

「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」概要

1 開催目的

- 「平成の合併」後も、全国には、小規模な市町村は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。
- 第31次地方制度調査会等での議論を踏まえ、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するために設置。

2 委員一覧

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

3 開催実績

平成28年12月～平成29年6月の間に計7回開催。

都道府県による市町村の補完を巡るこれまでの議論と課題

- 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。
- 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・提言。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。

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

- 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
- 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

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

- これまで整備を進めてきた事務の実施を代替する手法の活用は概して低調（「事務の代替執行」の活用事例3件）
- 町村は、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」との認識は共有せず（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））

都道府県による市町村の補完を巡るこれまでの議論と課題

- 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。
- 新たに創設された「事務の代替執行」等のこれまでの制度は、法定事務を念頭に置き、市町村から都道府県に法定事務の実施主体を移す形で、ある事務を実施する役割をその能力を持つ主体に帰属させるもの（「法定の実施主体代替スキーム」）であり、2つの基調的な理念と整合するように仕組みられていた。
- しかしながら、市町村事務の中には、処理義務や処理方法等が法定されず、市町村と都道府県が重畳的に実施しうる、重要な事務も広く存在。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ず。

「地方分権」「平成の合併」を進めた2つの理念

① 役割分担論

→ 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。

② 基礎自治体論

→ 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。

市町村の事務の類型

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

支援の仕組み

法定の実施主体代替スキームの充実
(事務の代替執行(H26)等)

市町村の重要な事務だが補完を
巡る議論では注目当たらず

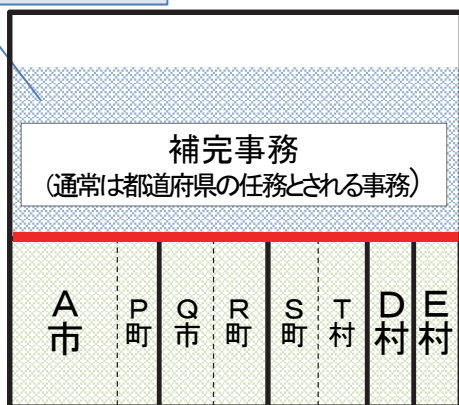
「補完事務」の位置づけと都道府県の果たしうる役割・事務の変化

- 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。
改正前「通常は都道府県の任務とされる事務」→改正後「本来は市町村が処理する事務」
- 「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。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。
- また、「平成の合併」後の市町村の規模・能力は一層多様に。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。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。

「補完事務」の変化のイメージ

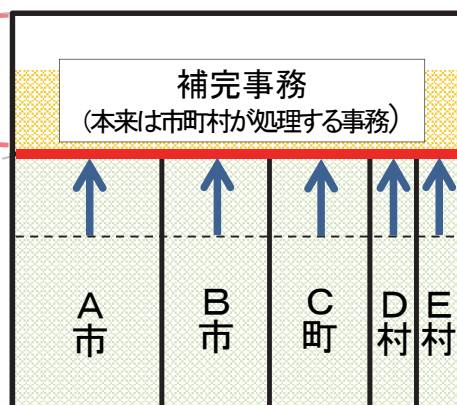
<分権改革・平成の合併前の姿>

都道府県が市町村を一律に幅広く補完

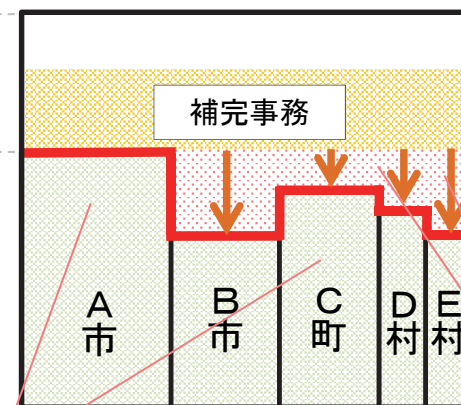


<分権改革・平成の合併の理念>

都道府県の補完事務(≒リソース)は縮小

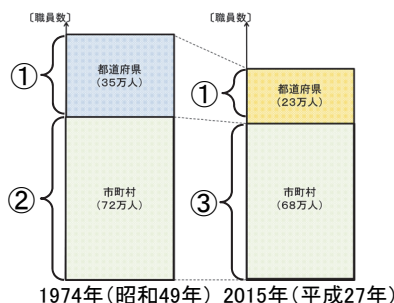


<現在の姿>



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



「平成の合併」後の市町村の規模・能力は様々

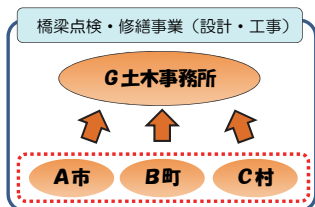
個々の市町村の規模・能力等に応じ補完・支援が求められるように

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）

- 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」をどう評価するか。また、都道府県と市町村の役割分担の明確化との関係をどう考えるか。

「協働的な手法」の例

- ①「県による包括発注」
橋梁点検の発注代行
（奈良県「奈良モデル」）



- ②「県・市町村事業の一体化」
県と市町村のワンフロア化、
予算一元化
（秋田県「機能合体」）



- ③「県と市町村の役割分担の再編」
過疎地域の公立病院再編
（奈良県「奈良モデル」）



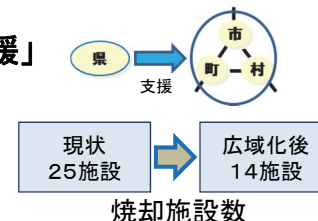
- ④「現場に入る県職員」
県職員が役場に常駐
（高知県
「地域支援企画員制度」）



- ⑤「知事と市町村長の定期的な議論の場の開催」
「奈良県・市町村長
サミット」（年5～6回開催）
（奈良県「奈良モデル」）



- ⑥「市町村間の協議の支援」
ごみ処理の広域化
（奈良県「奈良モデル」）



評価

- 「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かな。
- 一方で、各地での個々の取組の蓄積から、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な。
- 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な。

制度化・ルール化の具体策

- 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）の活用領域の拡大
 - ・ 県と市町村の基本的な役割分担を明確化
 - ・ 連携の安定性の担保

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）

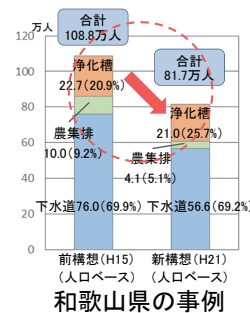
- 小規模市町村の事務処理を支援している取組を専門職員の確保策以外にも視野を広げて見渡せば、個別の政策領域では、国・都道府県の計画・方針レベルの政策変更や、条件不利地域の実情を踏まえた技術的基準の見直しにより、小規模市町村がその規模能力や実情に即した事務実施を選択可能としている事例（「**処理水準・手法の柔軟化**」）が見いだされる。
- こうした「**処理水準・手法の柔軟化**」をどう評価するか。また、全国的な行政水準の確保の要請との関係をどう考えるか。

「国・都道府県の計画・方針レベルの政策変更」の例

<下水道都道府県構想の見直し>

人口がまばらになった区域は、下水道より浄化槽が経済的

県が下水道を重視してきた構想を見直し、下水道と合併処理浄化槽の役割分担の最適化を図ることで、浄化槽の処理人口が増加。市町村の負担軽減の契機に

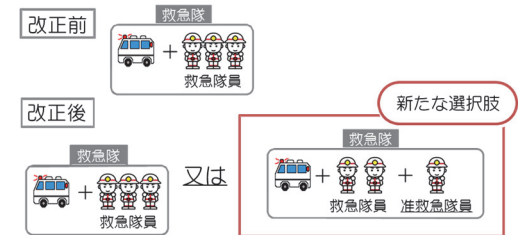


「条件不利地域の実情を踏まえた技術的基準の見直し」の例

<条件不利地域における救急隊の編成の柔軟化>

改正前は、救急自動車1台及び救急隊員3人以上をもって編成することが必要

過疎地域・離島の救急隊の編成に新たな選択肢を設けることで、救急業務の空白地域を解消し、発生を防止



評価

- 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と。
- 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。（参考：法令による義務付け・枠付けの見直し）

※ 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る。（例：町村は選挙管理委員会等の組織が簡素化、福祉事務所の設置の法令上の義務付けがないなど）

具体策

- 「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。