

1 水平補完とは(地方自治法による共同処理等)

地方自治法においては、市町村相互又は市町村と県による共同処理等の制度として、次のとおり規定されており、本県でも、これらの制度が活用されている。(別紙1)

- (1) 複数の市町村が事務を共同で管理・執行すること。
【協議会(法第252条の2)、一部事務組合・広域連合(法第284条)】
- (2) 市町村が設置しなければならない行政委員会(教育委員会、農業委員会等)、委員(監査委員等)及び附属機関(審議会・審査会等)などを共同で設置すること。
【機関等の共同設置(法第252条の7)】
- (3) 市町村が他の市町村へ事務を委託すること。
【事務の委託(法第252条の14)】

県が市町村の事務処理を支援するのは、「垂直補完」であること。

2 水平補完が求められる背景

- (1) 市町村の現状
現行合併特例法による市町村合併の動きは、収束しつつあるものの、総合行政の主体として、必ずしも十分な行財政基盤や行政体制を有するまでに至っていないこと。

健全な財政運営が困難になってきており、住民生活や中長期的な行政課題などに関する施策の選択の余地が狭まってきていること。

本県の急速な人口減少に伴い、市町村の職員体制の更なる縮小が見込まれること。
- (2) 国の検討の動向等
地方分権改革推進委員会による第1次勧告において、県から市町村への権限移譲が勧告されており、その場合、市町村は、執行体制の整備、専門人材の養成・確保などが必要になること。

第29次地方制度調査会の答申では、現行合併特例法は、H22年3月をもって一区切りとし、自主的に合併を選択する市町村に対しては、必要な支援措置を講ずることが適当とされたことから、現行のような財政支援措置は期待しがたいこと。(別紙2)

【参考】市町村と県の役割分担の考え方

平成12年4月から施行された地方分権一括法による地方自治法の改正により、「市町村優先の原則」、「補完性の原理・近接性の原理」が明確化。

市町村は、県・国が担う事務以外の事務を総合的に担う。

県は、「広域事務」、「連絡調整事務」、「補完事務」を担う。

国は、「国家としての存立にかかわる事務」、「全国的に統一して定める必要がある事務」、「全国規模の事業に関する事務」を担う。

市町村優先の原則

行政は、住民に近い市町村が第一義的に処理し、市町村ができないものは県が、県ができないものは国が行うという原則。

補完性の原理

「公的責務の分担に関して、個人、家族、地域で解決できないことは、まず住民に身近な市町村が担い、市町村が担うことができないか又は明らかに非効率となることは県が補完し、さらに広域自治体ができないか又は明らかに非効率なことは国が補完する」とする考え方。

近接性の原理

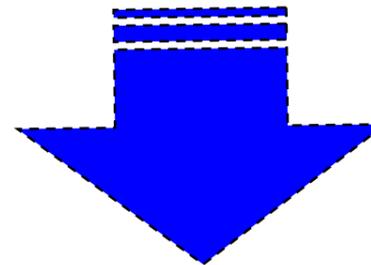
行政主体間の事務配分に関して、「住民に最も身近な行政主体に優先的に事務を配分すべき」とする考え方。

3 水平補完(共同処理)に適した事務の特性

- (1) ある程度大規模な人的・物的資源を投入する必要がある事務(消防救急など)。
- (2) スケールメリットによる経済性、効率性の向上が期待できる事務(ごみ、し尿処理など)。
- (3) 一つの団体の区域内における行政需要はあまり多くないが、地域でまとめれば一定水準の行政サービスを維持する必要がある事務(老人福祉施設など)。
- (4) 高度の技術性を有し、専門家を育成して処理する必要がある事務(介護認定審査など)。
- (5) 一つの団体の区域を超えて利用される行政サービスを提供するための事務(公共交通・農業用水管理など)。

4 検討の視点(ポイント)

- (1) 水平補完の必要性
市町村が、分権型社会に対応し、厳しい財政状況下において、将来にわたって、複雑多様化する住民ニーズに対して、総合的に行政サービスを提供していくためには、水平補完が必要ではないか。
- (2) 現状と課題
現行制度による共同処理には、どのような具体的な効果(メリット)と課題(デメリット)があるか。
- (3) 水平補完を進めるために
水平補完(共同処理)を進めていく上で、支障となっているものは何か。

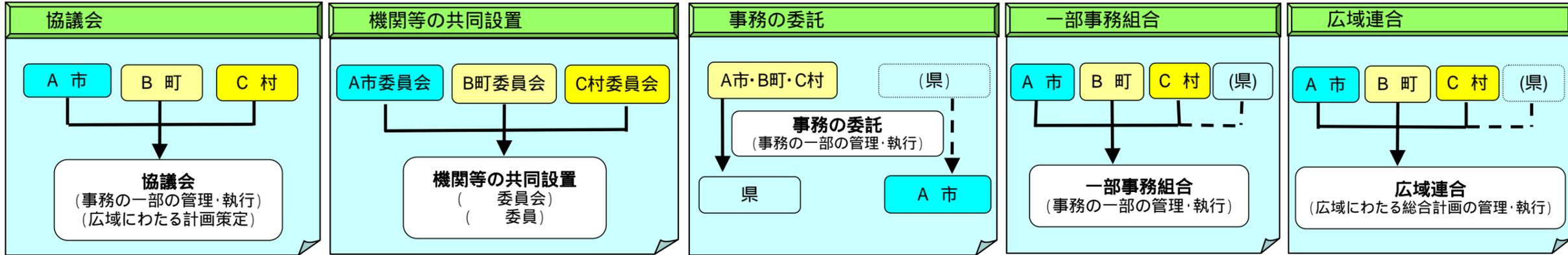


次回の検討項目(予定)

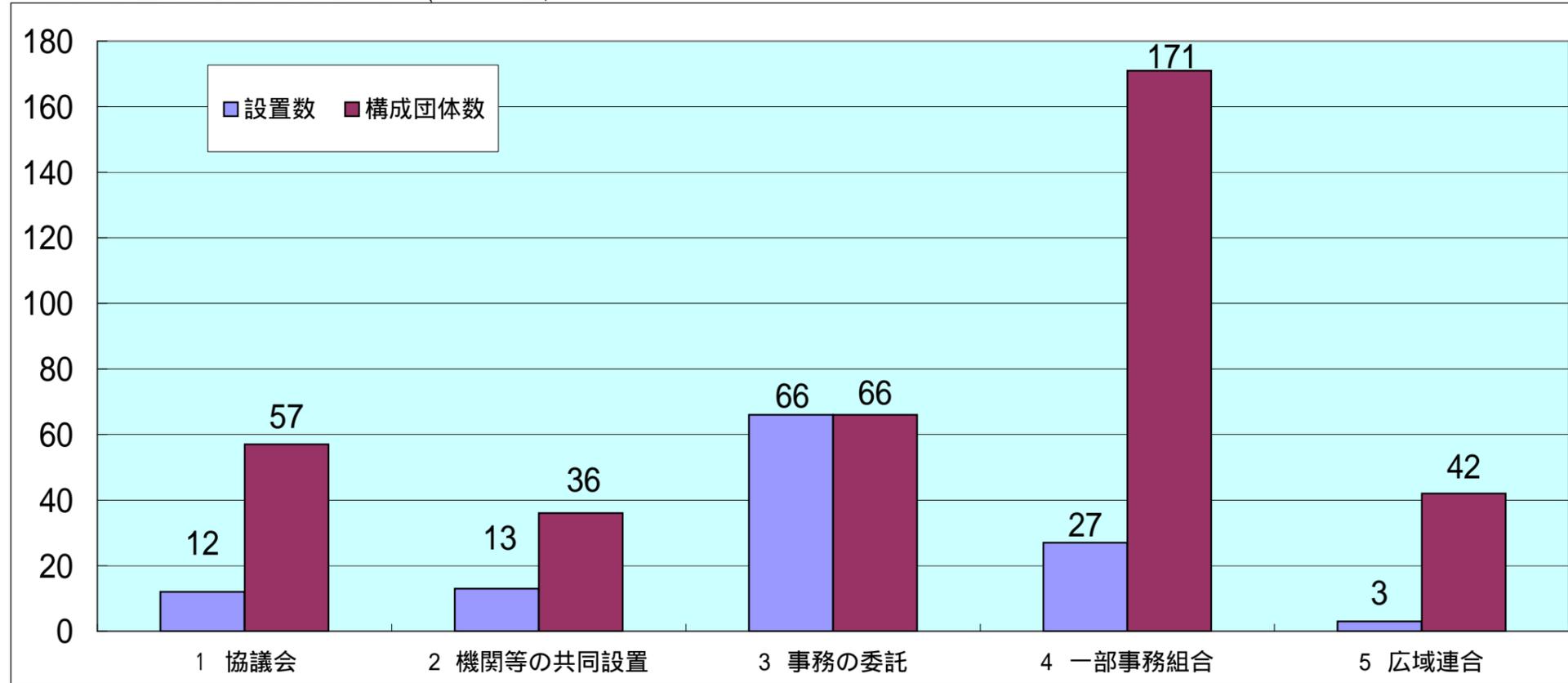
- 1 新たな水平補完が望ましい事務(分野)の検討
- 2 国(地方制度調査会)の検討状況
- 3 水平補完を進めていくための具体的な取組の検討

地方自治法による事務の共同処理等の制度

1 共同処理等のイメージ



2 本県の設置数及び構成団体数の状況(H20.7現在)



共同処理方式	設置数	構成団体数
1 協議会	12	57
2 機関等の共同設置	13	36
3 事務の委託	66	66
4 一部事務組合	27	171
5 広域連合	3	42
計	121	372

3 市町村が共同処理している事例(その1)

区分 (根拠条文)	形態	本県の設置数 (H20.7.1現在)	本県の主な事例 (H20.7.1現在)	主な目的・事業等	備考
協議会 (第252条の2)	事務の一部を共同して管理・執行すること及び広域にわたる総合的な計画を作成するため、複数の団体が共同して設置。	12	地域視聴覚教育協議会(4) 北上川上流流域下水道処理区協議会(1) 水道事業協議会(1) 拠点都市地域推進協議会(2) 広域市町村圏協議会(2) 合同老人ホーム入所判定委員会(1) 市町村職員研修協議会(1)	映像教材の研究など 下水道事業の管理・執行 水道事業計画の管理・執行 「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」に基づく、都市機能の増進、産業業務施設の再配置の促進 市町村圏の振興 老人ホームへの入所を判定する委員会の合同設置 市町村職員の研修の実施	法人格を有せず、協議会固有の財産、職員はない。財産等は、構成団体が共有・管理する。当該協議会の成果に基づいて構成団体がその行為を行うことによって始めて法的効果が生ずる。(その決定自体は拘束力なし)
機関等の共同設置 (第252条の8)	執行機関の簡素化を図るため、複数の団体が行政委員会等を共同で設置。	13	障害程度区分認定審査会(9) 介護保険認定審査会(4)	障害者自立支援法に基づく市町村審査会の共同設置 介護保険認定審査会の共同設置	単独の団体では職員の確保が困難なものなどに活用。共同設置された機関の決定が法的な効力を有する。
事務の委託 (第252条の14)	事務の一部の管理・執行を他の団体へ委託。	4 1 1	消防(2) 救急(2) 国営土地改良施設の管理使用 基幹水利施設管理事務の委託	消防・救急事務の委託 国営土地改良施設の管理使用に関する事務の委託 【他県の市町村への委託の例】 揚水機場地区基幹水利施設管理事務の委託	各団体の事務を相互に補うことができる。一定の基準により処理される事務を委託する例が多い。委託する団体が当該業務に係る執行権限を失い、受託団体は、業務に関する法令上の責任を負う。
一部事務組合 (第284条)	事務の一部を共同処理するため、複数の団体が共同して設置。 ・特別地方公共団体である。 ・管理者が置かれる。 ・組合議会が設置される。 ・独自の予算を編成・執行する。 ・監査委員による監査を受ける。	26	地域開発計画(5) 第1次産業(林業等)(2) 第3次産業(観光等)(2) 厚生福祉(福祉・医療施設、介護保険等)(12) 環境衛生(上下水道、ごみ処理、火葬場等)(27) 防災(消防・救急等)(15) その他(職員福利、共有財産管理等)(11)	広域行政圏・ふるさと市町村計画事業の実施 林道・林野事業の実施 観光施設の設置 診療所の設置・運営 結核予防の実施 児童福祉施設の設置・運営 老人福祉施設の設置・運営 介護保険の実施 後期高齢者医療の実施 上水道の設置・運営 下水道の設置・運営 ごみ処理の実施 し尿処理の実施 火葬場の設置・運営 消防の実施 救急の実施 消防災害補償 職員研修の実施 退職手当の運用 公務災害の運用 交通災害共済の実施 会館・財産等の維持管理	廃棄物処理場など、多額の費用を要する施設の運営や消防・救急など、24時間体制で人員、施設、資機材を要する事務について、設置される例が多い。構成団体の負担金を予算化し、運営される。県と市町村で構成することができる。

市町村が共同処理している事例(その2)

区分 (根拠条文)	形態	本県の設置数 (H20.7.1現在)	本県の主な事例 (H20.7.1現在)	主な目的・事業等	備考
広域連合 (第284条)	<p>広域にわたる総合的な計画を作成し、その事務の管理・執行、連絡調整を図り、処理するため、複数の団体が共同して設置。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特別地方公共団体である。 ・広域連合の長が置かれる。 ・議会が設置される。 ・独自の予算を編成・執行する。 ・監査委員による監査を受ける。 	3	地域開発計画(2) 厚生福祉(介護保険、後期高齢者医療)(3) 環境衛生(ごみ処理、火葬場等)(2) 防災(消防・救急等)(1) その他(職員福利等)(3)	広域行政圏・ふるさと市町村計画事業の実施 介護保険の実施 後期高齢者医療の実施 ごみ処理の実施 し尿処理の実施 火葬場の設置・運営 消防の実施 救急の実施 職員研修の実施	「事務の共同処理方式」にとどまらず、広域計画を通じた共通化又は一体化した処理機能を持つ。 県と市町村で構成することができる。 構成団体を經由することなく、国・県から直接、権限移譲を受けることができる。

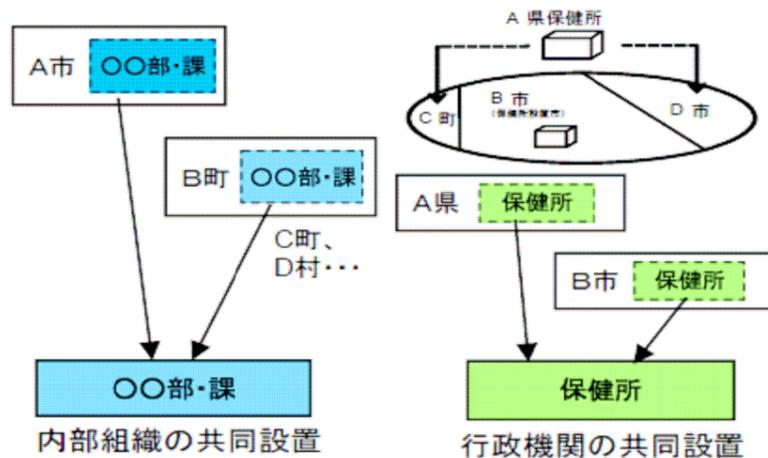
4 市町村と県が共同処理している事例

区分 (根拠条文)	形態	本県の設置数 (H20.7.1現在)	本県の主な事例 (H20.7.1現在)	主な目的・事業等	備考
協議会 (第252条の2)	(略)	-	-	-	他県では、水道事業などの例あり。
機関等の共同設置 (第252条の8)	(略)	-	-	-	他県では、公害健康被害認定審査会の例あり。
事務の委託 (第252条の14)	(略)	1 59	県 市町村(1) 市町村 県(59)	生活保護事務の委託 公平委員会事務の委託	
一部事務組合 (第284条)	(略)	1	競馬事業	岩手競馬事務	
広域連合 (第284条)	(略)	-	-	-	他県では、職員研修、休日及び夜間一次救急などの例あり。

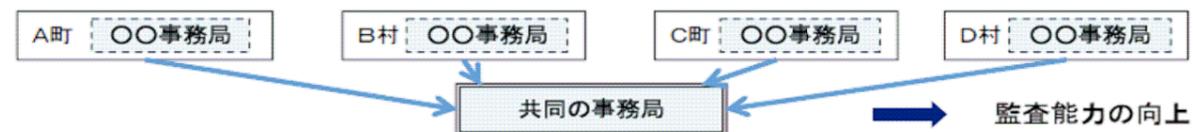
【参考】第29次地方制度調査会における制度改正の答申

行政組織・行政機関等の共同設置
 機関等の共同設置については、効率的な行政運営や小規模市町村の事務の補完を可能とするため、内部組織、事務局及び行政機関についても共同設置が進められるよう、制度改正を含めた検討が必要。

<イメージ> ※ 都道府県の保健所の管轄区域が、以下のように飛び地となっている場合



監査委員事務局の共同設置
 監査委員事務局の共同設置を可能とする制度改正が必要。



第29次地方制度調査会答申（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

(1) 今後の基礎自治体像

第27次地方制度調査会答申においては、「今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある」とされている。

近年、市町村への権限移譲が進展し、また、法令により市町村に新たな事務が位置付けられるなど、市町村の役割が一層重要なものとなっていることを踏まえれば、上記の答申で示された基礎自治体の姿は、今後も妥当するものと考えられる。

平成11年以来推進されてきた市町村合併により、多くの合併市町村において行財政基盤が強化されており、我が国の市町村は、全体として見た場合には、このような基礎自治体の姿に近づいたものと考えられる。

一方で、それぞれの市町村について個別に見た場合には、市町村合併の進捗状況によって人口規模に大きな差が生じるなど、市町村の状況は多様なものとなっており、基礎自治体に求められる十分な組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤を有していない市町村も見られるところである。

(2) 今後における市町村合併の支援のあり方

昭和40年に制定された旧合併特例法は、平成11年に財政支援措置が強化されるなどの改正が行われ、市町村合併の推進に大きく舵が切られた。その後、第27次地方制度調査会の答申を踏まえて制定された現行合併特例法においては都道府県の役割が強化される等の措置が講じられ、市町村合併が推進されてきた。

これまでの市町村合併の進捗状況やその評価・検証については、先に述べたとおりである。今後の人口減少・少子高齢化の進行や厳しい財政状況を踏まえ、基礎自治体としての重要な役割や市町村が抱える課題に対応するためには、今後とも、市町村の行財政基盤を強化していく必要がある。

しかしながら、平成11年以来、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進運動も10年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。

したがって、平成11年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りすることが適当であると考えられる。

その上で、平成22年4月以降は、自主的に合併を選択する市町村に対して必要な支援措置を講ずることが適当である。

なお、旧合併特例法及び現行合併特例法の下で合併を実現した合併市町村については、その一体的な振興や周辺地域への対応を適切に行えるよう、国及び都道府県は、引き続き、これらの合併市町村に対する積極的な支援を行っていくべきである。

(3) 事務処理方策に関する基本的な考え方

現在、市町村が置かれている状況や課題は多様であり、今後の市町村における事務処理のあり方を考えるに当たっては、このような市町村の多様性を前提にして、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要がある。

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。

なお、これらの地方自治制度上の仕組みに加え、中心市と周辺市町村が締結する協定に基づく市町村間の新たな連携の取組としての定住自立圏構想をはじめとする地域活性化施策を積極的に活用することで、それぞれの市町村が基礎自治体としての役割を適切に果たすことが求められる。

3 今後の対応方策

(1) 市町村合併に関する方策

市町村合併は、行財政基盤の強化の手法の一つとして、今後もなお有効であると考えられ、現行合併特例法期限後においても、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象とした合併に係る特例法が必要である。

この法律においては、具体的には、合併の障害を除去するための措置や住民の意見を反映させるための措置（合併特例区、合併に係る地域自治区等）等を定めることが適当である。

(2) 広域連携の積極的な活用を促すための方策

市町村間又は市町村と都道府県との間で広域に連携することにより、事務をより適切かつ効率的に処理するため、従来から、地方自治法においては、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託など、多様な事務の共同処理の仕組みが設けられている。このような事務の共同処理の仕組みが一層活用されるよう、地方公共団体のニーズを踏まえた制度の見直しを行う必要がある。

すなわち、事務の委託については、基本的には事務権限が委託団体から受託団体に移動する仕組みとなっているため、事務を委託しようとする団体が制度の活用に躊躇するとの指摘もある。このため、委託団体が事務処理の状況を把握し、受託団体に対して意見を提出しやすくなるよう、制度改正を含めた検討を行うことが適当である。

また、機関等の共同設置については、現行の機関及び職員の共同設置に加え、効率的な行政運営や小規模市町村の事務の補完を可能とするため、内部組織、事務局及び行政機関についても共同設置が進められるよう、制度改正を含めた検討を行うことが妥当である。

(3) 小規模市町村における事務執行の確保のための方策

小規模市町村においても、人口減少・少子高齢化の進行、人口の流出等による家族や地域の相互扶助機能の衰退が見られる中で、住民が期待する行政の役割は大きくなっている。

市町村に求められる行政サービスを提供するためには、一定の行財政基盤を有している必要があるが、小規模市町村においては、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではなく、特に福祉・保健分野などにおける専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務処理体制の整備が課題となっているとの指摘もある。

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。