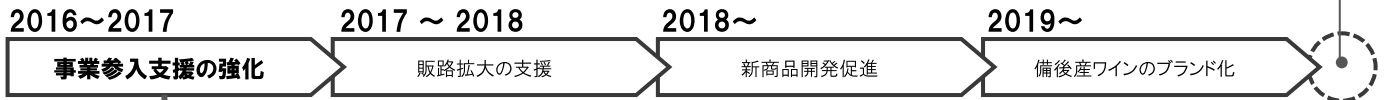


備後圏域ワインプロジェクト

事業費 2016年度 2,800千円
2017年度 一千円

めざす姿 備後産のワインがブランドとして価値を高めるとともに、備後でワインなどの事業を行いたい人が増える。



概要 行政、企業、金融機関(中国銀行等)、福山大学が連携した情報発信の強化や、特区の活用促進、事業参入のためのノウハウ等の共有

学ぶ
○BINGOワインアカデミー
・ワイン醸造方法や計画策定などを学ぶ (ワイナリー経営者や金融機関等と連携)

体験する
○ワイナリー(世羅町 福山市) ワイン農家民宿(福山市)
・ワイナリーなどで醸造する備後産ワインを体験
・ワインづくりを希望する人への研修受け入れ

つくる
○特区の活用促進
・備後ワイン・リキュール特区を始めとした規制緩和の活用(特区説明会の開催)
【規制緩和】 製造量6kl→2kl など
※県境を越えた市町共同の特区は全国初
○委託醸造
・井原→福山、福山→世羅など(事業者間)

機運醸成

○情報発信の強化、ワイン文化の醸成
・列車内で備後産ワインや地産地消弁当などを楽しむ「ワイン列車」を運行
・イベントなどに備後産ワインを出品



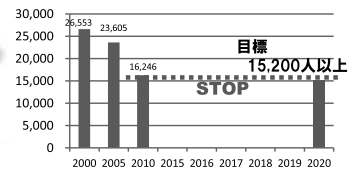
Point

全国初の広域特区

【備後ワイン・リキュール特区】
・全国初の県境を越えた市町共同特区
・単独自治体での特区とは異なり、圏域内の農産物を使用することが可能(福山市の事業者が井原市の農産物を活用するなど、圏域内における農産物の相互利用)
→ 事業者参入者の増加
→ 圏域内農産物の活用促進
→ 新たな地域ブランドづくり(備後産ワイン)

関連KPI

農林水産業の就業者数



資料: 国勢調査

18

都市を中核とする
広域連携へのシフト

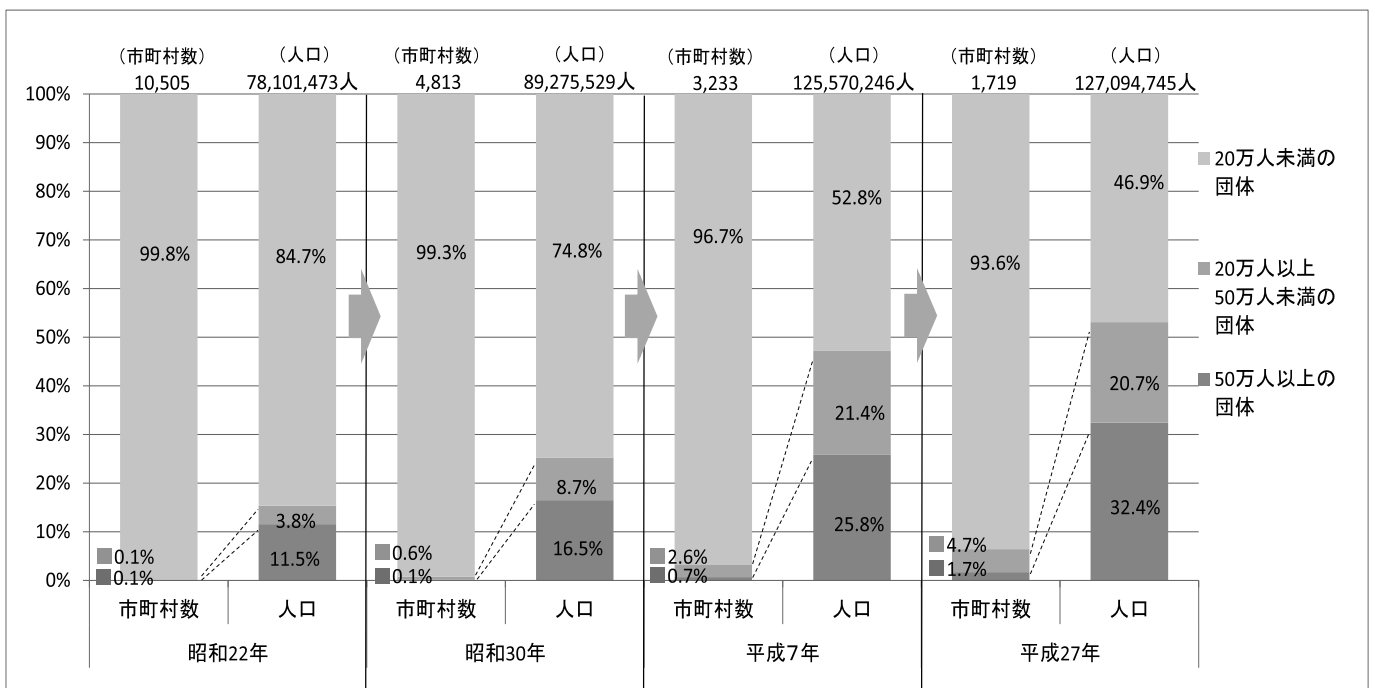
市町村数の変遷

		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	1945年(昭和20年)	205 (1.9%)				1,797 (17.1%)	8,518 (81.0%)	10,520
	1953年(昭和28年)	286 (2.9%)				1,966 (19.9%)	7,616 (77.2%)	9,868
昭和31年(1956年) 指定都市制度	1956年(昭和31年)	498 (12.5%)	5 (0.1%)		5 (0.1%)	1,903 (47.9%)	1,574 (39.6%)	3,975
	1961年(昭和36年)	556 (16.0%)	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	1996年(平成8年)	666 (20.6%)	12 (0.4%)	12 (0.4%)	24 (0.7%)	1,990 (61.6%)	576 (17.8%)	3,232
	1999年(平成11年)	670 (20.7%)	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	2000年(平成12年)	671 (20.8%)	12 (0.4%)	27 (0.8%)	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	2010年(平成22年)	786 (45.5%)	19 (1.1%)	40 (2.3%)	100 (5.8%)	757 (43.8%)	184 (10.7%)	1,727
	2016年(平成28年)	791 (46.0%)	20 (1.2%)	47 (2.7%)	104 (6.1%)	744 (43.3%)	183 (10.7%)	1,718

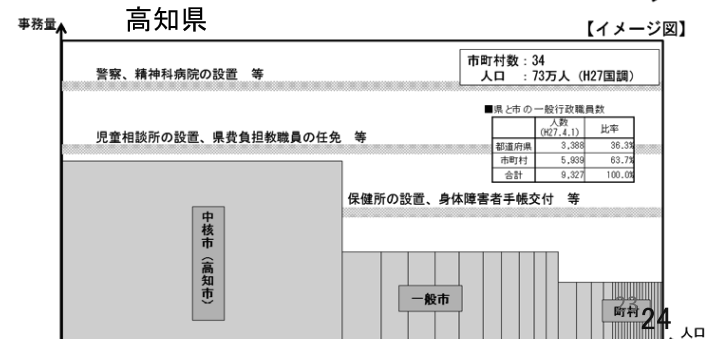
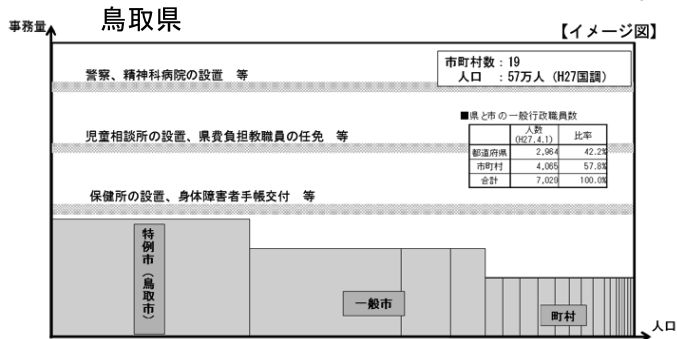
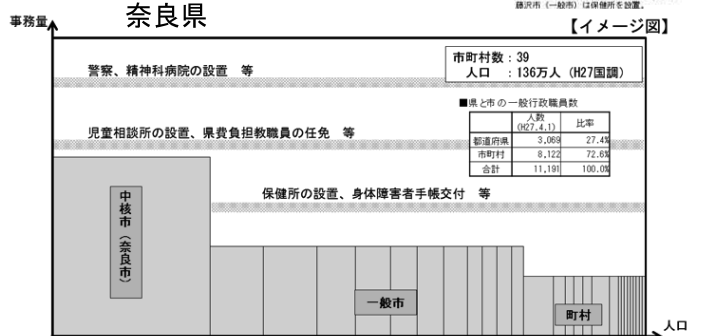
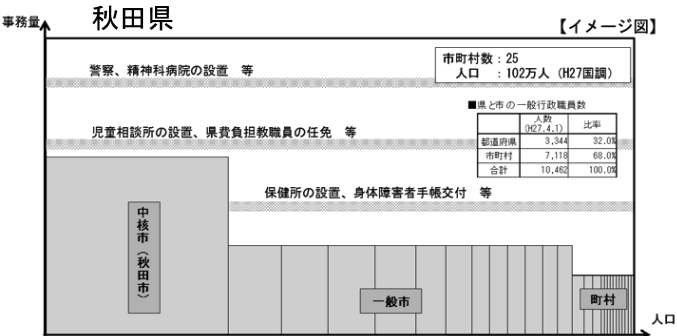
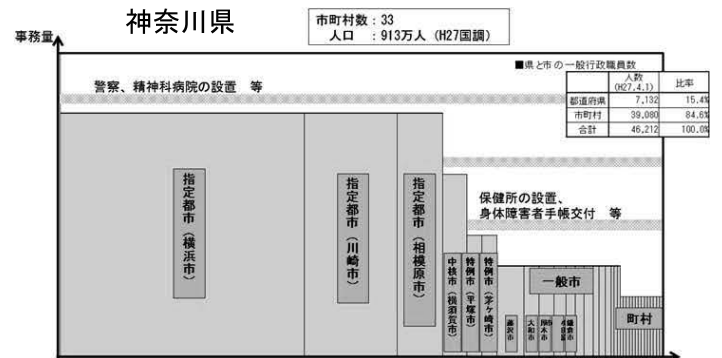
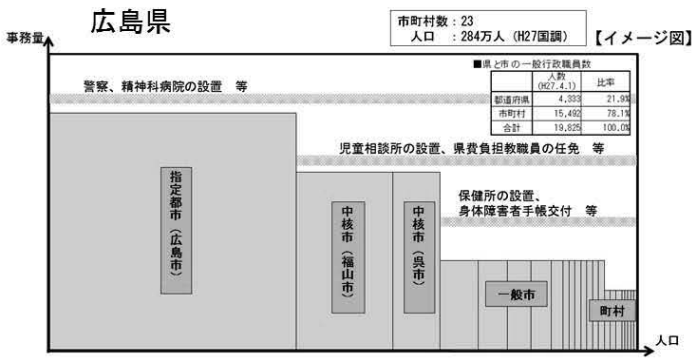
※平成27年4月1日以降は、施行時特例市の数

22

市町村規模ごとの数と人口の推移



(注)特別区は1団体分として含める。



「都道府県による補完」の
位置づけの変容

最近の地方制度調査会における言及①

- 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**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継ぎ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。

26

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、周辺市町村との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。

第三十一次地制調査答申「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。

28

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^{てんりゅうむら}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^{うがす}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^{てんりゅうむら}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）

対象事業の概要

事業名：篤奥^{うがす}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

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

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

- 福岡県北九州市が、宗像地区事務組合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・実績含む)	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 ³ /日)	537,000	51,100
給水人口 (人)	1,001,497	132,310
平成25年度実績		
有効率 (%)	89.2	91.1
1日最大給水量 (m ³ /日)	357,810	40,013
1日平均給水量 (m ³ /日)	318,564	34,273
給水原価 (円)	156.08	208.11
水道料金 (円/月) (0.13mm、20m ³ /月)	2,100	3,900

※ 数値は水道事業のみ(排水除く)

広島県

- 広島県が、大崎上島町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。



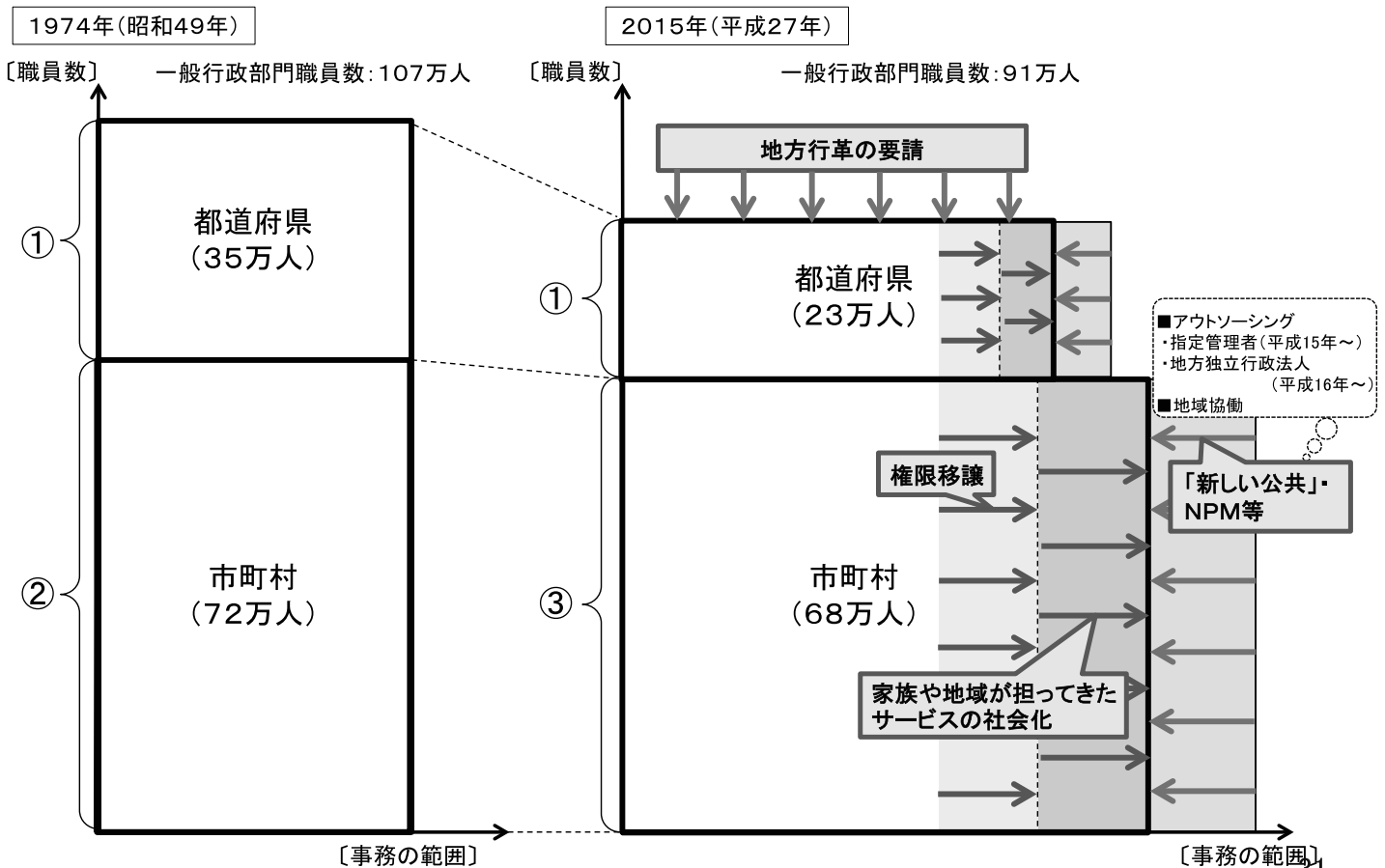
■代替執行の対象となる事務に係る法令・条例

- 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

30

都道府県と市町村における職員数と事務の範囲（1974年と2015年の比較）

【イメージ図】



地方公共団体の職員数の推移

都道府県:市町村
1 : 3

福祉関係

都道府県:市町村
1 : 5

■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%	

都道府県:市町村
1 : 2

一般行政

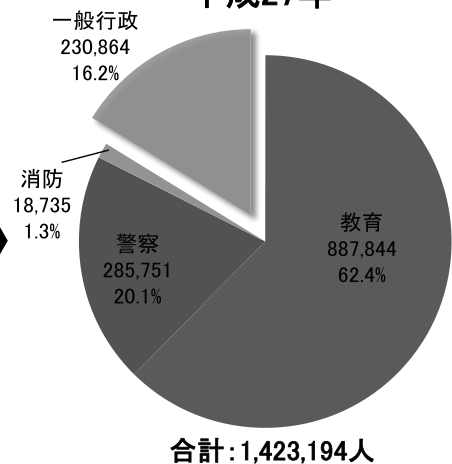
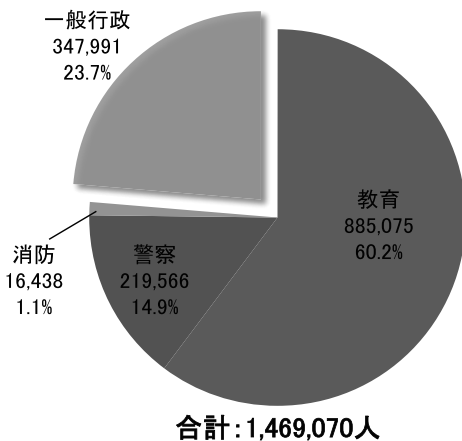
都道府県:市町村
1 : 3

都道府県・市町村の職員規模と職員構成

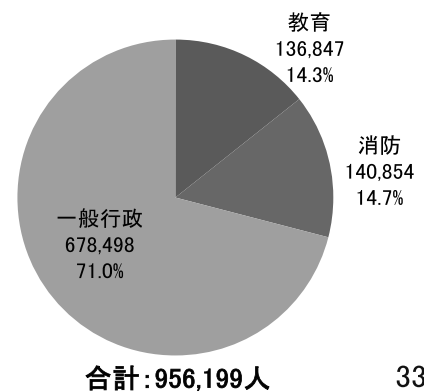
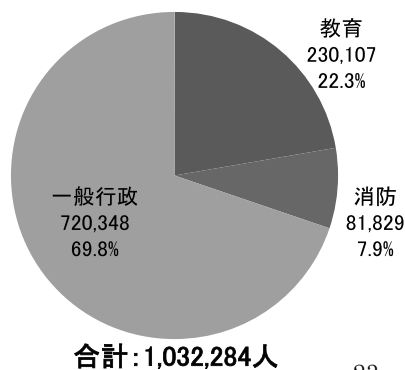
昭和49年

平成27年

都道府県



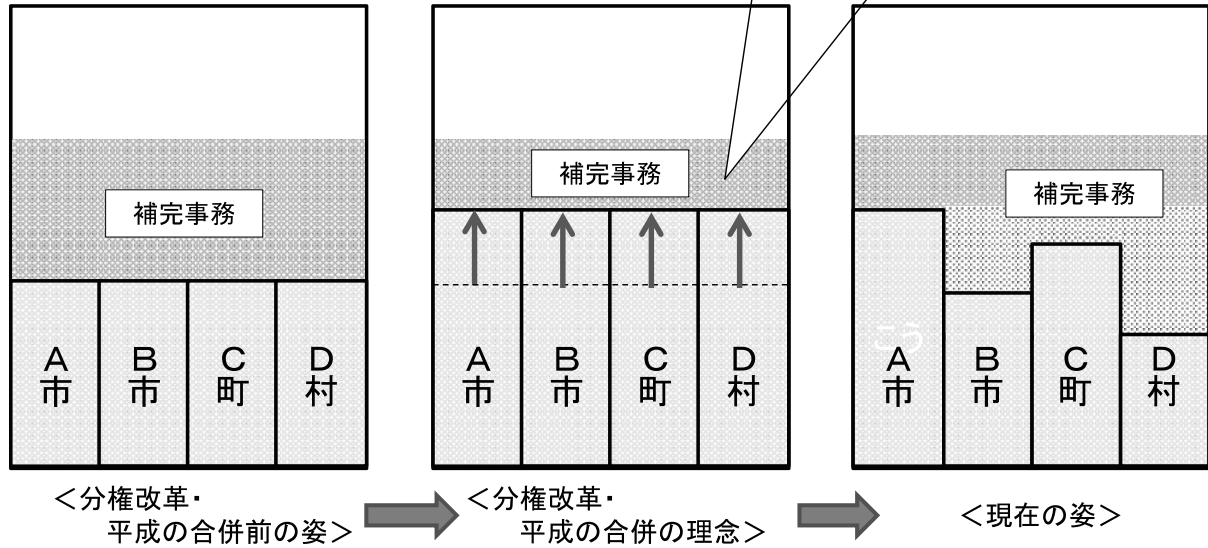
市町村



「都道府県による市町村の補完」の変容

「基礎自治体論」の隆盛・市町村合併の進展
↓
基礎自治体に求められる役割・事務の拡大

【イメージ図】



34

分権改革・「平成の合併」後
の補完のあり方

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	係	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	係	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	係	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	係	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。

都道府県による補完等に対する町村の認識について

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

「平成の合併」の終わりと町村のこれから（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る。

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」としたものは、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、選抜肢として挙げた「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理計算上、規模が大きければ大きいほどスケールメリットが働き、広域行政の事務に馴染むという事務の性質上、町村よりも都道府県による事務処理がふさわしいと考えているともいえる。また、障害者自立支援、消防救急、ごみ処理のように、事務の性質上、そもそも共同処理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。
2 事務処理の範囲の限定には変わりないから、事務配分の特例制度だと考えられる。

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

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

- 1 国と市町村の中間に位置する都道府県が基礎自治体の仕事をするのは、近接性・補完性の原理による分権改革の推進にとって望ましくないのではないか。
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。

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ける取組

○ 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参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、行政コストの削減等を図るため、県、市町村が行う同様な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	観光振興の推進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	県庁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)を設け、県及び市町村の相談窓口体制を強化するとともに、県・市町村の担当者・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、合同研修の対象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	県と金市町村による「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	○産業等排水等を処理下水道に接続(農典(9地区)、し尿処理場(1箇所)) ○平成22年度稼働予定の真北地区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23年度を目標に、秋田市公共下水道(八幡地区)と流域下水道を統合
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 ○県と市町村の交換除雪の実施 ○市町村道において県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、北秋田市、山形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組織(北秋田市阿仁庁舎)を設置 ○利用活動促進活動の一環として新たに住民意識醸成を実施
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)
⑨ 災害対応力の強化	○県・市町村等が構成するブッキンググループをテーマごとに設置し、「避難勧告等の相談・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、災害対応実務研修を実施
⑩ 公営住宅管理の効率化等	○市町村の活用も促進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車庫管理取組の相互利用等を実施 ○県営住宅立地市との間で、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	○県民会館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(秋田施設)とセリオンリスタ、イベント広場等(県施設)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	公営企業会計の運用に向け、下水道の固定資産評価等について、県・市町村の共同取組を検討
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、市町村が県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・・・企業への共同助成、支援等 ③農林分野・・・複合作目の生産拡大、ブランド農業の推進等 ④建設分野・・・道路パトロール、交換除雪の実施等 ⑤福祉環境分野・・・普及啓発事業、不法投棄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 平鹿地域振興局 平鹿地域振興局と横手市が、ワンフロアで執務を行うほか、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・・・平鹿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し、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

40

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

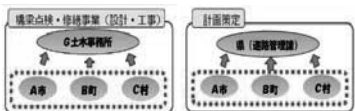
①市町村の合意のもと県が委託を受けて代行



★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)。



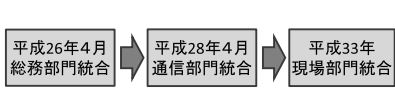
②市町村間の広域連携を県が支援



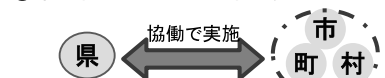
★消防の広域化

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。

地域支援企画員制度は、平成15年度からスタート!

ねんこ

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

(具体的な活動)

地域の支え合いの仕組みづくりへの支援

- ・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

- ・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

地方財政2017.1 京都府知事「地方分権改革の先~共生的自治へ~」(抜粋)



地方分権改革の先
~共生的自治へ~



全国知事会会長(京都府知事)
山田 啓二

2. 今後の地方自治の展望

こうした事態を打開するために、全国知事会では、昨年11月、新たな地方分権のビジョンを構築するための研究会を設置した。メンバーは、全国知事会の地方分権推進特別委員会委員長である平井鳥取県知事を中心に、憲法学者や財政学者、マスコミ関係者などで構成されている。テーマとしては、地方分権改革、住民自治、地方税財源、憲法について議論することを予定しており、今後、今年夏の全国知事会議を目指し精力的に議論が続けられることになる。

結論はこの研究会の提言を踏まえないといけないと考えているが、本稿では、この検討に当たった私の私見としてのいくつか地方自治のあり方に関する方向性を述べたい。

① 協働型への転換

これまでの地方分権改革は、国の役割、都道府県の役割、市町村の役割をまず整理し、その役割に見合った権限、財源、組織の配分を再整理して、それぞれの移譲を行おうとしてきた。あくまで役割分担を前提に、それぞれが責任を持って対応するというものであった。そして、その役割分担の配分基準を補充性の原理に置いていた。

しかし、こうした役割分担重視論は、団体自治優先となりがちであり、本来、一番重要であるはずの住民自治の力を発揮するために機能してきたであろうか。実際は、権限を持った団体はその権限に固執し、権限を失った団体はその事務に関して冷たい態度を取るようになり、役人的な縄張り論に終始したため、社会全体として力を発揮できず、地域の活力にとってマイナスの影響を与えることになってきた面があるのではないだろうか。理論としては正しくても、人間の感情面を考慮しない制度は、往々にして逆目になるということが起こりがちである。

こうした役割分担論に対するアンチテーゼとして京都では、例えば就労支援施設として「京都ジョブパーク」を設置した。これは、相談から就職、職場への定着まで、ワンストップで支援する総合就業支援拠点であり、公労使(京都労働局、京都府、京都市、連合京都、京都経営者協会等)が連携して共同運営している。ここでは、ハローワークの情報は労働局が提供し、ブラック企業やブラックバイトの相談には連合が専門家を派遣し、どうにかということについてのサポートは経営者協会がやってく、そして就労支援や福祉を府や市が協働して行っていくという形で行われている。

この施設では従来の役割分担論を乗り越えた住民ファーストな取り組みが行われてきた。例えば、仕事を探している母親は、これまでの行政のやり方だと、子どもがいるので、子どものことを考えると、まず保育所に関する窓口に行く。しかし、ここでは仕事を決めるから来るよう言われ、今度は就労支援の窓口

に行くと、子どもはどうするのかと言われてしまい、結局どこに行ってもいいのかわからなくなる。これが、ジョブパークの中にある「マザーズジョブカフェ」に行くと、保育ルームがあり、母親は落ち着いて就労問題について相談を受けることが出来るなどワンストップで解決できるという体制になっている。

こうして京都ジョブパークの就職内定者数は、のべ約5万人12年間で79倍に増加するなど京都の就労支援に大きな実績を上げた。

広域行政についても同じことが言える。これまでの考え方からいくと、都道府県は市町村のできない分野として広域行政をやるということになっている。しかし、都道府県だけで本当に広域行政ができるのだろうか。実は、市町村と一緒に初めて効果的な広域行政が可能である。

京都では例えば観光について広域行政のあり方を問うてきた。京都の北部はそれぞれ10万人以下の5市2町で構成されているが、天橋立などの景勝地を持ちながら総合的な力が発揮できず、昨今の観光振興の波に乗り遅れがちであった。まさに観光の分野は広域的な展開が求められているだけに、京都府は5市2町と一緒に新しい圏域の協議会を作り、観光推進を行うことにした。このため、地域で価値観を共有し、一つになって課題に立ち向かうため「海の京都」という共通のコンセプトを設定し、そのもとで基盤の整備と共同事業を連続して行っていた。これによりこの地域の来訪者数は約20%アップした上、一体感の醸成に成功し、海の京都DMOの設立に至った。

広域行政とはまさに連帯行政のことだと考えている。

私たちは、役割分担論のあり方にメスを入れるべき時が来たのではないだろうか。