することができる。

従来からあった政令指定都市には、都道府県の権限の八割近くが移譲されている。これに対して、平成 7 年には新たに中核市が設けられた。中核市とは、法定人口が三〇万以上などを指定の要件とし、地方自治法に基づいて政令によって指定を受けた市のことであり、政令指定都市の権限の約七割を有している。平成 7 年 12 月 8 日に、全国で一二市が中核市に指定されたが、県内では姫路市が指定された。中核市となった姫路市には、県から約三五〇の権限が移譲されることとなり、自律性が拡大することとなった。

平成十二年には、特例市制度が施行された。特

例市とは、法定人口が二〇万以上などの要件を満たし、地方自治法に基づいて政令によって指定を受けた市
のことであり、中核市の二割程度の権能を有していると言われている。県内では、平成十三年に尼崎市、十
四年に明石市と加古川市、十五年に宝塚市がそれぞれ特例市に指定された。

なお、中核市制度については、その後、面積要件の廃止などの改正が行われ、平成二十年に
西宮市、二十一年に尼崎市、三十年に明石市が中核市に移行している（詳細は第四編第一章第三節参照）。

構造改革特別 区域法の制定

平成十四年には、小泉純一郎内閣の規制緩和政策の一環として、構造改革特別区域を設定し、
その地域の特性に応じた規制の特例措置を受けることを通じて「教育、物流、研究開発、農
業、社会福祉その他の分野における経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図り、もって国
民生活の向上及び国民経済の発展に寄与すること」を目的とする構造改革特別区域法が制定された。

同法に基づいて、兵庫県では、外国人研究者の受入れを促進することで、ライフサイエンス分野など新規
分野の研究成果と企業の技術の融合を図ることにより、地域のものづくり産業の国際競争力強化や対内投資
の促進を目指す「国際経済特区」（申請主体…兵庫県、区域…尼崎市、西宮市、芦屋市）や、IT人材の充実を図
り、各産業分野におけるITの積極的な活用を推進し、情報産業の振興と地域産業の情報化を促進すること
を目的とする「ひょうごITエキスパート育成特区」（申請主体…兵庫県、区域…兵庫県全域）など、これまで
四五の構造改革特別区域計画が認定を受けている（平成三十年現在）。

第一章 地元主体の震災復興と地方分権改革

表 12 兵庫県内の構造改革特区一覧（地域別）

平成 28 年 6 月 17 日現在

地域	特区の名称（色付きは現行、色なしは廃止※）	申請主体	認定日（平成）	廃止（認定取消）日（平成）
神戸	先端医療産業特区	神戸市	15.4.21	
	国際みなと経済特区	神戸市	15.4.21	
	六甲有馬観光特区	神戸市	15.11.29	23.11.28
	人と自然との共生ゾーン特区	神戸市	15.11.29	24.11.30
	神戸市人と自然との共生ゾーン特区	神戸市	27.11.27	
阪神南	尼崎計算教育特区	尼崎市	16.3.24	20.7.9
	ものづくりのまち「あまがさき」再生特区	尼崎市	17.3.28	18.7.3
	国際経済特区	兵庫県	15.5.23	19.3.30
阪神北	「読む・書く・話す・聞く」ことば文化都市伊丹特区	伊丹市	18.3.31	20.7.9
	いたみ支えあい福祉まちづくり特区	伊丹市	19.7.4	28.6.17
	ひょうご阪神北地域有害鳥獣対策特区	兵庫県、伊丹市、宝塚市、川西市、三田市、猪名川町	18.3.31	24.11.30
東播磨	加古川市就学前教育モデル特区	加古川市	16.6.21	17.11.22
	播磨社会復帰促進センター等 PFI 特区	加古川市	19.3.30	21.7.17
	都市近郊型産業集積特区	高砂市	15.5.23	17.7.19
	稲美町すくすく教育特区	稲美町	17.3.28	18.7.3
北播磨	加西市農村地域活性化特区	加西市	16.6.21	
	加西市幼児園特区	加西市	15.11.29	17.11.22
	加東市はぐくみ給食特区	加東市	27.11.27	
	産業集積特区	兵庫県、加西市	15.5.23	17.7.19
北播磨中播磨	多自然居住促進特区	兵庫県、多可町、神河町	16.6.21	24.11.30
中播磨	環境・リサイクル経済特区	姫路市	15.4.21	18.7.3
	楽農・田舎人特区	神河町	17.3.28	17.11.22
	市川町安心安全給食特区	市川町	21.3.27	
	福崎町健康づくり給食特区	福崎町	22.3.23	
西播磨	海と森と人が輝く相生市教育特区	相生市	19.7.4	
	先端光科学技術特区	兵庫県、たつの市、上郡町、佐用町	15.4.21	19.3.30
	西播磨「水と緑の郷」特区	兵庫県、相生市、たつの市、赤穂市、宍粟市、太子町、上郡町、佐用町	16.6.21	24.11.30
但馬	城下町いずし「うなぎの寝床」町家特区	豊岡市	22.6.30	24.11.30
	有機の里特区	養父市	16.3.24	17.11.22
	養父市鳥獣被害防止特区	養父市	17.11.22	24.11.30
	響きあう心 拓く明日 但馬中央の郷—養父市教育特区—	養父市	19.3.30	
	養父市どぶろく村特区	養父市	19.7.4	
	朝来市どぶろく特区	朝来市	25.6.28	
	香美町障害者福祉サービス特区	香美町	16.3.24	19.3.30
	グリーンツーリズム特区	兵庫県、豊岡市、香美町、新温泉町	15.4.21	
丹波	丹波ささやまふるさと遊農・楽農特区	篠山市	16.6.21	
	環境保全型農業等推進特区	丹波市	15.5.23	17.11.22
	丹波市農村いきいき活性化特区	丹波市	18.7.3	
淡路	ITベンチャー育成特区	洲本市	15.4.21	16.6.14
	南あわじ市どぶろく特区	南あわじ市	20.7.9	
	淡路市教育特区	淡路市	23.11.28	
	自然産業特区	兵庫県、淡路市	15.5.23	17.11.22
	くとうみツーリズム特区	兵庫県、洲本市、南あわじ市、淡路市	15.8.29	18.7.3
全県	ひょうご狩猟免許取得推進特区	兵庫県	17.11.22	19.7.4
	ひょうごITエキスパート育成特区	兵庫県	18.3.31	22.11.30
合計	45 件（うち現行 16 件、廃止 29 件）			

※廃止：特区でのみ認められていた規制緩和の全国化により特区でなくなったもの。

（兵庫県資料より引用）

二 仕事の仕組みの改革

行政運営の公正化・透明化を求める声が強まり、これを受けて、**行政運営の公正化・透明化** 一九九〇年代以降、全国的に行政運営の公正化・透明化を求める声が強まり、これを受けて、**正化・透明化** 県でも種々の改革が進められていった。

まず、個人情報の保護に関する制度化が進められた。県では、平成七年に設置された個人情報保護推進委員会（次長級職員で構成）及び個人情報保護懇話会（学識経験者で構成）によって検討された後、八年に個人情報の保護に関する条例（以下、個人情報保護条例）が制定された。同条例によって、知事や教育委員会などの県の実施機関が取り扱う個人情報について、その収集から利用及び提供、管理、廃棄に至る各段階での適正な取扱いが確立されることになった。また、本人が自己の個人情報の開示を請求できる権利（自己情報の開示請求権）が明確化され、県の実施機関が取り扱う個人情報の存在や内容について、本人が確認する手段が制度的に保障された。

さらに平成十五年に個人情報の保護に関する法律（以下、個人情報保護法）が制定されたことを受けて、十六年に個人情報保護条例が改正された。この改正によって、自己の個人情報が実施機関によって同条例の規定に反して取り扱われていると認めるときに、実施機関に対して、その個人情報の利用の停止、消去または提供の停止を請求することができる権利（利用停止請求権）が設けられた。また、実施機関の職員などが個人情報を不正な利益を図る目的で提供等することなどに対して罰則も定められた。

情報公開についても制度化が進められた。県では、昭和六十一（一九八六）年に公文書の公開等に関する条例（以下、公文書公開条例）が施行されて以来、公文書の公開が行われてきた。県民の関心も高まっていき、

沿って、県民の県政への参加を促進し、県政に対する理解と信頼を確保することによって、公正で透明な県民に開かれた県政を実現することを目的として、平成十二年に、新たに情報公開条例が制定されることになった。同条例によって、制度の理念として「知る権利」と「県の説明責任」が明記されるとともに、非公開とすることができる情報は①個人情報、②法人等情報、③公共安全情報、④法令秘等情報、⑤審議検討情報、⑥事務事業執行情報の六項目に限定されることになった。

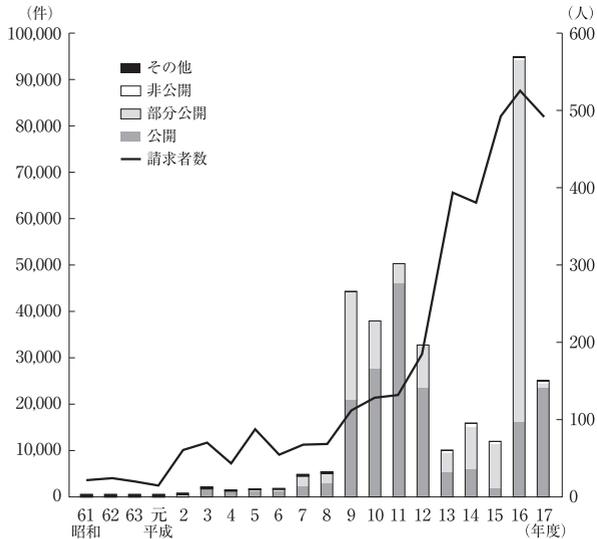


図8 公文書公開請求件数と公文書公開請求者の推移
 (『主要施策の成果に関する報告書』より作成)

公文書公開条例が制定された当初においては、年間一〇〇件にも満たなかった公開請求が、平成十年度には約三万七〇〇〇件に上るに至った。

他方、平成十一年に行政機関の保有する情報の公開に関する法律(情報公開法)が制定され、「国民に説明する責務」という新たな概念が規定された。また、同法第四条で、地方公共団体は同法との整合が図られるように条例の見直しを求められるようになった。

こうした状況を受けて、県では、平成十年に公文書公開審査会(会長・西山要弁護士(にじやまかなめ)(元大阪高等裁判所判事))で公文書公開条例の改正について検討が加えられ、十一年十二月に答申が出された。この答申が示した方向に

表13 兵庫県におけるパブリック・コメントの実施状況

年度	実施件数	総意見数
平成 14	31	8,562
15	38	4,157
16	41	1,171
17	55	4,454
18	28	5,341
19	22	12,849
20	32	2,446
21	26	773
22	21	1,827
23	35	8,836
24	20	2,111
25	24	1,798
26	27	626
27	32	884
28	29	781
29	20	1,047
30	26	1,681

(兵庫県資料より作成)

の向上」「県民とともに歩む県政」の推進」を目的として、県民意見提出手続（パブリック・コメント手続）の実施要綱が定められた。これによって、県行政の全体または各分野の施策展開に当たって基本的な事項を定める計画や方針の立案段階において、その内容などを県民に公表し、これらについて提出された具体的な意見を考慮して県が計画

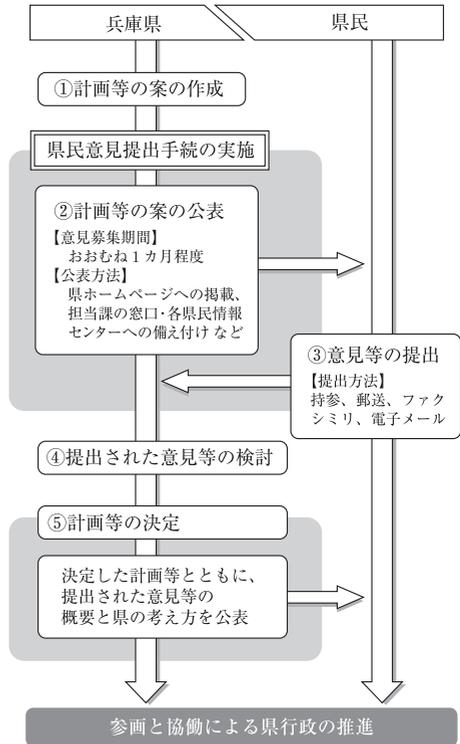


図9 県民意見提出手続（パブリック・コメント手続）の主な流れ
(兵庫県資料を参照して作成)

また、地方分権が本格化し公民協働が大きな潮流となる中で、施策の立案段階から県民の主体的な参画を求め、地域課題の解決に向けて県民と協働していくことが重要であるとの考えから、平成九年頃から、各部署の独自の判断でパブリック・コメントが実施されるようになった。その後、平成十四年に、「県政運営における公正の確保と透明性の向上」や「県民に対する説明責任

などを定めるとともに、提出された意見に対する県の対応を公表する手続が制度化された。

公民協働 の潮流

平成七年に発生した阪神・淡路大震災には県内外から多くのボランティアが集まったことによる。後に同年が「ボランティア元年」と呼ばれたように、全国的にボランティア活動や市民活動団体への関心が高まった。他方で、いわゆるバブル経済が崩壊し、景気の低迷が長期化の中で、国・地方ともに従来の行政サービスのあり方に見直しが迫られ、全国的に「小さな政府」や「公民協働」の潮流が強まった。

県でも、平成十二年二月、「行財政構造改革推進方策」が策定され、この中で、「成熟社会型行政手法・マネジメントへの取組み」として、「県民の参画と協働の推進」や「効率的、効果的な経営手法の導入」などが挙げられた。

「行財政構造改革推進方策」に基づいて、県では、新たな行政手法の導入が進められていった。まず、民間の資金やノウハウを活用して社会資本の整備・運営を行うPFI (Private Finance Initiative) が導入された。平成十五年、尼崎の森中央緑地・スポーツ健康増進施設整備事業が県初のPFI事業として始められた。同事業は、令和五(二〇二三)年までの約二〇年の事業期間で、プールやフットサルコートなどのスポーツ施設を整備するものである。平成三十年段階では、県でのPFIの適用はこの事業のみであるが、県内の市町での適用は拡大し、三十年度末には累計で三七件に及んでいる。これは、大阪(五九件)、愛知(五〇件)、神奈川(三九件)に次いで全国四位の実施件数となっている。

また、平成十五年には、地方自治法の一部改正が行われ、これまで公共団体と公共的団体に限って認めら

表 14 本庁の部の統合再編（平成 12 年度）

現行	改正後	組織整備のねらい
知事公室	企画管理部	知事公室と総務部の統合による政策形成機能の強化を図る。
総務部		
生活文化部	県民生活部	生活文化部と健康福祉部の統合による新しいライフスタイルの創造への総合的支援を図る。
健康福祉部		
商工部	産業労働部	商工部と労働部の統合による産業構造の変革と新しいワークスタイルへの一体的な対応を図る。
労働部		
農林水産部	農林水産部	多面的機能を持つ農林水産行政の推進を図る。
土木部	県土整備部	土木部とまちづくり部の統合による個性と魅力ある地域づくりへの一元的な対応を図る。
まちづくり部		

(兵庫県資料より引用)

れていた公の施設の管理委託の対象が民間法人や民間団体にも認められることになった。そして、地方公共団体が法人を指定して個々の公の施設の管理権を委ねる指定管理者制度が導入された。

同制度は、民間のノウハウを活かすことで住民サービスを向上させることなどを意図して導入されたものであった。県でも、民間事業者のノウハウを活用することで、より効率的で県民サービスの向上につながる質の高い管理運営が期待できる場合には、公募によって新たに指定管理者を選定する方針が立てられ、平成十八年から、県所有の八九施設と県営住宅五〇七団地について指定管理者制度が導入されることになった。平成三十年十二月一日現在、県では五八三の公の施設のうち、直営とした六一施設を除く五二二の施設で指定管理者制度が導入されている。

本庁組織の改革 本庁組織の改革も行われた。震災からの創造的復興を目指すとして、平成七年三月に阪神・淡路大震災復興本部が設置された（第三章第二節一の「復興推進体制の整備」参照）。また、平成

十二年には、「多様化・高度化する県民ニーズに対応して、縦割り行政の弊害を是正し、幅広い視点から総合的かつ機動的に政策立案機能を発揮する」ことを目的として、それまでの九部体制が、企画管理部、

県民生活部、産業労働部、農林水産部、県土整備部の五部体制へと統合再編された。

さらに、平成十五年には、県民のまちづくり活動に対する支援策などの立案にあたる県民文化局を新設し、企画管理部から移された知事室、政策室とあわせて、県民政策部が設けられた。これによって、県民政策部、企画管理部、健康生活部（県民生活部が改組）、産業労働部、農林水産部、県土整備部の六部体制となった。

第四節 人口変動の中での平成の大合併

一 人口変動への対応

県民局の総
合事務所化

バブルの崩壊により、経済状況の悪化が進展する中、兵庫県内における過疎地域から都市部への人口流出も加速することとなった。さらに、地方分権の機運が高まったことで、国から地方自治体への権限や財源の移譲やそれに対応した地方自治体の機能強化についても目指されることとなった。こうした動きを受けて、県内市町及び県では様々な取組がなされた。

県で取り組まれたのが、県民局の再編である。平成十一（一九九九）年七月に、「行財政構造改革への取り組み方針」が示され、基本的な方針が定められた。また、平成十一年八月三十日に開催された県の行財政改革推進委員会で報告案が示され、県民局が総合調整的な役割を果たせるよう、本庁から予算や権限を移譲する等の方針が盛り込まれた。県の行財政構造改革本部企画部会は、これらの報告案・方針をもとに県組織の見