

広域連携について

前回の議論を踏まえた広域連携に関する今後の審議の進め方（案）

前回の議論

- 事務の共同処理に当たっての自治体間、住民、共私等の主体とのコミュニケーションのあり方
 - ・ 地方自治法の共同処理制度は事務の帰属と指揮命令系統の観点から整理されているが、自治体間や、住民、共私等の主体とのコミュニケーションについては制度の枠組みに入っていない。この点をどのように考えるか。
 - ・ 自治体の事務は、「計画の作成」と、作成した計画に基づく「事務の執行」とに大きく分けられるところ、「事務の執行」に際しての連携に係る仕組みは整っているが、「計画の作成」に際しての連携、自治体間の調整が課題ではないか。
 - ・ 市町村の区域を越えた公共私連携や行政のデジタル化が必要ではないか。
 - ・ 都道府県から事務処理能力のある市町村への近隣市町村の区域に係る事務の移譲に際して、当該近隣市町村を何らかに関与させることが考えられるか。
- 地方自治法に基づかない事務の共同処理の手法
 - ・ 地方自治法に基づく共同処理の手法が活用されていない場合があることをどう考えるか。地方自治法に基づかない共同処理の手法をどう評価するか。
- 都道府県による市町村の補完・支援と市町村間の広域連携との関係
 - ・ 定住自立圏等の取組の一層の深化は必要だが、定住自立圏等を形成できないエリアをどうするか。
 - ・ 市町村間の広域連携の枠組みづくりへの都道府県の支援も重要ではないか。
 - ・ 自主的に市町村が広域連携するという方針は堅持するとしても、都道府県の役割を検討する必要があるのではないか。
 - ・ 今後、連携中枢都市圏や定住自立圏等でも、専門性の高い人材の確保が困難になる可能性があり、都道府県の役割が重要になるのではないか。
 - ・ 例えば、社会保障分野では、都道府県から市町村への権限移譲は進んだが、一定の空間内でサービスの適切な水準を確保するために、都道府県に権限が留保されているのではないか。こうした社会保障の考え方を広域連携による都市計画、公共交通などの議論に応用できるか。
- 三大都市圏等における広域連携
 - ・ 三大都市圏における広域連携についてどう考えるか。
 - ・ 地方圏でも、中心市が存在せず、人口規模や経済規模が同等程度の市町村が隣接する地域も同じ問題があるか。

今後の調査審議の進め方（案）

<本日>

- ✓ 専門人材等の資源の共同活用
- ✓ 都道府県による市町村の補完・支援
 - ※ 地方自治法に基づかない事務の共同処理の手法、市町村の区域を越えた公共私連携を含む。

<次回以降順次>

- ✓ 市町村連携による都道府県からの権限移譲
- ✓ 市町村間の広域連携における計画段階での調整
- ✓ 三大都市圏等における広域連携

※行政のデジタル化については、別途調査審議。

専門人材等の資源の共同活用について

資源の共同活用

- 人口減少社会において、高齢化の進行やインフラの老朽化による行政需要の増加、都市の低密度化・スポンジ化による行政コストの増大が見込まれる一方で、各地方公共団体が有する経営資源に限られる中では、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するため、他の地方公共団体や共私のセクター等の多様な主体が連携し、それぞれが有する資源を融通し合い、有効に活用していく視点が重要。
- その方策として、地方自治法の事務の共同処理制度の活用の有無にかかわらず、職員の共同活用、施設・インフラの共同整備・活用、情報システムの共同調達・共同利用など、複数の地方公共団体において経営資源を共同活用する取組や、共同での公共私連携、地方独立行政法人の共同設立・共同活用など、複数の地方公共団体で共同して外部資源を活用する取組が考えられる。

自治体経営資源
の共同活用

施設・インフラ

(例) 広域連合を設けて公共施設を整備・再編、連携中枢都市圏における中心市の施設を近隣市町村も活用

職員(専門人材等)

(例) 公共施設等の維持のため都道府県の技術職員を市町村に派遣

情報システム

⇒ 「行政のデジタル化」において調査審議

外部資源
の共同活用

○ 共同での公共私連携

○ 地方独立行政法人の共同設立・共同活用

「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」(第31次地方制度調査会)(H28.3)(抄)

第1 基本的な考え方

2 地方行政体制のあり方

(1) 広域連携等による行政サービスの提供

人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方で資源に限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供する発想は現実的ではなく、各市町村の資源を有効に活用する観点からも、地方公共団体間の連携により提供することを、これまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要がある。

(中略)

(2) 外部資源の活用による行政サービスの提供

人口減少社会において資源に限られる中では、従来の地方公共団体間の事務の共同処理の仕組みの他に、市町村業務について効率的に処理する方策として、外部資源を活用し、かつ、共同で行える仕組みを充実することも重要な選択肢の一つである。

「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」(第30次地方制度調査会)(H25.6)(抄)

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

(4) 市町村間の広域連携の促進に向けた留意点

また、市町村が連携して民間部門等を活用する取組は、災害対応や監査、福祉などの分野において有効であり、特に民間部門等の専門的な人材の活用も有用である。市町村の技術系職員等の有する知識や技術を継承できるよう、専門的な人材を共同で確保することも考えられる。

3

施設の共同整備・活用①（市町村間連携による施設の共同設置）

- 一定の専門性が必要な施設や規模の大きな施設について、市町村間の広域連携によって共同で設置している事例がある。その具体的な手法として、地方自治法の事務の共同処理の手法のほか、私法上の委託契約を活用しているものもある。

消費生活センターの広域連携（長野地域連携中枢都市圏）

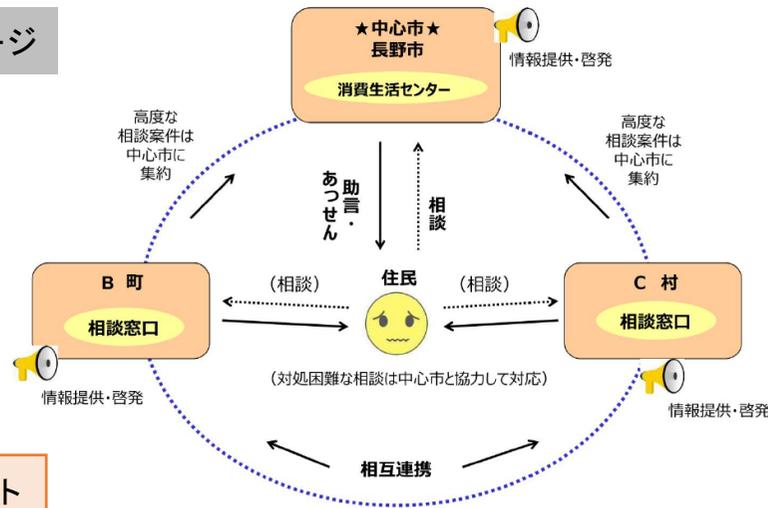
概要

※長野地域連携中枢都市圏における取組

- 長野地域連携中枢都市圏（※）では、平成30年1月から、消費生活センターの広域連携を実施。
- 長野市の消費生活センターに高度な相談案件を集約し（委託契約）、長野市及び連携町村の住民を対象とした消費生活に関する相談及び弁護士等の専門家による法律等の相談を処理。

※長野市（中心市）、須坂市、千曲市、坂城町、小布施町、高山村、信濃町、小川村、飯綱町により構成。

連携のイメージ



事業のメリット

- 単独で相談員の配置や消費生活センターを設置することが困難な町村の住民も、専門の相談員による相談を受けることができる。
- 連携市町村でセンター設備や相談員を共有することで、それぞれが負担するコストの軽減が期待できる。

出典：長野市作成資料をもとに事務局作成

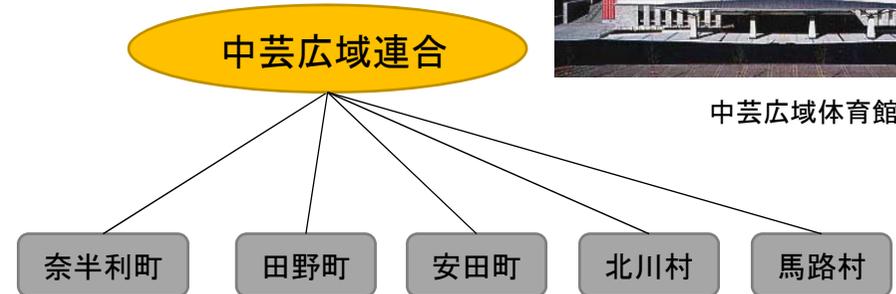
広域連合による公立体育館の設置（中芸広域連合）

概要

- 中芸広域連合（構成団体：高知県奈半利町、田野町、安田町、北川村、馬路村）は、平成10年7月に設立され、消防・救急、し尿処理、介護保険・保健福祉、広域ゴミ処理施設や広域火葬場、広域体育館の設置・管理・運営等に関する事務を実施。



中芸広域体育館



事業のメリット

- 中芸広域体育館は、よさこい高知国体（平成14年）のバレーボール競技が中芸5か町村で開催されることから、競技開催基準を満たす体育館として平成13年に竣工。
- 現在は、高知県東部で最大規模の広さを誇る施設であり、地域住民の健康の増進やスポーツ・文化の振興などに役立っている。（H30年度使用実績：アリーナ8,056人、トレーニング室7,000人）

出典：中芸広域連合HPをもとに事務局作成

施設の共同整備・活用②（県と市の文化施設の集約化）

- 都道府県と市町村がそれぞれの施設を集約化して共同で整備することによって、整備費や管理運営費の削減とともに、より高い効果の発揮を目指す事例がある。

事業の概要

「県・市連携文化施設整備事業」 ※R1.11時点 秋田県(人口96.5万人)、秋田市(人口30.6万人)

秋田県と秋田市は、文化施設の整備に関する基本協定を締結し、老朽化により施設利用者のニーズに対応することが難しくなった秋田県民会館と秋田市文化会館の両施設の機能を集約した、県・市連携文化施設を整備。

事業のポイント

老朽化



秋田県民会館

老朽化



秋田市文化会館

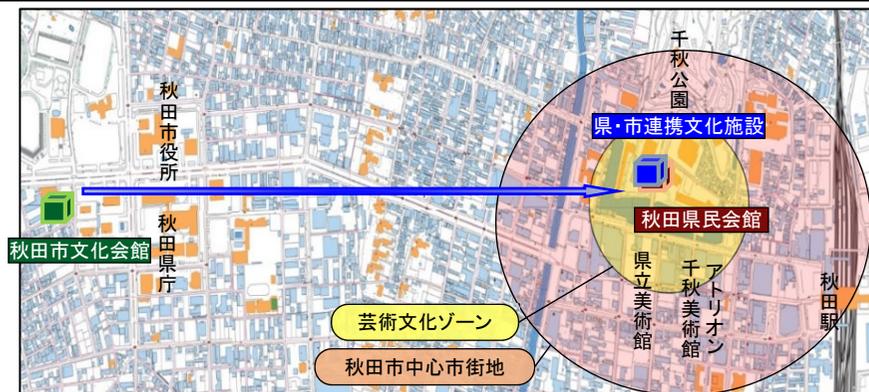
県・市連携協定締結の経緯

- 平成25年度
知事と市長が、老朽化が進む両施設について、「県市連携による再編整備の検討」を表明(H25.4)
- 平成28年度
県・市連携文化施設の整備に関する基本協定締結(H29.1)

県・市連携協定締結 + 集約化

県・市連携協定締結のポイント

- ◎業務分担…施設を連携して整備するため、県・市双方の職員による推進体制を構築
- ◎負担のあり方…ホール面積割合を基本とし、県・市双方が負担



完成イメージ図



県・市連携文化施設

集約化

事業年度：平成29～令和3年度
県民会館と市文化会館を廃止し、新たに2つの機能を併せ持った施設を県と市が共同整備

(延床面積)
計：23,588㎡ → 22,653㎡
県：9,304㎡
市：14,284㎡ ※約4%減少

事業の効果

- 県と市の共同整備により、それぞれ単独の建替えよりも、整備費と運営管理コストの縮減が図られる。
- 秋田市中心部という立地を活かし、日常的に人が集い交流できる施設となり、まちの賑わいが創出される。
- ホールの一体的・広範な利用が可能となり、これまでは実施することができなかった規模・種類の公演が実施できるようになるなど、発表・鑑賞機会の充実が図られる。

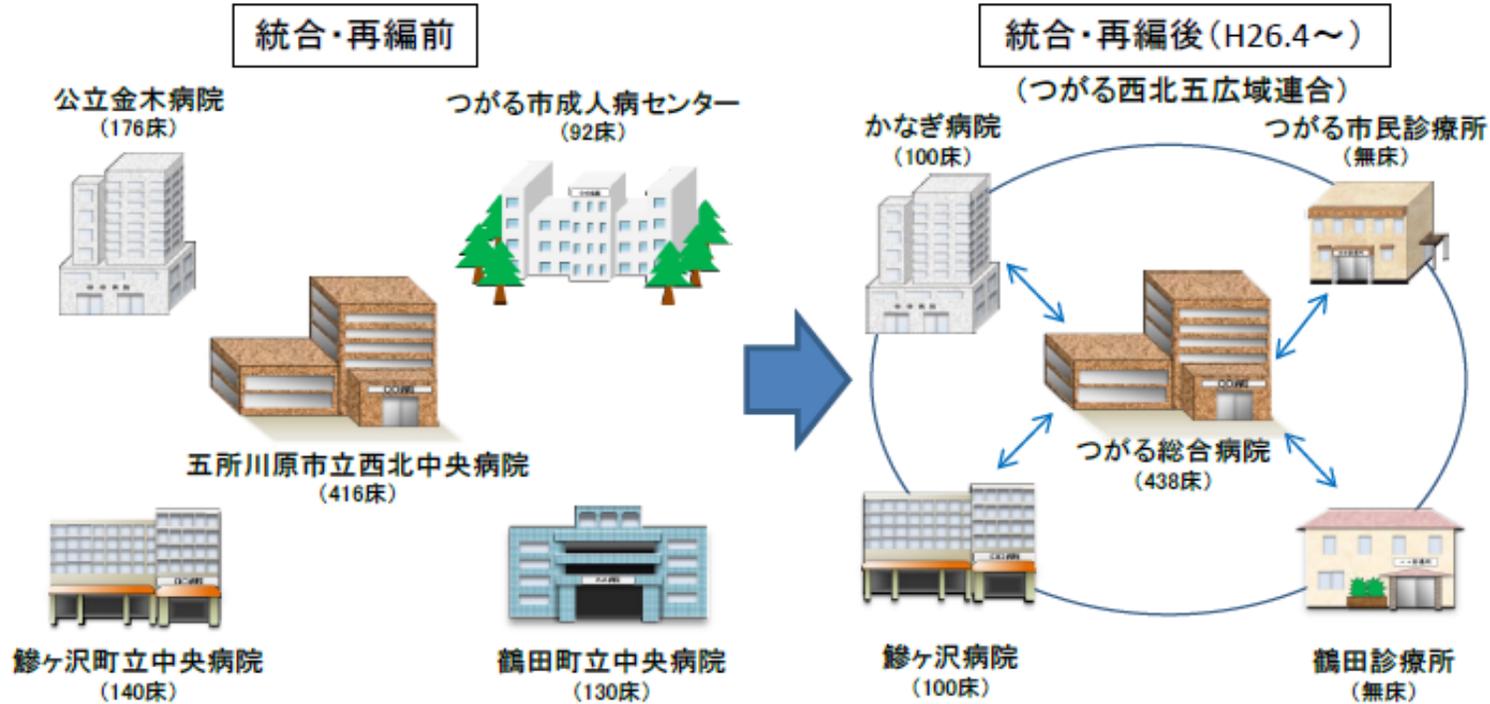
施設の共同整備・活用③ (公立病院の再編・ネットワーク化)

○ 公立病院の再編・ネットワーク化の取組として、自治体間の広域連携により、病院を統合・再編し、医師数の増加を図るなど必要な医療提供体制の確保を実現するとともに、経営改善を図る事例がある。

せいほくご

基幹病院・サテライト型(青森県西北五医療圏の例)

※五所川原圏域定住自立圏における取組



<取組による主な効果>

- ・ 広域連合内の医師数が増加(50名(H23)→61名(H26))するとともに、中核病院の診療科が充実(16診療科→21診療科)。
- ・ 関係医療機関において患者情報を共有し、切れ目ない医療提供を実現。

統合型(兵庫県三木市・小野市の例)



<取組による主な効果>

- ・ 医師数が増加(62名(H24)→88名(H25))し、診療科が充実。(21診療科→33診療科)
- ・ 休止・縮小していた分娩や小児救急を開始・拡充するなど、必要とされる地域医療を確保。

インフラの共同整備・活用（下水道事業の広域化・共同化）

○ 下水道事業の広域化・共同化の取組として、市町村間の広域連携により、汚水の共同処理、維持管理業務の共同化、ICT活用による集中管理などにより運営の効率化を図る事例がある。

ICT活用による下水処理場の効率管理（山形県新庄市ほか6町村）

- ・ 新庄市と周辺6町村で「最上圏域下水道共同管理協議会」（地方自治法上の管理執行協議会）を設置（事務局：新庄市）
⇒6町村の処理場を光回線で結び遠方監視するとともに、中核処理場の水質試験室を共同で利用

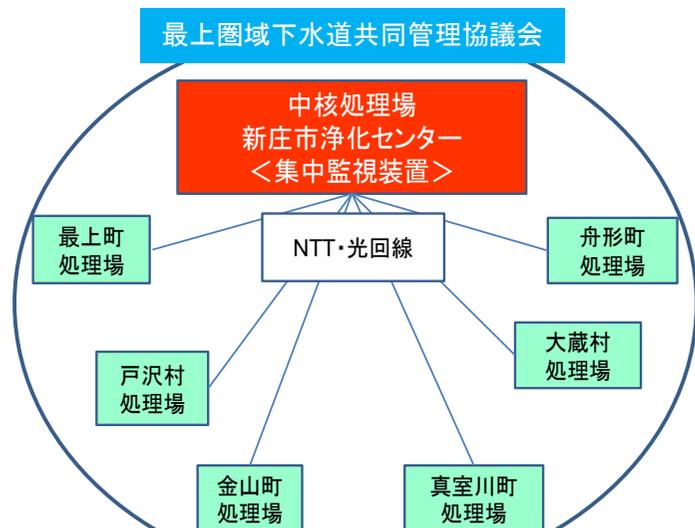
※新庄最上定住自立圏における取組

ICT活用による集中管理

○維持管理業務を共同実施することで、**年間約32百万円の人件費等の削減効果※**がある

- ・共同実施した場合、約117百万円／年
- ・単独実施した場合、約149百万円／年

※保守点検運転操作業務、運転操作監視業務、水質試験業務を含む維持管理業務の試算額。



汚水処理の共同化（北海道旭川市ほか5町）

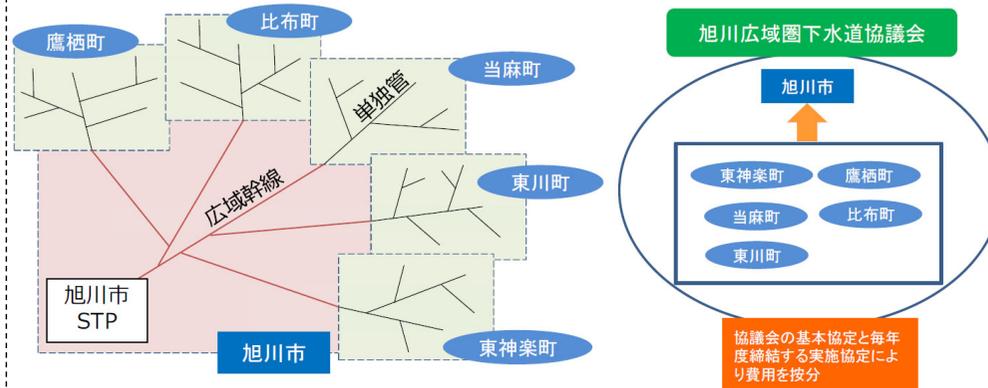
- ・ 旭川市と周辺5町で「旭川広域圏下水道協議会」（任意の協議会）を設置（事務局：旭川市）
⇒周辺5町が旭川市との行政界まで管渠を敷設し、旭川市内の広域幹線は水量按分での費用負担により旭川市が事業主体となって建設・管理（委託契約）。周辺5町の汚水は広域幹線を経由して、旭川市公共下水道の下水処理センターで処理。

※上川中部定住自立圏における取組

汚水処理の共同処理

○汚水処理を共同化することで、以下のようなメリットがある。

- ・5町の処理場が不要 → 建設・維持管理コストの低減、水質管理の集約化
- ・5町の処理場管理職員の削減 → 人件費の削減等

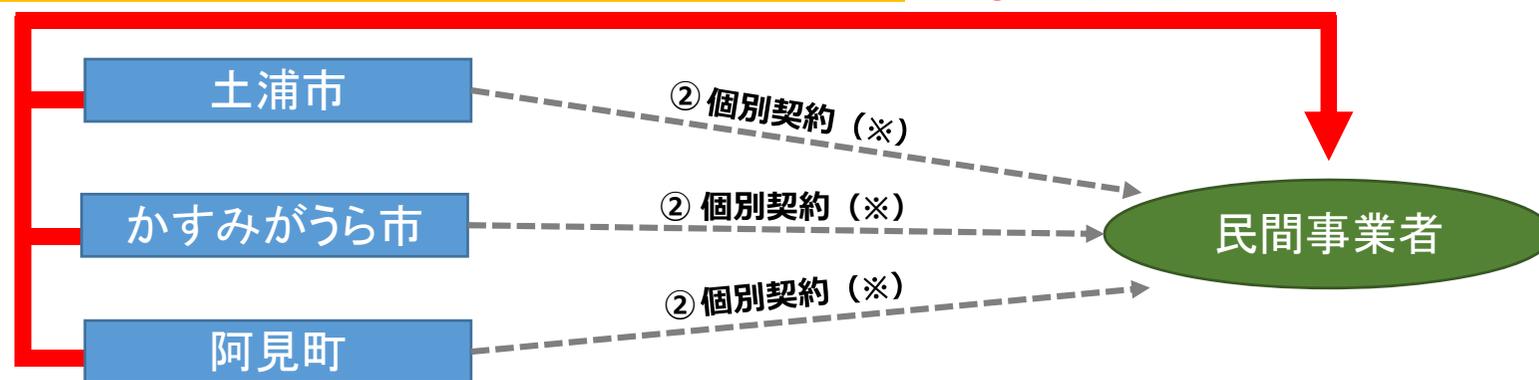


出典：国土交通省『下水道事業における広域化・共同化の事例』

共同での公共私連携①（インフラの維持管理①：営利法人）

- コスト削減や効率化のため、市町村間の広域連携により、インフラの維持管理を民間事業者^{あみまち}に共同発注・一括契約している事例がある。
- 茨城県土浦市、かすみがうら市、阿見町では、コスト削減を図る観点から、上下水道料金収納業務等の委託事業者を共同発注（共同で業者の選定を行い、契約は個別に締結）。
- 岐阜県白川村では、除雪作業の効率化を図る観点から、村道の除雪に関する事務を富山県南砺市に委託し、同市が一括契約。

茨城県土浦市、かすみがうら市、阿見町の事例

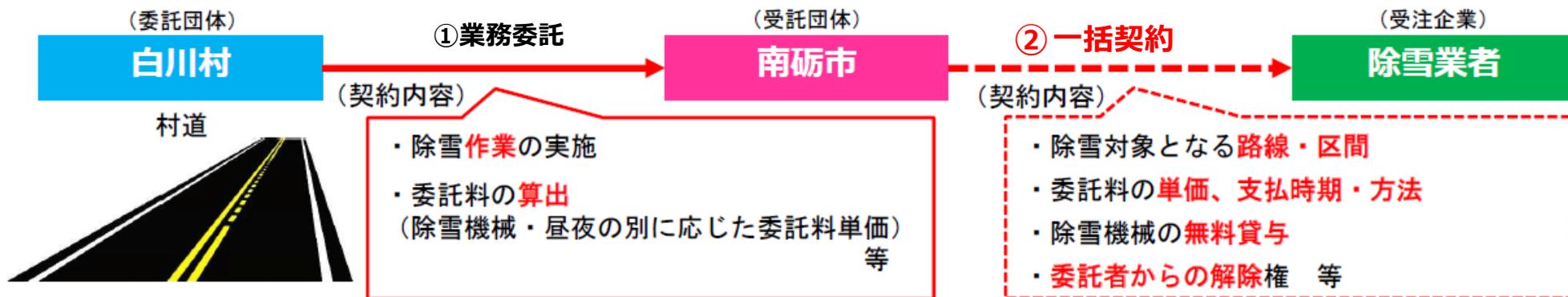


※委託内容
⇒上下水道に係る以下の業務

- ・ 料金収納業務
- ・ 受付業務
- ・ 開閉栓業務
- ・ 検針業務
- ・ 調停業務 等

出典：厚生労働省『新水道ビジョン推進のための地域懇談会（関東地域）』（平成28年8月5日）資料をもとに事務局において作成

岐阜県白川村の事例



出典：国土交通省 建設産業政策会議 地域建設業WG（第3回）資料を一部加工

共同での公共私連携②（インフラの維持管理②：営利法人）

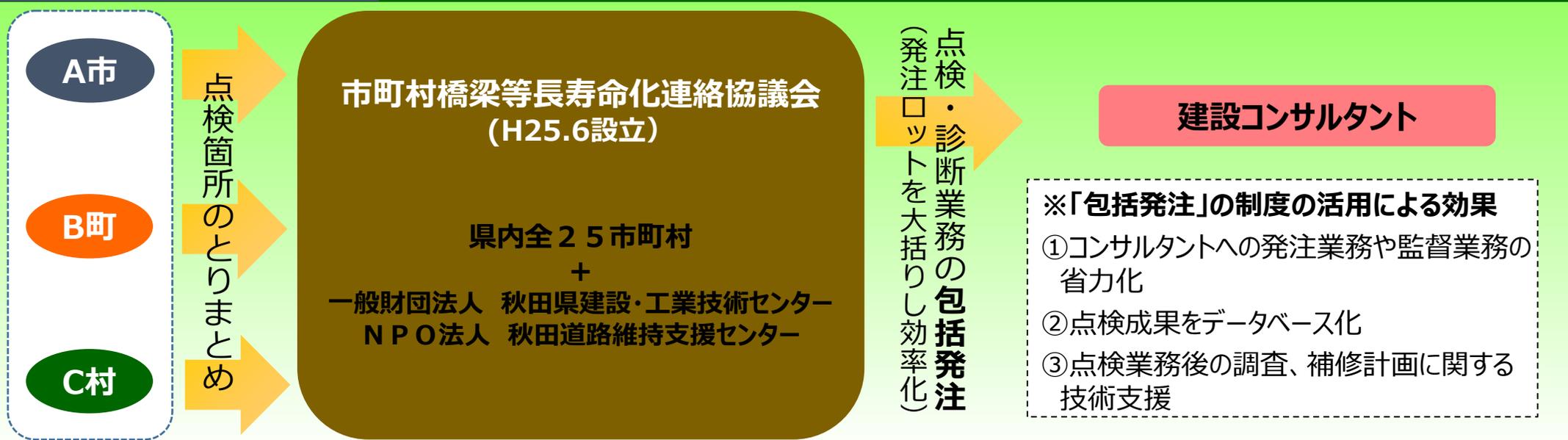
- 専門性の確保が必要なインフラの維持管理については、複数の市町村による共同発注・一括契約について県が枠組み形成を支援している事例がある。
- 秋田県では、県の支援を受けて、県内全市町村と一般財団法人「秋田県建設・工業技術センター」、NPO法人「秋田道路維持支援センター」が「市町村橋梁等長寿命化連絡協議会」を設立（平成25年6月）。同協議会では、平成26年度から、技術職員不足等の課題を抱えている市町村が、道路施設のメンテナンスサイクル（点検、診断、措置、記録）を適切に実施するため、各市町村の道路施設点検を集約して発注する「包括発注」を実施。
- 特に市町村の人手不足や事業規模が不足することに伴う受託事業者の確保困難を防止することに効果。

課題と取組状況

- ✓ 県内の全橋梁12,047橋のうち、約7割にあたる8,699橋が市町村管理（H31.3時点）。
- ✓ 管理施設数が多い市町村では、技術職員の不足、財源の確保が課題。
- ✓ H26年度から橋梁・トンネル等の大型構造物について、5年に1回の近接目視点検が義務化。



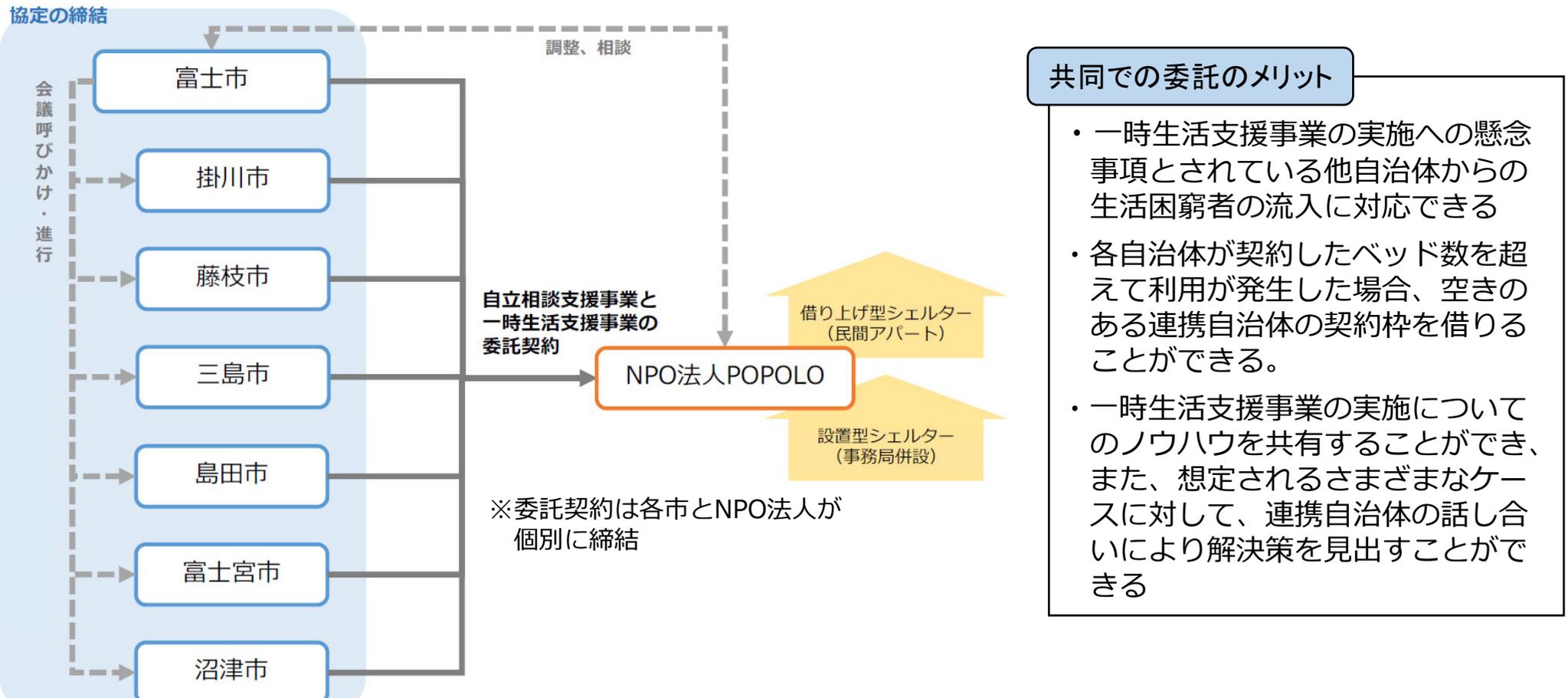
点検業務の効率化



共同での公共私連携③（生活困窮者支援事業：非営利法人）

- 市町村間の広域連携の取組に際しても、公共私連携によって地域の課題に対応している事例がある。
- 生活困窮者自立支援法に基づき、福祉事務所設置市町村・県が実施する就労準備支援事業、一時生活支援事業等（任意事業）については、実施率が一定割合にとどまっている（例：平成30年度 就労準備支援事業48%、一時生活支援事業31%）。
- 静岡県富士市ほか12市（※）は、広域的な課題への対応、コスト削減、事業実施ノウハウの蓄積などの観点から、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業と一時生活支援事業を共同で同一のNPO法人に委託。

※静岡県富士市、掛川市、藤枝市、三島市、島田市、富士宮市、沼津市、熱海市、焼津市、伊豆市、伊東市、御殿場市（令和元年度4月時点）



- ### 共同での委託のメリット
- ・ 一時生活支援事業の実施への懸念事項とされている他自治体からの生活困窮者の流入に対応できる
 - ・ 各自治体が契約したベッド数を超えて利用が発生した場合、空きのある連携自治体の契約枠を借りることができる。
 - ・ 一時生活支援事業の実施についてのノウハウを共有することができ、また、想定されるさまざまなケースに対して、連携自治体の話し合いにより解決策を見出すことができる

※平成28年4月以降、熱海市、焼津市、伊豆市、伊東市、御殿場市が参加

地方独立行政法人の共同設立

- 地方独立行政法人は複数の自治体が共同で設立することも可能。
- 山形県と酒田市は、地方独立行政法人山形県・酒田市病院機構を共同設立。県立病院と市立病院を統合・再編し、2病院間の役割分担と人員配置を弾力化。
- また、岡谷市、諏訪市、茅野市、下諏訪町、富士見町、原村は、諏訪広域公立大学事務組合を設立し、組合として公立大学法人公立諏訪東京理科大学を(単独)設立。

地方独立行政法人山形県・酒田市病院機構の設立



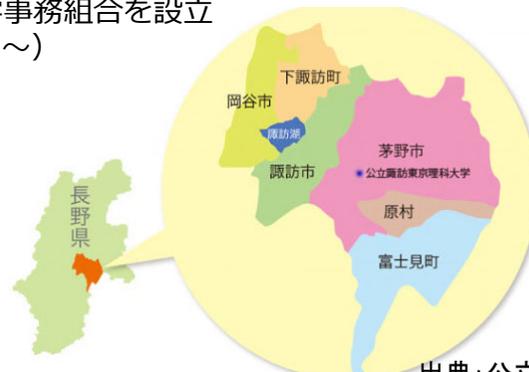
出典：総務省「地域医療の確保と公立病院改革の推進に関する調査研究会 報告書」(平成29年12月)

公立大学法人公立諏訪東京理科大学の設立

<経緯>

- ・諏訪地域6市町村(岡谷市、諏訪市、茅野市、下諏訪町、富士見町、原村)は自然環境や歴史的背景から一体的に発展してきた。
- ・東京理科大学諏訪短期大学の設置(平成2年)や、諏訪東京理科大学への改組(平成14年)にあたり、諏訪地域6市町村を挙げて取り組んできた。

諏訪地域6市町村が、諏訪広域公立大学事務組合を設立 (H29.4.1～)



組合が平成30年4月1日に「公立大学法人公立諏訪東京理科大学」を設立し、同日付けで同法人が「公立諏訪東京理科大学」を開学

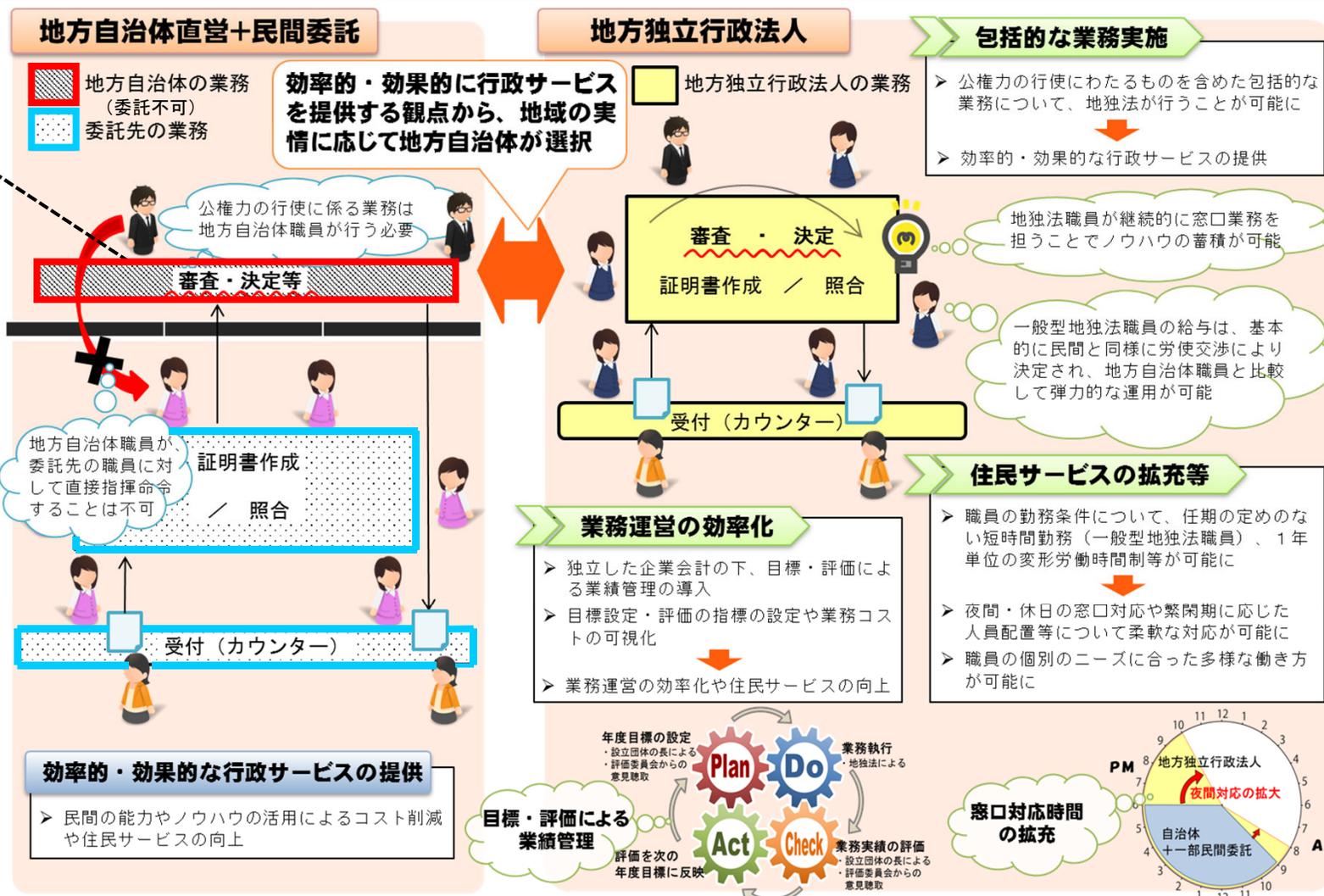


出典：公立諏訪東京理科大学HP、諏訪広域公立大学事務組合HP、「今後の諏訪東京理科大学のあり方に関する報告書」、諏訪広域連合広域計画

窓口関連業務を処理する地方独立行政法人と他の市町村による共同活用

- 第31次地方制度調査会答申を踏まえ、地方独立行政法人法の改正により、平成30年(2018年)4月から、地方独立行政法人が窓口関連業務を実施可能に。民間委託ができない「公権力の行使」にわたる事務(一部)を含め、一連の事務を実施することが可能。
 - 複数市町村による共同設立のほか、自らは設立せず、連携中枢都市圏の中心市等が設立した地方独立行政法人を活用することも可能。
- ⇒ 現時点では地独法化まで至った事例はないが、掛川市では、周辺自治体との共同化を視野に窓口関連業務に係る地方独立行政法人の設立を検討(平成30年度総務省業務改革モデルプロジェクト)。

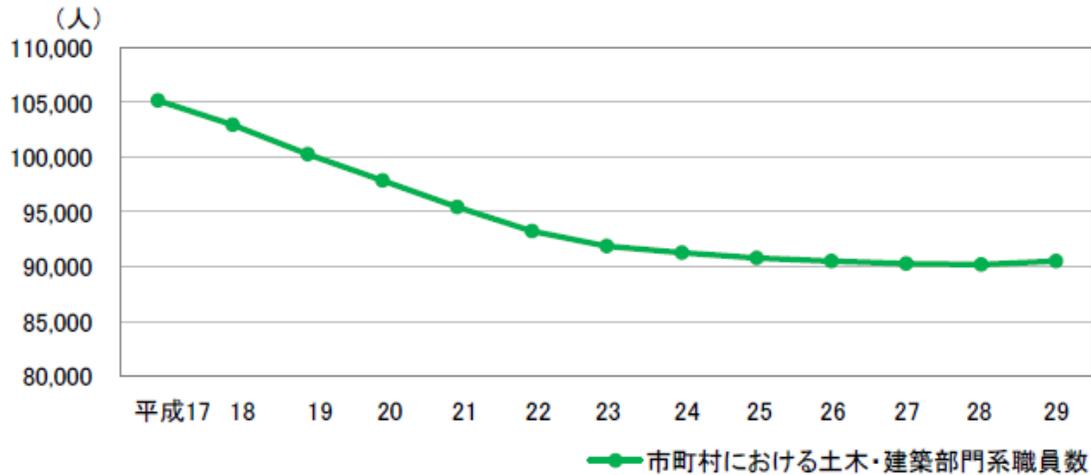
【例】
 ・戸籍謄本等の交付の請求に係る事実についての審査及び交付・交付拒否の決定
 ・住民票の写し等の交付の請求に係る事実についての審査及び交付・交付拒否の決定



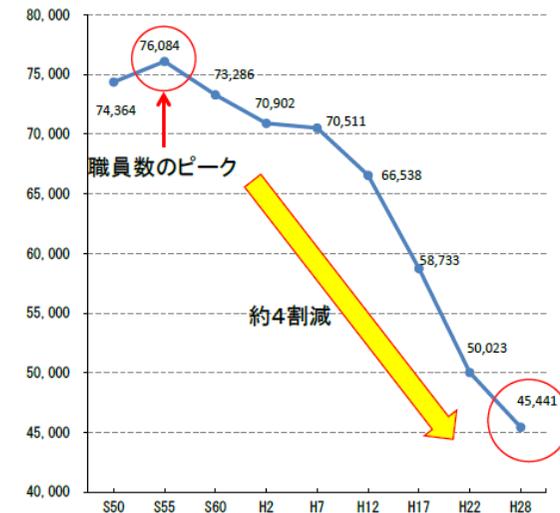
地方公務員の専門人材の不足の状況

- 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が、土木・建築、水道、林務等の技術職員数は減少。
- 特に、今後、老朽化したインフラ・公共施設が増加する中で、その維持管理・更新業務を行う専門人材の不足が顕著になるおそれ。
- また、ICT人材など、今後新たに需要が高まると見込まれる人材についても、不足が深刻化するおそれ。

市町村における土木・建築部門系職員数の推移



水道事業における職員数の推移



※「職員数の推移」グラフは、用水供給事業の職員数を含む

出典：総務省 地方公営企業決算状況調査

出典：平成30年1月 総務省『水道財政のあり方に関する研究会』第1回（H30.1）資料より抜粋

都道府県、市町村の林務担当職員数の推移

(単位:人)

	2007年	2017年
都道府県	9,268	7,902
市町村	3,269	3,045

注：林業部門の林業一般の職員数。

資料：総務省「地方公共団体定員管理調査」

出典：平成30年度林野庁白書

IT人材の不足規模に関する予測

- 2015年の人材不足規模：約17万人
 - 2030年の人材不足規模：約59万人 (中位シナリオ)
- ⇒ IT人材不足は、今後ますます深刻化

出典：経済産業省「IT人材の最新動向と将来推計に関する調査報告書概要版」

部門別の職員数の増減状況

○ 部門別職員数をピーク時(平成6年)と比較すると、教育部門での減少が大きいほか、都道府県・市町村のいずれにおいても、上下水道、土木一般、農業一般部門が、他の部門と比較して大きく減少。

【H28の部門別職員数とH6年からの増減】

出典：総務省自治体戦略2040構想研究会
第8回事務局提出資料より抜粋

都道府県

	職員数	割合	H28-H6	増減率
小学校	387,086	25.8%	-49,533	-11%
警察	286,971	19.1%	32,977	13%
中学校	221,945	14.8%	-37,473	-14%
高等学校	175,040	11.7%	-63,342	-27%
病院	55,354	3.7%	-14,052	-20%
特別支援学校(小・中学部)	43,893	2.9%	5,445	14%
特別支援学校(高等部)	31,932	2.1%	12,195	62%
農業一般	28,689	1.9%	-13,286	-32%
土木一般	28,660	1.9%	-11,109	-28%
消防	18,840	1.3%	515	3%
総務一般	17,471	1.2%	-2,034	-10%
税務	15,941	1.1%	-6,331	-28%
教育一般	13,256	0.9%	-333	-2%
保健所	12,501	0.8%	-7,917	-39%
衛生一般	8,781	0.6%	261	3%
林業一般	7,943	0.5%	-3,526	-31%
試験研究養成機関	7,375	0.5%	-4,199	-36%
その他の社会福祉施設	7,329	0.5%	-7,228	-50%
民生一般	6,963	0.5%	639	10%
水道	6,883	0.5%	-4,109	-37%
交通	6,720	0.4%	73	1%
建築	6,160	0.4%	-2,030	-25%
企画開発	6,019	0.4%	-320	-5%
商工一般	5,837	0.4%	-559	-9%
児童相談所等	5,343	0.4%	1,849	53%
その他	4,683	0.3%	-4,912	-51%
住民関連一般	4,452	0.3%	-158	-3%
用地買収	4,231	0.3%	-2,523	-37%
下水道事業	3,835	0.3%	-5,424	-59%
福祉事務所	3,663	0.2%	-2,852	-44%
計	1,433,796	-	-189,296	-12%

市町村

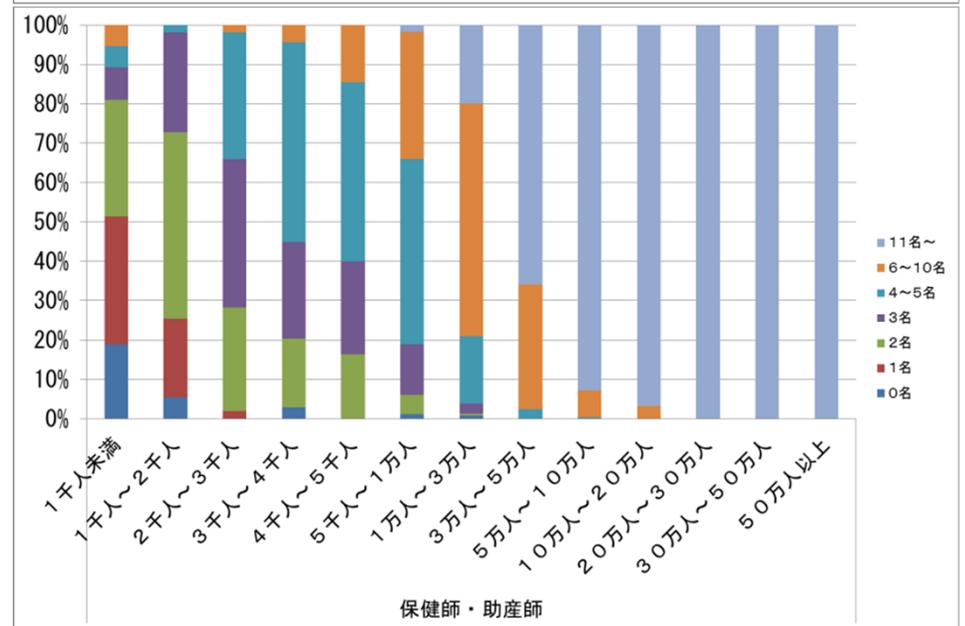
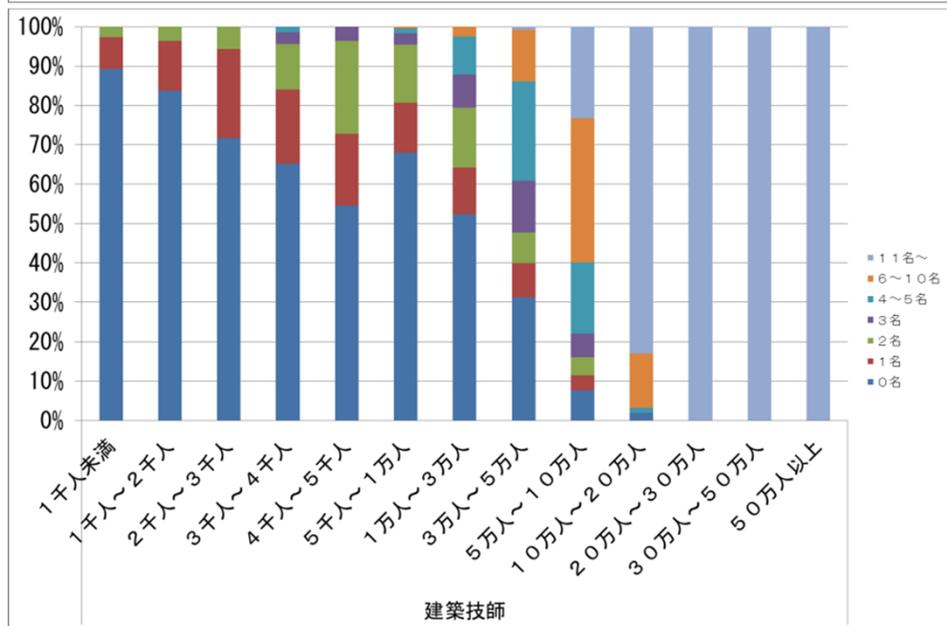
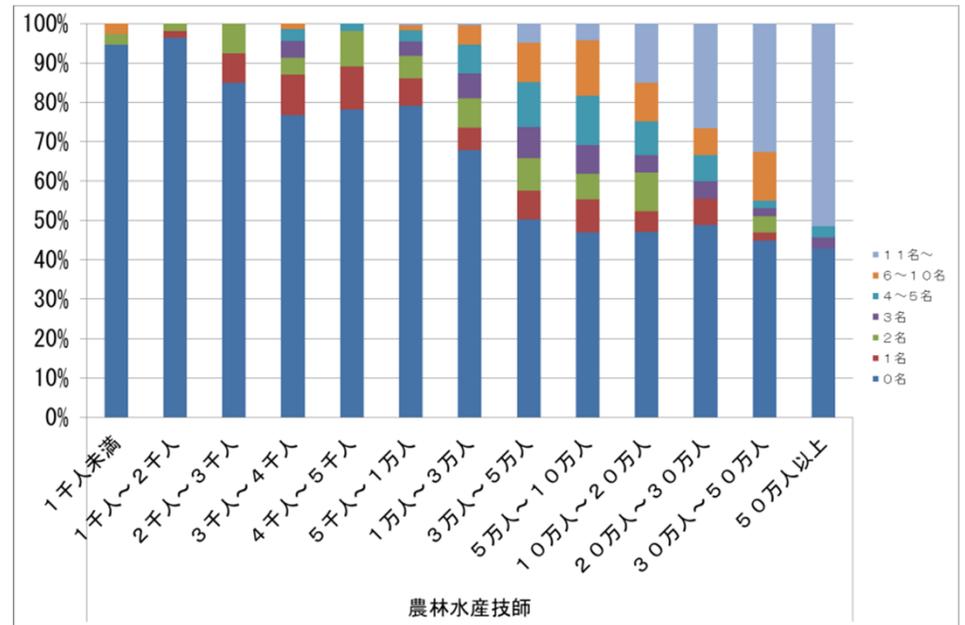
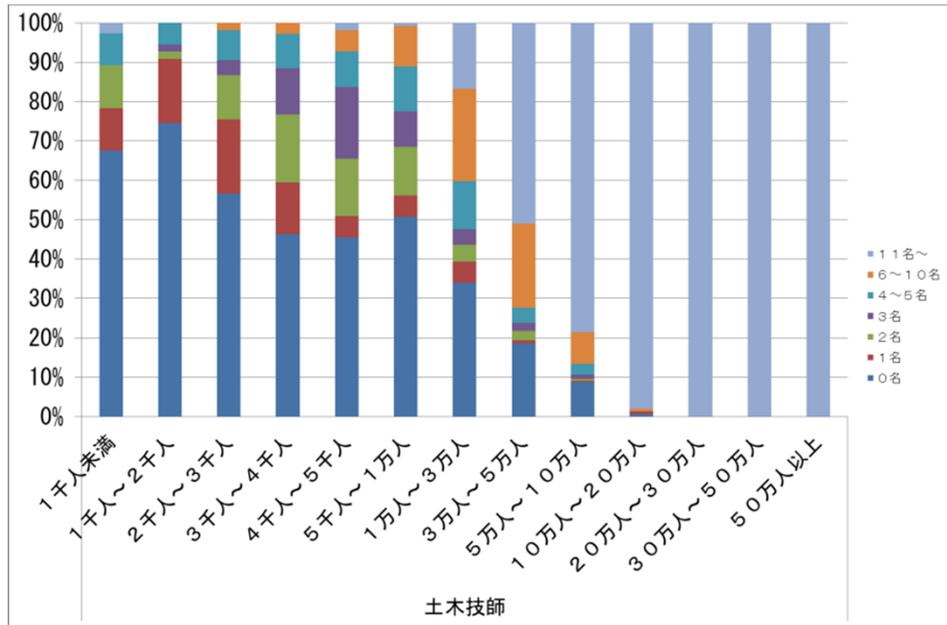
	H28	割合	H28-H6	増減率
病院	146,831	11.9%	-301	0%
消防	141,487	11.4%	14,277	11%
保育所	95,996	7.8%	-37,650	-28%
総務一般	67,366	5.4%	-7,172	-10%
福祉事務所	51,482	4.2%	22,617	78%
税務	49,937	4.0%	-11,046	-18%
土木一般	39,788	3.2%	-14,986	-27%
水道	36,990	3.0%	-22,930	-38%
民生一般	32,889	2.7%	5,327	19%
教育一般	29,019	2.3%	-2,043	-7%
戸籍等窓口	28,695	2.3%	-7,663	-21%
農業一般	25,563	2.1%	-18,972	-43%
介護保険事業	25,092	2.0%	25,092	皆増
下水道事業	23,129	1.9%	-14,817	-39%
ごみ収集	20,966	1.7%	-15,751	-43%
小学校	20,303	1.6%	-43,803	-68%
建築	19,917	1.6%	-1,321	-6%
交通	18,940	1.5%	-16,288	-46%
住民関連一般	18,627	1.5%	5,783	45%
国保事業	18,051	1.5%	-2,211	-11%
衛生一般	17,467	1.4%	-6,576	-27%
都市計画一般	17,350	1.4%	-8,494	-33%
企画開発	17,118	1.4%	-5,483	-24%
幼稚園	15,972	1.3%	-8,353	-34%
市町村保健センター等施設	15,737	1.3%	6,595	72%
その他の社会教育施設	12,626	1.0%	-8,102	-39%
保健所	12,335	1.0%	344	3%
その他の社会福祉施設	12,068	1.0%	-10,861	-47%
清掃一般	11,569	0.9%	-199	-2%
高等学校	11,066	0.9%	-3,583	-24%
計	1,054,376	-	-188,570	-15.17

(出典)総務省地方公共団体定員管理調査(H28、H6)

※オレンジ色の網掛けは一般行政以外

人口規模別の専門職員の配置状況

○ 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。



職種別の専門職員の配置状況（青森県）

第32次地方制度調査会
第13回専門小委員会資料
を一部加工

- 青森県内40市町村の一般行政部門における職種別の専門職員（平成30年4月1日現在）は、下表のとおり。
- 専門職が一人もない団体は、建築技師で23団体、土木技師で20団体、農林水産技師で24団体、保健師・助産師で1団体。

市町村名	(参考)職員数計	建築技師	土木技師	農林水産技師	保健師・助産師
青森圏域	1,399	29	59	18	46
青森市	1,139	29	59	18	30
平内町	94	0	0	0	7
今別町	44	0	0	0	2
蓬田村	47	0	0	0	3
外ヶ浜町	75	0	0	0	4
弘前圏域	1,658	39	85	19	75
弘前市	873	24	68	11	29
黒石市	214	5	5	3	12
平川市	227	8	6	2	10
西目屋村	35	0	0	0	2
藤崎町	102	1	2	2	7
大鱈町	66	0	3	1	4
田舎館村	59	0	0	0	4
板柳町	82	1	1	0	7
八戸圏域	1,665	33	109	23	73
八戸市	1,012	32	93	13	39
おいらせ町	121	0	0	0	7
三戸町	86	1	6	7	5
五戸町	114	0	6	3	8
田子町	67	0	0	0	0
南部町	139	0	0	0	8
階上町	75	0	4	0	4
新郷村	51	0	0	0	2

市町村名	(参考)職員数計	建築技師	土木技師	農林水産技師	保健師・助産師
五所川原圏域	924	15	17	8	42
五所川原市	337	7	11	2	14
つがる市	219	0	0	0	12
鱒ヶ沢町	106	2	2	1	5
深浦町	93	5	0	2	1
鶴田町	75	0	0	0	5
中泊町	94	1	4	3	5
上十三・十和田湖圏域	1,329	5	19	4	70
十和田市	301	3	11	2	14
三沢市	272	2	7	2	11
野辺地町	96	0	0	0	6
七戸町	122	0	0	0	10
六戸町	69	0	0	0	4
横浜町	58	0	0	0	5
東北町	124	0	0	0	7
六ヶ所村	166	0	1	0	6
おいらせ町	121	0	0	0	7
下北圏域	587	10	17	1	30
むつ市	390	7	12	0	16
大間町	50	1	1	0	4
東通村	80	2	4	1	5
風間浦村	31	0	0	0	3
佐井村	36	0	0	0	2
合計	7,441	131	306	73	329

※ おいらせ町は、八戸圏域及び上十三・十和田湖圏域で重複

(平成30年「地方公共団体定員管理調査」から作成)

- 青森県は、県内の市町村に対し、周辺町村への専門職の派遣や事務の委託など圏域内支援に対する市部の考え方、県や中心市による専門職の派遣や事務の委託など支援の必要性に対する町村部の考え方について、アンケート調査を実施（平成30年度）。
- 市の4割が圏域内町村からの求めがあれば支援を検討。町村の6割超は支援が必要との認識。

（1）市部（10市）の回答

支援に対する考え方	団 体 数
周辺町村からの求めがあれば検討する	4団体(40%)
支援の余裕がない	6団体(60%)

（2）町村部（30町村）の回答

支援に対する考え方	団 体 数
支援が必要	8団体(27%)
将来的に支援が必要	11団体(37%)
支援は不要	11団体(37%)

※ 端数処理により合計が100%とならない場合がある

専門職が不足している団体の課題

- 専門職について、不足しているとした団体における主な課題は、下記のとおり。
 - ・ 正規職員を採用するため募集を行っても応募者が少ない、又はいないこと
 - ・ 現在配置している職員の時間外勤務が増加しており、職務環境が悪化していること
 - ・ 現在経験のある一般職員で対応しているが、当該職員が退職した後の業務執行に備えること

広域連携による市町村の技術職員不足への対応

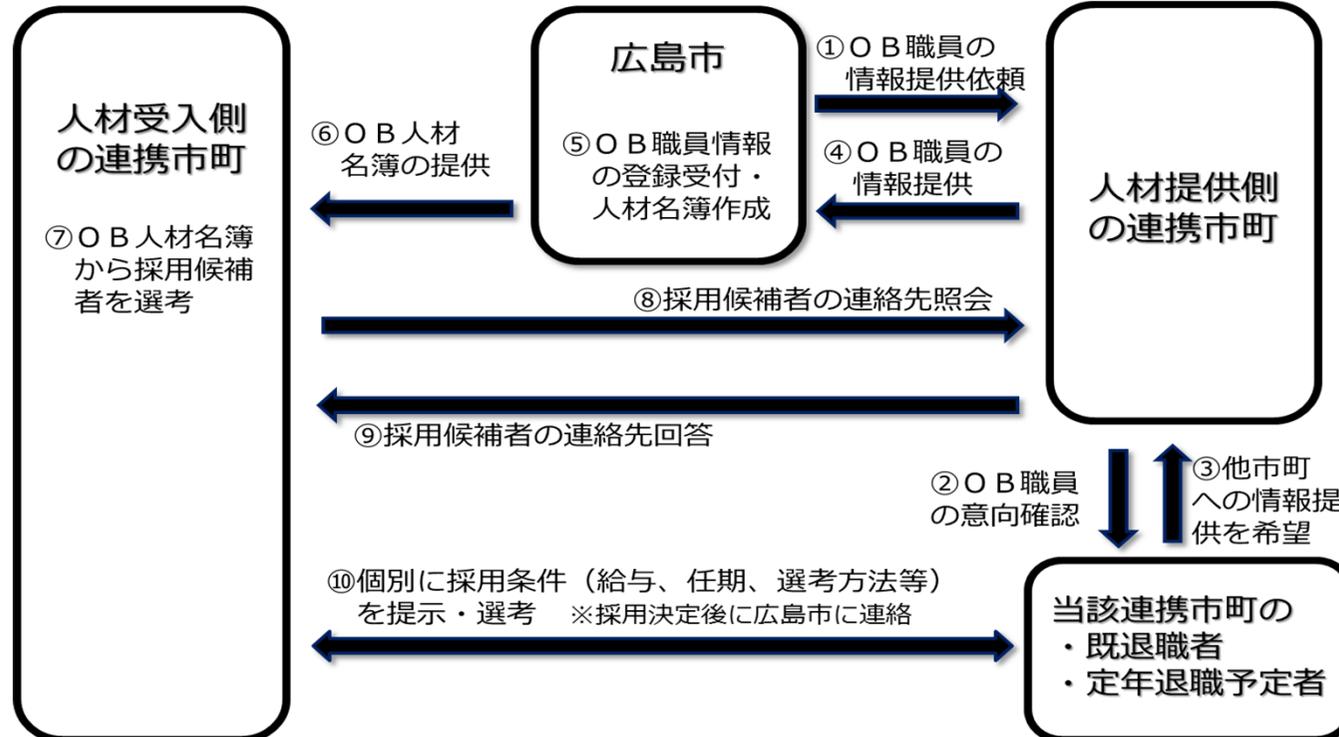
- 地方公共団体の技術職員数を十分に配置できない市町村が多くなる中で、市町村間の広域連携により、技術職員を確保する取組を行う事例がある。
- また、技術職員の派遣、技術職員を必要とする事務の受託、人材育成支援、相談への対応等により、市町村の支援を行う都道府県も見られるほか、一部の県では、市町村への派遣のため、県が技術職員を上乗せして採用する取組を検討中。

【市町村間の広域連携による取組】

技術系職員のOB人材登録制度（広島広域都市圏）

- ・連携中枢都市圏域内の各市町の技術系OB職員の情報データベース化したOB人材名簿を作成し、各市町で情報共有・活用

※土木職、建築職、電気職、機械職、化学職など専門性の高い職務経験を有する者



【都道府県による市町村支援の取組】

（いずれも、現在検討中）

○神奈川県

県で専門人材を計画的に採用し、希望する市町村に対して一定の職務経験を持つ職員を地方自治法に基づき派遣（市町村負担）する方針

○福井県

市町において確保が難しくなっている土木、建築、保健師等の技術職員について、県の採用に上乗せして確保・育成し、市町に派遣する方針

○熊本県

県の技術職を上乗せして採用・育成し、職員派遣や事業受託など、市町村の希望に応じた支援を行う方針

これまでの調査審議における専門人材等の資源の共同活用に関する意見

(連携による資源の確保の必要性)

- 既に各自治体のマンパワーや財政は限界で、圏域に共通する課題の解決に取り組む人的資源や財源が不足しているといった課題があるのではないか。
- 不足する人材について様々な対策を実施。道庁の専門職員に来てもらって行政処理能力を維持したり、市町村で共同して調査をするなど市町村間での人材の融通もしている。
- 人材や資源の共同活用について考えると、現在は、水平連携がうまくいくところは連携して、うまくいかない、枠組みに乗れない小規模なところは都道府県が補完して、という整理になっているが、今後、連携中枢都市圏等のエリアでも人材確保が困難になる可能性もある。そうなった場合に、都道府県の役割が重要になってくるのではないか。
- 人口減少下での都市機能の維持については、公民連携の推進など、外部の主体をどう活用するか検討する必要。地域間・自治体間で「人財」や「知財」をシェアし合う関係構築が不可欠。

(近隣市町村からの職員派遣)

- 連携中枢都市圏や定住自立圏の圏域の中で専門職の確保について検討されることを想定していたが、人口規模が小さくても、近隣市町村の要請があれば支援を検討すると回答している市がある一方で、人口規模が大きい中心市でも、近隣市町村への支援の余裕がないという回答がみられる。
- 専門人材には地域的な偏りがあり、都市に集まる。分野によっては県全体でやった方がいいものもある。

(都道府県からの職員派遣)

- 人口減少の中で、県と町村という枠を外して課題へ対応していく必要。政策の効果が発現する相手先（住民）は同じ。
- 新たな森林管理システムの導入へ向け、県内市町村の約7割が人員・専門人材ともに不足。市町村を支援するため体制を構築することが必要であり、広域的に対応を図ることが効果的。県に市町村をサポートする部署を設けたい。
- 常日ごろの防災計画、防災体制をどうするかは、やはり人材不足。採用したくてもなかなか応募してこない。その中で、都道府県の補完機能が発揮されるのであれば、ぜひ推進していただきたい。
- 都道府県と小規模自治体が共同で土木技師を採用することなどは非常によいと思う。
- 専門人材の確保について、県で対応できる分野とそうでない分野がある。また、県もそこまで余裕があるわけではないのではないか。

職員の共同活用に係る現行法制上の取扱い①

- 例えば、A市の職員がB町の事務を支援する場合、現行法制下で、職務命令による事務従事、職員の派遣（地方自治法252条の17）、内部組織等の共同設置（同法252条の7）、事務の代替執行（同法252条の16の2）、私法上の委託など、多様な方式が可能。

1. 職務命令による事務従事

制度の概要

- ✓ A市の職務命令に基づき、A市の事務としてA市の職員がB町の事務を支援するもの。
- ✓ A市が給与を負担し、A市の身分取扱いによることとなる。

【イメージ図】



事例

- ✓ 災害時に被災市町村へ職員を1ヶ月程度派遣し、復旧支援業務に従事させる。
- ✓ 連携中枢都市圏の中心市である広島県福山市が各市町村分を含めて産業連関表を作成し、それぞれの市町村に提供。
- ✓ 連携中枢都市圏の中心市である岩手県盛岡市が設置している配偶者暴力相談支援センターにおいて、圏域内の連携市町の住民からの相談を受ける。

※職務命令による事務従事の一形態として、要綱等を定めて、各構成団体から職員の派遣を受け、それぞれ他の構成団体の職員に相互に併任したうえで、任意組織を設けて事務処理を行う方式もある。（例：大阪府と府内35市町村が大阪府域地方税徴収機構（任意組織）を設置し、個人住民税をはじめとする地方税の滞納整理等を実施。）

留意点

- ✓ 市町村の職員が他の市町村の事務に従事する場合、その位置付けが課題になる。
- ✓ 都道府県の職員が市町村の事務を支援する場合、都道府県の補完事務として行うことになると考えられる。

- 簡便に実施可能な方式。
- 市町村間の広域連携として実施する場合、A市における事務の位置づけを明確化するため、例えば、定住自立圏、連携中枢都市圏において、連携協約に、連携して事務を処理するに当たっての役割分担として、中心市等であるA市が、圏域内の市町村であるB町の一定の事務を支援すると規定し、これに基づいて、A市がA市職員に対して職務命令を発することが考えられる。

職員の共同活用に係る現行法制上の取扱い②

2. 地方自治法に基づく職員派遣

制度の概要

- ✓ B町の求めに応じて、A市がA市職員をB町に派遣（地方自治法第252条の17第1項）。
- ✓ 派遣された職員は、A市職員の身分を保有しながら同時にB町の職員の身分を併有（地方自治法第252条の17第2項）。
- ✓ 派遣された職員の給料は、B町が負担（地方自治法第252条の17第2項）。

【イメージ図】



事例

- ✓ 災害時に被災自治体の派遣の求めに応じて、職員を被災自治体へ1年間派遣。
- ✓ A市が構成団体となっている一部事務組合に、A市の職員を派遣。
- ✓ 奈良県は公共施設等の維持管理・点検等のために県内市町村へ技術職員を原則2年間派遣（令和元年度：県内6市町村へ6名）。
- ✓ 都道府県職員である医師を週のうち数日は都道府県立病院で勤務させ、他の日は医師不足地域の市町村立病院に派遣し、診療支援や医師育成などを実施。

※取組事例の大半は、災害による中長期派遣及び一部事務組合・広域連合への職員派遣が占めるものと考えられる（事務局聞き取りベース）

留意点

- ✓ 服務等の身分取扱いに調整を要する。
- ✓ 派遣された職員は、派遣先の地方公共団体の事務にフルタイムで従事するという運用が通常であり、派遣元の地方公共団体において当該職員を活用することが困難になる。また、事務量が少ない小規模市町村では活用しにくい。

- B町の費用負担により実施可能な方式。
- A市とB町における事務量を踏まえた運用にするため、一部の地方公共団体で見られるように、派遣先の地方公共団体の事務にパートタイムで従事するという運用により、勤務管理を適切に行うことを前提に、一人の職員を複数の地方公共団体の事務に従事させることも考えられる。

職員の共同活用に係る現行法制上の取扱い③

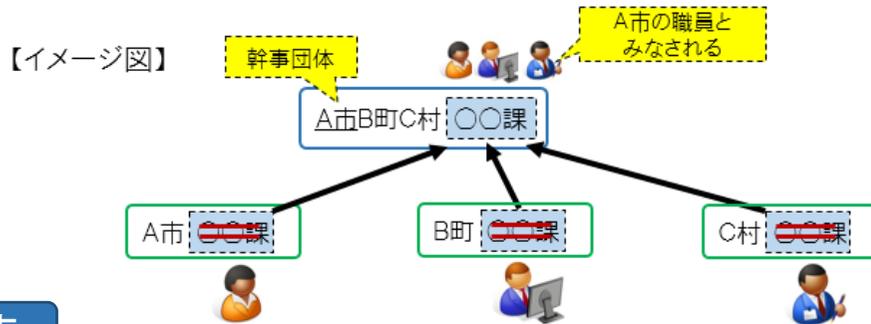
3. 地方自治法に基づく内部組織等の共同設置

制度の概要

- ✓ 普通地方公共団体間が協議により規約を定め、内部組織等を共同して設置するもの（地方自治法第252条の7第1項）。
- ✓ 共同設置された内部組織は、各普通地方公共団体の共通の内部組織としての性格を有し、共同設置した内部組織による管理・執行の効果は、普通関係地方公共団体が自ら行ったことと同様に、それぞれの普通地方公共団体に帰属する。
- ✓ 職員は、規約で定める普通地方公共団体の長が選任し、当該普通地方公共団体の職員とみなされる（地方自治法第252条の13（第252条の9第5項準用））。

事例

- ✓ 大阪府池田市、箕面市、豊能町、能勢町は、平成23年10月に共同処理センターを設置し、現在は12課で大阪府から権限移譲を受けた56事務について共同処理を行っている。
- ✓ 共同設置される課の職員については、2市2町の市町村の首長協議により候補者を選定し、幹事市長（池田市または箕面市）が選任。



	池田市	箕面市	豊能町	能勢町
共同処理センター(共同設置した課の総称)				
共同設置課	広域福祉課	広域子育て支援課 広域幼児育成課 広域学校生活支援課 広域人権課	広域商工課 広域公園みどり課	広域環境保全課 広域風致緑地課
分野	福祉部門 (児童福祉部門を除く)	福祉部門 (児童福祉)	生活安全部門	まちづくり部門
幹事市	箕面市		池田市	
執務場所	箕面市立総合保健福祉センター内	箕面市役所内		池田・府市合同庁舎内
職員	箕面市職員		池田市職員	

住民等
①申請・届出
②許可・認可

出典：池田市HP、箕面市HP

留意点

- ✓ 共同設置であることから同一の組織であることが前提となる。
- ✓ 規約の協議や議会の議決などの手続が必要となる。

- 安定的な事務処理が可能な方式。
- 平成23年の地方自治法の改正によって、共同設置の対象が内部組織等まで拡大されており、活用の余地は広がっている。一部の地方公共団体で見られるように、専門人材の共同活用のための手法としても活用することが考えられる。

職員の共同活用に係る現行法制上の取扱い④

4. 地方自治法に基づく事務の代替執行

制度の概要

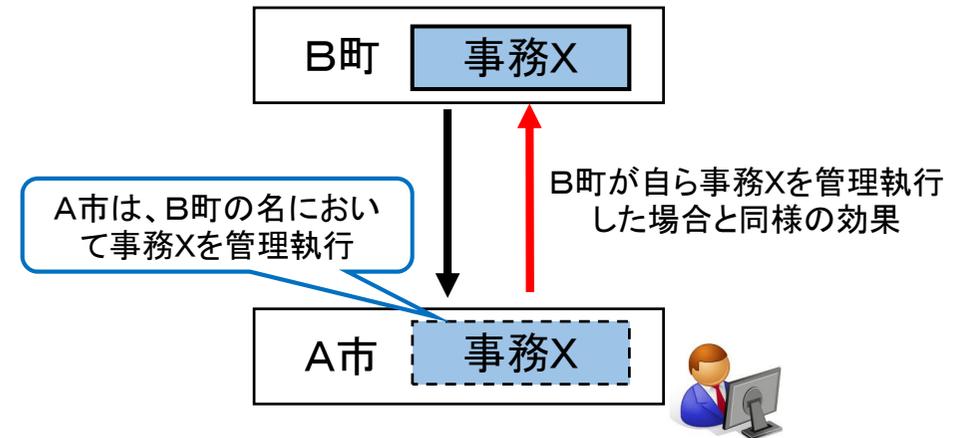
- ✓ B町の求めに応じて、協議により規約を定め、B町の事務の一部の管理執行を、A市が、B町の名において管理し及び執行するもの（地方自治法第252条の16の2第1項）。
- ✓ B町がA市に事務を代替執行させることにより、事務を任せたB町が、自ら当該事務を管理執行した場合と同様の効果を生ずる。当該事務についての法令上の責任は事務を任せたB町に帰属したままであり、当該事務を管理執行する権限の移動も伴わない（地方自治法第252条の16の4）。

事例

おおさきかみじまちょう

- ✓ 大崎上島町が処理する公害防止に係る事務のうち、専門性が高く、町単独での事務処理が困難なものについて、広島県が代替執行。
- ✓ 県の技術職員（衛生、化学等）が、各種届出の受付（審査）、町職員の同行のもとで立入検査を実施。
- ✓ 町は、窓口業務を引き続き実施し、住民・事業者の利便性を維持するとともに、県による立入検査に同行し、直接、状況把握を行うほか、事故時などの緊急対応を実施。
- ✓ 経費は、県の請求に基づき町が負担。

【イメージ図】



留意点

- ✓ B町は、事務を管理・執行する機関等の人員の選任には関わらない。
- ✓ 規約の協議や議会の議決などの手続が必要となる。

- 安定的な事務処理が可能な方式。
- 平成26年の地方自治法の改正によって導入されたものであり、事例は少ない（3件）が、事務を管理執行する権限を残しつつ、専門人材の共同活用を図る手法として、市町村間の広域連携においても活用することが考えられる。

職員の共同活用に係る現行法制上の取扱い⑤

5. 私法上の委託による他団体の職員の活用

制度の概要

✓ A市とB町が私法上の委託契約を締結することにより、A市の職員がA市の事務としてB町の事務に係る受託事務を処理。

事例

たかはしがわ

- ✓ 高梁川流域連携中心都市圏の中心市であり、建物点検のノウハウを有する岡山県倉敷市の技師が、委託契約に基づき、近隣の笠岡市の市営住宅(3団地7棟)、幼稚園(4園)の建築施設点検報告書、長期修繕計画を作成(平成29年度)。
- ✓ 外部委託に比べ大幅なコスト削減につなげる。

〈笠岡市立富岡幼稚園の現況調査〉



左:ドローンを活用した現況調査の様子
右:ドローンからの撮影画像

〈委託によるコスト削減の効果額〉

年度	自治体	対象施設数	倉敷市委託①	外部委託②	効果額②-①
H27	笠岡市	43施設	3,082千円	12,416千円	9,334千円
	早島町	24施設	1,939千円	7,343千円	5,404千円
H28	矢掛町	49施設	4,033千円	13,374千円	9,341千円
	笠岡市	19施設	3,124千円	3,753千円	629千円
H29	笠岡市	11施設	1,120千円	2,335千円	1,215千円

出典:倉敷市資料

留意点

- ✓ 権力性のある事務については、私法上の委託の対象にできない。
- ✓ 委託者は受託者の個々の職員に対して指示をすることができず、受託者は委託者から独立して、自己の専門的技術や経験などに基づいて事業を行うため、業務の性質上、委託者の指揮監督の下に執行されるべき事務は委託になじまない。

- 比較的簡便に実施可能な方式。
- 私法上の委託は民間事業者に対して行われることが通常だが、事務の性質上、ノウハウと人材が地方公共団体にある場合、委託元の地方公共団体の事務処理権限を残しつつ、専門人材の不足への対処する手法としても活用することが考えられる。

経営資源の共同活用についての紛争事例

- 経営資源の共同活用を前提として事務処理体制が構築された後に、共同活用が行われなくなることもあり得る。
- 実際、ごみ処理の広域化のために一部事務組合を設立して、構成市町村それぞれの区域内に必要な施設を設置することについて、稼働目標時期も定めた上で合意(基本計画・覚書)していたものの、その後、一部の市町村が当該合意を破棄し、他の市町村はごみ処理の広域化計画を見直すこととなった事例も存在。

経緯

H18.2上旬	A市、B市、C町の2市1町を会員とする、ごみ処理広域化協議会を設立 ※協議会は、地方自治法に基づく協議会ではなく、任意のものであり、設置等に関して、議会の議決は経ていない。
H19.3上旬	協議会の副市長・助役調整会議において、ごみ処理広域化基本計画(案)を承認
H19.3下旬	2市1町で覚書を締結 ※覚書は、首長同士で交わされたものであり、締結に当たり、議会の議決は経ていない。
H20.5上旬	C町長が協議会からの脱退、覚書の破棄を表明
H20.5下旬	協議会解散
H23.12上旬 H24.12中旬	地裁判決 高裁判決 ※高裁判決では、C町にごみ処理の広域化実現に向けて誠実に取り組むべき信義則上の義務違反(不法行為)を認め、C町に対し、2市1町の協議会の事務経費の一部の支払いが命ぜられた。 ※H25.12中旬、最高裁は上告不受理を決定。

ごみ処理広域化基本計画(案)の主な内容

- 広域処理を行うごみの種類は、可燃ごみ、不燃ごみ、粗大ごみとする。
- 広域処理のため、A市に生ごみ資源化施設及び焼却施設を、B市に最終処分場を、C町に不燃ごみ等選別施設を設置する。
- 施設の稼働目標時期は、A市は平成28年度、B市及びC町は平成25年度とする。

覚書の主な内容

- 2市1町は、ごみ処理に関する事務を広域で処理するため、地方自治法第284条第2項の規定に基づく一部事務組合を設立すること
- 一部事務組合の設立時期は、別途協議するものとする

現在の状況

- A市は、焼却施設及び不燃ごみ等選別施設を、B市は、最終処分場をそれぞれ整備し、令和2年2月末から、地方自治法に基づく事務の委託により、相互にごみを受け入れて処理する予定。
- C町は、平成30年度から、地方自治法に基づく事務の委託により、隣接するD市と相互にごみを受け入れて処理。

「連携協約」を活用した取組（鳥取県と日野郡3町①）

第32次地方制度調査会
第27回専門小委員会資料
を一部加工

- 鳥取県は日野郡3町と、従前から、様々な事業を一体となって推進。
- 平成27年7月に、鳥取県は日野郡3町それぞれと「連携協約」を締結し、双方の役割分担を明確化。これによって、連携による事務処理の安定性を確保。

★発達相談支援(母子保健)

○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。

(参考)連携協約で規定された県の役割(母子保健(発達支援)関係)

- ・ 母子保健分野における発達支援に係る専門人材の確保
- ・ 各町を行う発達支援事業等への参画



★道路の除雪・維持管理

- 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。
- あわせて、除雪作業者の高齢化、減少に対応するため、除雪機械運転手育成支援、若手オペレーター対象の除雪研修会を県が実施し、除雪体制の整備を進めている。



★消費者相談・消費者啓発

○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

○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(捕獲システムの構築等)へと取組みの拡充を進めている。26

「連携協約」を活用した取組（鳥取県と日野郡3町②）

鳥取県日野郡ふるさと広域連携協約（3町とも同内容）の概要

1 目的（第1条）

鳥取県と日南町、日野町及び江府町が連携して事務を処理することにより、県と各町及び日野郡の区域における行政サービスの維持及び向上並びに効率的な行政運営を促進するとともに、地域の実情を踏まえた施策の展開を図り、圏域に共通する諸課題の解決及び圏域の一体的かつ持続的な発展に寄与するため、基本的な方針及び役割分担を定める。

2 基本方針（第2条）

第1条に規定する目的を達成するため、圏域の他の町とともに鳥取県日野郡連携会議を開き、定期的に協議を行うとともに、県と各町が各政策分野において役割を分担し、連携して事務を執行する。

3 役割分担（第3条）

県及び各町の役割分担を別表に規定。

（別表規定の主な事務）

日野地区連携・共同協議会において共同執行していたチーム事業（発達支援、障がい者雇用、消費生活相談等）、専門部会における検討により連携実施する事業（道路維持管理・除雪、鳥獣被害対策等）、新たな連携事業（移住定住、観光戦略等）

4 経費負担（第4条）

事務を処理するために要する経費は、当該事務について県（甲）又は町（乙）が本来果たすべき役割、両者の受益の程度その他の事情を勘案し、協議して定めるものとする。

5 発効（第5条）

協約の発行日を、平成27年7月1日とする。

「連携協約」を活用した取組（鳥取県と日野郡3町③）

〔連携協約 別表(抄)〕

政策分野	取組内容	役割分担	
		県(甲)	各町(乙)
安心・安全の確保	母子保健(発達支援等)	<ul style="list-style-type: none"> 母子保健分野における発達支援に係る専門人材の確保を図る。 乙の行う発達支援事業等へ参画する。 	<ul style="list-style-type: none"> 発達支援事業計画を策定し、事業を実施する。
	消費生活相談及び消費者啓発	<ul style="list-style-type: none"> 乙と共同で広域研修会等の啓発事業を企画し、事業を実施する。 	<ul style="list-style-type: none"> 消費生活相談窓口の体制を整備する。 甲と共同で広域研修会等の啓発事業を企画し、事業を実施する。
	公共土木施設の維持管理	<ul style="list-style-type: none"> 災害の発生状況に応じて災害査定に向けての技術支援を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> 災害初期において、県管理道路、施設等のモニターを行う。
	有害鳥獣被害対策	<ul style="list-style-type: none"> 日野郡鳥獣被害対策協議会の事業計画の策定及び事業の実施に参画する。 	<ul style="list-style-type: none"> 圏域の他の町とともに日野郡鳥獣被害対策協議会を設置する。 圏域の関係機関と連携して事業計画を策定し、事業の実施及び情報の共有を図る。
地域活性化及び行政機能・住民サービスの向上	圏域教育のあり方の検討及び環境整備	<ul style="list-style-type: none"> 乙が行う支援に参画し、事業計画の策定を支援する。 	<ul style="list-style-type: none"> 圏域の他の町とともに県立日野高等学校の魅力づくり等に係る支援を行い、圏域の将来を担う人材の育成と圏域の活性化を図る。 圏域の他の町とともに圏域教育のあり方、効率的な教育行政の推進に関する検討を行い、事業計画を策定する。

専門人材等の資源の共同活用についての論点（案）

- 今後、2040年頃にかけて、人口減少と高齢化が全国的に進行することが見込まれる中で、各市町村の行政サービス提供の持続可能性を高めるために、施設・インフラ、情報システムなどの資源を地方公共団体間で共同活用する取組が重要ではないか。
- こうした取組は、最近の地方制度調査会で、人口減少・少子高齢化社会において、核となる都市と近隣自治体が相互に役割分担を行い連携・協力するプラットフォームと位置付けられてきた定住自立圏、連携中枢都市圏における取組のほか、例えば、中心市が存在せず、人口規模や経済規模が同等程度の市町村が隣接する地域や、三大都市圏における取組としても重要ではないか。また、核となる都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場合には、市町村の求めに応じて、都道府県が一定の役割を果たすことが求められるのではないか。
- 特に、生産年齢人口の減少に伴い、官民ともに人手不足が全国的に深刻化するとともに、住民ニーズが高度化・多様化・複雑化する中で、技術職員（土木・建築・農業・林業）、保健師、ICT人材等の専門人材を十分に確保することが困難になってきており、市町村においては、厳しい人材獲得競争の中で専門人材を単独で採用することが一層困難になるのではないか。こうした状況を踏まえると、専門人材を地方公共団体間で共同活用する必要性が高まっているのではないか。
- 地域に必要な専門人材を確保する上で、とりわけ、小規模市町村における技術職員を確保する上で、定住自立圏・連携中枢都市圏の中心市等の一定の規模・能力を有する市が役割を果たすことが考えられるのではないか。また、地域におけるこうした人材・職員の確保の困難性によっては、市町村の求めに応じて、都道府県が積極的な役割を果たすことが求められるのではないか。

専門人材等の資源の共同活用についての論点（案）

- 資源の共同活用のための手法としては、地方自治法の事務の共同処理や民法上の委託契約の活用による自治体間での経営資源の共同活用のほか、共同での公共私連携、地方独立行政法人の共同設立・共同活用など、複数の自治体による共同での外部資源の活用を含めて、多様な手法が活用可能であり、様々な事例がある。地域の実情に応じて最も適した手法を活用して、資源の共同活用を進めていくことが必要ではないか。
- また、専門人材の確保についても、現行法制下で、費用負担、指揮命令権の有無、組織そのものを共同活用の対象にするかどうかに応じて、多様な手法が活用可能。地域の実情に応じて最も適した手法を活用して、専門人材の共同活用を進めていくことが必要ではないか。
- 専門人材等の資源の共同活用に当たっては、安定性や継続性の確保が課題になるのではないか。また、議会の関与が必ずしも担保されない中で、他の地方公共団体と資源共同活用を前提とした事務処理体制が構築されることについて住民自治の観点からどう考えるか。こうした点については、例えば、特に地方自治法の事務の共同処理の手法ではない場合に、変更・廃止には双方の合意・議会の議決を要し、紛争解決の手続がビルトインされている連携協約を活用する取組などが参考になるか。

都道府県による補完・支援について

- これまでの地方制度調査会の答申では、今後の基礎自治体の行政サービス提供体制についての選択肢として、「都道府県による補完」が挙げられ、「市町村間の広域連携」では課題の解決が難しいときに、都道府県が、市町村の事務の一部を代わって処理する役割を担う仕組みの必要性が指摘されてきた。これを受けて、「事務の代替執行」の制度が創設（平成26年）されたが、十分に活用されている状況にない（都道府県による活用事例は2件）。
- こうした中で、これまでの調査審議において、都道府県による補完・支援の必要性を指摘する声が数多く寄せられていることや、その背景をどう考えるか。また、市町村間の広域連携のみによって所期の効果を上げることが困難であることも考えられ、市町村間の広域連携による行政サービスの提供に際して、都道府県が一定の役割を果たす必要がある場合もあるか。

第32次地方制度調査会のこれまでの調査審議での意見

（都道府県による補完・支援の必要性）

- 連携から取り残される地域が生じないよう、市町村間の連携と相まって、都道府県が一定の補完を担う必要。
- 都道府県という広域自治体が特に中小規模の市町村について補完機能を果たすべき。
- 広域的経済都市圏を形成できない都市圏では、都道府県も参画するような、より広域の連携が必要となる場合がある。
- 市区町村が中心となっている日本の行政において、都道府県は、様々な国の制度の穴を埋め、市区町村による取組を補う役割を担っている。人口減少、災害列島という国難とも呼べる2つの課題がある中で、こうした役割はますます必要。
- 観光行政や商工行政など、県が調整することにより、市町村間の連携を促進することが有効。
- 例えば、社会保障分野では、都道府県から市町村への権限移譲は進んだが、一定の空間内でサービスの適切な水準を確保するために、都道府県に権限が留保されているのではないか。こうした社会保障の考え方を都市計画や公共交通の議論に応用することができるか。
- 今後、連携中枢都市圏や定住自立圏等でも、専門性の高い人材の確保が困難になる可能性があり、都道府県の役割が重要になるのではないか。

（市町村の主体性・自主性の重要性）

- 都道府県の補完・支援は市町村の自立を前提としたものであるべき。
- 都道府県と市町村の信頼関係構築の上で、市町村が主体性を持って、広域連携に取り組めるようにすることが大事。
- 都道府県による小規模市町村への支援についても、有難いと思う一方、支援される自治体の自主決定権や地域住民の声の反映の観点から懸念。

- 一方で、地方分権一括法による地方自治法の改正により、都道府県の「補完事務」が再構成され、実態としても、市町村への権限移譲、市町村合併、行政改革の進展によって、事務の範囲、リソース(人員、施設、ノウハウ等)が縮小しており、都道府県の果たし得る役割・事務の変化を踏まえる必要がある。
- 小規模市町村が多い県を中心に、地方自治法に基づき、県が市町村の事務の一部を代わって処理するのではなく、県と市町村がそれぞれ有する経営資源を活用し、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ことをどう評価するか。また、こうした取組に課題はあるか。

第32次地方制度調査会のこれまでの調査審議での意見

(専門人材の確保に向けた都道府県による取組の必要性)

- 都道府県と小規模自治体が共同で土木技師を採用することなどは非常によい。
- 市町村支援のための職員を採用まで踏み込んで、都道府県の補完機能が発揮されるのであれば、非常に良いことであり、ぜひ推進していただきたい。
- 今後、連携中枢都市圏や定住自立圏等でも、専門性の高い人材の確保が困難になる可能性があり、都道府県の役割が重要になるのではないか。(再掲)

都道府県による市町村間の広域連携の促進①

- 長野県では、核となる都市がないため、定住自立圏・連携中枢都市圏を形成することができない地域においても、専任職員の配置など、県の積極的な補完・支援により、独自の圏域行政が行われている。

連携中枢都市圏・定住自立圏等の形成状況

※ (連) は連携中枢都市圏、(定) は定住自立圏を指す。

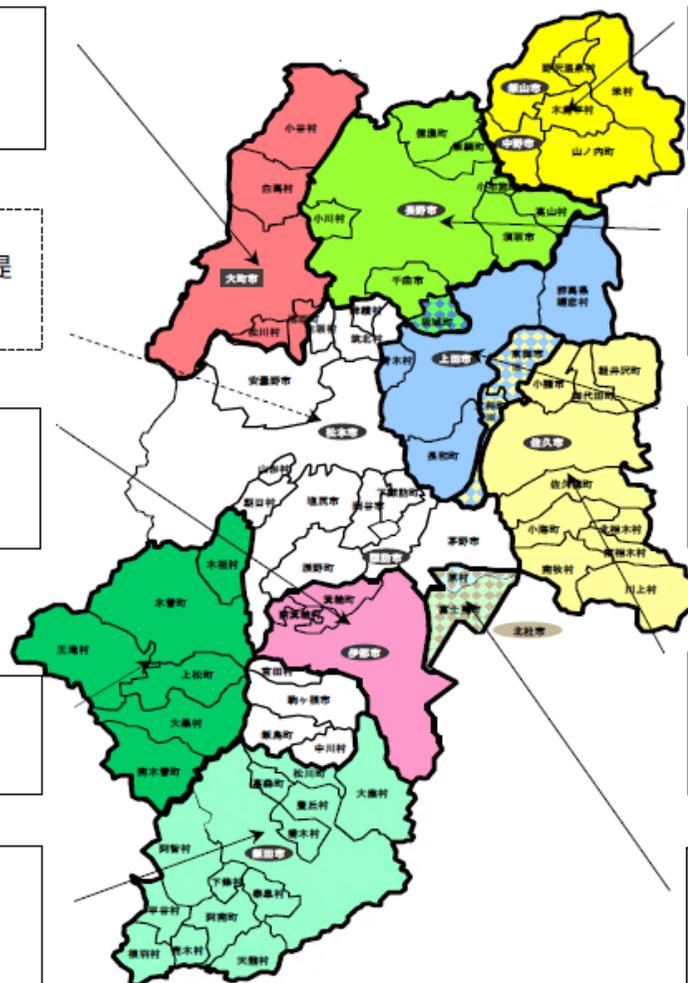
北アルプス連携自立圏
(1市1町3村)
中心市：大町市
協約締結：H28.3.29

松本地域
松本市において、連携中枢都市圏の前提となる「中核市」への移行に向けて調整中

(定) **伊那地域定住自立圏**
(1市1町1村)
中心市：伊那市
協定締結：H28.1.7

木曾広域自立圏
(3町3村)
協約締結：H30.3.29

(定) **南信州定住自立圏**
(1市3町10村)
中心市：飯田市
協定締結：H21.7.14



(定) **北信地域定住自立圏**
(2市1町3村)
中心市：中野市・飯山市
協定締結：H24.12.13

(連) **長野地域連携中枢都市圏**
(3市4町2村)
連携中枢都市：長野市
協約締結：H28.3.29

(定) **上田地域定住自立圏**
(2市3町2村)
中心市：上田市
協定締結：H23.7.27

(定) **佐久地域定住自立圏**
(3市5町4村)
中心市：佐久市
協定締結：H24.1.12

(定) **八ヶ岳定住自立圏**
(1市1町1村)
中心市：山梨県北杜市
協定締結：H27.7.1

✓ 国の制度の対象とならない大北・木曾地域では、新たな広域連携の仕組み（北アルプス連携自立圏、木曾広域自立圏）を形成し、県独自の支援を実施

都道府県による市町村間の広域連携の促進②

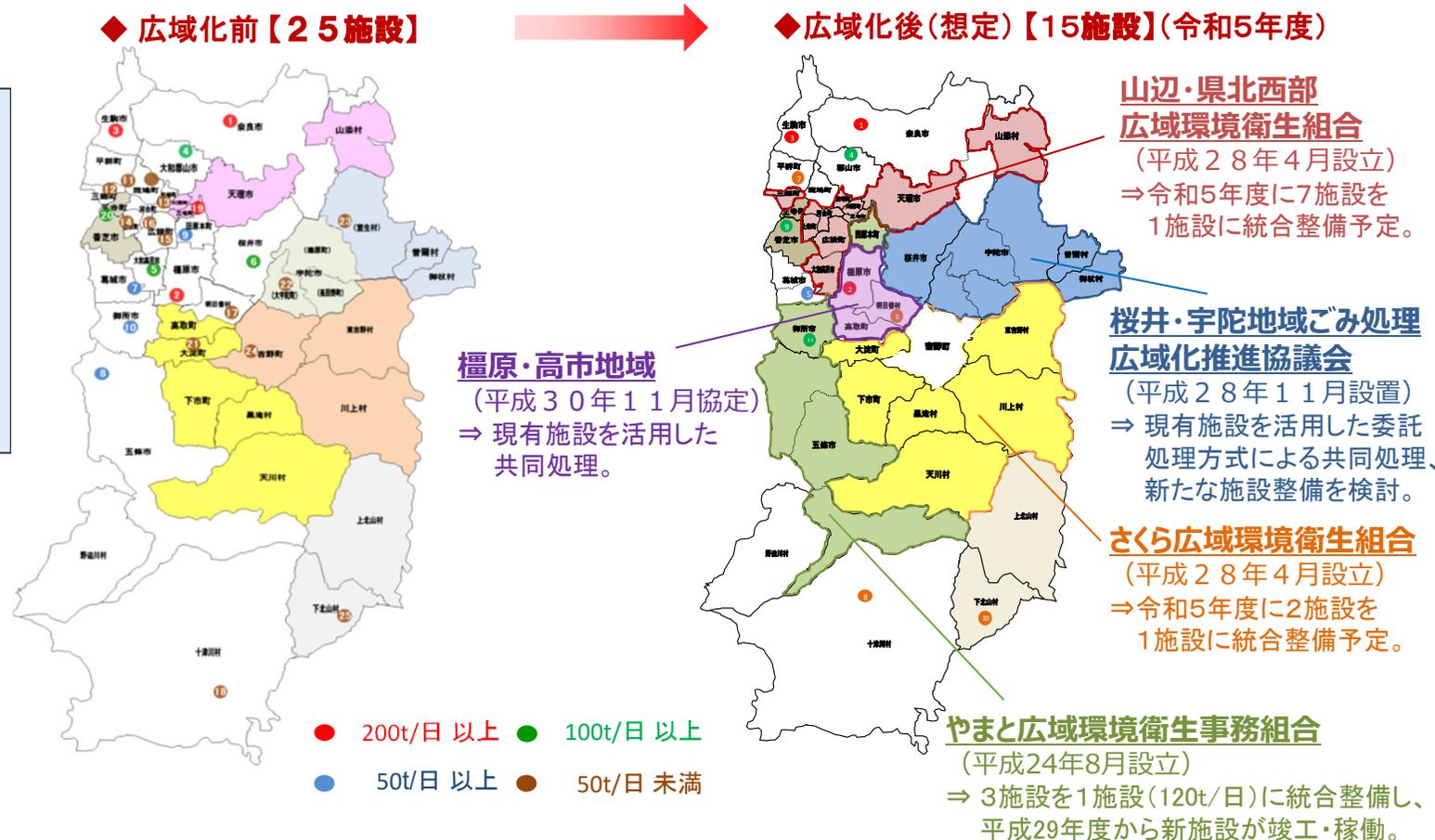
- 奈良県では、行財政運営の効率化及び安定的なごみ処理の継続を図る観点から、市町村間の広域連携によるごみ処理の広域化(焼却施設の統合整備)の検討が進められている。県は、広域化の枠組みづくりについて調整役を担うとともに、財政的支援、技術的支援を実施。

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

ごみ共同処理への動き

- 県内5地域で償却施設の統合整備による広域化が進行。
- 広域化が実現すると、令和5年度時点で焼却施設数が約4割減り(25施設⇒15施設)、1施設当たりの処理人口規模が約1.6倍(5.6万人⇒9.0万人)になる見込み。



都道府県による市町村事務の代行①（事務の代替執行）

- 最近の地方制度調査会における、都道府県の補完・支援を巡る議論では、小規模市町村において、事務処理に必要な専門職員の確保等が困難となることを想定して、都道府県が、市町村の役割の一部を代わって担う仕組みが念頭に置かれてきた。
- これを受けて、地方制度調査会答申に基づき、「事務の代替執行」の制度の創設（H26年）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ものの、活用事例は少ない。

○ 取組事例

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（H29.4.1～）。

【背景】

集落が山あいには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、天龍村の水道施設はほとんど更新が行われていない状況。

【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。

県）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：鶯巣簡易水道再編（更新）事業

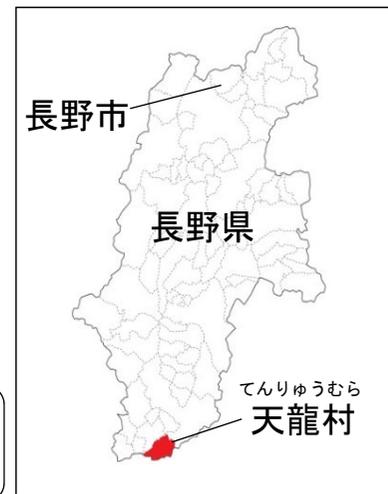
実施期間：平成29年度～平成31年度

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

※ 総務省「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」（H29.7）資料をもとに事務局作成



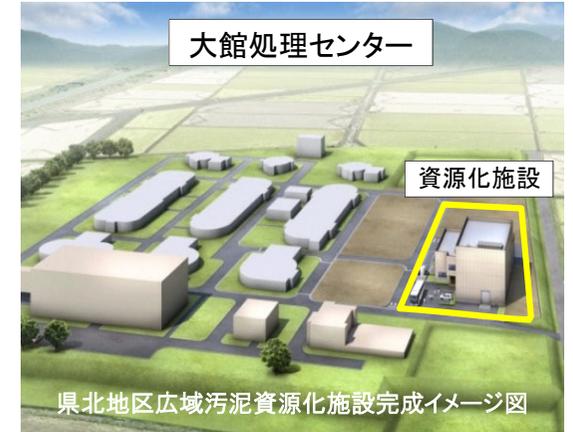
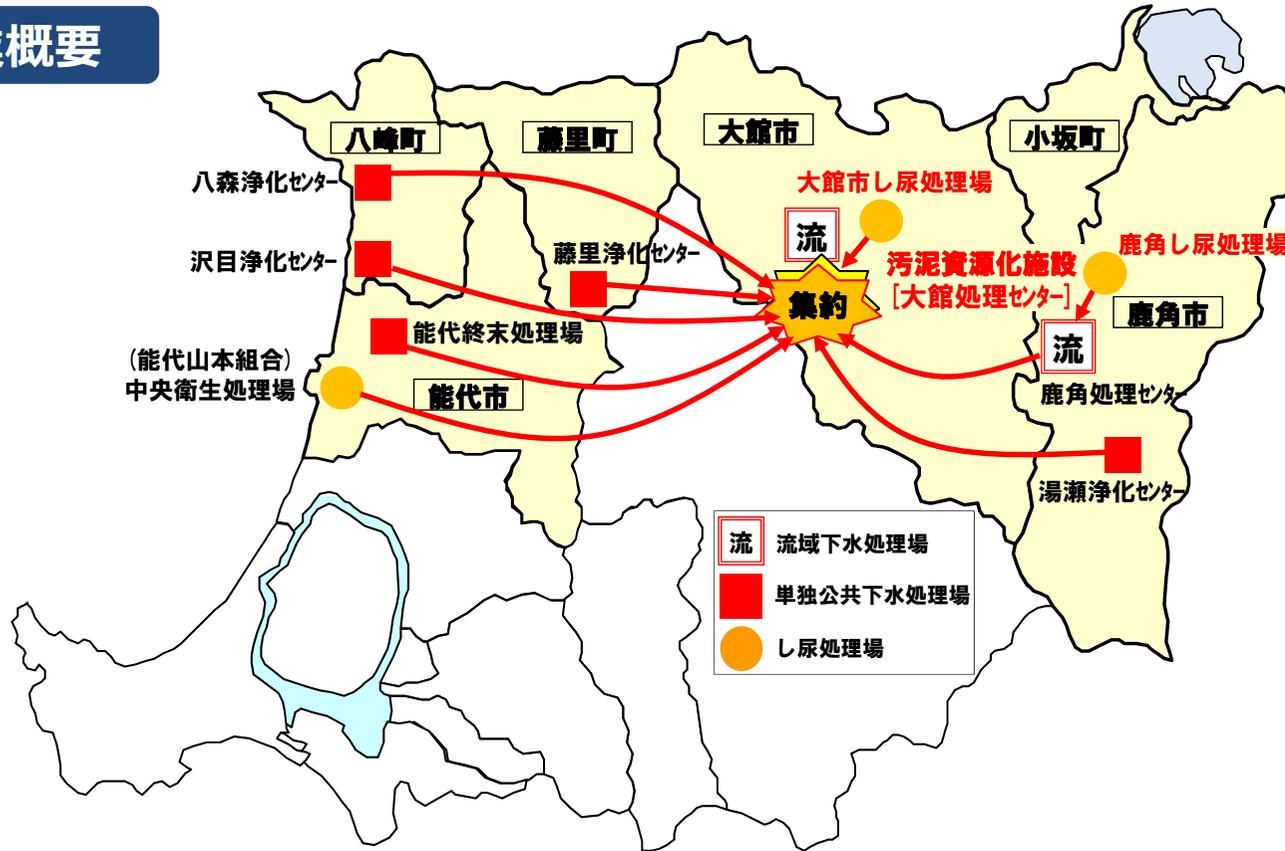
○ 事務の代替執行の活用実績（平成30年7月1日現在）

事務の代替執行の数	上水道に関する事務	公害防止に関する事務	簡易水道に関する事務
3	1 (宗像地区事務組合⇒北九州市)	1 (大崎上島町⇒広島県)	1 (天龍村⇒長野県)

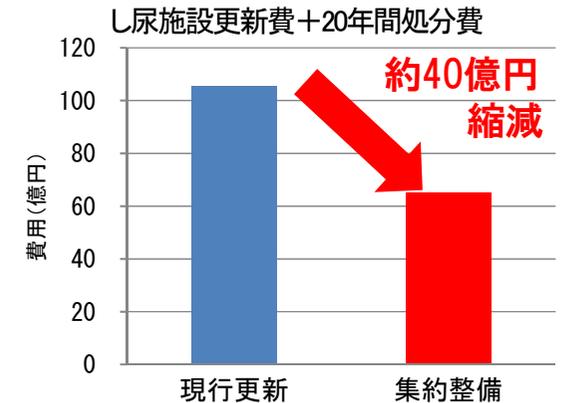
都道府県による市町村事務の代行②（市町村から都道府県への事務の委託）

○ 秋田県では、生活排水処理事業を一層効率化し、持続的なものとするため、県北地区の下水道終末処理場7施設、し尿処理場3施設から発生する汚泥の処理について、地方自治法に基づき、2市2町1組合から「事務の委託」を受けて、県の流域下水処理場で一体的に処理（資源化）している（平成27年2月～）。

事業概要



事業効果



事業スケジュール【DBO（公設民営）方式】

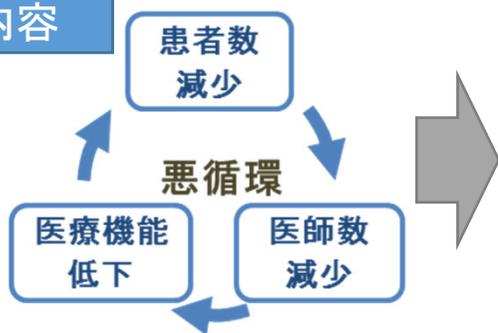


〔 ※ 「DBO方式」とは、公設民営の1つの方式で、公共で施設の所有、資金調達を行い、設計 (Design)、建設 (Build)、運営 (Operate) を一括して民間に委託するもの。 〕

都道府県と市町村による一体的なサービス提供体制の構築① (都道府県と市町村の役割分担の再編①)

- 一部の県では、県が、市町村の役割を代わって担うのではなく、県と市町村が一体となって行政サービスを提供する柔軟な取組が見られる。
- 奈良県では、県南部の南和医療圏において、過疎化・高齢化、医療従事者不足による救急医療やへき地医療の機能低下等の課題に対処するため、南和医療圏構成市町村(1市3町8村)と県を構成団体とする「南和広域医療組合」(平成28年度から「南和広域医療企業団」に移行)を設立し、公立3病院(町立大淀病院、県立五條病院、町立国保吉野病院)を統合再編。

連携内容



3つの公立病院を1つの広域医療拠点に



急性期・回復期
南和広域医療企業団
南奈良総合医療センター
新設(H28年4月)

回復期・慢性期
南和広域医療
企業団吉野病院
改修(H28年4月)

回復期・慢性期
南和広域医療
企業団五條病院
改修(H29年4月)

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 196.5億円 過疎債の活用
- 市町村の起債償還額の59.0%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
 - 病床稼働率：再編前(H27.4.1～H28.3.31実績) 65.0% ⇒ 再編後(H30.4.1～H31.3.31実績) 88.5%
- 救急医療体制の強化
 - 南奈良総合医療センターにおける救急搬送受入数：再編前(H27.4～H28.3実績) 5.7件/日 ⇒ 再編後(H30.4～H31.3実績) 10.1件/日
 - 医師配置の充実(常勤医、3病院計)：再編前(H27) 45人 ⇒ 再編後(H31.4.1) 74人
 - 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)

都道府県と市町村による一体的なサービス提供体制の構築②（都道府県と市町村の役割分担の再編②）

- 秋田県では、老朽化に伴い、多額の改築更新費の確保が課題となっていた秋田市の公共下水道施設について、改築更新を行わず、県の流域下水道施設と処理区を統合予定（令和2年度）。

やばせ
○ **秋田市八橋終末処理場（八橋処理区）**
供用開始 49年経過、改築更新に多額の費用が必要

統合

○ **秋田臨海処理センター（臨海処理区）**
人口減少に伴う流入水量の減少により施設の稼働が非効率的

処理区統合により効率的な事業運営を目指す



事業概要と効果

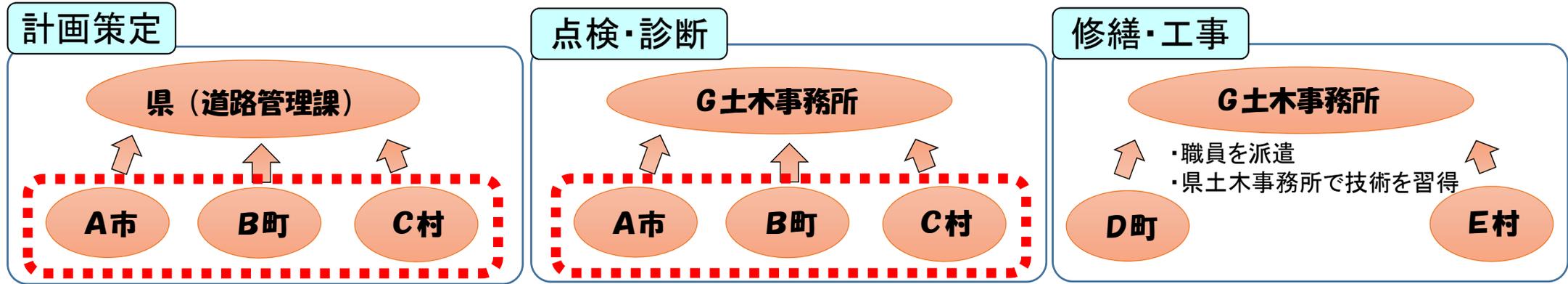
- 秋田市単独公共下水道の汚水を流域下水道秋田臨海処理センターで処理（令和2年度統合予定）
- 今後の人口減少の影響等を踏まえ、既存施設の改造により建設コストを抑制
- 下水道革新的技術実証事業（B-DASH）で採択された「超高効率固液分離」技術を採用

今後50年間で**約120億円**のコスト削減が期待！

都道府県と市町村による一体的なサービス提供体制の構築③ (都道府県のリソース・ノウハウの活用①)

○ 奈良県では、市町村の土木技術職員が減少し、土木技術職員がいない町村も存在することを背景に、平成22年度から、県からの支援を希望する市町村について、道路施設に関する長寿命化修繕計画の策定業務、点検・修繕事業(設計・工事)を県が市町村から受託し(私法上の委託契約)、実施。

- 県道路管理課において、県と同じ考え方にに基づき、長寿命化修繕計画を策定。
- 県土木事務所において、市町村から受託した点検・診断について、県管理施設とあわせて一括発注するとともに、市町村の補修設計・工事を受託。また、市町村職員の技術力向上、補修設計・工事のノウハウ取得を図るため、県土木事務所に派遣された市町村職員が、県職員の技術支援を受けながら、補修設計・工事の積算や現場管理等を実施。
- 市町村との情報共有や意見交換の場として、「奈良県道路インフラ維持管理連絡協議会^{※1}」(国、県、市町村、西日本高速道路株式会社、奈良県道路公社^{※2})を設立(平成26年4月)。
※1・R元年度より「奈良県道路メンテナンス会議」に改称
※2・H31.3末に解散
- 維持管理に関する必要な知識及び点検・診断に関する必要な知識の習得を目的として、奈良県道路メンテナンス会議事務局(国・県)の主催により、橋梁点検等講習会を実施。



出典：総務省「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」(H29.7) 資料を一部加工

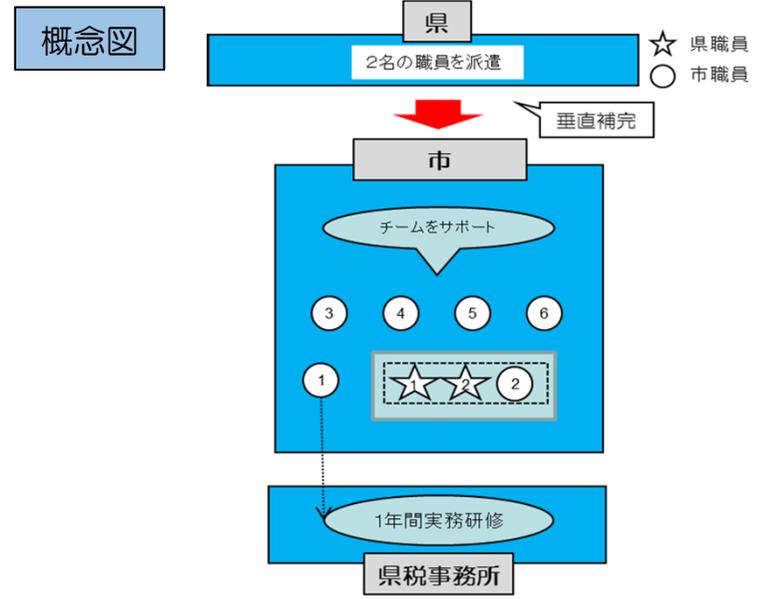
都道府県と市町村による一体的なサービス提供体制の構築④ (都道府県のリソース・ノウハウの活用②)

- 奈良県では、県内全体の市町村税の徴収力強化(徴収率の向上、収入未済額の圧縮等)を図るため、県と市町村が協働して滞納整理を実施。
- 徴収業務に関するノウハウ及びスキルの共有化を図るとともに、地域に密着した市町村では強制徴収が困難な案件については県職員が徴収支援。

取組内容

① **職員派遣型協働徴収**
県と市町村は相互に徴収職員を派遣(併任)し(右図参照)、県職員は派遣先である市町村と協働して滞納整理を実施するとともに、市町村職員は県税事務所において滞納整理技術の取得を図る。

② **ネットワーク型協働徴収**
 市町村が**滞納案件を持ち寄り**、滞納整理についての事例研究を通じて、ノウハウの共有、スキル向上を図る。県は、事例研究に参加する市町村と調整し、会議をセッティングする形で支援。



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** ⇒ H29: 96.0%・**30位**、H30: 96.5%・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

- 静岡県教育委員会は、指導主事未配置の賀茂地区5町に県の指導主事を派遣(平成26~28年度)。
- また、県と賀茂地区の1市5町で連携協約を締結し、消費生活センターを共同設置(平成28年4月~)。

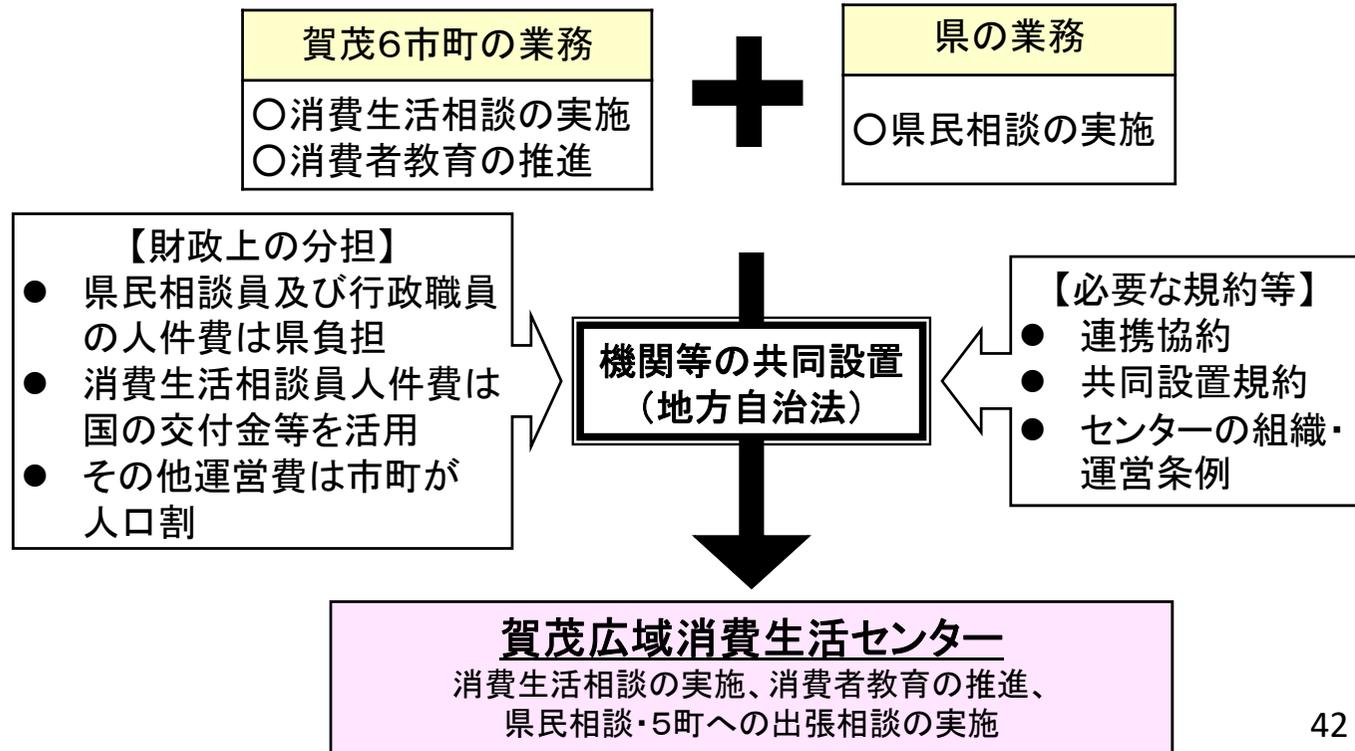
指導主事の派遣

- 平成26年度から平成28年度にかけて、指導主事未配置の5町に県の指導主事を派遣し、各学校訪問(訪問指導、初任者研修等)、研修会の企画・開催等を実施。
- 県と5町で検討を行い、平成29年度からは、5町で指導主事を地方自治法に基づき共同設置。



消費生活センターの共同設置

- 賀茂地区では、消費生活相談員の確保や単独でのセンター整備が難しく、市町間連携による検討も進捗せず。
- ⇒ 県と賀茂地区の1市5町で地方自治法に基づく連携協約を締結し、共同設置規約を制定して消費生活センターを共同設置。
- 効率的、専門的な運用が可能となるとともに、県民相談が併せて実施されることで、多様な相談に対応可能。



- 高知県では、市町村と連携しながら、地域に入り、住民と同じ目線で考え、地域とともに活動する県職員（「地域支援企画員」）を市町村役場などに配置。
- 地域のニーズや考えを汲みながら、地域の振興や活性化に向けた取組みを支援。また、県の情報を市町村に伝え、県民の声、市町村の意見を県政に反映させるための活動を地域で展開。

県内7ブロックに産業振興推進地域本部を置くとともに、次の職員を配置

①地域産業振興監（副部長級） 7名

▷地域支援企画員の指揮監督

②地域支援企画員総括（課長補佐級） 18名

▷担当地域支援企画員の指揮監督

③地域支援企画員 39名

* ①②は地域本部に駐在、③は基本的に各市町村役場に駐在

計64名が地域に駐在



特 徴

- 産業振興推進地域本部をブロックの拠点に組織で活動を展開
- 地域支援企画員は、市町村役場に活動の拠点を置き、市町村と連携し、様々な活動を展開
 - ・産業振興推進部計画推進課の所属職員
 - ・一人に1台ずつ公用車と公用携帯を配備
 - ・執務スペース等の確保は市町村の行政財産使用許可の取得
 - ・駐在先に県庁LANを設置して本庁と同様の執務環境を整備
- 予算執行権限は持たずに行動力でアシスト
 - ・予算・事業を持つ本庁等の部署につなぐ

二つの手法の特徴と課題

都道府県による市町村事務の代行(地方自治法)

- 「事務の代替執行」や、「事務の委託」といった地方自治法の制度による都道府県の補完・支援は、市町村から都道府県に事務の実施主体を移す手法によって、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。
- 法令上の事務の実施主体を変更する仕組みだが、権限と責任の所在は明確。
- 都道府県による補完・支援の必要性を指摘する意見は数多くあるにもかかわらず、「事務の代替執行」の活用事例は少なく、「事務の委託」は特定分野での活用に限定。
- 事務の実施主体を都道府県に移すため、都道府県にとっても、事務の実施の責任を負うことになり、負担は重いか。

都道府県と市町村による一体的なサービス提供体制の構築

- 地方自治法の制度によって事務の実施主体を移すのではなく、都道府県と市町村が、それぞれ有する経営資源(職員、財源、公共施設等)を活用し、一体となって行政サービスの提供体制を構築する取組(「協働的な手法」)。
- 都道府県、市町村それぞれが有する資源の実情に応じて、柔軟な連携が可能。
- 小規模市町村が多い県などにおいて、様々な分野での活用事例があるが、一部の県の取組にとどまる。
- 事務の実施主体を市町村としたままで、都道府県の有する経営資源を活用して行政サービスの提供体制を構築する取組だが、権限と責任の所在が不明確になるか。また、事務処理の安定性や継続性の確保が課題になるのではないか。
- 地方自治法の制度ではないことから、議会の関与が必ずしも担保されない等、住民自治の観点をどう考えるか。

地方分権改革の「役割分担論」

○ 地方分権改革は、国と地方、また都道府県と市町村の役割分担を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることを目的として推進されてきた。

※ 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標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踏まえたもの。

<地方分権推進法(平成7年法律第96号)(抄)>

第2条 地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。

「地方分権推進委員会 中間報告」(H8.3.29)(抄)

第1章 総論 — 地方分権推進の趣意

2. 目指すべき分権型社会の姿 — 地方分権推進の目的・理念と改革の方向

3. 地方公共団体の自治責任

この地方分権型行政システムは、国・都道府県・市町村の各々が担うべき役割と責任の範囲をできるだけ明確に区別しようとするものである。したがって、中央集権型行政システムから地方分権型行政システムに移行したときには、地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大することになる。条例制定権の範囲が拡大し、自主課税権を行使する余地が広がることに伴い、地域住民の代表機関として地方公共団体の最終意思の決定に与かる地位にある地方議会と首長の責任は現在に比べ格段に重くなる。そしてまた地方公共団体の職員も、その日々の事務の管理執行において国の各省庁による指示を口実にして主体的な判断を回避することも、困難な事態に直面して安易に国の各省庁の指示を仰ぐことも、もはや許されない。

第2章 国と地方の新しい関係

2. 機関委任事務制度の廃止

5. なお、機関委任事務制度は、国と地方公共団体とが一つの目的に向かって共同で実施する行政分野にとって必要不可欠な仕組みであるとの見解や、仮に機関委任事務を廃止した場合においても、新たに例えば共同事務のような事務区分を設けるべきとする見解がある。しかしながら、真の共同・協力の関係は、国と地方公共団体との行政権限と行政責任の所在が明確に区分され、かつ、両者の関係が上下・主従から対等・協力の関係に大きく変化してはじめて可能となると考えるものであり、このような見解は適当でない。

国と地方公共団体とが国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることはもとよりであるが、地方分権を抜本的に推進するためにも、機関委任事務制度を廃止し、国と地方公共団体との役割分担を明確にすることにより、両者間の調整は基本的には国が優越的な地位に立つ行政統制によるのではなく、公正かつ透明な立法統制・司法統制にできるだけ委ねることとすべきである。

地方分権改革による都道府県・市町村関係の見直し（「補完事務」の再構成）

- 地方分権改革では、都道府県と市町村の関係においても、役割分担を明確にし、市町村の自主性及び自立性を高めることを目指してきた。このため、市町村に対する権限移譲が行われたほか、都道府県の処理する事務についても見直しが行われ、都道府県の「統一事務」は廃止され、「補完事務」は再構成された。
- 「補完事務」については、平成11年の地方分権一括法による地方自治法の改正前は、通常は都道府県の任務とされる事務とされていたが、改正後は、本来は市町村が処理する事務と解されており、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。
 - 改正前は、「補完事務」は、通常は都道府県の任務とされる事務とされ、事務の例示が広範に掲げられるとともに、市町村も規模及び能力に応じて処理することが可能な事務として整理されていた。
 - 改正後は、市町村優先の原則を一層明確にするものであり、例示は削除され、本来は市町村が処理する事務と解されている。

<地方分権一括法による改正前の地方自治法（抄）>

第2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相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で一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模の事務に関するもの。

⑦～⑯（略）

<現行の地方自治法（抄）>

第2条（略）

② 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。

③ 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五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、前項の事務を処理するものとする。

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認められるものを処理するものとする。

⑥～⑯（略）

補完事務

地方分権改革における市町村の行政体制の整備・確立

- 地方分権改革では、都道府県と市町村の関係を対等・協力の関係として新たに構築していくことを目指してきた。
- 市町村の行政体制については、地方分権の受け皿として、市町村合併や広域行政の推進によって、行財政能力を充実強化させることが期待されていた。

●地方分権推進委員会第2次勧告(平成9年7月8日)

第5章 都道府県と市町村の新しい関係

I 基本的考え方

都道府県と市町村は、現行の自治制度上、いずれも住民の福祉を増進するために事務を処理する地方公共団体としては、基本的には相互に対等の立場にあるものである。しかしながら、都道府県において、都道府県単位で事務処理の統一性を図る観点から、都道府県条例による市町村の行政事務に関する必要な規定の設定や、市町村の事務の処理に関する基準や水準の維持等に関する事務が行えることとされており、さらに、機関委任事務制度の下では、都道府県が国の機関として市町村に対する許認可や指導監督を行うことが多かった。その結果、従来は、都道府県が市町村に対して一般的に優越的な地位にあり、市町村の事務に関与したり市町村を指導したりすることが当然であるかのような様相を呈してきた。

このような状況を踏まえ、新しい都道府県と市町村の関係は、それぞれの性格に応じた相互の役割分担を明確にし、都道府県と市町村が上下の関係にあるものではないことに特に留意しながら、対等・協力の関係として新たに構築していくこととする。

(略)

第6章 地方公共団体の行政体制の整備・確立

I 基本的考え方

地方分権の推進に伴い、住民に身近な行政サービスが住民に身近な行政主体によって行われることになり、地域住民のニーズが迅速、的確に行政に反映されることが期待される。そのためには、国において、地方分権推進の趣旨に即した改革方策を講ずることはもとより、地方公共団体自らが、行財政能力の一層の向上と行政体制の積極的な整備・確立を図ることが求められる。

(略)

II 行政改革等の推進

「特に、地方分権の主たる受け手であるべき市町村にあつては、このような行財政改革への取組みと併せ、自主的合併や広域行政を強力に推進し、その行財政能力の充実強化を図るべきである。」

III 市町村合併と広域行政の推進

「自然的、社会的条件等から容易に合併が進まない地域の小規模市町村においては、広域連合制度等を活用した事務の共同処理の推進、都道府県等との人事交流の促進、都道府県等の広域連合への参加等を通じ、行財政能力の強化とサービス水準の向上に努めることとする。」

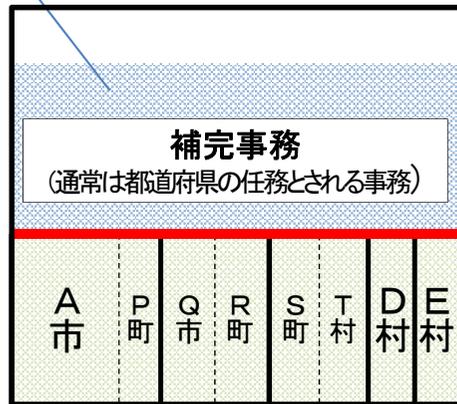
地方分権改革・「平成の合併」前後の都道府県・市町村関係の変化

- 地方分権改革、「平成の合併」の前には、都道府県は市町村の事務を一律に幅広く補完していたが、地方分権一括法により都道府県の「補完事務」は再構成された。また、実態を見ても、市町村の規模・能力の拡大、行政改革の進展により、都道府県のリソースは縮小。
- さらに、「平成の合併」の後、市町村の規模・能力は一層多様となった。
- これにより、都道府県には、個々の市町村の規模・能力に応じて個別的な支援が求められるようになってきているのではないか。

都道府県の「補完事務」の変化のイメージ

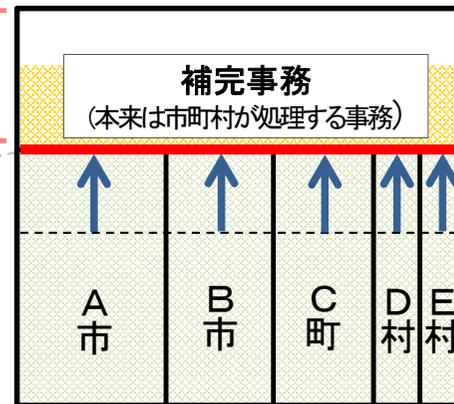
<分権改革・平成の合併前の姿>

都道府県が市町村を一律に幅広く補完



都道府県の補完事務(≒リソース)は縮小

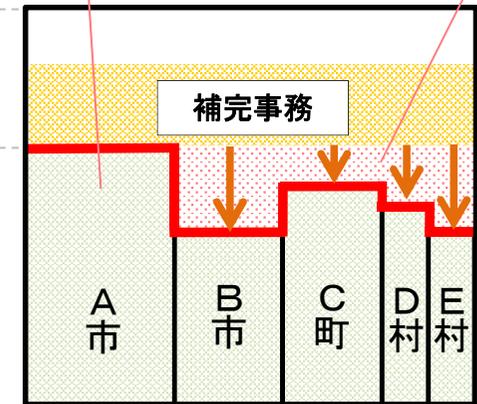
<分権改革・平成の合併の理念>



<現在の姿>

「平成の合併」後の市町村の規模・能力は様々

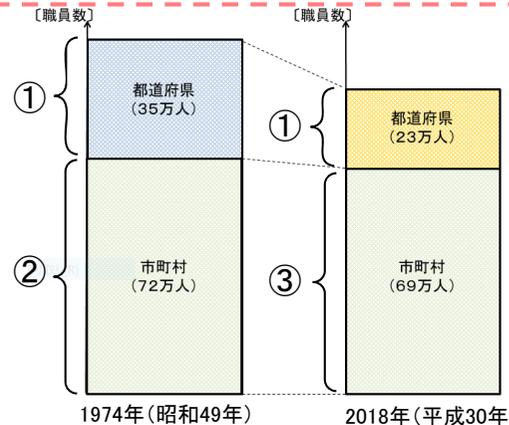
個々の市町村の規模・能力等に応じ補完・支援が求められるように



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

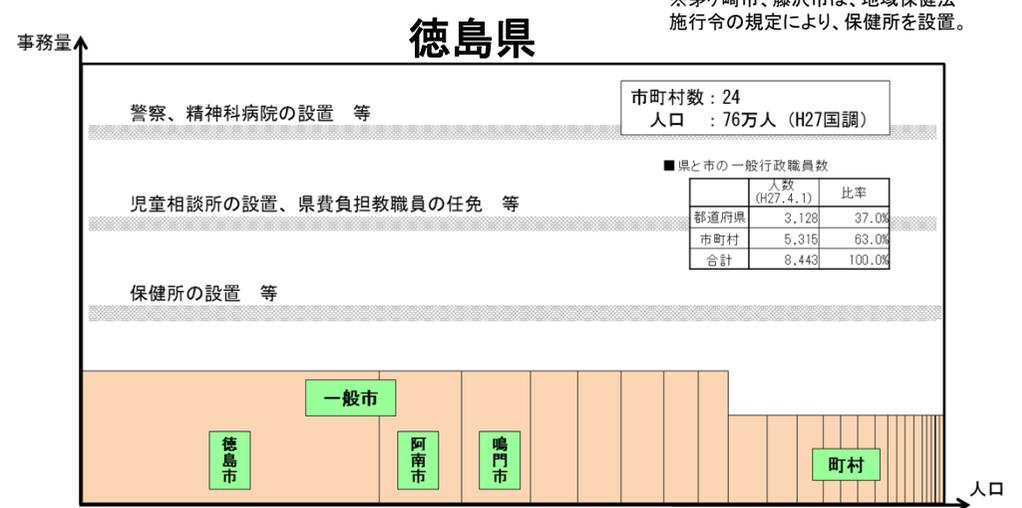
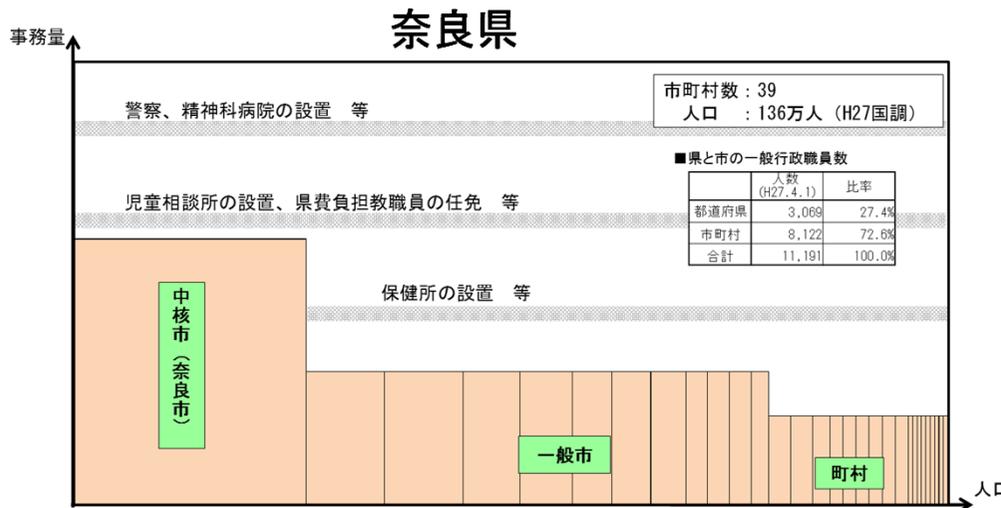
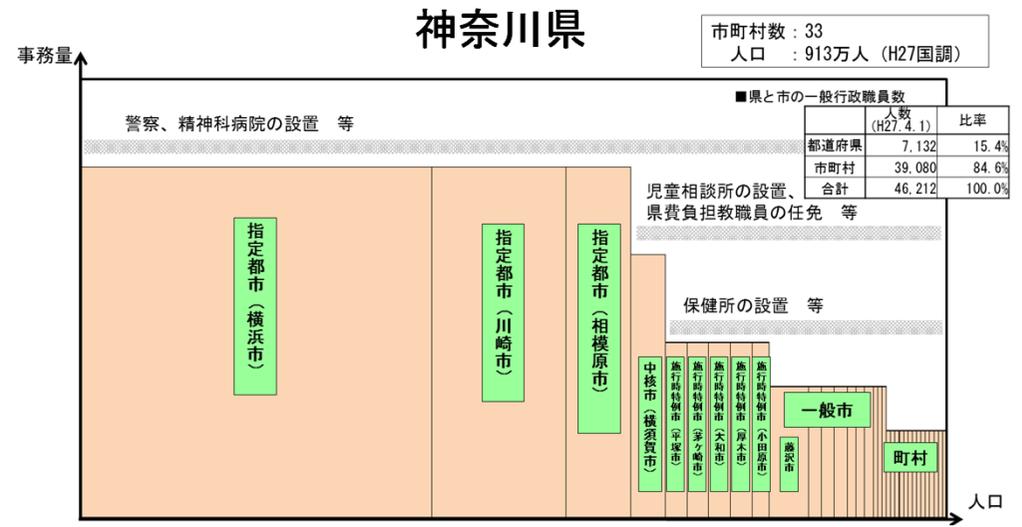
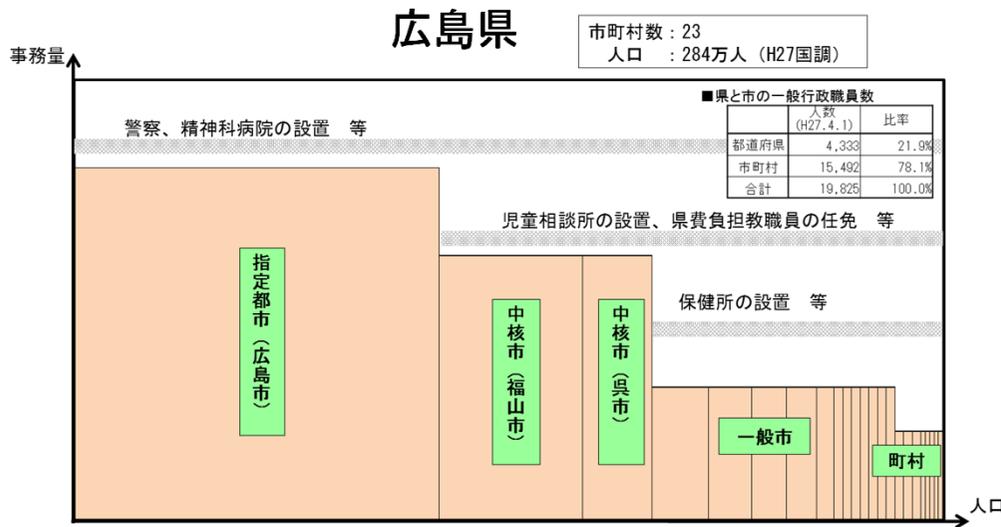
→ 平成30年 1:3



出典：総務省「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」(H29.7)

都道府県によって異なる都道府県・市町村間の事務分担

- 広島県は、指定都市等（指定都市1、中核市2）が存在するとともに、市町村合併や県から市町村への権限移譲が進展し、市町村が処理する事務の領域が大きい。また、神奈川県は、市町村合併の進捗率は低い（「平成の合併」における市町村の減少率10.8%）ものの、指定都市等（指定都市3、中核市1、施行時特例市5）が多く存在し、市町村が処理する事務の領域が大きい。
- 奈良県、徳島県では、小規模な市町村が多く残っており、都道府県が処理する事務の領域が大きい。このような小規模な市町村が多い都道府県の中には、市町村と一体となって行政サービスを提供する取組を進めている県も見受けられる。



都道府県による補完・支援についての論点（案）

- 今後、2040年頃にかけて、人口減少と高齢化が、地方圏の一部の市町村ばかりでなく、指定都市、県庁所在市、三大都市圏も含めて全国的に進行することが見込まれるが、これに伴い、例えば、以下のように、市町村間の広域連携による対応に困難を伴う事案も増加するのではないか。このような場合に、市町村から、都道府県による補完・支援を求めるニーズも増加するのではないか。
 - ・ 地域において確保が困難な資源を必要とする事務処理（土木技術職員、ICT人材等）。
 - ・ 市町村の区域を越えた一定の空間における利害調整を必要とする事務処理（広域的な資源配分、地域公共交通等）。
- 他方で、最近の地方制度調査会が想定してきた、地方自治法に基づく、都道府県による市町村事務の代行の活用件数は少なく、小規模市町村が多い県では、県と市町村がそれぞれ有する経営資源を活用し、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」）が進められている。
- こうした状況下において、都道府県が果たすべき市町村の補完・支援のあり方に関し、以下の点について、どのように考えるか。
 - 地方分権改革、「平成の合併」の前までは、都道府県は市町村を幅広く一律に補完・支援していたが、今では、一部の地域を除き、都道府県は市町村の補完・支援について積極的に取り組んでいる状況にはない。

しかしながら、地方分権一括法後の都道府県の「補完事務」の考え方からは、都道府県は、市町村の自主性、自立性を尊重することを前提としつつも、市町村の求めに応じて、規模が大きな事務、高度な専門性を要する事務等については、市町村の規模・能力、市町村間の広域連携の取組の状況に応じて、個別的な補完・支援を行うことが求められるのではないか。このような補完・支援は、都道府県のリソースの実態に照らしても現実的な方策ではないか。

都道府県による補完・支援についての論点（案）

- 補完・支援の手法について、地方自治法に基づく、都道府県による市町村事務の代行に加え、都道府県と市町村の一体的なサービス提供体制の構築（「協働的な手法」）についても、都道府県と市町村のリソースの実態に応じた柔軟な手法として積極的に評価することができるか。
その際、以下の点についてどう考えるか。
 - ✓ 地方分権改革が目指す、国と地方、都道府県と市町村の「役割分担の明確化」との関係。無限定な協働によって、権限と責任の所在を不明確にすることはないか。都道府県への依存を招くおそれはないか。都道府県からの事実上の関与と受け止められないか。
 - ✓ 市町村の事務処理体制の安定性と継続性。市町村が、都道府県との「協働」を前提とした事務処理体制を構築することでよいか。都道府県との協働が急に行われなくなった場合、市町村の事務処理が困難になる可能性はないか。
 - ✓ 住民自治の観点。議会の関与が必ずしも担保されない中で、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ることになるのではないか。
- 都道府県が市町村事務を代行する、都道府県のリソースを投入する、といった手法での補完・支援のほか、定住自立圏、連携中枢都市圏を含め、市町村間の多様な広域連携を進めるに際し、都道府県が、市町村の求めに応じて、広域連携の枠組みの形成に際して、調整の役割を果たすことや、市町村間では利害調整が困難な事案等において、一定の役割を果たすことも重要になるのではないか。
- 今後、2040年頃にかけて、人口減少と高齢化の全国的な進行が見込まれるが、都道府県は、市町村の求めに応じて、市町村間の広域連携に際して調整等の役割を果たすことや、市町村間の広域連携では対応が困難な場合には自ら市町村の補完・支援を行うことを組み合わせて、広域の地方公共団体として、区域内の行政サービスが適切に提供されるように取り組むことが期待されるのではないか。