

市町村の事務処理を支援
している仕組みとその評価

小規模市町村の事務処理を支援している仕組みの全体像

- 小規模市町村で事務処理が可能となっている背景には様々な仕組みがある。本研究会で議論を深めている「都道府県による補完」も様々な手法の中の一つ。
- マネジメント上の工夫（※）など市町村の努力に加え、制度的な対応がとられている。
（※）マネジメント上の工夫
 - ・人事ローテーションの長期化により知識・経験を有する職員を養成（セミプロの育成）
 - ・組織のフラット化、事務フローの合理化、国や都道府県が作成した雛形を活用

①財源措置

②民間委託の拡大（指定管理者、PFI等）

③水平連携（広域連合、連携協約等）

- ・ 小規模市町村は偏在（北海道、長野、福島、高知など）。小規模市町村が集中しているエリアでは、水平連携（広域連合、連携協約）が活用されている

例：鳥取中部ふるさと広域連合、隠岐広域連合、木曾広域連合、北アルプス連携自立圏連携協約 ※資料集P1、2参照

④都道府県による補完・支援

- ・ 法定の実施主体代替スキーム、協働的な手法、処理水準・手法の柔軟化
- ・ 日常的な業務支援（説明会、事務処理マニュアル・雛形の提供、電話相談）

← 本研究会で議論

⑤権能、組織等の特例

例：町村は都市計画区域の指定不要、分権一括法では市までの権限委譲とされた事項が多く見られる

人口1万未満の町村は社会教育主事設置を猶予。町村は福祉事務所の設置が不要

町村は議会事務局・選挙管理委員会等の組織が簡素化（地方自治法）

都道府県による補完等に対する町村の認識について

- 全国町村会は、第29次地方制度調査会答申において「法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する」方策について言及されたことを踏まえ、「都道府県が代わって処理する」方策に関してどのように考えるか、全ての町村を対象にしたアンケートを実施。
- 「平成の合併」後において、多くの町村は、市町村合併ではなく、単独指向を有している。特に、人口規模が比較的小さい町村に単独指向が強い。（問2）
- 最も力を入れたいと考えているのは、「地域経済活性化」「農林水産」などの事務（【D】の事務）。（問7）
- 事務処理体制を整備する方策として、「都道府県による補完」よりも「広域連携」を指向。（問10）
- 「必要な専門職員の確保が難しく、必要な行政サービスの提供が困難である」との認識は小さい。（問11-1）

「平成の合併」の終わりや町村のこれから(平成22年4月全国町村会)【抜粋】

問2 町村としての今後についてどのようにお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 単独で行きたい。 2 できれば合併を進めたい。 3 すでに合併を決めている。

✓ 「単独で」が76.0%と最も多く、次いで「できれば合併」が19.7%、「合併決定」が4.3%の順になっている。

✓ 人口規模が比較的小さい町村に単独指向が多いことは印象的である。

問7 貴町村において、現在、最も力を入れて推進しようとしている施策は何ですか。3つまで簡潔にお答えください。

✓ 最も多い回答は「地域経済活性化」であり、32.6%である。さらに、「農林水産」に分類される回答が27.8%と多く、第1次産業の振興を地域活性化のカギと考えている町村が少なくない。

問10 (前略)小規模市町村の事務処理体制を整備していく方策に関し、貴町村の現段階の判断として総じて最もふさわしいと考えるものを、番号でお答えください。

- 1 現状の事務処理体制の充実確保 2 市町村合併による行財政基盤の強化
3 周辺市町村との更なる広域連携
4 法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理 5 その他

✓ 回答割合(出現率)が最も多かったのは、「広域連携」の41.8%、次いで「充実確保」の34.5%、続いて「都道府県の補完」が11.2%、「合併」が11.1%であった。

✓ いずれの回答数区分においても、「広域連携」に対する期待が大きく、併せて「充実確保」を重要視している。町村の多くは、現行の事務処理体制が充実確保でき、必要ならば周辺市町村との更なる広域連携を図れば、事務執行は確保できると考えているといえよう。

問11-1 専門職員の確保と行政サービスの提供の関係に関し、それぞれの専門職員の現状について、いずれかを選んで、下記の表に番号でお答えください。

- 1 必要な専門職員を確保しており、必要な行政サービスを提供する上では問題はない。
2 必要な専門職員の確保は十分とはいえないが、必要な行政サービスは行っている。
3 必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である。
4 その他(専門職員をおく必要がない等)

✓ 「必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である」としたのは、全ての専門職で10.0%以下である。大方の現場の認識としては、専門職員による行政サービスの提供が困難であるとは見ていない。

✓ 現在講じられている代替方策としては、選択肢として挙げた「共同処理」、「事務の委託」、「民間事務委託」以外に、「臨時職員」、「県等からの派遣」などによって人材を補充している場合や、「一般職で対応」、「業務の兼務」など様々な工夫がなされている。

✓ 小規模町村は、専門職員の配置が十分でなく、事務処理体制に難が多いと見られがちであるが、それが小規模町村へのかなりの偏見であることがほぼ確かめられたといえる。これを重要な根拠にして、都道府県の新たな補完の必要性を強調するのは適当とはいえないのではないか。

- 他方、「都道府県による新たな補完の仕組み」の検討・構想について、多くの町村が必要性を認識している。(問12-1)
- 小規模市町村が実施に困難を感じやすい事業(国民健康保険、障害者自立支援等)は、そもそも町村でなく都道府県による処理が適当であったと考えている。(問12-2)
- 町村に対する事務処理範囲の限定や、都道府県が小規模市町村の事務を代わって行っても、町村の性格が変わってしまうとは多くの町村では考えられていない。(問12-5、問12-7)

問12-1 「都道府県による新たな補完の仕組み」を検討・構想する必要があるとお考えですか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 必要あり 2 必要なし

✓ 都道府県による新たな補完の仕組みの検討・構想を、67.5%に当たる629の町村が「必要あり」と回答した。本設問に当っては参考情報を提示したが、「法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する」という事務執行の確保策に肯定的な町村が多いことがわかった。

問12-2 問12-1で「1」と回答した町村に伺います。都道府県が小規模市町村に代わって処理する事務のうち、法令上義務付けられた事務の一部としては次のようなものが例としてあげられることがあります。検討してもよいと考えるものすべてを番号でお答えください。

- 1 国民健康保険の保険者としての事務 2 介護保険の保険者としての事務
3 障害者自立支援の事務 4 後期高齢者医療制度の事務 5 消防救急の事務
6 ごみ・し尿処理事務 7 市町村道路の整備事務 8 下水道の整備事務
9 上水道の整備事務 10 消費者相談業務 11 その他(具体的に)

✓ 事務別回答数を見ると、特に国民健康保険の保険者としての事務、介護保険の保険者としての事務、後期高齢者医療制度の事務を選択した町村は400を超え、この数は「都道府県による新たな補完の仕組み」の検討が必要だとする町村の3分の2、町村全体でも半数近くに達する。障害者自立支援は332の町村が、消防救急は218の町村が、ごみ・し尿処理は157の町村が「検討してもよい」と答えている。

✓ 問題になるのは「補完」をどう理解するかである。国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険のような保険運営は数理計算上、規模が大きければ大きいほどスケールメリットが働き、広域行政の事務に馴染むという事務の性質上、町村よりも都道府県による事務処理がふさわしいと考えているともいえる。また、障害者自立支援、消防救急、ごみ処理のように、事務の性質上、そもそも共同処理か都道府県による処理が適当であるがゆえに個々の町村の手から離してもよいと考えているともいえる。

✓ 消費者相談業務で297件と比較的多かったが、これは、新たに市町村の責務になったことへの戸惑いとも見られる。事務の押しつけへの反発もあるかもしれない。

問12-5 ある町村が通常の町村が行っている事務の一部を行わない場合でも、基礎的な地方公共団体としての性格を失うことにはならず、事務配分の特例制度の適用を受けることになるという考え方があります。この点に関し、貴町村の考えについて、いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 「市に関する特例」(政令指定都市・中核市・特例市)とは違って、事務権限を減らすことは単なる事務配分の特例制度ではなく、町村(基礎的な地方公共団体)の性格を変えることになるのではないかと懸念している。
2 事務処理の範囲の限定には変わらないから、事務配分の特例制度だと考えられる。

✓ 事務処理範囲の限定を率直に事務配分の特例制度であると考えている町村が73.2%あった。町村の性格を変えるのではないかと懸念を感じている町村は26.8%であった。

問12-7 「都道府県による新たな補完の仕組み」によって、町村が行わなくなる事務は法制上すべての都道府県に新たに義務付けることとなりますが、これは、都道府県の基礎自治体化と考えられます。この点に関し、貴町村の考えについて、いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 国と市町村の中間に位置する都道府県が基礎自治体の仕事をするのは、近接性・補完性の原理による分権改革の推進にとって望ましくないのではないかと懸念している。
2 事務処理の確保に苦慮している小規模市町村を支援するのは、広域自治体としての都道府県の新たな役割と考えてよいのではないかと懸念している。

✓ 83.4%の町村が小規模市町村の補完を都道府県の新たな役割と考えていることが分かった。都道府県の基礎自治体化が分権改革の推進にとって「望ましくない」と考える町村は16.6%であった。

小規模市町村に対する補完・支援の視点の転換

1 市町村に対する補完・支援についての従前の議論

- 市町村の補完を巡るこれまでの地方制度調査会等の議論では、役割分担や事務の内容が法令等で明確に定められた事務(【A】【B】の事務)に主眼を置いていた。
- こうした事務に必要な専門職員の確保等が困難であることの影響を重視し、小規模市町村で事務に支障が生じることを見込んで、「事務の代替執行」「機関等の共同設置の拡充」等の「法定の実施主体代替スキーム」の仕組みを検討・立案してきた。
しかしながら、これらの制度の活用は必ずしも進んでいない状況にある。
- 一方、法令等で市町村に実施が義務付けられていない事務(【C】【D】の事務)については、市町村の判断で事務の実施やサービス水準の見直しが可能である事務とされ、補完・支援に関する議論は十分になされてこなかった。

2 町村の事務処理に対する町村の認識について

- 町村は、「地域経済活性化」など、法令等で実施が義務付けられていない事務(特に【D】の事務)に力を入れたいと考えている。
- また、専門職の確保が難しく、行政サービスの提供が困難との問題意識は共有されていない。「事務の委託」や「民間委託」のほか、「一般職で対応」、「業務の兼務」、「臨時職員の活用」などにより、事務を処理できていると認識している。
- 小規模市町村が実施に困難を感じやすい事業(国民健康保険、障害者自立支援等)は、そもそも町村でなく都道府県による処理が適当であり、事務配分に問題があったと考えている。

3 本研究会における補完・支援に関する新たな視点

- 市町村に事務の実施の義務付けがないことは、当該事務の必要性がないことや重要性が低いことと直結しないのではないかと。
 - 住民の権利義務と関係がなく、法律事項がない場合は、重要な施策でも法律を設ける必要がない。
 - また、市制町村制の制定時から、いわゆる固有事務は市町村の事務の根幹であった。
- 町村の認識に見られるように、事業・サービスの事務(【C】【D】の事務)が市町村行政に占めるウエートは小さい。これまで地方分権改革や平成の合併の議論において主眼が置かれていた法定の事務(【A】【B】の事務)のみならず、【C】【D】の事務にも視野を広げて補完・支援について議論をする必要があるのではないかと。
- 他方で、【A】【B】の事務に対する町村の認識は、制度改善(事務配分の見直し)への期待に傾いている面があり、引き続き実証的な検討を深める必要がある。その上で、これまで整備されてきた「法定の実施主体代替スキーム」のみならず、各地で行われている様々な補完・支援を踏まえた仕組みの活用・制度化を幅広く議論することが必要ではないかと。

⇒ 補完・支援の議論について、法令で実施が義務付けられていない事務にも射程を広げるとともに、法定の事務についても、「法定の実施主体代替スキーム」以外の補完・支援の仕組みを検討する。

都道府県による補完・支援の必要性について

✓ なぜ小規模市町村に対する都道府県の補完・支援を議論する必要があるのか。

- ◆ 次の場面における都道府県による補完・支援は、いずれも必要性が認められるものではないか。
 - 法定事務の実施やライフライン維持のため、高度な専門知識やノウハウの蓄積が必要な場合（小規模市町村では処理件数が少ない事務について、ノウハウの蓄積が困難。専門職の任用は非効率的）
 - 人口減少により、ライフラインに係る行政サービスが高コスト化・非効率化している場合（【B】【C】の事務）
 - 人口減少対策など都道府県にとっても関心の高い行政分野である場合（【D】の事務）
 - 小規模市町村にとって、人口減少対策はコミュニティーの存続をかけた死活問題
 - 市町村には、「地方版総合戦略」の策定が求められている（法律、閣議決定）
 - 都道府県と市町村の事業の重複解消と連携による相乗効果も期待できる

補完・支援の場面	具体例	主な手法
事務の執行に専門性やノウハウの蓄積が必要な場合	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ライフラインの維持（橋梁の長寿命化等） ➤ 法定事務（許認可事務、規制行政、障害者自立支援、消費者行政、行政不服審査会等）の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・① ・③-2
人口減少により行政サービスが高コスト化・非効率化している場合	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ライフラインの維持（水道、消防、ごみ処理、病院、公共交通等） ➤ 環境の保全（汚水処理） 	<ul style="list-style-type: none"> ・③-1 ・③-4 ・②
都道府県にとっても関心の高い行政分野である場合	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 人口減少対策（地域振興、定住促進、観光等） 	<ul style="list-style-type: none"> ・③-3

- ◆ また、住民に身近な行政サービスを総合的に提供する役割が、重複・空白なく設置された市町村に与えられている、我が国の地方行政制度の特質も背景にあるのではないか。 ※資料集P3参照