

# 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時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<br>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<br>【山下（保）委員、村上委員】  |
| 第3回 | 平成29年<br>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】<br>・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<br>・市町村の事務処理を支援している各手法の検討<br>・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<br>(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。 <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。

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。

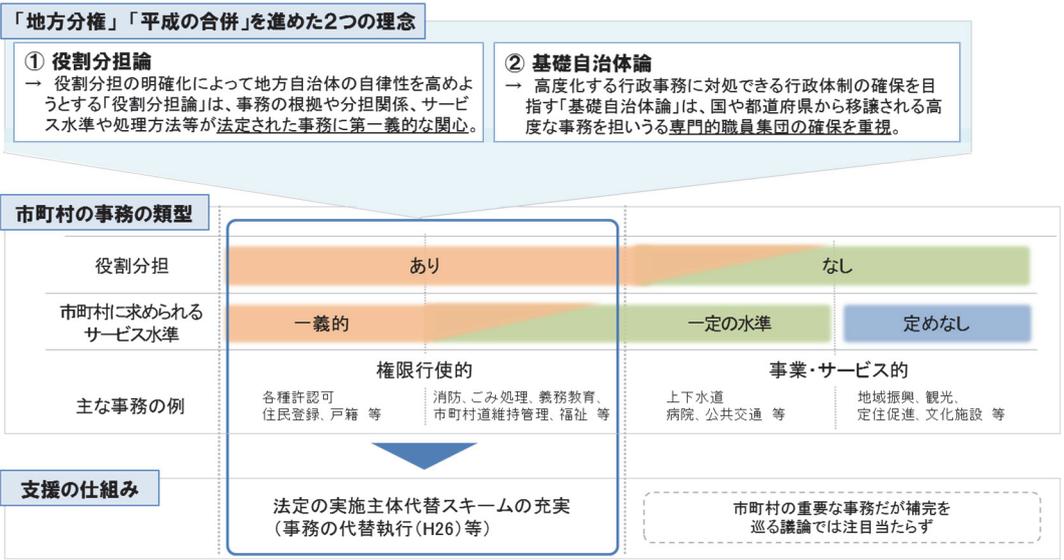
ライフラインに関する事務については、サービス水準や提供手法について、一定の裁量が存在するが、国・都道府県の計画・方針等や、市町村がサービスを提供してきた沿革的な経緯等により、サービス水準の見直しや事業の廃止が容易ではない場合がある。その維持管理や人口減少に伴う高コスト化への対応のため、都道府県による補完・支援の必要性は低くない。

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。

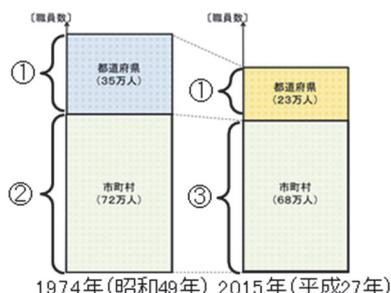
例えば、地方公共団体の職員のうち一般行政部門の職員の数、累次の地方行革等により減少している中、内訳としては、都道府県と市町村の職員数の比が1対2(昭和 49 年)から1対3(平成 27 年)へと一貫して大きくなっている。 <資料6>

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。

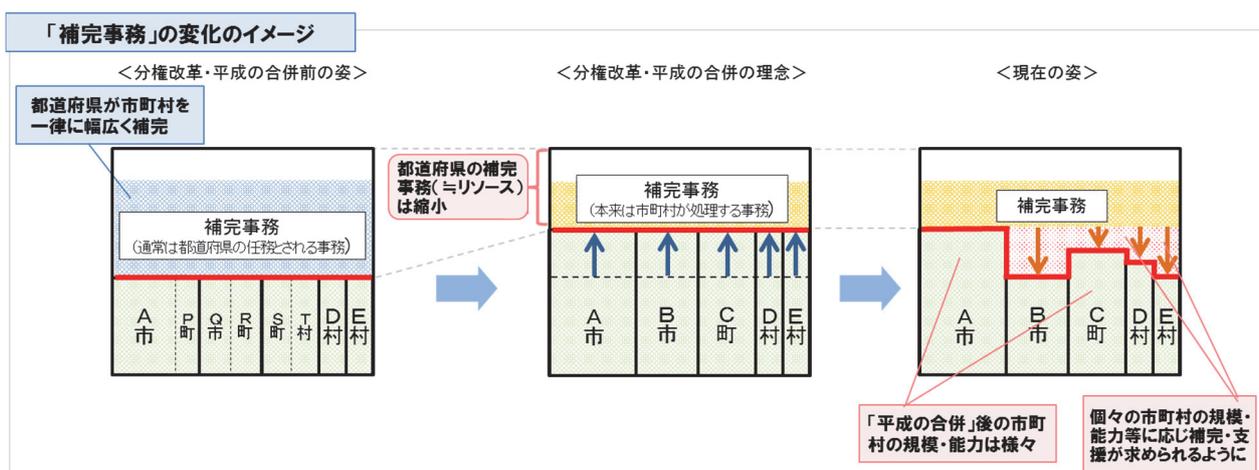
#### 都道府県と市町村の職員数 (一般行政職員)の変化

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

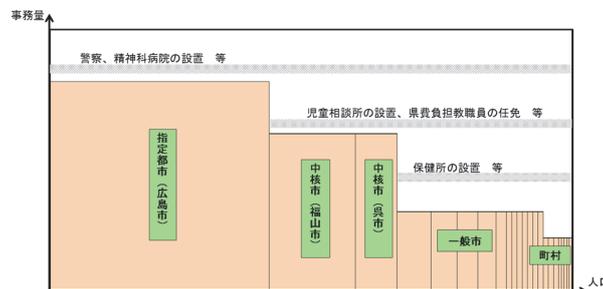
各都道府県の果たしうる役割・事務の範囲にも差異が生じている。

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

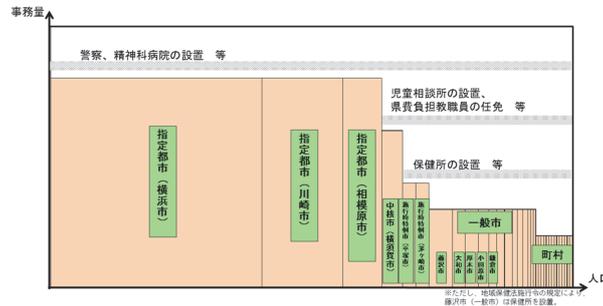
- 一 広島県においては、指定都市等(指定都市1、中核市2)が存在するとともに、市町村合併が進展し(平成の合併における市町村の減少率73.3%)、市町村が処理する事務の領域が大きい。



<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。

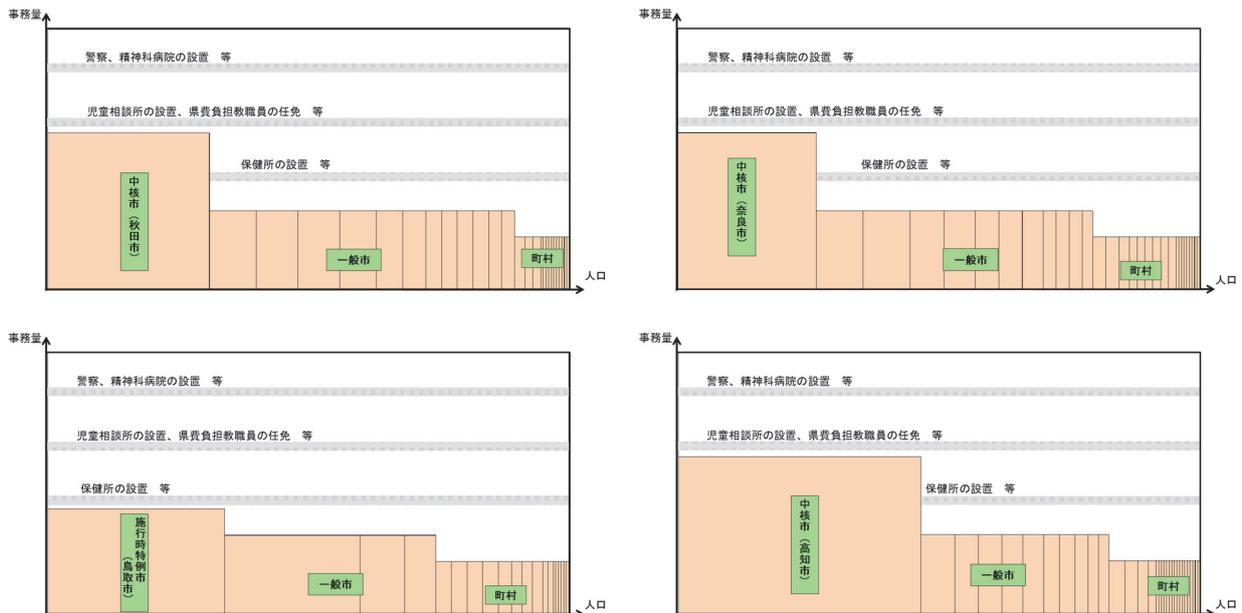
➤ 多くの大都市等を包含する団体の例:神奈川県

- 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<br>各種許認可<br>住民登録、戸籍 等 |                                | 事業・サービスの<br>上下水道<br>病院、公共交通 等 |                         |
|                 |  |                             | 消防、ごみ処理、義務教育、<br>市町村道維持管理、福祉 等 |                               | 地域振興、観光、<br>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、小規模市町村のカテゴリー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。