

# 広域連携が困難な市町村における 補完のあり方に関する研究会報告書

平成 29 年 7 月

広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会

はじめに

本研究会は、市町村間の広域連携が困難な地域における都道府県等による補完のあり方について検討を行うために設置されたものです。

平成の合併後も、全国には小規模な市町村がなお相当数存在しており、そうした地域において持続可能な行政サービスを提供していくことは重要な課題となっています。このため、政府の地方制度調査会では数次にわたり、市町村間の広域連携が困難な地域における有用な方策として、「都道府県による補完」に言及し、そのあり方について提言しています。研究会では、こうした提言を踏まえつつ、さらに広い見地からこの問題にアプローチすることとしました。

研究会では、そもそも何故市町村の補完は議論されるのか、町村は補完についてどのような認識を有しているのか、地方分権は都道府県の補完事務にどのような影響を与えたのか、都道府県は補完を行うリソースを有しているのか等、活発な意見が示され、議論の射程は、「補完のあり方」にとどまらず、市町村の役割とは何か、都道府県の果たす役割とは何かといった問題にも広がりました。

今回の大きな気付きは、これまで補完の対象として議論されてきた事務の範囲が、市町村が果たしている多様な住民サービスの一部に限定されていたことを明らかにした点にあります。改めて視野を広げて各地で進められている市町村の支援の取組を広く見渡したとき、そこには新たな可能性を感じさせる取組を見出すことが出来ました。

研究会では、このような新たな支援の取組について分析し、これまで制度化されてきた補完の仕組みとは異なる支援の手法として評価できるのではないかと、市町村への支援の可能性はなお広いのではないかと考えるに至りました。

我が国の人口減少のスピードは今後加速化します。小規模市町村の補完・支援の必要性は、ますます高まっています。本報告書が、地域経営の主体として、誰も解決したことがない課題に最前線で取り組まれている市町村そして都道府県の取組の一助となることを願っています。

2017年7月

「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会」座長  
辻 琢也(一橋大学理事・副学長)

## 広域連携が困難な市町村における補完の あり方に関する研究会開催要綱

### 第1 目的

市町村間の広域連携が困難な地域における都道府県等による補完（第31次地方制度調査会答申で言及）の具体化を検討する。

検討に際しては、①都道府県と市町村の役割分担に関する通念と実態の乖離、②戦後における市町村の規模能力や構成の変化などに着目し、実証的かつ実践的な成果を得ることを目指す。

### 第2 構成

研究会は別紙のメンバーをもって構成する。

### 第3 座長

- (1) 研究会に座長を置き、メンバーの互選によりこれを定める。
- (2) 座長は会務を総理する。

### 第4 議事

- (1) 研究会の会議は、座長が招集する。
- (2) 座長は、必要があると認めるときは、学識経験者等に研究会への出席を求めその意見を聞くことができる。
- (3) 会議は非公開とするが、会議終了後に配布資料を公表するとともに、議事概要を作成し、公表することとする。ただし、配布資料については、座長が必要と認めるときは非公開とすることができる。

### 第5 その他

- (1) 研究会の庶務は、総務省自治行政局市町村課において処理する。
- (2) この要綱に定めるもののほか、研究会の運営その他研究会に関し必要な事項は座長が定める。

(別 紙)

## 構成員名簿

(50 音順、敬称略)

姥浦	道生	東北大学大学院工学研究科准教授
太田	匡彦	東京大学法学部教授
大屋	雄裕	慶応義塾大学法学部教授
島崎	謙治	政策研究大学院大学教授
曾我	謙悟	京都大学公共政策連携研究部教授
巽	智彦	成蹊大学法学部准教授
辻	琢也	一橋大学理事・副学長
中本	成美	北九州市企画調整局政策部長
速水	健朗	フリーランスライター
村上	明雄	広島県地域政策局地域振興部長
山下	保典	奈良県地域振興部次長
山下	祐介	首都大学東京人文科学研究科准教授

「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会」

開催実績

	開催日	討議テーマ・報告者等
第1回	平成28年 12月2日	・研究会開催要綱、研究会における課題及び今後のスケジュール
第2回	12月27日	・奈良県及び広島県における取組についてヒアリング 【山下（保）委員、村上委員】
第3回	平成29年 1月24日	・社会保障分野における自治体の広域連携のあり方【島崎委員】 ・高知県における取組についてヒアリング【高知県】
第4回	2月24日	・事業・サービスにおける都道府県による市町村の補完
第5回	4月18日	・事務の種類と市町村の事務処理を支援している仕組み
第6回	6月6日	・市町村の事務処理を支援している仕組みとその評価 ・市町村の事務処理を支援している各手法の検討 ・都道府県による補完等に依拠する小規模市町村の位置づけ
第7回	6月30日	・広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会報告書 (案) について

# 広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会報告書

## 目 次

○はじめに .....	i
○開催要綱 .....	ii
○構成員名簿 .....	iii
○開催実績 .....	iv
○報告書の要旨 .....	1
○本文	
第1章 都道府県による補完を巡るこれまでの議論とその課題 .....	3
1. 地方制度調査会における議論 .....	3
2. 都道府県による補完の仕組みの活用状況と小規模市町村の受け止め.....	4
3. 「地方分権」「平成の合併」を進めた2つの理念 .....	6
4. 「補完事務」の位置づけと都道府県の果たしうる役割・事務の変化 .....	7
(1) 地方分権改革による補完事務の再構成 .....	7
(2) 都道府県の果たしうる役割・事務の変化 .....	7
第2章 法定の実施主体代替スキーム以外の取組とその可能性	
1. 視点の転換 .....	15
2. 事務の分類 .....	15
3. 市町村の事務処理を支援する取組 .....	16
(1) 協働的な手法 .....	16
(2) 処理水準・手法の柔軟化 .....	19
第3章 今後の展望 .....	23

## 【要旨】

### （都道府県による補完を巡るこれまでの議論とその課題）

現在もなお相当数存在する小規模市町村において、持続可能な行政サービスを提供していくことは、「平成の合併」後に残された重要な課題である。

地方制度調査会では数次にわたり、市町村間の広域連携が困難な地域における有用な方策として、「都道府県による補完」に言及し、そのあり方を提言してきた。これに基づき「事務の代替執行」など、都道府県が市町村の事務の実施を代替する手法の整備が進められてきた。

しかしながら、その活用は概して低調であり、小規模市町村のニーズと乖離しているとの指摘もなされている。

### （「地方分権」「平成の合併」を進めた2つの理念）

これまでの地方制度調査会の議論は、平成初頭以降の地方分権と市町村合併を基調づけた「役割分担論」と「基礎自治体論」の2つの理念によって強く規定されていた。まず、役割分担の明確化によって地方自治体の自律性を高めようとする「役割分担論」は、事務の根拠や分担関係、サービス水準や処理方法等が法定された事務に第一義的な関心を持つ。また、高度化する行政事務に対処できる行政体制の確保を目指す「基礎自治体論」は、国や都道府県から移譲される高度な事務を担いうる専門的職員集団の確保を重視する。

新たに創設された「事務の代替執行」等のこれまでの制度は、法定事務を念頭に置き、市町村から都道府県に法定事務の実施主体を移す形で、ある事務を実施する役割をその能力を持つ主体に帰属させるもの（「法定の実施主体代替スキーム<sup>1</sup>」）であり、2つの基調的な理念と整合するように仕組まれていた。

しかしながら、市町村事務の中には、処理義務や処理方法等が法定されず、市町村と都道府県が重疊的に実施しうる、重要な事務も広く存在する。これらの事務に対する支援は、2つの理念からは十分には導かれてこなかった。

### （「補完事務」の位置づけと都道府県の果たしうる役割・事務の変化）

「補完事務」の位置づけと都道府県の果たしうる役割・事務の変化にも注意を払わなければならない。

まず、都道府県の「補完事務」の考え方は、地方分権一括法による地方自治法の改正により、「本来は市町村が処理する事務」として再構成された。

また、実態を見ても、「平成の合併」、地方分権改革による権限移譲の進展、大都市等の増加による市町村の規模能力の全体的な拡大、行政改革の進展により、都道府県の事務の範囲・リソースは縮小している。このため、都道府県の負担が大きい「都道府県による補完」（法定の実施主体代替スキーム）の射程はいまや限定的となっている。

<sup>1</sup> 本研究会においては、市町村から都道府県に法定事務の実施主体を移す形で、ある事務を実施する役割をその能力を持つ主体に帰属させる仕組み（「法定の実施主体代替スキーム」）による支援を「都道府県による補完」とする。また、多様な市町村のニーズに対する支援の仕組みであって、「法定の実施主体代替スキーム」以外のものを、都道府県と市町村が調整を行い、双方が有する政策資源の有効活用を図り、一体となって行政サービスの提供体制を構築するその性質に着目し、「協働的な手法」と総称している。

さらに、「平成の合併」後の市町村の規模・能力は一層多様となり、個々の市町村の規模・能力に応じた個別的な補完・支援が求められるようになった。こうした各側面の変容を踏まえれば、補完に代わる柔軟な支援の手法が必要と考えられる。

#### **(法定の実施主体代替スキーム以外の取組 － ①協働的な手法)**

ところで、全国的に制度化された仕組み以外に視野を広げれば、小規模市町村が多い都道府県を中心に、県と市町村がそれぞれ有する総資源を活用し、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する取組(「協働的な手法」)が、様々な分野で進められていることが見いだされる。

こうした「協働的な手法」は、「役割分担論」や「基礎自治体論」からは十分に導かれなかった支援の仕組み、また簡素で効果的な支援の仕組みとして評価できるのではないだろうか。

一方で、各地での個々の取組に課題も指摘しうる。その蓄積から、支援の安定性や継続性を担保するための措置や、紛争解決のための措置等を抽出し、ルール化することが求められるのではないか。

また、協働的な手法の採用により都道府県と市町村の関係が混然とすることで、権限や責任の不明確化、都道府県への依存などの弊害が生じないように留意する必要があるのではないか。

具体的な方策としては、例えば、議会の議決を要する連携協約(平成 26 年地方自治法改正で創設)の活用領域を拡大することにより、県と市町村の基本的な役割分担を明確化し、連携の安定性を担保することが可能である。

#### **(法定の実施主体代替スキーム以外の取組 － ②処理水準・手法の柔軟化)**

次に、小規模市町村の事務処理を支援している取組を専門職員の確保策以外にも視野を広げて見渡せば、個別の政策領域では、国・都道府県の計画・方針レベルの政策変更や、条件不利地域の実情を踏まえた技術的基準の見直しにより、小規模市町村がその規模能力や実情に即した事務実施を選択可能としている事例(「処理水準・手法の柔軟化」)が見いだされる。

こうした「処理水準・手法の柔軟化」は、市町村に求められる専門性・行政能力を硬直的に捉えることなく、地域の実情に即した適切な水準に調整することによって、市町村自らによる行政サービスの提供を可能ならしめ、都道府県の補完を不要化・軽減する取組として評価できるのではないか。

なお、小規模市町村のみについて技術的基準を見直すことは、全国的な行政水準の確保の要請にもとめるのではないかとの疑念がありうる。しかしながら、技術的基準の性質は一樣ではなく、国民への一定のサービスを保障すべきとの要請と、地域の実情に合わせた水準・手法を設定すべきとの要請を考量して判断することが適当ではないか。この点について、法令による義務付け・枠付けの見直しの取組が参考になる。

具体的な方策としては、例えば、「地方分権改革提案募集」の活用による技術的基準の見直しの実現が可能である。



## 第1章 都道府県による補完を巡るこれまでの議論とその課題

### 1. 地方制度調査会における議論

我が国における地方分権の進展の中、市町村は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、自立性の高い行財政基盤を備えた主体となることが求められ、平成 11 年以降「平成の合併」が進められ、「市町村の規模の拡大」や「行財政基盤の強化」といった成果が得られた。

一方、現在もなお相当数存在する小規模市町村において、持続可能な行政サービスを提供していくことは、「平成の合併」後に残された重要な課題である。

地方制度調査会では数次にわたり、市町村間の広域連携が困難な地域における有用な方策として、「都道府県による補完」に言及し、そのあり方を提言してきた。

#### (参考) 地方制度調査会における小規模市町村の補完に関する議論 <資料1>

- 第 27 次地方制度調査会(平成 15 年)
  - ・ 地方分権時代の市町村のあり方として「基礎自治体論」を提示
  - 「総合的で自立性の高い行政主体」「十分な権限と財政基盤」「高度化する行政事務に対処できる専門的職員集団」
  - ・ 合併困難な市町村への特別の方策として、都道府県が市町村の事務を広範に補完する特例的団体制度を検討事項として位置づけ<sup>2</sup>
- 第 29 次地方制度調査会(平成 21 年)
  - ・ 「平成の合併」については一区切り
  - ・ 小規模市町村における事務執行の確保は、「①市町村合併、②市町村間の広域連携、③都道府県による補完等から市町村が自ら選択すべき」との考え方を提示
- 第 30 次地方制度調査会(平成 25 年)
  - ・ 「市町村間の広域連携が困難な場合には、都道府県による補完も重要」との考え方を提示
  - ・ 答申を受けて「事務の代替執行」の制度を創設(平成 26 年地方自治法改正)
- 第 31 次地方制度調査会(平成 28 年)
  - ・ 「都道府県による補完」の対象となる事務や補完の方法を、都道府県の事務処理体制に関連づけて類型化

<sup>2</sup> 第 27 次地方制度調査会専門小委員会にて西尾勝副会長が提示した「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」では、都道府県による垂直補完に言及されている。同私案においては、都道府県の垂直補完による事務配分特例方式のほか、他の基礎的自治体への編入による内部団体移行方式(水平補完)が方策として提示されたが、第 27 次地方制度調査会答申においては、事務配分特例方式のみが継続的な検討事項として位置づけられた。

### (補論1)市町村の補完が議論される背景

「補完事務」とは、「広域事務」、「連絡調整事務」と並ぶ都道府県の根幹的な役割の一つである。地方自治法では「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる」事務とされている。ただし、市町村もその規模及び能力に応じて実施することができることとされている。

国において市町村の補完が議論される背景には、我が国の地方行政制度の特質も背景にある。我が国では、市町村が地域における事務を包括的に処理し、住民制度、福祉、社会保険、衛生、教育、インフラ整備、消防防災など住民生活の基礎となる事務・事業を幅広く実施している。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住民に最も身近な総合行政主体である市町村に与えられている。加えて、市町村には、能率的かつ効率的な事務の実施が求められている。このため、持続可能かつ効率的な行政サービスの提供体制、すなわち市町村のあり方は国にとっても重要な問題であることから、小規模市町村において行政サービスを維持する方策の一つとして、都道府県による補完について議論が行われてきた。

他方、米国では、空白なく設置され、基本的に州が与えた権限以外の権限を行使できない州の下部組織(カウティ等)が行政サービスを提供し、住民の発意によって自治体が設立された場合のみ、自治体による行政サービスが提供される。自治体を解散し、廃止することも可能であり、自治体が設立されていない区域(人口の約6割が居住)はカウティが行政サービスを提供するため、自治体の補完の必要性は必ずしも生じないのではないかと。 <資料2>

## 2. 都道府県による補完の仕組みの活用状況と小規模市町村の受け止め

地方制度調査会答申に基づき「事務の代替執行」など、都道府県が市町村の事務の実施を代替する手法の整備が進められてきた。しかしながら、その活用は概して低調であり、小規模市町村のニーズと乖離しているとの指摘もなされている。

平成 26 年地方自治法改正で創設した「事務の代替執行」(権限行使的な法定事務等を実施困難な市町村に代わって都道府県等が実施する仕組み)の活用事例は3件<sup>3</sup>(平成 29 年 6 月末時点)にとどまっている。 <資料3>

全国の町村を対象とした調査<sup>4</sup>では、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、67.5%に当たる 629 の町村が「必要あり」と回答し、都道府県による新たな補完の仕組みの必要性を一定認識しているものの、「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」としたのは、全ての専門職で 10.0%以下となっており、その認識は共有されていない。 <資料4>

<sup>3</sup> 北九州市が宗像地区事務組合の水道事業の事務を代替執行、広島県が大崎上島町の公害防止の事務を代替執行(H28.4.1～)、長野県が天龍村の簡易水道施設整備を代替執行(H29.4.1～)

<sup>4</sup> 「平成の合併」の終わりと町村のこれから(平成 22 年 4 月全国町村会)

(参考)「平成の合併」の終わりと町村のこれから(平成 22 年4月全国町村会)【抜粋】

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。

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。

### 3. 「地方分権」「平成の合併」を進めた2つの理念

これまでの地方制度調査会の議論は、平成初頭以降の地方分権と市町村合併を基調づけた「役割分担論」と「基礎自治体論」の2つの理念によって強く規定されていたと考えられる。

まず、役割分担の明確化によって地方自治体の自律性を高めようとする「役割分担論」は、事務の根拠や分担関係、サービス水準や処理方法等が法定された事務に第一義的な関心を持つ。次に、高度化する行政事務に対処できる行政体制の確保を目指す「基礎自治体論」は、国や都道府県から移譲される高度な事務を担う専門的職員集団の確保を重視する。

新たに創設された「事務の代替執行」等のこれまでの制度は、法定事務を念頭に置き、市町村から都道府県に法定事務の実施主体を移す形で、ある事務を実施する役割をその能力を持つ主体に帰属させるもの（「法定の実施主体代替スキーム」）であり、2つの基調的な理念と整合するように仕組みられていた。

しかしながら、市町村事務の中には、処理義務や処理方法等が法定されず、市町村と都道府県が重畳的に実施しうる、重要な事務も広く存在する。これらの事務に対する支援は、2つの理念からは十分には導かれてこなかった。

この結果、小規模市町村の関心の高い地域経済活性化等<sup>5</sup>の人口減少対策やライフラインの維持（水道、病院、公共交通）等の事業・サービスの補完の対象として注目されてこなかった。

しかし、市町村に処理義務や処理方法等が法定されないことは、当該事務の必要性や重要性が低いことと直ちに結びつくものではない。

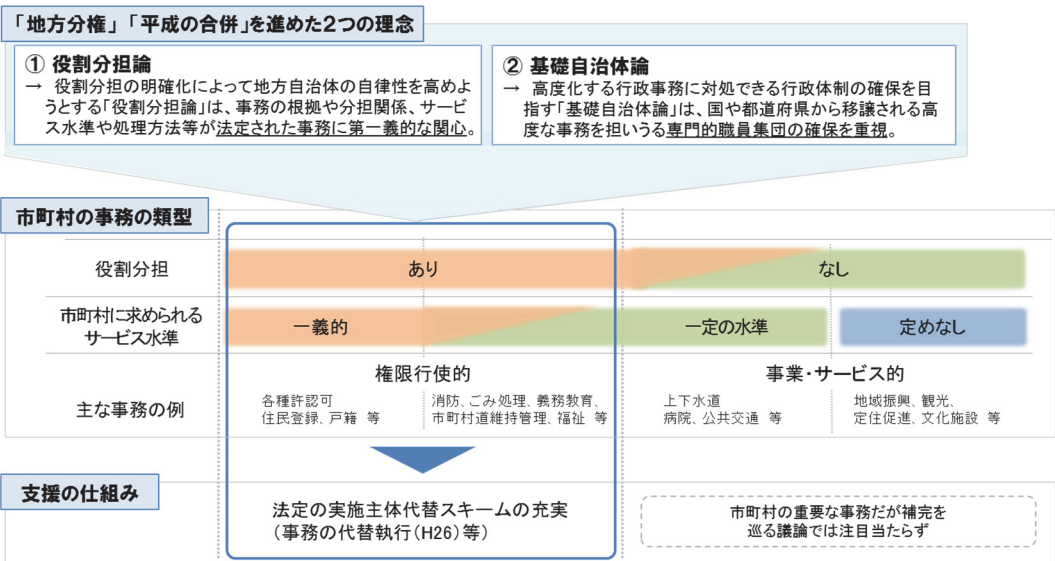
ライフラインに関する事務については、サービス水準や提供手法について、一定の裁量が存在するが、国・都道府県の計画・方針等や、市町村がサービスを提供してきた沿革的な経緯等により、サービス水準の見直しや事業の廃止が容易ではない場合がある。その維持管理や人口減少に伴う高コスト化への対応のため、都道府県による補完・支援の必要性は低くない。

また、処理義務や処理方法いずれも定めのない任意事務については、市町村における当該事務の重要性が直ちに都道府県による補完・支援の必要性と結びつくものではないものの、人口減少対策など都道府県にとっても共通の行政課題となっており、補完・支援の必要性が認められる場合がある。

さらに、補完・支援の取組を通して、都道府県と小規模市町村がこうした課題への適切な政策を見つけるきっかけとなるとの見方もある。

---

<sup>5</sup> 「現在、最も力を入れて推進しようとしている施策」への最も多い回答は「地域経済活性化」（32.6%）、次に「農林水産」（27.8%）（平成22年4月全国町村会調査）



**(補論2)市町村の補完が議論される背景(その2)**

「都道府県による補完」自体も、「役割分担論」と「基礎自治体論」を基調として地方分権改革が大きな成果を上げてきたが故に、生じた課題であるとも考えられる。

「役割分担論」と「基礎自治体論」により、地方分権は大きく進展し、市町村の行財政基盤の強化に伴い、市町村への権限移譲も逐次進められてきた。小規模市町村においても、基礎自治体として求められる役割・事務は拡大し続けている。

この結果、基礎自治体に一般に期待される役割を果たすことが困難な市町村における行政サービスの提供体制の確保が課題とされてきた。

第一次・第二次地方分権改革により地方分権の基盤が築かれ、かつ、人口減少下の地方行政体制の構築が求められている今、この課題への対応が求められている。

**4. 「補完事務」の位置づけと都道府県の果たしうる役割・事務の変化**

**(1)地方分権改革による補完事務の再構成**

「補完事務」の位置づけと都道府県の果たしうる役割・事務の変化にも注意を払わなければならない。まず、都道府県の「補完事務」の考え方は、地方分権一括法による地方自治法の改正により、再構成されている。

改正前は、補完事務が「通常は都道府県の任務とされる事務」とされるとともに、事務の例示が広範に掲げられていたのに対し、改正後の規定は、「市町村優先の原則を一層明確にするもの」であり、「本来は市町村が処理する事務」と解されている。補完事務の範囲は、市町村の能力に応じて相対的に定まることとなった。 <資料5>

## (2) 都道府県の果たしうる役割・事務の変化

### ① 市町村の規模能力の拡大と多様化

また、実態を見ても、「平成の合併」、地方分権改革による権限移譲の進展、都市部への人口集中による大都市等の増加、社会構造の変化による市町村が担う対人サービスの拡大、指定管理者制度の導入、民間・NPO との協働等の外部資源の活用による市町村の規模能力の全体的な拡大、行政改革の進展により、補完の役割を担う都道府県の事務の範囲・リソース（人員、施設、ノウハウ等）は縮小している。

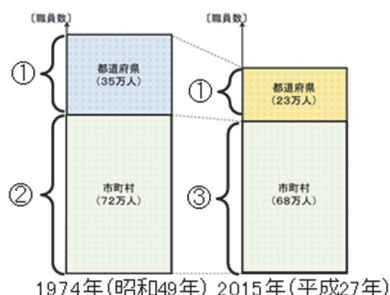
例えば、地方公共団体の職員のうち一般行政部門の職員の数、累次の地方行革等により減少している中、内訳としては、都道府県と市町村の職員数の比が1対2(昭和 49 年)から1対3(平成 27 年)へと一貫して大きくなっている。 <資料6>

このため、都道府県の負担が大きい「都道府県による補完」(法定の実施主体代替スキーム)の射程はいまや限定的となっている。

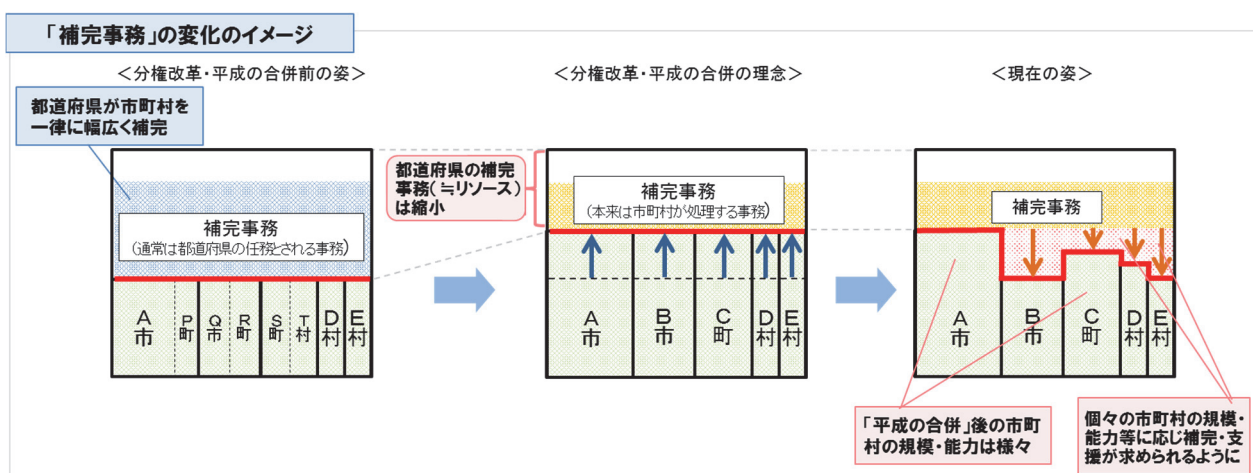
#### 都道府県と市町村の職員数 (一般行政職員)の変化

昭和 49 年 1:2

→ 平成 27 年 1:3



さらに、「平成の合併」後の市町村の規模・能力は一層多様となり、個々の市町村の規模・能力に応じた個別的な補完・支援が求められるようになった。



### (補論3) 社会構造の変化と市町村の役割の増大

#### (社会構造の変化による行政の役割の増大)

戦後、日本社会は高度経済成長とこれに伴う社会構造・ライフスタイルの変化を経験し、核家族化の進行と単独世帯の増加、女性の就業形態の変化が生じてきた。現在、我が国は人口減少局面に突入しており、今後人口減少のスピードは加速化する。また、人口構成も大きく変容し、年少人口及び生産年齢人口の割合は急減する一方、老年(高齢)人口の割合が急増することが見込まれている。

こうした少子高齢化や人口減少、核家族化の進展等の家族や地域のあり方の変化により、従前家族や地域によって提供されてきた育児、介護等の対人サービスにおいて、行政、とりわけ市町村の果たすべき役割は大きくなり、今後もますます大きくなっていくと考えられる。 <資料7>

#### (市町村における対人行政サービスの増大)

戦後、社会保障、都市計画、環境、教育等様々な領域において多くの制度改正が行われ、地方公共団体の処理する事務は増加してきた。とりわけ、対人サービスを中心とする社会保障分野の重要な制度改正は、人口動態・家族のあり方等の変化を受け、近年に至るまで多く行われてきた。そして、その主な担い手たる市町村の果たすべき役割も大きくなってきている。

- ・ 例えば、社会保障の分野においては、近年では介護保険法が新たに制定されるなど地域における医療・介護に関する市町村の事務が増大するとともに、保健衛生行政の分野<sup>6</sup>においても、市町村の果たす役割が増大している。 <資料8>
- ・ また、市町村の決算額における民生費の割合が大幅に増大していること、都道府県職員数に比べて市町村職員数の占める割合(特に福祉関係)が高くなっていることから、社会保障分野における市町村の役割が大きくなってきたことが分かる。 <資料9>
- ・ 人口構造の変容により、社会保障行政では、①総合性、②専門性、③効率性の達成が必要となる。また、超高齢社会では「生活を支える医療」が重要となり、高齢者の生活全体を支えるため、保健、介護、福祉に加え、住まいやまちづくりを含んだ総合行政が求められる。

<sup>6</sup> 保健衛生行政の分野では、保健所法の制定以来保健所の業務が大幅に拡大しているとともに、設置主体となる市町村の範囲の拡大や(昭和23年、昭和49年、平成6年)、市町村への幾度の大幅な権限移譲(昭和25年、昭和31年、平成6年)が行われ、市町村の役割が大幅に増大。現在では、保健所業務の市町村への権限移譲が大幅に進み、対人保健分野においては現在では市町村(保健センター)が中心的な役割を担うようになっている。この結果、保健所の役割は、対人保健分野では広域的に行うべきサービス等(感染症対策等)に限定的となり、対物保健分野(食品衛生、生活衛生等)が主なものになっている。

#### (補論4)市町村の規模能力の変化

戦後、三大都市圏を始めとする都市部への大きな人口流入により、都市部への人口集中が進展した。今後も、こうした都市部への人口集中は続き、国土構造の都市化は引き続き進んでいくと考えられる。他方、2050年までに人が居住している地域の約2割の無居住化が見込まれているが、人口減少が進む中であっても、人々は国土に点在して住み続ける。〈資料10〉

都市部への人口集中に加え、市町村合併が進展したこと等により、人口20万人以上の都市に居住する人口の割合が大幅に増加するなど、現在では市町村の構成は都市中心となっている。全体として、「市町村の規模の拡大」や「行財政基盤の強化」は相当程度達成されている。〈資料11〉

一方、平成の合併後も、小規模な市町村がなお相当数存在しており、合併が進展しなかった都道府県を中心に偏在<sup>7</sup>が見られる。そして、今後は人口減少により、小規模な市町村は増加が見込まれている。〈資料12〉

## ② 各都道府県の果たしうる役割・事務の範囲の不均一化

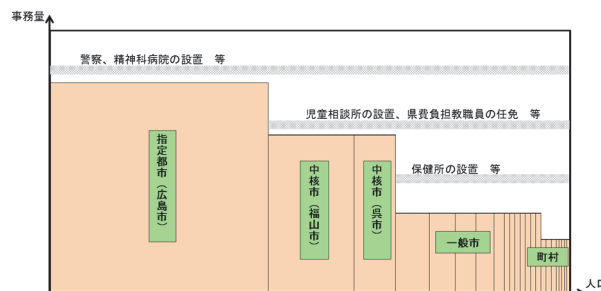
各都道府県の果たしうる役割・事務の範囲にも差異が生じている。

戦後、指定都市、中核市、特例市制度の創設や、地方分権改革等により、大都市等に対する権限移譲が進展した。指定都市等を有する都道府県においては、人口の多くが当該指定都市等に集中している。市町村合併の進展状況や条例による事務処理特例による権限移譲の状況については、都道府県ごとにばらつきが見られる。〈資料13〉

こうした指定都市等の有無、市町村合併の進展状況、事務権限の移譲の度合等に応じて、各都道府県における市町村の規模能力の状況は多様化しており、都道府県の果たしうる役割・事務の範囲に差異が生じている。〈資料14〉

### ➤ 市町村合併や権限移譲が大きく進展した団体の例：広島県

- 一 広島県においては、指定都市等(指定都市1、中核市2)が存在するとともに、市町村合併が進展し(平成の合併における市町村の減少率73.3%)、市町村が処理する事務の領域が大きい。

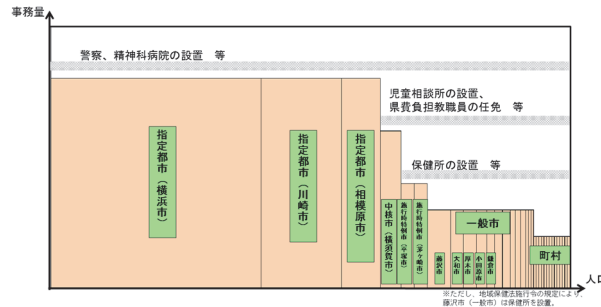


<sup>7</sup> 都道府県別の人口1万人未満(平成27年国勢調査)の市町村数は、北海道(122団体)、長野県(43団体)、福島県(33団体)、高知県(19団体)が多い。一方、15府県では3団体以下。また、栃木県、兵庫県は人口1万人未満の団体が存在しない。



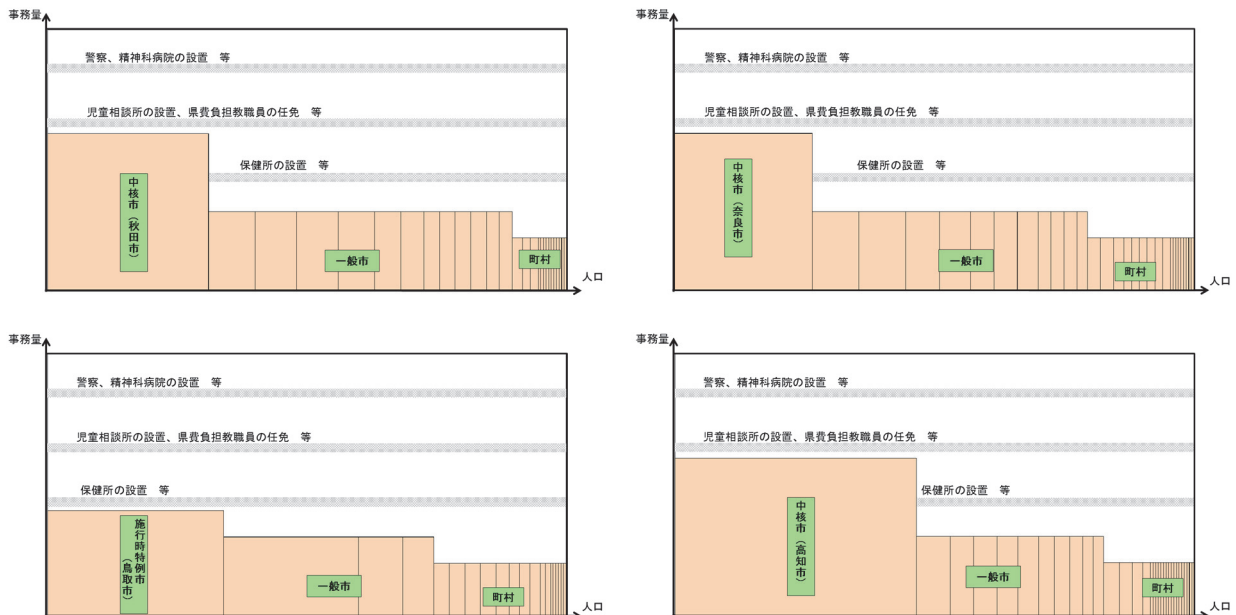
➤ 多くの大都市等を包含する団体の例:神奈川県

- 一 神奈川県においては、市町村合併の進捗率は低いものの(平成の合併における市町村の減少率10.8%)、指定都市等(指定都市3、中核市1、施行時特例市2)が多く存在するとともに、市町村が処理する事務の領域が大きい。



➤ 小規模市町村が多く残る団体の例:秋田県、奈良県、鳥取県、高知県

- 一 小規模な市町村が多く残っており、市町村が処理する事務の領域が小さい。



一般的な通念であった「比較的規模能力が小さく均質な市町村を、それを包括し、優位する都道府県が一律に幅広く補完する」との「都道府県—市町村」関係から実態は乖離してきている。

都道府県は、従前より限られたリソースで、従前より困難な質的に変化した補完・支援を実施することが求められていると言える。地方分権改革や平成の合併以前に都道府県が行ってきた「補完事務」とは異質なものを含んでおり、都道府県であれば当然に実施可能とは言えない状況となっている。

こうした各側面の変容を踏まえれば、都道府県の負担が大きい「都道府県による補完」(法定の実施主体代替スキーム)の射程はいまや限定的となっている。個々の市町村の規模・能

力に応じた個別的な補完・支援のため、各都道府県のリソースに応じた、補完に代わる柔軟な支援の手法が必要となっている。

#### (補論5)「都道府県－市町村」関係の2つの方向性

「都道府県－市町村」関係には、平成の合併や権限移譲等の進展に応じて、異なる方向性が見られる。

#### (市町村合併や権限移譲が大きく進展した都道府県の対応)

平成の合併や権限移譲の進展により市町村の規模能力が総じて拡大し、都道府県事務の範囲が縮小したことから、一般的に「都道府県による補完」の射程が限定的となっている。「都道府県－市町村」関係の通念からは乖離している。

専門性が高い事務について、指定都市や中核市を核とした水平連携<sup>8</sup>による対応も進められている。〈資料15〉

#### ➤ 広島県の取組

- ・ 広島県では、全国トップレベルの市町村合併、県から市町への事務の権限移譲が進展していることから、都道府県による補完に限らず、事務の性質や地理的条件、専門人材の配置状況などに応じた枠組みを検討し、県・市町を通じた行政サービスの最適化を目指している。
- ・ 市町への権限移譲により、手続のワンストップ化や地域の実情に応じたルールづくり等が進んでいる。福祉事務所(町は任意設置)を全ての町が設置しているが、普段から住民と接する機会が多い町職員が対応することで、複合的な問題に対し、住民の生活実態に応じた総合的で一貫したサービスの実施が速やかに出来るようになった。難易度の高い事務であるが、町の権限移譲への評価は高い。
- ・ 既に市町に権限を移譲した事務で特に専門性が高い事務(社会福祉法人の監査や生活衛生等)については、ノウハウの共有や専門職員の登録制度等の指定都市・中核市を中心とした市町間連携の取組を進めつつ、県は外部専門家の斡旋や研修等の支援を行っている。
- ・ また、県と市町に共通する専門性が高い事務(税の徴収、行服法の第三者機関事務等)については、共同実施、県が受託するなど、県と市町が連携して取り組んでいる。

<sup>8</sup> 本研究会で検討している都道府県による補完・支援も、水平連携を前提とした、市町村間の水平連携が困難な地域における対応策である。社会構造の変化に伴い、対人行政サービスを担う市町村の規模・能力は高まっており、小規模市町村の事務の補完・支援について、同種の事務を担う大都市等が果たしうる役割は大きくなっている。特に都道府県が同種の事務を処理していない事務においては、規模は都道府県に比するものの、なお基礎自治体としてのリソース・ノウハウを有する大都市等が補完・支援の主たる担い手となるものと考えられる。中核市の移行等に伴い、市が保健所を設置する際、隣接市町村の事務を県から受託し、市の保健所が従前の県の保健所の管轄エリアをカバーする事例も見られる。

### (補論5)「都道府県－市町村」関係の2つの方向性(つづき)

(小規模市町村が多く残る都道府県の対応)

人口の少ない都道府県を中心として、市町村の規模能力が比較的均質で小さいところでは、都道府県自らのノウハウやリソースを投入して市町村の事務に広範に関与する、都道府県による補完・支援がなお可能かつ有効と考えられる。ただし、都道府県のリソースにも限界があるため、市町村の事務の全面的な代行は困難。

様々な分野で、事業の一体化、サービス提供体制の再編、職員の派遣、技術支援、事務の包括発注、市町村間の議論の場の開催等により、都道府県と市町村が有する政策資源の有効活用を図り、一体となって行政サービスを提供する取組が進められている。 <資料 16>

#### ➤ 奈良県の取組

- ・ 道路施設維持管理業務の支援、ごみ処理の広域化、過疎地域における広域医療体制の整備など、様々な分野で県と市町村それぞれが有する総資源(職員、予算、土地、施設など)を、県域のニーズに対応し、連携・協働して有効活用し、最適な地方行政の仕組みを目指す取組を「奈良モデル」として推進。

#### ➤ 秋田県の取組

- ・ 県と市町村で重複する業務を一体化し、効果的・効率的な事務事業を推進するため、「県と市町村の機能合体」を推進。横手市と平鹿地域振興局の執務室のワンフロア化、道路の交換除雪、滞納整理などを実施。

#### ➤ 鳥取県の取組

- ・ 県と町が連携協約を締結し、母子保健、道路の除雪・維持管理、消費者行政、鳥獣被害対策等の分野で事務の連携・共同処理を実施。

#### ➤ 高知県の取組

- ・ 市町村役場等に県職員を駐在させ、市町村と連携しながら地域主体の多様な取組を支援するとともに、地域と県をつなぐ活動を展開する「地域支援企画員制度」を実施(現在 57 名)。

#### (補論6)小規模市町村の役割と事務処理体制の現状

地域社会の持続性を高める上で、市町村は、人口減少対策や人口減少に伴い発生する課題への解決策等を講じるとともに、持続可能な形で人々の暮らしを支える行政サービスを提供する必要がある。地域経営の主体として、小規模市町村は全国に先行する高齢化や集落維持への対応など多様な地域課題に直面している。小規模市町村においてもその役割は低減されているわけではない。他方、その事務処理体制は客観的に十分といえる状況にはない。このため、小規模市町村の事務処理体制の整備が課題として認識されてきた。 <資料 17>

#### (小規模市町村の事務処理体制の現状)

小規模市町村においては、各施策分野に共通して、専門職員が配置されない又は仮に配置されたとしても少人数の専門職員しか配置されていない状況である。専門職員は、一定の組織の中に置かれなければ、その専門能力の向上が困難であることにも留意する必要がある。 <資料 18>

人口8千人程度を境に税務、住民、保健福祉、産業振興や土木の担当が設置される傾向がみられる。また、人口3千人程度を超えると、担当から係制、課制に移行する傾向が見られる。専任の職員を配置できないポストについては、職員の兼務による対応が見られる。 <資料 19>

新しい公共の担い手の台頭により、たとえば地域づくりの分野においては、NPO や地縁団体等との協働が行われている。また、指定管理者制度等の制度改正もあり、民間委託が質的・量的に拡大するなど外部資源の活用が進んでいる。 <資料 20>

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・支援も様々な手法の中の一つである。人事ローテーションの長期化による知識・経験を有する職員の養成、組織のフラット化、事務フローの合理化といったマネジメント上の工夫に加え、指定管理者等の民間委託の拡大、広域連合等の水平連携、都道府県による日常的な業務支援(説明会、事務処理マニュアル・雛形の提供、電話相談)、権能・組織等の特例(※)など様々な制度的な対応がとられている。 <資料 21>

(※)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移譲とされた事項が多く見られる

人口1万人未満の町村は社会教育主事の設置を猶予

町村は福祉事務所の設置が法令上義務付けられていない

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)

## 第2章 法定の実施主体代替スキーム以外の取組とその可能性

### 1. 視点の転換

第1章のとおり、都道府県による補完を巡るこれまでの議論では、「地方分権」「平成の合併」を進めた「役割分担論」と「基礎自治体論」の2つの理念から、権限行使的な法定事務に主眼が置かれ、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、当該事務を実施困難な市町村に代わって都道府県が実施する仕組み（「法定の実施主体代替スキーム」）が検討・立案されてきた。

そして、処理義務や処理方法等が法定されていない事務に対する支援は、小規模市町村の関心がある事務の分野であるが、注目を当てられてこなかった。

他方、小規模市町村が多く残る都道府県では、様々な分野における取組が現に進められている。

このため、都道府県による市町村の補完・支援の対象となる事務について、役割分担が明確な事務に限らず市町村の事務全般に視野を広げ、各地で取り組まれている市町村の事務処理を支援している仕組みについて整理・分析を行い、それぞれの仕組みの評価を行うとともに、活用するための具体策について検討した。

### 2. 事務の分類

市町村が処理する事務を、「都道府県と市町村の役割分担の有無」と「市町村に求められるサービス水準の裁量の有無」の条件で分類した。

市町村の事務の種類		【A】	【B】	【C】	【D】
役割分担		あり		なし	
市町村に求められるサービス水準		一義的		一定の水準	定めなし
主な事務の例		権限行使的 各種許認可 住民登録、戸籍 等		事業・サービスの 上下水道 病院、公共交通 等	
		消防、ごみ処理、義務教育、 市町村道維持管理、福祉 等		地域振興、観光、 定住促進、文化施設 等	

【A】市町村の役割と法定され、事務の内容が法令等で明確に定められている権限行使的な事務

【B】市町村の役割と法定され、求められるサービス水準が一定程度法令等で定められた事務

【C】市町村のみの役割とされていない（役割分担に融通性有）が、法令等や国・都道府県の計画・方針等により設定された水準の達成を目指すことが求められる事業・サービスの事務

【D】都道府県と市町村の役割分担に定めがなく、市町村が任意に実施する事業・サービスの事務

地方制度調査会等で着目されてきた事務は【A】、【B】であり、町村の高い関心が見られる事務は【C】、【D】である。

### 3. 市町村の事務処理を支援する取組

役割分担が明確な事務(【A】、【B】)に限らず、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】)について、また、「法定の実施主体代替スキーム」以外の手法により、市町村の事務処理を支援する取組が行われていることが見出される。

「法定の実施主体代替スキーム」以外の取組を分類すると、「協働的な手法」と「処理水準・手法の柔軟化」の取組が見いだされる。

#### (1) 協働的な手法

##### ① 「協働的な手法」とは

制度化された仕組み以外に視野を広げれば、小規模市町村が多い都道府県を中心に、県と市町村がそれぞれ有する総資源を活用し、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する取組(「協働的な手法」)が、様々な分野で進められていることが見いだされる。

- ・ 「協働的な手法」とは、都道府県と市町村が調整を行い、双方が有する政策資源の有効活用を図り、一体となって行政サービスの提供体制を構築する、「法定の実施主体代替スキーム」以外の支援の取組をいう。例えば、事業の一体化、サービス提供体制の再編、職員の派遣、技術支援、事務の包括発注、市町村間の議論の場の開催等の手法があげられる。
- ・ 役割分担が法定されていない事務(【C】、【D】)を含め、幅広く取組が見られる。
- ・ 各市町村が近隣市町村との差別化を図るため独自色を発揮しようとする事務はなじみにくい。
- ・ 特に、小規模市町村が多く存在する県では、「協働的な手法」が個々の分野にとどまらず政策パッケージとして幅広い分野で進められている。このような県も行政リソースに余裕があるわけではないため、「法定の実施主体代替スキーム」の手法を用いるのではなく、「協働的な手法」により、シンクタンク的な機能を発揮しようとする方向性が見られる。

協働的な手法には、権限・財源の移転や事業の責任の所在等の観点から、いくつか段階がある。

#### ア 都道府県と市町村の役割分担の再編

- ・ 人口減少等により事業環境が悪化する中、圏域におけるサービス規模の適正化や施設の大量更新・老朽化対策を進めるため、都道府県と市町村が役割分担を協議・再編し、投資・維持管理両面にわたる合理化・効率化を図り、それぞれ事業の責任を負いながら、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する取組。
- ・ 市町村のみの役割とされておらず、役割分担に融通性が有る事務 (【C】)で見られる。

<資料 22>

(事例) 用水供給と末端給水の垂直統合(水道)

公共下水道の流域下水道への編入

縣市連携による公立病院再編

## イ 都道府県のリソース・ノウハウの活用

- ・ 事務の委託、事務の代替執行等の活用には至らないが、都道府県からの職員の派遣や技術支援、事務の包括発注など、都道府県のリソースやノウハウを活用する取組。
- ・ 市町村の役割である事務のうち、都道府県も同種の事務を処理し、市町村の事務の処理に流用が可能なリソースやノウハウを有している事務(【A】、【B】)で見られる。

<資料 23>

(事例) 道路施設維持管理業務、橋梁長寿命化修繕計画の策定支援

県税・市税の協働徴収(徴収職員の相互併任)

### (補論7) 民間委託と都道府県の補完との関係

市町村において、昨今民間委託が量的・質的に拡大している。小規模市町村において、自ら処理できない高度な事務事業を民間委託することができれば、都道府県が当該事務事業の実施を代替するニーズは低くなると考えられる。

一方、事務事業の実施を民間委託するのに加え、民間委託に関する手続(民間事業者等との契約やモニタリング等)も市町村が自ら行わず、都道府県に委ねることが効果的・効率的であるときには、都道府県が当該手続を代替するニーズが増すことも考えられる。例えば、市町村の橋梁等点検業務を都道府県が包括発注する取組はこれに該当する。 <資料 24>

## ウ 事業の一体化、現場に入る県職員

- ・ 共通する政策課題について、役割分担や費用分担について特に変更することなく、都道府県と市町村が一体となって施策を推進する取組。
- ・ 市町村の判断で事業の廃止やサービス水準の見直しが可能であるが、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に取組が見られる。
- ・ 都道府県と市町村の事業の重複解消や連携による相乗効果も見られる。
- ・ 役割分担に定めがなく、市町村が任意に実施する事務(【D】)で見られる。 <資料 25>

(事例) 農産加工品の販促活動等の連携実施、振興局と市のワンフロア化等(秋田県)

地域支援企画員(高知県)

## エ 市町村間の協議の支援

- ・ 都道府県が市町村間の協議に参画し、現状・課題や広域連携によるメリットの整理等の助言を行い水平連携を促進する取組。
- ・ 市町村間の利害調整が必要であり、市町村間の水平連携が困難となっている場合がある。
- ・ 市町村間の調整を促進するため、職員派遣や財政支援を併せて行っている例も見られる。
- ・ 市町村の役割である事務(【A】、【B】)で見られる。 <資料 26>

(事例) ごみ処理の広域化(奈良県)

## ② 課題

地方分権改革において目指した都道府県と市町村の役割分担の明確化の考え方に抵触するのではないか、との議論がありうる。

- ・ 役割分担が明確な事務(【A】、【B】)での無限定な協働は、権限と責任の所在を不明確にしないか。
- ・ 役割分担に定めがない事務(【C】、【D】)にも、地方自治法が定める「広域にわたる事務」「連絡調整に関する事務」等といった、定性的な役割分担は存在するのではないか。
- ・ 企画立案について都道府県への依存を招くおそれはないか(特に、都道府県が同種の事務を実施する事務に係る支援)。
- ・ 都道府県の関わりについて自立を志向する市町村からは、都道府県からの一方的な関与と捉えられないか。

また、都道府県との協働を前提とした事務処理体制が構築されたのちに、都道府県との協働が急に行われなくなることとなった場合、市町村の事務処理が困難となる可能性がある。このため、連携の安定性を担保する必要がある。

## ③ 評価

こうした「協働的な手法」については、「役割分担論」や「基礎自治体論」からは十分に導かれなかった支援の仕組み、また簡素で効果的な支援の仕組みとして評価できるのではないだろうか。

一方で、各地での個々の取組に課題も指摘しうる。その蓄積から、支援の安定性や継続性を担保するための措置や、紛争解決のための措置等を抽出し、ルール化することが求められるのではないか。

また、協働的な手法の採用により都道府県と市町村の関係が混然とすることで、権限や責任の不明確化、都道府県への依存などの弊害<sup>9</sup>が生じないよう留意する必要があるのではないか。

---

<sup>9</sup> 地方分権改革においては、国と地方、また都道府県と市町村の役割分担の明確化が目指された。これは、いわゆる機能分担論(国と地方公共団体は、国民福祉の増進という共通の目的に向かってそれぞれの機能を分担し、相協力して行政の処理に当たるべきとの考え方)の下で機関委任事務制度が不可欠のものとなされ、国が明解なルールに基づかない関与を行うなどしたため、国と地方公共団体が上下・主従の関係に置かれる等の弊害を生じたことを問題視したためである(参照：地方分権推進委員会中間報告(平成8年3月29日))。



#### ④ 制度化・ルール化の具体策

具体的な方策としては、例えば、議会の議決を要する連携協約<sup>10</sup>(平成 26 年地方自治法改正で創設)の活用領域を拡大することにより、県と市町村の基本的な役割分担を明確化し、連携の安定性を担保することが可能である。

- ・ 連携協約を活用することで、都道府県と市町村の基本的な役割分担を明確化することができる。
- ・ 双方の団体意思に即した連携を進めることが出来る。市町村が希望しない一方的な関与を防ぐことが出来る。
- ・ 連携協約の変更・廃止には議会の議決が必要であるため、連携の安定性を担保することができる。また、紛争解決の手続もビルトインされている。

また、首長レベル・実務者レベルでの議論の場を定期的を開催することで、都道府県と市町村の双方のニーズに即しながら、都道府県内における最適な行政体制の構築を目指し、個々の分野にとどまらず幅広い行政分野において、恒常的かつ安定的に協働を推進することができる。

- ・ 市町村との協働を通して、現場の課題の把握が可能となるとともに、データ分析等を通して、都道府県の政策立案能力が高まっているとの評価も見られる。都道府県との協働により、小規模自治体の力を引き出すことが出来るとの見方もある。
- ・ 都道府県と市町村の間に上下関係が生じないよう、ファンリテートとの方法やテーブルの配置など、対等に議論が出来る場の設計を工夫している例も見られる。
- ・ 議論の場については、現場で柔軟に運用できるよう留意が必要である。

### (2) 処理水準・手法の柔軟化

#### ① 処理水準・手法の柔軟化とは

小規模市町村の事務処理を支援している取組を専門職員の確保策以外にも視野を広げて見渡せば、個別の政策領域では、国・都道府県の計画・方針レベルの政策変更や、条件不利地域の実情を踏まえた技術的基準の見直しにより、小規模市町村がその規模能力や実情に即した事務実施を選択可能としている事例(「処理水準・手法の柔軟化」)が見いだされる。一定の水準が求められる事務(【B】、【C】)で見られる。

##### ア 国・都道府県の計画・方針レベルの政策変更

- ・ 行政サービス水準や提供手法について、一定の裁量があるが、国・都道府県の計画・方針等や、市町村がサービスを提供してきた沿革的な経緯等により、サービス水準の見直し

<sup>10</sup> 連携協約は、現在のところ、連携中枢都市圏の実施手法として利用されるものがほとんどである。しかしながら、制度化に際しては、例えば条件不利地域における都道府県と市町村との連携への活用など都道府県による支援の手法も念頭に置かれていたところであり、実際に活用事例もある。(参考資料・資料 16 鳥取県における取組)

や事業の廃止が容易ではない場合がある。都道府県が連絡調整機能を発揮し、国・都道府県の計画・方針等を、人口見通し等を踏まえて政策変更することにより、市町村が身の丈にあった事務実施へ方針転換した事例が見られる。〈資料 27〉

#### イ 条件不利地域の実情を踏まえた技術的基準の見直し

- ・ 事務を実施するに際し、法令等に技術的な基準が定められているものも多い。条件不利地域の実情を踏まえ、技術的基準を見直すことで、地域の実情に即した事務実施を選択可能となった事例が見られる。〈資料 28〉

### ② 評価

「処理水準・手法の柔軟化」は、市町村に求められる専門性・行政能力を硬直的に捉えることなく、地域の実情に即した適切な水準に調整することによって、市町村自らによる行政サービスの提供を可能ならしめ、都道府県の補完を不要化・軽減する取組として評価できるのではないだろうか。

なお、小規模市町村のみについて技術的基準を見直すことは、全国的な行政水準の確保の要請にもとめるのではないかとの疑念がありうる。しかしながら、技術的基準の性質は一様ではなく、国民への一定のサービスを保障すべきとの要請と、地域の実情に合わせた水準・手法を設定すべきとの要請を考量して判断することが適当ではないか。この点について、法令による義務付け・枠付けの見直しの取組が参考になる。なお、市町村の規模能力に応じて権能や組織等の特例を設ける事例は、現行法でも広く見られている<sup>11</sup>。〈資料 29〉

- ・ 例えば、条例制定の基準を「参酌すべき基準」とすることで、各地方公共団体は当該参酌すべき基準を十分に参酌した結果、地域の実情に応じて基準と異なる内容を定めることが許容されている。地域の住民を代表する議会の審議を通じ、①国民への一定のサービスを保障すべきとの要請、②地域の実情に合わせた水準・手法を設定すべきとの要請、の双方のバランスを取った基準の設定が可能となる。

---

<sup>11</sup> 地方分権一括法において市までの権限移譲とされた事項が多く見られる（墓地の経営許可、社会福祉法人の定款の認可等）。人口1万人未満の町村は社会教育主事設置を猶予されている。町村は福祉事務所設置が法令上義務付けられておらず、議会事務局・選挙管理委員会等の組織が簡素化されている。

(参考)地方分権改革における「義務付け・枠付けの見直し」について <資料 30>

- ▶ 地方自治体の事務について、「事務を実施するかどうか」や「実施の内容・方法」を地方が決定できるようにするための改革。事務の義務付け規定の廃止や、事務の内容を条例委任すること等により実現。
- ▶ 義務付け・枠付けの見直しを進めることにより、地域の住民を代表する議会の審議を通じ、地方公共団体自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改め、地域の実情に合った最適な行政サービスの提供を実現することを目指したもの。
- ▶ 自治事務のうち、法律により義務付け・枠付け(※)をし、条例で自主的に定める余地を認めていないものが見直しの対象。
  - ※ 「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けること。一定種類の活動に係る計画策定の義務付けも含む。「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うこと。
- ▶ 法定受託事務、政省令、補助金等の要綱等によるものは対象外。「地方分権改革提案募集」ではこれらも対象。
- ▶ メルクマールに該当しない条項は、①廃止、②手続、判断基準等の全部の条例委任又は条例補正の許容、③手続、判断基準等の一部の条例委任又は条例補正の許容のいずれかの見直しが必要。その際、①から③の順序で見直し。
- ▶ メルクマールに該当するものは義務付け・枠付けの存置を許容。
- ▶ 条例に委任する場合の条例制定の基準を、「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」の3つに類型化。「従うべき基準」、「標準」の設定は一定の場合に限定。

### ③ 具体策

具体的な方策としては、例えば、「地方分権改革提案募集」の活用による技術的基準の見直しの実現が可能である。

町村からの「地方分権改革提案募集」の提案件数は現状多くない<sup>12</sup>。「地方分権改革提案募集」の提案・論証は個々の小規模市町村にとって負担となるため、重点的に小規模市町村の提案を掘りおこす工夫が必要ではないか。 <資料 31>

なお、小規模市町村に特有な実情を踏まえた技術的基準の見直しの際の技術的な課題として、小規模市町村の категория が一般制度に存在しないため、各省庁が個別制度の事務配分等を検討する際に、小規模市町村の実情を踏まえた現実的な工夫が技術的に困難となっていることに留意する必要がある。

- 過疎地域自立促進特別措置法、半島振興法、離島振興法など、地域の特性に着目した制度は設けられているが、指定都市・中核市・市・町村(市と町村の区分は人口5万人等)のほか、市町村の体制(規模が小さいこと)に着目した一般制度は設けられていない。

<sup>12</sup> 平成 28 年「地方分権改革提案募集」において、提案を行った町村は全 928 町村中 18 町村(1.9%)。

- 例えば、地方自治法に規定される「指定都市」を用いることで、個別法で事務配分・義務付けの特例を設けることが技術的に可能となっている。

#### (補論8) 法定の実施主体代替スキームの活用促進策

「都道府県一市町村関係」の変容を踏まえると、補完する都道府県の負担が大きい「法定の実施主体代替スキーム」の活用を促進するとすれば何らかの工夫が必要となる。

#### (課題)

補完を行う側の都道府県のリソースが縮減する中で、事務の代行による全面的な補完は都道府県にとって困難となっている。

とりわけ、都道府県にとって、個々の市町村ごとのアドホックな事務の代行へのニーズを前提として行政体制を整備(組織の構築、職員の配置等)することは困難ではないか。

また、個別の市町村の固有の課題ではなく、県内共通の政策課題への対応でなければ都道府県が補完することは難しい。

#### (対応策)

都道府県から「法定の実施主体代替スキーム」による行政サービスの調達を促進するための工夫としては、次のような工夫は考えられないか。

- 各都道府県において条例による事務処理特例による権限移譲を行う際、権限移譲が可能な事務を、あらかじめ相互に関連する特定の分野に係る権限をまとめ、パッケージとして市町村に提示する取組が見られる。
- 同様に、都道府県から市町村が調達可能な行政サービスを一定パッケージ化し、市町村に提示することができれば、都道府県において市町村の補完を前提とした行政体制の整備を行うことが可能となりうるのではないか。また、都道府県と市町村の費用負担<sup>13</sup>も含めた調整に要するコストも低減されるのではないか。
- その際、必要性が高い市町村へ都道府県の行政資源を振り向ける必要性や、都道府県による代行により事務の非効率化が生じることのないよう、一定の規模要件を設けることも考えられるのではないか。

<sup>13</sup> 事務を実施する都道府県に初期投資が必要となる場合がある点にも留意が必要と考えられる。

### 第3章 今後の展望

平成の合併を経た現在も、小規模市町村は相当数存置され、さらに今後の人口減少の加速化によりその増加が予想されている。

一方で、全体として規模能力を拡充した市町村への期待は大きく、今後も住民の身近な行政を中心として事務権限の移譲が進められるであろうことを見通したとき、小規模市町村に対する都道府県や大都市等の補完・支援のニーズは今後増加していくものと考えられる。

この点を15年前に早くも議論した27次地制調における議論(とりわけ西尾私案<sup>14</sup>)は、今日の問題を先取りしたものであったといえよう。しかし、全国的な合併推進運動の真只中であったこと、都道府県が補完すべき事務のイメージが町村関係者のそれと大きくずれていたこと、行政組織の簡素化を伴う内容であったことなどから強い反対を生み、わずかに事務配分特例方式が引き続きの検討課題とされるにとどまった。

本研究会では、市町村合併が一区切りとされ、冷静な議論の環境が整った中で、これまでもつぱら検討対象とされてきた権限行使的な法定事務以外の事務に視野を広げ、小規模市町村の主張や自己認識に耳を傾けながら、補完や支援のあり方を議論した。

その結果得られた新たな視座から全国を取組を見渡すと、都道府県と市町村がそれぞれの資源を総動員し、地域課題の解決のため一体となって取り組もうとする新たな姿が浮かび上がってきた。地域が置かれた厳しい状況を乗り越えるため、都道府県と市町村の新しい関係が各地で築かれつつある。市町村への支援の可能性はなお広く、まずはその構築を進めることが求められている。これまで光が当てられてこなかったこうした取組を、正面から評価した上で、障害があるのであればそれを取り除き、後押しをし、各地の取組を深化させていく必要がある。

前述したとおり、地方分権改革により、都道府県の補完事務は再構成され、都道府県と市町村の関係は変容し、都道府県の事務・リソースは総じて縮減してきた。都道府県にはこの変化を踏まえながら、その区域内に責任を有する広域自治体として、市町村との関係を再構築し、地域ごとに求められる役割に応じた新しい都道府県像をつくりあげていくことを期待したい。

また、超高齢化への対応や集落維持など、市町村が直面している課題は容易に答えが見つかるものではない。しかし、地域の持続可能性を高めるため、地域経営の司令塔である市町村が果たすことができる役割と責任は極めて大きい。地域により課題は多様であり、これに対応することが出来るのは、住民に一番身近な市町村である。市町村には、その役割と責任を将来にわたり果たしていくため、自らに不足している資源を見極め、都道府県や周辺の市町村との連携を進めることで、持続可能な行政サービス提供体制を構築していくことを期待したい。

最後に、都道府県と市町村が新たな関係を構築し、地域課題の解決に挑もうとしているとき、その障害を除去するための制度改正と取組を後押しするための必要な支援を行うことができるのは政府である。政府においては、本研究会で議論した手法の推進に必要な方策について、さらに議論を深めていくことを期待したい。

---

<sup>14</sup> 注2参照。

## － 参考資料 目次 －

### 第1章 都道府県による補完を巡るこれまでの議論とその課題

- 1. 地方制度調査会における議論 ..... 1
- 2. 都道府県による補完の仕組みの活用状況と小規模市町村の受け止め ..... 5
- 4. 「補完事務」の位置づけと都道府県の果たしうる役割・事務の変化
  - (1) 地方分権改革による補完事務の再構成 ..... 7
  - (2) 都道府県の果たしうる役割・事務の変化 ..... 8

### 第2章 法定の実施主体代替スキーム以外の取組とその可能性

- 3. 市町村の事務処理を支援する取組
  - (1) 協働的な手法 ..... 38
  - (2) 処理水準・手法の柔軟化 ..... 42

#### <委員等発表資料>

- 1 県と市町村の「連携・協働」の取組 ～奈良モデルの推進～
  - (山下（保）委員提出資料) ..... 49
- 2 「奈良モデル」の主な取組事例（山下（保）委員提出資料） ..... 55
- 3 広島県における取組（県・市町を通じた行政サービスの最適化）
  - (村上委員提出資料) ..... 61
- 4 社会保障分野における自治体の広域連携のあり方（島崎委員提出資料） ..... 65
- 5 高知県発表資料（高知県提出資料） ..... 76

- 小規模市町村のあり方への対応策として、「都道府県の補完」が議論されるようになったのは、第27次地方制度調査会専門小委員会にて西尾勝副会長が提示した「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」において、都道府県による垂直補完に言及されたのがその端緒である。
- なお、同私案においては、都道府県の垂直補完による事務配分特例方式のほか、他の基礎的自治体への編入による内部団体移行方式（水平補完）が方策として提示されたが、第27次地方制度調査会答申においては、事務配分特例方式のみが継続的な検討事項として位置付けられた。

西尾勝「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」（平成14年11月1日）【抜粋】

4 合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成のあり方

(2) 一定期間経過後のあり方

ア 事務配分特例方式

- ・ 一定の人口規模未満の団体について、これまでの町村制度とは異なる特例的な制度を創設することとする。
- ・ 例えば人口△△未満の団体は、申請により下記のような団体に移行することができるものとする。
- ・ さらに、例えば人口△△未満のうち人口○○未満の団体は、これに移行するか、他の団体と合併するかを一定期日までに選択しなければならないものとする。
- ・ この団体は、法令による義務付けのない自治事務を一般的に処理するほか、窓口サービス等通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務の一部を処理するものとする。

通常の基礎的自治体に義務付けられた事務のうち当該団体に義務付けられなかった事務については、都道府県に当該事務の処理を義務付けるものとする。これにより、都道府県はいわば垂直補完をすることとなる。

都道府県は当該事務を処理する責任を有するが、その事務を近隣の基礎的自治体に委託するか、広域連合により処理するか、直轄で処理するかを選択するものとする。

組織や職員等については、事務の軽減に伴い、極力簡素化を図ることとする。例えば、長と議会（又は町村総会）を置くものとするが、議員は原則として無給とすることなどを検討する。また、助役、収入役、教育委員会、農業委員会などは置かないことを検討する。

イ 内部団体移行方式（包括的団体移行方式）

例えば人口××未満の団体は、他の基礎的自治体への編入によりいわば水平補完されることとする。名称は、旧町村のままとすることも可能とし、一定期日までにこの編入先の基礎的自治体の内部団体に移行するものとする。編入先の選択については、当該市町村の意見を聴いて、都道府県知事が当該都道府県議会の議決を経て決定する。

この結果、編入先の基礎的自治体は、複数の旧市町村を包括した連合的な団体となる。

当該内部団体の事務については、原則として法令による義務付けをなくし、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。

当該内部団体の組織については、大幅に簡素化し、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。

当該内部団体の財源については、その属する基礎的自治体からの移転財源を除き、当該内部団体に属する住民の負担によって運営することとする。

第二十七次地制調答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月13日）【抜粋】

第1 基礎自治体のあり方

3 合併特例法期限到来後における分権の担い手としての基礎自治体（略）

(1) 平成17年4月以降の合併推進の手法（略）

(2) 市町村合併に関連する多様な方策

① 合併後の基礎自治体における地域自治組織制度の活用（略）

② 合併困難な市町村に対する特別の方策

ア（略）

イ 合併に関する新たな法律の下でも当面合併に至ることが客観的に困難である市町村に対して、合併の進捗状況や市町村の具体的なニーズを踏まえ、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することについて検討を進める必要がある。

ウ また、そのような状況にある市町村については、組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常の基礎自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き続き検討する必要がある。この場合において、都道府県は当該事務を自ら処理することとするほか、近隣の基礎自治体に委託すること等も考えられる。

# 最近の地方制度調査会における言及②

- 以後、地方制度調査会答申では、小規模市町村における事務処理等への対応策として、「都道府県による補完」が言及されてきたところ。

第二十九次地制調答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（平成21年6月16日）【抜粋】

第1 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

2 これからの基礎自治体のあり方

(3) 事務処理方策に関する基本的な考え方

(中略)

このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。

(中略)

3 今後の対応方策

(3) 小規模市町村における事務執行の確保のための方策

(中略)

将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくためには、市町村合併による行財政基盤の強化、また、周辺市町村と様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、なお、これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、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ことも考えられる。

しかしながら、こうした方策については、様々な論点や是非についての考え方があり、また、地域の実情も多様であること等から、関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある。

第三十次地制調答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成25年6月25日）【抜粋】

第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

3 具体的な方策

(5) 都道府県による補完

小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。

現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。

なお、小規模市町村における事務処理の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情を十分踏まえることが必要である。

# 最近の地方制度調査会における言及③

## ○ 第31次地方制度調査会答申では、都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素や都道府県の補完の対象と事務及び補完の方法等の考え方について言及がなされている。

第三十一次地制調答申「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）【抜粋】

### 第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制

#### 1 広域連携等による行政サービスの提供

##### (1) 地方圏

##### ③ 市町村間の広域連携が困難な地域

(a) 基本市町村間の広域連携が困難な地域における市町村が、人口減少の影響を大きく受ける中で、持続可能な行政サービスを提供するためには、市町村と連携し、それを支える都道府県の役割がより重要になる。

##### (b) 都道府県の補完

市町村間の広域連携が困難な地域においても、市町村において、事務の必要性を含めて見直し、他の市町村のノウハウや外部資源も活用しながら効率的かつ効果的な執行を行っていくことは当然のことである。

その上で、市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策として有用である。

その際、都道府県が市町村の事務を全て代わって行うことは現実的ではなく、一定の限界があることにも留意しつつ、都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素や都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法等の考え方を整理する必要がある。

##### (b)-1 都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素

小規模な市町村であることや連携中枢都市等から相当距離があること、何らかの事情により市町村間の広域連携を行うことができなかったこと等、客観的要素を満たしていれば都道府県の補完を行うということではなく、市町村と都道府県の合意が必要であることが前提となる。

都道府県の補完は、市町村の申出等により、市町村の状況に応じて、市町村と都道府県が協議して行うこととすべきである。その際、都道府県は、当該市町村の状況に鑑み、当該市町村を包括する都道府県として積極的に対応することも考えられる。

結果として、同じ都道府県内であっても、市町村ごとに補完される事務が異なることは、許容されるべきである。

##### (b)-2 都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法

市町村の事務について都道府県が補完を行おうとする際、都道府県に当該事務を処理する体制が必要である。

道路等のインフラ、地域振興、地域保健、職員研修等の総務事務、法律で市町村に義務付けられている計画策定等のように、都道府県も同種の事務を処理している場合は、都道府県は事務を処理する体制を整えやすいことから、比較的補完を容易に行うことができる。

介護保険や義務教育等のように、都道府県は関連する事務を市町村と分担して処理している場合は、都道府県において、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために一定の時間を要する。

さらに、住民基本台帳や戸籍等のように、都道府県が主たる事務を分担していない場合は、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために必要なコストが大きいことから、補完の事務として適当かどうか慎重に検討する必要がある。

補完の対象とする事務については、都道府県と市町村との事務分担の違いによって補完の実施の困難度が異なること等を踏まえ、市町村の人口減少を見通しながら、計画的に考えることが望ましい。

なお、都道府県の補完によって、かえって調整に時間を取られてしまうことがないように留意する必要がある。

補完の方法としては、平成26年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約や事務の代替執行も含め、事務の共同処理の仕組みを地域の実情に応じて活用することが重要である。

具体的には、都道府県が補完を行うために都道府県の出先機関を各市町村に新たに置くことは現実的ではなく、例えば、都道府県の出先機関の職員が市町村職員と執務スペースを共有化することや、補完の対象となる市町村に定期的に訪問すること等が考えられる。

都道府県の補完の方法については、事務の態様や地理的条件に応じて、効率的かつ効果的な方法を工夫することとすべきである。

## 「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」【抜粋】

第27次地方制度調査会専門小委員会 西尾勝副会長（平成14年11月1日）

### 4 合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成のあり方

#### (2) 一定期間経過後のあり方

##### ア 事務配分特例方式

- 一定の人口規模未満の団体について、これまでの町村制度とは異なる特例的な制度を創設することとする。
- 例えば人口△△未満の団体は、申請により下記のような団体に移行することができるものとする。  
さらに、例えば人口△△未満のうち人口○○未満の団体は、これに移行するか、他の団体と合併するかを一定期日までに選択しなければならないものとする。
- この団体は、法令による義務付けのない自治事務を一般的に処理するほか、窓口サービス等通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務の一部を処理するものとする。通常の基礎的自治体に義務付けられた事務のうち当該団体に義務付けられなかった事務については、都道府県に当該事務の処理を義務付けるものとする。これにより、都道府県はいわば垂直補完をすることとなる。
- 都道府県は当該事務を処理する責任を有するが、その事務を近隣の基礎的自治体に委託するか、広域連合により処理するか、直轄で処理するかを選択するものとする。
- 組織や職員等については、事務の軽減に伴い、極力簡素化を図ることとする。例えば、長と議会（又は町村総会）を置くものとするが、議員は原則として無給とすることなどを検討する。また、助役、収入役、教育委員会、農業委員会などは置かないことを検討する。

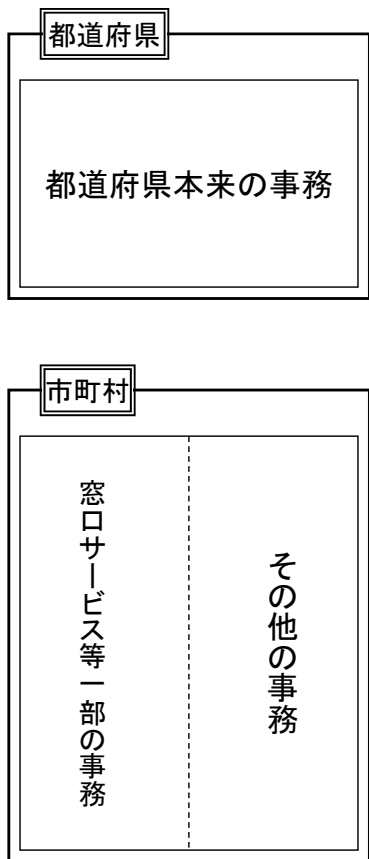
##### イ 内部団体移行方式（包括的団体移行方式）

- 例えば人口××未満の団体は、他の基礎的自治体への編入によりいわば水平補完されることとする。名称は、旧町村のままとすることも可能とし、一定期日までにこの編入先の基礎的自治体の内部団体に移行するものとする。編入先の選択については、当該市町村の意見を聴いて、都道府県知事が当該都道府県議会の議決を経て決定する。  
この結果、編入先の基礎的自治体は、複数の旧市町村を包括した連合的な団体となる。
- 当該内部団体の事務については、原則として法令による義務付けをなくし、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。
- 当該内部団体の組織については、大幅に簡素化し、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。
- 当該内部団体の財源については、その属する基礎的自治体からの移転財源を除き、当該内部団体に属する住民の負担によって運営することとする。

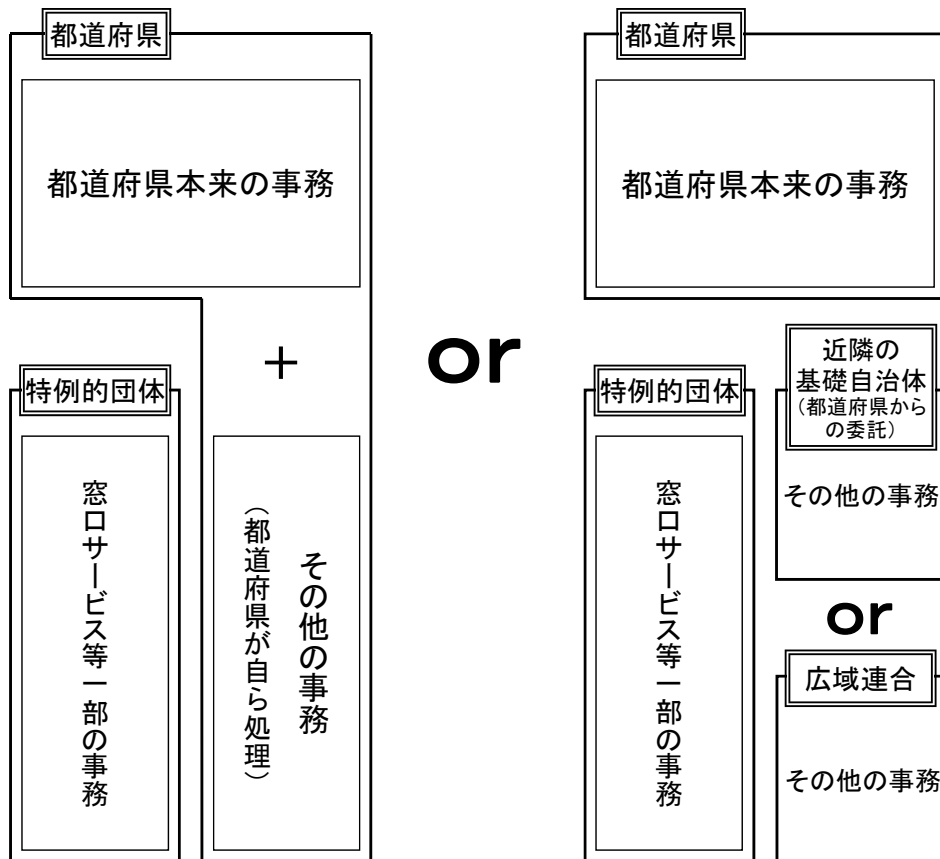


# 事務配分特例方式の概要

## 【現 状】



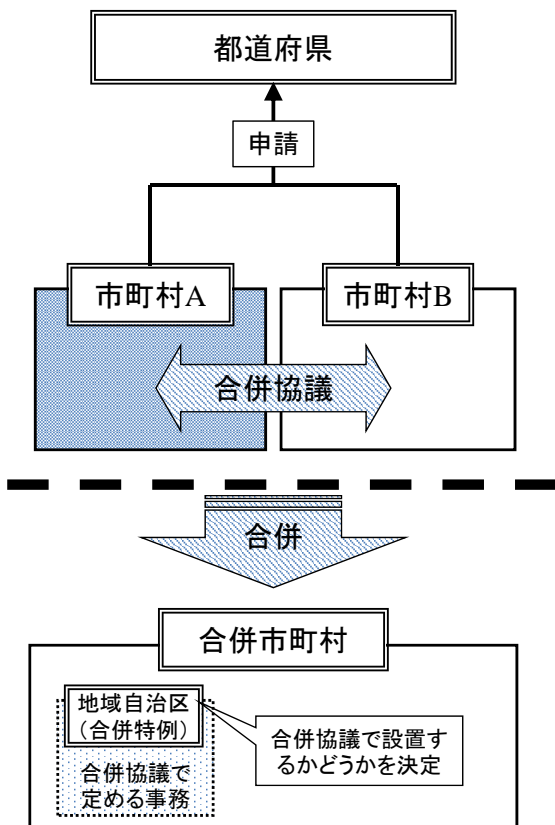
## 【西尾私案のイメージ】



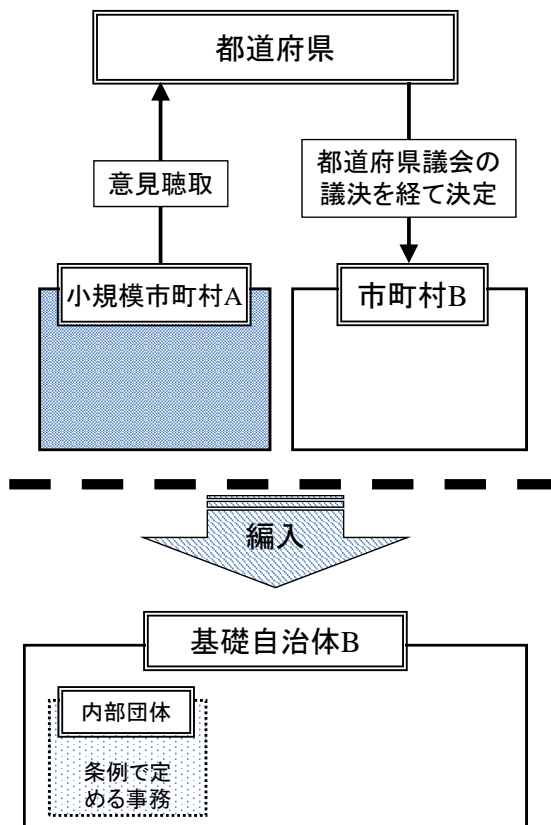
※特例的団体は、組織や職員等を極力簡素化(議員は無給、教育委員会を置かないなど)

# 内部団体移行方式の概要

## 【現 状】



## 【西尾私案のイメージ】



※内部団体の組織は大幅に簡素化。

○ 米国では、空白なく設置された州の下部組織（カウンティ、タウンシップ、タウン）が行政サービスを提供し、住民の発意によって自治体が設立された場合のみ、自治体によって行政サービスが提供されている。自治体を「設立」することも可能。

	日本	アメリカ ※州により異なる
区分	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 広域の地方公共団体として都道府県が設けられる。</li> <li>○ 基礎的な地方公共団体として市町村が設けられる。</li> <li>○ 全国のいずれの地域も、いずれかの市町村及びこれを包括する都道府県に含まれる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 州においては、広域地方政府としてカウンティが設けられる。州内の区域は、いずれかのカウンティに属する。</li> <li>○ 一般目的の基礎団体として地方自治体（municipality）、及び一部の州にタウンシップ・タウンが存在。 地方自治体（municipality）は、住民の発意により設立・法人化され、区域内の住民に対してより高度な行政サービスを提供。 タウンシップ・タウンは、カウンティが分割・区分された政府単位であり、主に自治体法人（地方自治体）が設立されていない未法人化区域において行政サービスを提供。</li> <li>○ アメリカ全体の人口の約6割（※）が未法人化区域に居住。 ※198百万/316百万（2013）</li> </ul>
基礎団体の権限・性格	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、<u>地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。</u>（地方自治法第1条の2第1項）</li> <li>○ 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。（地方自治法第2条第2項）</li> <li>○ 市町村は、基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するものとされている事務（※）を除き、一般的に、普通地方公共団体の事務を処理する。（地方自治法第2条第4項）</li> </ul> <p>※ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、普通地方公共団体の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理する。（地方自治法第2条第5項）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地方公共団体は州の創造物であると考えられており、いわゆるDillon's Rule（※）により、州が与えた権限以外の権限を行使できないのが原則である。</li> <li>○ 「自治体の設立（incorporation）」は、「未法人化区域」に居住する住民が、自らの区域内で、新しい統治体制（地方政府）の下に独自の公共サービス（行政サービス）を提供することができるようになるため、<u>住民共同の発意により行われる。</u></li> <li>○ 「自治体の自主設立」は住民の権利であり、したがってまた「自治体」を「解散」し「廃止」することも（実際にはほとんど「解散」されることはないが）<u>住民の権利であり自由であるとされている。</u></li> </ul> <p>※Dillon's Rule</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地方政府の権限に関して、1868年に、John F. Dillon判事が下した有名な判決（Merriam v. Moody's Executor）。これは、地方政府が、（1）明確に許可された権限、（2）具体的に明示されている権限、（3）地方政府の運営にとって不可欠な権限については、これを遂行することが可能であるというもの。権限に関する表現に少しでも不確かな点がある場合には、常に州の統制に有利なように解決されることになる。</li> </ul>

（出典・参考文献）

① 「アメリカの州・地方政府の概要」（自治体国際化協会ニューヨーク事務所。2016年5月）

② 「Population Trends in Incorporated Places: 2000 to 2013」(U.S. Census Bureau)

③ 「国・地方間の係争処理のあり方について（報告）参考資料」（総務省国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会。2009年12月）

④ 「アメリカの地方自治」（小滝敏之。2004年6月）

⑤ 「アメリカにおけるホームルール」（自治体国際化協会。1999年3月）

## 事務の代替執行の具体的な事例①

普通地方公共団体は、協議により規約を定め、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができる（地方自治法第252条の16の2）。

### 具体的な事例

#### 長野県

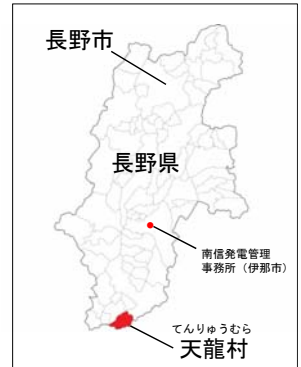
- 水道事業の広域化が難しい山間部の小規模自治体である天龍村<sup>てんりゅうむら</sup>について、長野県（公営企業管理者）がその簡易水道施設整備に係る事務を代替執行（平成29年4月1日～）。

#### 背景

- 集落が山あいに点在していることに加え、人口減少に伴う給水人口の減少や専門知識を有する技術者の不在等により、天龍村<sup>てんりゅうむら</sup>の水道施設はほとんど更新が行われていない状況。
- 県企業局の持つ技術力を活かすとともに、過疎自治体の水道施設整備促進に寄与し、過疎自治体への新たな支援方策の構築につなげ、地方創生に資することを目的として、**地方自治法に基づく事務の代替執行を活用**。（平成28年12月22日に規約告示）

#### 取組の主な効果、メリット

- (村)
  - ・ 専門的知識を有する技術職員の不足による課題解消
  - ・ 設計積算に係る委託費等の経費の縮減
- (企業局)
  - ・ 地域の特性に応じた技術の習得等、技術職員のスキルアップ



#### 対象事業の概要

事業名<sup>うぐす</sup>： 鶯巣簡易水道再編（更新）事業  
 実施期間： 平成29年度～平成31年度（3年間）  
 整備内容： 管路延長 約2.9km  
 総事業費 約7,100万円  
 区域内人口： 69人

#### その他

- 代替執行事務の範囲
  - (1) 設計積算に関する事務
  - (2) 補助金に関する事務
  - (3) 工事監督に関する事務
  - (4) 関係機関との調整に関する事務
- 県企業局は、南信発電管理事務所へ土木職員1名を増員配置。
- 経費は、長野県公営企業管理者の請求に基づき村が負担。

## 事務の代替執行の具体的な事例②

### 具体的な事例

#### 福岡県北九州市

- 福岡県北九州市<sup>きたきゅうしゅうし</sup>が、宗像地区事務組合<sup>むなかた</sup>の水道事業の事務を代替執行（平成28年4月1日～）。

対象事務の範囲：

- (1) 給水に関する事務
- (2) 水道料金、手数料等の徴収に関する事務
- (3) 水道施設の建設改良工事に関する事務
- (4) 前各号に定めるもののほか、水道事業にかかる事務で別に定めるもの

■宗像地区事務組合の区域図



■北九州市及び宗像地区事務組合の水道事業の概要

項目	北九州市 （計画・水巻含む）	宗像地区事務組合 （宗像市・福津市）
計画		
計画給水人口 (人)	1,106,100	147,920
計画1日最大給水量 (m <sup>3</sup> /日)	537,000	51,100
平成25年度実績		
給水人口 (人)	1,001,497	132,310
有効率 (%)	89.2	91.1
1日最大給水量 (m <sup>3</sup> /日)	357,810	40,013
1日平均給水量 (m <sup>3</sup> /日)	318,564	34,273
給水原価 (円)	156.08	208.11
水道料金 (円/月) (φ13mm, 20m <sup>3</sup> /月)	2,100	3,900

※ 数値は水道事業のみ(簡水除く)

#### 広島県

- 広島県が、大崎上島町<sup>おおさきかみじまちょう</sup>の公害防止に係る事務を代替執行（平成28年4月1日～）。

- 代替執行の対象とする事務は、施設の設置届受付、立入検査等。

- 大崎上島町<sup>おおさきかみじまちょう</sup>は、窓口業務を引き続き実施するほか、県の立入検査への同行等を実施。



■代替執行の対象となる事務に係る法令・条例

- ① 大気汚染防止法
- ② 水質汚濁防止法
- ③ 特定工場における公害防止組織の整備に関する法律
- ④ ダイオキシン類対策特別措置法
- ⑤ 広島県生活環境保全等に関する条例及び同条例施行規則

- 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」の終わりと町村のこれから(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。
- ✓ 人口規模が比較的に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政財政基盤の強化  
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不十分で、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不十分で、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んが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と。

- 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が、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値計算上、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、そもそも共同処理が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。  
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ことは、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。  
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。

- ✓ 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。

- 地方自治法では、都道府県が「補完事務」（その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務）を実施することとしつつ、市町村もその規模及び能力に応じてその一部を実施することができることとされている。
- 補完事務に係る規定は、地方分権一括法による地方自治法の改正により再構成されている。改正前は、補完事務が「通常は都道府県の任務とされる事務」とされるとともに（長野士郎「逐条地方自治法」）、事務の例示が広範に掲げられていたのに対し、改正後の規定は、「市町村優先の原則を一層明確にするもの」であり、「本来は市町村が処理する事務であることが前提となっているとも解し得る」とされている（松本英昭「逐条地方自治法」）。

## ◆地方分権一括法（平成十一年法律第八十七号）による改正前の地方自治法第二条

第二条（略）  
 ②・③（略）  
 ④ 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第六項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項に例示されているような第二項の事務を処理するものとする。但し、第六項第四号に掲げる事務については、その規模及び能力に応じて、これを処理することができる。  
 ⑤（略）  
 ⑥ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第三項に例示されているような第二項の事務で概ね次のような広域にわたるもの、統一的な処理を必要とするもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び**一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模のもの**を処理するものとする。  
 一～三（略）  
 四 高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校、研究所、試験場、図書館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、病院及び療養所その他の保健医療施設、授産施設、老人ホームその他の社会福祉施設、労働会館その他の労働福祉施設、運動場等の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理、生活困窮者及び身体障害者の保護、罹災者の救護、土地区画整理事業の実施、農林水産業及び中小企業その他の産業の指導及び振興、特産物の保護奨励に関する事務等一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模の事務に関するもの。  
 ⑦～⑩（略）

補完事務（＝第4号に掲げる事務）とされていたもの

## ◆現行の地方自治法第二条

第二条（略）  
 ②・③（略）  
 ④ 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。  
 ⑤ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び**その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの**を処理するものとする。  
 ⑥～⑩（略）

各号は削除された。

# 地方自治法における「補完事務」の位置付け

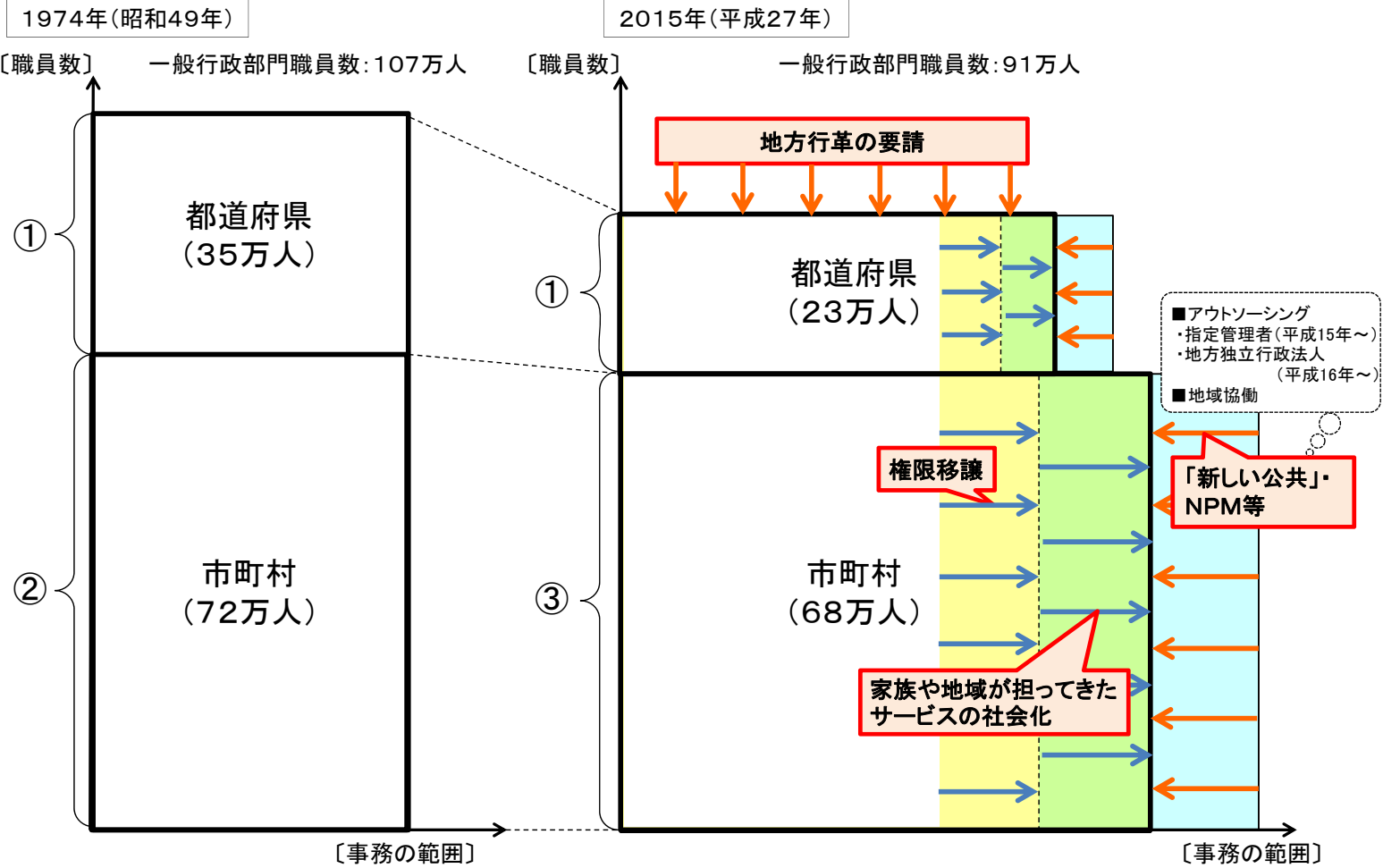
## 長野士郎著「逐条地方自治法 第12次改訂新版」（平成7年11月20日発行）

【解釈】  
 四 第四項は、市町村が住民に最も身近な第一次の基本的な地方公共団体であり、住民の日常生活に直結する普通地方公共団体としての事務を包括的にその任務とするものであることを明らかにしたものである。（略）さらに、本項は第六項の都道府県の特定された事務の例示に照応して市町村の担任すべき事務として住民の日常生活に直結するものを包括的に処理するものとした。但書の規定により通常は都道府県の任務とされるものについてもその規模及び能力に応じては市町村において処理し得ることを明らかにしたのは、第七項の事務の競合を避ける旨の規定との関連から事務の配分についての市町村優先の原則の表われであるとしてすることができる。  
 六 第六項は、都道府県が市町村を包括する広域の普通地方公共団体であること及び都道府県の普通地方公共団体として担任する事務を広域的なもの、統一的なもの、市町村に関する連絡調整としてのもの及び市町村の機能に対する補完的なものと限定的に規定した。（中略）第四号は、一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模の事務に限って都道府県の事務とされるものであって、前三号の事務とは性質を異にする。第四号に例示する事務は、規模によっては一般の市町村の事務であるとされるのであって、このことは本来市町村の事務として処理することを妨げないが、この種の事務は一般的に一市町村の行政上の需要を充足するために個々の市町村が実施するには非効率不経済であって、処理に堪えないものが多いため、都道府県が処理するものとするにすぎない。いわゆる**補完事務**と称せられるものである。例示の高等学校などはその適例であろう。したがって、市町村の規模及び能力に応じて市町村において処理し得るものとされるのである。

## 松本英昭著「逐条地方自治法 第8次改訂版」（平成27年7月15日発行）

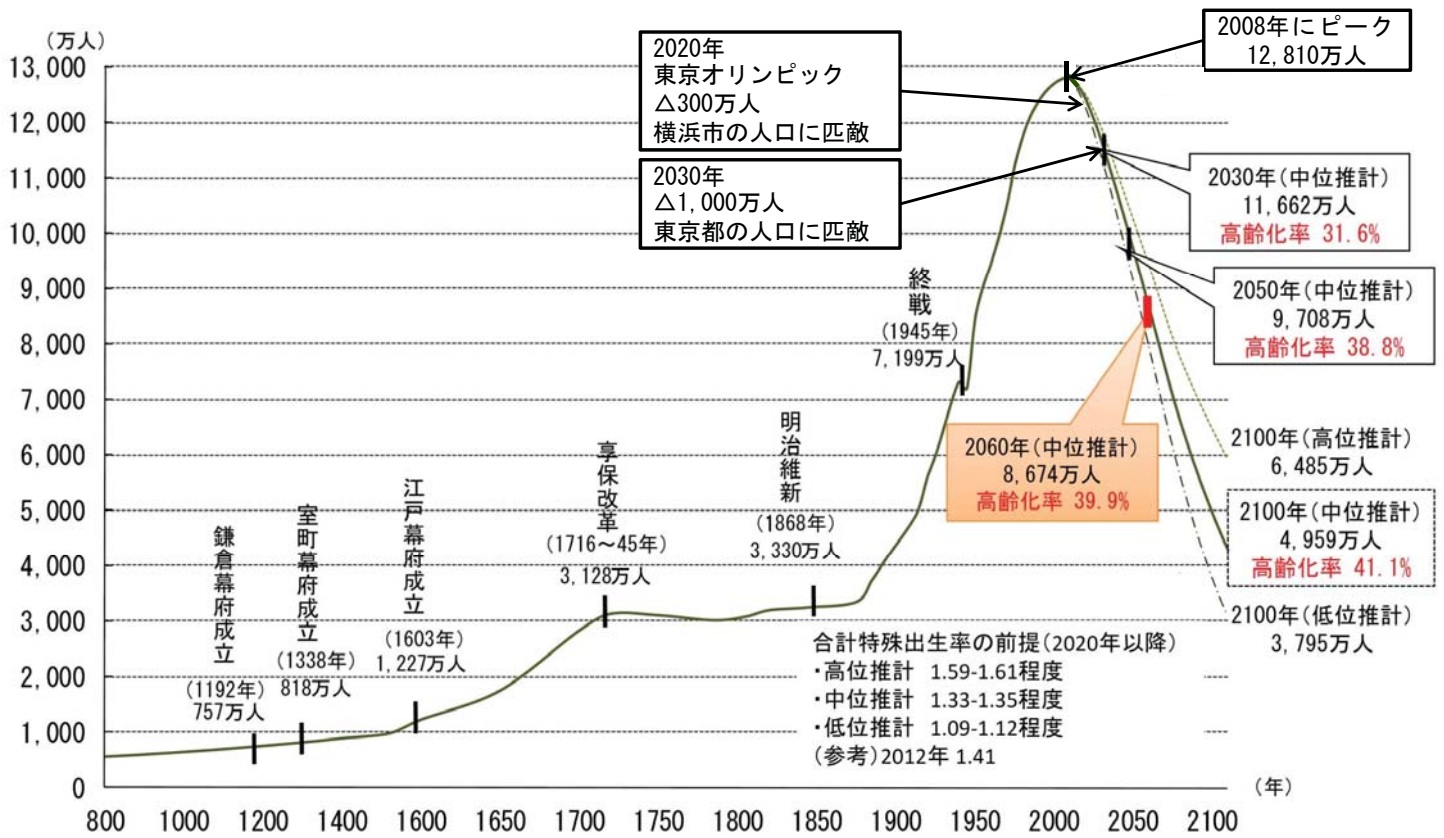
【解釈】  
 四 市町村と都道府県の事務等  
 (一) (略) そして、地方分権一括法による改正後で、平成二十三年の改正前の第三項の規定自体は、地方分権一括法による改正前の第二条第四項の規定と同様の規定振りではあるが、都道府県が担任する事務の規定の改正と併せてみた場合、市町村優先の原則が一層明確にされたこととみることができる。つまり、市町村の処理する事務の範囲については、従来都道府県の事務とされていた「統一的な処理を必要とするもの」が削除されたことから、改正後においてはその範囲が制度的に広がっている。また、平成二十三年四月に成立した改正前の第三項ただし書（改正後の四項）において、「第五項（改正後次項）に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。」とされ、一般の市町村は処理することが適当でないという意味で都道府県が担任することとされる事務についても、個別の市町村の規模及び能力に応じては市町村において処理し得ることが明らかにされている。つまり、地方分権一括法による改正前の規定は、「通常は都道府県の任務とされる事務」に関するものとされていた（旧版四八頁参照）のに対し、改正後は、「本来は市町村が処理する事務」であることが前提となっているとも解し得る。（略）  
 (三) 第五項は、「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。」と規定している。  
 これは、都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体であること及び都道府県の担任する事務を「広域性」、「市町村に関する連絡調整」及び「事務の規模又は性質」の三つの観点から限定的に規定しているものである。  
 なお、本項は、第二項において普通地方公共団体の事務とされたものを、都道府県と市町村との間でどのように役割分担すべきかという観点から規定したものであり、都道府県は、これら三つの事務を処理する前提となる事務（例えば、組織、財務等に関する事務など都道府県の存立に係る事務）についても、処理し得ることは当然である。  
 地方分権一括法による改正前においては、都道府県の処理する事務は、「広域性」、「統一的処理」、「市町村に関する連絡調整」及び「事務の規模」という四つの観点からの区分がなされていた。地方分権一括法の改正によってこれらのうち、「統一的な処理を必要とするもの」の区分を廃止するとともに、都道府県が担任することとなる事務について、「広域にわたるもの」及び「市町村に関する連絡調整に関するもの」については都道府県が処理することとされた。そのうえで、当該事務が「広域にわたるもの」や「市町村に関する連絡調整に関するもの」の区分には必ずしも該当しない場合は、市町村優先の原則を踏まえ本来は市町村の事務と考えられるが、一般の市町村では担任することが適当でないが故に都道府県が処理することとする事務として位置付け、一般の市町村が担任することが適当でないとする要因が「事務の規模又は性質」にあると考えられることから、「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの」であるが故に、引き続き都道府県の処理する事務であることを明らかにし、都道府県の処理する事務を「広域性」、「市町村に関する連絡調整」、及び「事務の規模又は性質」の三つの観点からの区分に再構成したものである。なお、一つの事務が視点によって二～三の区分に該当することはあり得るものと考えられる。（略）  
 「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの」とは、事務の規模が大きいこと、これを処理するのに大きな財政力を必要とし、一般の市町村の負担に耐えられないもの、事務の性質として高度な技術力や専門的な能力を必要とするため、一般の市町村ではそのような技術・能力を有するスタッフを確保して当該事務を一市町村の区域内において処理することが困難であると思われるもの、対象が散在していることなどから市町村ごとに処理するのは甚だしく非効率的であると思われるものなどである。  
 もとより、「事務の規模又は性質」の観点から、一般の市町村が処理することが適当ではない事務であっても、市町村優先の原則を踏まえれば本来は市町村が処理することが考えられるものであり、当該事務を適切に処理し得る規模及び能力を有する市町村においては、当該事務を処理することが適当でないと認められるものではない（4）。また、この区分に属する事務については、市町村の発展や合併による規模及び能力の拡充によって、市町村が処理することとすることが望ましいと思われるケースも少なくないと思われる。  
 なお、地方分権一括法による改正において、都道府県の事務がこのように論理的に整理され、普通地方公共団体全体の事務の例示（改正前の法二3）が廃止されたことに伴い、都道府県の事務の例示も廃止された（改正前の法二6各号列記）。

【イメージ図】



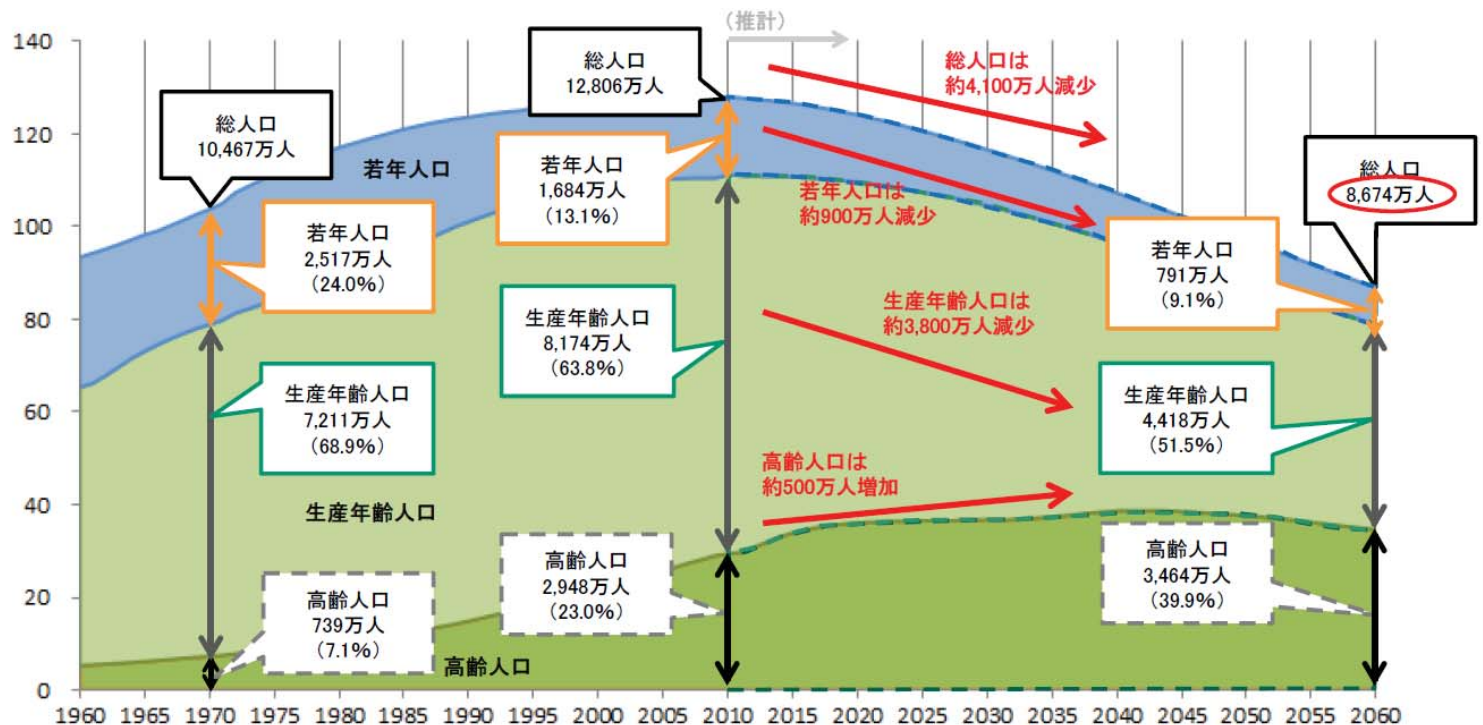
## 我が国における総人口の長期的推移

- 我が国の総人口は、2008年をピークに、今後100年間で100年前（明治時代後半）の水準に戻っていく。この変化は、千年単位でもみても類を見ない、極めて急激な減少。



## 我が国における総人口の推移（年齢3区分別）

- 我が国の総人口は、2060年には8,674万人となり、約4,100万人（約32.3%）減少。  
高齢人口が約500万人増加するのに対し、生産年齢人口は約3,800万人、若年人口は約900万人減少。その結果、高齢化率は約23%から約40%に上昇。



(備考)「国土の長期展望」中間取りまとめ 概要(平成23年2月21日国土審議会政策部会長期展望委員会)をもとに、総務省「国勢調査報告」、同「人口推計年報」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」における出生中位(死亡中位)推計から総務省自治行政局作成

(注1)「生産年齢人口」は15~64歳の者の人口、「高齢人口」は65歳以上の者の人口

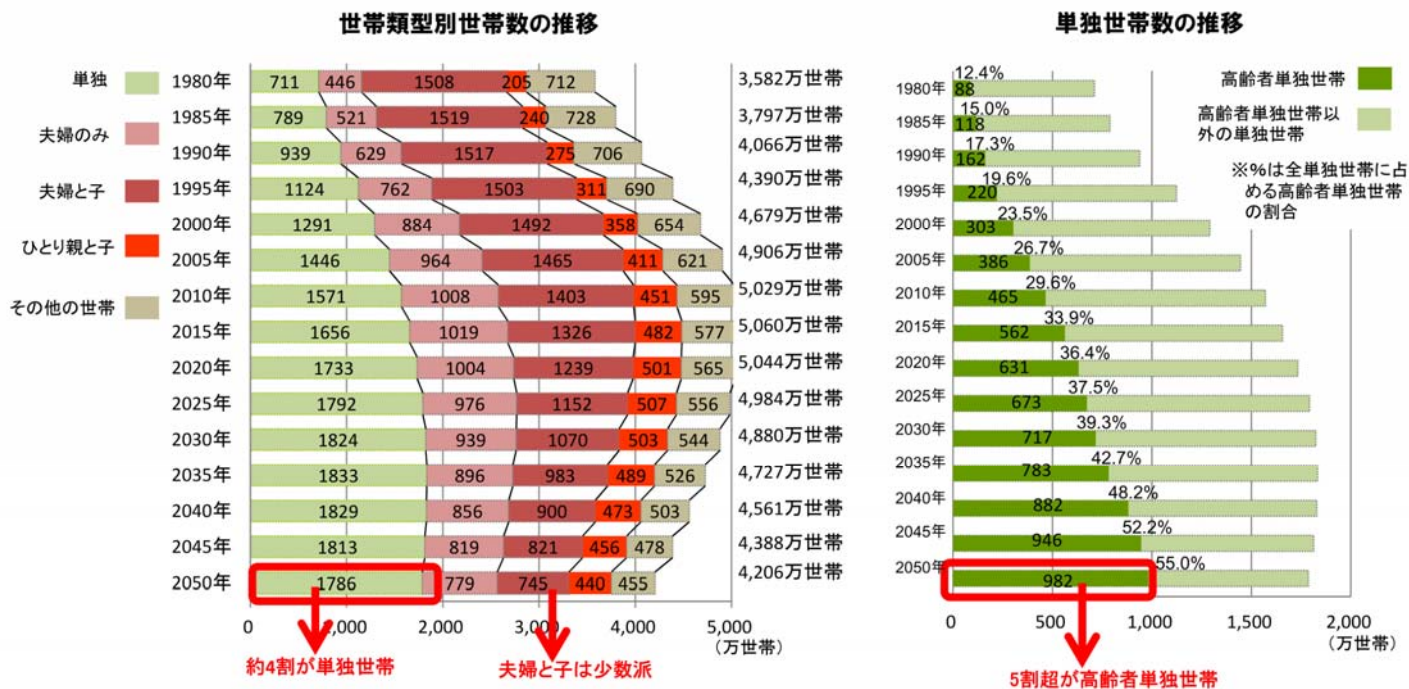
(注3)2010年は、年齢不詳の人口を各歳別に按分して含めている。

(注2) ( )内は若年人口、生産年齢人口、高齢人口がそれぞれ総人口のうち占める割合

(注4)1960~1971年は沖縄県を含まない。

# 世帯数の推移

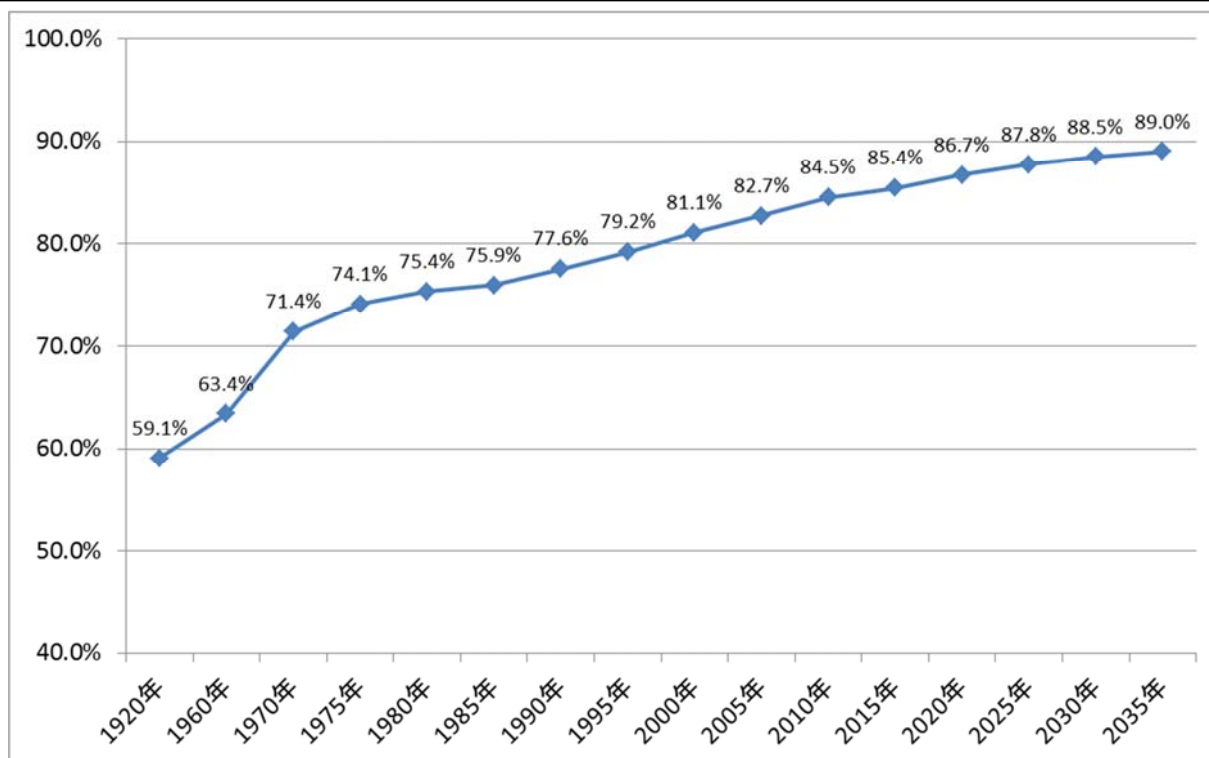
○ これまで主流であった「夫婦と子」からなる世帯は、2050年には少数派となり、単独世帯が約4割を占め、主流となる。また、単独世帯のうち高齢者単独世帯の割合は5割を超える。



出典:「国土の長期展望」中間とりまとめ 概要(平成23年2月21日国土審議会政策部会長期展望委員会)

# 親族世帯数に占める核家族世帯数の比率の推移

○ 単独世帯を含まない親族世帯の中で見ても、核家族世帯（夫婦のみ世帯、夫婦と子世帯、ひとり親と子世帯）の占める割合は一貫して増加しており、今後も増加を続けることが見込まれている。



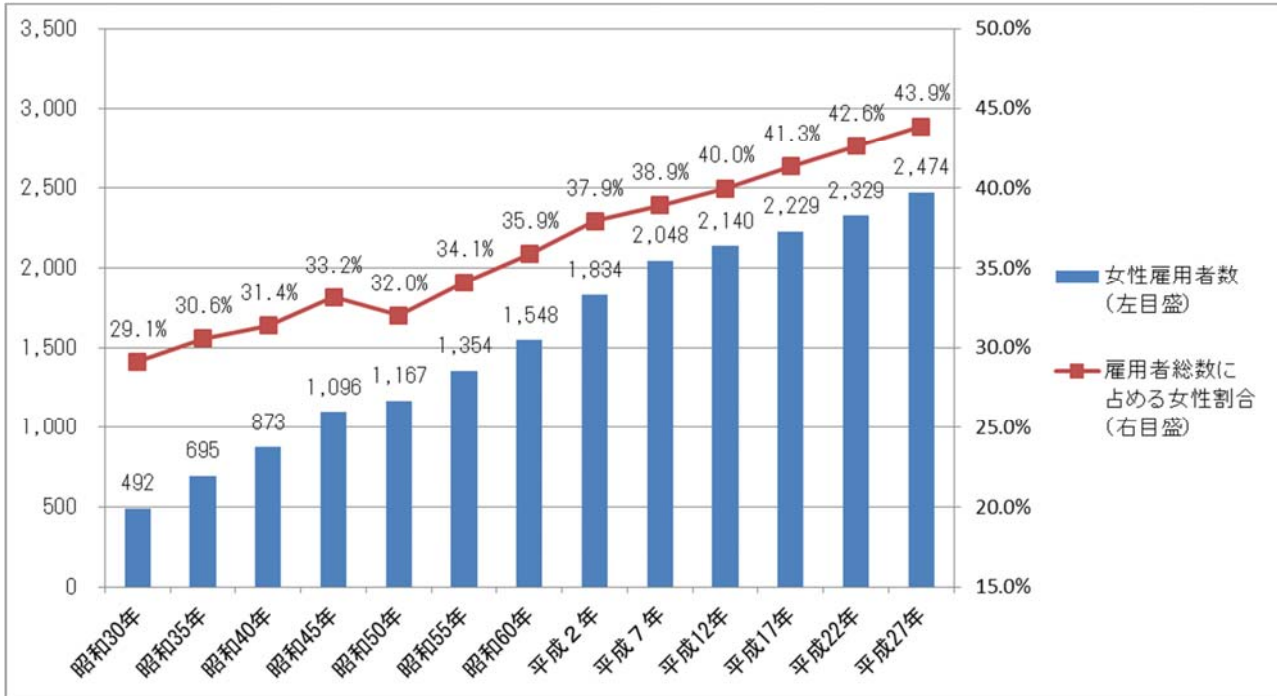
(出典)国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集2016年版」及び「日本の世帯数の将来推計(全国推計)」(2013(平成25)年1月推計)を元に総務省市町村課にて作成。  
 ※2015年以降は非親族世帯を含む一般世帯数に占める核家族世帯数の比率を示した。また、2015年以降は推計値。



# 女性雇用者数の推移

- 戦後、家族の外で女性が職業を持つようになってきており、女性雇用者数は一貫して増加してきた。
- このように、戦後、日本社会は高度経済成長とそれによる大きなライフスタイルの変化を経験し、核家族化の進行と単独世帯の増加、女性の就業形態の変化が生じてきた。

(単位:万人)



(出典)厚生労働省「平成27年版働く女性の実情」及び富永健一「社会変動の中の福祉国家」

- 戦後、社会保障、都市計画、環境、教育等様々な領域において多くの制度改正が行われ、地方公共団体の処理する事務は増加してきた。
- とりわけ、対人サービスを中心とする社会保障分野の重要な制度改正は、人口動態・家族のあり方等の変化を受け、近年に至るまで多く行われてきた。そして、その主な担い手としての市町村の果たすべき役割も大きくなっている。例えば、社会福祉の分野においては、近年では介護保険法が新たに制定されるなど、地域における医療・介護に関する市町村の事務が増大。

下線は、社会保障分野の制度改正

地方公共団体が処理する主な事務に係る制度の沿革		
昭和 20 年代	1947年（昭和22年）	地方自治法制定・施行
	1948年（昭和23年）	予防接種法制定
	1949年（昭和24年）	土地改良法、社会教育法、 <u>身体障害者福祉法制定</u>
	1950年（昭和25年）	生活保護法、文化財保護法制定
	1951年（昭和26年）	<u>社会福祉法、家畜伝染病予防法制定</u>
	1952年（昭和27年）	地方公営企業法制定
	1954年（昭和29年）	土地地区画整理法制定
昭和 30 年代	1956年（昭和31年）	指定都市制度の創設
	1958年（昭和33年）	<u>国民健康保険法制定</u>
	1959年（昭和34年）	<u>国民年金法制定</u>
	1963年（昭和38年）	<u>老人福祉法制定</u>
昭和 40 ～ 50 年代	1967年（昭和42年）	公害対策基本法制定
	1968年（昭和43年）	騒音規制法、都市計画法制定
	1969年（昭和44年）	消費者保護基本法制定
	1970年（昭和45年）	廃棄物の処理及び清掃に関する法律制定
	1971年（昭和46年）	児童手当法制定
	1982年（昭和57年）	<u>老人保健法制定</u>

平成 以降	1989年（平成元年）	<u>高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略策定（ゴールドプラン）</u>
	1990年（平成2年）	<u>老人福祉法等福祉8法の改正（在宅福祉サービスの推進、福祉サービスの市町村への一元化）</u>
	1994年（平成6年）	<u>子育て支援のための総合計画策定（エンゼルプラン）</u>
	1995年（平成7年）	中核市制度の創設
	1997年（平成9年）	<u>介護保険法制定</u>
	1999年～（平成11年～）	地方分権改革（用途地域に関する都市計画の決定等、農地等の権利移動の許可等、障害児に係る日常生活用具の給付等の事務が市町村に移管）
	2000年（平成12年）	特例市（後に施行時特例市）制度の創設
	2008年（平成20年）	<u>老人保健法改正（⇒高齢者の医療の確保に関する法律、後期高齢者医療制度の創設）</u>
	2011年（平成23年）～	<u>地域包括ケアの推進</u> ・介護保険法改正（平成23年） ・持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律制定（平成25年） ・地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律制定（平成26年）

## 保健所の処理する事務の拡大及び権限移譲の主な沿革

- また、保健衛生行政の分野では、保健所法の制定以来保健所の業務が大幅に拡大しているとともに、設置主体となる市町村の範囲の拡大や（昭和23年、昭和49年、平成6年）、市町村への幾度の大規模な権限移譲（昭和25年、昭和31年、平成6年）が行われ、市町村の役割が大幅に増大。

保健所の処理する事務の拡大及び権限移譲の主な沿革		
昭和 期	1937年（昭和12年）	保健所法制定、保健所が法制化。昭和19年までに全国770箇所の保健所で業務を開始。
	1947年（昭和22年）	保健所法全面改正
	1948年（昭和23年）	<u>保健所法施行令公布、人口15万人以上の市が保健所を設置することができると定められた。このとき保健所を設置した市の数は、30市。</u>
	1950年（昭和25年）	<u>性病予防法等15の法律を一部改正。都道府県知事の権限となっているもののうち適当と認められるものを保健所設置市の市長に移譲し、保健所設置市に食品衛生監視員、と畜検査員を置くとともに、これらの経費は国が直接市に対して負担することとされた。同年、精神衛生法、狂犬病予防法等の制定等が行われ、保健所の業務拡大。</u>
	1951年（昭和26年）～	覚せい剤取締法、検疫法改正（昭26） 栄養改善法制定、受胎調節指導及び母子歯科衛生事業の開始（昭27） と畜場法制定（昭28） 清掃法制定（昭29） 水道法制定、簡易水道事業の助成（昭32） ⇒保健所業務はますます拡大。
	1956年（昭和31年）	<u>指定都市制度創設、公衆衛生関係業務も都道府県から指定都市へ大幅に移譲。</u>
	1963年（昭和38年）～	老人福祉法改正（昭38）、精神衛生法改正（昭40）に伴い、保健所業務に老人の衛生及び精神衛生に関する事項が追加。

昭和 期	1965年（昭和40年）	母子保健法制定
	1969年（昭和44年）	同和対策事業特別措置法制定
	1970年（昭和45年）	清掃法に変わって廃棄物の処理及び清掃に関する法律が制定され保健所の所管業務に廃棄物の処理に関する事項が追加。同時期に行われた公害対策関係法律の実施に保健所が種々の面で関与。
	1974年（昭和49年）	<u>地方自治法改正、昭和50年より特別区が保健所の設置主体となる。</u>
平成 以降	1982年（昭和57年）	老人福祉法制定、保健所は市町村に対して技術的協力その他の援助を行うこととされた。
	1989年（平成元年）	<u>高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略策定（ゴールドプラン）</u>
	1994年（平成6年）	<u>地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律により、保健所法が改正され、名称が地域保健法となる。改正の主なポイントは、①保健サービスの市町村への権限移譲、②市町村による保健と福祉の一体的なサービス提供体制の構築、③保健所運営に関する全額一般財源化、④保健医療に関する事業の届出の受理や許可の権限を保健所設置市に移譲、⑤保健所設置市の指定基準を人口35万人以上から人口30万人以上へ緩和することであった。新・高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略策定（新ゴールドプラン） 子育て支援のための総合計画策定（エンゼルプラン）</u>
	1999年（平成11年）	重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）

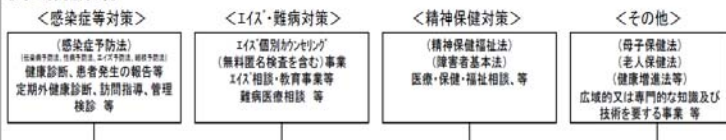
# 保健所の業務と市町村保健センターの業務

- 現在では、保健所業務の市町村への権限移譲が大幅に進み、対人保健分野においては現在では市町村（保健センター）が中心的な役割を担うようになっている。
- この結果、保健所の役割は、対人保健分野では広域的に行うべきサービス等（感染症対策等）に限定的となり、対物保健分野（食品衛生、生活衛生等）が主なものになっている。

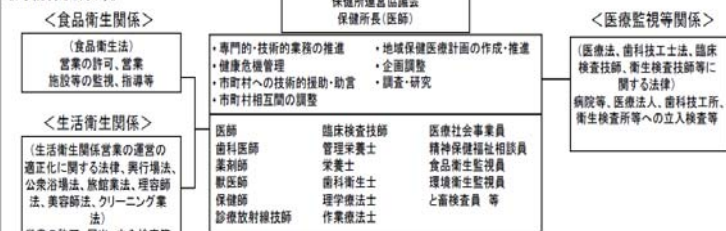
## 保健所の業務

保健所は、対人保健サービスのうち、広域的に行うべきサービス、専門的技術を要するサービス及び多種の保健医療職種によるチームワークを要するサービス並びに対物保健等を実施する第一線の総合的な保健衛生行政機関である。また、市町村が行う保健サービスに対し、必要な技術的援助を行う。

### 《対人保健分野》



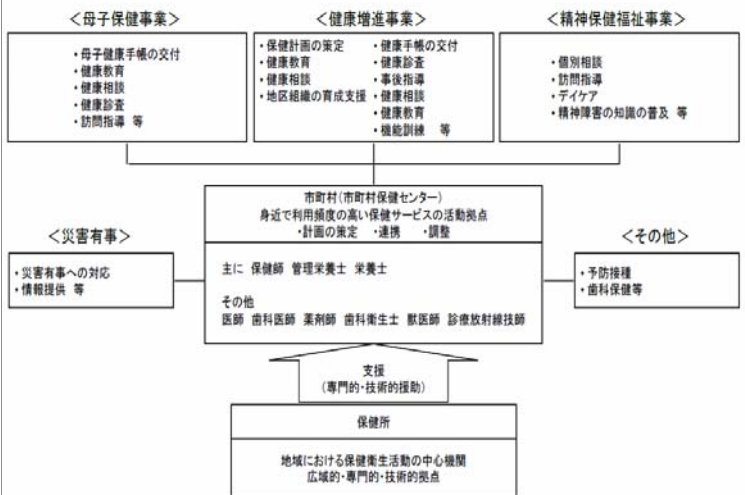
### 《対物保健分野》



なお、指定市等の設置する保健所については、老人保健法に基づく健康診査、健康教育等や母子保健法に基づく乳幼児健診等を、これらの業務に加えに行っているところもある。

## 市町村(市町村保健センター)の業務

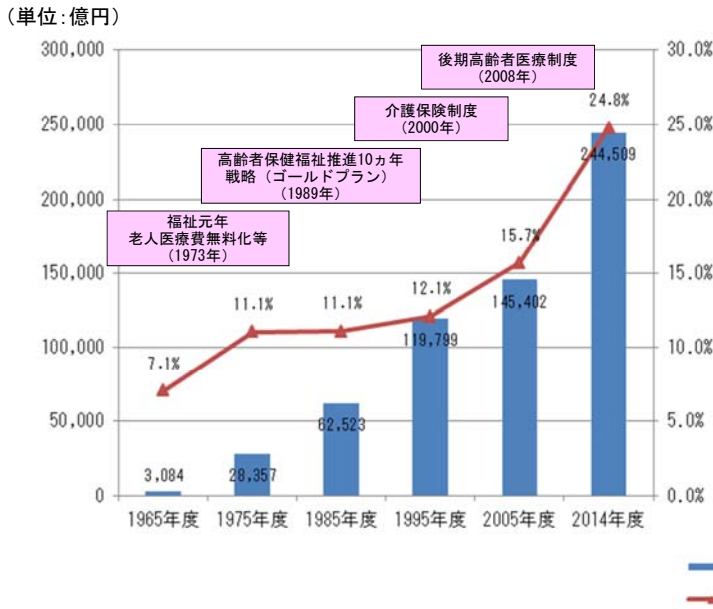
市町村は母子保健事業、健康増進事業、予防接種等の地域住民に密着した総合的な対人保健サービスを実施することとされている。また、身近で利用頻度の高い保健サービスが一元的に提供されること踏まえ、保健活動の拠点として市町村保健センターが整備されている。



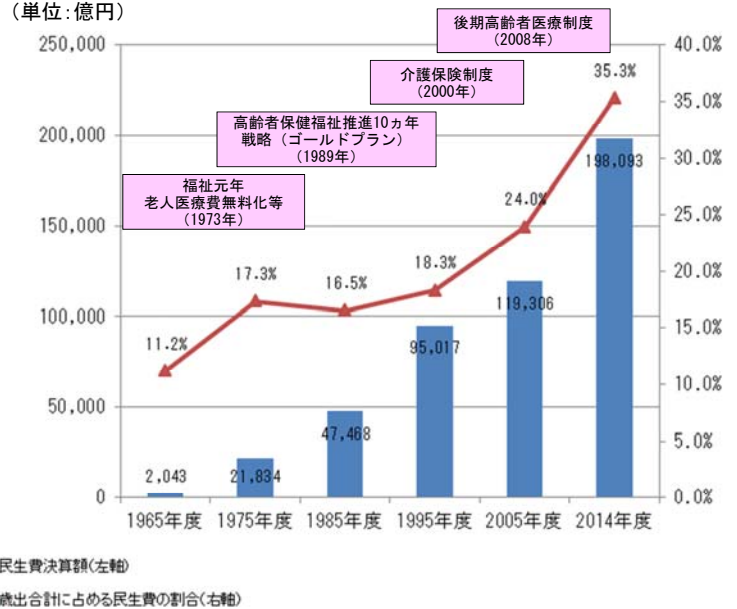
(出典)厚生労働省第1回地域保健対策検討会資料(平成22年7月20日)

○ 地方公共団体の決算額を見ると、社会福祉費、生活保護費等を含む民生費の額及び歳出合計に占める割合は大幅に増加してきている。特に市町村において民生費の占める割合が大きく、2014年度の決算額では歳出全体の35.3%を占める。

## ■地方公共団体全体



## ■市町村のみ



(出典)「地方財政白書」

# 地方公共団体の職員数の推移

○ 地方公共団体の職員のうち一般行政部門の職員数は、累次の地方行革等により減少しているものの、内訳としては、都道府県職員数に比した市町村職員数の占める割合が1対2（昭和49年）から1対3（平成27年）へと一貫して大きくなっている。

○ 特に市町村の福祉関係の職員数については、昭和49年以後大幅に増加しており、平成27年現在においても昭和49年時点より多い。社会保障分野における市町村の役割が増大してきたことが、職員数の割合からも読み取れる。

## ■地方公共団体の職員数の推移（公営企業等会計部門の職員を除く）

(出典)地方公共団体定員管理調査結果(平成6年、平成16年、平成27年)  
地方公務員給与実態調査(昭和49年)

		昭和49年			平成6年			平成16年			平成27年			
		人数	合計に占める割合	部門別 県市人数比	人数	合計に占める割合	部門別 県市人数比	人数	合計に占める割合	部門別 県市人数比	人数	合計に占める割合	部門別 県市人数比	
一般行政	一般管理	都道府県	254,069	17.3%	36.8%	235,396	14.5%	33.6%	212,987	14.0%	33.2%	173,669	12.2%	31.9%
		市町村	435,940	42.2%	63.2%	464,482	37.9%	66.4%	427,779	37.8%	66.8%	371,464	38.8%	68.1%
	福祉関係	都道府県	93,922	6.4%	24.8%	88,852	5.5%	18.7%	69,407	4.6%	16.2%	57,195	4.0%	15.7%
		市町村	284,408	27.6%	75.2%	385,784	31.5%	81.3%	358,978	31.8%	83.8%	307,034	32.1%	84.3%
	計	都道府県	347,991	23.7%	32.6%	324,248	19.9%	27.6%	282,394	18.6%	26.4%	230,864	16.2%	25.4%
	市町村	720,348	69.8%	67.4%	850,266	69.3%	72.4%	786,757	69.6%	73.6%	678,498	71.0%	74.6%	
教育	都道府県	885,075	60.2%	79.4%	1,031,899	63.4%	80.6%	947,500	62.4%	82.1%	887,844	62.4%	86.6%	
	市町村	230,107	22.3%	20.6%	249,102	20.3%	19.4%	206,916	18.3%	17.9%	136,847	14.3%	13.4%	
警察	都道府県	219,566	14.9%	-	253,994	15.6%	-	270,870	17.8%	-	285,751	20.1%	-	
	市町村	0	0.0%	-	0	0.0%	-	0	0.0%	-	0	0.0%	-	
消防	都道府県	16,438	1.1%	16.7%	18,325	1.1%	12.6%	18,340	1.2%	11.8%	18,735	1.3%	11.7%	
	市町村	81,829	7.9%	83.3%	127,210	10.4%	87.4%	136,905	12.1%	88.2%	140,854	14.7%	88.3%	
合計	都道府県	1,469,070	100.0%	58.7%	1,628,466	100.0%	57.0%	1,519,104	100.0%	57.3%	1,423,194	100.0%	59.8%	
	市町村	1,032,284	100.0%	41.3%	1,226,578	100.0%	43.0%	1,130,578	100.0%	42.7%	956,199	100.0%	40.2%	

## 地方公共団体における組織の変遷

- 戦後、都道府県、市町村ともに、課室数は大きく増加している。特に、市町村においては民生・衛生分野、都道府県においては民生・衛生分野及び商工労働分野の組織の増加が目立つ。

### ■地方公共団体の部門別の課室数の推移（市町村の例）【A市】

【昭和29年】 職員数：220人 人口：約4万6千人（昭和30年国勢調査）

総務	民生・衛生	商工労働・農林水産	土木	その他
秘書人事課 企画室 庶務課 市民課 財政課 税務課	厚生課 社会福祉事務所 水道課	商工水産課 農林課	土木課	収入役 消防本部

合計：14

【平成27年】 職員数：336人 人口：約4万3千人（平成27年国勢調査）

総務	民生・衛生	商工労働	農林水産	土木	その他
企画政策課 地域協働課 総務課 財政課 税務課 市民課	社会福祉課 こども課 環境安全課 健康センター 水道課 下水道課	商工観光課	農林水産課	建設課 都市計画課	会計課

合計：17

※各種委員会、議会事務局を除く。

## 地方公共団体における組織の変遷

### ■地方公共団体の部門別の課の数の推移（都道府県の例）【B県】

【昭和25年】 職員数：約13,000人 人口：約96万人（昭和25年国勢調査）

総務	民生・衛生	商工労働	農林水産	土木	その他
秘書広報課 企画課 人事課 財政課 税務課 地方課 統計課	社会福祉課 世話課 保険課 医務課 公衆衛生課 薬務課	商工課 労政課 職業安定課	水産課 農務畜産課 農業改良課 農業協同組合課 林務課 農地開拓課 耕地課	管理課 道路課 河港砂防課 計画課 建築課	消防課

合計：29

【平成28年】 職員数：約15,000人 人口：約107万人（平成27年国勢調査）

総務	民生・衛生	商工労働	農林水産	土木	その他
秘書課 地方創生推進室 人事課 情報政策課 統計調査課 広報課 文書総務課 財政課 管財課 税務課 市町村支援課	県民生活課 男女参画・県民協働課 環境政策課 自然保護課 環境保全課 厚生企画課 高齢福祉課 児童青年家庭課 障害福祉課 医務課 健康課 生活衛生課 くすり政策課	総合交通政策室 観光課 国際課 文化振興課 商工企画課 経営支援課 商業まちづくり課 立地通商課 労働雇用課 職業能力開発課	農林水産企画課 農産食品課 農業経営課 農業技術課 農村整備課 農村振興課 森林政策課 水産漁港課	管理課 建設技術企画課 道路課 河川課 砂防課 港湾課 都市計画課 建築住宅課 営繕課	消防課 防災・危機管理課 出納局 公営企業管理者

合計：55

※各種委員会、議会事務局を除く。

# 地方公共団体における組織の変遷

○ C市においては、市町村の処理する事務の増加に加え、人口の大幅な増加及び政令市への移行により、全ての分野において大幅に課室の数が増大。

## ■地方公共団体の部門別の課の数の推移（市町村の例）【C市】

【昭和31年】 職員数：約4,000人 人口：約43万人（昭和30年国勢調査）

総務	民生・衛生	商工労働	農林水産	土木	その他
秘書室 会計部 庶務課 財政課 管財課 市民課 戸籍課 徴税課 市民税課 資産税課	衛生施設課 中央保健所 西保健所 〇〇病院 厚生病院 福祉事務所 国民健康保険調査委員 会事務局 管理課 作業課 庶務課 業務課 工務課	商工課 消費経済課 産業会館	農林課	庶務課 計画課 管理課 土木課 建築課 建築指導課 〇〇動物園	収入役 市立病院 消防本部 交通局

合計：37

【平成28年】 職員数：約14,000人 人口：約195万人（平成27年国勢調査）

総務	民生・衛生	商工労働	農林水産	土木	その他
総務課 法制課 庁舎管理課 行政情報課 公文書館 推進課 秘書課 交流課 広報課 市民の声を聞く課 人事課 職員健康管理課	消費生活課 アイヌ施策課 男女共同参画課 総務課 保護自立支援課 監査指導課 高齢福祉課 介護保険課 障がい福祉課 身体障害者更生相談所 知的障害者更生相談所 精神保健福祉センター	文化振興課 文化財課 企画事業課 施設課 調整課 経済企画課 商業・金融支援課 立地促進・ものづくり産業課 経済戦略推進課 観光・MICE推進課 雇用推進課	農政課 農業支援センター 中央卸売市場	政策推進課 企画課 政策調整課 都心まちづくり課 都市計画課 地域計画課 事業推進課 都市交通課 交通計画課 新幹線推進室 総務課 道路管理課	交通局 水道局 病院局 消防局

つづく

# 地方公共団体における組織の変遷

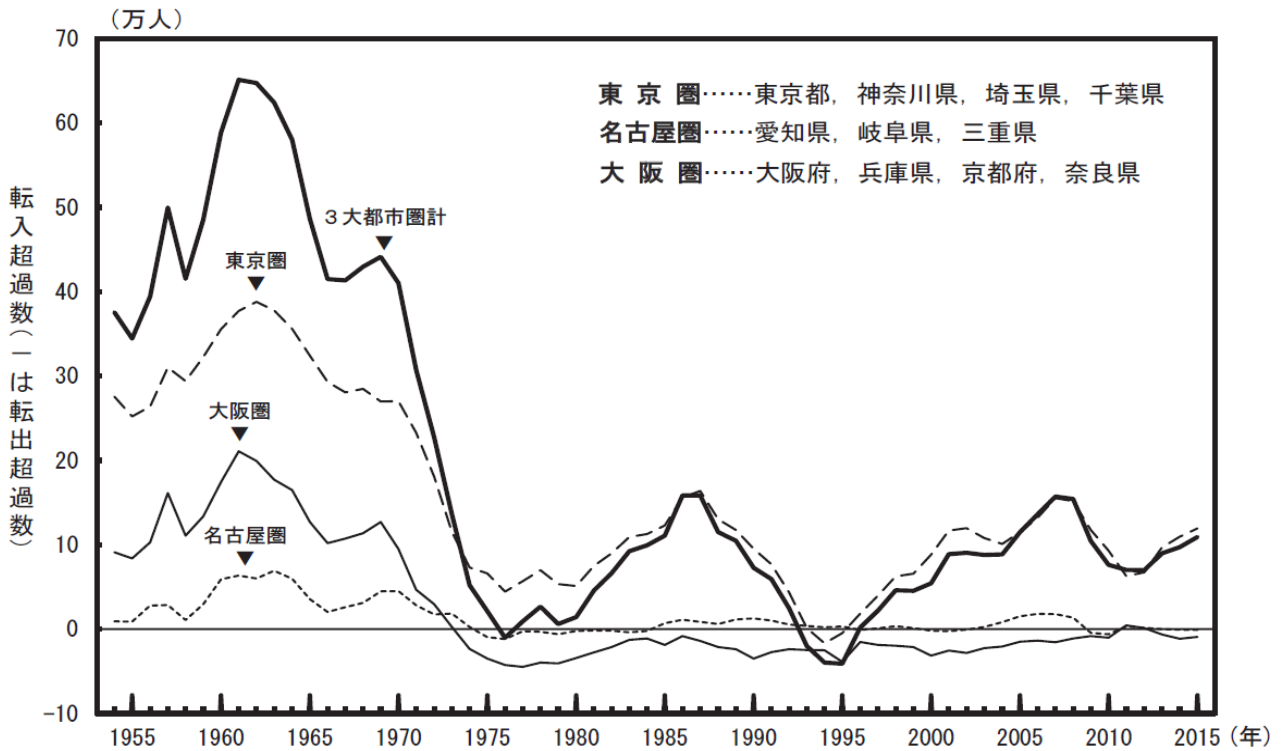
## ■地方公共団体の部門別の課の数の推移（市町村の例）（つづき）【C市】

総務	民生・衛生	商工労働	農林水産	土木	その他
勤労課 自治研修センター システム調整課 システム管理課 東京事務所 オンブズマン事務局 企画調査課 財政課 税制課 市民税課 固定資産税課 納税指導課 市税事務所 管財課 契約管理課 技術管理課 区政課 戸籍住民課 市民自治推進課 会計管理課 出納課 危機管理対策課	子ども発達支援総合センター 保険企画課 保健所 衛生研究所 子ども企画課 子どもの権利推進課 子育て支援課 保育・子育て支援センター 認定こども園にじいろ 施設運営課 児童相談所 子どもの権利救済事務局 総務課 循環型社会推進課 業務課 事業廃棄物課 清掃事務所 施設管理課 施設整備課 処理場管理事務所 清掃工場 環境計画課 エコエネルギー推進課 環境対策課 〇〇動物園 みどりの推進課 みどりの管理課 経営管理課 下水道財務課 下水道計画課 施設管理課 排水指導課 管路保全課 下水管理センター 処理施設課 施設保全課 水処理センター			道路認定課 用地管理課 用地取得課 業務課 道路課 工事課 道路維持課 道路設備課 管理測量課 計画課 事業課 車両管理事務所 河川事業課 河川管理課 総務課 宅地課 区画整理事業課 区画整理清算課 住宅課 建築保全課 建築工事課 電気設備課 機械設備課 管理課 建築確認課 建築安全推進課	

※各種委員会、議事事務局を除く。

合計：139

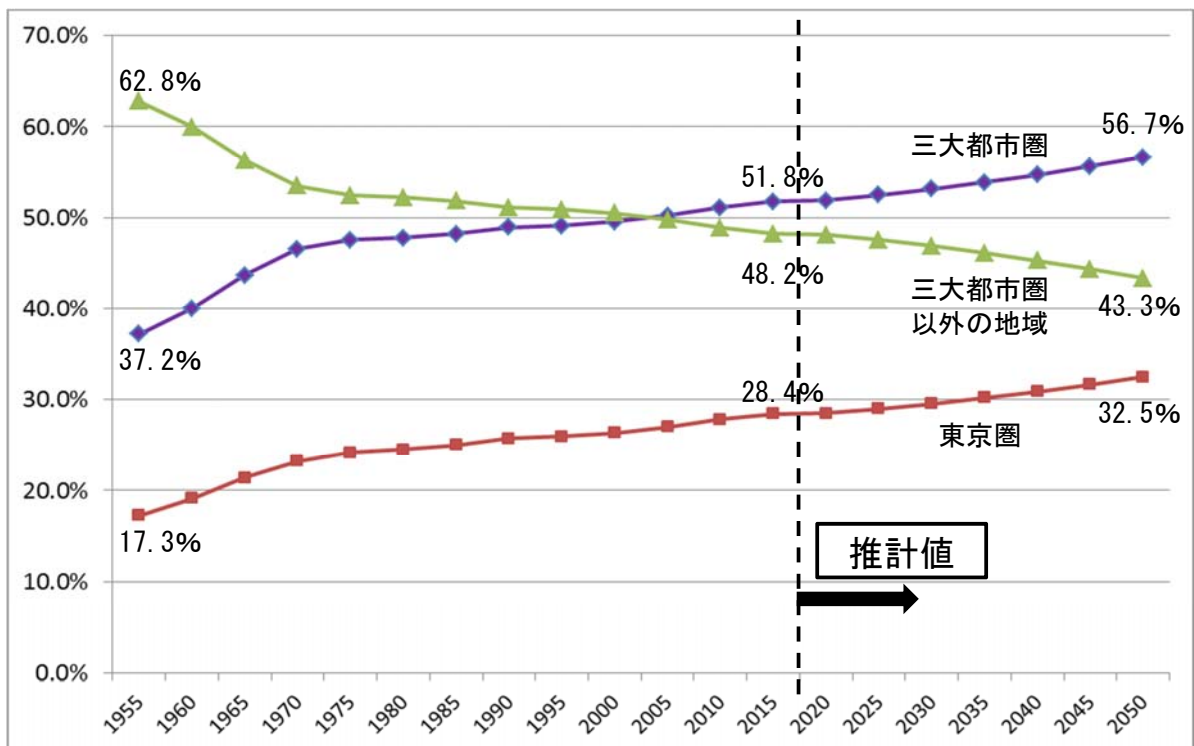
○ 戦後、三大都市圏合計ではほとんどの期間において転入超過となっている。大阪圏、名古屋圏においては、1970年代半ば以降転入超過が鈍化している一方、東京圏においては一時期を除いて引き続き大幅な転入超過が続いている。



出典：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告2015年結果」

## 三大都市圏および東京圏の人口が総人口に占める割合

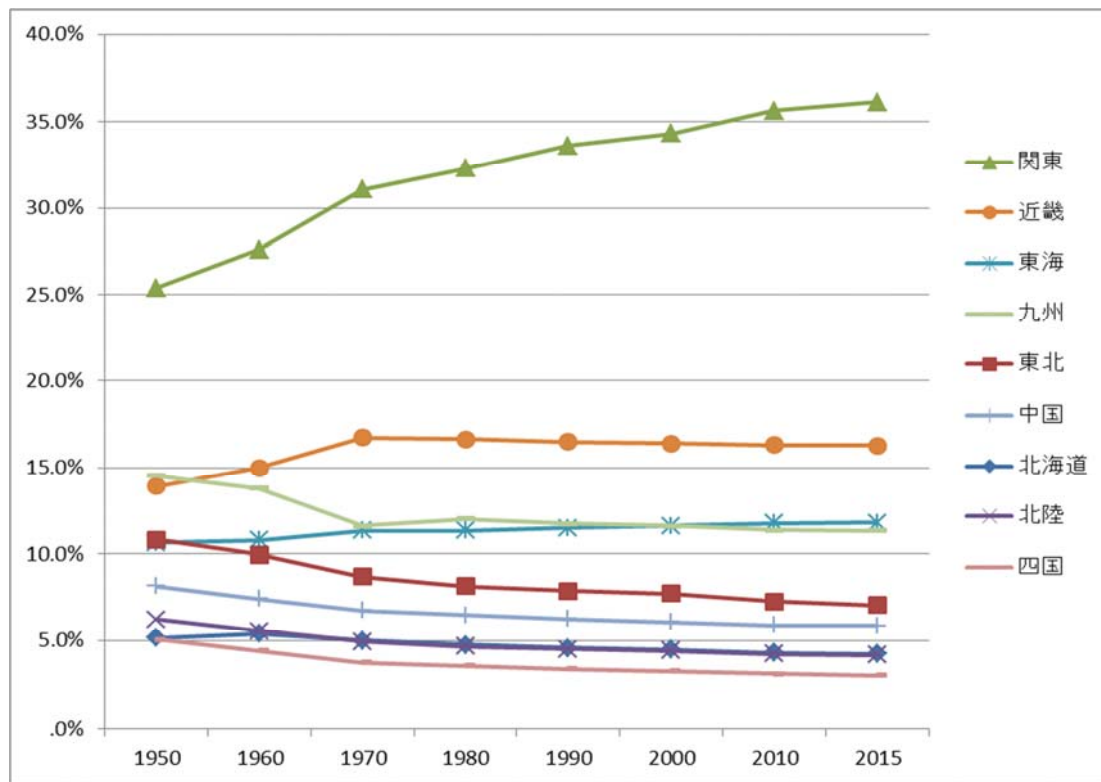
○ 三大都市圏の人口シェアの上昇は今後も続くとともに、その増大のほとんどは東京圏のシェア上昇分となると予測されている。



出典：総務省統計局「国勢調査」及び国土交通省「国土の長期展望」中間取りまとめを元に、総務省市町村課にて作成

# 全国人口に占めるブロック別人口のシェアの推移

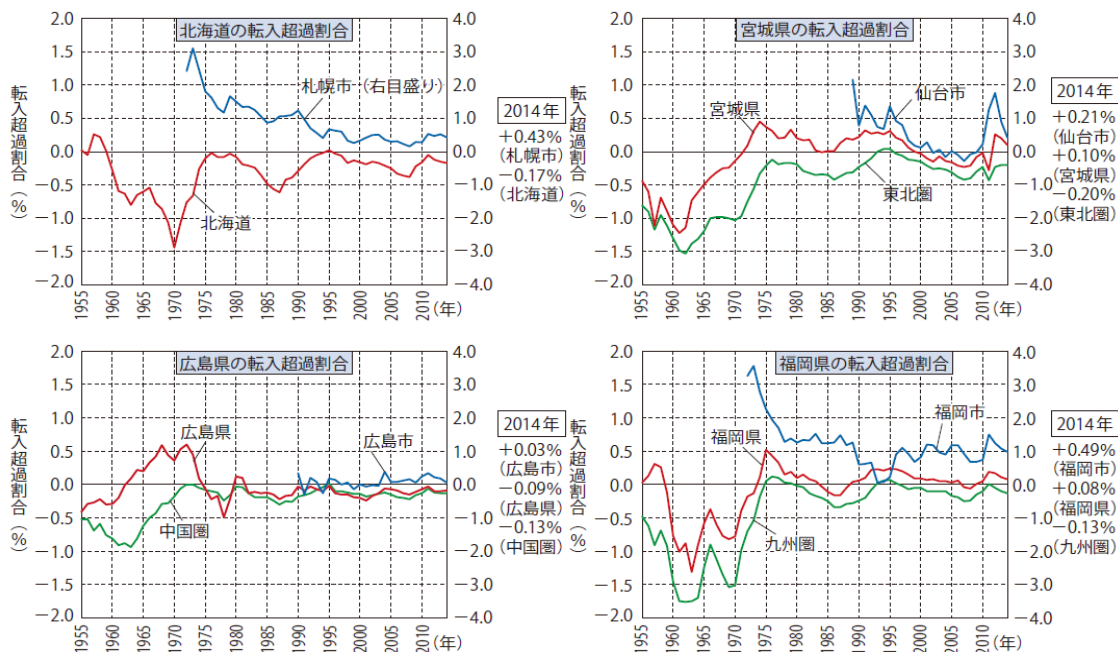
- 戦後、三大都市圏を含む関東、近畿、東海ブロックのシェアが増加。特に、戦後一貫して東京圏を含む関東への人口集中が続いている。



出典：総務省統計局「国勢調査」。1970年までのデータについては、沖縄県を含まない。

## その他の大都市圏における人口移動

- 北海道、東北圏、中国圏、九州圏の各ブロック全体では転出超過傾向である一方、札幌市、仙台市、広島市、福岡市では転入超過傾向となっており、三大都市圏以外の都市圏においても、都市部への人口集中の状況がうかがえる。
- このように、戦後、三大都市圏を始めとする都市部への大きな人口流入により、都市部への人口集中が進展。今後も、こうした都市部への人口集中は続き、国土構造の都市化は引き続き進んでいくと考えられる。



出典：平成26年版国土交通白書



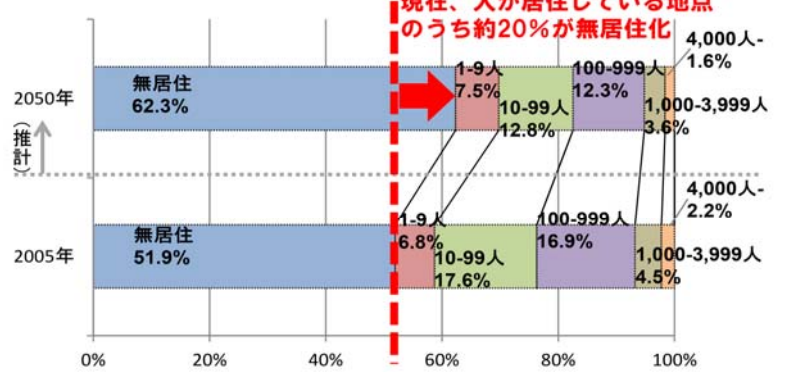
# 居住地・無居住地の推移

- 2050年までに、現在、人が居住している地域の約2割が無居住化。
- 現在、国土の約5割に人が居住しているが、約4割にまで減少。

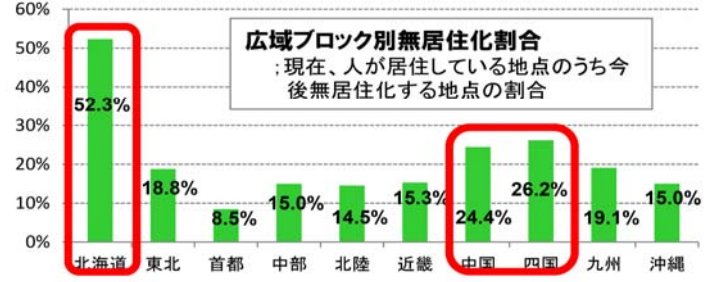
2050年までに無居住化する地点



人口規模別メッシュ数(2005→2050)



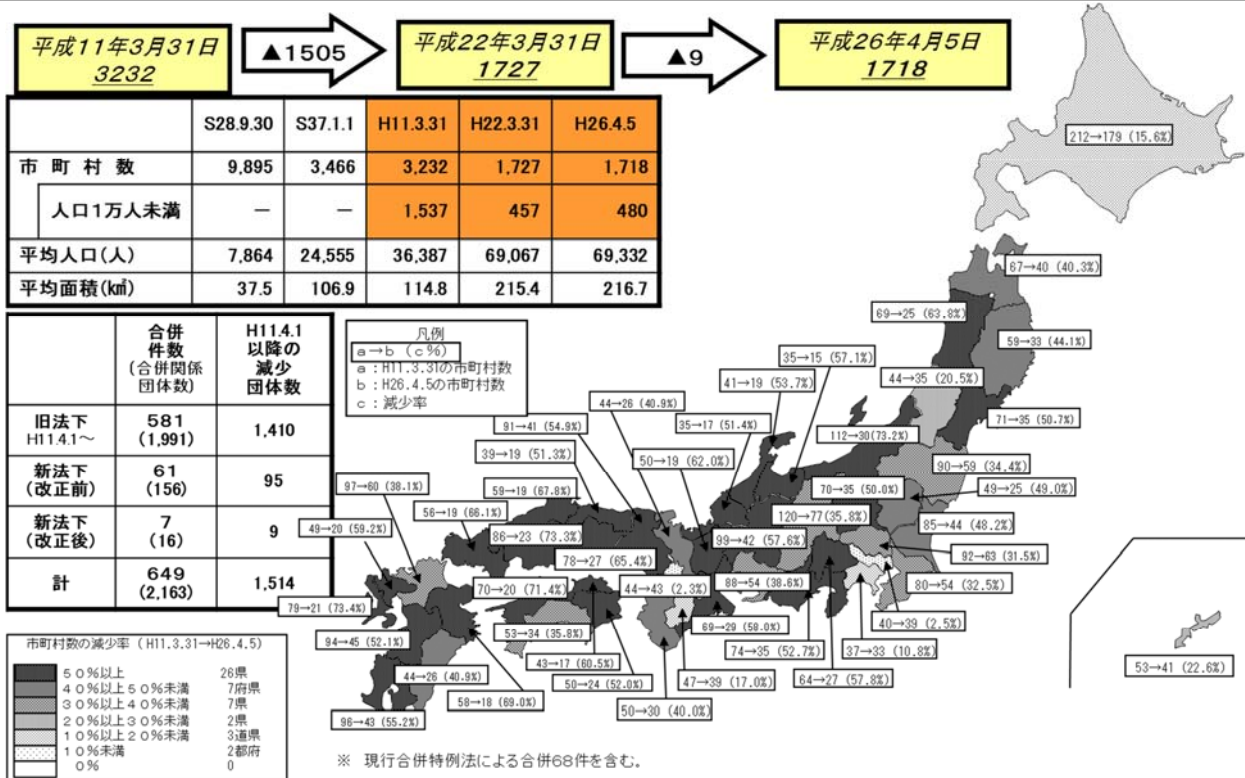
広域ブロック別無居住化割合  
:現在、人が居住している地点のうち今後無居住化する地点の割合



出典:「国土の長期展望」中間とりまとめ 概要(平成23年2月21日国土審議会政策部会長期展望委員会)

# 市町村合併の進展状況

○ 平成の合併の結果、市町村数は3,232（平成11年3月31日現在）が1,730（平成22年3月31日見込み）となり、平均人口は36,387（平成11年3月）から68,947（平成22年3月）に、平均面積も114.8km<sup>2</sup>から215.0km<sup>2</sup>にいずれもほぼ倍増、また、人口1万未満の市町村は1,537から459と大幅に減少。



## 市町村数の変遷

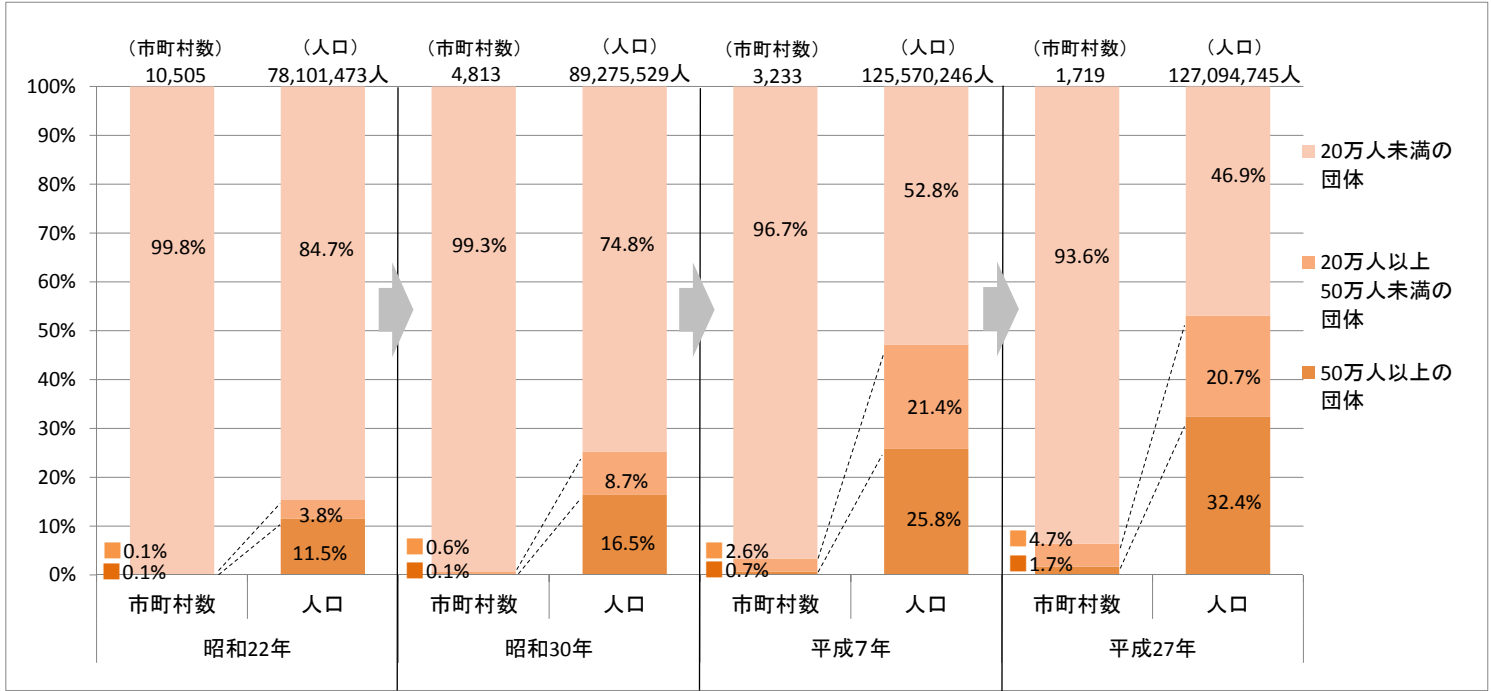
○ 戦後、一貫して町村の数は減少し、市の数は増加。また、政令指定都市、中核市制度が創設され、その数も一貫して増加。更に、平成の合併により町村数は大幅に減少、市の数が大幅に増加。

	市町村計	市				町	村	市町村計
		政令指定都市	中核市	特例市(※)	小計			
昭和22年(1947年) 地方自治法制定・施行	10,520					1,797 (17.1%)	8,518 (81.0%)	10,520
	9,868					1,966 (19.9%)	7,616 (77.2%)	9,868
昭和31年(1956年) 指定都市制度	3,975	5 (0.1%)			5 (0.1%)	1,903 (47.9%)	1,574 (39.6%)	3,975
	3,472	5 (0.1%)			5 (0.1%)	1,935 (55.7%)	981 (28.3%)	3,472
平成7年(1995年) 中核市制度	3,232	12 (0.4%)	12 (0.4%)		24 (0.7%)	1,990 (61.6%)	576 (17.8%)	3,232
	3,232	12 (0.4%)	25 (0.8%)		37 (1.1%)	1,994 (61.7%)	568 (17.6%)	3,232
平成12年(2000年) 特例市制度	3,229	12 (0.4%)	27 (0.8%)	10 (0.3%)	49 (1.5%)	1,991 (61.7%)	567 (17.6%)	3,229
※平成27年廃止、従来の特例市は施行時特例市に移行	1,727	19 (1.1%)	40 (2.3%)	41 (2.4%)	100 (5.8%)	757 (43.8%)	184 (10.7%)	1,727
	1,718	20 (1.2%)	47 (2.7%)	37 (2.2%)	104 (6.1%)	744 (43.3%)	183 (10.7%)	1,718

※平成27年4月1日以降は、施行時特例市の数

# 市町村規模ごとの数と人口の推移

- 戦後、人口20万人以上の都市に居住する人口の割合は大幅に増加し、総人口の過半数がこれらの都市に居住している（昭和22年15.3%⇒平成27年53.1%）。
- このように、都市部への人口集中に加え、市町村合併が進展したことにより、人口20万人以上の都市に居住する人口の割合が大幅に増加する等、現在では市町村の構成は都市中心となっている。



(注) 特別区は1団体分として含める。

## 都道府県別の人口1万人未満の市町村数の推移

資料12

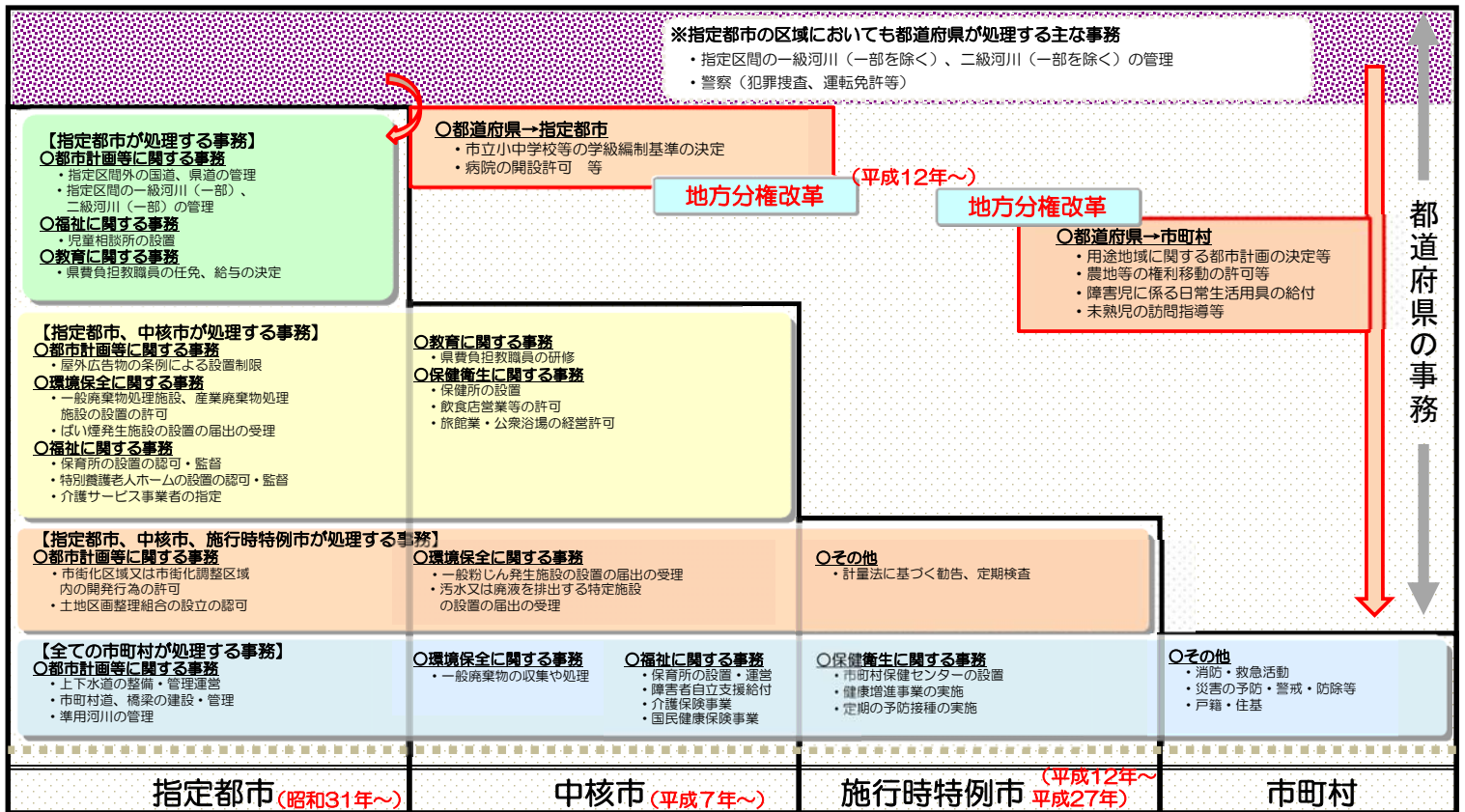
	市町村数	H11.3.31の市町村数	減少率	平成7年 国勢調査人口				平成27年 国勢調査人口			
				1万人未満団体数	うち5千人未満団体数	うち3千人未満団体数	うち1千人未満団体数	1万人未満団体数	うち5千人未満団体数	うち3千人未満団体数	うち1千人未満団体数
北海道	179	212	15.6	144	73	30	0	122	77	32	1
長野県	77	120	35.8	77	43	30	5	43	29	15	5
福島県	59	90	34.4	51	18	7	1	33	19	13	8
高知県	34	53	35.8	37	29	12	2	19	13	7	2
沖縄県	41	53	22.6	27	17	11	4	18	15	11	5
奈良県	39	47	17.0	24	12	10	2	18	11	9	4
熊本県	45	94	52.1	58	20	8	0	17	9	3	0
鹿児島県	43	96	55.2	54	18	8	3	17	4	4	2
青森県	40	67	40.3	36	17	3	0	14	7	6	0
山形県	35	44	20.5	17	1	0	0	14	3	0	0
和歌山県	30	50	40.0	28	12	5	2	13	6	2	1
東京都	39	40	2.5	11	8	5	3	11	8	7	3
群馬県	35	70	50.0	24	13	7	0	11	6	3	0
岩手県	33	59	44.1	24	7	0	0	10	3	1	0
山梨県	27	64	57.8	41	25	13	3	9	6	5	2
宮崎県	26	44	40.9	19	8	5	0	9	5	3	0
秋田県	25	69	63.8	41	8	0	0	9	5	2	0
徳島県	24	50	52.0	32	15	10	0	9	3	2	0
福岡県	60	97	38.1	22	9	4	1	9	2	1	0
鳥取県	19	59	67.8	45	24	12	2	8	5	2	1
岐阜県	42	99	57.6	56	35	23	3	8	3	2	0
千葉県	54	80	32.5	18	3	0	0	8	0	0	0
鳥取県	19	39	51.3	30	11	1	0	7	5	0	0
京都府	26	44	40.9	21	5	1	0	6	4	3	0
新潟県	30	112	73.2	57	20	5	1	6	3	1	1
宮城県	35	71	50.7	27	6	2	0	6	1	1	0
静岡県	35	74	52.7	15	5	1	0	5	0	0	0
三重県	29	69	58.0	31	7	3	0	5	0	0	0
佐賀県	20	49	59.2	25	4	3	0	5	0	0	0
岡山県	27	78	65.4	50	24	12	4	4	3	2	1
愛知県	54	88	38.6	18	8	3	1	4	3	1	0
愛媛県	20	70	71.4	42	24	13	2	4	1	0	0
山口県	19	56	66.1	33	15	6	0	3	2	1	0
埼玉県	63	92	31.5	13	6	3	0	3	1	1	0
福井県	17	35	51.4	18	7	3	1	3	1	1	0
神奈川県	33	37	10.8	2	1	0	0	3	1	0	0
滋賀県	19	50	62.0	20	2	1	0	3	0	0	0
広島県	23	86	73.3	52	36	13	1	3	0	0	0
長崎県	21	79	73.4	55	21	5	0	2	1	1	0
大分県	18	58	69.0	38	23	10	0	2	1	1	0
香川県	17	43	60.5	17	5	0	0	2	1	0	0
茨城県	44	85	48.2	15	5	1	0	2	0	0	0
石川県	19	41	53.7	17	8	4	1	2	0	0	0
大阪府	43	44	2.3	2	0	0	0	2	0	0	0
富山県	15	35	57.1	11	8	8	0	1	1	1	0
栃木県	25	49	49.0	7	2	1	0	0	0	0	0
兵庫県	41	91	54.9	35	9	1	0	0	0	0	0

※平成27年国勢調査人口における1万人未満団体数の多い順に並べている。

(出典) 国勢調査(平成7年、平成27年)

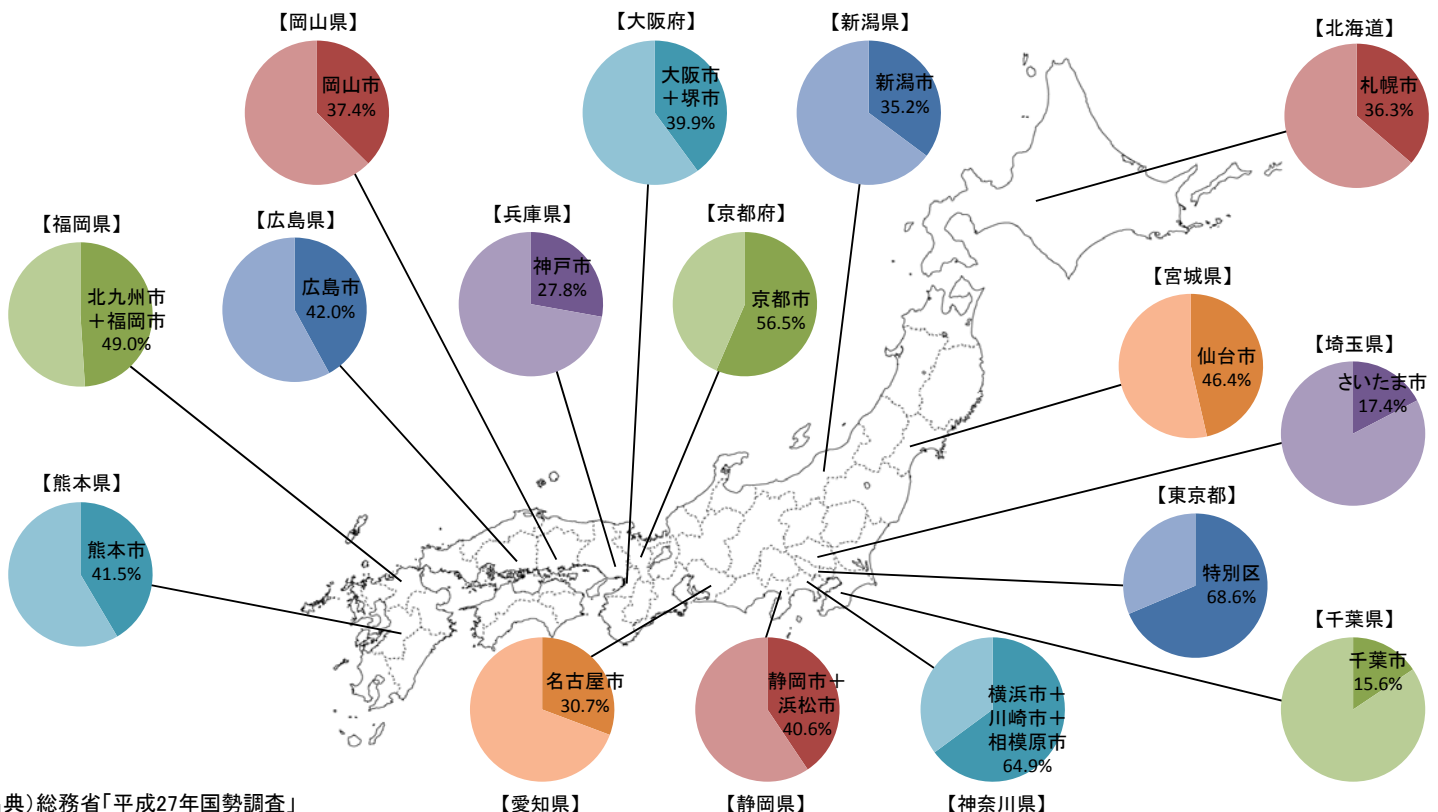
# 大都市等に対する権限移譲の沿革

○ 戦後、指定都市、中核市、特例市制度の創設や、地方分権改革等により、大都市等に対する権限移譲が進展。



## 都道府県における指定都市・特別区への人口の集中状況

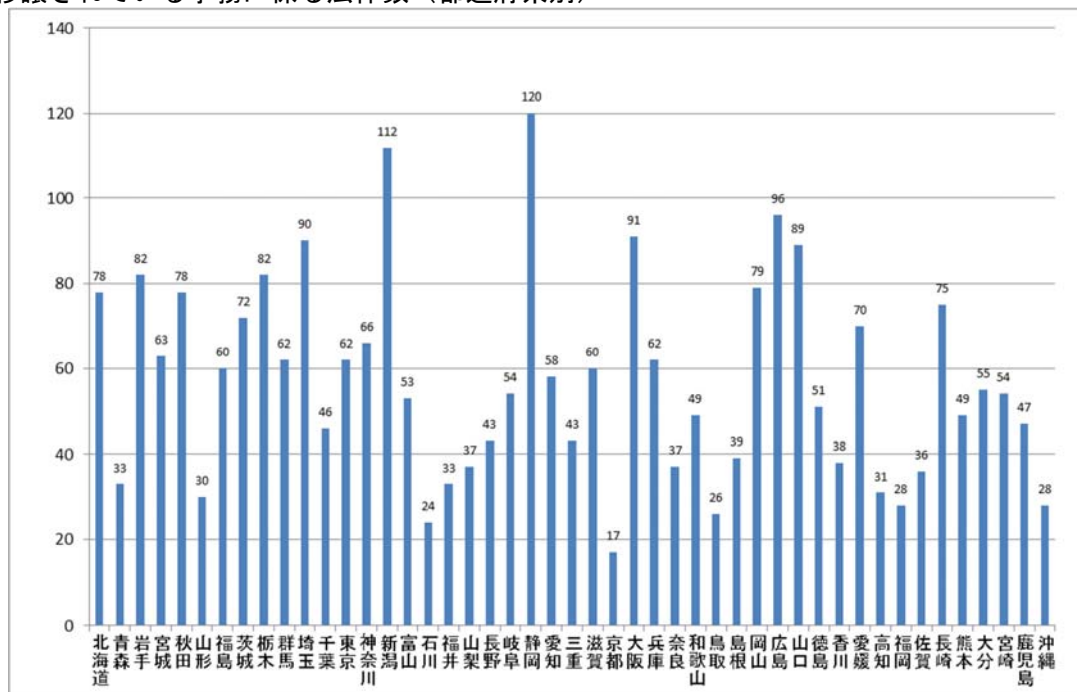
○ 指定都市を有する都道府県においては、人口の多くが当該指定都市に集中。  
例：神奈川県（64.9%）、京都府（56.5%）、福岡県（49.0%）等



# 条例による事務処理特例による権限移譲の状況

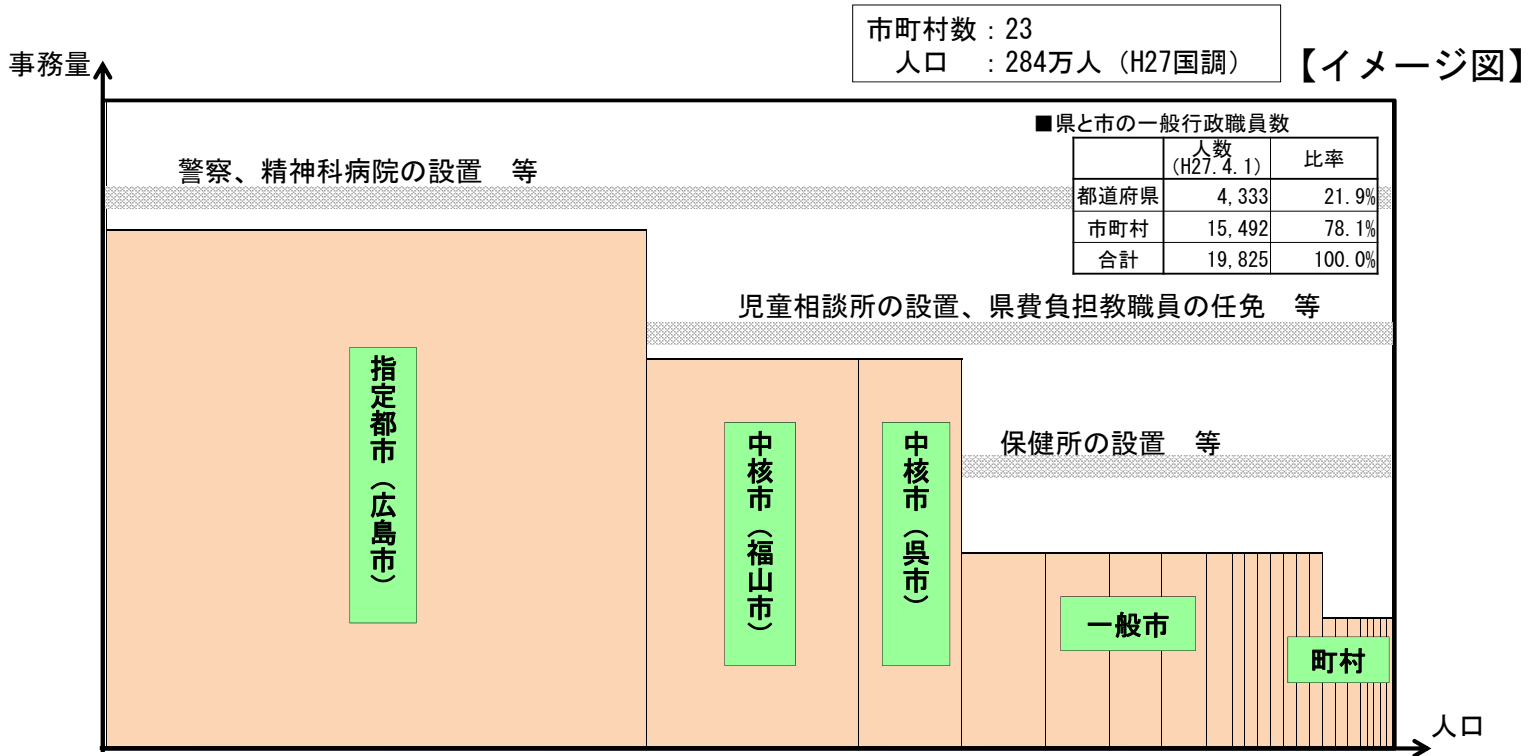
○ 各都道府県において条例による事務処理の特例を活用し、事務が市町村に移譲されている（全都道府県の平均で57法律に係る事務）。そのうち、最も多かった静岡県においては120法律、最も少なかった京都府においては17法律で、都道府県ごとにばらつきが見られる（平成25年3月末時点）。

■ 平成25年3月末時点における条例による事務処理の特例により市町村に移譲されている事務に係る法律数（都道府県別）



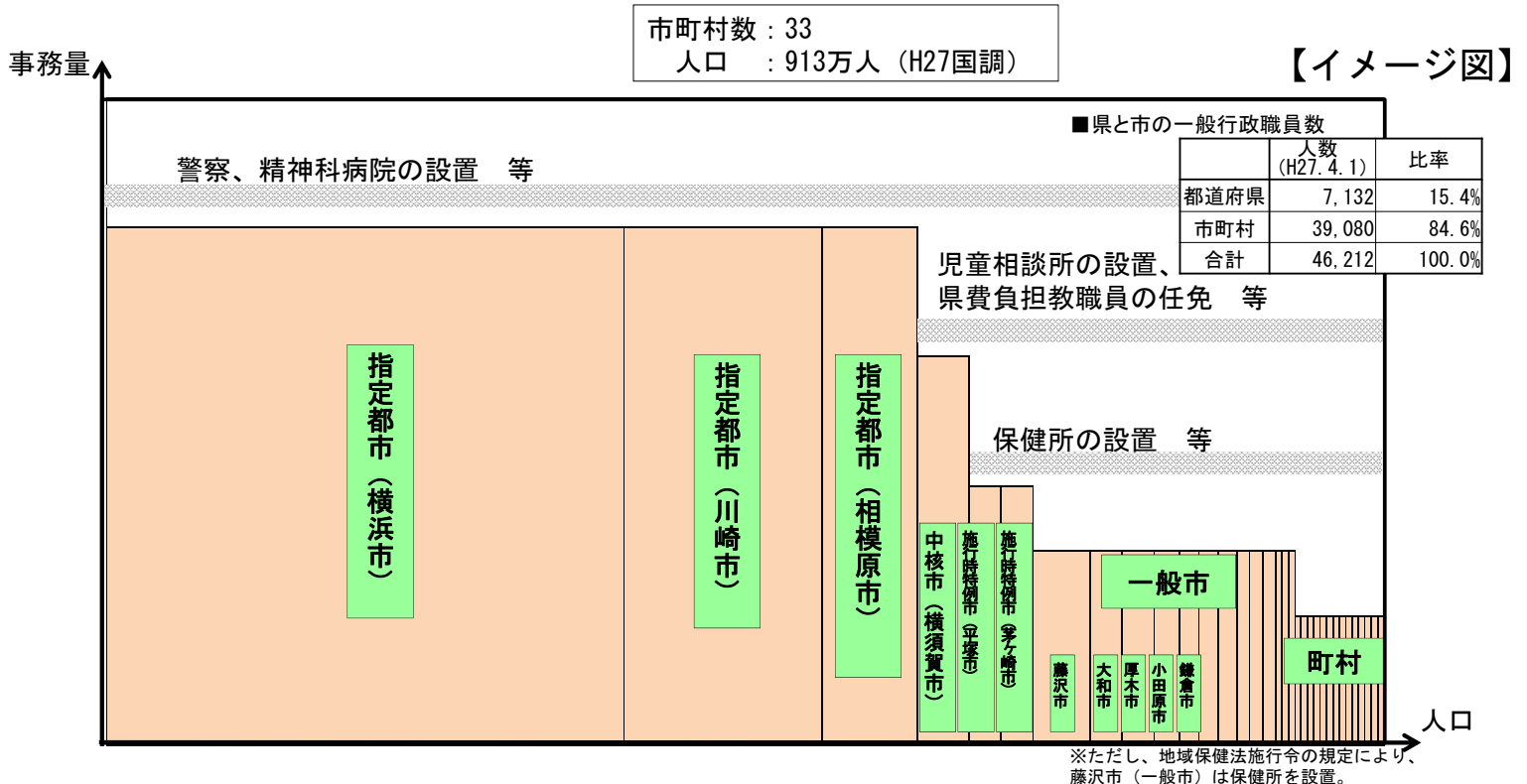
①市町村合併や権限移譲が大きく進展した都道府県内の市町村の事務処理の状況（広島県）

○ 広島県においては、指定都市等（指定都市1、中核市2）が存在するとともに、市町村合併が進展し（平成の合併における市町村の減少率73.3%）、市町村が処理する事務の領域が大きい。



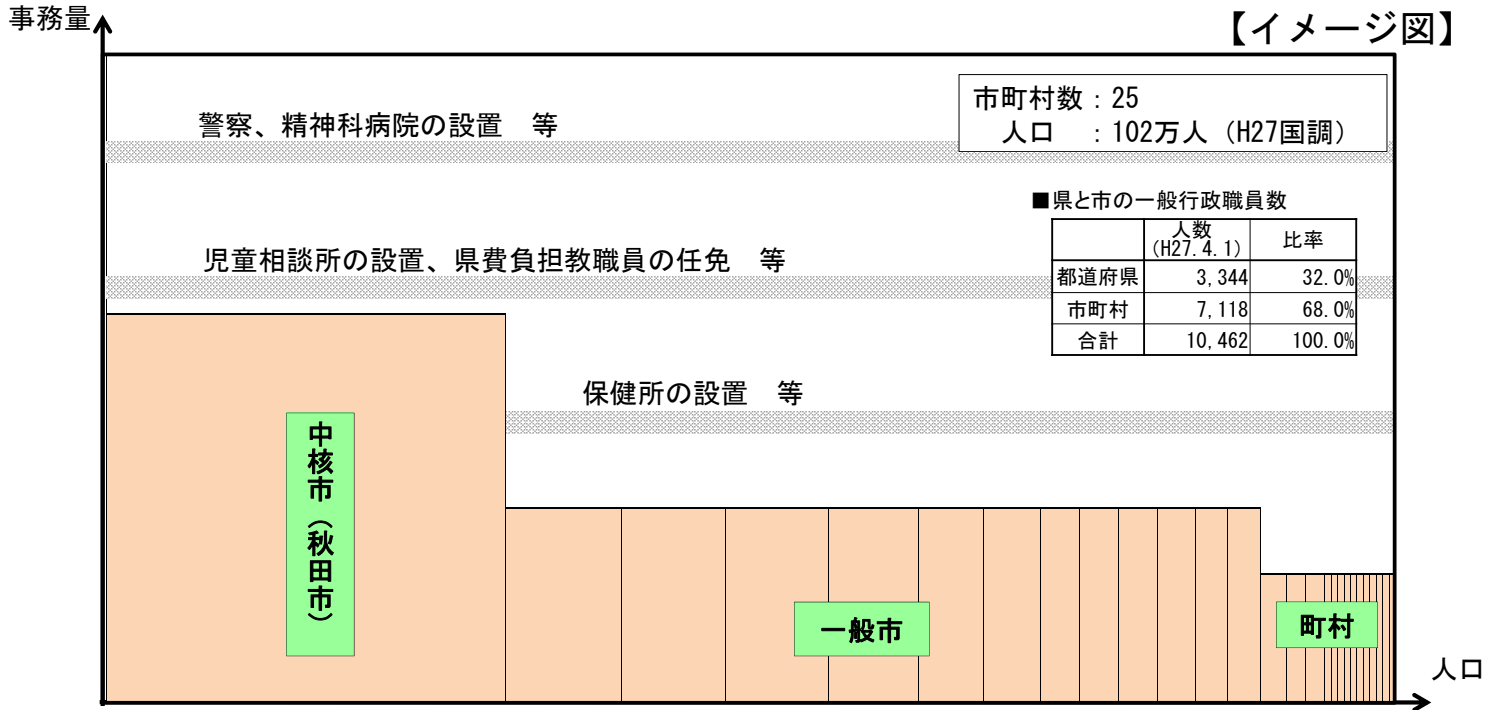
②多くの大都市等を包含する都道府県内の市町村の事務処理の状況（神奈川県）

○ 神奈川県においては、市町村合併の進捗率は低いものの（平成の合併における市町村の減少率10.8%）、指定都市等（指定都市3、中核市1、施行時特例市2）が多く存在するとともに、市町村が処理する事務の領域が大きい。

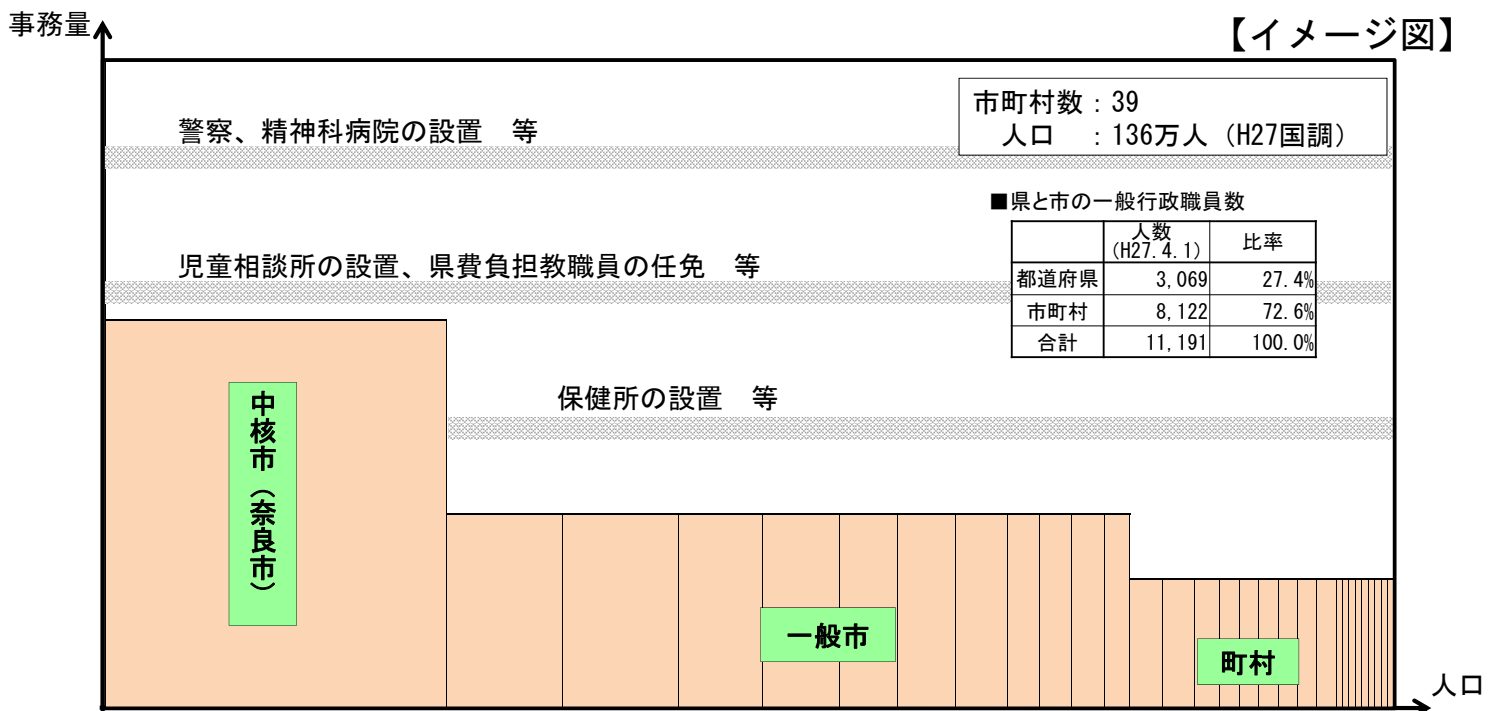


### ③小規模市町村が多く残る都道府県内の市町村の事務処理の状況（秋田県）

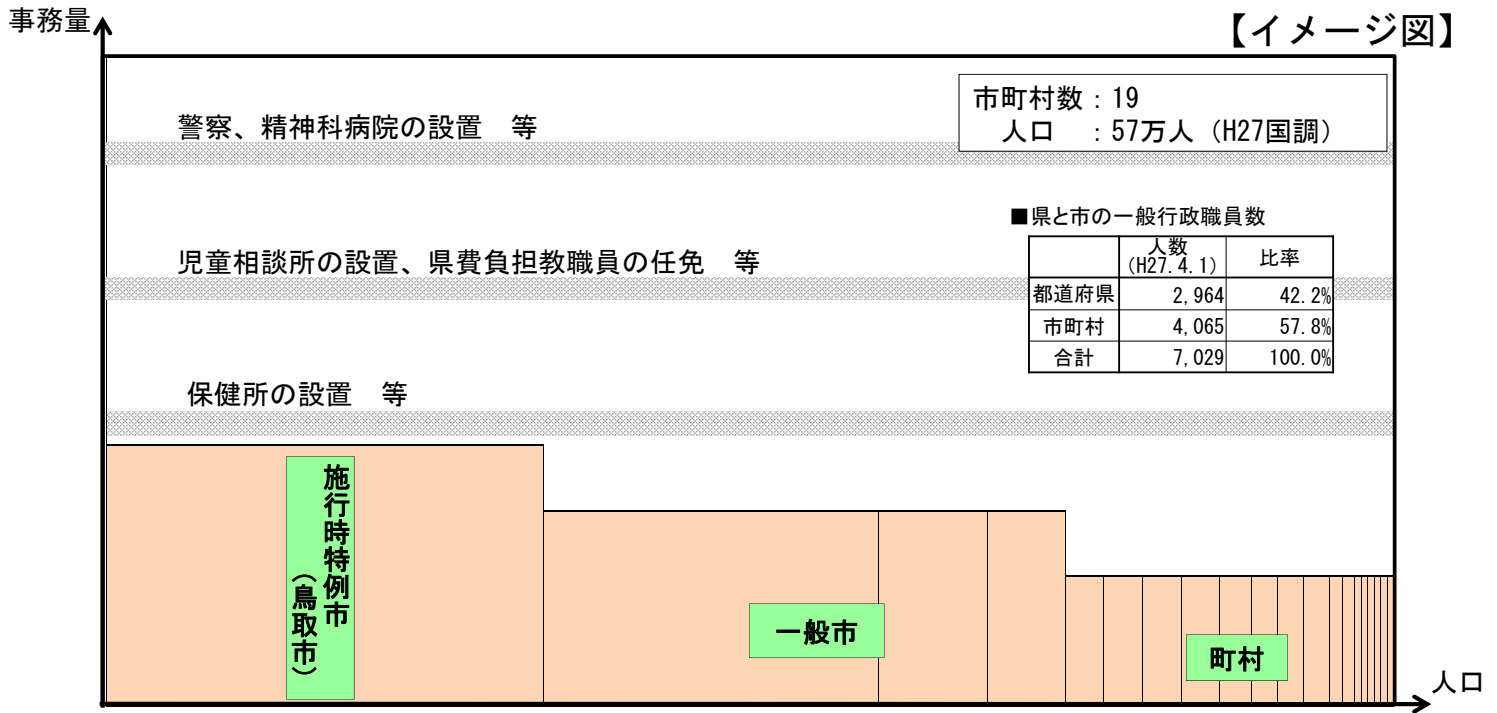
- 秋田県、奈良県、鳥取県、高知県においては、小規模な市町村が多く残っており、市町村が処理する事務の領域が小さい。
- このように、各都道府県における市町村の規模能力については、拡大し不均一化が進んでいる団体と、比較的均質な団体がそれぞれ存在しており、こうした状況に応じて都道府県の果たしうる役割・事務の範囲に差異が生じているのではないか。



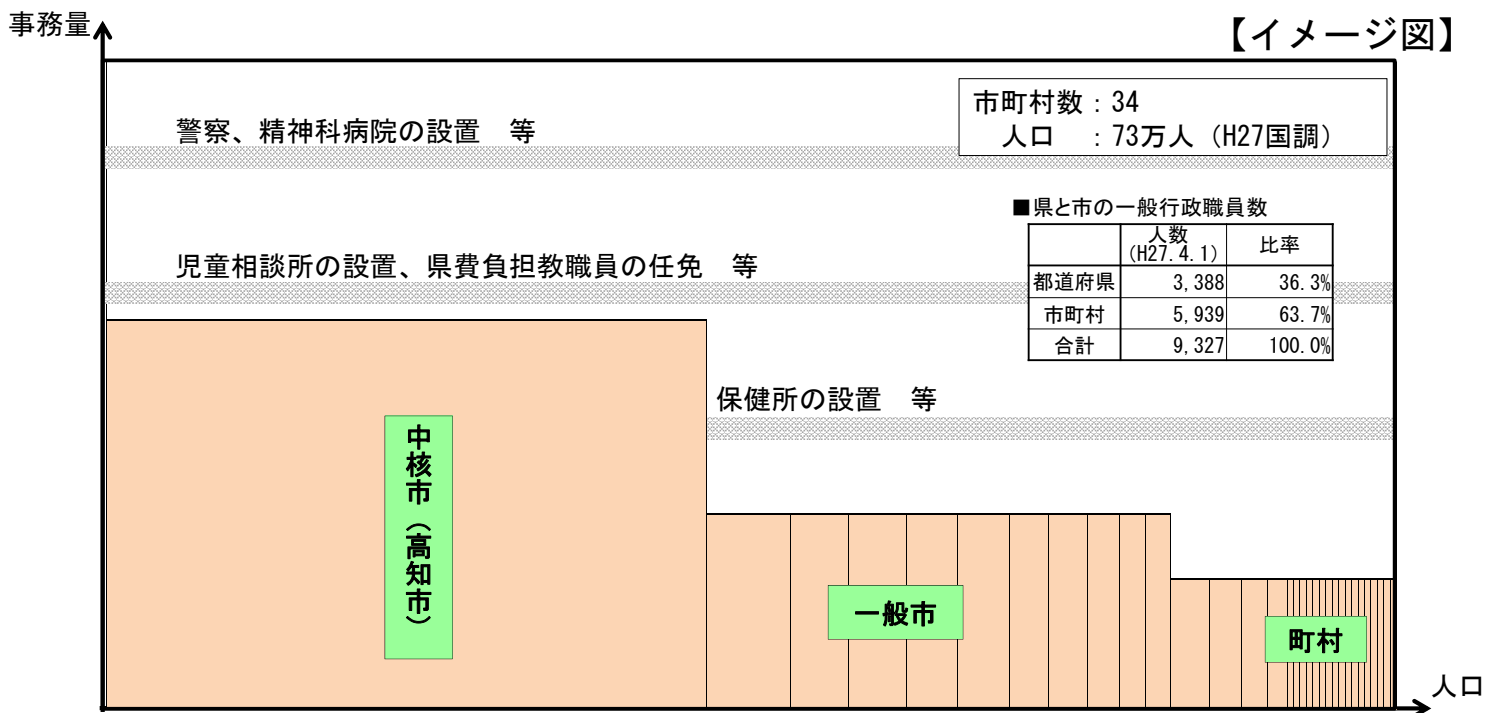
### ③小規模市町村が多く残る都道府県内の市町村の事務処理の状況（奈良県）



### ③小規模市町村が多く残る都道府県内の市町村の事務処理の状況（鳥取県）



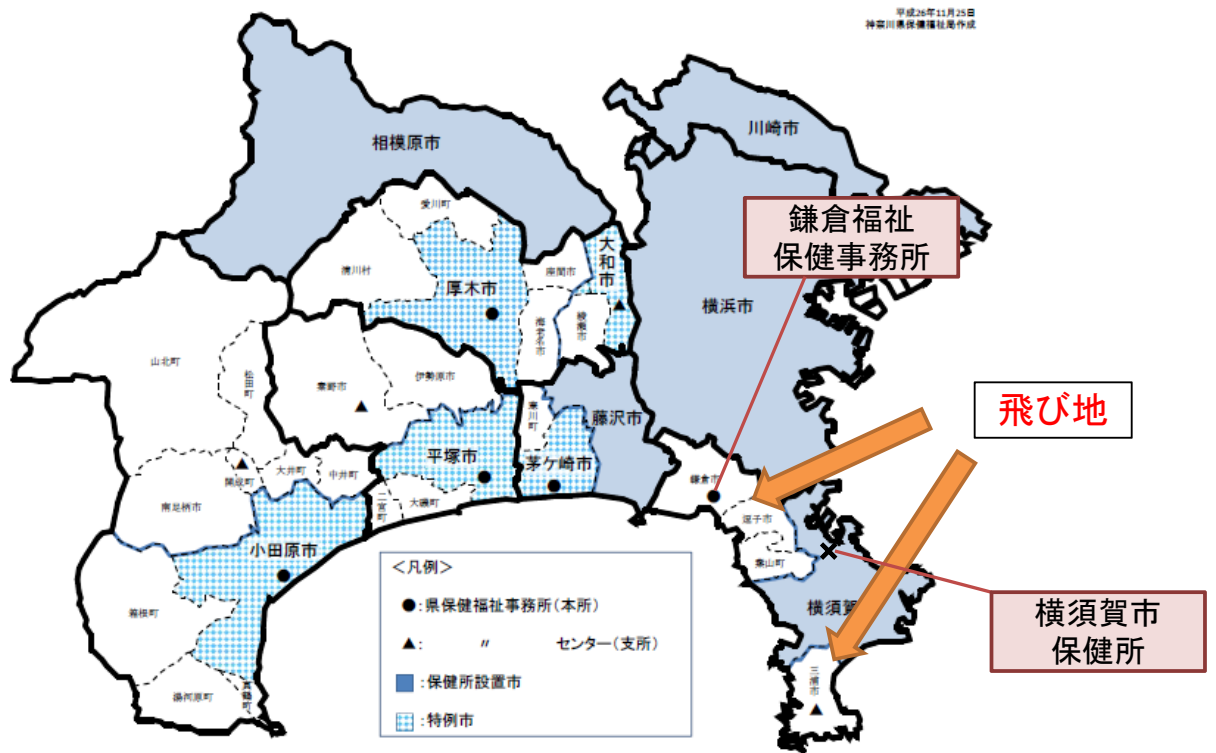
### ③小規模市町村が多く残る都道府県内の市町村の事務処理の状況（高知県）





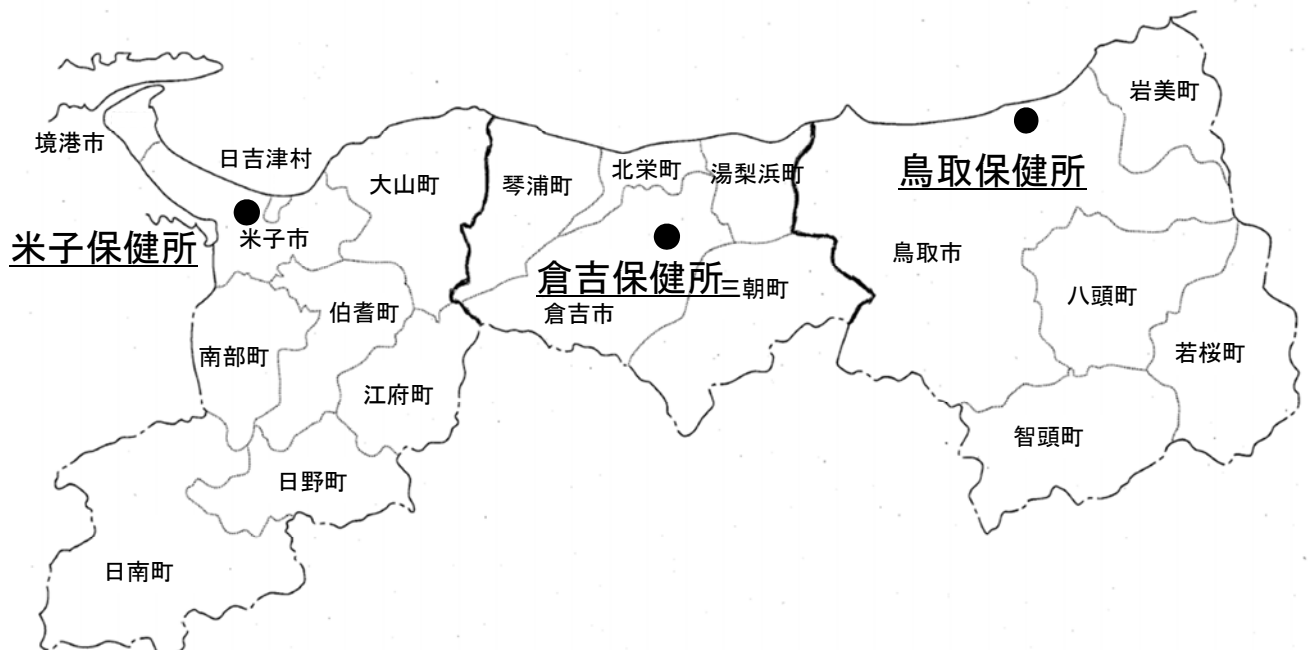
## 神奈川県における保健所の管轄区域

- 神奈川県においては、鎌倉保健福祉事務所の管轄区域内である三浦市が、横須賀市（中核市）の管轄区域により飛び地となっている。



## 鳥取県における保健所の管轄区域

- 鳥取県においては、指定都市、中核市がなく、保健所の管轄区域に飛び地は発生していない。



- 広島県においては、全国トップレベルの市町村合併、県から市町への事務の権限移譲が進展していることから、都道府県による補完に限らず、事務の性質や地理的条件、専門人材の配置状況などに応じた枠組みを検討し、県・市町を通じた行政サービスの最適化を目指している。
- 具体的には、既に市町に権限を移譲した事務で特に専門性が高い事務（社会福祉法人の監査や生活衛生等）については、ノウハウの共有や専門職員の登録制度等の市町間連携の取組を進めつつ、県は外部専門家の斡旋や研修等の支援を行っている。
- また、県と市町に共通する専門性が高い事務（税の徴収、行服法の第三者機関事務等）については、共同実施したり、県が受託するなど、県と市町が連携して取り組んでいる。

## 1 市町間連携の取組

○専門性が特に高い移譲事務を対象。県の支援策と併せ、新たに指定都市・中核市を中心とした市町間連携に着手。

移譲事務	県の取組	中心市による取組	中長期的な可能性
大店法 [全市町で実施]	・実務者研修会の開催 ・有識者会議の効率運用検討	・自らの実施事例を紹介 ・同 左	有識者会議の共同化
社会福祉法人の監査 [19市町（市は法定事務）]	・市町への外部専門家の斡旋 ・監査時に希望市町同行	・監査時に希望市町同行	複数市町による監査業務の共同化
生活衛生 [14市町]	・市町の取組事例の提供 ・市町の立入検査に県が同行	・立入検査時に希望市町同行 ・技術系職員のOB登録制度	県市町共同で専門人材を確保する 仕組みづくり

## 2 県・市町連携の取組

○県・市町に共通する専門性が高い事務を対象に、県と市町による連携の仕組みづくりに取り組むこととしている。

(1) すでに実施中のもの	(2) 今後、新たに検討着手する分野	
○職員研修 ～ひろしま自治人材開発機構の共同設置	物品調達	(例) 県の物品調達電子入札システムの共同利用
○税の共同徴収 ～県職員が市町職員を併任し、個人市町村民税・県民税の徴収を共同実施	水道事業	(例) 県及び市町の水道事業の広域連携
○行服法の第三者機関事務 ～18市町・10一部事務組合の事務を県が受託	医療介護	(例) 地域医療データ等について市町との共有
	社会資本	(例) 工事積算・現場監督指導など専門業務の支援

○ 秋田県、奈良県、鳥取県及び高知県においては、自らのノウハウやリソースを大幅に投入して市町村の事務に広範に関与する取組を行っている。県と市町村の役割分担を前提とした「補完」の域を超えて、都道府県と市町村の相対化・一体化を指向しているように見られる例もある。

## 秋田県(県と市町村の機能合体)

### 県と市町村の機能合体の進捗状況

住民サービスの向上、業務の効率化、行政コストの縮減等を図るため、県、市町村が行う同様または類似の事務事業等について、双方が一体化または共同して行う「機能合体」の取組を平成22年度から推進

1 分野別の機能合体の取組	
① 観光振興	観光光景の書き上げや協議会等による広域観光の検討、認知度向上の取組など、効果的・効率的な事業実施を推進
② 消費生活相談	県生活センター北部消費生活相談室(大館市)及び南部消費生活相談室(横手市)を設置し、県及び市町村の相談窓口体制を強化するとともに、県・市町村の担当官・相談員が一緒に相談業務を行うことを通じた実践研修を実施
③ 職員研修	県・市長会・町村会の3者で研修実施の基本協定を締結 県・市町村の職員等で構成する協議会において研修カリキュラムの見直しを行い、合同研修の対応講座を拡大するとともに、地区別の講座も開催
④ 地方税徴収対策	県と市町村による「秋田県地方税滞納整理機構」を運営 市町村からの引き継ぎ事業について、滞納処分(差押)を執行するなど、滞納整理を促進
⑤ 生活排水処理の広域共同化	○農業集排水等を流下下水道に接続(農集(9地区)、し原処理場(1箇所)) ○平成32年度稼働予定の奥北地区6市町1組合の広域汚泥処理施設の基本設計を実施 ○平成32年度を目標に、秋田市公共下水道(八幡地区)と流下下水道を統合
⑥ 道路・橋梁の維持管理	○市町村の道路・橋梁施設点検業務を一括発注する仕組みを整備 ○県と市町村の交通計画等の策定 ○市町村道において高管理道路と同等の管理レベルを確保するため、県と市町村との間で道路ネットワークの協働に関する協定を締結し、パトロールの一体化等を実施
⑦ 秋田内陸活性化本部	○県、市町村、仙北市による内陸部の利用促進及び沿線地域の活性化のための機能合体機構(北秋田市庁舎)を設置 ○利用促進活動の一環として新たに住民参画会議を実施
⑧ 電子入札システムの共同利用	県・市町村双方のコスト削減のため、県の電子入札システムを市町村が共同利用(大仙市、由利本荘市、男鹿市、鹿角市)
⑨ 災害対応力の強化	○県・市町村等で構成するワーキンググループをテーマごとに設置し、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」等を作成。 ○県及び市町村の防災担当職員を対象に、災害対応業務研修を実施
⑩ 公営住宅管理の効率化等	○市町村の活用も想定した公営住宅管理システムを構築し平成26年10月から運用開始 ○大館市、横手市との間で、市営住宅と県営住宅の手続き等受取窓口の相互利用等を実施 ○県営住宅と市との間で、指定管理者制度の活用等事務の効率化について協議
⑪ 公共施設の共同設置等	○県議会及び秋田市文化会館に代わる新たな文化施設に関する基本計画を策定 ○セリオン及びセリオンプラザ(秋田市施設)とセリオンシスター、イベント広場等(施設)を同一指定管理者により一体的に管理 ○「県・市町村公共施設等総合管理計画推進協議会」を設置
⑫ 公営企業会計適用作業の共同実施	公営企業会計の適用に向け、下水道の固定資産評価等について、県・市町村の共同発注を検討
⑬ 行政不服審査法に係る第三者機関の運営	行政不服審査法に基づき設置する「第三者機関」の運営について、市町村が主に事務委託できる仕組みを構築

2 各地域における機能合体の取組	
(1) 各地域における主な取組	各地域振興局と管内市町村が共同で各種取組を推進するとともに、引き続き、機能合体の拡充に向けて検討を進めている。 ①観光分野・・・地域の魅力向上と広域観光等の推進 ②商工分野・・・企業への共同訪問、支援等 ③農林分野・・・複合目的生産拡大、ブランド農業の推進等 ④建設分野・・・道路パトロール、交換業務の実施等 ⑤福祉関係分野・・・普及啓発事業、不妊治療対策業務の共同実施等
(2) 地域振興局と市町村とのワンフロア化の推進	① 平野地域振興局 平野地域振興局と横手市が、同一フロアで業務を行うほか、事務移管、職員派遣・相互兼任、類似事業等の連携実施など、分野毎に機能合体を推進 ○観光・物産分野・・・横手市施設にワンフロア化し、事業を一元的に実施 ○商工・農林・建設分野・・・平野地域振興局内にワンフロア化し、事業を一元的に実施 ② 仙北地域振興局 大仙市の建築確認等業務を仙北地域振興局内でワンフロアで実施

3 平成28年度の取組	
1 下水道事業の広域連携	広域的な連携による下水道管理の効率化を推進するため、県・市町村等で構成する 下水道法に基づく協議会の設置を検討
2 情報セキュリティクラウドの共同運営	県及び市町村のインターネットへの通信を集中的に、一元的に監視する「秋田県情報セキュリティクラウド」の共同運営について検討

## 奈良県(奈良モデル)

### 連携自治体

・奈良県 ・県内全市町村(39市町村)

### 背景

- ・平成20年10月、県と市町村の連携による効率的な行政運営の検討を開始。
- ・平成21年4月、知事と市町村長が一堂に会して意見交換を行う「奈良県・市町村長サミット」を開始。以後、年6回程度実施。

### これまでに成果のあった主な取組

①市町村の合意のあった県が委託を受けて代行

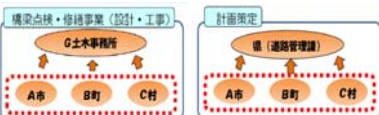


#### ★道路施設

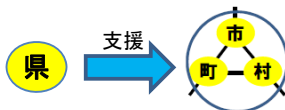
##### 維持管理業務の支援

職員派遣

- ・市町村の技術職員の減少(12町村の土木技術職員が0人)を受け、県から技術支援を実施。
- ・まず点検を実施し(15/39市町村が県に委託)、全市町村の橋梁長寿命化修繕計画の策定が完了(32/39市町村が県に委託)。



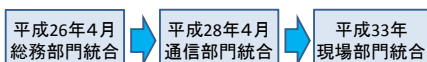
②市町村間の広域連携を県が支援



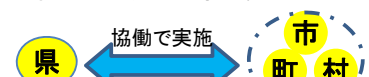
#### ★消防の広域化

一部事務組合

- ・広域化推進計画の策定等において県が強いリーダーシップを発揮し、人的支援、財政措置も実施。
- ・11消防本部(39市町村のうち37市町村)が1つの消防組合に統合。
- ・組織は、総務部門→通信部門→現場部門と段階的に統合予定。



③県と市町村が協働で事業実施



#### ★過疎地域における

##### 広域医療体制の整備

一部事務組合

- ・12市町村と県が構成員となり、3つの公立病院を、救急医療を中心に担う病院(平成28年4月開院予定)と、療養期を中心に担う2つの病院に再編整備。
- ・9つのへき地診療所と連携し、地域医療サービスの充実も図る。



### ※「奈良モデル」とは

奈良県と市町村が連携して行政の効率化や地域の活力の維持・向上を図っていく、奈良県という地域にとって最適な地方行政の仕組みを目指す取組。



## 鳥取県(連携協約を活用した取組)

### 連携自治体

・鳥取県 ・日南町・日野町・江府町

### 背景

- ・平成22年7月、日野地区連携・共同協議会を立ち上げ。以後、消費者行政、障害者雇用等の分野で事務の連携・共同処理を実施。
- ・協議会の運営に機動性・柔軟性を欠く面があったため、平成27年6月30日に協議会を廃止し、同年7月1日、**県と日野郡3町で地方自治法に基づく連携協約を締結。**



### 事業内容

#### ★発達相談支援(母子保健)

連携協約

- ・個別相談業務、集団教室、保護者交流会、発達支援関係者等を共同開催。市町村業務についても県が事業運営の調整を行うなど、3町と共同して事業を実施。県は、合同相談会への医師・保健師の派遣等に積極的に関わるなど、専門性確保の観点からの支援も実施。

#### ★道路の除雪・維持管理

連携協約

- ・県が直営で実施していた3町内の県道の道路維持管理・除雪の一部を町に業務委託。これにより、除雪等の対応を県道・町道の分け隔てなく、速やかで効率的に対応可能とした。

#### ★消費者相談・消費者啓発

連携協約

- ・県、市町村が同一のNPO法人へ消費者相談業務の一部を委託。全県的にいけば共同実施のような形で業務を実施。日野郡3町間では各役場で年24回の専門相談が行われているが、3町間で開催日を調整することで、自庁舎で相談業務が行えない場合も、3町間で電話転送や相談員が待機している他町の窓口を案内するなど連携して住民への対応を実施。

#### ★鳥獣被害対策

連携協約

- ・圏域全体で被害対策を行う実施体を組織し、人材の確保育成を実施。さらに、農産物の被害対策を超えた地域の活性化や生活環境を含めた山間集落の総合的な支援対策へと取組みの拡充を進めている。



## 高知県(地域支援企画員制度)

### 地域支援企画員制度は、平成15年度からスタート!

ねらい

市町村と連携しながら、実際に地域に入り、住民の皆様と同じ目線で考え、地域とともに活動することを基本にして、それぞれの地域の実情やニーズに応じた支援を行うことによって、地域の自立や活性化を目指す。

#### (官民協働による地域づくり)

福祉や農業といった分野ごとに設置された県の出先機関に属さない職員が、市町村役場など、実際に地域に駐在し、それぞれの職員の視点で自主的に活動を行う制度。

(平成15年度)  
スタート・・・7名(地域の元気応援団長)

(平成16年度)  
体制強化・・・7名→50名体制

(平成17年度～)  
再強化・・・50名→60名体制

役割

- ・住民が主体となって取り組む地域づくり活動へのアドバイス
- ・先進事例の紹介、支援制度の情報提供や地域の取組等の対外的な情報発信
- ・地域におけるコーディネート(人と人をつなぐ)活動の展開

#### 地域の元気づくりへの支援

- ・グリーンツーリズムの体験メニューづくりや運営の仕組みづくりなどの取り組みへの応援
- ・地域資源を活かした商品開発、販売、地産地消などへの応援
- ・住民グループの活動などのまちづくりへの応援
- ・商店街の振興など、街の活性化

#### (具体的な活動)

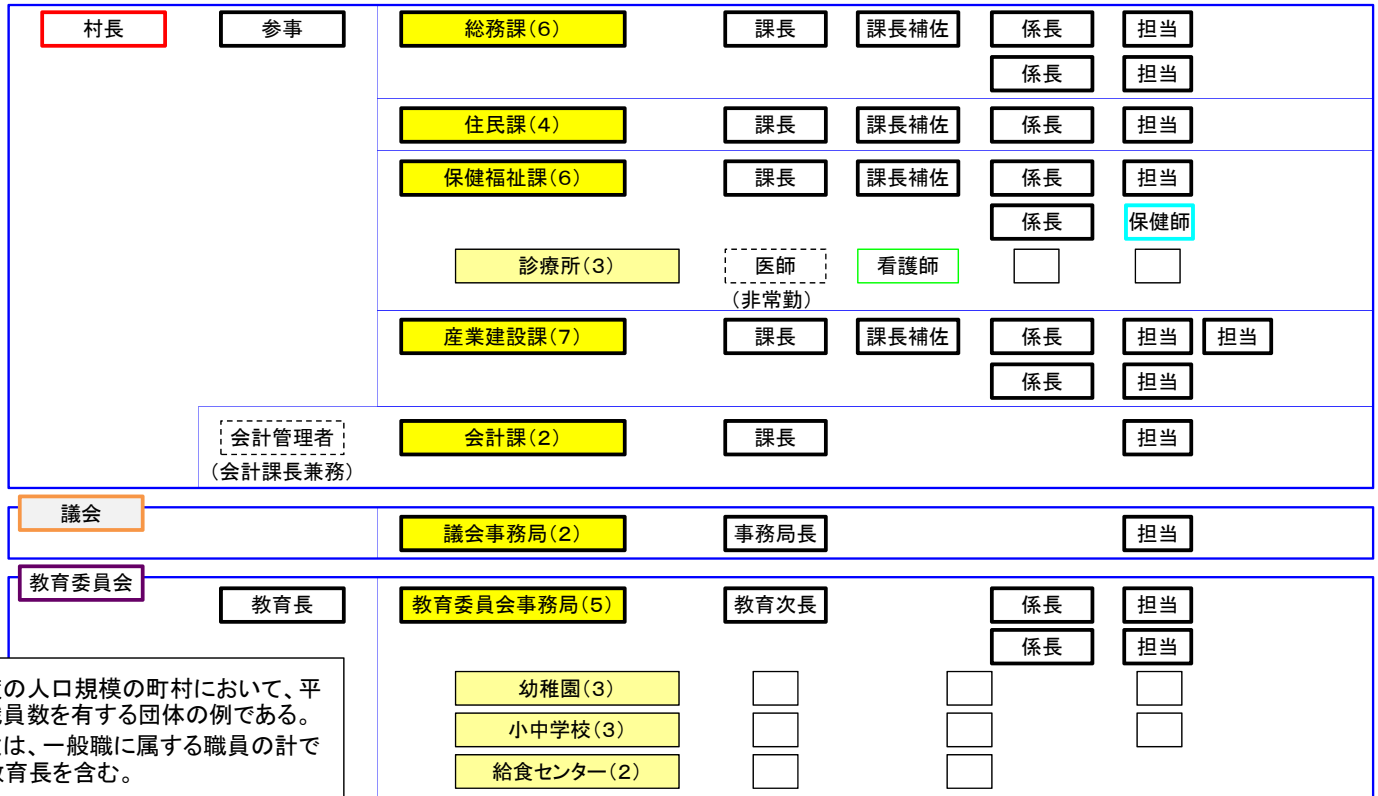
#### 地域の支え合いの仕組みづくりへの支援

- ・自主防災の組織化、防災マップづくり、勉強会等の活動の応援
- ・集落で住民が楽しく集える場づくり
- ・高齢者、子育て支援など、地域で、助け合い、支え合う活動への応援

# 小規模市町村における事務処理体制の現状

○ 小規模市町村の事務処理体制の現状をみると、職員が兼務を行ったり、外部資源を活用すること等により、何とか対応しているのが実態ではないか。

## ■ A村の事務処理体制の状況（人口規模：約千人 職員数：45人）



## (A村の事務分掌)

課名	職員数	事務数	(係・グループ)	業務内容 (共同処理・民間委託の状況)	主担当者
<b>総務課</b>	6		財政グループ	基金管理運営	①②
課長	①	12	②	寄付採納	①②
課長補佐	②	17	⑤	予算編成	②
係長	③	8	総務グループ	執行管理	②
係長	④	5	③	財政計画	②
主事	⑤	6	④	村債及び一時借入金	②
主事補	⑥	10	⑤	セキュリティポリシー	②
			⑥	地方交付税	⑤
			企画グループ	財政関係調査報告	⑤
			④	ふるさと納税(定額給付含む)	⑤
			⑥	電子計算 (システム維持:一部民間委託)	⑤
				情報通信	⑤
				町村会	①②
				渉外	①②
				公印管理	①②
				儀式及び表彰	①②
				職員の任命	①②
				服務 (公平委員会:委託)	①②
				財産管理	①②
				区長会	①②
				監査委員	①②
				行政相談員	①②
				給与 (退職手当:一組)	③
				共済組合 (公務災害:一組)	③
				職員研修 (職員研修:一組)	③
				栄典関係	③
				情報公開(個人情報保護含)	③
				法令の審査及び公布	③
				文書管理	③
				領票	③
				選挙	④
				消防・防災 (消防:一組)	⑤
				庁舎管理 (清掃:一部民間委託)	⑥
				公用車両管理	⑥
				文書收受	⑥
				観光及び宣伝(財団事務局応援・各施設) (観光施設管理,民間委託)	④
				商工業振興	④
				地域振興	④
				過疎計画策定	④
				交通	⑥
				防犯(地域安全)	⑥
				統計調査 (一部民間委託)	⑥
				計量	⑥
				文化・スポーツ施設管理	⑥
				世界遺産	⑥
				物産展	⑥

(注) 共同処理、民間委託を行っている事務は色塗りをしている。

住民課	職員数	事務数	住民グループ	業務内容	主担当者
課長	①	15	②	村人権・同和問題協議会事務局長	①
課長補佐	②	19	③	県市町村・郡協議会会計事務	①
係長	③	18	④	〇〇地区税務協議会(地方税部会含む)	①
主事	④	16	税務グループ	租税教育推進協議会	①
			①	予算	①
			②	条例改正(税関係)	①
			③	普通交付税(収入)	①
			④	人権擁護	①
				更正保護	①
				COKAS-R/AD(住民情報システム)関連	②
				予算(住民関係)	②
				条例改正(住民関係)	②
				戸籍	②
				住基	②
				印鑑登録	②
				外国人登録	②
				葬祭時手続事務	②③④
				戸籍住民事務連絡会	②
				戸籍住基等回答事務	②
				窓口業務(ごみ袋販売含む)	②③④
				労働行政	③
				消費者行政	③
				行路病死	③
				女性政策	④
				文書受付事務	④
				ゴミ袋在庫管理	④
				村人権・同和問題「啓発連絡」事務局局長補佐	②
				村民集会	②③④
				人権擁護委員、保護司	②
				ヒューマンフェスティバル	②③④
				村人権・同和問題「啓発連絡」事務局	③
				課税徴収全般	②
				固定資産管理(国土調査関連、土地家屋管理情報管理)	②
				軽自動車税	②
				予算(税)	②③
				固定資産税	③
				消費税全般(地方消費税、特会申告)	③
				諸税及び交付金の管理	③
				村部税務研究会	③
				県村民税、税申告	④
				法人税	④
				国民健康保険税・介護保険料・後期高齢者医療料徴収	④
				使用料徴収(水道、下水道、住宅)	④
				税照会の回答事務	④
				窓口業務	①③④
				滞納整理全般	①
				滞納処分(捜索、差押、インターネット公売、換価等)	①③④
				滞納金管理	③
				地方税徴収対策会議	①
				納税文書(電話催告、訪問催告、面談、分納計画等)	①③④
				財産調査	①③④

<b>保健福祉課</b>	課長	6	福祉グループ	直営診療所	①
	課長補佐	10	②	社会福祉協議会	①
	係長	2	地域包括グループ	歯科診療所	①
	係長	6	③	〇〇地区病院群輪番制	①
	主事補	4	⑤	国民年金	①
	保健師	11	⑥	散傷患者	①
		4	ほけんグループ	遺族会	①
		④		追悼式	①
		⑤		手をつなぐ会	①
		⑥		いのちの電話	①
				民生児童委員会協議会	②
				善意銀行	②
				母子(父子)寡婦福祉	②
				保育関係	②
				少子化対策	②
				児童手当	②
				児童扶養手当	②
				特別児童扶養手当	②
				児童養育手当	②
				生活保護	②
			地域包括	③	
			介護保険事業	③	
			老人福祉	⑤	
			障害者福祉	⑤	
			精神保健福祉	⑤	
			更正医療福祉	⑤	
			地域包括支援事業	⑥	
			母子保健事業	⑥	
			健康づくり事業	⑥	
			結核・感染症・予防接種	⑥	
			その他の疾病対策	⑥	
			老人保健事業(保健事業)	⑥	
			国民健康保険事業(保健事業)	⑥	
			歯科保健	⑥	
			へき地巡回診療	⑥	
			おもちゃ図書館	⑥	
			食生活改善推進協議会	⑥	
			献血	④	
			国民健康保険事業(医療給付業務)	④	
			後期高齢者医療	④	
			老人保健事業(医療給付業務)	④	
			福祉医療	④	
			日雇労働保険	④	
<b>診療所</b>	4			国民健康保険の被保険者の診療	①②③④
所長(医師)	①	2		上記以外の患者の診療	①②③④
事務長(看護士)	②	2			
事務長補佐(事務)	③	2			
主事(事務)	④	2			

<b>産業建設課</b>	課長	7	土木グループ	文書受付事務	⑦
	課長補佐	①	①	設計管理全般	①
	係長	6	②	現場管理	②
	係長	12	③	村営住宅全般	②
	係長	3	④	住宅耐震事業全般	②
	主事	6	⑤	土木一般事務	④
	主事	3	⑦	村営住宅に係る事務	③
	主事	6	産業グループ	住宅耐震事業事務	③
			①	公営住宅事務	③
			③	入札及び契約事務	③
			④	土木全般(設計積算・現場監督)	⑤
			⑤	急傾斜対策事業	⑤
			⑥	河川、道路占用	⑦
			⑦	指名願い受付	⑦
			環境衛生グループ	設計管理全般	①
			②	原木市	①
			③	林業全般	④
			⑤	内水面対策事務	③
			⑦	牧場全般	③
			地籍グループ	冷凍冷蔵庫管理	③
		②	農業全般	⑥	
		④	猟友会関係	⑥	
		⑥	設計積算事務	⑤	
		⑦	現場管理	⑤	
			林道維持管理	⑤	
			林業一般事務	⑦	
			環境衛生全般	②	
			ゴミ収集	②	
			上下水道一般事務	③	
			水道施設、浄化槽維持管理	③	
			検計業務	③	
			水質検査	③	
			河川愛護	③	
			浄化槽設置設計事務	⑤	
			環境衛生一般事務(上下水除く)	⑦	
			地籍調査に関する所有者、相続人調査事務	②	
			地籍調査全般	④	
			土地に関すること	⑥	
			登記事務全般	⑦	
<b>会計課</b>	2			公金の出納及び保管	①②
課長	①	4		現金及び物品の出納	①②
主事補	②	4		村の歳入歳出決算	①②
				給与事務	①②
<b>議会事務局</b>	2			議会の運営	①②
事務局長	①	3		広報	①②
書記	②	3		村長車運転業務	①②

<b>教育委員会</b>	教育次長	5		教育委員会の会議に関すること。	①
	係長	②	20	学校(園)、社会教育施設、社会体育施設の設置・廃止に関すること。	①
	係長	③	16	教育財産全般の管理に関すること。	①
	業務員	④	30	教育委員会所属の村費教職員給与に関すること。	①
	業務員	⑤	2	英語指導助手(ET)の招致事業実施に関すること。	①
				教頭会に関すること。	①
				公印の保守に関すること。	①
				文化財の保存及び活用に関すること。	①
				村史増補の編集に関すること。	①
				情報公開に関すること。	①
				教育委員会規則等の制定改廃に関すること。	①
				教育委員会の歳入歳出予算及び決算に関すること。	①
				教育委員会所属の村費教職員給与に関すること。	①
				学校(園)の施設、設備の管理及び整備に関すること。	①
				県へき地文化産奨励事業との連携に関すること。	①
				県、市町村教育委員会事務局との連携に関すること。	①
				その他の他の係の所管に属しない事務に関すること。	①
				通学バスに関すること。	①
				学校給食に関すること。(食育に関すること。)	①
				臨時職員に関すること。	①
				公用車に関すること。	②
				成人式に関すること。	②
				社会教育委員会等の会議に関すること。	②
				生涯学習に関する情報の収集及び提供に関すること。	②
				文化祭に関すること。	②
				人権教育の推進計画の立案と実施に関すること。	②
				人権教育の研修に関すること。	②
				同和教育推進協議会事務局に関すること。	②
				その他人権教育に関すること。	②
				社会体育施設設備の管理・整備に関すること。	②
				社会体育に関すること。	②
				体育指導委員に関すること。	②
				体育協会事務局に関すること。	②
				その他保健体育に関すること。	②
				放課後子ども事業に関すること。	②
				各学校(園)耐震診断・補強等に関すること。	②
				叙位、叙勲に関すること。	③
				国、県補助金等の事務に関すること。	③
				学級編制の申請に関すること。	③
				就学指導委員会に関すること。	③
				就学奨励金及び通学費補助金に関すること。	③
				要・準要保護児童生徒に関すること。	③
				教育委員会予算の会計事務に関すること。	③
				文書事務及び電算事務に関すること。	③
				施設台帳に関すること。	③
				教育に関する調査統計及び広報に関すること。	③
				教育委員会関係の旅費・報酬に関すること。	③
				教職員の履歴書に関すること。	③
				公立学校共済組合に関すること。	③
				図書及び資料に関すること。(リクエストサービスを含む。)	③

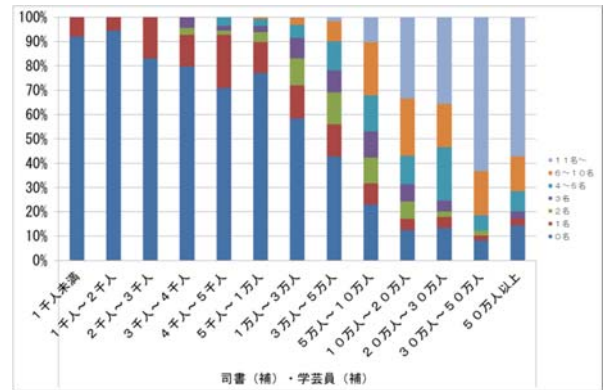
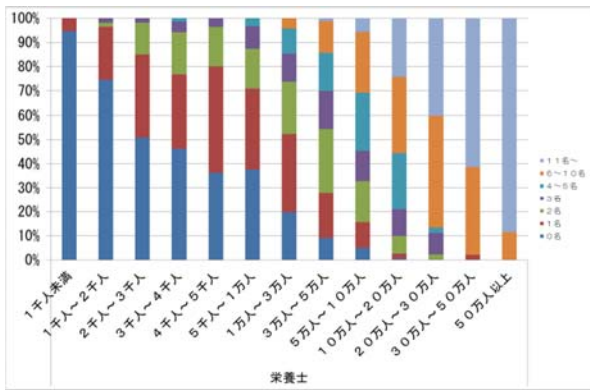
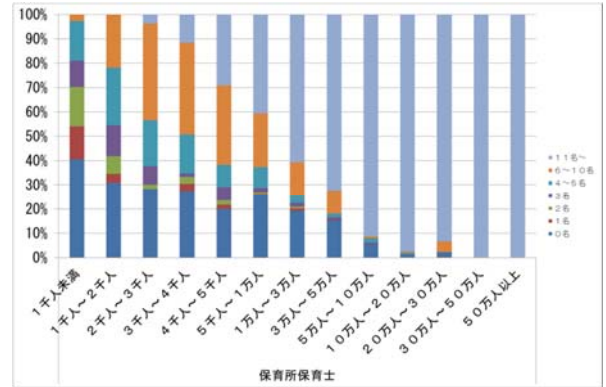
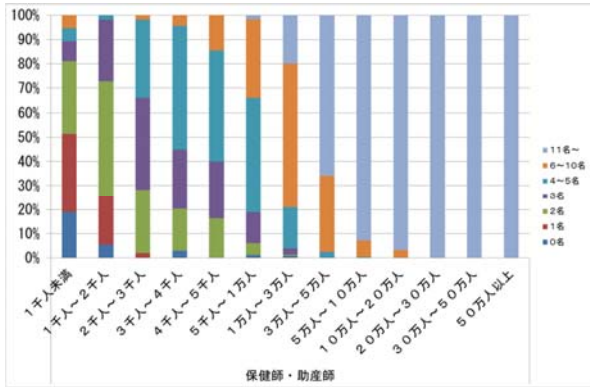
				学童児童・生徒の数学、入学及び転学に関すること。	③
				教育課程、教科用図書及び教材に関すること。	③
				長期休業中の指導計画に関すること。	③
				教職員の研修に関すること。	③
				公民館その他社会教育施設設備の管理・整備に関すること。	③
				各種社会教育講座、教室の企画及び実施に関すること。	③
				家庭教育に関すること。	③
				社会教育関係団体に関すること。	③
				幼児、児童、生徒及び教職員の健康診断に関すること。	③
				学校保健に関すること。	③
				学校安全に関すること。	③
				日本体育・学校健康センターの事務に関すること。	③
				学校(園)の環境衛生に関すること。	③
				教職員の健康管理に関すること。	③
				特別支援教育委員会等に関すること。	③
				スクールバス運行及び運行に関する連絡調整	⑤
				学校給食配送	⑤
				給食調理業務	④
				公民館管理	④
				中学校音楽科授業に関すること。	③

## (A村の事務処理体制の特徴)

副村長	特別職としての副村長が置かれておらず、一般職の参事が事実上の副村長の役割を担っている。
会計管理者	会計課長が会計管理者を兼務している。
総務課	総務課が選挙管理委員会事務局を兼ねている。 総務課が監査委員事務局を兼ねている。 総務課が固定資産評価審査委員会事務局を兼ねている。
住民課	戸籍・住民基本台帳・課税徴収といった法定の基本的な事務を、一般的には担当者を指揮監督する立場にある課長補佐が主担当として自ら処理している。
保健福祉課	母子・成人・高齢者保健、介護予防・健康づくりなど、相談・健診・家庭訪問などを通じて住民への直接対応サービスを提供する専門職である「保健師」が1人しか配置されていない。最近の特定健康診査の開始・障害者の自立支援・児童虐待やDVへの対応・介護予防事業の開始などへの対応が必要となっているところ。
産業建設課	市町村道・上下水道の整備・維持補修等の工事発注・監督などの事務に従事する専門職員(土木技師)が配置されていない。 公民館、保育園、小中学校等の公共施設の建替等の設計や工事発注・監督などの事務に従事する専門職員(建築技師)が配置されていない。 ほ場整備・灌漑排水・農林道整備等の工事発注・監督などの事務に従事する専門職員(農林水産技師)が配置されていない。 産業建設課が農業委員会事務局を兼ねている。

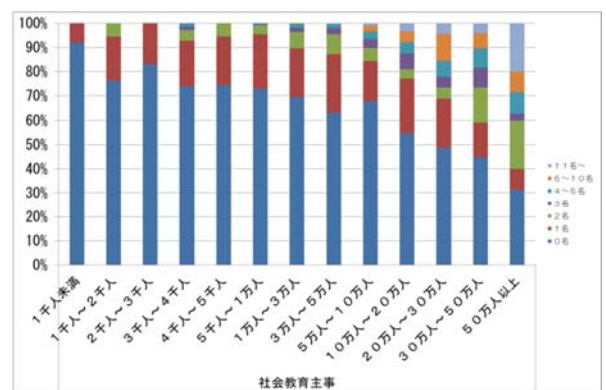
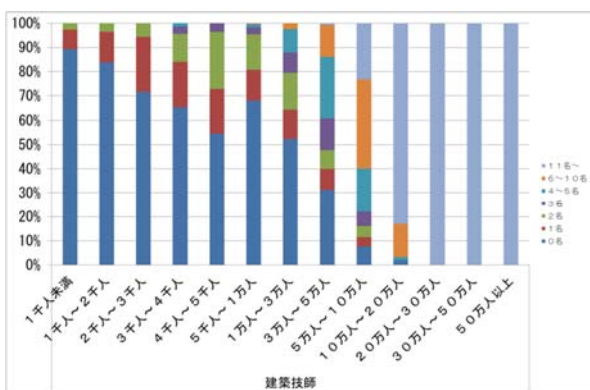
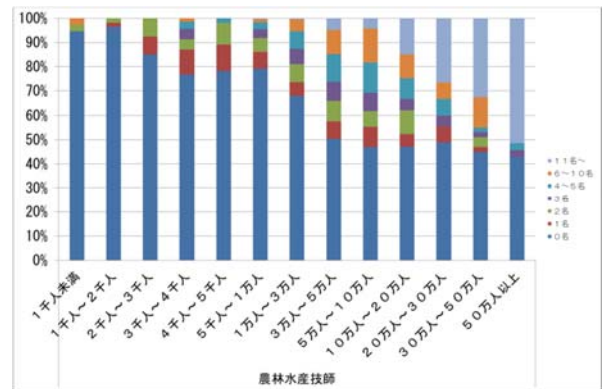
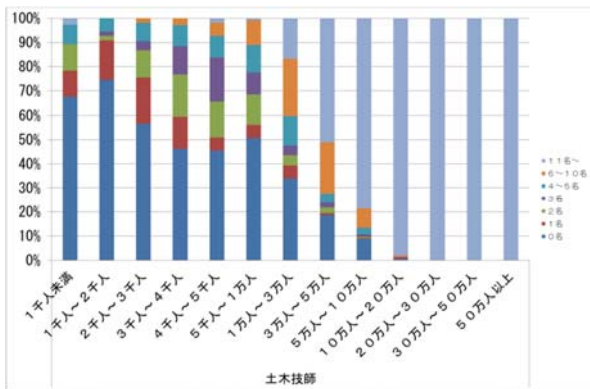
## 人口規模別の専門職員の配置状況①

○ 各施策分野に共通して、小規模市町村においては、専門職員が配置されない又は仮に配置されたとしても少人数の専門職員しか配置されていない状況が伺える。



出典：平成27年地方公共団体定員管理調査結果

## 人口規模別の専門職員の配置状況②



出典：平成27年地方公共団体定員管理調査結果



# 人口規模別の市町村の組織構成

○ 傾向として、人口8千人程度を境に税務、住民、保健福祉、産業振興や土木の担当が設置される傾向がみられる。また、人口3千人程度を超えると、担当から係制、課制に移行する傾向が見られる。総務、企画、財政については、人口8千人程度を越えると、いずれかの2つで1つの課とする場合が多い。（補足：人口規模1万人を超える場合において、産業振興と土木が係となっている場合は、この他に都市計画の担当課を置いている事例が多い。）

人口規模	関係課数	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	課	総務	企画	財政	税務	住民	保健福祉	産業振興	土木
200	1	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当
900	3	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当
1,200	4	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当
1,500	3	係	係	係	係	係	係	係	係
1,700	3	係	担当	担当	係	係	係	係	係
2,400	4	担当	担当	担当	係	係	課	係	係
2,600	4	担当	担当	担当	課	担当	担当	担当	担当
3,300	3	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当
3,400	6	係	係	係	課	課	課	係	係
3,400	5	係	係	係	係	係	係	課	課
3,500	3	係	係	係	係	係	係	係	係
3,700	6	係	係	係	課	係	課	課	課
4,800	5	係	係	係	係	係	係	課	課
5,200	3	係	係	係	係	係	係	係	係
5,500	3	係	係	係	係	係	係	係	係
5,500	6	係	課	係	係	係	課	課	課
6,300	4	係	課	係	係	係	係	係	係
6,400	6	係	係	係	課	課	課	課	課
7,100	3	係	担当	担当	係	係	係	係	係
7,800	4	係	担当	担当	係	課	課	係	係
7,900	5	課	担当	担当	課	係	係	係	係
8,300	7	担当	課	担当	課	課	課	課	課

人口規模	関係課数	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	課	総務	企画	財政	税務	住民	保健福祉	産業振興	土木
8,600	7	係	課	係	課	課	課	課	課
8,800	5	係	担当	担当	係	係	課	課	課
9,200	7	課	担当	担当	課	課	課	課	課
10,000	8	課	課	課	課	課	課	課	課
13,400	6	係	係	係	課	課	課	課	課
14,400	5	係	担当	担当	課	課	課	係	係
17,300	7	係	課	係	課	課	課	課	課
17,500	7	課	係	係	課	課	課	課	課
19,400	8	課	課	課	課	課	課	課	課
20,100	7	課	課	課	課	課	課	係	係
20,300	6	係	課	係	課	課	課	係	係
20,300	7	課	係	係	課	課	課	課	課
20,500	7	係	課	係	課	課	課	課	課
22,800	6	課	係	係	課	課	課	係	係
23,100	6	課	係	係	課	課	課	係	係
24,400	7	係	課	係	課	課	課	課	課
25,000	6	係	係	係	課	課	課	係	課
26,000	7	係	課	係	課	課	課	課	課
27,100	7	係	係	係	課	課	課	課	課
27,800	7	課	係	係	課	課	課	課	課
30,000	7	課	係	係	課	課	課	課	課
30,300	8	課	課	課	課	課	課	課	課

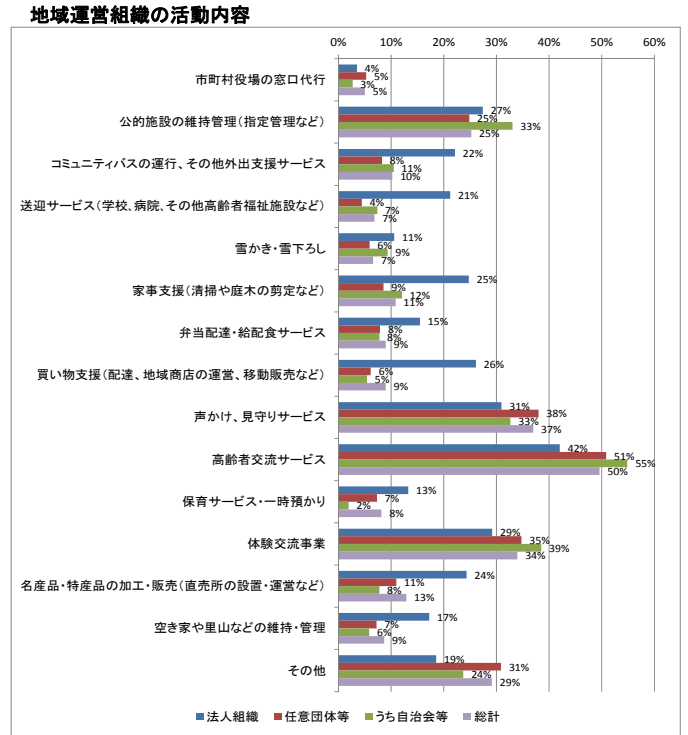
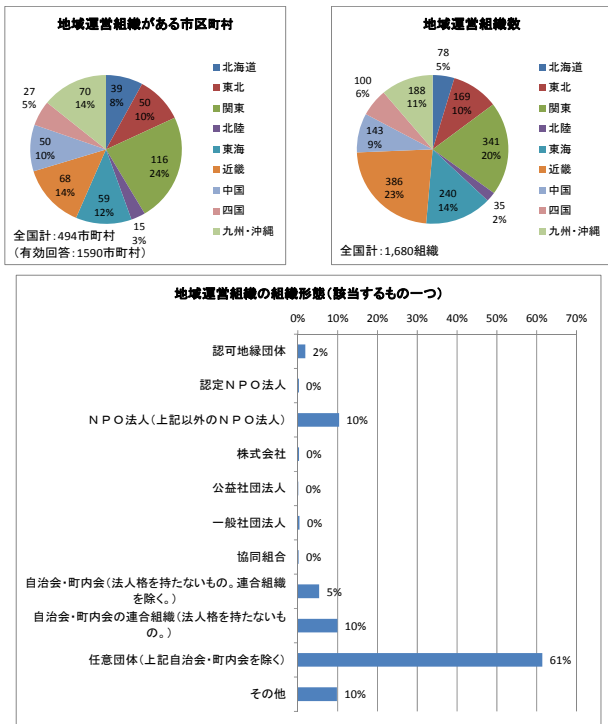
※注意事項※

- ・小規模の市町村を抽出し、ネット上に公開されている行政組織規則や組織情報により、組織、事務分掌を確認し整理した。
- ・分類は課名ではなく、事務内容で判断している。

# NPOや地域運営組織等との協働の状況

○ 住民生活に影響がある様々な施策分野において、NPOや地域運営組織等が公共サービスを担っている。

地域運営組織：地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織



※平成27年9月 総務省調査（全市区町村対象 1,590市区町村回答）

## 民間委託（事務事業）の実施状況（委託実施団体の比率）

○ 定型的な業務については、市区町村における民間委託実施団体の比率が高まってきており、平成10年4月時点と比較すると、公用車運転や案内・受付等の分野で大幅に増加するとともに、全ての事務で委託実施団体の比率が高まっている。

### 市区町村

事務事業	H10.4	H15.4	H27.4
本庁舎の清掃	82%	86%	99%
本庁舎の夜間警備	67%	71%	98%
案内・受付	19%	20%	86%
電話交換	33%	33%	90%
公用車運転	16%	29%	87%
し尿処理	76%	78%	98%
一般ごみ収集	77%	84%	96%
学校用務員事務	14%	20%	33%
水道メーター検診	75%	82%	99%
道路維持補修・清掃等	50%	67%	95%
ホームヘルパー派遣	83%	91%	99%
在宅配食サービス	93%	96%	100%

（出典）総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」（平成27年）  
「市区町村における事務の外部委託の状況」（平成15年、平成10年）

- 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  
 ・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

## 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  本研究会で議論
- ・ 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)

## 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法令上義務付けられていない

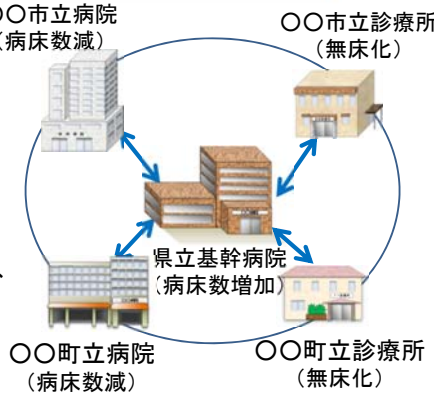
町村は議会事務局・選挙管理委員会等の組織が簡素化(地方自治法)

## 小規模市町村における水平連携の例

広域連合名	構成団体	人口 (H27国調)	事務
鳥取中部ふるさと広域連合【鳥取県】	倉吉市、湯梨浜町、三朝町、北栄町、琴浦町 (1市4町)	104,320人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域観光、広域文化、広域産業等の振興及び広域情報化の促進に関する事務</li> <li>・ ごみ処理施設の設置及び管理に関する事務</li> <li>・ し尿処理施設の設置及び管理に関する事務</li> <li>・ 火葬施設の設置及び管理に関する事務(琴浦町を除く。)</li> <li>・ 消防(消防団事務を除く。 )及び救急に関する事務</li> <li>・ 交通災害共済事業に関する事務</li> <li>・ 固定資産評価審査に関する事務</li> <li>・ 滞納整理に関する事務</li> <li>・ 休日急患診療所の運営及び病院群輪審判病院の運営に関する事務</li> </ul>
隠岐広域連合【島根県】	島根県、隠岐の島町、海士町、西ノ島町、知夫村 (1県3町1村)	町村: 20,603人 島根県: 694,352人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 隠岐病院の設置、管理及び運営に関する事務</li> <li>・ 隠岐島前病院の設置、管理及び運営に関する事務</li> <li>・ 介護保険の実施に関する事務(県の事務並びに町村の事務のうち各種申請書の受理、各種証明書の交付及び要介護認定に係る調査を除く)</li> <li>・ 救急医療対策事業に関する事務</li> <li>・ 消防に関する関係町村の事務(消防団及び消防水利施設に関する事務を除く。)</li> <li>・ 火薬類取締法に規定する島根県知事の権限に属する事務のうち関係町村が処理することとされた事務</li> <li>・ 高圧ガス保安法に規定する島根県知事の権限に属する事務のうち関係町村が処理することとされた事務</li> <li>・ 液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律に規定する島根県知事の権限に属する事務のうち関係町村が処理することとされた事務</li> </ul>
木曾広域連合【長野県】	木曾町、上松町、南木曾町、木祖村、王滝村、大桑村 (3町3村)	28,399人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 木曾地域の広域行政の推進に関する事務</li> <li>・ 広域的な課題の調査研究</li> <li>・ 景観基本構想の推進</li> <li>・ 公共サインの設置及び管理</li> <li>・ 情報公開及び個人情報保護審査会の設置、運営</li> <li>・ 行政不服審査会の設置及び運営</li> <li>・ 老人ホーム措置入所判定委員会の設置及び運営</li> <li>・ 養護老人ホームの設置及び管理運営</li> <li>・ 介護保険法及び介護保険法施行法に規定する介護保険に関する事務</li> <li>・ 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に規定する市町村審査会の設置及び運営</li> <li>・ 休日及び夜間の一次救急医療</li> <li>・ 葬斎センターの設置及び管理運営</li> <li>・ ごみ処理施設の設置及び管理運営</li> <li>・ 循環型地域づくりの推進</li> <li>・ し尿処理施設の設置及び管理運営</li> </ul>

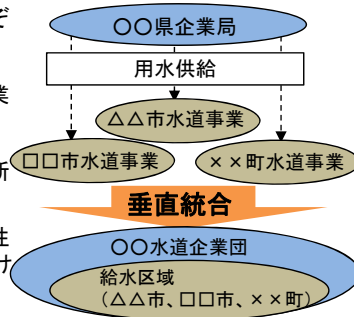
病床数の再編ネットワーク化(イメージ)

- 各病院が分立しそれぞれ病床を有し診療科の重複等がある状況で、全体として非効率
- 2病院を無床化し診療所に改変するとともに、県立基幹病院へ病床を集約し、全体として病床が減少
- 基幹病院の医師・診療科を充実し、近隣病院へ派遣。小児救急医療も開始。
- 市町村の負担軽減とサービス水準確保を両立



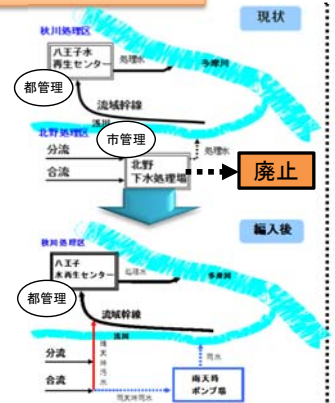
用水供給と末端給水の垂直統合(イメージ)

- 用水供給事業、各水道事業がそれぞれ分立、設備更新等も個別実施。
- 県の用水供給事業と各市の水道事業を事業統合し水道事業団を設立。
- 水道施設の統廃合により、設備更新経費を抑制。
- 職員体制の大規模化により、専門性を担保するとともに、非常時における対応体制を確保。



例：八王子市における流域下水道への編入

- 単独公共下水道で処理し続ける場合、老朽化する北野下水処理場（八王子市管理）の設備更新が必要。
- 流域下水道秋川処理区に編入し、都が管理する八王子水再生センターにおいて汚水を処理。
- 北野処理場の廃止  
ポンプ場の新設  
流域下水接続のための管渠延長
- 建設費で63億円の減  
維持管理費で年間1億円の減



役割分担に融通性がある事務における協働的な手法の例 ②

奈良モデル(南和地域の広域医療提供体制の再構築)

発想の契機

- 町立大淀病院
  - 県立五條病院
  - 国保吉野病院
- 3つの公立病院(急性期)がそれぞれ医療を提供

連携内容

3つの公立病院を1つの広域医療拠点に

▼南和広域医療企業団 南奈良総合医療センター



大淀町福神地内に新設  
平成28年4月オープン

連携の方法

- 12市町村とともに、県が構成員として参加する全国でも珍しい一部事務組合で3病院の建設、改修、運営を行う。
- 建設費 197億円 過疎債の活用
- 市町村の起債償還額の60.9%を、県が負担(市町村負担を軽減)

成果

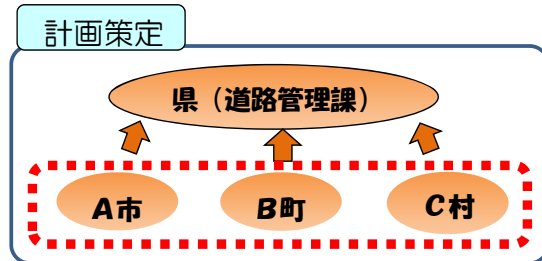
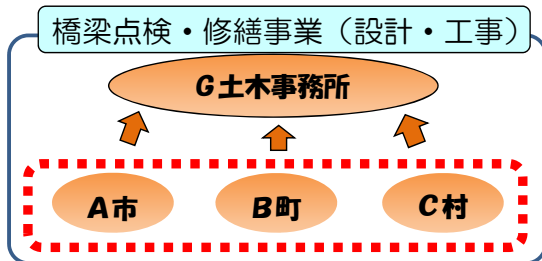
- 急性期から慢性期まで切れ目の無い医療提供体制を構築
- 医療機能強化(救急搬送受入数 5.7件→12.3件/日(4~9月実績) 病床利用率 65.0%→87.9%(9月実績))
- へき地診療所との連携強化(医療情報ネットワークで結び、病院の予約や検査結果の相互利用に活用)



奈良モデル(道路インフラの長寿命化に向けた支援)

垂直補完の内容

- 平成22年度から、市町村の**橋梁長寿命化修繕計画**の策定に対し、県から技術的支援を実施(市町村から県が受託)
- 橋梁長寿命化修繕計画は、平成25年度に全ての市町村で策定完了。



平成27年度の取組

点検・診断

垂直補完 1市8町9村  
6土木事務所で受託し、県管理橋梁とあわせて委託発注

水平補完 5市1町  
3グループにより委託発注

修繕・更新工事

垂直補完 1町1橋の修繕工事を受託  
1町1村5橋の補修設計を受託

※市町村の職員は

- 現場立会時、打ち合わせ時の同席
- 発注に必要な資料作成
- 警察協議など道路管理者として必要な協議などを県職員の協力のもと実施

都道府県も同種の事務を処理している場合の協働的な手法の例

奈良モデル(市町村税の徴収強化)

発想の契機

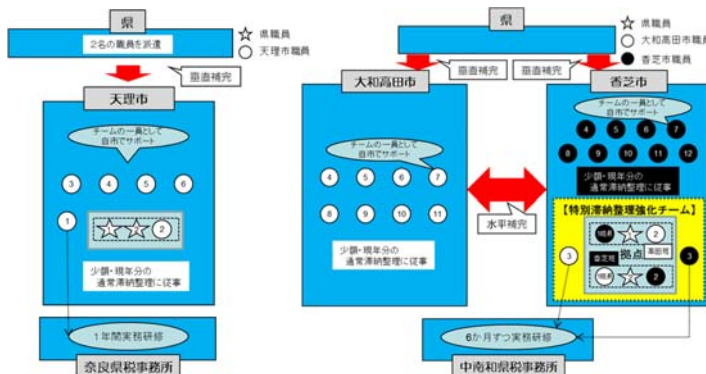
- 徴収業務に関する**ノウハウ及びスキルの共有**を図り、もって県内全体の徴収力強化を目指す必要性
- 地域に密着した市町村では、地元有力者の滞納に対して、**強制徴収を行うこと**にためらいがある場合もあり、県職員が代わって働きかける必要性

① 職員派遣型協働徴収

県職員を市町村に派遣。市町村職員と県職員で**相互に徴収職員を併任し、共同徴収を実施**。

単独派遣型 (H27天理市)  
(H28大和郡山市、五條市)

職員併任型(H26,27実施)



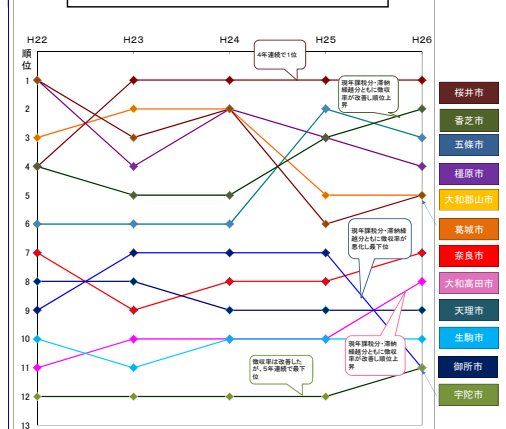
② ネットワーク型協働徴収

川西町、三宅町、原原本町、上牧町、王寺町、広陵町及び河合町の7自治体で**滞納案件を持ち寄り**、徴収のための事例研究を行い、滞納整理ノウハウを共有

効果

- 県内市町村の平均徴収率は上昇し、全国順位も向上 (H19:91.0%・**38位**、H20:91.3%・**37位** →H26:94.0%・**32位**、H27:94.9%・全国順位未発表)
- 徴収ノウハウ・スキルの共有により、各自治体の徴収力の向上につながり、職員派遣型及びネットワーク型双方の取組を県内で拡大していこうとの意識が高揚

市町村税徴収率の過去5年の推移(12市分)



- 市町村や都道府県の枠を超えて共同して行う民間委託事例。特に市町村の人手不足や事業規模が不足することに伴う受託事業者の確保困難を防止することに効果。
- 市町村相互の連携のほか、都道府県が複数市町村の代替で委託契約を束ねる事例等あり。

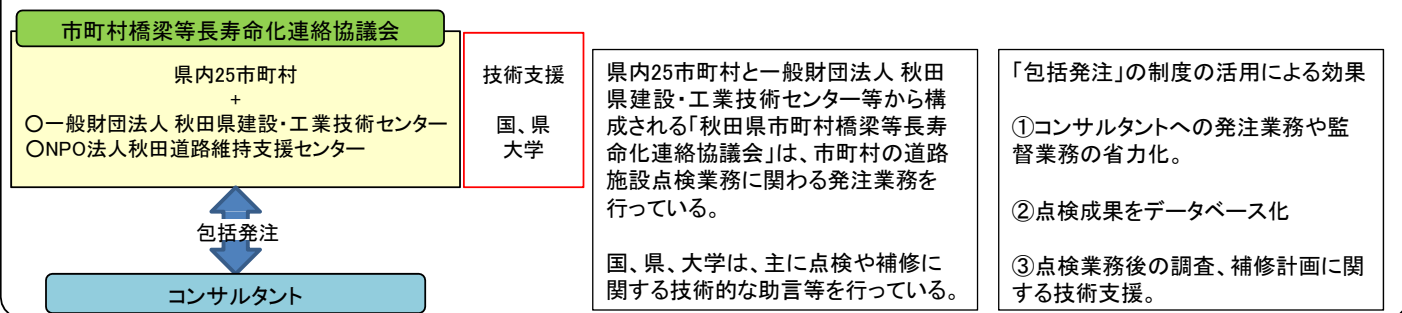
## 〈秋田県内市町村の取組事例：市町村橋梁等点検業務の包括発注〉

### 【取組】

平成25年6月、「市町村橋梁等長寿命化連絡協議会」を設立し、平成26年度から、各市町村の道路施設点検を集約して発注する「包括発注」を実施している。この取り組みは、技術職員が不足するなどの課題を抱えている市町村が、道路施設のメンテナンスサイクル(点検、診断、措置、記録)を適切に回していくための取り組みである。

平成26年度	平成27年度	平成28年度
<ul style="list-style-type: none"> <li>○参加4市町村</li> <li>○定期点検：道路橋192橋</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○参加22市町村</li> <li>○定期点検：道路橋1,076橋、道路トンネル4本</li> <li>○その他点検：道路路面・土工構造物点検90箇所、道路付属物点検352基</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○参加22市町村</li> <li>○定期点検：道路橋1,563橋 (内 跨線橋17橋、高速道路を跨ぐ橋梁3橋) 道路トンネル4本、シェッド・シェルター10基</li> <li>○その他点検(道路路面・土工構造物点検27箇所、道路付属物点検24基)</li> </ul>

鉄道および高速道路事業者に関わる協定等の手続きも合わせて包括的に実施



# 市町村が任意に実施する事務における協働的な手法の例

## 機能合体(秋田県)

### 平鹿地域振興局と横手市との機能合体の取組

目指す姿 = 事業の一体化、共同化による住民サービスの向上、効果的で効率的な業務遂行



#### 「観光物産・商工労働分野」(ワンフロア化)

- 【観光】「増田の歴史のまちなみ」を中心とした県南広域観光の推進を図るため、二次アクセスの確保、旅行雑誌等を通じた県内外への情報発信の実施。
- 【物産】販路拡大のため販促活動や各種商談会への参加、伝統食・地産地消に係る啓発事業、特産品等の紹介コーナーの設置について、連携のうえ実施。
- 【商工労働】自動車関連企業などのものづくり産業を支援するため、市と連携して、交流会や技術向上セミナー、高校生の工場見学会を開催。管内企業を訪問して、経営や雇用の状況などに関する聞き取り調査の実施。



#### 「農林分野」(ワンフロア化)

- 農林
  - ◆担い手の育成  
農業法人など意欲的で持続可能な担い手を育成するため、ワンフロア化により法人化や経営の複合化・多角化に向けた取組を、県・市等が実施する支援事業の一体的な活用を図りながら、ソフト・ハードの両面から幅広く支援。
  - ◆マーケティング  
マーケティングの視点をもより重視した産地づくりを進めるとともに、マーケティング調査や商談会の実施など、企業開拓員やマッチング推進員等を活用しながら、農産物や農産加工品のブランド化と販路拡大を技術指導等と一体的に実施。



#### 「建設分野」(ワンフロア化)

- 道路、河川等  
平成25年11月から平鹿地域振興局庁舎にワンフロア化。幹線道路網計画の策定や共同パトロール、除雪・除草等の交換委託を実施。
- 建築住宅  
平成23年度からワンフロア化。県の建築確認業務の横手市への移管をスムーズに進めるため、情報共有と実務研修を実施。平成24年度に市へ当該業務を移管済み。また、県営住宅と市営住宅の入居募集を市広報に同時掲載するなどの連携を強化。
- 屋外広告等の許可  
平成25年度に屋外広告物の許可等景観法に係る権限を移譲。



- ・横手地域建設関係連携協議会を設置
- ・建築確認業務を市に一元化
- ・県営住宅と市営住宅の入居者同時募集など連携強化

#### 「健康・福祉・環境分野」

- 合同開催等
  - ・会議、研修会等の合同開催  
平鹿地域保健医療福祉協議会と横手市地域ケア推進関係者連絡会の同日開催  
健康づくり推進研修会と横手市食生活改善推進員等研修会を合同開催
  - ・キャンペーン等の共同実施  
啓発キャンペーン(自殺予防、減塩推進)の共同実施 等  
健口フォーラムの共同開催
  - ・環境行政の連携  
横手地域環境行政等連絡協議会により、廃棄物の不法投棄監視業務、公害関係の苦情処理等を連携して実施
  - ・介護保険事業者に対する指導の連携  
県による介護保険施設実地指導と市による介護保険事業所実地指導合同実施
- 業務移管  
障害者相談員研修会の事務を市に移管
  - ・会議、研修会の共同開催
  - ・環境行政に関する新たな連絡協議会の設置
  - ・障害者相談員研修会の事務を市に移管し、必要経費を交付



## 奈良モデル(ごみ処理の広域化)

### 契機

- ・ ごみ焼却施設の老朽化に伴う**施設更新・大規模改修が必要**(県内約8割の施設が20年以上経過)
- ・ 処理人口5万人未満の**小規模施設が約7割**(17施設/25施設)
- ・ **ごみ処理施設の更新等を契機とする広域化(共同処理)の促進**

### 県の役割

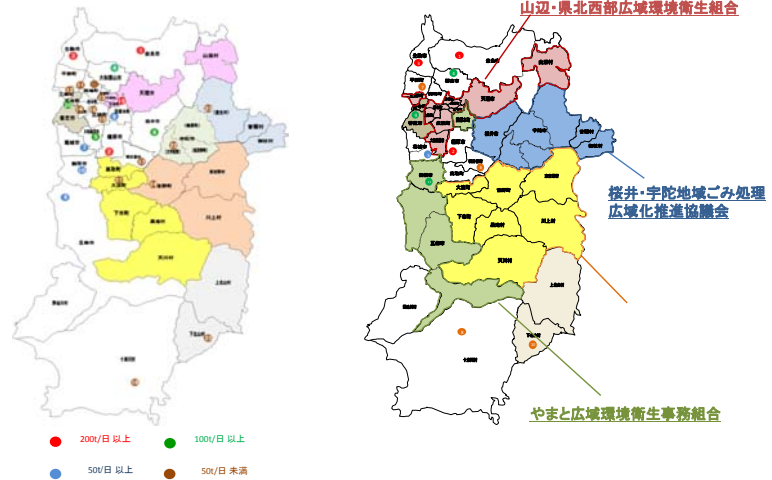
- ・ 行財政運営の効率化及び安定的なごみ処理の継続を図るため、**市町村が奈良モデルの手法により実施するごみ処理施設整備に対し、県は技術的支援とともに、「ごみ処理広域化施設整備等補助」により財政的支援を実施**

### ごみ共同処理への動き

- ・ 県内の4地域で広域化が進んでいる
- ・ 広域化の推進により  
現状の**25施設が14施設に削減**

◆ 現状【25施設】

◆ 新たな広域化(想定)【14施設】



## 例：下水道都道府県構想の見直し

○ 国土交通省、農林水産省、環境省の関係3省庁において、平成30年度末を目標として、下水道事業の「都道府県構想<sup>(※1)</sup>」の見直しを推進

- ・ 未整備地域における各種汚水処理施設による整備区域の見直し
- ・ 既整備区域の効率的な改築・更新及び運営管理を計画的に実施

⇒ 汚水処理施設（公共下水道、農業集落排水、合併処理浄化槽）の役割分担の最適化を図る<sup>(※2)</sup>

○ 和歌山県においては、平成21年12月に都道府県構想が見直され、浄化槽で処理される人口の割合が、20.9%から25.7%へ**4.8ポイント増加**。（右図）

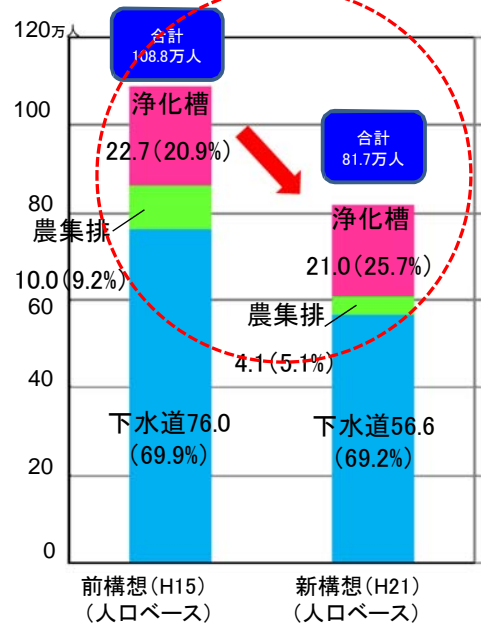
※1「都道府県構想」

市街地のみならず農山漁村を含めた市町村全域において、各種汚水処理施設の整備並びに増大する施設ストックの長期的かつ効率的な運営管理について、地域のニーズを踏まえ、適切な役割分担の下、計画的に実施していくために、都道府県が市町村と連携して策定

※2

平成12年浄化槽法改正で単独処理浄化槽（し尿のみを処理）の新設が禁止され、合併処理浄化槽（し尿と生活雑排水を併せて処理）へ転換

構想見直しの事例（和歌山県）



# 処理水準・手法の柔軟化の事例（水道分野）

## 例：都道府県ビジョン策定による水道広域化の取組

埼玉県がブロック単位での広域化を目指し策定した「埼玉県水道ビジョン(H23.3)」「秩父広域圏広域的水道整備計画(H23.3)」を踏まえ、推進。

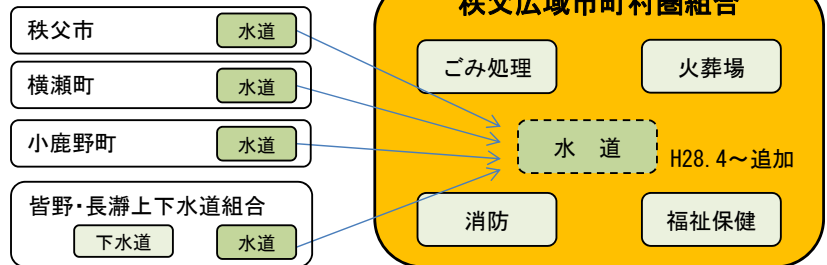
### 1 概要

- 「人口減少」、「施設・管路の老朽化」は秩父地域1市4町の共通課題
- 定住自立圏を活用し、秩父市を中心市とし、横瀬町、皆野町、長瀬町、小鹿野町の1市4町により、H28.4から水道の広域化を実施
- 各市町で行っている水道事業を事業統合（水平統合）し、既に設置している秩父広域市町村圏組合の1事務として実施

[定住自立圏の取組]

- H21.3 秩父市中心市宣言
- H21.9 定住自立圏形成協定締結
- H22.3 ちちぶ定住自立圏共生ビジョン策定
- ...
- H27.3 秩父地域水道事業広域化基本構想・基本計画策定<アセットマネジメントによる検証>
- H28.4 事業統合（水平統合）

[イメージ]

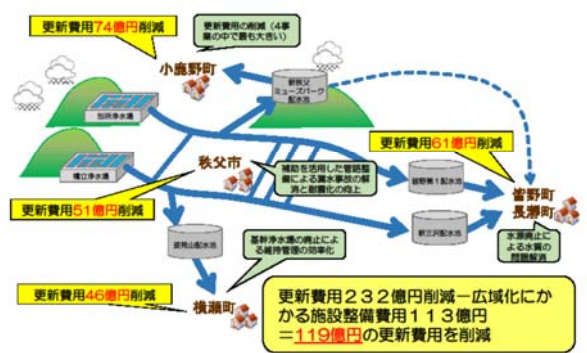


### 2 広域化の効果

- 供給単価の上昇幅が単独の場合より大幅に抑制

取水施設・浄水場数	取水施設 : 47 → 32 箇所 (▲15) 浄水場 : 41 → 26 箇所 (▲15)
施設の更新需要 (50年程度)	統合しない場合 : 1,036億円…A
	統合する場合 : 804億円…B
	差引 : 232億円…C=A-B
	広域化に伴う施設整備費用 113億円…D
	<b>削減効果 119億円…C-D</b>
職員数	現行 : 50人 → H38 : 33人 (▲17)

～秩父市の基幹浄水場を中心とした統廃合～





## 《 課 題 》

近年の人口減少や厳しい財政状況などにより、過疎地域や離島においては、救急業務の空白が生じつつある。

## 《 検 討 経 緯 》

### 地方分権改革提案

一部の地区において、救急隊が平日昼間しか配置されず、夜間や休日は遠く離れた本署から救急隊が出動している状況。救急隊（現行3人）を2人で編成し、軽症患者を搬送したい。

【愛媛県西予市より】

### 閣議決定（H27.12.22）概要

過疎地等において、救急業務を3人以上で実施する体制を維持しつつ、業務の一部を消防職員以外に行わせるなどの方策について検討し、必要な措置を講じる。

## 《 対 応 》

救急業務の空白地域を解消し、発生を防止するため、特定の条件不利地域における救急隊の編成について、より柔軟な選択を可能とするための政令（消防法施行令）の改正を行った。（平成29年4月1日施行）



### 【対象地域】 過疎地域等の条件不利地域

- 過疎地域
- 離島（離島振興対策実施地域、奄美群島、小笠原諸島、沖縄の離島（沖縄本島を除く。））

- 准救急隊員は、救急業務に関する基礎的な講習の課程（92時間）を修了した者<sup>※1</sup>等<sup>※2</sup>
  - ※1 講習を受けさせた上で、常勤の消防職員として併任した役場職員等
  - ※2 医師、保健師、看護師、准看護師、救急救命士、救急科（250時間）修了者
- 准救急隊員は、業務を3人で行う上で必要十分な応急処置を行うことができるが、危険性の高い応急処置<sup>※</sup>を単独で行うことはできない。
  - ※ 例 のどに詰まった異物に対する吸引器を用いた除去
- 市町村は、実施地域や実施時間等についての計画を策定し、公表

（平成28年12月6日 消防庁発表資料）

- 指定都市に対しては、地方自治法（及び同法施行令）において設けられている各種の特例のほか、個別法においても、様々な事務配分や義務付けに係る特例が広く設けられている。

## ■個別法における指定都市に対する事務配分・義務付けの特例の主な例

法律	事務
地方公務員法	・ 人事委員会の設置の義務付け
地域保健法	・ 保健所の設置及び保健所設置市としての指定都市が処理する事務 (例：医療行政関係、感染症関係等の保健衛生行政関係、理容師法、美容師法等の環境衛生行政関係等)
道路法	・ 指定区間以外の国道の管理及び都道府県道の管理に関する事務
大気汚染防止法	・ ばい煙の排出の規制及び粉じんに関する規制等に関する事務の一部
水質汚濁防止法	・ 排水の排出の規制等及び生活排水対策の推進に関する事務の一部
廃棄物の処理及び清掃に関する法律	・ 廃棄物の処理施設の規制等に関する事務の一部
市町村立学校教職員給与負担法、 地方教育行政の組織及び運営に関する法律	・ 教職員の任免、給与の決定・負担等
中小企業支援法	・ 中小企業支援事業に関する事務（※一部の指定都市を除く）
都市再開発法	・ 建築行為等の規制、再開発事業計画の認定等に関する事務

## 個別法において人口規模等により特例を設けている主な例

- 個別法において、人口規模に応じた特例が設けられている例がある。また、累次の地方分権一括法において、権限移譲が市に対してのみ行われている例がある。

## ■個別法において人口規模等により特例を設けている主な例

法律	事務	
地方公務員法	・ 人事委員会の設置（指定都市） ・ 人事委員会又は公平委員会の設置 （指定都市以外の市で人口15万以上のもの及び特別区） ・ 公平委員会の設置（人口15万未満の市町村）	
建築基準法	・ 建築主事の設置（人口25万以上は義務、それ以外は任意）	
社会教育法	・ 社会教育主事の設置（人口1万未満の町村にあつては当分の間猶予）	
墓地、埋葬等に関する法律	・ 墓地、納骨堂及び火葬場の経営許可、立入検査、使用禁止命令等（市のみ）	地方分権一括法による改正前 中核市ほか
社会福祉法	・ 社会福祉法人の定款の認可、報告徴収、検査、業務停止命令等（市のみ）	中核市
ガス事業法	・ ガス用品の販売事業者からの報告徴収、立入検査、提出命令（市のみ）	都道府県
土地区画整理法	・ 土地区画整理事業施行地内の建築行為等の許可、原状回復命令等（市のみ）	特例市
環境基本法	・ 騒音に係る環境基準音地域類型の指定（市のみ）	都道府県

# 指定都市に対する地方自治法等における主な特例

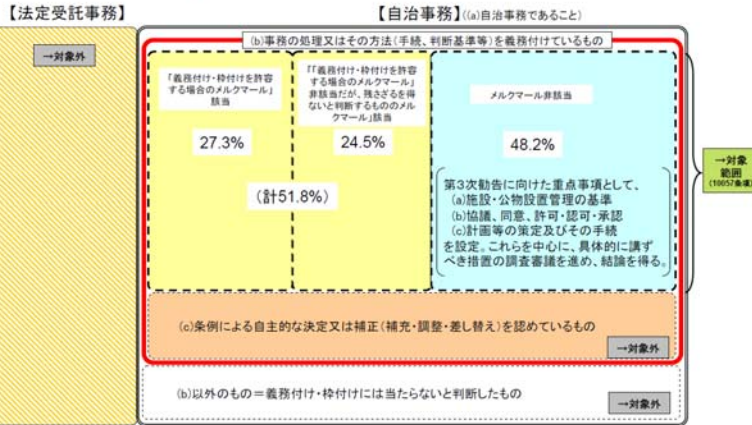
## 【参考】地方自治法及び同法施行令に規定する特例

	特例
①事務処理の特例	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 児童福祉に関する事務（地方自治法第252条の19第1項第1号及び地方自治法施行令第174条の26）</li><li>・ 民生委員に関する事務（同第2号及び第174条の27）</li><li>・ 身体障害者の福祉に関する事務（同第3号及び第174条の28）</li><li>・ 生活保護に関する事務（同第4号及び第174条の29）</li><li>・ 旅行病人及び旅行死亡人の取扱に関する事務（同第5号及び第174条の30）</li><li>・ 社会福祉事業に関する事務（同第5号の2及び第174条の30の2）</li><li>・ 知的障害者の福祉に関する事務（同第5号の3及び第174条の30の3）</li><li>・ 母子家庭及び父子家庭並びに寡婦の福祉に関する事務（同第6号及び第174条の31）</li><li>・ 老人福祉に関する事務（同第6号の2及び第174条の31の2）</li><li>・ 母子保健に関する事務（同第7号及び第174条の31の3）</li><li>・ 介護保険に関する事務（同第7号の2及び第174条の31の4）</li><li>・ 障害者の自立支援に関する事務（同第8号及び第174条の32）</li><li>・ 生活困窮者の自立支援に関する事務（同第8号の2及び第174条の33）</li><li>・ 食品衛生に関する事務（同第9号及び第174条の34）</li><li>・ 医療に関する事務（同第9号の2及び第174条の35）</li><li>・ 精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務（同第10号及び第174条の36）</li><li>・ 結核の予防に関する事務（同第11号及び第174条の37）</li><li>・ 土地区画整理事業に関する事務（同第12号及び第174条の39）</li><li>・ 屋外広告物の規制に関する事務（同第13号及び第174条の40）</li></ul>
②義務付けの特例	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 予算の議会への提出の期限（地方自治法第211条第1項）</li><li>・ 包括外部監査契約の締結（地方自治法第252条の36及び同法施行令第174条の49の26）</li><li>・ 内部統制に関する方針の策定等（今国会提出法案による改正後の地方自治法第150条第1項）</li></ul>

## 概要

- 地方自治体の事務について、「事務を実施するかどうか」や「実施の内容・方法」を地方が決定できるようにするための改革。事務の義務付け規定の廃止や、事務の内容を条例委任すること等により実現。
- 義務付け・枠付けの見直しを進めることにより、地域の住民を代表する議会の審議を通じ、地方公共団体自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改め、地域の実情に合った最適な行政サービスの提供を実現することを目指したもの。
- 自治事務のうち、法律により義務付け・枠付け（※）をし、条例で自主的に定める余地を認めていないものが見直しの対象。  
※「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けること。一定種類の活動に係る計画策定の義務付けも含む。  
「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うこと
- 法定受託事務、政省令、補助金等の要綱等によるものは対象外。「地方分権改革提案」ではこれらも対象。
- メルクマール（次項）に該当しない条項は、①廃止、②手続、判断基準等の全部の条例委任又は条例補正の許容、③手続、判断基準等の一部の条例委任又は条例補正の許容のいずれかの見直しが必要。その際、①から③の順序で見直し。
- メルクマールに該当するものは義務付け・枠付けの存置を許容。
- 条例に委任する場合の条例制定の基準を、「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」の3つに類型化。「従うべき基準」「標準」の設定は一定の場合に限定。

### 義務付け・枠付け見直しの対象範囲（イメージ）



### 条例委任する場合の基準設定の類型

	「参酌すべき基準」型	「標準」型	「従うべき基準」型
法的効果	○「参酌すべき基準」とは、十分参照しななければならない基準 ○条例の制定に当たっては、法令の「参酌すべき基準」を十分参照した上で判断しなければならない	○「標準」とは、通常よりべき基準 ○条例の内容は、法令の「標準」を標準とする範囲内ではなければならない	○「従うべき基準」とは、必ず適合しなければならない基準 ○条例の内容は、法令の「従うべき基準」に従わなければならない
異なるものを定めることの許容の程度	法令の「参酌すべき基準」を十分参照した結果としてであれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることは許容	法令の「標準」を標準としつつ、合理的な理由がある範囲内で、地域の実情に応じて「標準」と異なる内容を定めることは許容	法令の「従うべき基準」と異なる内容を定めることは許容されないが、当該基準に従う範囲内で、地域の実情に応じた内容を定めることは許容
備考	参酌する行為を行ったかどうかについて説明責任（行為規範） ⇒参酌する行為を行わなかった場合は違法	「標準」と異なる内容について説明責任 ⇒合理的な理由がない場合は違法	「従うべき基準」の範囲内であることについて説明責任 ⇒基準の範囲を超える場合は違法
	「参考すべき基準」「参酌すべき基準」「参照すべき基準」「考慮すべき基準」も同じ	「標準」も同じ	「定めるべき基準」「遵守すべき基準」「適合すべき基準」「よるべき基準」も同じ

## 別添1

### 義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマール

義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール	「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール
i 地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合	ア 地方自治体による行政処分など公権力行使（これに準ずるものを含む）に当たっての私人保護（行政不服審査の一般ルール及びその特例、行政手続の一般ルール及びその特例、行政強制、行政罰、斡旋・調停・仲裁等の準司法手続、公権力行使に当たっての身分証携帯義務、刑事手続における人身拘束に当たっての人権擁護、個人情報保護に限る。）、地方自治体による事実証明（証明書、手帳交付）、及び地方自治体が設置する公物、付与剥奪する資格、規制する区域、徴収する税、保険料等の記録に係る規定
ii 補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合	イ 全国的に通用する土業の試験、資格の付与剥奪、及び全国的な事業の許認可・届出受理、並びにこれらに伴う指導監督に係る規定
iii 地方自治に関する基本的な準則（民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹）に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合	ウ 国民の生命、身体等への危険に対して国民を保護するための対人給付サービスの内容・方法等に係る規定のうち、金額、仕様等に関する定量的な基準、個別具体的な方法等を含まないもの（政省令、告示への委任規定を含む規定を除く。）
iv 地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合	エ 義務教育に係る規定のうち、教育を受ける権利及び義務教育無償制度を直接に保障したものの
a 地方自治体が他の地方自治体と水平的に共同して、又は地方自治体の主体的な判断で広域的に連携して事務を実施するために必要な仕組みを設定しているもの	オ 必要不可欠であるが周辺地域に多大な環境負荷をもたらす施設の設置の許可等の手続・基準であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合の事務の処理に係る規定
b 全国的な総量規制・管理のために必要な仕組みを設定しているもの	カ 刑法で一般には禁止されている行為を特別に地方自治体に許容するための条件設定に係る規定
c 地方自治体に義務付けられた保険に係る規定（保険と整合的な給付を含む）のうち、地方自治体以外の主体に対して義務付けられた保険と一体となって全国的な制度を構築しているもの	キ 計量、公共測量及び国土調査の精度の確保並びに住居表示に係る規定のうち、全国的に統一して定める必要のあるもの
d 指定・登録機関の指定・登録（地方自治体の事務そのものを行わせるものに限る）に係るもの	
e 国・地方自治体間、地方自治体相互間の情報連絡・意見聴取（協議・調整を除く）に係る規定のうち、都道府県に対して国への情報連絡を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県への情報連絡を義務付けるもの、また、都道府県に対して国の意見反映を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県の意見反映を義務付けるもの（民間事業者と同等の情報連絡を義務付けているものを除く）以外のもの	
f 地方自治体間の権限配分に関する相互間調整及び紛争解決のための裁定の手続に関するもの	
g 国・地方自治体間の同意（地方分権推進計画（平成10年5月）第2の4(1)カ（ア）a、bに該当するものに限る。）、及び許認可・承認（同計画第2の4(1)キ（ア）a～eに該当するものに限る。）に係る規定（第1次勧告の第2章重点行政分野の抜本的な見直しの勧告事項として盛り込まれた事項及びそれと同様の整理が必要な事項を除く。）	
v 国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合	
vi 広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合	
vii 国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合	

道路構造に関する地方独自の基準事例

第1次一括法による改正の概要

政令により全国一律に定められていた地方道（都道府県・市町村道）に関する車線の幅員等について、道路法を改正し、条例により、地域の実情に応じた設定を可能としたところ

- ※ 政令（道路構造令）は条例を制定する際の「参酌すべき基準」
- ※ 設計車両（道路設計の基礎となる自動車の寸法等）、設計自動車荷重（橋等の工作物での荷重に対する必要な強度）、建築限界（トンネル等における空間確保の限界）については、従来どおり全国一律

地方独自の基準の具体例

○交通渋滞等の地域の課題への対処

- ・都市部のみ縮小可能であった交差点における車線の幅員を、郊外部についても縮小可能とし、右折レーンの設置を容易に【香川県】
- ・停車帯を利用した「すり抜け車両」及び「違法駐車」を抑制するため、その幅員を2.5mから1.5m標準とすることを明確化【愛知県】



○地域の通行需要に応じた道路整備の促進

- ・平地部の県道について、地形の状況その他の特別な理由によりやむを得ない場合においては、2車線ではなく1車線とすることを可能に【兵庫県】
- ・歩道等の設置が困難な場合には、路肩幅員を1m以上とすることを明確化【香川県】



水道技術管理者等の職員資格に関する地方独自の基準事例

第2次一括法による改正の概要

改正前（水道技術管理者、水道布設工事監督者、一般廃棄物処理施設の技術管理者の資格については、民間・地方公共団体を通じて、政省令により規定）

- 水道技術管理者・水道布設工事監督者の資格
- ・大学で土木工学（水道工学及び衛生工学以外）を修め、かつ3年以上の実務経験を有する者
- ・10年以上の実務経験を有する者 等

- 一般廃棄物処理施設の技術管理者の資格
- ・大学で理学、薬学等（衛生工学及び化学工学以外）を修め、かつ3年以上の実務経験を有する者
- ・10年以上の実務経験を有する者 等

改正後

地方公共団体の職員については、水道法施行令、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則を参酌し、条例により、地域の実情に応じた資格の設定を可能としたところ

地方独自の基準の具体例

○地方公共団体の実情に応じた資格の設定

- ・水道技術管理者の資格について、農学等を修めた者に必要な実務経験年数は4年とされているが、3年（土木工学（水道工学及び衛生工学以外）を修めた者と同じ年数）とする【仙台市】
- ・水道布設工事監督者の資格について、10年以上の実務経験者などとされているが、「珠洲市水道事業において、5年以上実務を経験した者」を追加【石川県珠洲市】
- ・一般廃棄物処理施設の技術管理者の資格について、市長の指定する講習（一般財団法人日本環境衛生センターの研修）を修了した者を追加【静岡県富士市】

# 提案募集方式における小規模団体からの提案状況

## 平成26～28年 地方公共団体からの提案状況

<各年度ベース>

年度 団体	平26		平27		平28	
	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合
都道府県 (47団体)	47	100.0%	39	83.0%	39	83.0%
市区 (813団体)	63	7.7%	34	4.2%	54	6.6%
町村 (928団体)	5	0.5%	5	0.5%	18	1.9%
市区町村計 (1,741団体)	68	3.9%	39	2.2%	72	4.1%

## 提案募集方式の推進事例（兵庫県）

- 兵庫県では、より多くの提案を出すため、**分権担当課が自ら提案のアイデアを探し**、事業担当課に検討を依頼したり、**市町から支障事例を募り、県と共同提案を行う仕組み**をつくるなど、独自の取組を展開。
- こうした取組により、**兵庫県は、3年連続で多数の提案を行い、27年提案募集でも4件の提案が実現**。

### 取組の内容

#### 1 地方分権担当課が自ら汗をかき、提案のアイデアを探し、庁内へ依頼

【提案のアイデアのさがし方】

- ▷ 知事の定例記者会見や講演内容から探す
- ▷ 議会や関係団体からの予算要望や政策要望から探す
- ▷ 国への予算要望や特区提案から探す

左記の取組により、分権担当課が合計25の提案を発案

#### 「地方分権推進掲示板」の活用

#### 2 地方分権改革に関する事業担当課の理解を促進

- ▷ 庁内説明会の開催（実現した過去の提案のポイントを共有し、事業担当課の検討を促す）
- ▷ 庁内で情報を効率的に共有する「地方分権推進掲示板」の設置・活用

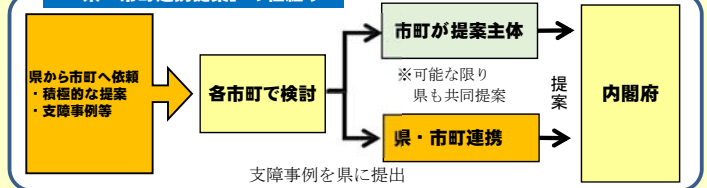
#### 3 兵庫県独自の「県・市町連携提案」を実施

【取組の経緯】

- ▷ 提案はしないが、共同提案には応じる市町はある。
- ▷ こうした市町は、現場での支障事例はあるものの、自らが提案することに躊躇していると考えられる。

県が、市町から支障事例を募り、提案可能なものは県と市町が共同提案する仕組みを構築

#### 「県・市町連携提案」の仕組み



### 取組の成果

- 兵庫県は、3年連続で提案し、提案提出数は、全自治体(※)の中で、27年、28年と2年連続で最多。(※)1,788団体(都道府県+市区町村)
- 27年提案募集で、**兵庫県が提出した4件[14件]の提案が実現**。
- 第6次地方分権一括法で改正された**法律15本のうち、3本[3本]が兵庫県からの提案**。 ※〔 〕内は共同提案を含む提案数

	①提案総数	②兵庫県の提案数	③②のうち提案実現数
H26	953	76(15.0%) [107(10.4%)]	7[9]
H27	334	48(48.5%) [100(14.2%)]	4[14]
H28	303	29(34.9%) [83(14.3%)]	—

(※)〔 〕内は全都道府県の提案数のうち、兵庫県の提案数が占める割合  
〔 〕内は共同提案を含む数値

# 県と市町村の「連携・協働」の取組 ～「奈良モデル」の推進～

平成28年12月27日

奈良県地域振興部次長

山下 保典

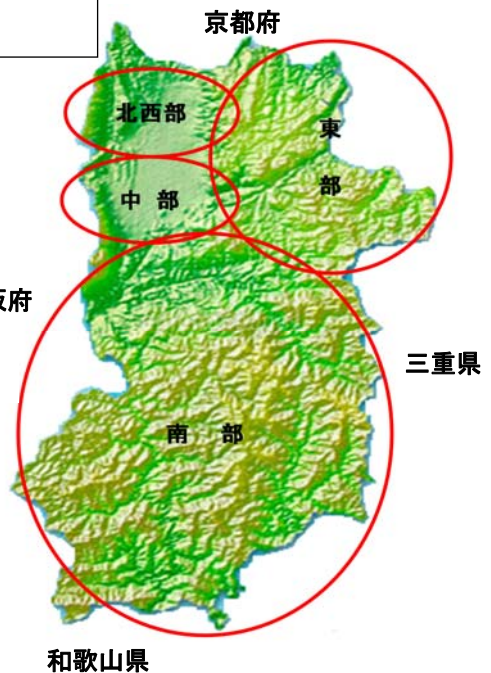


## I 奈良県の地勢と人口

### 〔地勢〕

- ◆ 位置 紀伊半島の中央  
近畿の屋根といわれる山岳地帯を南部に持つ内陸県
- ◆ 人口 136万人(2016.7.1)
- ◆ 面積 3,691km<sup>2</sup>
- ◆ 県庁所在地 奈良市
- ◆ 構成市町村数 39市町村(12市・15町・12村)

- ◆ 県土の77%が森林
- ◆ 可住地面積 851km<sup>2</sup>



### 〔人口動向〕

- **南部地域、東部地域は**、既に、過疎化・高齢化が進展。
- **北西部地域、中部地域は**、1960年代～80年代に人口が急激に増加。今後、一挙に**高齢化**が見込まれる。
- 社会保障・人口問題研究所(社人研)によると、2040年には、奈良県では中部地域に位置する香芝市1市を除く**38市町村で人口が減少すると推測**されている。

## Ⅱ 奈良県の市町村の状況(行政区画と人口)

行政区画

39市町村  
(12市15町12村)

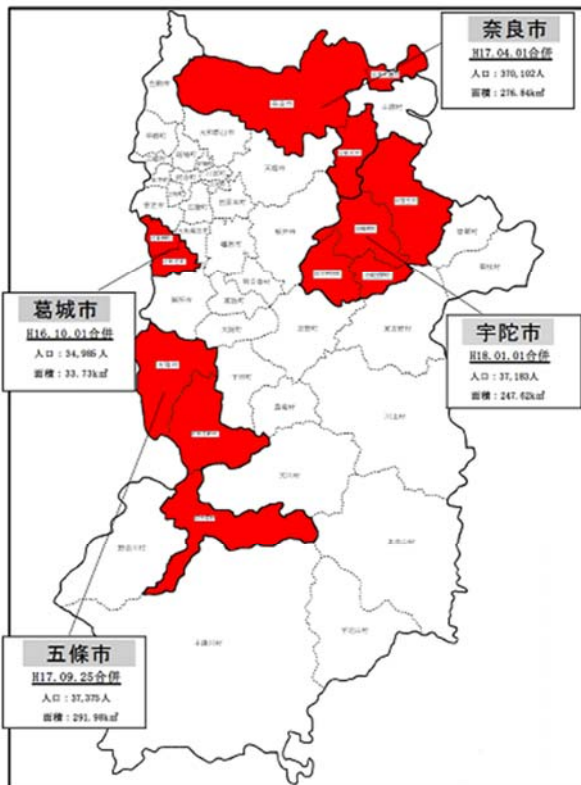
人口

人口1万人未満の  
団体は18町村



2

## Ⅱ 奈良県の市町村の状況(市町村合併の状況)



平成の大合併(平成11年～22年)で、奈良県は市町村合併が進まず、小規模で財政基盤の弱い市町村が多く存在。

奈良県

47市町村 → ▲8 → 39市町村

(市町村数減少率 17.0%)

(参考)全国

3,229市町村 → ▲1,505 → 1,724市町村

(市町村数減少率 46.6%)

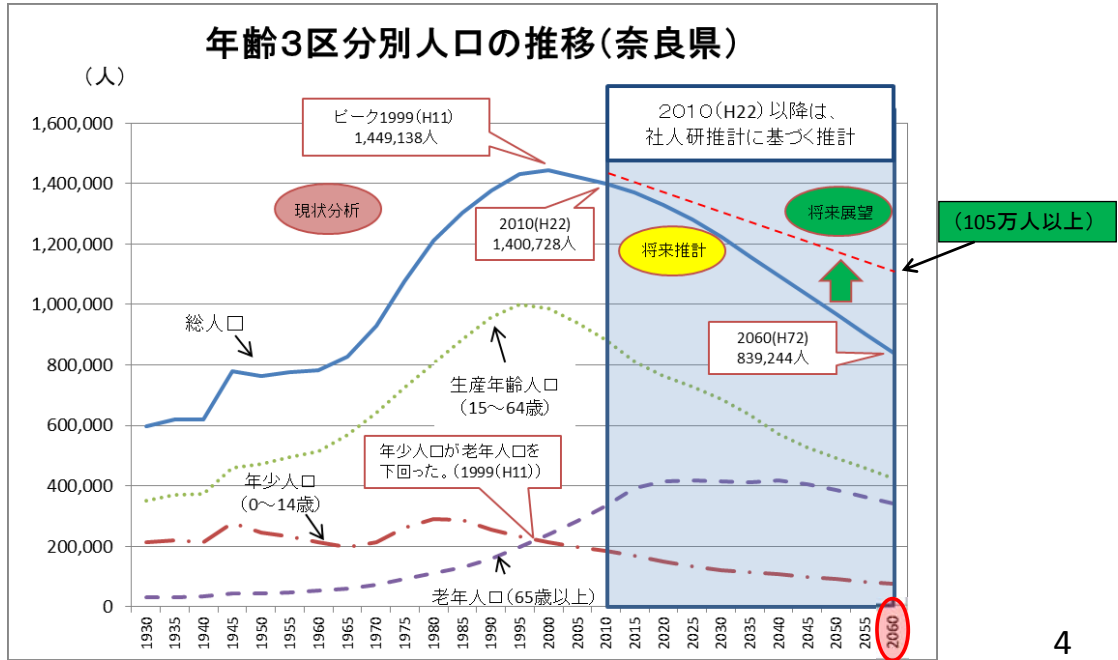
3



### Ⅲ 奈良県の人口の将来推計（県域）

1960年代後半からベッドタウンとして大きく増加し、2000年から減少に転じ、社会保障・人口問題研究所（社人研）によると、2060年には83.9万人になると推計されている。  
 このことを受け、県では「住んでよし」「働いてよし」「訪れてよし」の奈良県づくりに積極的に取り組み、2060年時点における人口を105万人以上とすることを「奈良県人口ビジョン」に位置づけている。

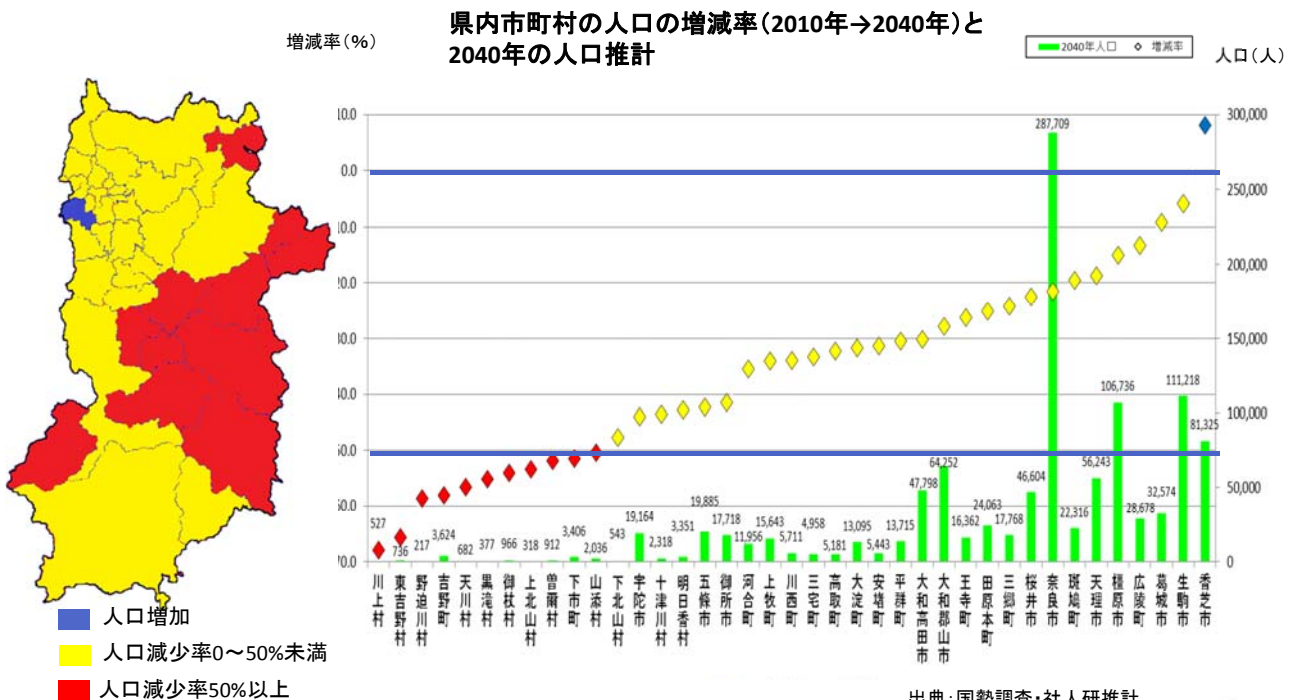
出典：国勢調査・社人研推計



4

### Ⅲ 奈良県の人口の将来推計（市町村）

2040年には香芝市以外の全ての市町村で総人口が減少する見通し。  
 (11市町村で人口は半減する見通し。川上村・東吉野村では60%以上の減となる見通し。)



出典：国勢調査・社人研推計

5

## Ⅳ「奈良モデル」の検討経緯（「奈良モデル」の考え方）

### 「奈良モデル」の定義

「奈良モデル」とは  
 「市町村合併に代わる奈良県という地域にふさわしい行政のしくみ」であり、  
 「人口減少社会を見据え、地域の活力の維持・向上や持続可能で効率的な行財政運営を目指す、  
 市町村同士または奈良県と市町村の**連携・協働のしくみ**」

### 「奈良モデル」における 県の役割の考え方

- 県と市町村それぞれは、**対等な立場**に立つ公共団体であり、県の最も重要な役割は、**市町村を下支え**することである。
- 県の役割は、サッカーに例えると「ミッドフィルダー(MF)」できれば**良い「ヴォランテ**」に。賢く考えて、よく走り回ることが大事



### 「奈良モデル」を、次のような基本的認識のもとで推進

- 県と市町村は、それぞれが有する**総資源**(職員、予算、土地、施設など)を、地域のニーズに対応し、**連携・協働して有効活用**する。

#### ◇県域資源

・人的資源(平成27年4月1日現在) 県職員 1万6千人 市町村職員 1万3千人 **合計 2万9千人**  
 ・財政資源(平成28年度当初予算額) 県 4,951億円 市町村 5,499億円 **合計 10,450億円**

6

## Ⅳ「奈良モデル」の検討経緯（「奈良モデル」の進捗状況）

平成21年度まで

奈良県にふさわしい県と市町村との役割分担のあり方を検討

#### 【県と市町村の役割分担のあり方検討】

平成の大合併において、奈良県は合併が進まなかったことから、「市町村合併に代わる奈良県という地域にふさわしい行政のしくみ」について検討を開始

- ・「県と市町村の役割分担協議会」を設置(H20)
- ・「奈良モデル」検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～を公表(H22)  
 (県と市町村の具体的な業務について役割分担の方向性を提言)
- ・「奈良県・市町村長サミット」の開始(H21～)

平成22～25年度

県と市町村が「奈良モデル」の詳細検討を行い、取り組みが可能な業務から順次実行

#### 【「奈良モデル」の成果】

- ・南和広域医療組合設立(南和地域の広域医療体制の構築)(H23)
- ・市町村の橋梁長寿命化修繕計画の策定業務を県が受託(H22～)
- ・市町村税の徴税強化のため7町によるネットワーク型共同徴収の開始(H25～) 等

#### 【財政支援】

- ・「奈良モデル」補助金による支援(H23～)  
 (市町村間の連携の促進)

平成26年度～

県と市町村が協働で事業を実施するなど新たな形で「奈良モデル」が進展

#### 【「奈良モデル」の成果】

- ・奈良県広域消防組合発足(H26)
- ・県と市町村との「まちづくり包括協定」を16市町村と締結(H26～H28)
- ・南奈良総合医療センター開院(H28)
- ・ごみ処理広域化に向けた一部事務組合を新たに2地域で設立(H28)
- ・磯城郡3町の水道広域化に向けた協定を締結(H28)

#### 【財政支援】

- ・「奈良モデル」に取り組む市町村への財政支援スキームの充実(H27～)  
 (まちづくり、ごみ処理広域化等大規模なハード整備に対応)

現在、19の取組について「奈良県・市町村長サミット」で進捗を報告

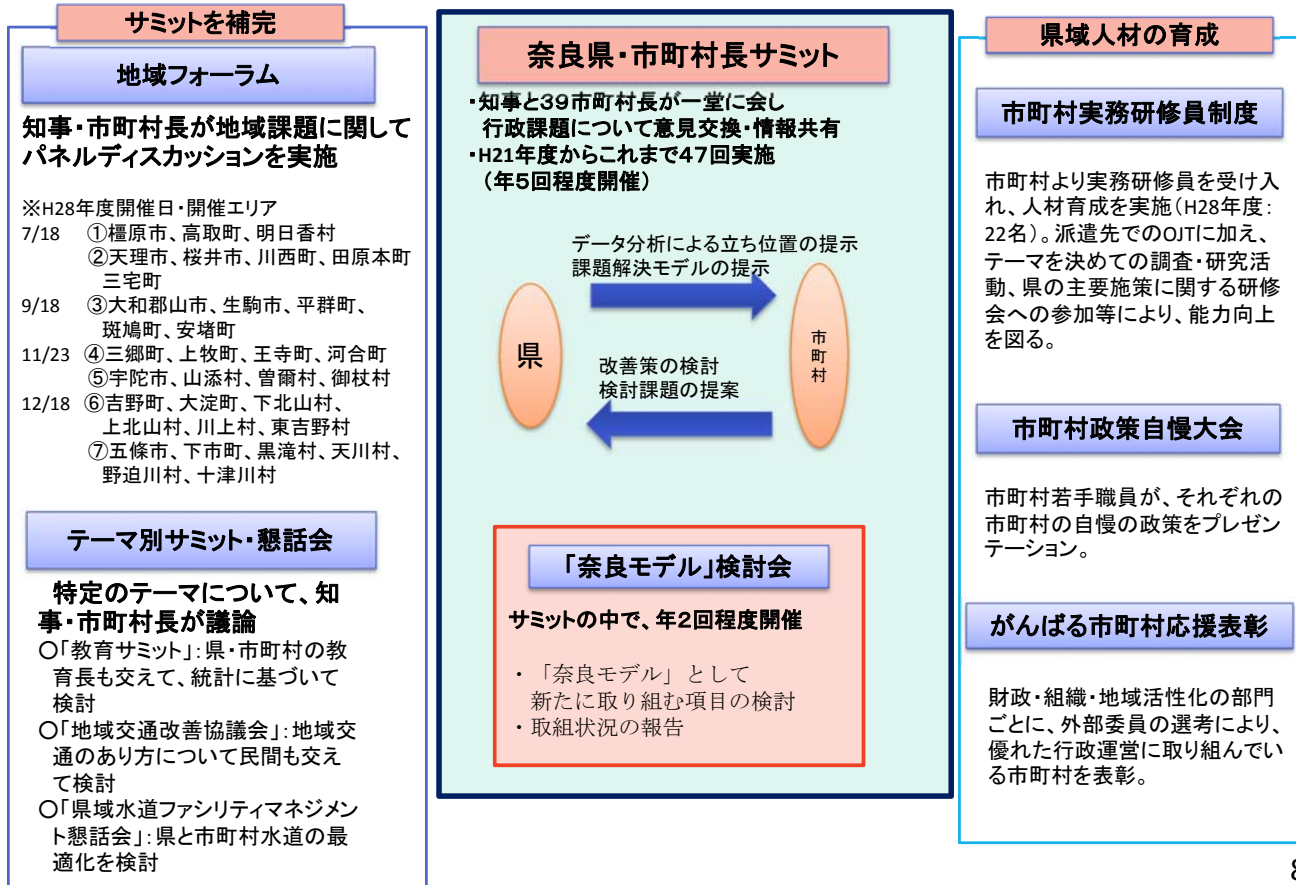
#### 「奈良モデル」の考え方

「奈良モデル」検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～

- ・県と市町村の人的資源、財源、公共施設を県全体として有効活用するという発想で、既定の考え方にとらわれず、県内の市町村の実情を踏まえ、「補完と自律」を基本とした新たな役割分担と適正な財政負担の仕組みを目指す。
- ・県と市町村の具体的な業務について、役割分担の方向性を提言  
 類型: ① 市町村間の連携による効率化(水平補完)  
 ② 小規模町村への支援(垂直補完)  
 ③ 権限移譲

7

## V 「奈良モデル」の検討の場の創出



8

## V 「奈良モデル」の検討の場の創出（「奈良県・市町村長サミット」の開催）

- ① 平成21年度から、知事と市町村長全員が参加する「奈良県・市町村長サミット」を定期的開催(年5回程度開催 これまで47回実施)
- ② 市町村の共通の課題についてテーマを設定し、資料説明、グループでの意見交換、発表、有識者からの助言、知事総括の順に進行
- ③ 先進的な取り組みをされている首長や有識者を招き、講演も実施
- ④ 県からは、テーマごとに分析資料を提示。各市町村の立ち位置と差異を客観的指標を用いて説明



### 市町村間の意思疎通の促進、連携・協働への機運醸成といった効果が生まれた

「奈良県・市町村長サミット」最近の開催実績

	テーマ	主な内容
H27	①6/11 「奈良モデル」検討会	「奈良モデル」今年度の重点取組(まちづくり、医療ビジョン、教育)
	②10/7 女性の活躍促進について	女性が輝く奈良県づくりの課題
	③11/30 「奈良モデル」検討会Ⅱ	市町村の決算状況、市町村税の徴収強化に向けた連携
	④1/15 ・「がんばる市町村応援表彰」表彰式 ・人事評価制度について	・優れた行政運営に取り組んだ市町村を表彰、表彰事例発表 ・講演「地方創生時代を勝ち抜く人材育成ツールとなる「新たな人事評価制度」(一橋大学 辻塚也副学長)
	⑤2/25 地域医療構想について	地域医療構想の推進・医療と福祉の連携
H28	①5/23 「奈良モデル」検討会	「奈良モデル」今年度の重点取組(まちづくり、地域福祉、パーソナルマネジメント)
	②10/7 医療費・介護費の地域差について	医療費・介護費の地域差分析、地域包括ケアの推進
	③11/28 地方創生の取組について	市町村、県の取組事例発表

「奈良県・市町村長サミット」等において、連携・協働することが合意された事業から順次取組を進め、様々な分野で「奈良モデル」が進展

9

## Ⅵ「奈良モデル」の類型

種別	内容	イメージ	主な取組例
1 市町村間の広域連携を県が促進・支援	(1) 県は、市町村間の広域連携を促進するため、助言、調整、人的・財政的支援等を行う。	<p>積極的支援</p>	① 消防の広域化 ②-1 市町村税の徴税強化 (ネットワーク型) ③ 移動ニーズに応じた交通サービスの実現 ④ ごみ処理広域化
	(2) 県も市町村と同様の業務を行っている場合は、県が実施主体として参画し、協働で事業を実施	<p>連携・協働</p>	⑤ 南和地域の広域医療提供体制の再構築 ⑥ 県域水道ファシリティマネジメント (広域連携)
2 県が市町村の事務を代行	市町村が単独で事務を行うのが困難な場合、県が市町村の事務を代わって行う。	<p>事務を代行</p>	⑦ 道路インフラの長寿命化に向けた支援 ②-2 市町村税の徴税強化(職員派遣)
3 県が市町村の業務に積極的に関与	市町村の取組を一層効果的なものにするため、県が、必要な助言や人的・財政的支援等を積極的に行う。県の施策とも連携して実施。	<p>積極的支援</p>	⑧ 県域水道ファシリティマネジメント (簡易水道の技術支援) ⑧ 県と市町村との連携・協働によるまちづくり ⑨ 地域包括ケアシステムの構築

10

## Ⅵ「奈良モデル」推進のための市町村への支援策

### 〈奈良モデルの基本的な考え方〉

県と市町村は対等な立場にあり、県は、「地域の活力の維持・向上」、「住民サービスの向上」、「行財政運営の効率化」などに向け、創意工夫するとともに、自立心がある市町村を下支えする。

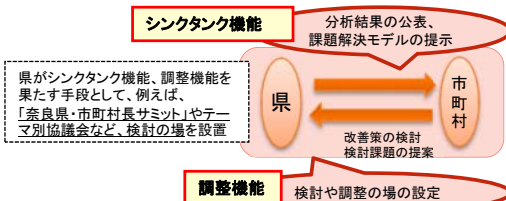
- (1) 財政支援(補助金、貸付金等)
- (2) 人的支援(職員派遣、共同採用)
- (3) 県有資産の有効活用による支援(県域ファシリティマネジメント)
- (4) その他支援(市町村への課題解決策の提案や検討の場づくり等)

#### ●「シンクタンク機能」の発揮

- ・シミュレーションやデータ分析を基に各市町村の特徴や順位の提示、課題解決モデルの提案を行う。
- ・県域での市町村の枠を超えた政策を提案する。
- ・施策実施の方法が未定で難度の高い課題について協働しながら解決策を提案する。(例: 部局横断的な取組)
- ・マニュアル作成や助言等によりノウハウを継承し、人材育成を行う。
- ・国への働きかけ、発信を行う。

#### ●「調整機能」の発揮

市町村間の利害対立等のために市町村同士では広域連携が難しい取組において、検討の場を設置し、広域化に向けての調整役を担う。



### 〈具体例〉

#### (3) 県有資産の有効活用による支援

- ◎「県域水道ファシリティマネジメント」・・・市町村が、市町村浄水場を廃止して県営水道を利用
- ◎「県と市町村の連携・協働によるまちづくり」・・・市町村が、県有施設や県有地をまちづくりに利活用

#### (4) 「シンクタンク機能」の発揮

- ◎「南和地域における広域医療提供体制の再構築」・・・既設3病院の現状や課題を分析し、機能分化のうえ再編成する方針を提示。
- ◎「県域水道ファシリティマネジメント」・・・「簡易水道技術支援体制構築モデル事業」をモデル村で実施。浄水場等の維持管理マニュアルを作成するとともに、水質管理上の問題点を解決した。
- ・市町村長サミットや地区別の懇談会等において、経営シミュレーションによるデータを示し、市町村の経営状況や課題、県水転換や広域化した場合の効果について意見交換・協議を行い広域化を推進。

#### (4) 「調整機能」の発揮

- ◎「消防の広域化」・・・奈良県消防広域化協議会の設立にかかる検討段階から協議に参加。協議会には知事や副知事等が出席し、広域化実現に向けて調整。
- ◎「南和地域における広域医療提供体制の再構築」・・・「南和の医療等に関する協議会」において、病院を設置する町以外の町村も巻き込んで「南和の医療は南和で守る」という理念のもと、一部事務組合設立を調整。
- ◎「道路インフラの長寿命化に向けた支援」・・・市町村間連携が可能なケースでは共同発注を支援。
- ◎「ごみ処理広域化」・・・関係市町村への打診や議論の機会をつくることから始まり、現状・課題や広域化によるメリットを整理して市町村に伝え、広域化を促進。

11

# 「奈良モデル」の主な取組事例

平成28年12月27日  
奈良県地域振興部



©NARA pref.  
第32回国民文化祭・なら2017  
第17回全国障害者芸術・文化祭なら大会  
2017.9.1~11.30開催

## ① 消防の広域化

### 発想の契機

- 高齢化に伴う救急搬送件数の増加
- 南海トラフ巨大地震や洪水等大規模災害発生の懸念
- 老朽化した消防施設・設備の維持更新が困難
- 消防救急技術の高度化・多様化
- 平成28年5月までの消防救急無線のデジタル化の実施

### ■ 広域化実現のために県が果たした役割

- 広域化推進計画、広域消防運営計画の策定、消防広域化協議会の運営などの面において県が強いリーダーシップの発揮
- 奈良県広域消防組合への職員の派遣などの人的支援、消防救急無線のデジタル化、高機能指令センターの整備に対する財政的支援を県として実施
- 広域化を促進するため国に対する財政的支援の要望の実施

### ■ 奈良県広域消防組合の概要

【平成26年3月31日まで】

11消防本部  
(奈良市・生駒市を除く  
37市町村の消防本部)

【平成26年4月1日から】

奈良県広域消防組合  
(37市町村1消防本部)

平成26年4月  
総務部門統合

平成28年4月  
通信部門統合

平成33年  
現場部門統合



本部	橿原市
消防署数	18消防署
職員数	1,275名
保有車両台数	176台
構成市町村	37市町村
管轄人口	約90万人
管内面積	3,361km <sup>2</sup>

組織は段階的に統合していき、対応能力もますます向上。

## ② 市町村税の税収強化

### 発想の契機

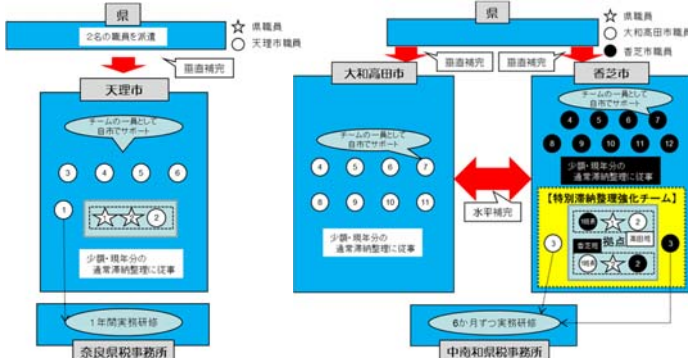
- 徴収業務に関する**ノウハウ及びスキルの共有化**を図り、もって県内全体の徴収力強化を目指す必要性
- 地域に密着した市町村では、地元有力者の滞納に対して、**強制徴収を行うことにはためらい**がある場合もあり、県職員が代わって働きかける必要性

### ① 職員派遣型協働徴収

県職員を市町村に派遣。市町村職員と県職員で**相互に徴収職員を併任し、共同徴収を実施**。

単独派遣型 (H27天理市)  
(H28大和郡山市、五條市)

職員併任型(H26,27実務)

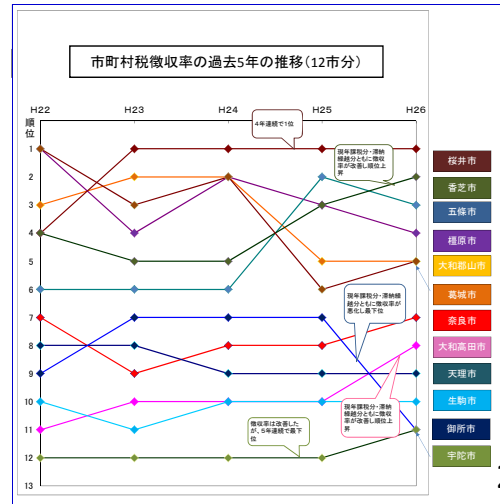


### ② ネットワーク型協働徴収

川西町、三宅町、田原本町、上牧町、王寺町、広陵町及び河合町の7自治体で**滞納案件を持ち寄り**、徴収のための事例研究を行い、滞納整理ノウハウを共有

### 効果

- 県内市町村の平均徴収率は上昇し、全国順位も向上 (H19:91.0%・**38位**、H20:91.3%・**37位** →H26:94.0%・**32位**、H27:94.9%・全国順位未発表)
- 徴収ノウハウ・スキルの共有により、各自治体の徴収力の向上につながり、職員派遣型及びネットワーク型双方の取組を県内で拡大していこうとの意識が高揚



## ③ 移動ニーズに応じた交通サービスの実現

公共交通の維持・確保・活性化のため、平成28年3月に策定した「奈良県公共交通基本計画」及び「奈良県地域公共交通網形成計画」に基づき、県、市町村、**交通事業者等**が連携・協働して移動ニーズに応じた交通サービスを実現させる。

### 取組状況

#### ● 「奈良県公共交通基本計画」及び「奈良県地域公共交通網形成計画」の策定（平成28年3月）

有識者委員会及び地域交通改善協議会（県、市町村、交通事業者等で構成）での議論を踏まえ策定。

#### ● 上記計画に基づく取組の実行

- 個別の交通サービスや公共交通の利用促進策等について、協議会や路線別検討会議等の場を活用し、市町村や交通事業者等と議論した上で実現させる。
- 「奈良県地域公共交通網形成計画」に位置づけられた事業のうち、国による財政支援の特例措置等の活用を見据え、「地域公共交通再編実施計画」の策定を検討する。
- また、交通行政を担う人材の育成を目的とした「奈良県地域交通人材育成研修」を実施する。

#### ■平成25年2月～平成26年9月

- 地域交通に関わる関係者の総力を結集して取り組んでいくことを目的に、「**奈良県地域交通改善協議会**」を設立（平成25年2月）。
- 移動ニーズに応じた交通サービスを実現するため、客観的な指標を活用しながら、個別の路線ごとに運行形態のあり方等を関係者間で協議。
- ルートやダイヤの改善等を行い、関係者の合意の下、協議対象となっていた**25路線45系統についての協議が完了**したことを確認。

#### ■平成27年6月～平成28年2月

- 協議会を地域公共交通の活性化及び再生に関する法律に基づく法定協議会に改組。
- 「**奈良県地域公共交通網形成計画**」の策定について議論。

#### ■平成27年8月～平成28年3月

- 奈良県公共交通基本計画策定委員会を設置。
- 「**奈良県公共交通基本計画**」の策定について議論。

これまでの経緯

### 地域交通改善協議会での検討状況



### 日本一長い市町村連携コミュニティバス



南部地域公共交通活性化協議会での協議結果に基づき、H27.10.1運行開始

## ④ ごみ処理の広域化

### 契機

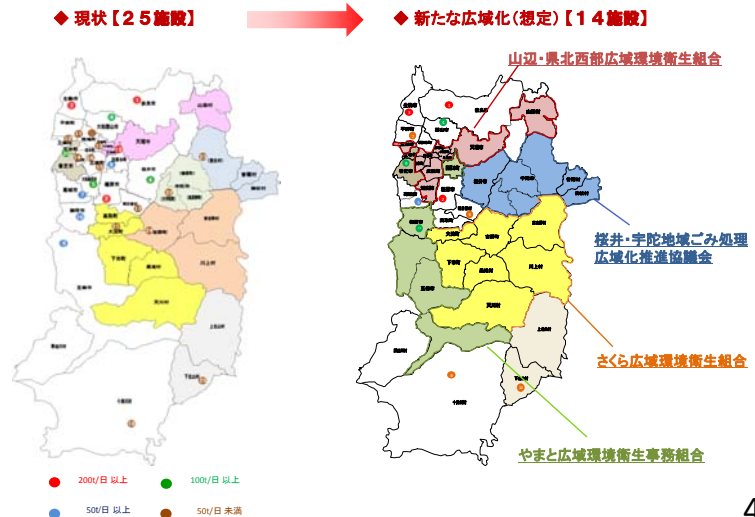
- ・ ごみ焼却施設の老朽化に伴う**施設更新・大規模改修が必要**(県内約8割の施設が20年以上経過)
- ・ 処理人口5万人未満の**小規模施設が約7割**(17施設/25施設)
- ・ **ごみ処理施設の更新等を契機とする広域化**(共同処理)の促進

### 県の役割

- ・ 行財政運営の効率化及び安定的なごみ処理の継続を図るため、**市町村が奈良モデルの手法により実施するごみ処理施設整備に対し**、県は**技術的支援**とともに、「ごみ処理広域化施設整備等補助」により**財政的支援**を実施

### ごみ共同処理への動き

- ・ 県内の4地域で広域化が進んでいる
- ・ 広域化の推進により  
現状の**25施設が14施設に削減**



4

## ⑤ 南和地域の広域医療提供体制の再構築

### 発想の契機

- ・ 町立大淀病院
- ・ 県立五條病院
- ・ 国保吉野病院

3つの公立病院(急性期)がそれぞれ医療を提供

### 連携内容

3つの公立病院を1つの広域医療拠点に

### ▼南和広域医療企業団 南奈良総合医療センター



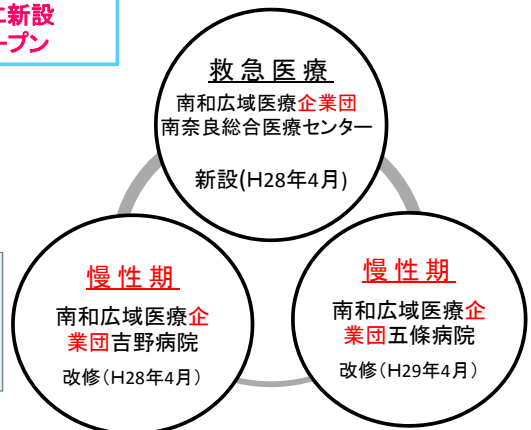
大淀町福神地内に新設  
平成28年4月オープン

### 連携の方法

- ・ 12市町村とともに、県が構成員として参加する全国でも珍しい一部事務組合で3病院の建設、改修、運営を行う。
- ・ 建設費 197億円 **過疎債の活用**
- ・ **市町村の起債償還額の60.9%を、県が負担**(市町村負担を軽減)

### 成果

- ・ 急性期から慢性期まで**切れ目の無い医療提供体制を構築**
- ・ 医療機能強化(救急搬送受入数 5.7件→**12.3件/日**(4~9月実績) 病床利用率 65.0%→**87.9%**(9月実績))
- ・ **へき地診療所との連携強化**(医療情報ネットワークで結び、病院の予約や検査結果の相互利用に活用)



17

## ⑥ 県域水道ファシリティマネジメント

### 発想の契機

- 需要縮小時代に突入し、今後増大する施設更新に工夫が必要。
- 県と市町村の連携により、県域水道全体で効率化を進めることが必要。

### 連携の内容

県営水道の資産(施設、水源、人材、技術力)を県域全体で活用し、県域水道総資産を最適化

### 連携の方法

#### I. 県営水道エリア → 県営水道の水源と施設の活用

- 県営水道の料金の改定(平成25年4月～)
 

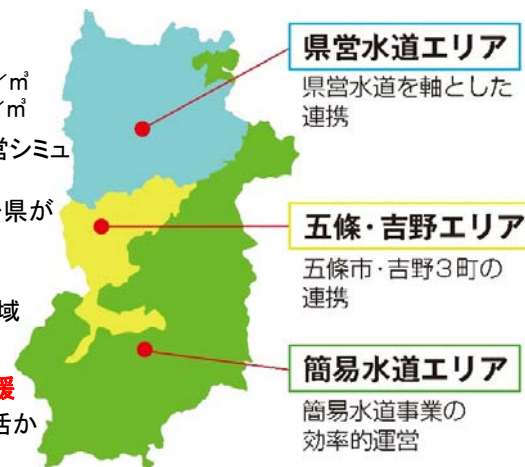
改定前	140円/㎡	→	改定後	基準内水量: 130円/㎡ 超過水量: 90円/㎡
-----	--------	---	-----	------------------------------
- 自己水維持と県営水道への転換(水源選択)を具体的な経営シミュレーションを提示して協議。
- 各地域単位で行う施設や業務共同化の実現に向けた取組を県が支援。

#### II. 五條・吉野エリア → 1市3町の連携に県が支援

- 浄水場の統廃合など将来シミュレーションによる具体的な広域化案を提案。

#### III. 簡易水道エリア → 県営水道の人材・技術力を活用した支援

- 簡易水道の持続的な運営に向けた県水道局等の技術力を活かした村への支援を実施。



### 関係者の反応

具体的な分析データに基づく広域化案や処方箋を県が提示 → 市町村の機運熟成  
《県水100%》 H23年度:5市町村 → H28年度:15市町村(協議中も含む)

### 今後の展開

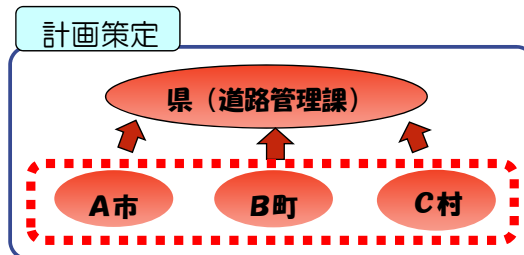
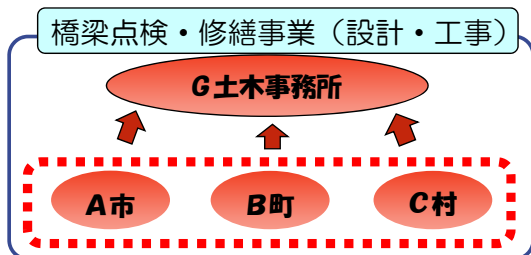
水道用水供給事業である県営水道と市町村水道の、より一層の連携強化を図るため、県が市町村を下支えする統合型組織の将来像を視野に入れ、統合によるメリット等の検証を踏まえ、県域水道の目指すべき姿の検討を実施

6

## ⑦ 道路インフラの長寿命化に向けた支援

### 垂直補完の内容

- 平成22年度から、市町村の**橋梁長寿命化修繕計画**の策定に対し、県から技術的支援を実施(市町村から県が受託)
- 橋梁長寿命化修繕計画は、平成25年度に全ての市町村で策定完了。



### 平成27年度の取組

#### 点検・診断

垂直補完 1市8町9村  
6土木事務所を受託し、県管理橋梁とあわせて委託発注

水平補完 5市1町  
3グループにより委託発注

#### 修繕・更新工事

垂直補完 1町1橋の修繕工事を受託  
1町1村5橋の補修設計を受託

#### ※市町村の職員は

- ・ 現場立会時、打ち合わせ時の同席
- ・ 発注に必要な資料作成
- ・ 警察協議など道路管理者として必要な協議などを県職員の協力のもと実施

7



## ⑧ 県と市町村との連携・協働によるまちづくり

### ○まちづくり連携協定の趣旨

#### まちづくりの課題

- ・住宅地が30年以上経過し、住民も高齢化し、リニューアルが必要。(ニュータウンのオールドタウン化)
- ・奈良県は、鉄道駅周辺の開発に手つかずのところが多い。
- ・県、市町村の公有施設の老朽化が進み、リニューアル、利用形式の見直しが必要。



天理駅前広場イメージ  
(H29.4 オープン予定)

県と市町村で連携・協働した取組が必要。

まちづくりに前向きでアイデアや熱意のある市町村において、  
その方針が県の方針と合致するプロジェクトについて、

**県と市町村で連携協定を締結し、協働でプロジェクトを実施**

#### 連携協働のまちづくりのプロセス

- ・連携協働のまちづくりの地区を決め、単一、合同のまちづくりプランを作成する。
- ・当該地での県事業、市町村事業、合同事業を確定し、役割分担を決める。
- ・県は、市町村事業へ技術支援・財政支援(まちづくりの中心となる拠点施設等のハード整備に係る市町村負担の公債費のうち地方交付税算入額を差し引いた額の1/4補助、ソフト事業に係る市町村負担額の1/2補助、県有施設・県有地の貸付譲渡減額20%加算)を行う。

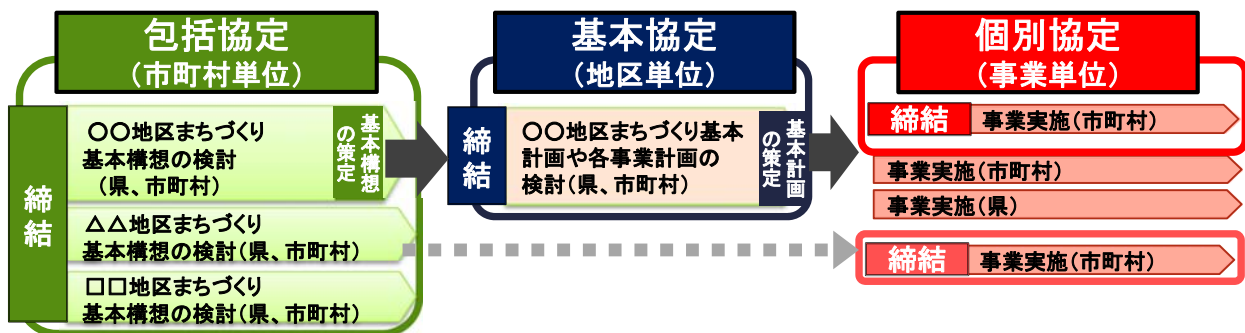
#### 効果

- ・一体的に検討することにより、県・市町村職員に共通認識が発生し、それぞれのまちづくり能力が向上する。
- ・県、市町村の施設、土地が有効に利用できる。
- ・地元関係者の意見を合同でくみ上げることができる。

8

### ○まちづくり連携協定の進め方

プロジェクトの進捗にあわせ、段階的に協定を締結し、市町村を支援



	包括協定 (市町村単位)	基本協定 (地区単位)	個別協定 (事業単位)
県の支援	先進事例の紹介や 技術的助言など	技術的助言や事業メニューの 紹介、関係機関との調整を 円滑に進める支援など	まちづくりの中心となる 拠点施設や周辺の公共 インフラの整備等に係る 事業に要する市町村負担 額の1/4を県が補助 等
	市町村との協働により基本構想・基本計画を策定 (市町村が負担する検討費用の 1/2を県が補助)		

これまでに16市町村と協定を締結

天理市(H26.10.17)、大和郡山市(H26.11.19)、桜井市(H26.12.22)、奈良市(H27.1.23)、五條市(H27.2.20)、橿原市(H27.3.20)、大和高田市(H27.7.6)、高取町(H27.7.31)、御所市(H27.8.4)、三宅町(H27.9.17)、明日香村(H27.10.15)、宇陀市(H27.12.25)、大淀町(H28.2.22)、川西町(H28.8.2)、王寺町(H28.8.18)、御杖村(H28.9.2)

9

## ⑨ 地域包括ケアシステムの構築

### 発想の契機

- ・ 地域包括ケアシステムは、県(医療分野の責任)と市町村(介護分野の責任)が連携して構築すべきものであるが、市町村においては、
  - ① 地域包括ケアシステムの構築を進めるための組織や検討体制ができていない。
  - ② 医療・介護連携に向けて具体的に何をすれば良いのかわかりにくい。 こと等が課題。

### 連携の内容・方法

- ・ 地域包括ケアシステムの構築を進める過程で、市町村の取組を支援するとともに、県が市町村と包括ケアのモデルとなるまちづくりを実践の場で学び、その手法を県内全域に広めて、地域包括ケアシステムの構築を目指す。
  - 地域包括ケア推進室と保健所が連携して「地域包括ケア推進支援チーム」を編成し、市町村に、部局横断的な検討体制の立ち上げ等をきめ細かく支援(H26～)
  - 健康長寿まちづくりプロジェクトの実践(H25～)
  - 地域包括ケア推進基金を活用し、市町村の取組を財政的に支援(H26～)
  - 在宅医療・介護連携の推進のため、モデルとなる圏域において市町村、病院、ケアマネジャーが協議を行い退院調整ルールを策定(H27～)

### 成果

- ・ いくつかの市町村において、市町村長等をトップとする部局横断的組織や地域包括ケア担当部署の設置、包括ケア全体構想の策定等、地域包括ケアシステムの構築に向けた取り組みが進んでいる。
- ・ 東和医療圏(桜井市・宇陀市・川西町・三宅町・田原本町・曾爾村・御杖村)にて退院調整ルールを運用中。

10

# 広島県における取組

委員等発表資料 2

(県・市町を通じた行政サービスの最適化)

- 市町村間の事務の共同処理の変遷
- 広島県の権限移譲の実績と評価
- 県市町を通じた最適化（１）市町間連携の取組
- 県市町を通じた最適化（２）県・市町連携の取組
- 広域連携を進めていく上での論点



平成28年12月27日  
広島県地域政策局政策監  
村上 明雄

1

## 【第1回資料】広島県における取組(県・市町を通じた行政サービスの最適化)

- 広島県においては、全国トップレベルの市町村合併、県から市町への事務の権限移譲が進展していることから、都道府県による補完に限らず、事務の性質や地理的条件、専門人材の配置状況などに応じた枠組みを検討し、県・市町を通じた行政サービスの最適化を目指している。
- 具体的には、既に市町に権限を移譲した事務で特に専門性が高い事務（社会福祉法人の監査や生活衛生等）については、ノウハウの共有や専門職員の登録制度等の市町間連携の取組を進めつつ、県は外部専門家の斡旋や研修等の支援を行っている。
- また、県と市町に共通する専門性が高い事務（税の徴収、行服法の第三者機関事務等）については、共同実施したり、県が受託するなど、県と市町が連携して取り組んでいる。

### 1 市町間連携の取組

○ 専門性が特に高い移譲事務を対象。県の支援策と併せ、新たに指定都市・中核市を中心とした市町間連携に着手。

移譲事務	県の取組	中心市による取組	中長期的な可能性
大規模小売店立地法 [全市町で実施]	・実務者研修会の開催 ・有識者会議の効率運用検討	・自らの実施事例を紹介 ・同 左	有識者会議の共同化
社会福祉法人の監査 [19市町（市は法定事務）]	・市町への外部専門家の斡旋 ・監査時に希望市町同行	・監査時に希望市町同行	複数市町による監査業務の共同化
生活衛生に関する事務 [14市町]	・市町の取組事例の提供 ・市町の立入検査に県が同行	・立入検査時に希望市町同行 ・技術系職員のOB登録制度	県市町共同で専門人材を確保する 仕組みづくり

### 2 県・市町連携の取組

○ 県・市町に共通する専門性が高い事務を対象に、県と市町による連携の仕組みづくりに取り組むこととしている。

(1) すでに実施中のもの	(2) 今後、新たに検討着手する分野
○職員研修 ～ひろしま自治人材開発機構の共同設置	物品調達 (例) 県の物品調達電子入札システムの共同利用
○税の共同徴収 ～県職員が市町職員を併任し、個人市町村民税・県民税の徴収を共同実施	水道事業 (例) 県及び市町の水道事業の広域連携
○行服法の第三者機関事務 ～18市町・10一部事務組合の事務を県が受託	医療介護 (例) 地域医療データ等について市町との共有
	社会資本 (例) 工事積算・現場監督指導など専門業務の支援

2

# 1 市町村間の事務の共同処理の変遷 ～平成の大合併で何が起きたか

- これまで広島県では、市町村間における事務の共同処理は一部事務組合を中心に幅広い分野で取り組まれてきたが、平成の大合併を契機に大きく変容を遂げた。
- 従来型の業務分野については、合併後の市町の行政体制強化に伴い共同処理の必要性は相対的に薄れつつある一方で、今日的な行政テーマ（国・県からの移譲事務への対応、社会資本の老朽化対策など）については、新たな広域連携の仕組みづくりの動きが芽生えつつある。

【一部事務組合の推移】

		【合併前】	【合併完成時】	【現在】
		平成11年度 (11.11.1現在)	平成18年度 (18.4.1現在)	平成28年度 (28.4.1現在)
一部事務組合数		60 (ほか4)	20 (ほか3)	12 (ほか3)
退職手当、公務災害、後期高齢者医療、公営競技を除く				
主な内訳	病院	3	1	1
	ごみ・し尿	22	6	6
	火葬場	3	1	1
	教育	4	—	—
	消防	10	5	2
	税(滞納整理)	5	1	—
	一部事務組合の増減	—	▲40	▲8
延べ構成市町村数		326団体	(略)	32団体
1組合あたり構成市町		5.4団体	(略)	2.7団体
市町村数		86 ・13市 15% ・67町 78% ・6村 7%	23 ・14市 61% ・9町 39% ・0村 0%	23 ・14市 61% ・9町 39% ・0村 0%

- 一部事務組合数は合併前の60組合から、現在は12組合へと大幅に減少した(減少率▲80%)
- 合併を契機とした解散のパターン
  - ①自然消滅型  
～市町村合併により、旧構成団体が1市(町)になったケース
  - ②ねじれ解消型  
～構成団体が都市と合併し脱退した結果、解散に至ったケース  
(例)消防組合・衛生施設組合の一部
  - ③自己完結型  
～合併後の市町として自己完結を目指し合意解散したケース  
(例)滞納整理組合、電算処理、衛生施設組合の一部など
- このほか、複合的事務組合⇒単独業務の組合への組換え、「一部事務組合」方式から「事務委託」方式への移行などが生じている。

- 1組合当たりの構成団体数も減少。  
かつては6～9団体(郡単位)で構成されるものが多かったが、現在は一部を除き2団体のみで構成されるもの(相対型)が多い。

- 市町村合併の行政面でのインパクトは、市町村数が86⇒23になったことよりも、73町村が9町となったことの方が大きいのではないかと(▲88%、村は皆減)  
⇒職員総数は大幅削減しつつ、市町とも組織体制は充実強化
  - ・市：部制、2人副市長制の導入
  - ・町：担当者・係制⇒課の体制に。市と同様の福祉事務所設置
  - ・危機管理、子育て、情報などの専門部署・職員の配置

3

# 2 広島県の権限移譲の実績と評価 ～事務の性質からみたアプローチ

- 広島県では「市町村合併が進展しつつある」ことを背景に、基礎自治体が住民に身近な行政サービスを総合的・自己完結的に提供する姿を目指し、自治体規模に差を設けることなく県からの権限移譲を進めてきた。
- 移譲後は窓口サービスなど市町が実施することで住民の利便性が向上したほか、福祉やまちづくりの分野においては、市町の総合性・自主性が発揮されているといった事例が多くみられる。
- 一方、専門性が高い事務や処理件数が少ない事務などにおいては、市町単独で実施する上で困難な事務もあり、引き続き県の支援や新たに市町間連携による取組を展開することとしている。

別冊「県から市町への権限移譲の成果と今後の取組について」のポイント  
～H26に権限移譲の検証として取りまとめたもの～

移譲事務数	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成26年4月時点で147事務(移譲後の法制化を含む)</li> <li>・23市町延べでは1,871事務</li> </ul>
効果の発現がみられる事務	<ul style="list-style-type: none"> <li>○利便性の向上など住民サービスの面では概ね所期のもくろみを達成 ～旅券交付、身体障害者手帳交付、建築確認など窓口サービスの分野では、ほとんどの事務において身近な窓口で申請でき便利になった処理時間が短縮したといった評価</li> <li>○上記に加え、総合性・自主性の発揮の面でも一定の効果が発現 ～福祉やまちづくりの分野を中心に、市町の関係部署間での円滑・緊密な情報共有や連携した対応が可能になり、住民のライフサイクルを通じた支援、地域の実情に応じた判断やルールづくりなどが展開</li> </ul>
市町が単独で実施するには課題がある事務	<ul style="list-style-type: none"> <li>○専門性が特に高い事務【類型1(公害・生活衛生・法人監査など)】 ・これらの事務は衛生職・土木職が担っているものや、公認会計士などの専門的な支援などが必要なものであり、専門性を備えた体制整備が課題。市・町単独では配置が困難な専門人材(リソース)の共有化を含めた新たな仕組みを構築していく必要がある。</li> <li>○年間処理件数が極めて少ない事務【類型2(工場立地、高圧ガスなど)】 ・一定程度習熟すれば対応は可能なレベルと考えられるが、対象件数等の面で全県的に見ても極めて少ない事務もあり、必ずしも広域連携にはなじまないものもある。市町のノウハウ蓄積に向けた方策を検討。</li> </ul>

## 事務の性質からみたアプローチ(考察)

- 事務の性質【代表例：町設置の福祉事務所、旅券】
  - ・窓口サービス、福祉・まちづくりの分野
  - ・住民に密着した総合的な支援が発揮できる業務(専門性は求められるが一定程度の処理頻度がある)
- 効果発現の要因(強み)
  - ・固有事務とのワンストップ化や一元化が可能
  - ・住民、地域団体との密接な関係が構築
- 支援の方向性
  - ・先進事例や取組の工夫などの情報共有

- 事務の性質
  - ・規制、許認可(特に事業所対象のもの)の分野
  - ・専門性が高く、処理件数が少ない業務
- 課題の要因・内容
  - ・専門人材の確保、判断時のノウハウ・知見の蓄積
  - ・市町ごとで運用水準に温度差
- 支援の方向性
  - ・人材共有化を含めた共同処理や機能連携の仕組み
  - ・情報共有、個別の相談対応などノウハウの蓄積支援

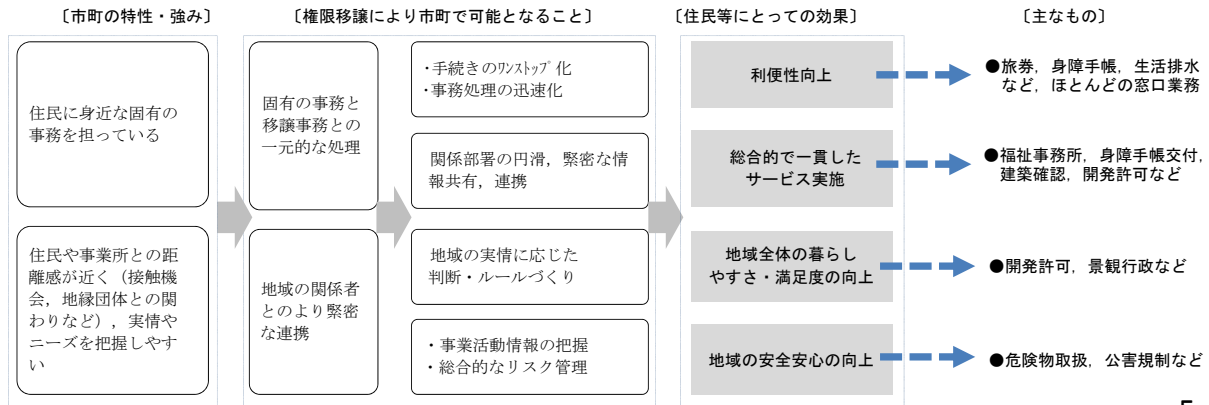
4

## 2 広島県の権限移譲の実績と評価【参考データ①】

### ■ 市町において具体的な成果が認識されている主な事務

移譲を受けた全団体で具体的な成果を認識	移譲を受けた8割以上の団体で具体的な成果を認識	その他成果が認められるとの意見があった事務
<ul style="list-style-type: none"> <li>生活保護 【全市町】</li> <li>身体障害者手帳の交付 【全市町】</li> <li>児童扶養手当の認定 【全市町】</li> <li>旅券の申請交付 【全市町】</li> <li>介護保険事業者の指定</li> <li>薬事に関する事務（医薬品販売業の許可、毒劇物製造業の登録等）</li> <li>難病に関する事務</li> <li>建築確認</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>特別児童扶養手当の認定 【全市町】</li> <li>民生委員の指揮監督等 【全市町】</li> <li>生活排水（浄化槽設置届） 【全市町】</li> <li>屋外広告物 【全市町】</li> <li>危険物取扱（火薬、高压ガス） 【全市町】</li> <li>母子寡婦福祉に関する事務</li> <li>開発行為等の規制</li> <li>建築確認の関連事務（再資源化届出）</li> <li>環境保全型農業の推進</li> <li>道路・街路の整備、維持修繕</li> <li>文化財保護（埋蔵文化財、史跡名勝天然記念物の現状変更許可等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>原爆被爆者の援護 【全市町】</li> <li>DV被害者の相談支援 【全市町】</li> <li>景観の保全 【全市町】</li> <li>障害者総合支援</li> <li>社会福祉法人の定款の認可等</li> <li>生活衛生（理・美容、墓地）</li> <li>野生生物</li> <li>農地法</li> <li>青少年の育成</li> <li>医療法人の設置認可等</li> <li>国土利用計画</li> </ul>

### <市町の特性と住民等にとっての効果>



5

## 2 広島県の権限移譲の実績と評価【参考データ②】

### ■ 市町が単独で実施するには課題がある事務の類型化

～事務の専門性と発生頻度の観点から4つの区分に分類し、今後の検討の方向性を整理

	専門性が特に高いもの (専門職配置または同程度の知識が必要なレベル)	専門性が必要なもの (一定の習熟度が求められるレベル)
発生頻度が極めて少ない(団体によっては毎年生じない頻度)	<p>専門性が特に高く、処理件数も少ない</p> <p>【経由・本審査権限】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○公害防止 (ダioxin)</li> <li>○生活衛生 (興行場)</li> <li>○生活衛生 (建築物衛生)</li> <li>○社会福祉法人の監査</li> <li>○大規模小売店舗立地法</li> <li>○土地区画整理</li> <li>○文化財保護</li> <li>○廃棄物処理施設の許可</li> <li>○畜産環境保全 (家畜排せつ物)</li> </ul>	<p>一定の習熟度で対応できるが処理件数や対象事業者が少ない</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○工場立地</li> <li>○農業振興地域整備</li> <li>○高压ガス</li> <li>○採石業</li> <li>○砂利採取業</li> <li>○児童自立生活援助</li> </ul>
一定程度の件数・対象事業者は存在	<p>専門性は特に高いものの、一定程度の事務は発生</p> <p>【経由・本審査権限】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○公害防止 (大気汚染)</li> <li>○公害防止 (水質汚濁)</li> <li>○公害防止 (瀬戸法)</li> <li>○公害防止 (環境保全条例)</li> <li>○公害防止 (特定工場)</li> <li>○生活排水 (浄化槽)</li> <li>○宅地造成</li> <li>○開発行為の許可</li> <li>○肥料取締法</li> <li>【公物管理】</li> <li>○漁港</li> <li>○港湾</li> <li>○海岸施設 (建設・維持の工事設計)</li> <li>○生活衛生 (旅館)</li> <li>○生活衛生 (公衆浴場)</li> <li>○生活衛生 (理容)</li> <li>○生活衛生 (美容)</li> <li>○生活衛生 (クリーニング)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○JAS法</li> <li>○野生生物保護</li> <li>○農地法 (転用許可)</li> <li>○林地開発</li> <li>○景観保全</li> <li>○火薬</li> <li>○生活保護</li> <li>○難病</li> <li>○家庭内暴力防止法</li> <li>○介護保険事業者指導</li> <li>○生活衛生 (水道)</li> <li>○生活衛生 (墓理法)</li> <li>○旅券</li> <li>【公物管理】</li> <li>○道路・街路 (整備)</li> <li>○道路・街路 (維持)</li> </ul>

類型2【件数が極めて少ない事務】

### 【市町からの意見】

- (主なもの)
- 専門性が高い事務や事務処理件数が少ない事務については、継続的な研修体制や適切な指導・支援が必要。
  - 処理件数が少ない事務では研修を受けても実務が伴わずノウハウが蓄積されない。
  - 職員数が減少し、一人当たりの業務量が増えており、人材の確保や育成が困難となっている。

類型1【専門性が特に高い事務】

6

### 3 県市町を通じた最適化 (1) 市町間連携の取組

- 専門性が特に高い移譲事務については、これまでの県の支援策をより実践的なものに充実させるとともに、新たに指定都市・中核市を中心とした市町間連携にも着手。

#### ■ 取組の内容と実績 (H28. 4月～11月)

移譲事務		①県の取組	②中心市による取組	中長期的な可能性
大規模小売店立地法 [全市町で実施]	新設・変更届の受理、報告徴収等	・実務者研修会の開催 ・有識者会議の効率運用検討	・(同左) ～実務者研修会で事務手続等を広島市、福山市から説明 ・(同左) ～広島エリア、福山エリアにおいて課題抽出や当面の対応策などを関係市町間で協議	有識者会議の共同化
社会福祉法人の監査 [14市5町(市は法定事務)]	定款認可、指導監査等	・市町への外部専門家の斡旋 ～公認会計士、社会保険労務士等を11市町に斡旋 ・監査の同行支援 ～県の監査に5市町が同行参加	・監査の同行支援 ～広島市、福山市、呉市が実施する監査に延べ11市町が同行参加	複数市町による監査業務の共同化
生活衛生に関する事務 [14市町]	営業許可、開設届受付、立入検査等	・市町の体制整備の支援 ～県内市町の事例紹介 ～移譲事務交付金の算定基礎に監視指導率を反映(予定) ・立入検査の同行支援 ～2市町の検査時に県職員が同行	・立入検査の同行支援 ～広島市、福山市、呉市が実施する検査に延べ7市町が同行参加 ・技術系職員のOB登録制度 ～広島広域都市圏の取組として制度創設	県市町共同で専門人材を確保する仕組みづくり

7

### 3 県市町を通じた最適化 (2) 県・市町連携の取組

- 合併後の行政基盤を支える人材育成や自主財源の確保、地域医療を支える医師確保など、その時代に応じた全局的な政策課題や市町に共通する課題に対応するため、県と市町が一体となった取り組みを進めてきた。
- 今後、人口減少時代を迎え、経営資源が限られてくる中、県市町を通じた行政サービスの最適化を目指すこととしている。

#### ■ 既に実施中のもの

職員研修の共同実施 【平成14年度～】	・県市町が一体となって、地方分権時代を担う自治体職員の育成、県と市町職員の人材ネットワーク形成の観点から、「ひろしま自治人材開発機構」を共同設置。 ・研修は県の機関である自治総合研修センターで実施するが、市町の人事研修課長(8名)をメンバーに加えた調整会議において、人材育成のニーズや課題の把握、講座の企画や運営改善、市町職員の研修受講呼びかけなどを共有化している。 [実績] 市町職員向け研修(課程研修など)、県市町合同研修などを実施 (27年度)県職員:延べ2,677人 市町職員:延べ3,458人が受講
個人住民税の共同徴収 【平成18年度～】	・県市町共通の課題である個人住民税の収入未済額の解消と市町職員の徴収技術向上を支援する観点から、市町の要望に応じて共同徴収を実施。 【併任徴収】: 県職員が市町職員の身分を併任。職場研修や個別案件のアドバイスのほか、市町職員の身分で納税折衝・差押・搜索など市町が実施する滞納整理に協力。 【直接徴収】: 高額または困難な滞納案件を県に移管。当該市町職員も県で受け入れ、県が実施する滞納整理に県職員の身分で従事。 [実績] H18年度以降、21市町で活用 個人住民税の収入率 ⑨93.3%⇒⑩95.6% 23年度以降は5年連続で上昇
改正行政不服審査法の第三者機関事務 【平成28年度～】	・すべての都道府県・市町村・一部事務組合等に平成28年4月からの設置が義務付けられた「行政不服審査会」について、県内市町等の事務を県が受託。 ・審査件数の少ない団体では限られた職員でのノウハウ蓄積が困難であること、また県市町共通の事務である中、各団体が単独設置することは非効率でもあることから、市町からは県での一括実施が求められていた。 [実績] 28市町組合の事務を県で処理(11月現在:処理1件)。上記委託団体を対象に、事務処理手続きの研修会を開催

- ＜その他の連携＞ ●県市町間の人事交流 (H17～28の累計) 県→市町:454人[37人/年]、市町→県:503人[42人/年]、県市町計:957人  
●広島県地域保健医療推進機構の設置(県・市町・県医師会・広島大学等で構成。医師(看護師)の確保、医療介護推進体制構築)  
●指定都市との連携・役割分担の取組(中小企業相談、試験研究・産業支援、児童相談、都心活性化など)

#### ■ 今後、新たに検討着手する分野

物品調達	(例) 県の物品調達電子入札システムの共同利用
水道	(例) 県及び市町の水道事業の広域連携
医療介護	(例) 地域医療データ等について市町との共有
社会資本	(例) 工事積算・現場監督指導など専門業務の支援

県市町に共通する事務で専門性が高いもの、市町単独での処理が困難であるもの、一体的に実施することが効率的なものなどを中心に、対象テーマ・具体的な方向性を整理する予定。

8

# 社会保障分野における 自治体の広域連携のあり方

政策研究大学院大学 島崎謙治

## プレゼンテーションの内容

### I. 社会保障分野の事務(権限)配分

社会保障の事務(権限)はどのように配分されているか。

### II. 人口構造の変容と自治体行政

人口構造の変容は自治体行政にいかなる影響を及ぼすか。

### III. 「医療」をめぐる連携の重要性と課題

医療の概念の拡大に伴う連携の重要性と課題は何か。

### IV. 社会保障の広域連携をめぐる課題・私見

小規模町村の補完や広域連携をめぐる課題等は何か。

# I. 社会保障分野の事務(権限)配分

1. 社会保障分野については、高齢化など人口構造の変容や地方分権の流れのなかで、特に1990年代以降、福祉八法改正に象徴されるように、基礎的自治体への権限移譲が進展。
2. 今日の社会保障の事務(権限)配分は、大雑把に言えば、(所得移転だけの)年金は国、(広域的な)医療は都道府県、(住民に身近な)保健・介護・福祉は市町村、という棲み分け。
3. ただし、事務の専門性や沿革的な理由等によって、様々な例外がある(例:保健所政令市、福祉事務所設置町村)。これに加え、政令指定都市の増加や中核市の新設等によって、大都市等の事務の特例を含め、事務(権限)の配分は輻輳。
4. 事務の性格や他の事務との整合性、個々の大都市等の行財政能力の相違、地域特性(例:面積、中心的都市の有無)の実態等を精査したうえで権限移譲が進められたのかは疑問。

2

# II. 人口構造の変容と自治体行政

## 1. 近未来の人口構造の変容 … [参考図表]参照

- ・ 2040年以降、総人口は毎年100万人減少。2060年には3分の2へ。
- ・ 生産年齢人口/老年人口は、2.8(2010年)から1.3(2060年)へ。
- ・ 100歳以上人口は2016年は6.6万人。2051年には70万人超と推計。
- ・ 急速な高齢化(都市部は高齢者自体が急増。過疎地の高齢化の主因は人口減)。
- ・ 1人暮らし高齢者が激増。2010年の男性の50歳時未婚率は20%超。
- ・  $GDP / 総人口 = (GDP / 労働人口) \times (労働人口 / 総人口)$

## 2. 人口構造の変容が自治体行政に及ぼす影響

- ・ 次の3つがより重要になる。①・③と②は相反要請だが、同時達成が必要。
  - ① 総合性…(例)介護予防・日常生活支援総合事業。1人親家庭対策。
  - ② 専門性…(例)児童虐待対策。生活困窮者支援。感染症対策。
  - ③ 効率性…(例)訪問医療・看護・介護。周産期・小児医療。
- ・ この3つの要請は、財政制約・人的資源制約が強まる中で、大都市等を含めすべての自治体で問題になるが、特に規模能力の小さな市町村については、行政機能の補完のあり方を含め、これらの要請にいかに対応するかが課題。

3



### Ⅲ. 「医療」における連携の重要性と課題

#### 1. 医療の概念の拡大と圏域

- ・超高齢社会では、「治す医療」だけでなく、「生活を支える医療」も重要。医療政策の「視界」(守備範囲)は、保健・介護・福祉はもとより、“住まい”や“まちづくり”まで一挙に拡大。産業・雇用・交通等も視野に入れることも必要。
- ・介護等との連携を欠く在宅医療は存立しない。他方、医療との連携を欠いた地域包括ケアも存立しない。⇒ 両者は「同じ山」をどちらから見るかの違い。
- ・医療の圏域は合目的的概念。行政エリアと一致しない。多くの都道府県では二次医療圏が実態と乖離。また、在宅医療は市町村単位では広すぎる。

#### 2. 都道府県と市町村の連携の重要性と実状

- ・医療提供体制を改革するためには、診療報酬だけでなく計画的手法等との政策ミックスが必要。2016年度中に各都道府県は地域医療構想を策定。
- ・地域包括ケア・在宅医療の「受け皿」を欠いた病床機能の分化は実効性が乏しい(他方、急性増悪時の後方病床を欠く地域包括ケア・在宅医療は存立しえない)。多くの地域医療構想では「ミクロからの積上げ」が欠落。
- ・2018年度には国保制度改革(都道府県が財政責任主体となる)が施行。

4

### Ⅲ. 「医療」における連携の重要性と課題(続き)

#### 3. (広義の)医療に関する事務(権限)配分

- ・地域包括ケア・在宅医療を進めるうえで、集住型の“住まい”の確保は重要。国は「サービス付き高齢者向け住宅」(サ高住)の整備を進めているが、立地の偏在、介護サービスとの適正な連携を欠くなど課題は少なくない。
- ・サ高住の登録権限を都道府県から一般の市町村に移譲すべきではないか。  
※ 一部の県では、「条例による事務処理特例」により権限移譲。

#### 4. (狭義の)医療をめぐる広域連携

- ・医療機能が分散すると、医療の質(安全性を含む)は低下する(例:周産期医療)。これを防ぐには、「コンパクト・アンド・ネットワーク」が重要。また、広域連携にあり方を考える際は、「待てる医療」(例:がん)と「即時性が求められる医療」(例:心筋梗塞・脳卒中等)に分け、対応策を検討することが必要。
- ・過疎地では公的医療機関が重要な役割を担うが、医療機関相互のネットワーク化が不十分、基幹病院(例:県立中央病院)の医師派遣機能が脆弱。  
⇒ 地方交付税や医療確保基金等の配分上、メリハリのある広域連携機能の評価、ICTを活用した遠隔診療等に対する評価を検討すべきではないか。

5

## IV. 社会保障の広域連携をめぐる課題・私見

### 1. 趣旨

- ・前述の3つの要請にいかに応えるかは今後更に重要性を増す政策 이슈。
- ・網羅的ではなく問題提起にとどまるが、課題を3つ提示し私見を述べる。

### 2. 水平補完 vs 垂直補完

- ・複数の市町村に跨る生活圈域において、相対的に規模能力の大きな市(必ずしも大都市等に限らない)は、規模能力の小さな市町村に対する支援・補完機能を果たすべき(政策的に後押しすべき)ではないか。
- ・例えば、①市町村合併から取り残された町村(福祉事務所は必置ではない)の生活保護事務を隣接する市が行うこと、②県の保健所が複数の市町村を管轄していたところ、その中の市が中核市になった場合、当該中核市の保健所が隣接する市町村をカバーすること等、を検討すべきではないか。
- ・ただし、地域の実状(例:地域が規模能力の小さな市町村だけから構成。市町村合併時の経緯)等によって、水平補完が「最適解」とはいえない(あるいは現実的でない)場合には、都道府県が補完せざるをえないであろう。

6

## IV. 社会保障の広域連携をめぐる課題・私見(続き)

### 3. 総合性 vs 専門性

- ・一般論でいえば、複合的なニーズを抱える者に対しては1つの市町村でサービスが完結することが望ましい。しかし、対人サービスであっても専門性の高いものについては、都道府県が担わざるをえない場合がある。
- ・例えば、児童相談所については、中核市、児童相談所政令市(23区を含む)は設置できることとされている(厚生労働省はその設置を奨励する方向に舵を切っている)。しかし、その前提として専門的な人材確保等の体制整備は必須。

### 4. 都道府県を跨る広域連携

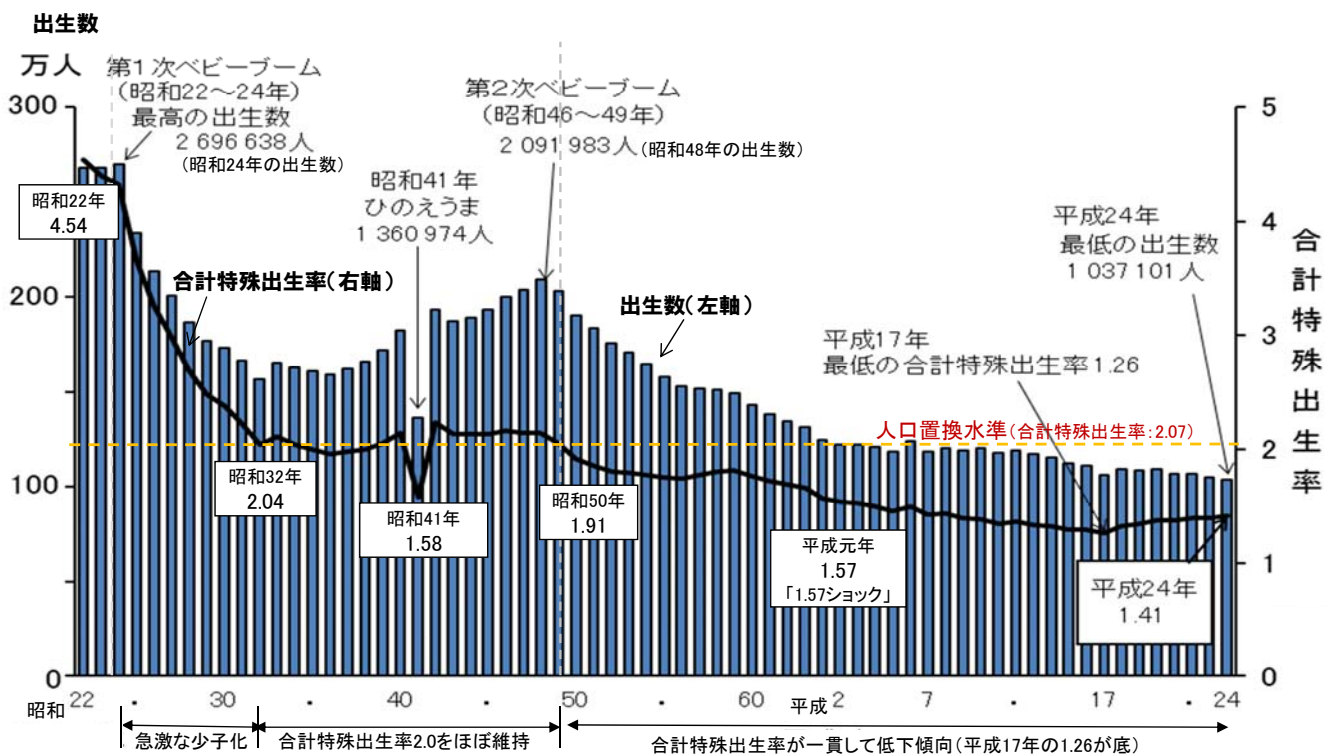
- ・例えば、①都道府県の圏域を跨る患者の移動と必要病床の確保、②有事(例:新型コロナウイルス、大規模災害)の発生、③複数の都道府県で事業を展開している社会福祉法人に対する監督など、がある。
- ・これらは、一口に都道府県を跨る広域連携といっても性格が異なる。例えば、①は都道府県間の(利害が絡む)調整問題、②は国レベルの危機であり単一の指揮命令系統で処理すべき事務。③は都道府県間の情報共有が必須。

※なお、③は個別法の事業監督と法人監督の権限が錯綜しており整理が必要だと思われる。

7

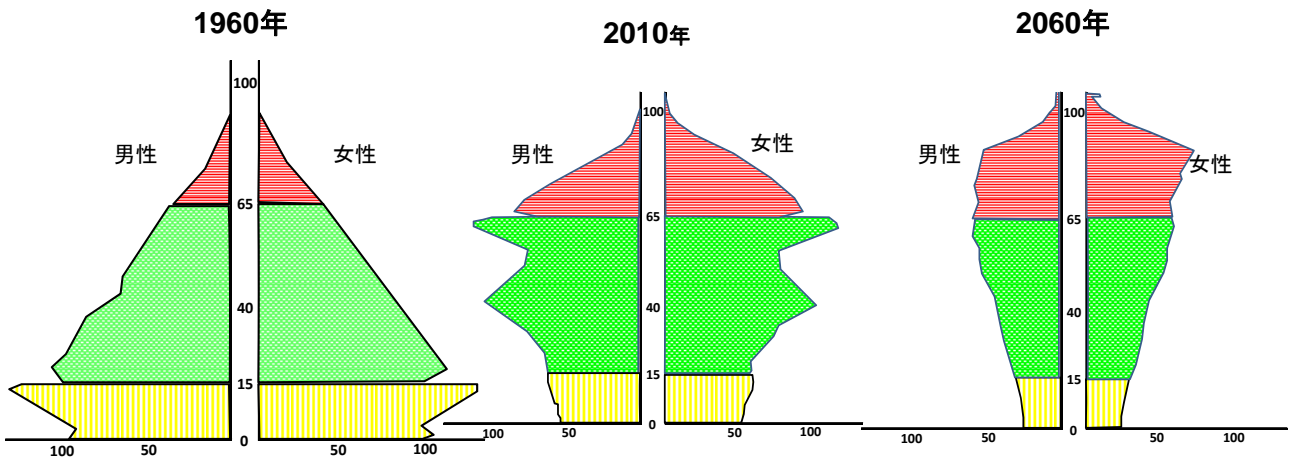
# 参考図表

## 日本の出生数及び合計特殊出生率の推移



(出典)厚生労働省「2012年人口動態統計月報年計(概数)の概況」

# 人口ピラミッドの変化（1960, 2010, 2060年）



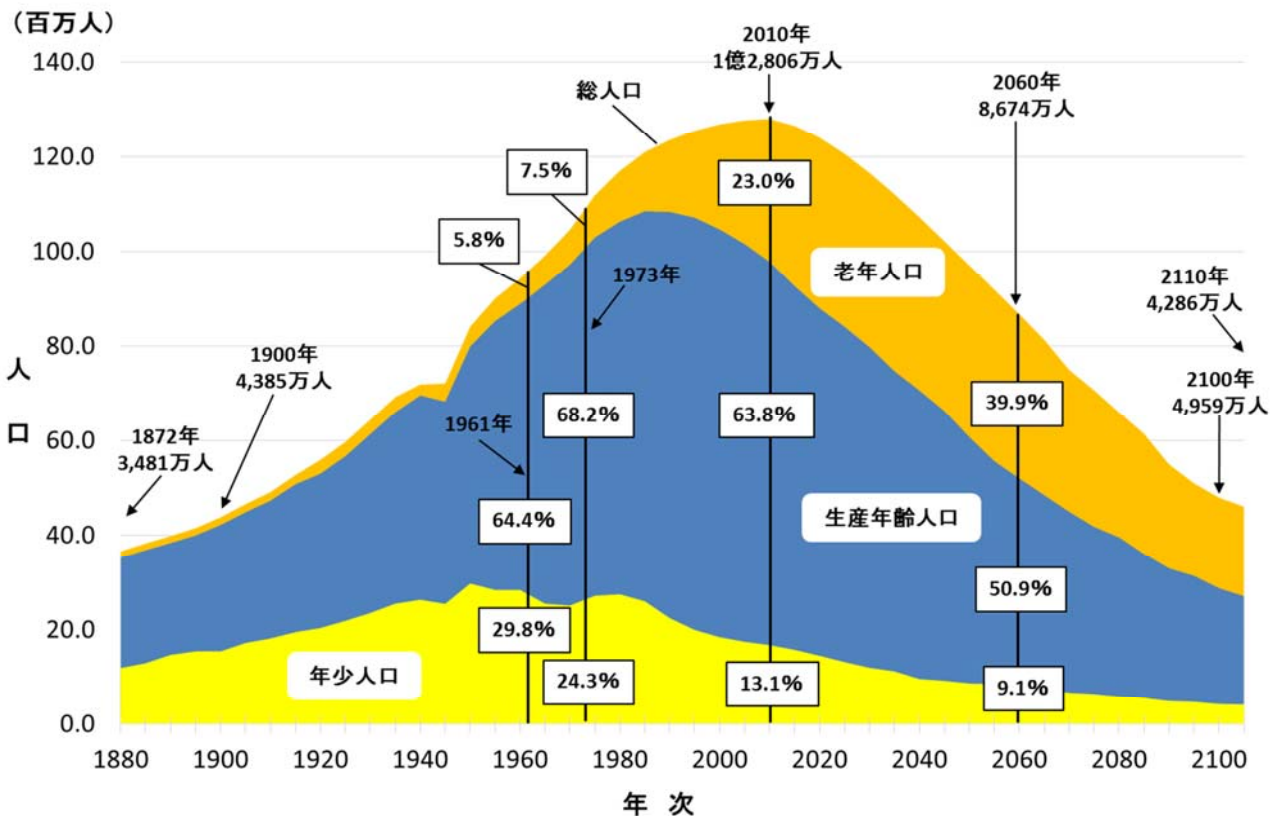
(留意すべき点)

- ① 「第一次ベビーブーム」(および「第二次ベビーブーム」)の影響が、“波のように”長期にわたり及ぶ。
- ② 今後、出生数が減少するのは合計特殊出生率が低下するからではない。母数となる出産年齢人口が減少するからである。(参考)出生率中位の場合の仮定値は、2010年が1.39、2035年が1.34、2060年は1.35。
- ③ 100歳以上は、1963年が153人。2010年は約4.4万人。2060年は約63.7万人と見込まれる。

(注)縦軸は年齢、横軸は人口(単位:万人)。

(出典)「国勢調査、推計人口」(1920~2010年)、および「日本の将来推計人口(2012年1月推計)」の出生中位(死亡中位)推計(2011年以降)。

# 日本の人口の推移(年齢3区分) 1880-2110年



(出典)「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計(2012年1月推計)」

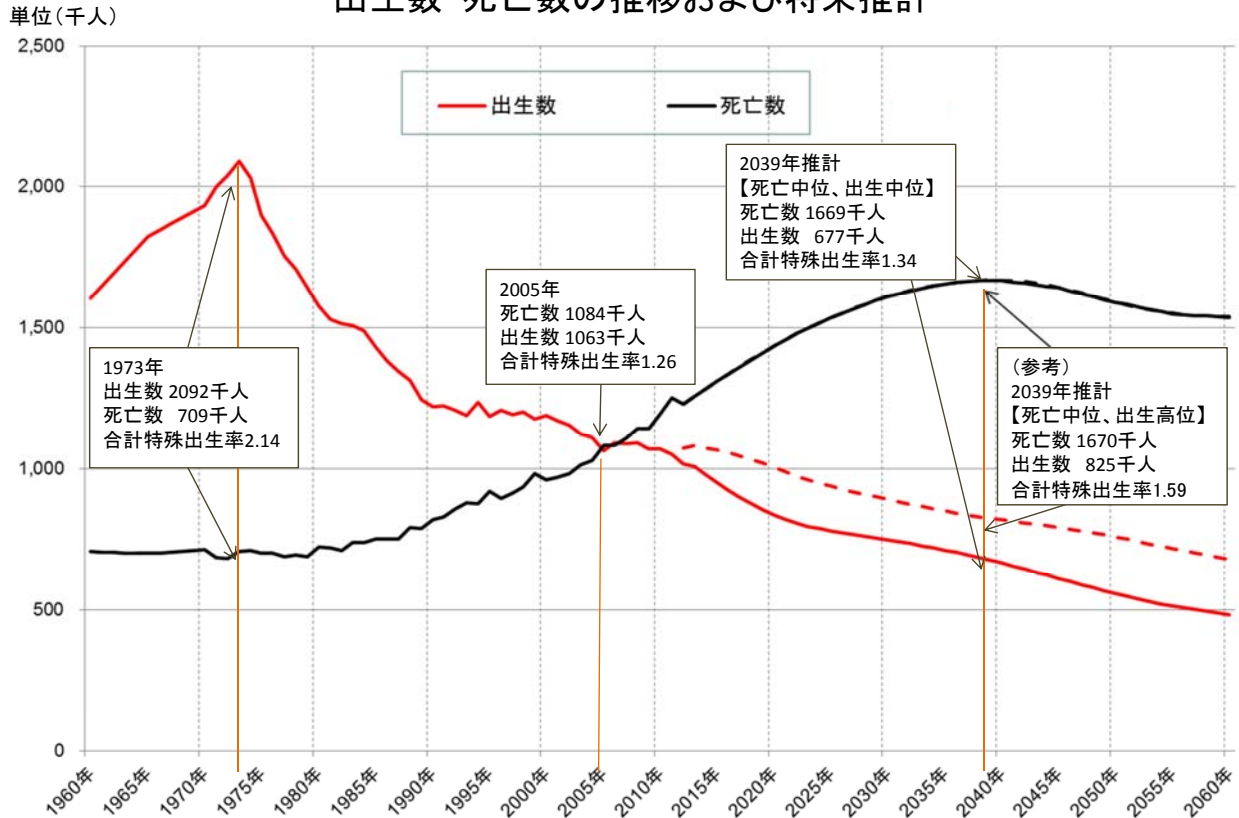
# 将来人口の基本指標

年	総人口 (A) (万人)	人口3区分				高齢 化率 (D/A) (%)	老年人口 の生産年 齢人口に 対する割 合(D/C)	(参考) 生産年齢人 口を20~69歳、 老年人口を70 歳以上とした 場合の、老年 人口の生産年 齢人口の割合
		年少 人口(B) (15歳未満) (万人)	生産年齢 人口(C) (15~64 歳) (万人)	老年 人口(D) (65歳以 上) (万人)	(参考) 再掲 (75歳以 上) (万人)			
2010	12,806 (100)	1,684 (100)	8,173 (100)	2,948 (100)	1,419 (100)	23.0	2.8人で 1人を 支える	4.0人で 1人を 支える
2035	11,212 (88)	1,129 (67)	6,343 (78)	3,741 (127)	2,245 (158)	33.4	1.7人で 1人を 支える	2.3人で 1人を 支える
2060	8,674 (68)	791 (47)	4,418 (54)	3,464 (117)	2,336 (165)	39.9	1.3人で 1人を 支える	1.6人で 1人を 支える

(注) 括弧書は2010年を100とした場合の割合。

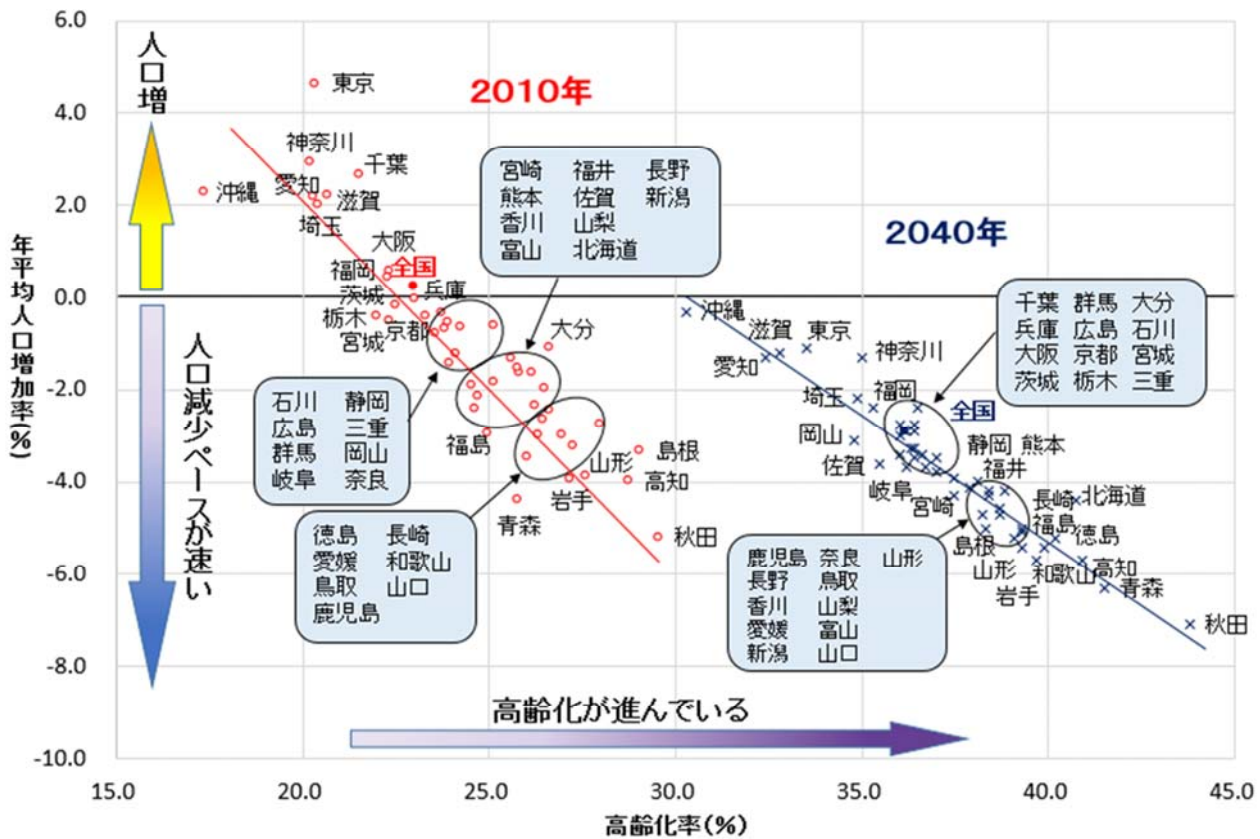
(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(2012年1月推計)」(出生中位・死亡中位の場合)。12

## 出生数・死亡数の推移および将来推計



(出典) 2011年までは、厚生労働省統計情報部「人口動態統計」、2012年以降は、国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』(平成24年1月推計)

## 都道府県別高齢化率と人口減少率（2010年,2040年）



(原出典)総務省統計局「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」  
 (出典)国立社会保障・人口問題研究所金子副所長のスライドを本人の承諾を得て借用。一部筆者加工。

## 世帯構造も変わる:例:「1人暮らし世帯」

### ○ 「1人暮らし高齢世帯」数

2005年:	女281万人、男105万人	計:386万人
2010年:	女352万人、男146万人	計:498万人
2035年:	女501万人、男261万人	計:762万人

(出典)国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(2013年1月推計)」

### ○ 一口で「1人暮らし世帯」と言っても……

- ①子どもが近距離にいる、
- ②子どもが離れて住んでいる、
- ③子どもも親戚もいない、のでは意味はまったく異なる。

⇒ 少子化が進むことは、③が増えること。

### ○ 「団塊の世代」の後の男性の未婚率は非常に高い。

たとえば、生涯未婚率(50歳時の未婚率)は、

1980年 男: 2.60%、女: 4.45%

2010年 男:20.14%、女:10.61%

### ○ 家族の代替機能を誰がどう果たすのかという問題が深刻化。単に成年後見人をつければよいという問題ではない。

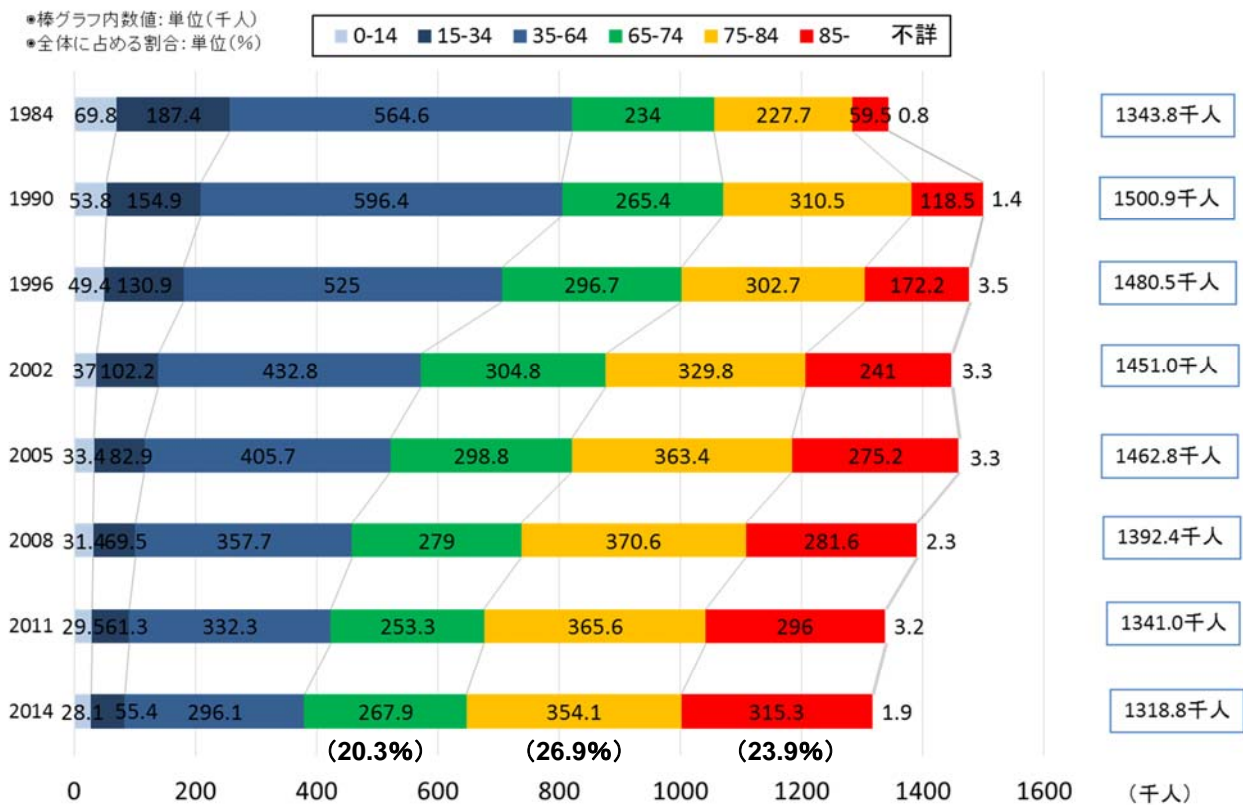
# 社会保障給付費及び負担額の将来推計

	2012年度		2025年度		2012年度から2025年度の伸び	
	金額	GDP比	金額	GDP比	金額	伸率
給付費	109.5兆円	22.8%	148.9兆円	24.4%	39.4兆円	1.36
年金	53.8	11.2	60.4	9.9	6.6	1.12
医療	35.1	7.3	54.0	8.9	18.9	1.54
介護	8.4	1.8	19.8	3.2	11.4	2.36
子ども・子育て	4.8	1.0	5.6	0.9	0.8	1.17
その他	7.4	1.5	9.0	1.5	1.6	1.22
負担額	101.2兆円	21.1%	146.2兆円	23.9%	45.0兆円	1.44
年金	45.5	9.5	57.7	9.5	12.2	1.27
医療	35.1	7.3	54.0	8.9	18.9	1.54
介護	8.4	1.8	19.8	3.2	11.4	2.36
子ども・子育て	4.8	1.0	5.6	0.9	0.8	1.17
その他	7.4	1.5	9.0	1.5	1.6	1.22

(注) 四捨五入の関係で合計は必ずしも一致しない。

(出典) 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定」(2012年3月30日)。

## 高齢化の影響(入院患者の高齢化)

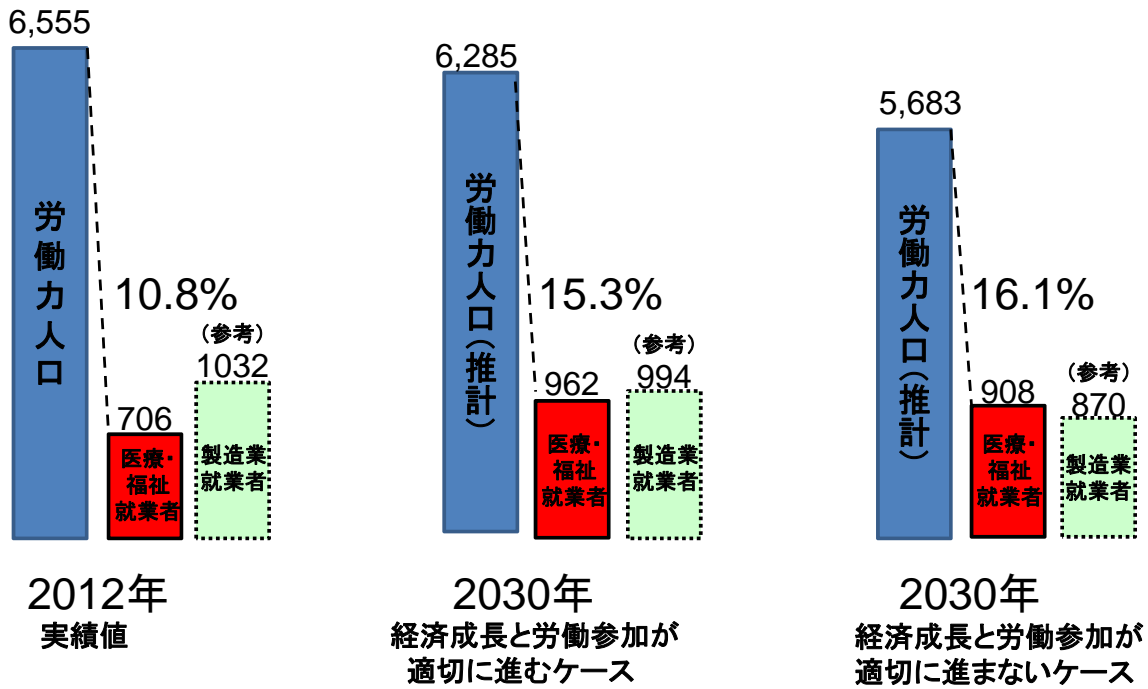


注: 2011年の数値は、宮城県石巻医療圏、気仙沼医療圏及び福島県を除いた数値。

(出典) 厚生労働省統計情報部「患者調査」

# 図：労働力人口に占める医療・福祉就業者の割合

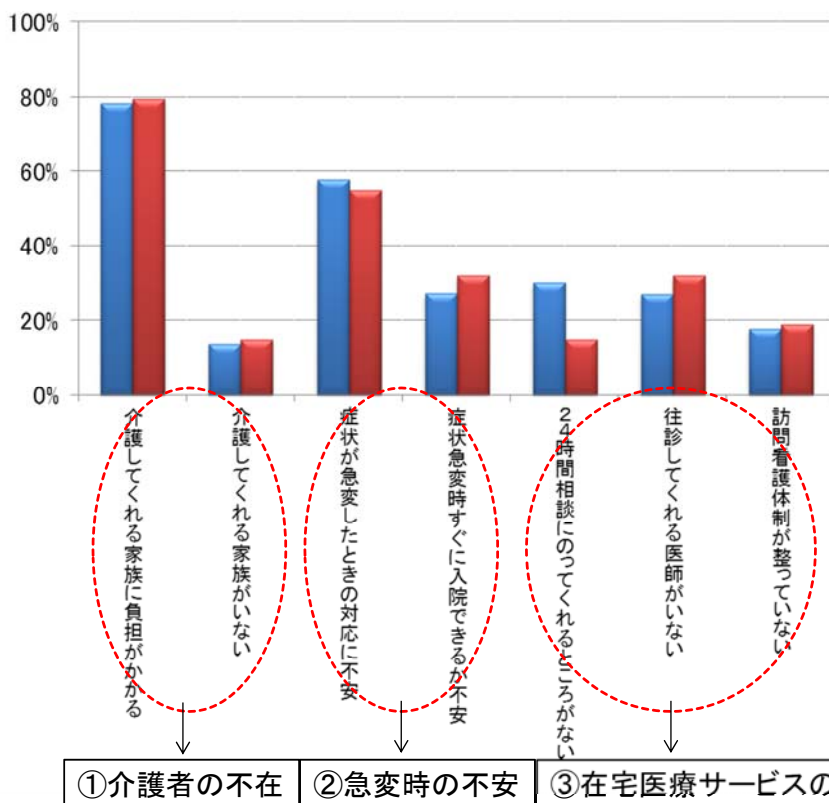
(単位：万人)



(出典)「雇用政策研究会報告書」。2012年実績値は総務省「労働力調査」、2030年は(独)労働政策研究・研修機構推計。

## 在宅医療推進に当たっての課題

### ■在宅医療移行や継続の阻害要因



■平成15年 ■平成20年

○調査対象及び客体  
 ・全国の市区町村に居住する満20歳以上の男女から5,000人を層化二段無作為抽出法により抽出  
 ・150国勢調査区の住民基本台帳から客体を無作為に抽出  
 ○調査の方法  
 郵送法  
 ○回収数  
 2,527人(回収率50.5%)

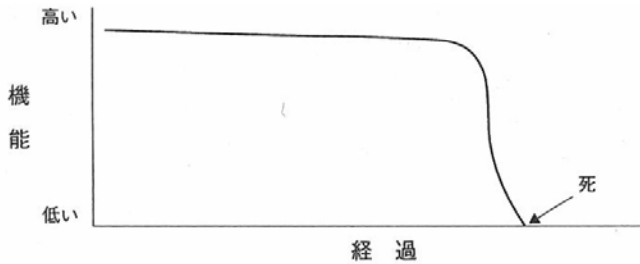
(出典)終末期医療に関する調査(各年)

- ①介護者の不在
- ②急変時の不安
- ③在宅医療サービスの不足

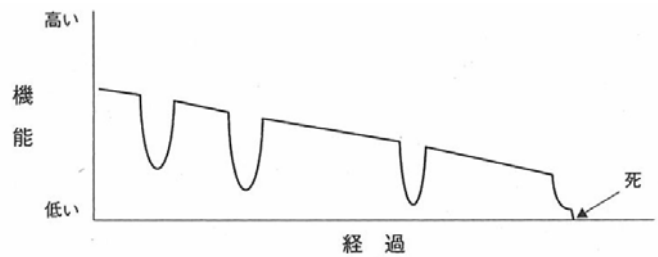


# 疾患別の死に至るパターンの相違

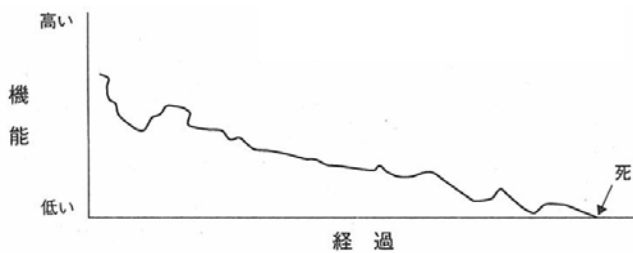
①がん等:死亡の数週間前まで機能は保たれ、以後急速に低下



②心臓・肺・肝臓等の臓器不全:時々重症化しながら、長い期間にわたり機能は低下



③老衰・認知証等:長い期間にわたり徐々に機能は低下

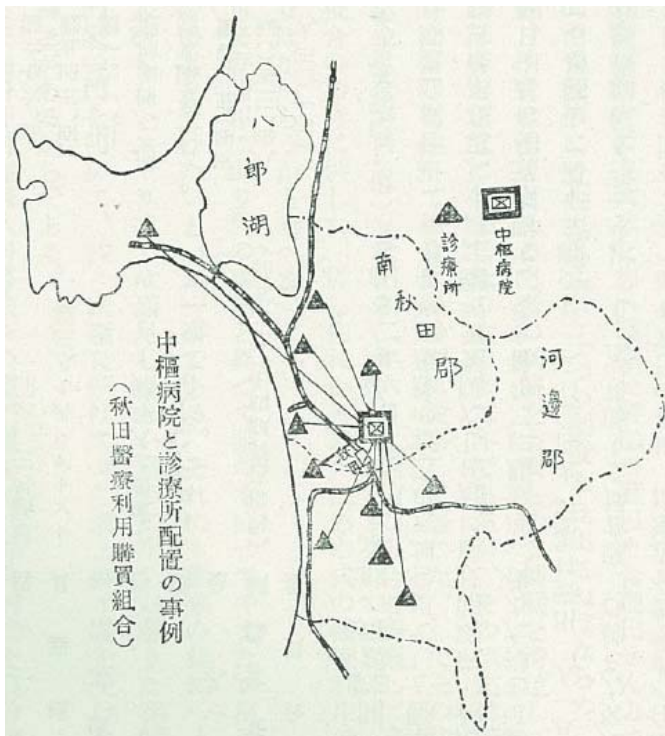


(島崎:コメント)

在宅医療や緩和ケアが必要なのは、がんの患者だけではない。②や③で急性増悪した場合の病院との連携、状態変化に対応できる在宅医療(訪問看護等を含む)の質の確保が必要。

出典 Lynn and Adamson : *Living Well at the End of Life*, WP-137, Rand Corporation, 2003.

# 戦前の医療利用組合の先駆性



## 1. 基本的な考え方

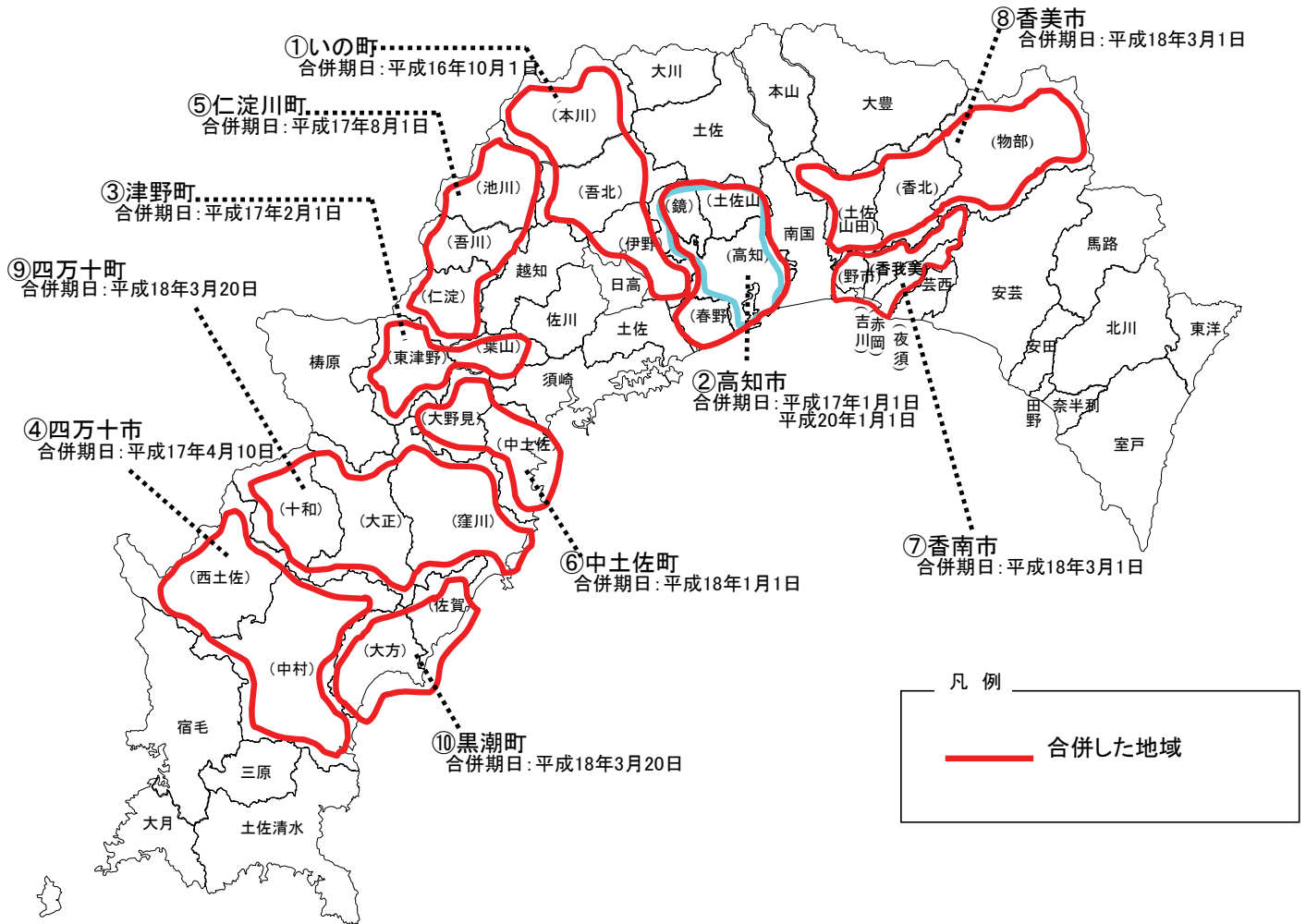
「地勢上、交通上1ブロックをなす地区の中心に、近代医学の粋を集めた完全なる総合病院を設置し、此處に多数の優秀なる人的要素を擁する。かくて之を「基地」として、此處より区域内僻地に支所として分院、診療所、出張所等を配置し、又はこれらを置くことの出来ない地域には巡回診療班を派遣する」  
(出典)黒川泰一(1939)『保健政策と産業組合』167-168頁

## 2. 先駆性

・これは、偶然にも、1931年の国際連盟保健部による農村地区の医療制度の組織化の考え方と符合。

・また、戦後、WHOが開発途上国に対し勸奨した、3層制による地域医療確保構想の「先取り」。

■ 県内の合併の状況



○ 合併した地域(10地域、29市町村)

名称	合併前の区域	市町村数	人口	面積(km <sup>2</sup> )
①いの町	伊野町、吾北村、本川村	3	22,735	470.97
②高知市	高知市、鏡村、土佐山村(H17.1.1合併)	3	337,360	308.99
	高知市、春野町(H20.1.1合併)	2		
③津野町	葉山村、東津野村	2	5,796	197.85
④四万十市	中村市、西土佐村	2	34,315	632.29
⑤仁淀川町	池川町、吾川村、仁淀村	3	5,543	333.00
⑥中土佐町	中土佐町、大野見村	2	6,807	193.28
⑦香南市	赤岡町、香我美町、野市町、夜須町、吉川村	5	32,979	126.48
⑧香美市	土佐山田町、香北町、物部村	3	27,541	537.86
⑨四万十町	窪川町、大正町、十和村	3	17,320	642.30
⑩黒潮町	大方町、佐賀町	2	11,221	188.59

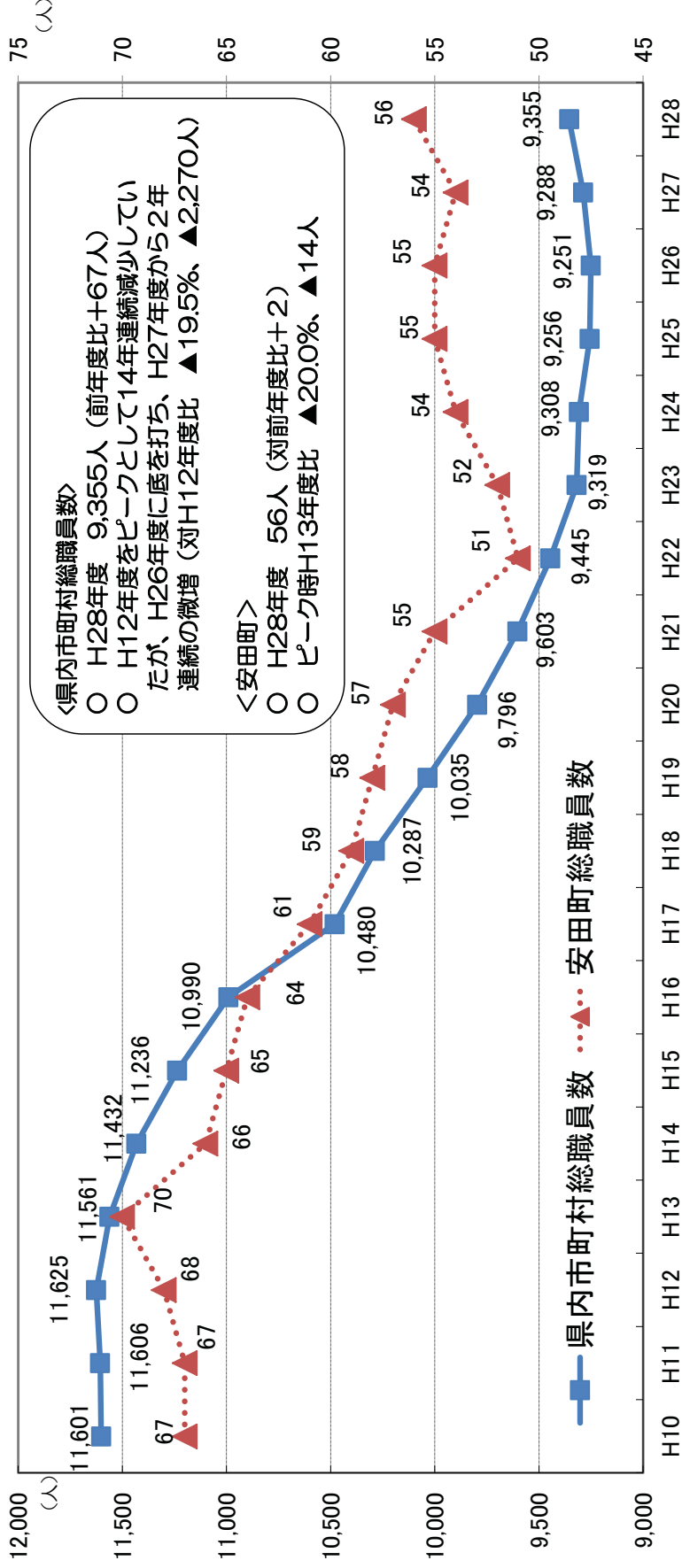
※人口は、平成27年国勢調査による。 ※面積は、平成27年10月1日現在

県内市町村  
総職員数

## 高知県市町村の総職員数の推移

※職員数は各年度4月1日現在  
(給与実態調査(01-01-01)より)

安田町総職員数



＜県内市町村総職員数＞

- H28年度 9,355人 (前年度比+67人)
- H12年度をピークとして14年連続減少しているが、H26年度に底を打ち、H27年度から2年連続の微増 (対H12年度比 ▲19.5%、▲2,270人)

＜安田町＞

- H28年度 56人 (対前年度比+2)
- ピーク時H13年度比 ▲20.0%、▲14人

◇一般行政部門

H12年度(ピーク) 7,684人 ⇒ H28年度 5,795人 (対H12年度比 ▲24.6%、▲1,889人)

高知県の町村 人口、面積、人口密度 町村の行政組織の状況

市町村	人口 H27国調	面積 km <sup>2</sup>	人口密度 人/km <sup>2</sup>	課数	総務	企画	財政	税務	住民	保健福祉	産業振興	土木	選挙管理 委員会
東洋町	2,583	74.06	34.88	4	係	係	担当	課	係	係	担当	担当	担当
奈半利町	3,285	28.36	115.83	3	担当	係	係	係	係	広域連合	係	係	担当
田野町	2,734	6.53	418.68	3	担当	担当	担当	係	担当	広域連合	係	係	担当
安田町	2,636	52.36	50.34	3	係	担当	係	係	係	広域連合	係	係	担当
北川村	1,294	196.73	6.58	4	係	担当	担当	係	課	広域連合	課	課	担当
馬路村	822	165.48	4.97	4	担当	課	担当	係	係	広域連合	係	係	担当
芸西村	3,850	39.60	97.22	4	係	係	係	係	係	係	係	係	担当
本山町	3,579	134.22	26.67	6	係	課	係	係	係	課	課	課	担当
大豊町	3,966	315.06	12.59	4	係	課	担当	係	係	係	係	係	担当
土佐町	3,999	212.13	18.85	5	係	担当	担当	係	係	課	課	課	担当
大川村	397	95.27	4.17	3	係	係	担当	担当	担当	係	兼務	兼務	担当
<b>いの町</b>	22,735	470.97	48.27	15	係	係	係	係	係	課	課	課	担当
<b>仁淀川町</b>	5,543	333.00	16.65	6	係	課	係	課	課	課	係	係	担当
<b>中土佐町</b>	6,807	193.28	35.22	7	係	課	係	課	課	課	課	課	担当
佐川町	13,114	100.80	130.10	8	係	課	係	課	課	課	係	係	担当
越知町	5,797	111.95	51.78	10	係	課	係	課	課	課	課	課	担当
梶原町	3,608	236.45	15.26	5	係	係	係	係	係	課	課	係	担当
日高村	5,026	44.85	112.06	5	係	係	係	係	係	課	課	課	担当
<b>津野町</b>	5,796	197.85	29.29	6	係	課	係	係	係	課	課	課	担当
<b>四万十町</b>	17,320	642.30	26.97	10	係	課	係	課	係	課	課	課	担当
大月町	5,100	102.94	49.54	9	係	課	係	課	課	課	課	係	担当
三原村	1,568	85.37	18.37	4	係	担当	係	係	係	係	係	係	担当
<b>黒潮町</b>	11,221	188.59	59.50	8	係	係	係	課	課	課	課	係	係
町村部	132,780	4,028.15	32.96										

※市町村名がゴシック体太字の市町村は「合併団体」

高知県の町村 人口、面積、人口密度 町村の行政組織の状況

市町村	人口 H27国調	面積 km <sup>2</sup>	人口密度 人/km <sup>2</sup>	課数	総務	企画	財政	税務	住民	保健福祉	産業振興	土木	選挙管理 委員会
大川村	397	95.27	4.17	3	係	係	担当	担当	担当	係	兼務	兼務	担当
馬路村	822	165.48	4.97	4	担当	課	担当	係	係	広域連合	係	係	担当
北川村	1,294	196.73	6.58	4	係	担当	担当	係	課	広域連合	課	課	担当
三原村	1,568	85.37	18.37	4	係	担当	係	係	係	係	係	係	担当
東洋町	2,583	74.06	34.88	4	係	係	担当	課	係	係	担当	担当	担当
安田町	2,636	52.36	50.34	3	係	担当	係	係	係	広域連合	係	係	担当
田野町	2,734	6.53	418.68	3	担当	担当	担当	係	担当	広域連合	係	係	担当
奈半利町	3,285	28.36	115.83	3	担当	係	係	係	係	広域連合	係	係	担当
本山町	3,579	134.22	26.67	6	係	課	係	係	係	課	課	課	担当
梶原町	3,608	236.45	15.26	5	係	係	係	係	係	課	課	係	担当
芸西村	3,850	39.60	97.22	4	係	係	係	係	係	係	係	係	担当
大豊町	3,966	315.06	12.59	4	係	課	担当	係	係	係	係	係	担当
土佐町	3,999	212.13	18.85	5	係	担当	担当	係	係	課	課	課	担当
日高村	5,026	44.85	112.06	5	係	係	係	係	係	課	課	課	担当
大月町	5,100	102.94	49.54	9	係	課	係	課	課	課	課	係	担当
<b>仁淀川町</b>	5,543	333.00	16.65	6	係	課	係	課	課	課	係	係	担当
<b>津野町</b>	5,796	197.85	29.29	6	係	課	係	係	係	課	課	課	担当
越知町	5,797	111.95	51.78	10	係	課	係	課	課	課	課	課	担当
<b>中土佐町</b>	6,807	193.28	35.22	7	係	課	係	課	課	課	課	課	担当
<b>黒潮町</b>	11,221	188.59	59.50	8	係	係	係	課	課	課	課	係	係
佐川町	13,114	100.80	130.10	8	係	課	係	課	課	課	係	係	担当
<b>四万十町</b>	17,320	642.30	26.97	10	係	課	係	課	係	課	課	課	担当
<b>いの町</b>	22,735	470.97	48.27	15	係	係	係	係	係	課	課	課	担当
町村部	132,780	4,028.15	32.96										

※市町村名がゴシック体太字の市町村は「合併団体」

## 専門職区分で任用している職員数の状況について

※ 高知縣市町村振興課「技術関係職等の職員数等に関する調査」(平成26年4月1日時点)

(単位:人)

市町村名	土木系(土木・農業土木・林業土木等)			保健師		
	必要数 (A)	現職員数 (B)	不足数 (A) - (B)	必要数 (C)	現職員数 (D)	不足数 (C) - (D)
高知市	181	170	11	69	60	9
室戸市	10	10		5	5	
安芸市	18	18		10	10	
南国市	24	21	3	17	16	1
土佐市	24	21	3	15	13	2
須崎市	22	22		9	9	
宿毛市	13	12	1	10	9	1
土佐清水市	16	16		10	7	3
四万十市	40	39	1	15	14	1
香南市	15	5	10	18	18	
香美市	19	18	1	17	16	1
東洋町	1	1		2	1	1
奈半利町	2	2				
田野町						
安田町						
北川村						
馬路村						
芸西村						
本山町						
大豊町						
土佐町						
大川村						
いの町	20	20				
仁淀川町						
中土佐町	5	5				
佐川町	12	12				
越知町						
梶原町						
日高村						
津野町						
四万十町						
大月町	2	2				
三原村						
黒潮町	2	2				
市町村等合計	426	396	30	307	279	28

(留意点)

- 一般職に属する職員のうちいわゆる正規職員(地方公務員法第17条に基づき採用される職員のうち、任期の定めがなく常勤の職員)及び常勤の再任用職員(地方公務員法第28条の4に基づき採用されている職員)が対象
- 必要数(A)は、調査期日時点、各団体で行政事務を行うにあたり必要と想定している各区分の職員数
- 現職員(B)は、調査期日時点、各区分で勤務する職員数。但し、病気休職または育児休業取得者は控除

高知県市町村の一部事務組合、広域連合の状況

		広域市町村圏	ごみ処理	し尿処理	消防	火葬場	老人福祉施設	その他
東洋町			芸東衛生	芸東衛生				
室戸市								
北川村								
奈半利町								
田野町	安芸広域連合	芸広域	中芸広域連合	中芸広域連合	中芸広域連合	中芸広域連合	安芸広域連合(保健福祉業務)	安芸広域債権管理機構
安田村								
馬路村								
芸西市								
芸南市			香南清掃	香南衛生	香南斎場	香南斎場	香美郡植林	南国・香南・香美租税債権
香南市								
香南市								
南国市								高知県競馬
高知市								高知市酒院企業団
大豊町								
本山町	嶺北広域連合	嶺北広域	嶺北広域	嶺北広域	嶺北広域	嶺北広域		
土佐町								
大川村								
いの町(本川)								
いの町								
土佐市	高知中央西処理	高知中央西処理	仁下淀川	仁下淀川	仁下淀川			
日高村								
佐高村								
越知町	高吾北広域連合	高吾北広域	高吾北広域	高吾北広域	高吾北広域	高吾北広域		
仁淀川町								
須崎市								
中土佐町	高幡東部清掃	高幡東部清掃	高幡東部清掃	高幡東部清掃	高幡東部清掃	高幡東部清掃		
津野町	高幡広域	高幡広域	高幡東部清掃	高幡東部清掃	高幡東部清掃	高幡東部清掃		
構原町								
四万十町								
黒潮町								
四万十市								
宿毛市								
大月町	幡多広域連合	幡多広域	幡多防西組	幡多防西組	幡多防西組	幡多防西組		
三原村								
土佐清水市								

こうちく  
づ  
広域連合  
人  
り  
合

高後  
期  
医  
療  
高  
知  
高  
齢  
連  
合  
県  
者  
合

# 安田町 町行政組織図 H28. 7. 1現在

