

平成28年度

政策形成実践研究報告書

人口減少社会における都道府県と市町村

……移譲と補完による自治体運営の新たな可能性……



公益財団法人 神奈川県市町村振興協会市町村研修センター

はじめに

地域主権が進展する中、各自治体ではさまざまな行政課題を抱え、自主的、自立的な取り組みが求められております。

そこで、これらの課題について自治体が共同して調査を行い、職員の問題解決、政策形成能力の向上を図るとともに、県内自治体の施策研究の向上に資することを目的に政策形成実践研究を実施しています。

平成 28 年度は、「人口減少社会における都道府県と市町村」をテーマとし、昨年度に引き続き人口減少問題を取り上げ、今年度は特に地方自治体の役割分担に視点を当て、人口減少を要因とするさまざまな課題に対応するための施策案について調査・研究を進めてまいりました。

当研究は、神奈川県内の自治体から推薦を受けた研究員が月に 1 回から 2 回の割合で集まり、半年を超える期間、研究を重ね、ここに研究成果を報告するものです。今回の研究成果が県内外の自治体の施策の参考になれば幸いです。

最後になりましたが、本研究のアドバイザーをお引き受けいただいた相模女子大学人間社会学部の松下啓一教授ならびに神奈川県内外の自治体などの各関係機関の皆様に、多大なご協力とご指導を賜りましたことを厚くお礼申し上げます。

平成 29 年 2 月

公益財団法人神奈川県市町村振興協会
理事長 内 野 優

目 次

第1章	本研究の背景と目的	1
1	本研究の背景	1
2	本研究の目的	3
3	本研究の方法・構成	3
第2章	人口減少社会の現状と影響	5
1	全国の人口減少とその要因	5
2	神奈川県および県西地域の人口推移とその要因	7
3	人口減少社会への対応	10
第3章	「平成の合併」のその後 ―現在の市町村が抱える課題―	11
1	日本における市町村合併	11
2	神奈川県における平成の合併	14
3	平成の合併の評価と課題	19
4	西尾私案を再考する	20
第4章	都道府県と市町村の役割を考える	26
1	都道府県と市町村の在り方	26
2	広域連携による事務の共同処理	40
3	都道府県と市町村のもう一つの在り方	42
第5章	市町村事務の補完に関する先進事例研究 ―「奈良モデル」を考える―	43
1	奈良県の概要と奈良モデルの誕生	43
2	奈良モデルの内容	49
3	奈良モデルから学ぶこと	65

第6章 かながわシナジーモデル —移譲と補完の共同方式の提案—	67
1 移譲権限の重点化と集約化	67
2 補完対象となり得る事務・事業	77
3 かながわシナジーモデルの確立に向けた提案	79
あしがき	83
研究員名簿	85

第1章 本研究の背景と目的

1 本研究の背景

「ついに、日本の総人口は減少に転じた。」

2015年、5年ごとの国勢調査において、日本の総人口は1億2,709万人となり、1920年の調査開始以来、初めて減少した。

総人口に占める15歳未満人口の割合が12.6%で過去最低、65歳以上の割合が26.6%と過去最高になるとともに、総人口の28.4%を東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県（以下「東京圏」という。）で占めるなど、少子高齢化と東京圏への人口集中が一段と鮮明になっている。

都道府県別で人口が増加したのは、上記の東京圏に加え、愛知県、滋賀県、福岡県、沖縄県の計8都県のみであり、前回調査では増加だった大阪府を含む39道府県で減少している。

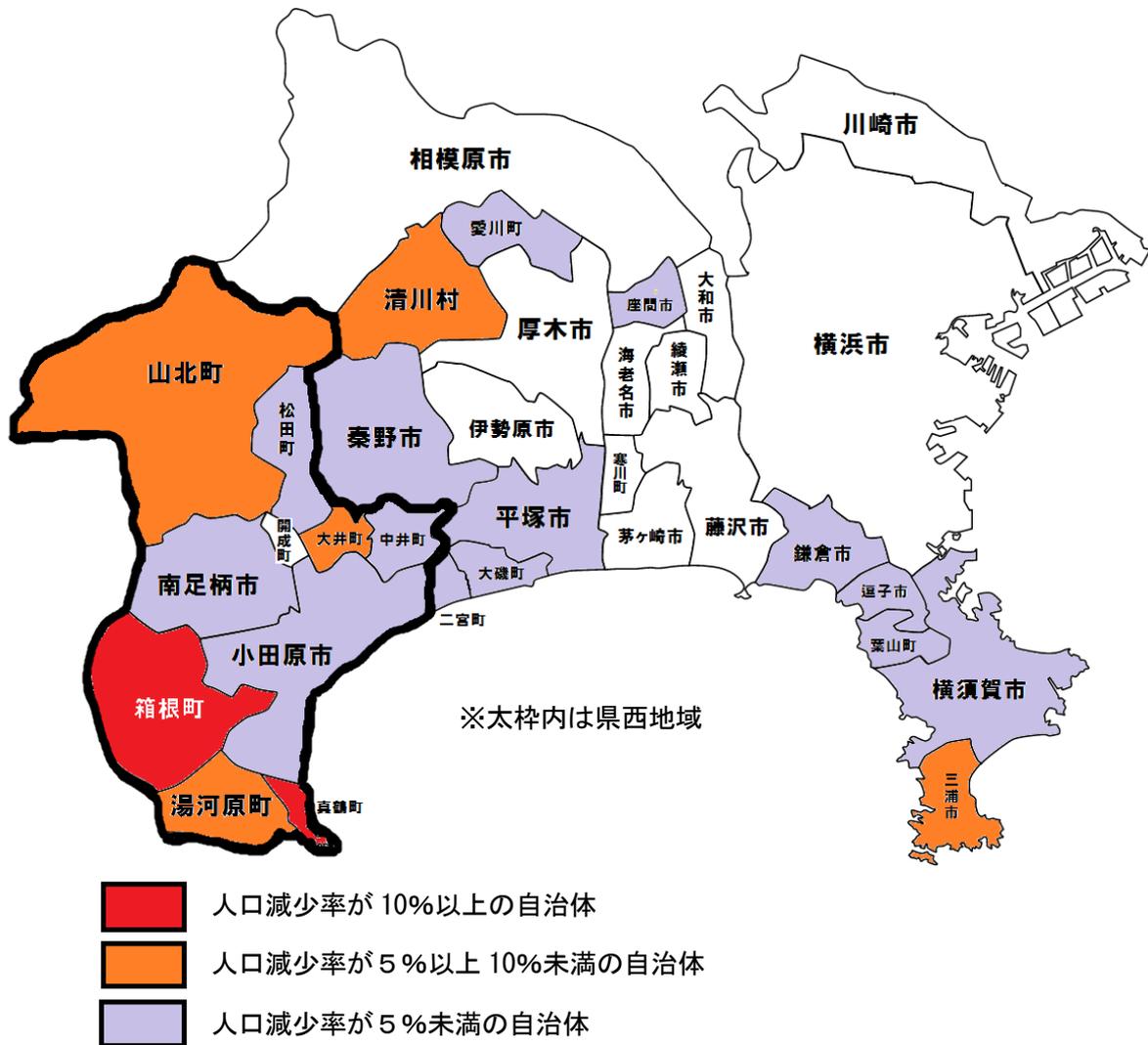
東京一極集中の恩恵を受けて、神奈川県の人口は増加となったものの、前回調査時に2.9%だった人口増加率は、今回調査では0.9%に落ち込み、神奈川県が人口減少に転じるのも近い将来だと予測される。

県内市町村に目を向けると、既に人口減少が始まっている自治体もある。箱根町および真鶴町は10%以上の人口減少率となるなど、とりわけ図表1-1に掲げる県西地域の状況は深刻である（図表1-2）。

図表1-1 「県西地域」の自治体一覧

自治体名	小田原市、南足柄市、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町
------	--

図表 1 - 2 神奈川県内市町村の人口減少の状況¹



押し寄せる人口減少の波は、市町村に何をもたらすだろうか。その影響は多岐にわたる。例えば、医療、福祉、小売などの生活関連サービスにおいては、一定の人口規模を割り込めば、地域からサービス産業の撤退が進み、生活に必要な商品やサービスの入手が困難になるなど、日々の生活が不便になるおそれがある。

これだけではない。人口減少とそれに伴う経済・産業活動の縮小により自治体の税収が減少する一方で、社会保障費の増加や高度経済成長期に建設された公共施設、道路、橋、上下水道といったインフラの老朽化問題への対応が必要となる

¹ 『白地図専門店ホームページ』を参考に作成
<http://www.freemap.jp/> (2016年12月16日閲覧)

など、地方財政はますます厳しさを増していくと考えられる。

住民の地域活動が縮小することによって、住民同士の交流の機会が減少し、地域のにぎわいや地域への愛着が失われていくなど、地域コミュニティの機能低下なども考えられる。また、空き家・空き店舗、耕作放棄地の増加とともに、倒壊や火災発生といった防災上の問題、地域の景観の悪化といった環境上の問題が発生し、地域の魅力低下にもつながってしまう²。

今後、自治体が果たすべき役割はますます大きくなる一方であり、人口減少社会に対し各自治体では、その影響を最小限にとどめるべく、限られた財源と人材の中で持続可能な行政運営の実現を求められている。

2 本研究の目的

昨年度の本研究では、不可避の状況である人口減少社会に順応するための施策を検討し、それらがより効果を発揮するための方向性として、「自治体間の連携」に着目して研究を行った³。今年度はそれをさらに掘り下げ、神奈川県内でも特に人口減少が深刻な局面を迎えている県西地域に焦点を当てた上で、都道府県と市町村の関係性に着目し、人口減少社会の中で基礎自治体が持続的な行政運営をしていくための方策について提案することを目的とする。

3 本研究の方法・構成

本研究は、国などの統計からデータの収集・分析を行ったほか、特に平成の合併時期の各種文献などから、人口減少社会においてあるべき都道府県と市町村の関係性を探った。続いて、本研究における提案の方向性を定めた上で、奈良県および同県内市町村などへの先進事例視察、神奈川県へのヒアリングなどを実施し、その結果、最終的な提案を取りまとめた。研究会は、神奈川県内の自治体職員5人によって、アドバイザーの助言を受けながら、月1回から2回程度の頻度で開催し行われた。

以下、第2章では人口減少社会の現状と影響の分析を行った。第3章では平成

² 『国土交通省ホームページ/平成26年度国土交通白書/第1章第2節「人口減少が地方のまち・生活に与える影響』を参考に作成

<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/hakusho/h27/pdf/np101200.pdf> (2016年12月16日閲覧)

³ 公益財団法人神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター編『平成27年度政策形成実践研究報告書』

の合併に関する考察から都道府県による市町村事務の補完の可能性を見だし、第4章では権限移譲の進捗状況など都道府県と市町村の役割分担を検証した上で、小規模自治体に対する都道府県による事務の補完の必要性を検討した。また、第5章では先進的に都道府県が市町村事務を補完する事例として、「奈良モデル」に関する視察を行い、その取り組みを分析した。最後に、第6章では神奈川県の実地調査など自治体構成などの特性を踏まえた上で、県による事務の補完や県との共同化により、人口減少社会の中で基礎自治体が持続的な行政運営をしていくための方策を提案した。

第2章 人口減少社会の現状と影響

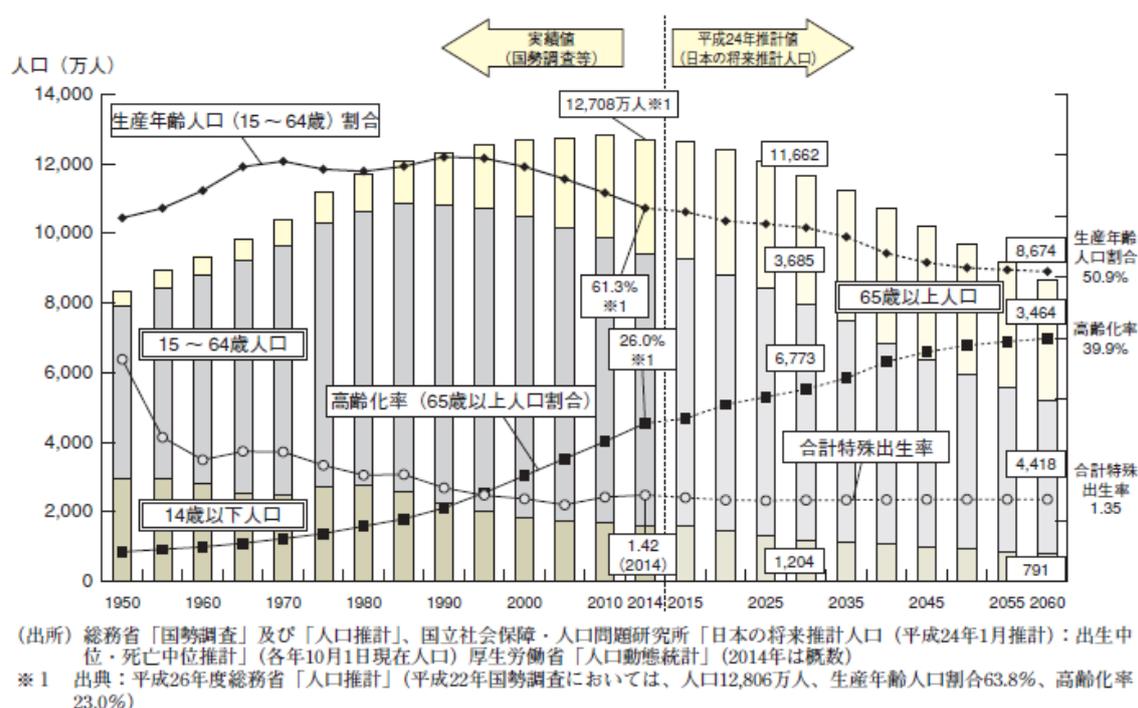
第2章では、人口動態・人口推計などから、全国、神奈川県および県西地域の人口推移の全体像をつかむとともに、人口減少社会・少子高齢社会の影響を分析する。

1 全国の人口減少とその要因

(1) 全国の人口推移

まず、日本全体での人口減少の傾向を確認したい。長期的な人口推移は、図表2-1のように示される。

図表2-1 日本の人口推移と将来推計



出典：厚生労働省『平成28年版 厚生労働白書』

1950年に8,411万人だった日本の人口は増加を続け、1970年には1億人を超えた。2005年に初めて減少を記録し、その後2年間の人口横ばい期間を経て、2008

年を境として本格的に減少を始め⁴、直近の 2010 年から 2015 年の 5 年間では 100 万人ほどが減少している⁵。

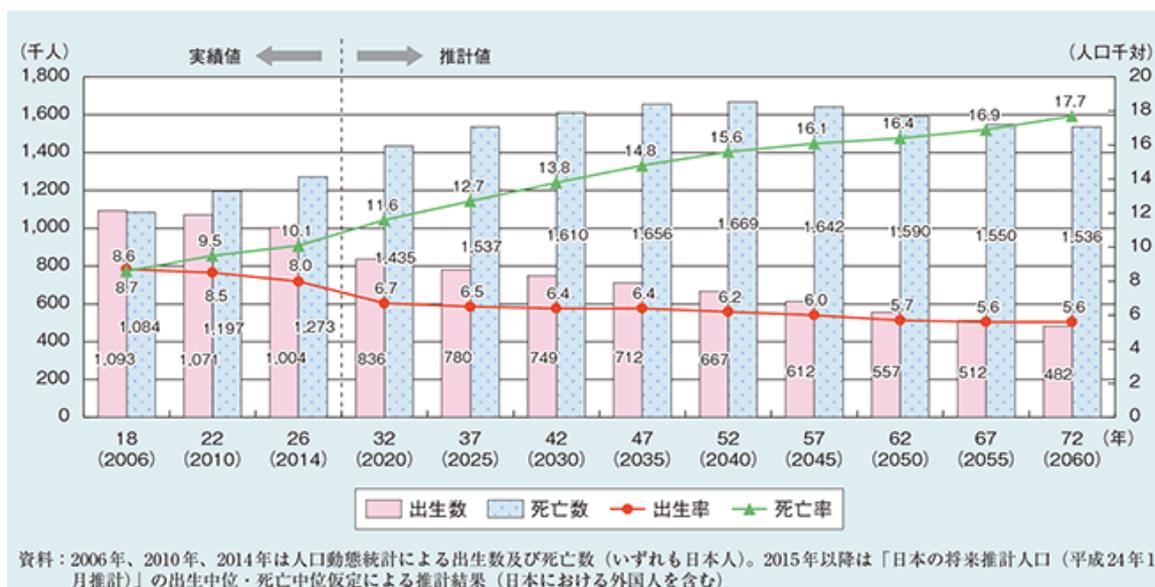
国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」という。）の推計では、減少は一時的なものではなく今後も継続し、2050 年頃には 1 億人を割り込む見通しとなっている。

（２）人口減少の要因

人口の増減は、人の移動である社会増減を考えなければ、出生数と死亡数の差である自然増減で決まるので、死亡者数が出生数を上回った状態が続いていることが人口減少の要因と言える。

日本の出生数および死亡数の将来推計は、図表 2-2 のように示される。

図表 2-2 出生数および死亡数の将来推計



出典：内閣府『平成 28 年版高齢社会白書』

⁴ 『総務省統計局ホームページ/統計 Today No. 9』参照。なお、2008 年は 7 万 9000 人の減となっている。
<http://www.stat.go.jp/info/today/009.htm> (2016 年 12 月 16 日閲覧)

⁵ 『総務省統計局ホームページ/人口推計の結果の概要』参照
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.htm#series> (2016 年 12 月 16 日閲覧)

2006年に出生数と死亡数がほぼ同数だったものが、2014年を見てみると出生数は100万人、死亡数は127万人になり、その差27万人が人口減となっている。今後ますます出生数は減り、死亡数が増えていく。いわゆる団塊の世代⁶が平均寿命を迎える2040年で見ると出生数は67万人、死亡数は167万人になり、その差100万人の人口減を迎える。以降2060年を超えてもおおよそ年間100万人程度の人口減少が続くことが予測されている。

また、少子化の原因は、出生数の減少とともに、子どもを産む年代の女性人口の激減にもあることを付け加えておく。社人研の中位推計によると、子どもを生む確率の高い25歳から39歳の女性の数が、2010年から2060年の50年間で、現在の半分以下まで低下すると予測されている⁷。

2 神奈川県および県西地域の人口推移とその要因

(1) 神奈川県および県西地域の人口推移

日本全体では人口減少が始まっているが、神奈川県の人口は全国で2番目に多く913万人で、今なお増加し続けている。

近年の神奈川県および県西地域の人口推移は、図表2-3のように示される。

⁶ 第二次世界大戦後間もない、1947年から1949年頃の第一次ベビーブーム期に生まれた世代を指す。

⁷ 『国立社会保障・人口問題研究所ホームページ/日本の将来推計人口（平成24年1月推計）/表1-9A 男女年齢5歳階級別人口（出生中位、死亡中位）推計値』参照
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/s-kekka/1-9A.xls>（2016年12月16日閲覧）

図表 2-3 年次別人口増減（神奈川県と県西地域）⁸

自治体名	年次 1～12月 (平成)	人口 翌年次 1月1日	年間 人口増減	自然増減	社会増減
			人	人	人
神奈川県	2010(22)	9,051,028	42,896	11,519	31,377
	2011(23)	9,060,257	9,229	5,970	3,259
	2012(24)	9,072,533	12,276	4,625	7,651
	2013(25)	9,083,839	11,306	2,111	9,195
	2014(26)	9,100,346	16,507	-285	16,792
	2015(27)	9,129,146	28,800	-1,492	30,292
県西地域	2010(22)	358,824	-104	-856	752
	2011(23)	356,642	-2,182	-1,034	-1,148
	2012(24)	354,891	-1,751	-1,162	-589
	2013(25)	352,836	-2,055	-1,560	-495
	2014(26)	350,763	-2,073	-1,539	-534
	2015(27)	346,819	-3,944	-1,629	-2,315

神奈川県は、2014年から自然減になったが、それを他地域からの転入による社会増が補うことで、全体として人口は増えている。これは、神奈川県が全国的な人口移動の中で転入先になっているからで、近い将来、全国的な人口減少を受けて、神奈川県も人口減少していくことが想定される。一方、県西地域を見てみると、全国と同様に自然減と社会減がともに始まっていて、既に人口が減り続けている。

神奈川県および県西地域での人口増減を考えた場合、出生数と死亡数の差である自然増減だけでなく、地域間の転入と転出の差である社会増減も影響していることが分かる。

(2) 県西地域内自治体の人口推移

県西地域全体の人口は35万人、高齢化率は28.8%と県平均23.4%を大きく上回っている。一方、人口密度は545人/k㎡と県平均3,777人/k㎡を大きく下回っ

⁸ 『神奈川県ホームページ/神奈川県人口統計調査報告統計表/第2表「年次別人口増減（昭和35年から平成27年）」、第6表「市区町村別人口増減及び増減率」、参考1「人口と世帯（平成28年1月1日現在）」ほか』を参考に作成

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/823059.xlsx> (2016年12月16日閲覧)

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/823046.xlsx> (2016年12月16日閲覧)

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/823050.xlsx> (2016年12月16日閲覧)

ているのが特徴と言える⁹。

次に、県西地域の各自治体における人口推移は、図表2-4のように示される。

図表2-4 年次別人口増減（県西地域詳細）¹⁰

自治体名	年次 1～12月 (平成)	人口 翌年次 1月1日	年間	自然増減	社会増減
			人口増減		
			人	人	人
小田原市	2013(25)	195,958	-734	-663	-71
	2014(26)	194,818	-1,140	-711	-429
	2015(27)	194,032	-786	-745	-41
南足柄市	2013(25)	43,566	-251	-148	-103
	2014(26)	43,364	-202	-129	-73
	2015(27)	43,274	-90	-145	55
中井町	2013(25)	9,797	26	-60	86
	2014(26)	9,746	-51	-47	-4
	2015(27)	9,639	-107	-74	-33
大井町	2013(25)	17,356	-134	-52	-82
	2014(26)	17,298	-58	-52	-6
	2015(27)	17,038	-260	-46	-214
松田町	2013(25)	11,402	-168	-73	-95
	2014(26)	11,286	-116	-78	-38
	2015(27)	11,146	-140	-56	-84
山北町	2013(25)	11,075	-199	-100	-99
	2014(26)	10,992	-83	-76	-7
	2015(27)	10,656	-336	-106	-230
開成町	2013(25)	16,748	56	19	37
	2014(26)	16,910	162	17	145
	2015(27)	17,085	175	20	155
箱根町 ※	2013(25)	13,219	-180	-100	-80
	2014(26)	13,075	-144	-119	-25
	2015(27)	11,663	-1,412	-98	-1,314
真鶴町	2013(25)	7,679	-151	-84	-67
	2014(26)	7,559	-120	-77	-43
	2015(27)	7,316	-243	-96	-147
湯河原町	2013(25)	26,036	-320	-299	-21
	2014(26)	25,715	-321	-267	-54
	2015(27)	24,970	-745	-283	-462

神奈川県全体としては人口減少になるのは、まだ先だが、県西地域に焦点を当てると、開成町を除き、どの自治体も、既に人口減少が進んでいることが分かる。県西地域は、神奈川県全体として見られる動きとは異なり、自然減に加えて社会

⁹ 『神奈川県ホームページ/県西地域の概況/2人口』を参照

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/831712.pdf> (2016年12月16日閲覧)

¹⁰ 『神奈川県ホームページ/神奈川県人口統計調査報告統計表/第2表「年次別人口増減(昭和35年から平成27年)」、第6表「市区町村別人口増減及び増減率」、参考1「人口と世帯(平成28年1月1日現在)」ほか』を参考に作成

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/823059.xlsx> (2016年12月16日閲覧)

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/823046.xlsx> (2016年12月16日閲覧)

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/823050.xlsx> (2016年12月16日閲覧)

※箱根町の2015年の大幅な社会減は、大涌谷周辺の火山活動活発化による観光業従事者の一時的な転出と推測される。

減となっている。つまり、ほかの都道府県からの転入先になっておらず、県西地域からの人口流出があることを意味している。

3 人口減少社会への対応

日本全体における人口減少が進む中で、神奈川県はまだ人口が増加している。しかし、県内でも、県西地域に目を向けると既に人口減少が始まっていて、全国と同じ傾向になっていることが分かる。

人口減少は、地域内の政治・経済・社会・文化に大きな影響を与える。今後加速していく人口減少の結果、地域経済が縮小し、都市機能が低下する可能性がある。住民に身近な事務を自己完結的に求められている基礎自治体から見れば、税収減により現在提供しているサービスの維持ができない、高齢化により医療や介護などの社会保障費が増加して財政を圧迫するなどのことが予測される。

つまり、神奈川県の中西地域に見られる人口減少と高齢化の進行は、持続可能な行政運営をしていくための基礎自治体の在り方に対し、待ったなしの状況を突きつけていると言える。

基礎自治体内の集落に目を向けてみると、それぞれに歴史と伝統があり、その土地の暮らしに適した技や知恵が蓄積されている。それは文化の源とも言うべきものであり、それら集落の消滅は日本の文化全体を貧しくしてしまうことも忘れないでおきたい。基礎自治体は、身体に例えれば、末端に血が通わない状態は放置してはいけないということである。

こうしたことを踏まえて、県西地域をターゲットに、将来に向けた対応策を考えていきたい。

第3章 「平成の合併」のその後 ―現在の市町村が抱える課題―

第3章では、人口減少社会に突入し、少子高齢化の進展も著しい中、地方分権の推進、広域的な行政需要の増大に対処するために推進された平成の合併について取り上げる。また、平成の合併のさなかに提出された「西尾私案」について再検証し、今、小規模自治体が抱える課題解消のヒントを探る。

1 日本における市町村合併

(1) 明治・昭和の市町村合併の特色

日本の市町村数は、1888年（明治21年）に7万を超える町村があったが、明治、昭和、平成の3度の大合併により市町村数は、2010年（平成22年）3月31日時点で1,727に減少、2016年（平成28年）10月10日時点では1,718となっている¹¹。

明治の大合併とは、近代的地方自治制度である市制町村制の施行に伴い、戸数約300～500戸を標準規模として全国的に行われた町村合併のことである。これは、行政上の目的（教育、徴税、土木、救済、戸籍の事務処理）に合った規模と、江戸時代から引き継がれた自然集落であった町村の規模の隔たりをなくすために実施された。結果として、町村数は約5分の1となり、1889年（明治22年）には1万5,859の市町村数となった¹²。

昭和の大合併では、人口規模8,000人を標準として町村の合併が推進された。8,000人という数字は、新制中学校の設置管理をしていくために必要と考えられた人口数である。戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務が市町村の事務とされた。行政事務を効率的に行うために規模の適正化が必要だったのである。そのため、1953年（昭和28年）の町村合併促進法¹³と、これに続く1956年（昭和31年）の新市町村建設促進法により、町村数を約3分の1に減少することを目途とする町村合併促進基本計画¹⁴の達成を図った。これにより、1953年（昭和28年）から1961年

¹¹ 『総務省ホームページ/広域行政・市町村合併』参照

<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>（2016年12月16日閲覧）

¹² 『総務省ホームページ/市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴』参照

<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>（2016年12月16日閲覧）

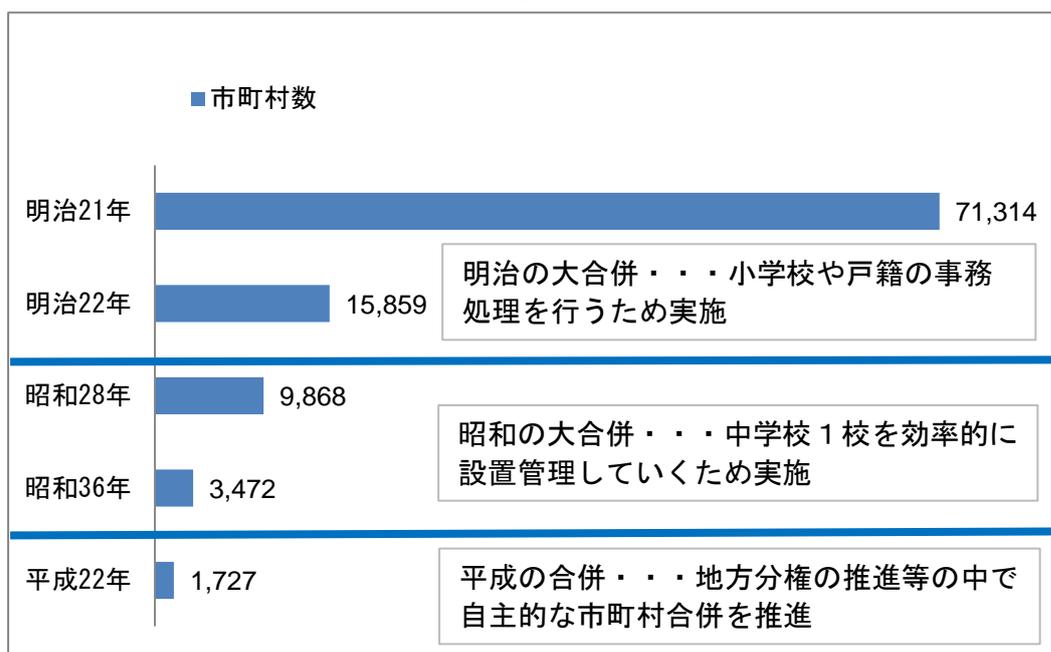
¹³ 町村合併促進法第3条 「町村はおおむね、8,000人以上の住民を有するのを標準」

¹⁴ 1953年（昭和28年）10月30日 閣議決定

(昭和 36 年) までに、市町村数はほぼ 3 分の 1 になり、1961 年 (昭和 36 年) には 3,472 となった。

そして、平成の合併により、2010 年 (平成 22 年) 3 月、市町村数は 1,727 となった (図表 3-1)。

図表 3-1 合併による市町村数の変遷¹⁵



(2) 平成の合併の意義

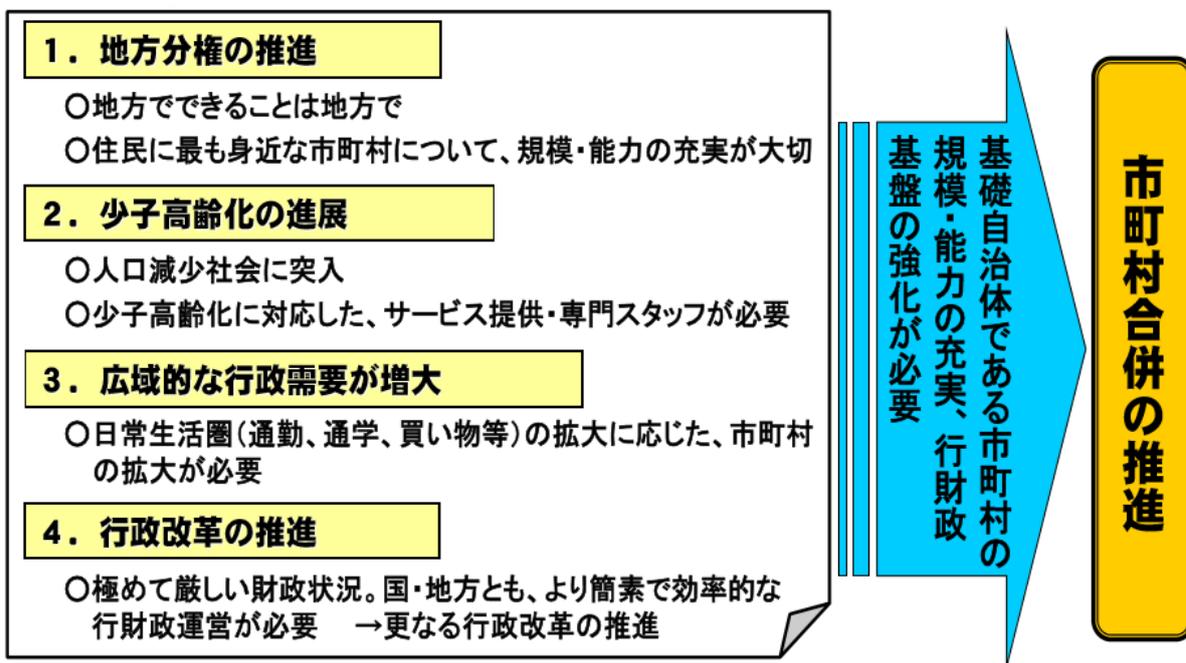
明治・昭和の大合併は、市町村が担う新たな事務の増加に伴い実施された合併であったが、平成の合併は新たな事務の増加を目的とする合併ではない。地方分権の推進などの中で、与党の市町村合併後の自治体数を 1,000 を目標とする¹⁶という方針を踏まえ、自主的な市町村合併を推進してきたものである。

総務省が『平成の合併』について』の公表として 2010 年 3 月 5 日に取りまとめた報道資料では、市町村合併の背景とポイントとして 4 点があげられている。地方分権の推進、少子高齢化の進展、広域的な行政需要の増大、行政改革の推進である (図表 3-2)。

¹⁵ 『総務省ホームページ/市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴』を参考に作成
<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html> (2016 年 12 月 16 日閲覧)

¹⁶ 『総務省ホームページ/『平成の合併』について』参照
http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf (2016 年 12 月 16 日閲覧)

図表 3-2 平成の合併の背景とポイント

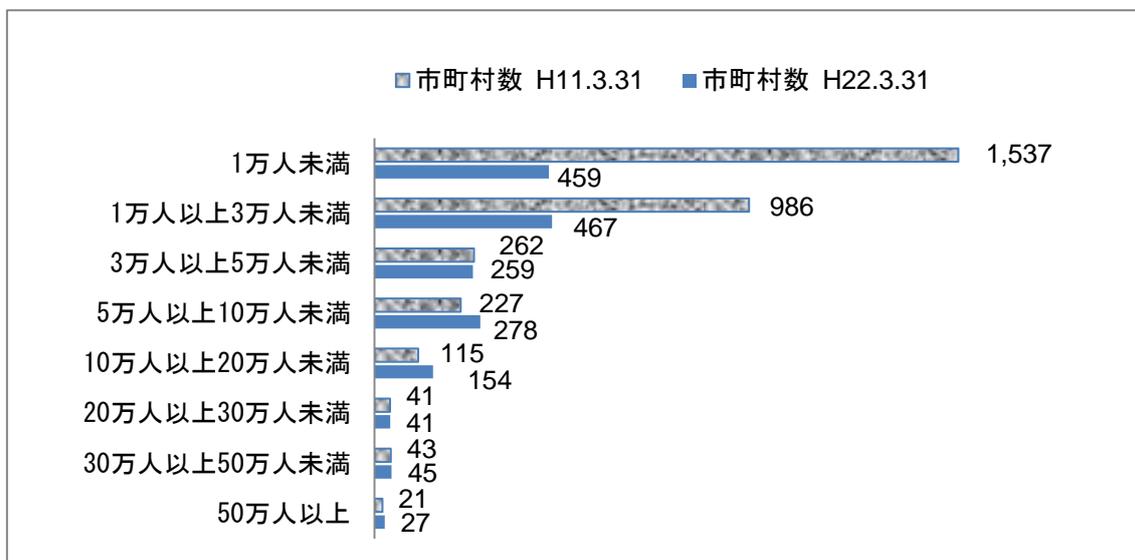


出典：総務省『平成の合併について』

平成の合併は、具体的には、市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という。）に基づき実施され、1999年から2005年までは合併特例債や合併算定替の大幅な延長といった手厚い財政支援措置により推進された。また、2005年以降は、新たな合併特例法に基づく国・都道府県の積極的な関与により推進されてきた。

平成の合併推進の結果、1999年3月と2010年3月を比較すると、市町村数は3,232から1,727に、1市町村当たりの平均人口は3万6,387人から6万8,947人になり、平均面積も114.8k㎡から215.0k㎡にほぼ倍増した。また、人口1万人未満の市町村は1,537から459と大幅に減少した（図表3-3）。

図表 3-3 平成の合併による人口階級別の市町村数の変化¹⁷



この合併により、全般的に市町村の人口規模は大きくなっているものの、地方自治法上の市の人口要件である5万人に達しない市町村が1,185と、全体の約7割を占めている。また、人口1万人未満の小規模な市町村は459で、全体の27%を占めている。

2 神奈川県における平成の合併

(1) 神奈川県における平成の合併

平成の合併は、全国的に見ると全市町村のおよそ46%に当たる1,504もの市町村が減少し、相当程度進捗したと評価されている。しかし、都道府県ごとの進捗状況には大きな差が見られる。具体的には、長崎県、広島県、新潟県、愛媛県の市町村の減少率は70%を超え、大幅な市町村の再編が実現した(図表3-4)。その一方、いわゆる大都市部に位置する神奈川県、東京都、大阪府の減少率は15%以下にとどまり、極めて低い数値となったのである(図表3-5)。

¹⁷ 『総務省ホームページ/『平成の合併』について』を参考に作成

http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf (2016年12月16日閲覧)

平成22年1月12日までに合併の官報告示を終えた市町村数が、平成22年3月31日における市町村数とされている。

図表 3-4 平成の合併に伴う市町村数の減少率が高い上位 5 都道府県¹⁸

	都道府県名	H11. 3. 31 の 市町村数	内訳			H22. 3. 31 の 市町村数	内訳			減少率
			市	町	村		市	町	村	
1	長崎県	79	8	70	1	21	13	8	0	73.4%
2	広島県	86	13	67	6	23	14	9	0	73.3%
3	新潟県	112	20	57	35	30	20	6	4	73.2%
4	愛媛県	70	12	44	14	20	11	9	0	71.4%
5	大分県	58	11	36	11	18	14	3	1	69.0%

図表 3-5 平成の合併に伴う市町村数の減少率が低い上位 5 都道府県¹⁹

	都道府県名	H11. 3. 31 の 市町村数	内訳			H22. 3. 31 の 市町村数	内訳			減少率
			市	町	村		市	町	村	
1	大阪府	44	33	10	1	43	33	9	1	2.3%
2	東京都	40	27	5	8	39	26	5	8	2.5%
3	神奈川県	37	19	17	1	33	19	13	1	10.8%
4	北海道	212	34	154	24	179	35	129	15	15.6%
5	奈良県	47	10	20	17	39	12	15	12	17.0%

神奈川県内では、相模原市が2006年3月に津久井町、相模湖町と、2007年3月に城山町、藤野町と合併した。これにより、地方自治法で指定都市²⁰の要件となっている人口50万人以上の都市となり、2010年4月に指定都市に移行した。

平成の合併による神奈川県内の市町村合併はこの1市4町の合併のみで、全国と比較するとあまり合併が進まなかったと言える。そこで、神奈川県における合併検討の視点がどのようなものであったか見ていきたい。

神奈川県は、人口30万人以上という規模を視野に入れた、中核市相当あるいは

¹⁸ 『総務省ホームページ/市町村合併資料集 平成の合併による市町村数の変化』を参考に作成
http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/090416_09.pdf (2016年12月16日閲覧)

¹⁹ 同上

²⁰ 地方自治法で「政令で指定する人口50万人以上の市」と規定されている都市のこと。「政令指定都市」、「政令市」とも呼称される。

それ以上の都市を目指した²¹。これは、県域すべての市町村が住民に身近な行政分野を主体的・完結的に展開できる規模であり、そのためにふさわしい権限と能力、財政基盤の整備に向けた取り組みが必要であると考えていたからである。取り組みを実施していく中で、その効果として、多様な地域資源による新たなまちづくり、道州制時代に対応できる市町村像の発信、総合的な施策の展開、スケールメリットの一層の発揮が可能となると考えていたのである。

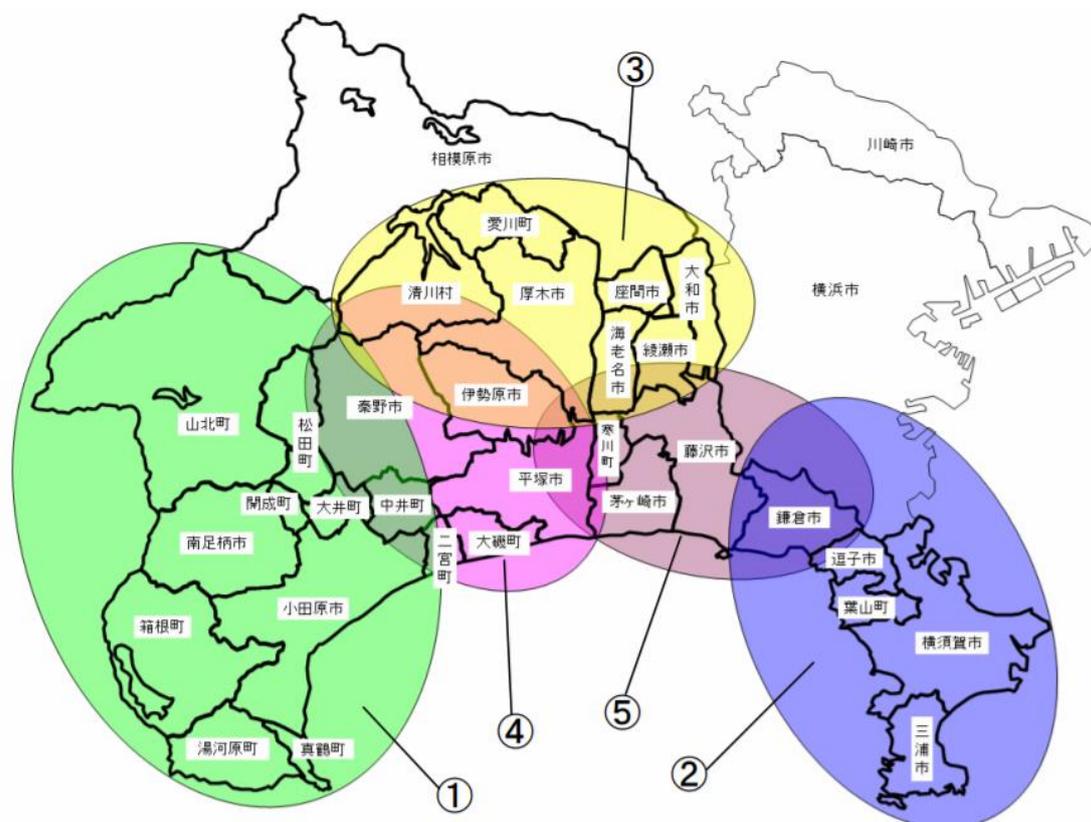
神奈川県におけるこうした今後の期待される市町村像の具体化に向け、指定都市である横浜市、川崎市、相模原市を除き、合併する市町村の組み合わせの検討の基礎となる五つの都市圏域が構想された²²。県西圏域、三浦半島圏域、県央圏域、湘南西圏域、湘南東圏域の五つの圏域である（図表3-6）。ここでは、本研究において重点的に検討する県西圏域について取り上げる。

²¹ 『神奈川県ホームページ/広域連携・市町村合併 神奈川県における自主的な市町村の合併の推進に関する構想』参照

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/778626.pdf>（2016年12月16日閲覧）

²² 2006年11月時点では相模原市・城山町・藤野町を構想対象市町村とする構想が策定されていたが、2007年3月に合併した相模原市と指定都市である横浜市、川崎市を除く県内市町村を対象にあらためて構想が示された（六つの圏域→五つの圏域）

図表 3-6 神奈川県圏域図²³



圏域名	市町村の組み合わせ
① 県西圏域	小田原市、南足柄市、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町およびその周辺地域
② 三浦半島圏域	横須賀市、鎌倉市、逗子市、三浦市、葉山町およびその周辺地域
③ 県央圏域	厚木市、愛川町、清川村（相模川の西側）と大和市、海老名市、座間市、綾瀬市（相模川の東側）およびその周辺地域
④ 湘南西圏域	平塚市、秦野市、伊勢原市、大磯町、二宮町、中井町およびその周辺地域
⑤ 湘南東圏域	鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市、寒川町およびその周辺地域

²³ 『神奈川県ホームページ/神奈川県における自主的な市町村合併推進に関する構想』を参考に作成
<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/778626.pdf> (2016年12月16日閲覧)

（２）県西地域における合併の検討

県西圏域とは、神奈川県の県西地域 2 市 8 町のことをいい、小田原市、南足柄市、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町により構成される。

「神奈川県における自主的な市町村の合併推進に関する構想」では、神奈川県の総人口が緩やかに増加している中で、この圏域全体の総人口は既に減少しており、今後の人口減少率は 5 圏域中最も高く、高齢化率も 5 圏域中 2 番目に高くなると推計されている²⁴など、「県内で人口減少、少子高齢化の課題に最も直面している地域²⁵」とこの当時から指摘されている。

こうした課題への危機感は、2 市 8 町のそれぞれの議員、首長にあったことが当時のアンケートから読み取れる。圏域内の議員を対象に行った市町村合併に関するアンケートでは、合併検討の必要性について、「今、すぐに検討を始める必要がある」、「近い将来、検討を始める必要が生じる」との回答が合わせて 85% となり、これは五つの圏域で最も高い数値であった。また、県西圏域内の首長全員が、合併の検討の必要性について、「近い将来、検討を始める必要が生じる」と回答した²⁶。

そうした状況の中、県西地域では、首長で構成された県西地域合併検討会が 2007 年 2 月に設立され、合併した場合の課題の整理や、まちづくりの将来展望などを検討してきた。合併などの手段により地域の一体化が必要との認識はすべての首長同士で共有したが、2010 年 3 月 25 日に開催された検討会において、直ちに市町村合併に向けた任意合併協議会を設立することは難しいと判断し、県西地域合併検討会は解散された。これは、検討当時における各市町の住民の合併に対する意識や、当面のまちづくりにかかる方針などを考慮すれば、足並みを揃えて直ちに合併に向けて歩き出すのは難しいという結論に至ったからである²⁷。

²⁴ 「神奈川県における自主的な市町村合併推進に関する構想」では、老年人口、生産年齢人口、年少人口の推移が 2000 年、2015 年、2030 年において示され、その出典は国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口（平成 15 年 12 月）推計」と記載されている。

²⁵ 『神奈川県ホームページ/神奈川県における平成の合併の記録/神奈川県における自主的な市町村合併を推進するための県の取組について（答申）』参照
<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/100745.pdf>（2016 年 12 月 16 日閲覧）

²⁶ 同上

²⁷ 『松田町ホームページ/広報まつだ 2010 年 5 月号/合併検討会～平成 21 年度第 3 回委員会を開催～』参照
<https://town.matsuda.kanagawa.jp/uploaded/attachment/710.pdf>（2016 年 12 月 16 日閲覧）

3 平成の合併の評価と課題

市町村合併は地域の将来を見据えて行われ、その本来の効果が表れるまでには、市町村建設計画期間である 10 年程度の期間が必要と考えられている。ここでは 2010 年 3 月総務省公表時の資料²⁸を参考に分析するため、評価については短期的な影響にとどまるが、この時点で合併の評価は大きく分かれている。

行政側の評価と住民側の評価が必ずしも同じものとはならず、アンケートによる住民の反応としては「合併して住民サービスが悪くなった」、「合併しても住民サービスが良くなったと思わない」、「良いとも悪いとも言えない」といった声が多く、相対的に合併に否定的な評価がなされているのである（図表 3-7）。

図表 3-7 読売新聞が実施した全国世論調査結果（2008 年 2 月時点）²⁹

Q. 合併で住民サービスが良くなったか？		
良くなったと思う 25%	良くなかったと思う 63%	その他 12%
Q. 行政の無駄が減ったか？		
減ったと思う 42%	減ったと思わない 49%	その他 9%

全国町村会がまとめた「平成の合併をめぐる実態と評価」³⁰では、合併によるプラス効果として、財政支出の削減、職員の能力向上があげられた。一方、マイナス効果としては、行政と住民相互の連帯の弱まり、財政計画との乖離、周辺部の衰退があげられた。合併推進の問題点としては、市町村を合併に向かわせた財政問題、府県の強力な指導をあげ、国の財政措置に偏った合併推進策、広域行政・地方分権に対する誤解、合併推進の強引さをあげた。広域行政・地方分権に対する誤解とは、合併推進の目的として、国は基礎自治体の強化、日常生活圏の広域化への対応をあげたが、そこには市町村の規模と行政能力が比例するという誤解、

²⁸ 『総務省ホームページ/『平成の合併』について』

²⁹ 『総務省ホームページ/『平成の合併』について』を参考に作成

http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf（2016 年 12 月 16 日閲覧）

³⁰ 『全国町村会ホームページ/道州制と町村に関する研究会/「平成の合併」をめぐる実態と評価』参照

<http://www.zck.or.jp/teigen/gappei-ma.pdf>（2016 年 12 月 16 日閲覧）

一つの自治体にしないと行政体制が整備されないという誤解の二つの誤解が存在していたと指摘している。前者については、全国町村会による調査検証から小さいからこそ行政能力を高め、効率的な行政を実現している町村の存在が明らか³¹となった。そうした町村では行政と住民の間で問題意識が共有され、限られた財源の中で納得度の高い行政運営が実現されている。後者については、平成の合併が進められる以前から、小規模町村では必要な行政が担いきれない場合は広域行政で対応してきたが、広域連合や一部事務組合などの制度の役割を明確にしないまま、広域行政のニーズの拡大が合併の必要性に直結してしまったことが問題点の一つであり、合併に代わる広域行政制度の再検討の必要性が論じられた。

また、合併を選択しなかった市町村の可能性についても述べられており、行政と住民が地域に対する愛着と責任感を共有することで、身の丈に合った地域経営が可能となり、行政と住民、住民同士の顔が見える関係が地域課題に即応した効率的な地域経営を可能とすると評価した。ただし、財政力指数の小さい町村では歳入の多くを地方交付税が占めるため、地方交付税制度がどのようになるかで行政運営は大きく変わっていくと指摘し、今後の地方交付税制度改革の検討に当たり、効率的かつ充実した地域運営に取り組む町村を尊重すべきとした。

4 西尾私案を再考する

(1) 西尾私案が出された時代³²

地方分権が一層進み、市町村の役割が大きくなり、特に小規模な市町村では負担が増えている。こうした状況を解消し、住民サービスをさらに向上していくためには何が必要なのか。考察する中で本研究会が着目したのは西尾私案だった。

首相の諮問機関である第27次地方制度調査会³³は、2002年7月に審議事項を基礎的自治体のあり方、都道府県のあり方、地方税財政のあり方などの5項目に確定し、専門小委員会（松本英昭委員長）で審議が進められた。同年10月、松本委

³¹ 全国町村会「道州制と町村に関する研究会」の委員が、合併した9自治体、合併していない8自治体に赴き、調査対象者に面談の上、共通の質問項目に沿ってヒアリング調査を行った。

³² 『国立国会図書館ホームページ/地方制度調査会の「西尾私案」－基礎的自治体のあり方と市町村合併をめぐる議論について－/I 西尾私案の提示に至る経緯』を参考に作成
<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/issue/0417.pdf> (2016年12月16日閲覧)

³³ 地方制度調査会は、内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議するため、内閣府の附属機関として設置される。第27次地方制度調査会は2001年11月に期間を2年とし発足した。

員長は西尾副会長にそれまでに出た意見も踏まえ、基礎的自治体の在り方について私案を提出してもらい、それを基にさらに意見交換を行うことを提案した。これを受け、同年11月の会議に西尾副会長が提出した「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」という資料が西尾私案と呼ばれるものである。

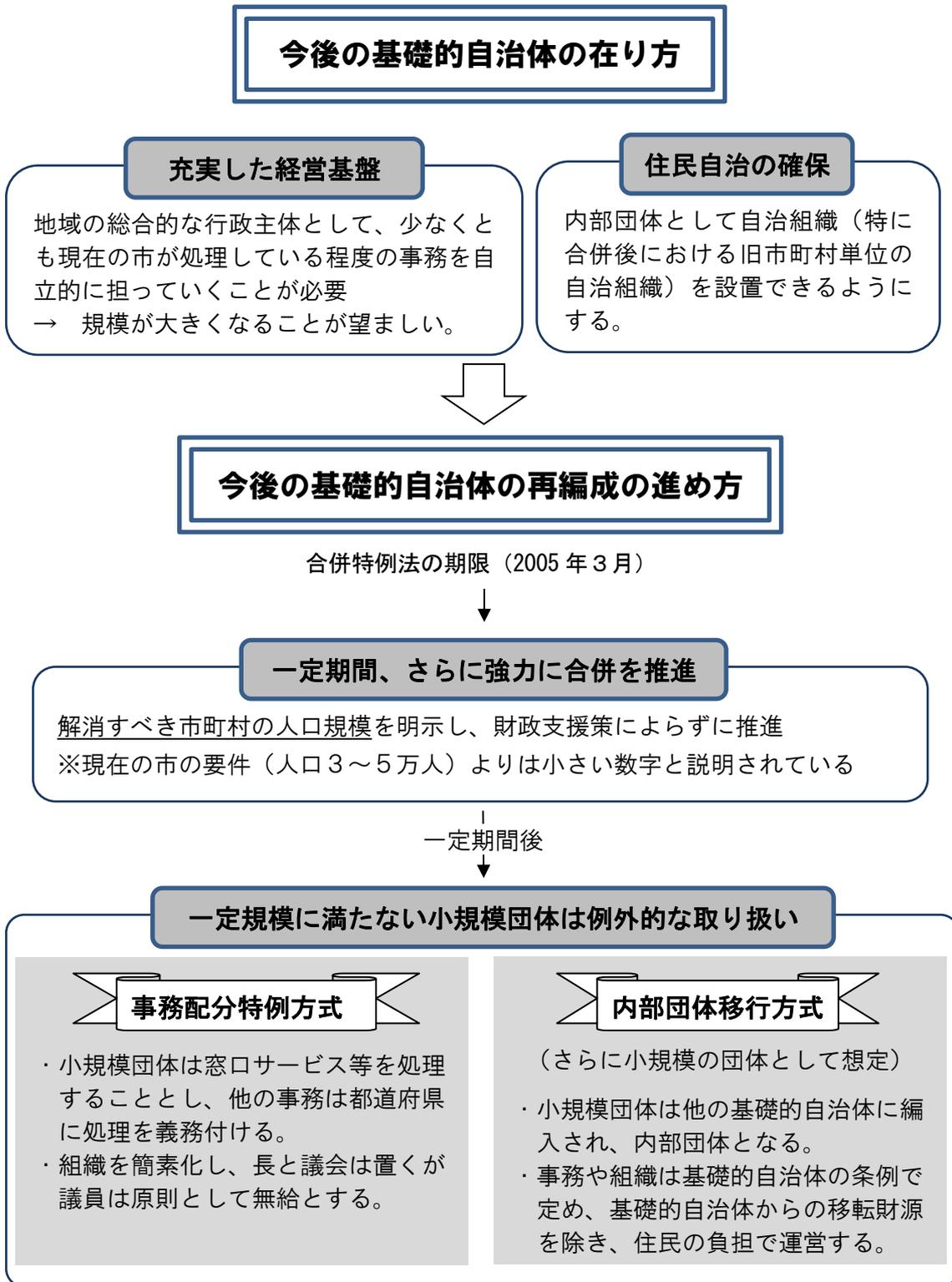
西尾私案が提出された2002年頃は、自主的な市町村合併が強力に推進され、全国の市町村の8割以上で合併の検討が行われていた時期である。また、市町村合併の推進が強く求められるとともに、市町村制度自体の見直しが唱えられるようになっていた。2001年6月には、経済財政諮問会議³⁴がいわゆる骨太の方針において、国に依存しなくても自立し得る自治体を確立するため、市町村の速やかな再編や、規模などに応じて市町村の仕事や責任を変える仕組みを検討すべきことを答申している。

（2）西尾私案とは

西尾私案では、地方分権時代において、「自己決定・自己責任」を実行できる基礎的自治体が求められており、その実現には基礎的自治体の規模はさらに大きいことが望ましいとされ、合併を推進した上で、市町村合併に至らなかった団体に対する方策が提示された。市が処理している事務を処理できる程度の規模と能力のある基礎的自治体を目指し、人口については、一定規模未満の市町村は解消することを目標とすべきではないかとした。合併により解消すべき市町村の人口規模を法律上明示し、都道府県や国が当該人口規模未満の市町村の解消を目指し、財政支援策によらず、合併を強力に推進するのである。それでも合併に至らなかった一定の人口規模未満の団体については、事務配分特例方式や内部団体移行方式（包括的団体移行方式）により対応、もしくは両方により対応する案などを検討する必要があるのではないかと述べている（図表3-8）。

³⁴ 経済財政諮問会議とは、経済財政政策に関し、内閣総理大臣のリーダーシップを十全に発揮させるとともに、関係国務大臣や有識者議員などの意見を十分に政策形成に反映させることを目的として、内閣府に設置された合議制の機関のこと

図表 3-8 地方制度調査会の「西尾私案」の概要³⁵



³⁵ 『国立国会図書館ホームページ/地方制度調査会の「西尾私案」－基礎的自治体のあり方と市町村合併をめぐる議論について－』を参考に作成
<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/issue/0417.pdf>（2016年12月16日閲覧）

事務配分特例方式とは、一定の人口規模未満の団体は、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、窓口サービスなど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で、義務付けられなかった事務については、都道府県が当該事務の処理を義務付けられるというものである。

内部団体移行方式とは、ある人口規模に満たない団体は、ほかの基礎的自治体へ編入され、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である。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。

(3) 西尾私案への反発

こうした西尾私案に対し、全国町村会は2002年11月、「人口規模の少ない町村を切り捨てるという横暴極まりない論旨であり、絶対容認できない」とする意見書³⁶を松本専門小委員長に提出した。この中で、西尾私案でいう基礎的自治体に対する考察については、主に次のとおり指摘している。

- ① 市町村を合併し、一定規模以上の人口の基礎的自治体に集約する考え方は地方分権改革の中で掲げられた「自己決定・自己責任」の理念を放棄している。
- ② 地方分権の担い手として分権の受け皿となることが前提で論が展開されているが、具体的にどういう事務や権限を移譲していくのか示されていない。
- ③ 市と町村で処理している事務の違いはほとんどないのではないかと考えられ、また、すべての市が事務を単独で完結して行っているわけではなく、近隣の町村と一部事務組合や広域連合などを設置して処理しているケースも多いことから、人口によって基礎的自治体を一定規模以上に再編成する考え方は無理がある。
- ④ 住民生活に必要な不可欠な公共サービスは、最も住民に身近な自治体を実施すべきで、自治体の規模の大小、財政状況に関わらず、自治体共通の責務である。その意味からすべての市町村は「小規模」であっても基礎的自治体と

³⁶ 『全国町村会ホームページ/今後の基礎的自治体のあり方について（地方制度調査会専門小委員会における「西尾私案」に対する意見』参照
<http://www.zck.or.jp/activities/h141112/>（2016年12月16日閲覧）

して位置づけられ、多様な自治体が共存し合える地方自治制度であるべきである。

また、西尾私案における合併手法については、一定規模の人口に満たない市町村を強制合併の対象とし、権限の制限・縮小などを行うことは地方自治の本旨にそぐわないものと考えたと指摘した。

基礎的自治体に再編成されなかった自治体について、事務配分特例方式を採用する場合は、「地方分権の大きなテーマが、住民に密接なかかわりあいのある事務は、できるだけ住民に最も身近な行政主体である市町村に権限を移譲して、行わせるということであるならば、都道府県に補完させるという「私案」はこの流れに逆行したものである」とし、「都道府県が市町村の事務を補完して行うことは、広域自治体としての都道府県の性格を曖昧にし、また直接処理を行おうとする場合、出先機関に整備しなければならないことも考えられ、行政改革の理念にも反する」と反対する意見が出された。内部団体移行方式を採用する場合も、「一定規模未満の人口を持つ自治体を、その意向を無視し、ほかの基礎的自治体の内部団体に自動的・強制的に編入することなど容認できない」と強い反発がなされた。

このように、一定規模の人口に満たない市町村（以下「小規模市町村」という。）の合併の推進、小規模市町村に対する都道府県による事務の補完、小規模市町村のほかの基礎的自治体への編入について、全国町村会では反対する意見が出されるなど、強い反発があった。

（４）西尾私案から学ぶこと

西尾私案では、人口規模を基準に事務の在り方を判断し、規模に満たない団体は合併を推進、それでも合併しない団体は事務を制限し、一部を都道府県が担う、もしくはほかの基礎的自治体の内部団体に編入されるというものだったので、人口規模の少ない団体は切り捨てられるという印象を受け、反発が広がったように考える。

確かに人口規模を基準に市町村の合併を推進し、基礎的自治体の事務を限定するのは、地理的、歴史的な問題を無視しており、課題も多くある。また、市が処理できる程度の事務を基礎的自治体が担うとされているが、町村が処理している事務とほとんど差がないと考えられる点やすべての市が市単独で事務が完結して

いるのではなく、一部事務組合や広域連合などを設置して処理していることから、処理できる事務の程度が想定と実際は異なる印象が強い。

しかし、事務の一部を都道府県が担うという考え方は、一つの事務処理の在り方として有効ではないかと考えられる。基礎的自治体が担うべき包括的な事務のまともはフルセットと呼ばれる³⁷が、地方分権が進む一方、複雑・多様化する住民サービスも提供しなければならない中で、フルセットのまま市町村が事務を行う限界が見えてきたように考えられるからである。特に、西尾私案でも指摘された小規模市町村は職員数が比較的少なく、人的限界がある。だからといって、事務を制限することはできず、合併に舵を切ることもできない。そうした小規模な基礎的自治体の事務の在り方の発想を転換し、例えば、住民に直接の影響が少ない事務で、広域的に取り組んだ方が効果的な事務は都道府県が担うなど、都道府県が一部の事務を補完することで、より住民に身近な事務を市町村が向上させるという手段があっても良いと考える。重要なことは誰が住民サービスを提供するかではなく、いかに住民サービスを充実させるかということなのである。西尾私案で提示された都道府県による市町村の事務の補完は、住民サービス向上につながる新たな自治体運営の在り方のヒントとしてとらえると、今後の人口減少社会における自治体運営の一筋の光になり得る。

³⁷ 『国立国会図書館ホームページ/地方制度調査会の「西尾私案」－基礎的自治体のあり方と市町村合併をめぐる議論について－』参照
<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/issue/0417.pdf> (2016年12月16日閲覧)

第4章 都道府県と市町村の役割を考える

第3章では、全国および神奈川県における市町村合併の歩みを振り返りながら、西尾私案から都道府県が小規模自治体の事務を補完するという新しい可能性を見いだした。第4章では、地方自治法上の都道府県と市町村の在り方を始点として、権限移譲および広域連携制度の状況と課題を検証し、都道府県と市町村のもう一つの在り方を検討する。

1 都道府県と市町村の在り方

(1) 都道府県と市町村の役割

地方自治の基本法たる地方自治法の下で、都道府県と市町村の在り方がどのように規定されているのかを確認する。地方自治法は、2000年4月1日に施行された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下「地方分権一括法」という。）により、1947年の制定以来最大とも言える大改正が行われ、機関委任事務制度³⁸の廃止、事務の再構成、国の関与の在り方の抜本的見直しなど、その中核部分に大きな変更が加えられた。この制度的変化は、従来の都道府県と市町村の在り方に大きな影響を及ぼした。

① 旧地方自治法下の都道府県と市町村の役割

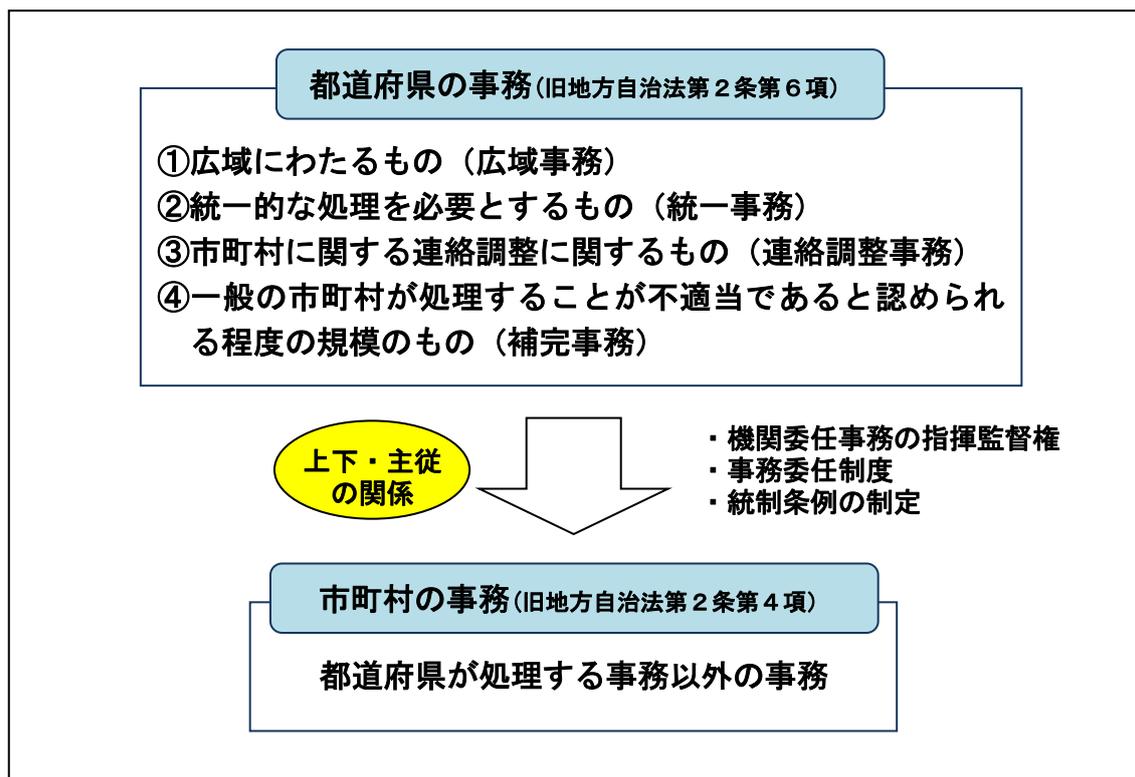
地方分権一括法による改正前の地方自治法（以下「旧地方自治法」という。）では、機関委任事務制度が存在していたため、都道府県は国の出先機関的性格を有していた。都道府県と市町村との間の事務配分については、市町村は、基礎的な地方自治体として、都道府県が処理する事務以外の事務を一般的に処理する³⁹とする一方で、都道府県は、市町村を包括する広域の地方自治体として、①広域にわたるもの（広域事務）、②統一的な処理を必要とするもの（統一事務）、③

³⁸ 旧地方自治法において規定されていた地方自治体に国の事務を実施させるための制度のことで、2000年の改正により廃止となった。その事務を行う限りにおいて、地方自治体の長である知事・市町村長は国の出先機関として位置付けられ、当該事務を所管する国の省庁の包括的な指揮監督の下に、当該事務を執行してきた。機関委任事務制度は、それまでの中央集権型行政システムの中核に位置してきたものであり、都道府県が処理する事務の7割から8割、市町村が処理する事務の3割から4割を機関委任事務が占めていたとされる。

³⁹ 旧地方自治法第2条第4項参照

市町村に関する連絡調整に関するもの（連絡調整事務）および④一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（補完事務）を処理する⁴⁰とされていた（図表4-1）。

図表4-1 旧地方自治法下の地方自治体の事務区分のイメージ



また、機関委任事務を処理するに当たって、都道府県知事の市町村に対する指揮監督権を認める⁴¹とともに、都道府県知事は市町村長に事務委任をすることができる⁴²ことや、都道府県は市町村の行政事務に関していわゆる統制条例を設けることができる⁴³といった規定などが設けられていた。

つまり、市町村との関係において、両者とも同じ地方自治体であるが、都道府県は市町村を包括する広域的な地方自治体として4種類の限定的な事務を処理する存在である一方、機関委任事務の実施において市町村を指導監督するなど、市町村に対して優位に立つ存在であった。

⁴⁰ 旧地方自治法第2条第6項参照

⁴¹ 旧地方自治法第150条参照

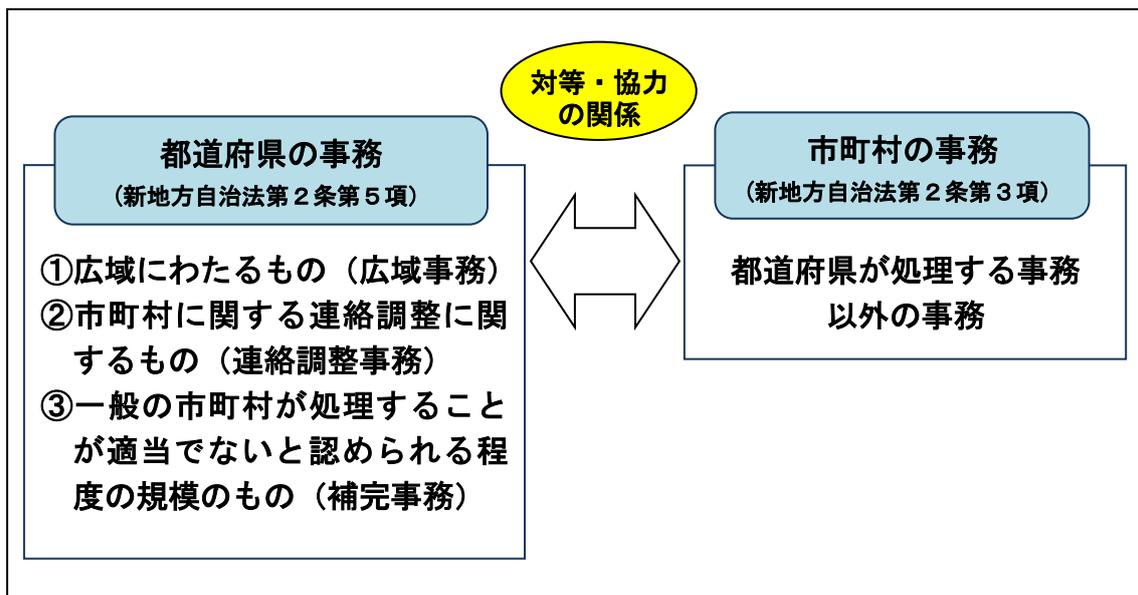
⁴² 旧地方自治法第153条第2項参照

⁴³ 旧地方自治法第14条第3項参照

② 新地方自治法下の都道府県と市町村の役割

地方分権一括法による改正後の地方自治法（以下「新地方自治法」という。）では、前述のとおり機関委任事務制度が廃止され、都道府県と市町村の関係は大きく変わることとなった（図表4-2）。

図表4-2 新地方自治法下の地方自治体の事務区分のイメージ



両者の関係は、対等・協力の関係として構築していくこととされ、機関委任事務に関する都道府県知事の市町村長に対する指揮監督権をはじめ、両者を上下・主従の関係に置いている諸規定が削除されたのである。

機関委任事務の廃止は、都道府県と市町村の事務範囲にも影響を及ぼした。機関委任事務から移行した事務が都道府県や市町村の事務に加わったほか、新たに、都道府県や市町村の役割について、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの⁴⁴と規定され、より広い範囲の事務について、これまで以上に自主的・自立的に処理することが可能となったのである。

都道府県の事務としては、従来規定されていた4種類の事務のうち統一事務が削除され、都道府県は市町村を包括する広域の地方自治体として、広域事務、連絡調整事務および補完事務の3種類の事務を処理する⁴⁵こととされた。一方で、

⁴⁴ 新地方自治法第1条の2第1項参照

⁴⁵ 新地方自治法第2条第5項参照

市町村の事務は、基礎的な地方自治体として、都道府県が処理する事務以外の事務を一般的に処理する⁴⁶とされている。

（２）進む権限移譲

① 地方分権改革における権限移譲の状況

ここまで、2000年の地方分権一括法の施行による、国、都道府県および市町村の上下・主従の関係から平等・対等の関係への移行と、これに伴う都道府県と市町村の事務区分の変遷について振り返った。

この第1次地方分権改革⁴⁷では機関委任事務制度が廃止されたが、従来の機関委任事務は、国の直接執行事務とされたものや事務自体が廃止されたものを除いて、自治事務⁴⁸と法定受託事務⁴⁹という新たな事務区分に整理された。また、これにあわせて団体委任事務など⁵⁰の区分も改められ、自治事務に整理された（図表4-3）。

これらの事務は、いずれも地方自治体の事務であり、地方自治体においては法令に反しない限り独自の条例の制定が可能となるなど自己決定権が拡充し、これまで以上に地域の事情や住民ニーズなどを的確に反映させた自主的な行政運営を行うことができるようになったとされている。

⁴⁶ 新地方自治法第2条第3項参照

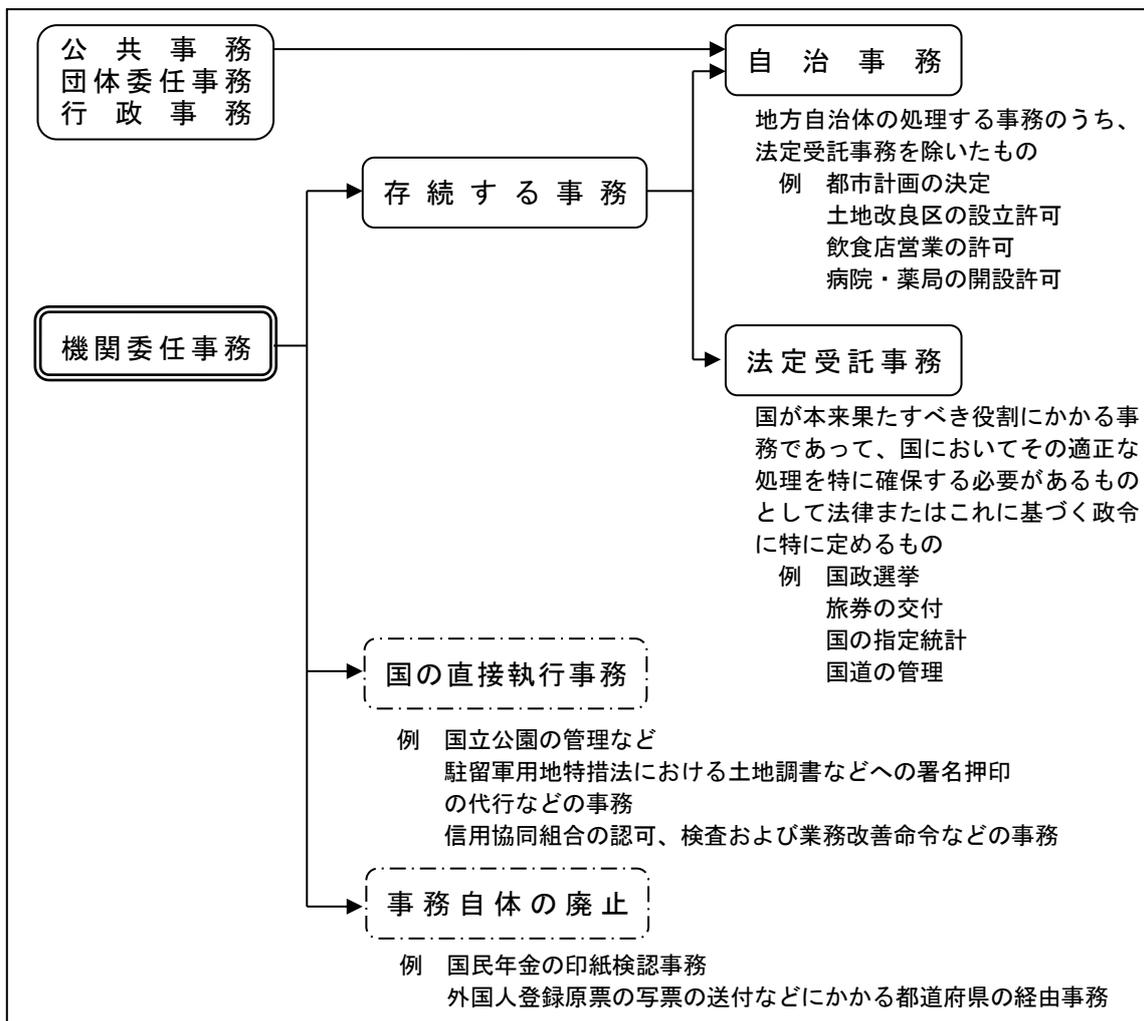
⁴⁷ 衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」（1993年6月）から始まった地方分権改革のこと。1995年7月に発足した地方分権推進委員会は、5次にわたる勧告を行い、1999年7月の「地方分権一括法」の成立により、第1次地方分権改革が実現した。この改革により、国と地方の関係が上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わり、機関委任事務制度の廃止や国の関与にかかる基本ルールの確立などを実施し、地方分権型行政システム（住民主導の個性的で総合的な行政システム）が構築された。

⁴⁸ 地方自治体の処理する事務のうち、法定受託事務を除いたもの。法律・政令により事務処理が義務付けられるもの、法律・政令に基づかず任意で行うものいずれもある。原則として、国の関与は是正の要求までとなっている。

⁴⁹ 国が本来果たすべき役割にかかる事務であって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律またはこれに基づく政令に特に定められるもの。必ず法律・政令により事務処理が義務付けられ、是正の指示、代執行など、国の強い関与が認められている。

⁵⁰ 旧地方自治法第2条第2項により定められていた普通地方公共団体の処理する事務の種類で、「公共事務」「団体委任事務」「行政事務」の3種類をいう。

図表 4-3 機関委任事務の廃止に伴う新たな事務の考え方⁵¹



第1次地方分権改革では、これまで述べてきた制度改革のほか、地方自治体の自主性・自立性を高める観点から、法定移譲⁵²として、国の権限が都道府県に、都道府県の権限が市町村に移譲された（図表4-4）。さらには、都道府県から市町村への権限移譲について、地域の実情に応じた形で行うことができるよう、条例による事務処理の特例制度⁵³も設けられ、法定移譲とともに、市町村への権限移譲が進んでいくこととなる。

⁵¹ 『総務省ホームページ/平成12年地方分権一括法による自治法改正』を参考に作成

http://www.soumu.go.jp/main_content/000032768.pdf（2016年12月16日閲覧）

⁵² 町村から市になる場合や市が人口規模に応じて特例市（2015年4月1日に制度廃止）や中核市、指定都市に移行する場合、建築主事など法令で定める有資格者を配置する場合などに、法令に基づいて権限が委譲されることをいう。

⁵³ 法令において都道府県知事の権限とされているものについて、都道府県の条例で定めることにより、市町村に移譲することをいう。

図表 4-4 第1次地方分権改革における権限移譲の具体例⁵⁴

国から都道府県への権限移譲	<ul style="list-style-type: none"> ・重要流域以外の流域内に存する民有林にかかる保安林の指定・解除など ・国定公園の特別地域の指定など ・公共下水道事業計画の認可など
市町村の規模に応じた権限移譲	<p>○指定都市へ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市計画の決定（特に広域的な判断を要する都市計画を除く。） ・埋蔵文化財包蔵地域における土木工事等の届出受理など
	<p>○中核市へ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市計画法に基づく開発審査会の設置 ・県費負担教職員の研修 ・宅地造成工事規制区域の指定など
	<p>○特例市へ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・騒音規制地域、悪臭原因物排出規制地域、振動規制地域の指定など ・開発行為の許可など ・再開発事業の計画の認定制度にかかる認定など
	<p>○市（一部福祉事務所設置町村を含む。）へ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・史跡・名勝・天然記念物の軽微な現状変更などの許可 ・児童扶養手当の受給資格の認定など ・商店街振興組合および商店街振興組合連合会の設立認可など
	<p>○市町村へ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・犬の登録、鑑札の交付、注射済票の交付 ・身体障害児に対する補装具の交付、身体障害児および知的障害児（知的障害者）に対する日常生活用具の給付 ・市町村立高等学校の通学区域の指定
	<p>○その他（建築主事を置く市町村へ）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・建築基準法の許可事務などの一部（建築審査会を設置した場合に限る。）

そして、第2次地方分権改革では、さらに市町村への権限移譲が進んでいく。2006年12月に成立した地方分権改革推進法⁵⁵に基づき、2007年4月に地方分権改革推進委員会が設置され、第1次地方分権改革の課題として持ち越された地方に対する規制緩和、権限移譲を中心に、同委員会は第1次から第4次にわたる勧告

⁵⁴ 『全国知事会ホームページ/スタート！地方分権』を参考に作成
<http://www.bunken.nga.gr.jp/data/link/start.pdf>（2016年12月16日閲覧）

⁵⁵ 地方分権改革を総合的かつ計画的に推進することを目的とした法律。2007年4月1日に施行され、施行後3年で効力を失う時限立法であった。地方分権推進法で行われた地方分権をさらに進める「地方分権改革」を行うための法律で、地方分権改革推進計画の策定と地方分権改革推進委員会の設置を定めている。

を行った。これを受けて4回にわたり、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（第1次、第2次、第3次および第4次一括法）⁵⁶が成立し、義務付け・枠付けの見直し、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲が進められた。特に2011年8月に成立した第2次一括法では、47法律において基礎自治体への権限移譲（都道府県の権限の市町村への移譲）が行われ、大幅に基礎自治体としての市町村が取り組むべき事務・事業が増加した（図表4-5）。

図表4-5 第2次一括法により基礎自治体へ権限移譲された事務の具体例⁵⁷

関係法律	主な移譲事務の内容	移譲先
社会福祉法	社会福祉法人の定款の認可、報告徴収、検査、業務停止命令など	市
障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律	育成医療の支給認定など、自立支援医療費の給付	市町村
母子保健法	低体重児の届出、未熟児の訪問指導など、養育医療の給付	市町村
身体障害者福祉法・知的障害者福祉法	身体・知的障害者相談員への委託による相談対応、援助	市町村
農地法	農地等の権利移動の許可	市町村
悪臭防止法	悪臭にかかる規制地域の指定、規制基準の設定	市
環境基本法	騒音にかかる環境基準の地域類型の指定	市
振動規制法	振動にかかる規制地域の指定、規制基準の設定	市

こうして、2014年5月に成立の第4次一括法までの中で、地方分権改革推進委員会の勧告などに基づく地方自治体への事務・権限の移譲は一通りの検討を終え、地方分権改革は新たな局面を迎えることになった。

⁵⁶ 2011年に第1次一括法と第2次一括法、2013年に第3次一括法、2014年に第4次一括法が成立した。

⁵⁷ 『千葉県ホームページ/第2次一括法による権限移譲の概要』を参考に作成

<https://www.pref.chiba.lg.jp/shichou/jichi/ikkatu.html>（2016年11月28日閲覧）

引き続き、個性を活かし、自立した地方を作るためには、社会経済情勢の変化に対応して、地方の声を踏まえつつ、地方分権改革を推進していく必要があることから、2014年度からは個々の地方自治体から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行う提案募集方式⁵⁸が導入された。

② 神奈川県内の権限移譲の状況

次に、神奈川県内における権限移譲の状況について確認する。

神奈川県では、国の地方分権改革に先駆けて、1980年に地方行財政システム改革に関する覚書を県および県内市町村において締結し、旧地方自治法の事務委任制度⁵⁹により、県内市町村へ個別に権限移譲を進めてきた。

1996年には、前年の地方分権推進法⁶⁰の成立を受け、地方分権の時代にふさわしい県と市町村の関係を構築することを目指し、県と市町村で、県・市町村間行財政システム改革推進協議会（以下「システム協議会」という。）を設置し、必要な協議を行ってきた。

2000年の第1次地方分権改革により事務委任制度が廃止された際には、新地方自治法の事務処理の特例制度に基づき、事務処理の特例に関する条例を制定し、引き続き市町村が事務を処理できる制度を創設してきた。

2002年には、システム協議会の下に二つのワーキンググループを設置し、権限移譲の新たな視点からの展開について、県・市町村が共同で実務的な検討を行った。このワーキンググループの結果を踏まえ、2005年からは、包括的権限移譲の仕組み（チャレンジ市町村制度）を開始した。この仕組みは、従来から進めてきた個別の事務単位で移譲する方式に加え、市町村が現に担っている事務とのかかわりなどにも着目しながら、移譲対象の権限を分類し、一定のまとまりにした上で、その分類を単位に権限を包括的に移譲する仕組みである。市町村が移譲を希

⁵⁸ 第4次一括法の成立により、地方分権改革推進委員会の勧告に基づく見直しが一通り検討し終わった。そこで、新たな局面を迎える地方分権改革として、地方の発意に根ざした新たな取り組みを推進することとし、地方自治体から改革に関する提案を広く募集する「提案募集制度」が2014年から導入された。

⁵⁹ 旧地方自治法第153条第2項に規定されていた、都道府県知事はその権限に属する事務の一部を市町村長に委任することができる制度。2000年の改正により廃止となり、新たに「条例による事務処理の特例」制度（新地方自治法第252条の17の2）が設けられた。

⁶⁰ 権限や財源を国から地方へ委譲することにより、国と地方の役割分担を明確にするための法律。1995年5月に、5年間の時限立法として成立した。これにより総理府内に第三者機関「地方分権推進委員会」を設置し、その勧告に基づいて「地方分権推進計画」を策定することになった。

望するものについて法定協議を行い、協議の整ったものについて、事務処理の特例に関する条例により移譲するというものである。

これまでの権限移譲の実績は、2016年9月1日現在で、173項目1,256事務を移譲済みで、包括的権限移譲については23権限において移譲を進めてきた。

(3) 権限移譲がもたらしたもの

以上のように、住民に身近な行政サービスは住民に身近な基礎自治体で処理できるようにすることを基本に、権限移譲が積極的に進められてきた。その中で、基礎自治体としての市町村は、権限移譲の効果についてどのように感じているのだろうか。

① 法定移譲の現状と課題

2013年に内閣府地方分権改革推進室が実施した基礎自治体への権限移譲の施行に係る状況調査によると、権限移譲に伴う支障の有無について、32.1%の自治体が「おおむね支障はない」、15.2%の自治体が「具体的な支障がある」、残りの52.7%が「今後の執行状況をみて判断したい」と回答している。「今後の執行状況をみて判断したい」が半数を占めているため、大勢は判断しかねるが、支障はないとしている団体が約3割というのは決して高いものではない。

課題としては、「専門職員養成のための支援が必要」、「業務増に伴う人員措置が必要」、「システム整備などの財源措置が必要」との回答が市町村から多くあがっており、基礎自治体である市町村に大きなしわ寄せが来ていることが分かる。

一方で、課題よりも件数は少ないが、権限移譲で感じられたメリットでは、「住民サービスの向上」、「迅速な対応が可能」、「事務処理時間の短縮」など、一定の効果が上がっていることがうかがえる結果も出ている（図表4-6）。

図表 4-6 基礎自治体への権限移譲の施行に係る状況調査結果の概要⁶¹

1 状況調査の概要

第2次一括法による基礎自治体への権限移譲の施行状況について調査を行い、すべての都道府県・市区町村（1,789 団体）から回答を得た。

2 調査結果の概要

①権限移譲に伴う支障と対応<全団体回答>

- おおむね支障はない（574 団体（32.1%））
- 具体的な支障がある（272 団体（15.2%））
- 今後の執行状況をみて判断したい（943 団体（52.7%））

②今後の移譲事務執行上の課題<817 団体回答>

<都道府県（31 団体回答）>

- 市町村への継続的な助言・支援が必要（30 団体）
- 処理件数が少なかった事務につき引き継ぎに困難が伴う（4 団体） など

<市町村（786 団体回答）>

- 国、都道府県からの情報提供や、権限移譲に関するノウハウ蓄積または専門職員の養成のための助言・支援が必要（554 団体）
- 業務増に伴う人員措置が必要（225 団体）
- システム整備など業務執行にかかる財源措置が必要（92 団体）
- 事務処理件数が少ないため、今後執行に留意が必要（82 団体）
- 権限移譲に当たり被災自治体への十分な配慮が必要（15 団体）

③権限移譲で感じられたメリット<330 団体回答>

- 住民に身近な自治体が事務を行うことでサービス向上につながった（148 団体）
- 域内の状況が早期に把握できるようになり、迅速な対応ができるようになった（100 団体）
- 事務処理時間が短縮された（89 団体）
- 基準を策定し地域の実情に応じ対応できるようになった（89 団体） など

② 事務処理の特例制度による権限移譲の現状と課題

また、事務処理の特例制度による権限移譲では、市町村が希望するものについて個々の市町村ごとに移譲するため、財政的・人的な受入態勢が整った自治体は権限移譲により住民サービスの向上が図られる一方、受け入れが難しい小規模自治体などには移譲が進まず、近隣自治体間において住民サービスの地域格差が生じるといった課題もある。

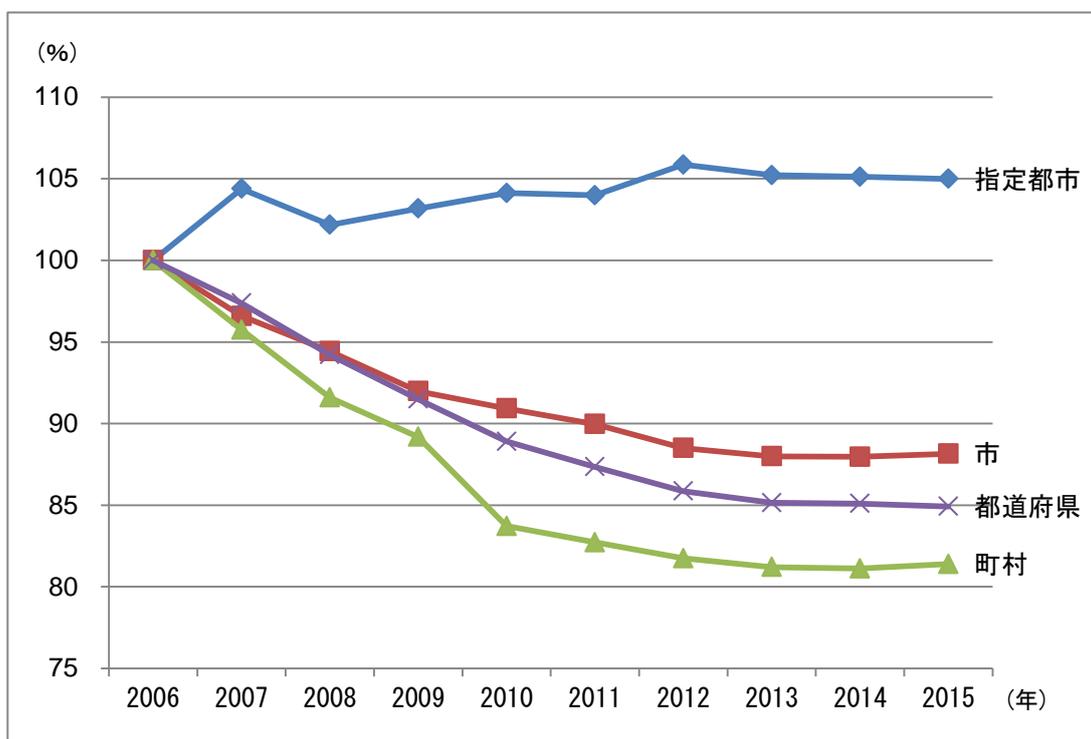
⁶¹ 『内閣府ホームページ/基礎自治体への権限移譲の施行に係る状況調査の概要』を参考に作成
http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/kisojichitai_ijou_chousa_gaiyou.pdf (2016年12月16日閲覧)

③ 小規模自治体の現状と課題

権限移譲が進められる中で、受け皿としての基礎自治体の現状はどのようなになっているのか。

図表4-7は、全国の一般行政職員数を県、指定都市、市、町村の四つに分けて、10年間の増減比率をまとめたものである。

図表4-7 全国の一般行政職員数の増減比率⁶²



これによると、指定都市を除いて職員数が減少しており、全国的にも、基礎自治体の人的体制は、慢性的に厳しい状況となっている。それには、いくつかの背景があるが、2006年3月に総務省より示された行財政改革の集中改革プランの推進の影響が特に大きいと思われる。

次に、神奈川県内の職員数の状況はどのようなになっているか。

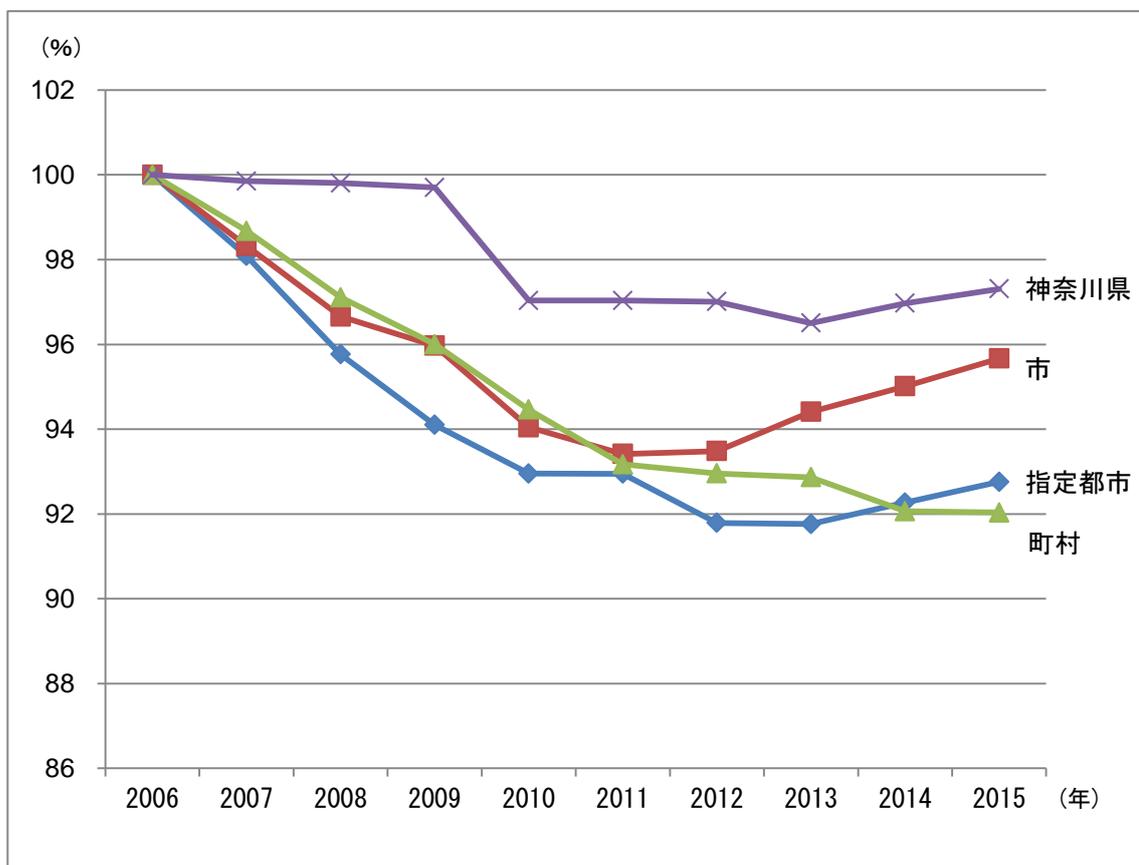
神奈川県では、2007年3月に行政システム改革の中期方針(改訂版)を策定し、

⁶² 『総務省ホームページ/地方公共団体定員管理調査結果』を参考に作成
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/ (2016年12月16日閲覧)

職員数10%削減の目標を掲げ、退職不補充などを行ってきた⁶³。

図表4-8は、神奈川県内の一般行政職員数の増減比率をまとめたものである。2006年との対比では、すべての団体とも、職員数が減少している。ただ、詳しく見ると、市と町村との比較では、市職員は2012年から増加傾向に転じたが、町村は依然として減少が続いている。また県と市の対比では、減少率は、市職員よりも県職員の方が緩やかになっている。

図表4-8 神奈川県内の一般行政職員数の増減比率⁶⁴

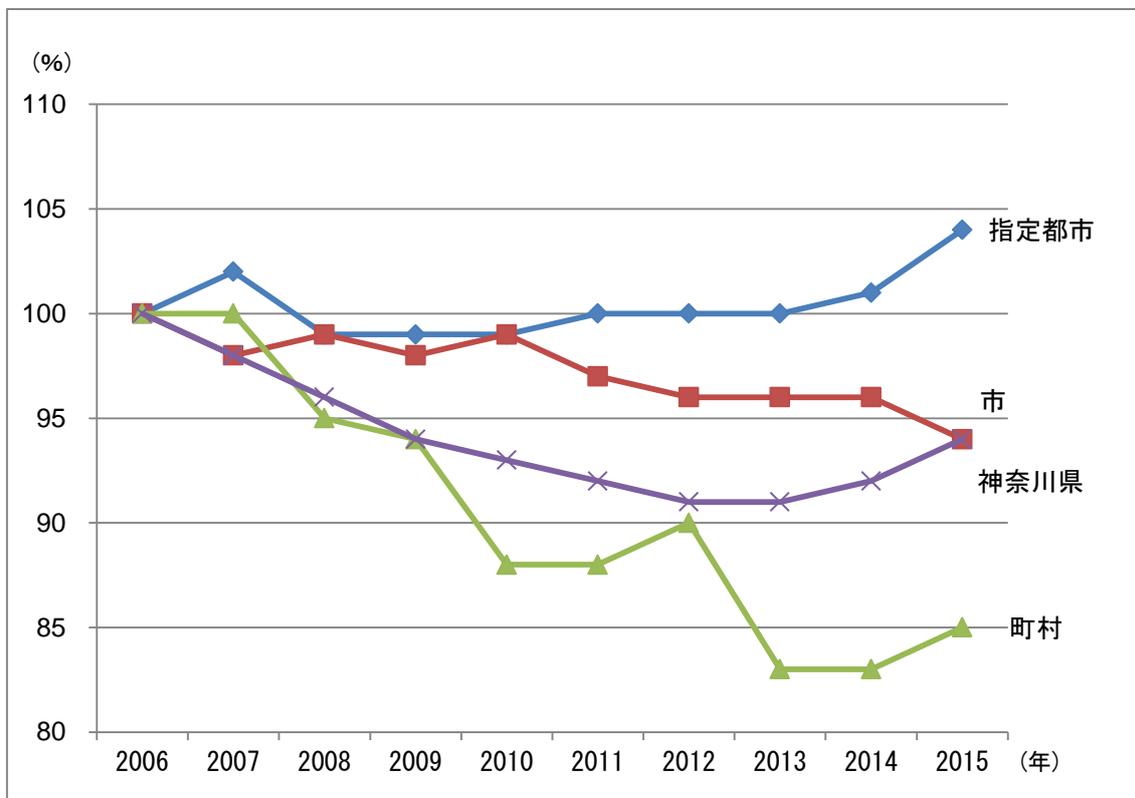


次に、図表4-9は、神奈川県内の建築・土木技師職員数の増減比率をまとめたものである。

⁶³ 『神奈川県ホームページ/行政改革の方針/行政システム改革の中期方針（改訂版）』参照
<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/168276.pdf>（2016年12月16日閲覧）

⁶⁴ 『神奈川県ホームページ/神奈川県内市町村の給与水準及び総職員数』を参考に作成
<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f380043/>（2016年12月16日閲覧）

図表 4-9 神奈川県内の建築・土木技師職員数の増減比率⁶⁵



一般行政職員と同様に、建築・土木技師職員においても退職不補充などによって職員数が減少している。

ただし、一般行政職員と大きく違うところは、町村の減少率が高いことである。建築・土木技師職員についても、町村においては厳しい人的体制が続いていることが分かる。

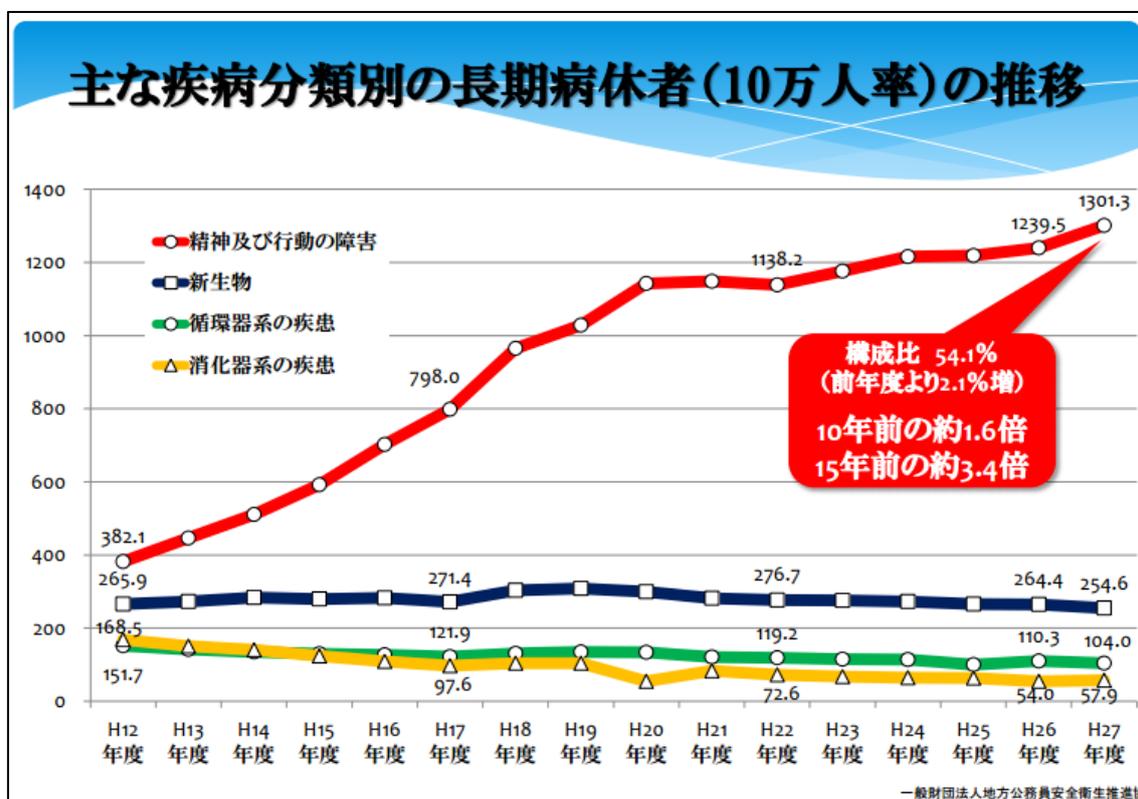
神奈川県は、高度経済成長の影響を大きく受け、インフラなどの整備の着手や投資が早かったため、現在、耐用年数の終わりを迎えるインフラが増加してきている。こうした状況の中で、専門的な知識を持っている建築・土木技師職員が減少していることは、インフラの改築・更新・修繕などの専門的な事業の執行を困難な状況としている。また、事務執行体制の確保が難しい状況では、処理件数が少ない事務や専門的な事務に対するノウハウの定着や蓄積が非常に困難であるということも言える。とりわけ町村においては、権限移譲を受け入れる人的体制の

⁶⁵ 『総務省ホームページ/地方公共団体定員管理調査結果』を参考に作成
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/ (2016年12月16日閲覧)

確保が慢性的に厳しい状況となっているとも言える。

慢性的な厳しい人的体制は、時間外勤務の増加などにつながってくる。住民ニーズがますます多様化、高度化する中で、職場環境の悪化が、職員の心のゆとりをなくしてしまうことになる。人間関係・職場環境の悪化は、図表4-10のように、長期病休者の増加につながり、その結果、住民サービスの低下を招く可能性が潜んでいると言える。

図表4-10 主な疾病分類別の長期病休者（10万人率）の推移



出典：一般財団法人地方公務員安全衛生推進協会『地方公務員健康状況等の現況（平成27年度）の概要』

県から市町村への権限移譲は、本来は住民サービスの向上を目指すものであるが、こうした受け入れ側の市町村の現状を踏まえると、むしろ住民サービスの向上にはつながらないおそれがある。

2 広域連携による事務の共同処理

(1) 権限移譲の受け皿としての広域連携

前述のとおり小規模自治体では、その自治体固有の人的・財政的な事情などに起因し、移譲事務の専門性や処理件数の少なさなど、移譲事務への十分な対応が取れないといった課題があるという傾向が浮かび上がってきた。

こうした課題への対応策として、近隣自治体との広域連携により移譲事務を共同処理することで、コスト削減と事務の高度処理が図られ、自治体単独での実施よりも負担を軽減することができると考えられる。第30次地方制度調査会の答申⁶⁶によれば、市町村が基礎自治体として役割を果たしていく上で、市町村間の広域連携は有効な選択肢であり、その積極的な活用を促すための方策を講じるべきであるとされている。

具体的な広域連携の制度には図表4-11に掲げるものがあり、その概要は同表のとおりである。

このうち、連携協約と事務の代替執行については、2014年の地方自治法の改正により新たな広域連携の仕組みとして法整備された。当時の一部改正通知⁶⁷によれば、両者の制度化の目的を、連携協約については「条件不利地域の市町村が都道府県との間で締結することなど、地域の実情に応じて有効に活用されたいこと」と、事務の代替執行については「条件不利地域の市町村において近隣に事務の共同処理を行うべき市町村がない場合等において、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を踏まえつつ、都道府県が事務の一部を当該市町村に代わって処理することができるようにすることを念頭に制度化されたものであり、地域の実情に応じて、適切に運用されたいこと」としている。

⁶⁶ 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（2013年6月25日付け 地方制度調査会）

⁶⁷ 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（2014年5月30日付け 総務大臣通知）

図表 4-11 広域連携制度とその概要⁶⁸

	共同処理制度	制度の概要
法人格不要	連携協約 ※新制度	地方公共団体が、連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針および役割分担を定めるための制度
	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会または委員、行政機関、長の内部組織などを複数の地方公共団体が共同で設置する制度
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行をほかの地方公共団体にゆだねる制度
	事務の代替執行 ※新制度	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名においてほかの地方公共団体に行わせる制度
法人	一部事務組合	地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国または都道府県から直接に権限や事務の移譲を受けることができる。

(2) 広域連携の成立に必要なもの

近隣自治体間での広域連携を考えるに当たり、各自治体で抱える問題や解決しなければならない課題に相違があることは容易に想像できる。これらの問題をすりあわせ、いかにして広域連携を構成する自治体間において一体感を強められるかが、広域連携の大きな課題となっている。

この課題を解決し円滑に広域連携を進めるためには、広域連携の中心となる自治体の存在が必要不可欠である。つまり、各自治体が抱える課題を分析し、それ

⁶⁸ 『神奈川県ホームページ/広域連携の制度一覧（平成26年法改正後）』を参考に作成
<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6830/>（2016年12月16日閲覧）

に対する自治体間の共通認識を深め、課題解決へ導く「リーダーシップ」と「責任感」が求められるということである。また、広域連携の構成自治体においても、連携に向けて自治体内部の調整や住民・議会に対する説明などが必要であり、首長、議員や職員それぞれに、リーダーシップが求められる。

しかしながら、現に事務の共同処理を行っている市町村からは、中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないかとの指摘があるのも事実である⁶⁹。さらに小規模自治体においては、前述のような厳しい行財政運営を強いられる中では、広域連携におけるリーダーシップをとることは負担が大きいと言える。

3 都道府県と市町村のもう一つの在り方

新地方自治法において都道府県と市町村は、どちらも地域における事務を処理する⁷⁰ものとされ、都道府県は地域における事務のうち広域事務、連絡調整事務および補完事務の3種類の事務を処理することになった。2000年の改正により、旧地方自治法にあったような具体的な事務の例示⁷¹が削除されたことで、上記の都道府県の事務の規定は、かなり抽象度が高いものとなった。

これは、地域における事務という共通の守備範囲の中で、都道府県と市町村が具体的にどのように役割分担するかは、それぞれの都道府県とそこに所在する市町村の実情に応じて判断すべきものであると示唆しているように思われる。前述の2014年に新設された広域連携制度である連携協約と事務の代替執行の制度化の目的を鑑みても、同様のことが言える。つまり、小規模自治体で処理が困難な事務が生じ、さらに市町村間の広域連携ではその課題の解決が難しい場合は、都道府県と市町村の協議により、都道府県が市町村に代わって事務の一部を補完するという解決法を模索することも、地方分権の一つの形であると考えられる。

人口減少社会において、今後ますます多様化する住民ニーズに応えるには、行政の効率化などの観点のみにとらわれない、都道府県と市町村の柔軟な連携・関係が必要とされている。

⁶⁹ 『総務省ホームページ/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』参照
http://www.soumu.go.jp/main_content/000403632.pdf (2016年12月16日閲覧)

⁷⁰ 新地方自治法第2条第2項参照

⁷¹ 旧地方自治法第2条第3項参照。2000年の改正により削除された。

第5章 市町村事務の補完に関する先進事例研究 —「奈良モデル」を考える—

第5章では、都道府県が市町村事務の補完を行っている先進事例として、奈良県の「奈良モデル」の取り組みについて、奈良県および県内市町村などへの現地視察を踏まえて報告する。

1 奈良県の概要と奈良モデルの誕生

(1) 奈良県および県内市町村の概要

奈良県は、紀伊半島の中央部に位置し、大阪府・京都府・和歌山県・三重県に囲まれた海のない内陸県である。その形状は、東西 78.6 k m、南北 103.4 k m と南北に長めの長方形で、面積は 3,690.94 k m² である。県内の状況としては、奈良市役所周辺の北西部は平野部で、大阪などへのアクセスも良い地域であるが、曾爾村や十津川村などの東部・南部は山間部となっており、公共交通があまり整備されていないという課題がある。

人口は 136 万 4,316 人、世帯数は 53 万 221 世帯、奈良県内の市町村数は、12 市・15 町・12 村の合計 39 市町村であり、人口 1 万人未満の自治体が 18 町村ある（図表 5-1）（図表 5-2）。

さらに歴史的観点からも、平城京への遷都をはじめ古くからの歴史・伝統が育まれた土地であり、その歴史が各市町村や地域の特性となっている。

視察先紹介①【奈良県庁】

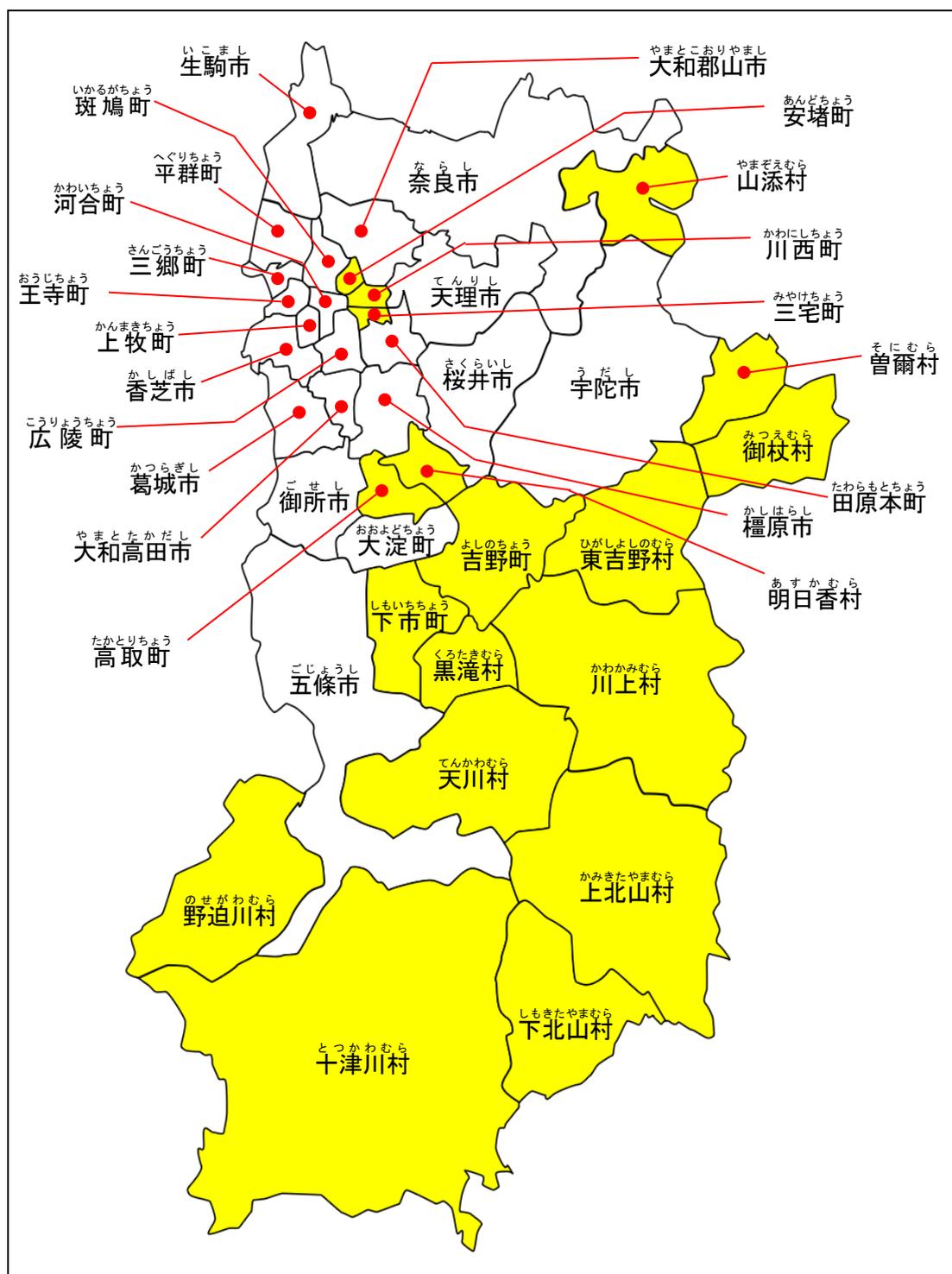
奈良県北部の奈良市に所在し、近鉄奈良駅から徒歩 6 分。東大寺、春日大社、興福寺、正倉院などの貴重な歴史的文化遗产のある名勝地「奈良公園」の西側に隣接し、駅から県庁までの道中では、奈良公園に生息する鹿とふれあうこともできる。

県庁の屋上には緑地広場があり、東大寺・若草山・奈良公園など奈良の街並みを見渡すことができる。



奈良県庁屋上広場から望む奈良公園

図表 5 - 1 奈良県の市町村⁷²



※網掛けは人口 1 万人未満の町村

⁷² 『白地図専門店ホームページ/色塗り地図の一覧』を参考に作成
<http://n.freemap.jp/st/list.html> (2016年12月16日閲覧)

図表5-2 奈良県および県内市町村の人口等⁷³（人口順）

名称	人口（人）	面積（km ² ）	人口密度（人/km ² ）	世帯数（世帯）	高齢化率（%）	職員数（人）
奈良県	1,364,316	3,690.94	369.6	530,221	28.70	15,612
奈良市	360,310	276.94	1,301.0	148,920	28.63	2,786
橿原市	124,111	39.56	3,137.3	49,923	26.18	905
生駒市	118,233	53.15	2,224.5	45,593	25.87	821
大和郡山市	87,050	42.69	2,039.1	34,138	29.80	555
香芝市	77,561	24.26	3,197.1	27,802	22.31	549
天理市	67,398	86.42	779.9	25,810	24.21	582
大和高田市	64,817	16.48	3,933.1	25,619	27.98	1,016
桜井市	57,244	98.91	578.7	21,672	28.73	474
葛城市	36,635	33.72	1,086.4	12,544	26.52	302
広陵町	33,487	16.30	2,054.4	11,012	23.45	216
田原本町	31,691	21.09	1,502.7	11,463	28.98	265
宇陀市	31,105	247.50	125.7	11,155	36.61	636
五條市	30,997	292.02	106.1	11,199	33.97	404
斑鳩町	27,303	14.27	1,913.3	10,330	28.86	195
御所市	26,868	60.58	443.5	10,415	37.25	313
三郷町	23,571	8.79	2,681.6	9,155	29.95	167
王寺町	23,025	7.01	3,284.6	9,347	26.40	156
上牧町	22,054	6.14	3,591.9	8,085	33.26	198
平群町	18,883	23.90	790.1	7,158	35.74	191
大淀町	18,069	38.10	474.3	6,509	29.36	359
河合町	17,941	8.23	2,180.0	6,712	34.73	171
川西町	8,485	5.93	1,430.9	3,248	30.77	105
安堵町	7,443	4.31	1,726.9	2,875	30.53	102
吉野町	7,399	95.65	77.4	2,946	45.81	221
高取町	7,195	25.79	279.0	2,396	36.24	85
三宅町	6,836	4.06	1,683.7	2,629	32.91	115
下市町	5,664	61.99	91.4	2,232	41.90	108
明日香村	5,523	24.10	229.2	1,779	36.57	85
山添村	3,674	66.52	55.2	1,144	42.32	88
十津川村	3,508	672.38	5.2	1,578	40.17	124
御杖村	1,759	79.58	22.1	748	53.89	53
東吉野村	1,745	131.65	13.3	830	53.70	57
曾爾村	1,549	47.76	32.4	622	44.67	44
天川村	1,354	175.66	7.7	628	46.31	60
川上村	1,313	269.26	4.9	680	58.72	57
下北山村	895	133.39	6.7	517	47.37	43
黒滝村	660	47.70	13.8	311	49.39	40
上北山村	512	274.22	1.9	270	49.22	44
野迫川村	449	154.90	2.9	227	45.43	34

※網掛けは人口1万人未満の町村

⁷³ 『総務省統計局ホームページ/平成27年度国勢調査』および『奈良県ホームページ/県内市町村の定員と給与の状況について（平成27年）グラフ・図表編』を参考に作成

<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka.htm>（2016年12月16日閲覧）

http://www.pref.nara.jp/secure/22589/teiin-kyuyo_gurahu27.pdf（2016年12月16日閲覧）

(2) 奈良モデルとは

平成の合併において奈良県では、全国に比べて市町村合併があまり進展せず、小規模町村が多く残った。これは現状として財政基盤の弱い自治体が数多く存在することを意味し、人口減少・少子高齢化の進展が不可避の今後において、さらに小規模化することは容易に想像できる。しかし、こうした中でも、住民サービスを維持・向上させていくことは基礎自治体に課せられた使命である。

そのような状況下において奈良県では、奈良という地域にふさわしい地方行政体制について検討が重ねられ、地方分権の基本とは「自立自存であって、分権も連携もその上に成り立つ」⁷⁴という認識の下、県と市町村の新たな役割分担として奈良モデルが提唱された。

奈良モデルとは、奈良県が市町村や市町村間の連携・協働に対して事務の補完や補助を行い、県内の人的資源、財源、さまざまな公共施設などを県全体の資源として効率的に活用し、市町村が自立して質の高い行政サービスを提供し続けていくための取り組みである。それを推進するに当たっての基本的認識として、図表5-3のとおり提示されている。

図表5-3 「県と市町村間の連携・協働」における基本的認識⁷⁵

- | |
|--|
| ① 県と市町村それぞれは、一方が他方を支配し、または、積極的に補完を義務付けられる関係にはなく、対等な立場に立つ公共団体である。 |
| ② 県と市町村は、憲法と国法が禁止しない限り、それぞれの議会の承認を得て他の公共団体（国も含む。）と、平等な立場で、連携・協働を進めることができる。（公共団体間の「契約」自由の考え方） |
| ③ 県と市町村が有する総資源（職員、予算、土地、施設）を、地域のニーズに対応して、連携・協働して、有効利用することが望ましい。 |

⁷⁴ 奈良県『「奈良モデル」ジャーナル vol. 1』より引用

⁷⁵ 『奈良県ホームページ/第31次地方制度調査会第13回専門小委員会提出資料』を参考に作成
<http://www.pref.nara.jp/secure/150846/tijitiseityou.pdf>（2016年12月16日閲覧）

(3) 奈良モデルの誕生

① 当時の課題と背景

第3章でも述べたとおり、平成の合併においては、全国では半数近い1,505⁷⁶の市町村が減少し、その減少率は46.5%となったのに対し、奈良県では4地域での合併で市町村数は8のみの減少、減少率は17.0%にとどまった。この数値は、大阪府、東京都、神奈川県、北海道に次ぐ全国で5番目に小さい数値であり、いかに合併が進まなかったかが分かる（第3章・図表3-5）。

奈良県において合併が進まなかった理由としては、まず、大規模な市や指定都市がなかったことがあげられる。また、合併により自治体の管轄範囲が広がることで、駅周辺部などの市街地整備が優先され、山間部である郊外地域とのハード面の格差が拡大することや、自治体間の財政状況に起因して住民サービスが低下することが懸念されていた。さらに、歴史的背景から市町村の名称を後世に残したいなどの声もあり、結果として住民投票において合併反対の票が多数を占めたケースもあった。

これらのことから、奈良県においては、合併では小規模町村がなくなる見通しがないと考えられ、合併以外の手法による行政効率化を果たすための地方行政の仕組みについて検討が進められた。

② 県・市町村の役割分担検討協議会の設立～奈良モデルの誕生

検討に当たって、県と市町村が連携し、効率的な行政運営を模索するため、2008年10月に知事と市町村長による「県・市町村の役割分担検討協議会」を立ち上げ、検討が開始された。その後、2010年2月までに3回開催され、2009年度において、奈良県における県と市町村の役割分担の仕組みを「奈良モデル」と命名し、2010年3月に『「奈良モデル」検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～』（以下「検討報告書」という。）が策定された（図表5-4）。

⁷⁶ 2010年3月時点

図表5-4 県・市町村の役割分担検討協議会経過⁷⁷

回	開催日	内 容
第1回	2008年10月16日	<ul style="list-style-type: none"> ・協議会の趣旨及び運営について ・アドバイザーによる論点整理 ・意見交換
第2回	2009年2月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・県と市町村の役割分担のあり方(基本的な考え方)(案)について ・意見交換
第3回	2010年2月5日	<ul style="list-style-type: none"> ・『「奈良モデル」検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～』(案)について ・次回より奈良モデル検討会に移行
	2010年3月	『「奈良モデル」検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～』策定

協議会の目的は、「奈良県という地域に最適な地方行政の仕組みをどのようにつくっていくか」という課題に対し、県と市町村がそれぞれ担っている役割の現状と課題を検証したうえで、奈良県の実情に応じた今後のあるべき役割分担の姿を描き、その実現を図る⁷⁸ことである。

検討の大きな項目としては、県と市町村の担うべき役割の明確化、小規模町村に対する県の支援の在り方に関する検討、権限移譲に関するフレームの構築、市町村の新たな広域連携の在り方の四つについて検討が進められた。

検討の結果、県と市町村の関係と役割および新たな役割分担に向けての方向性について図表5-5のように報告されている。

⁷⁷ 『奈良県ホームページ/県・市町村の役割分担検討協議会』を参考に作成
<http://www.pref.nara.jp/7629.htm> (2016年12月16日閲覧)

⁷⁸ 『奈良県ホームページ/県・市町村の役割分担検討協議会について』参照
<http://www.pref.nara.jp/secure/21950/1siryou.pdf> (2016年12月16日閲覧)

図表 5－5 新たな役割分担に向けての方向性⁷⁹

方向性	内 容
奈良県という地域にあった地方行政体制	①県と市町村の人的資源、財源、さまざまな公共施設等を県全体として有効活用する発想が重要 ②既定の考え方にとらわれずに、県内市町村の実情を踏まえ、補完と自律を基本とした県と市町村の新たな役割分担と適正な財政負担の仕組みを目指す
補完と自律による役割分担	①市町村間の連携による効率化 ②小規模町村への支援 ③県から市町村への権限移譲

2 奈良モデルの内容

(1) 体系

補完と自律による役割分担として方向付けられた、市町村間の連携による効率化、小規模町村への支援、県から市町村への権限移譲が奈良モデルの基本の考え方である。

なお、奈良モデルにおいては、市町村間の連携による効率化を「水平補完」と、県から小規模町村への支援を「垂直補完」と表現している。

① 水平補完

水平補完とは、行政の効率化や、小規模町村における専門職不足などへの対応として取り組む市町村間の事務の共同化をいう（図表 5－6）。例として、消防の広域化やごみの共同処理事業などがある。

奈良県は、共同処理実現に向けて、調整などを行うとともに、県がかかわる業務については調整役としてではなく、市町村と同じ立場で参加するなど、積極的にかかわっていくものである。

広域連携を考える場合においては、事務の内容によって「全県で実施すべきもの」、「地形や時間的距離を背景に地域性のあるもの」、「市と町村の連携を考えるもの」、「地域性に影響されないもの」などに区分して検討されている。

⁷⁹ 『奈良県ホームページ/「奈良モデル」検討報告書～県と市町村の役割分担のあり方～』を参考に作成
<http://www.pref.nara.jp/secure/42172/kosshi.pdf> (2016年12月16日閲覧)

図表 5-6 水平補完のイメージ⁸⁰



② 垂直補完

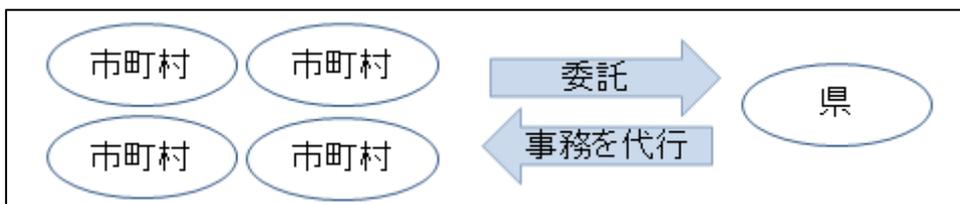
垂直補完とは、人口が一定規模以下である小規模町村に対し、町村の意向に基づき、町村が実施すべきものとされている事務を奈良県が実施することによる支援をいう（図表 5-7）。例として道路インフラの長寿命化事業がある。

人口の少ない町村においては、行政組織体制として小規模な職員数で運営せざるを得ない。そのため、これらの地域住民の行政サービスを維持し、行政運営の効率向上を図るため、県が実施するものである。

費用負担については、事務に対する財源は地方財政制度上、事務を実施すべき団体へ措置されているものであり、実際の事務に必要なコスト、財源措置の状況、県が事務を実施することによる規模メリットによるコスト削減効果などを勘案し決定される。

実施手法としては、町村から県への事務の委任、県も加入した広域連合の設置などであり、対象となる事務の内容により個別に判断されている。また、県に事務を移譲した町村についても地域の自主判断で県へ事務移譲を行うものであり、ほかの市町村と同様、基礎自治体として同等に扱われるべきものとしている。

図表 5-7 垂直補完のイメージ⁸¹



⁸⁰ 『奈良県ホームページ/第 31 次地方制度調査会 第 13 回専門小委員会提出資料』を参考に作成
<http://www.pref.nara.jp/secure/150846/tijitiseityou.pdf> (2016 年 12 月 16 日閲覧)

⁸¹ 同上

(2) 検討・推進体制 ～「奈良県・市町村長サミット」～

奈良県内での県、市町村の課題検討の場として、先に述べた「県・市町村の役割分担検討協議会」が主として担ってきたが、2009年に新たに奈良県知事の発案で、「奈良県・市町村長サミット」（以下「サミット」という。）が開催されることとなった。



奈良県・市町村長サミットの様子

このサミットは、奈良県知事および県内市町村長が出席するもので、年5回程度開催されている。回ごとに奈良県から課題・テーマが提起され、首長同士がグループで意見交換をした後、検討結果をグループごとに発表し、情報共有を図っている。（図表5－8）

図表5－8 サミットの進行例⁸²

①テーマを設定し、奈良県職員から資料説明

テーマごとに分析資料を提示し、各市町村の立ち位置と差異について客観的指標を用いて説明

②グループでの意見交換

首長を8人程度のグループに分け、県幹部職員がファシリテーターとなり意見交換（30分程度）

③グループ代表者からの発表

④有識者総括

⑤知事総括

※先進的な取り組みをしている首長や有識者を招いた講演も実施

「市町村の行政課題で担いきれない部分は、県が進んで肩代わりをするか支援する強い覚悟がある。その代わり、市町村も当面の課題から逃げるべきではない。」との奈良県知事の呼びかけで始まったサミットだが、開始当初においては、奈良モデルにおける県の支援の本気度を疑うような発言もあり、参加首長に戸惑いの

⁸² 『奈良県ホームページ/第31次地方制度調査会 第13回専門小委員会提出資料』を参考に作成
<http://www.pref.nara.jp/secure/150846/tijitiseityou.pdf>（2016年12月16日閲覧）

色もあった。しかし、回を重ねるたびに、次第に県と市町村の連携の雰囲気が出始め、現在では知事および市町村長同士が直接意見交換できる場として有効に活用されている。

このサミットのメリットは、各首長自身が課題を検討することで、対策・実行までの過程がスピーディーに進むことがあげられる。また、開催頻度が年5回程度と、県内首長が一堂に会する会議としては高い頻度で開催しており、このような知事と市町村長のコミュニケーションの積み重ねにより、次第に県と市町村の連携に対する意識が醸成され、その結果、奈良モデルの具体的な取り組みと実現につながったものと考えられる。

(3) 財政支援

水平補完、垂直補完といった奈良県による事務処理上の支援のほか、奈良県では奈良モデルに取り組む市町村に対して財政的な支援も実施している。「事業の目的が奈良モデルの趣旨に合致するものであって、国の補助金や地方交付税制度を最大限活用した上で生じる市町村の財政負担に対して支援する」⁸³とされ、奈良モデル推進補助金と奈良モデル推進貸付金などの形態がある。

補助金額としては、奈良モデル推進補助金は予算額ベースで2015年度、2016年度がそれぞれ1億5,000万円であり、2015年度の実績として1億3,774万9,000円となっている。対象業務はシステム導入費用やごみ処理広域化に向けた検討経費に活用されている。

奈良モデル推進貸付金については、予算額で2015年度、2016年度ともに15億円であり、2015年度実績は5億9,570万円となっている。広陵町、橿原市給食センター建設において活用された。

(4) 取り組みの検討項目

次に、奈良モデルとしての具体的な取り組みについて、当初の検討段階の状況と最近の取り組みの状況に分けて紹介する。

⁸³ 『奈良県ホームページ/「奈良モデル」に対する財政支援に関する基本方針』参照
<http://www.pref.nara.jp/secure/151231/naramoderukihonnhousin.pdf> (2016年12月16日閲覧)

① 当初検討された 73 業務

協議会が 2010 年 3 月に策定した検討報告書では、当初の検討業務の抽出過程において、奈良県という地域に合った最適な水平・垂直補完や権限移譲について考える上で、県と市町村が行っている事務を網羅的に整理、分析するため、法令根拠、財源、県と市町村のかかわり方などの観点から業務単位を類型化し、分類した。検討の結果、県と市町村の役割分担の見直し検討対象としてあげられた 73 業務が図表 5-9 のとおりである。

図表 5-9 奈良モデル検討対象業務⁸⁴

全体最適化と事業のあり方 【24 事業】	住民税システム、固定資産税システム、県民税・市町村民税賦課、固定資産税賦課、納税促進、税外未収金対策、消防、消防行政・危険物行政、国民健康保険、介護保険制度、公立病院・診療所の運営管理、救急医療体制、へき地医療対策、水道運営、斎場管理運営、野外活動センター、公営スポーツ施設の管理運営、浄化槽の整備・維持管理、し尿処理、農業集落排水、観光施設等の管理、図書館管理運営、美術館・博物館・資料館の管理運営、文化施設（美術館・博物館・資料館以外）の管理運営
技術支援 【12 事業】	公共工事の技術管理、庁舎等修繕、土地改良、農道整備、農地防災、林道整備、道路橋梁の維持管理、道路整備、公営住宅建替・改修、文化財発掘・調査、文化財保存・保護、史跡地環境整備
地域間連携 【25 事業】	地域支援事業、特別保育、母子家庭等自立支援、女性相談・保護、児童相談、消費者行政、鳥獣被害の防除、過疎地域の移動手段確保、コミュニティバス、一般廃棄物焼却施設の管理運営、公園維持・管理（都市公園、運動公園、児童公園）、公営住宅管理、教育委員会事務局、国際化教育（外国語指導助手事業）、小学校管理運営、中学校管理運営、学校給食、世界遺産登録の推進、世界遺産等の保護、文書管理、職員採用、職員研修、公用車管理、監査委員・監査委員事務局、議会の議員その他非常勤の職員の公務災害
情報システム 【8 事業】	戸籍システム、住民基本台帳システム（既存住基システム）、住民基本台帳ネットワークシステム、財務会計システム、給与・旅費等総務事務システム、入札システム、積算システム、地理情報システム共有化
権限移譲 【4 事業】	基幹統計調査、町又は字の区域変更等、財産区の運営、学校アドバイザーチーム運営

⁸⁴ 『奈良県ホームページ/「奈良モデル」(役割分担見直し検討対象業務)』を参考に作成
<http://www.pref.nara.jp/secure/42172/73gyoumu.pdf> (2016 年 12 月 16 日閲覧)

整理された 73 業務については、県と市町村で協議の上、市町村の要望の強いもの、効果の高いものから具体化に向けて詳細の検討を行い、取り組みが可能と判断されたものから順次実行に移されてきた。

また、ここで整理された 73 業務以外についても、今後の情勢の変化に伴って取り組む可能性があり、検討業務として排除するものではないとされた。

② 2015 年度の取り組み状況

2015 年度の取り組みと 2016 年度に取り組みが予定されている 18 事業が図表 5-10 のとおりである。

図表 5-10 2015 年度取組の状況と 2016 年度取組予定⁸⁵

1 これまでに成果のあった取り組み
① 消防の広域化
②-1 南和地域における医療提供体制の再構築
-2 南和地域における一次救急医療体制の確保
③ 市町村管理の道路施設補修工事の支援について
2 現在進行中の取り組み
④ 新たなパーソネルマネジメントの構築
⑤ 市町村税の税込強化
⑥ 県域水道ファシリティマネジメント
⑦ 市町村と連携したエネルギー政策の推進
⑧ 教育行政にかかる県及び市町村間の連携
⑨ 地域包括ケアシステムの構築
⑩ 市町村国民健康保険のあり方について
⑪ 健康長寿日本一に向けての連携
⑫ 市町村子ども・子育て支援事業計画の円滑な推進への支援
⑬ 地域医療構想実現に向けた連携
⑭ 保健師のネットワークについて
⑮ 循環型社会の構築
⑯ 移動ニーズに応じた交通サービスの実現について
⑰ 連携協定によるまちづくり
⑱ 市町村公営住宅等の管理の共同化

⁸⁵ 『奈良県ホームページ/「奈良モデル」平成 27 年度取組状況 平成 28 年度取組予定（平成 28 年 5 月 23 日）』を参考に作成

<http://www.pref.nara.jp/secure/160539/shiryoul.pdf>（2016 年 12 月 16 日閲覧）

(5) 具体的な取り組みの内容

奈良モデルにおける事業については、当初の73業務にとらわれることなく、社会情勢の変化も考慮の上、実施可能性などについて実施事業を精査し、事業展開されているところである。ここでは、実際に実施済みのものまたは進展中の事業について、その内容や県と市町村のかかわり方などを紹介する。

① 情報システムの共同化

行政による情報処理の高度化、情報システム更新、開発経費の肥大化、財政負担の増大などの課題への対応として、共同利用による経費節減を図るため、2010年度のサミット実施の初期から提案・実施されてきた。

2011年度から開始された基幹システムの共同化には、7市町⁸⁶が住民情報や税務情報など22の基幹業務(図表5-11)について共同でクラウド化を実施した。基本的にノンカスタマイズのパッケージソフトウェアを活用することで低コストを実現し、システム運用経費については導入後約10年間で平均50%⁸⁷のコスト削減を見込んでいる。実施に当たり、参加市町のうち河合町が中心となり検討が進められ、県がオブザーバーとして調整に加わった。ノンカスタマイズのシステムを使用するため、帳票などについての参加市町間、あるいは参加市町内部の電算担当部署と業務担当部署での調整に苦労があったとのことである。

図表5-11 情報システム共同化対象業務⁸⁸

1. 住民基本台帳	2. 外国人登録	3. 印鑑登録	4. 選挙	5. 学齢簿
6. 個人住民税	7. 法人住民税	8. 固定資産税	9. 軽自動車税	10. 宛名・納付管理
11. 収納管理	12. 滞納管理	13. 保育所保育料	14. 幼稚園保育料	15. 国民年金
16. 国民健康保険	17. 後期高齢者医療	18. 福祉医療	19. 介護保険	20. 子ども手当
21. 住宅使用料	22. 児童扶養手当	(21, 22 は選択制)		

⁸⁶ 近隣7市町：香芝市、葛城市、河合町、上牧町、広陵町、川西町、田原本町

⁸⁷ 『地方公共団体情報システム機構ホームページ/奈良県基幹システム共同化検討会「自治体クラウド導入の効果と期待～奈良県における取り組みから～」』参照。

https://www.j-lis.go.jp/lasdec-archive/cms/resources/content/25647/Cloud_120125_4.pdf (2016年12月16日閲覧)

⁸⁸ 同上

また、情報システムの共同化に当たっては、奈良モデル補助金による補助対象となっており、前述の基幹システムの共同化以外にも戸籍や介護など一部の分野ごとに県内各地で取り組みが拡大している。三宅町では、システムのクラウド化のメリットを生かして、隣接していない自治体間でのシステム共同化についても取り組んでおり、2015年度に戸籍システムの共同化を1町2村⁸⁹で、また、2016年度には介護事業統合システムの共同化を4町2村⁹⁰で進めるなど、積極的に奈良モデル補助金を活用している。

視察先紹介②【三宅町】

人口 6,836人 面積 4.06 km²
 人口密度 1,683.7人/km²
 世帯数 2,629世帯
 高齢化率 32.91% 職員数 115人

奈良県の北西部に位置し、県内で最も面積が小さく、日本で2番目に面積の小さい町。町の花「あざさ」は愛の花と呼ばれ、「恋人の聖地プロジェクト」のデートスポットに選定されている。



三宅町長との面会

人口・面積・人口密度・世帯数・高齢化率は2015国勢調査による。職員数は2015年地方公共団体定員管理調査（総職員数）による。（以下、視察先紹介において同様。）

② 消防の広域化

「地震・台風等の大規模化する災害、高齢化に伴う救急搬送の増加等に的確に対応していくため、総務・通信部門の一元化・スリム化により、現場部門への人員配置を手厚くし、消防の現場力を高めるとともに、消防組織全体の合理化を図る」⁹¹ことを目的に、奈良市、生駒市を除く奈良県内37市町村による広域化を達成し、2014年に奈良県広域消防組合（図表5-12）を発足した。同年に総務部門を統合し、2016年は通信部門の統合、2021年には完全統合を目指している。

⁸⁹ 1町2村：三宅町、曾爾村、御杖村

⁹⁰ 4町2村：三宅町、高取町、吉野町、平群町、御杖村、明日香村

⁹¹ 『奈良県ホームページ/「奈良モデル」平成27年度取組状況 平成28年度取組予定（平成28年5月23日）』参照

<http://www.pref.nara.jp/secure/160539/shiryoul.pdf>（2016年12月16日閲覧）

この実現の中で、奈良県は広域化に伴う計画策定や消防広域化協議会の運営面において積極的に関与し、事業促進を支援した。また、奈良県広域消防組合への職員派遣などの人的支援、消防救急無線のデジタル化などの整備に対する財政的支援、さらに広域化を促進するための国に対する財政的支援の要望を実施した。

図表 5-12 奈良県広域消防組合消防本部⁹²



⁹² 『奈良県ホームページ/第31次地方制度調査会第13回専門小委員会提出資料』を参考に作成
<http://www.pref.nara.jp/secure/150846/tijitiseityou.pdf> (2016年12月16日閲覧)

③ 南和地域における医療提供体制の再構築

大淀町立病院施設の更新の際、単独での更新が困難なため、吉野町国民健康保険吉野病院を擁する隣接の吉野町とともに奈良県に協議したことから、南和地域における医療体制の再編へと展開した。

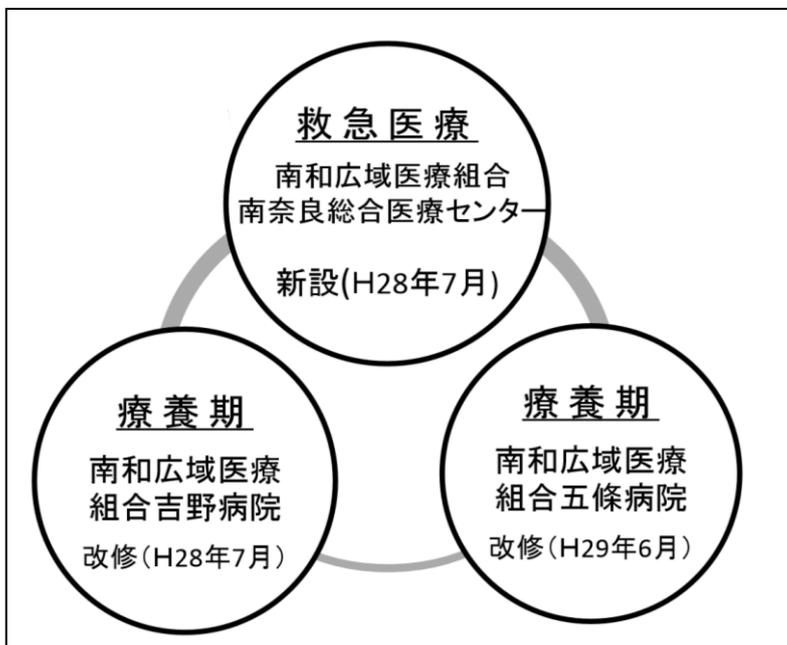
南和地域の三つの公立病院を一つの救急医療を中心に担う病院（急性期・回復期病院）と二つの長期入院に対する病院（回復期・慢性期病院）に役割分担して、新しい組み合わせの三つの病院に再整備を行った。（図表5-13）

奈良県も関連市町とともに構成員となり、市町村の財政負担軽減のため市町村の起債償還額の60.9%を県が負担することとした。

また、医療体制充実のため、県立医大が南和広域医療組合の要請に基づき医師派遣を行っている。

現地担当者の話から、当初、大淀町立病院更新から南和地域への医療体制の再編という事業展開に際し、体制面・財政面ともに奈良県知事の強いリーダーシップが寄与したとのことである。

図表5-13 南和地域の医療体制⁹³



⁹³ 『奈良県ホームページ/第31次地方制度調査会第13回専門小委員会提出資料』を参考に作成
<http://www.pref.nara.jp/secure/150846/tijitiseityou.pdf> (2016年12月16日閲覧)

視察先紹介③【大淀町】

人口 1万8,069人 面積 38.10km²
人口密度 474.3人/km²
世帯数 6,509世帯
高齢化率 29.36% 職員数 359人

大淀町は奈良県の中央部に位置し、町域に六つの駅がある。病院再編に併せて下市口駅周辺地区の再整備が進められている。

また、町内で栽培されている特産の二十世紀梨は県下一の出荷高を誇っている。



大淀町役場外観

視察先紹介④【南奈良総合医療センター】

立地 大淀町内
近鉄吉野線 福神駅 徒歩約5分
南奈良看護専門学校を併設

奈良県および県内市町村が出資する南和広域企業団によって運営されている。急性期および回復期医療を担う病院として24時間365日救急搬送を受け入れる体制をとっている。

さらに、教育・研究のできる病院として、奈良県立医科大学などの卒後臨床研修体制を取り、総合医、専門医などの医師養成に力を入れている。



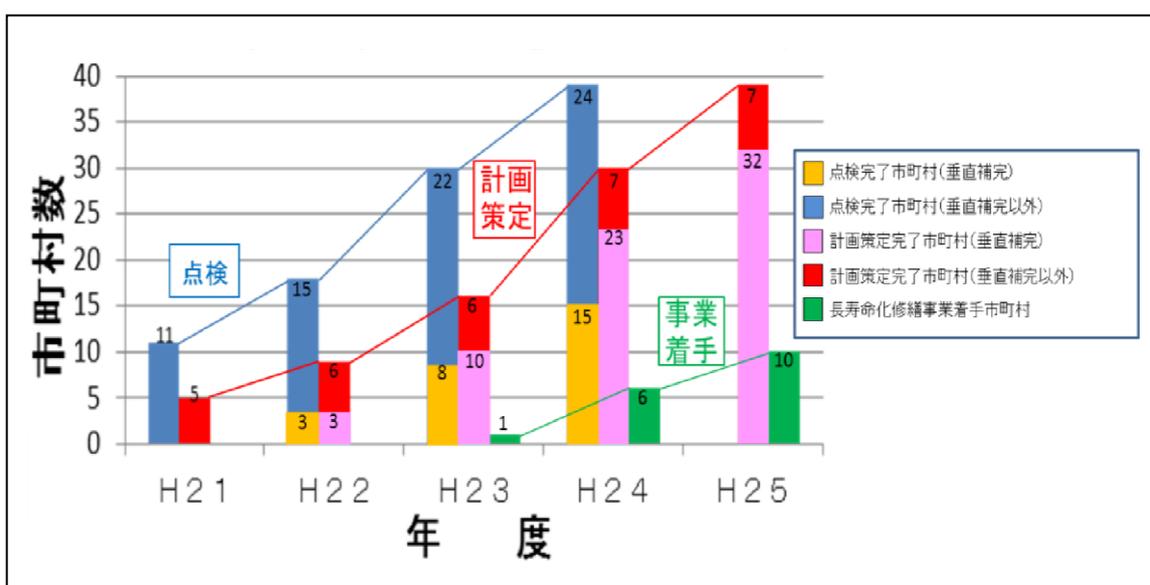
南奈良総合医療センター外観

④ 市町村管理の道路施設補修工事の支援について

市町村道の安全を確保するための点検や補修計画の策定業務には、専門の知識を持つ土木技術職員が不可欠だが、抱える職員が少なく、技術的な業務量がそれほど多くない小規模町村では、土木技術者を抱えることが難しいのが現状であり、2010年当時、県内の12市町村では土木技術職員が不在という状況にあった。この頃、市町村における橋梁長寿命化修繕計画の策定が義務化となったのを契機に、奈良県が、市町村から橋りょう点検や長寿命化修繕計画の策定業務を受託する垂

直補完の支援を始めた。さらに、2013 年度からは橋梁の補修工事の受託を行い、併せて市町村の土木技術職員へのノウハウ伝達など技術面での支援を拡大している。最終目標として、県内すべての市町村が点検・診断から補修計画、補修工事のメンテナンスサイクルを確実に構築することを目指している。長寿命化修繕事業の実績は、図表 5-14 のとおりとなっている。

図表 5-14 長寿命化修繕事業の進捗（市町村数の推移）⁹⁴



河合町では、土木技術職員はいるものの、橋梁補修工事に携わった経験のある職員がいなかったため、2015 年度に町内の「北橋」の橋梁補修工事について県へ委託を行った。委託期間中、河合町の土木技術職員 1 人を県土木事務所に派遣し、当該工事の設計、発注から施工管理、監



河合町の「北橋」

⁹⁴ 『奈良県ホームページ/第 31 次地方制度調査会第 13 回専門小委員会提出資料』を参考に作成
<http://www.pref.nara.jp/secure/150846/tijitiseityou.pdf> (2016 年 12 月 16 日閲覧)

督、竣工検査まで、一連の業務について、県土木事務所の職員の指導の下に進められた。「県職員から橋梁補修工事のノウハウを学ぶことができ、また、県職員とのパイプができたことで今後も分からないことがあれば聞くことができるというつながりができたことが、河合町にとって大きい。」と、町の事務負担の軽減という点以外にも、垂直補完の効果を実感している様子だった。

視察先紹介⑤【河合町】

人口 1万7,941人 面積 8.23km²

人口密度 2180.0人/km²

世帯数 6,721世帯

高齢化率 34.73% 職員数 171人

役場庁舎は、もともと「豆山荘」と呼ばれる邸宅地に建設されたもので、敷地内には今も日本庭園が残る。役場の正門は大正時代に建築された屋敷門で、庭園内を歩いて庁舎に入るその光景は、役場に来たとは思えない美しさがある。



河合町役場庁舎と日本庭園

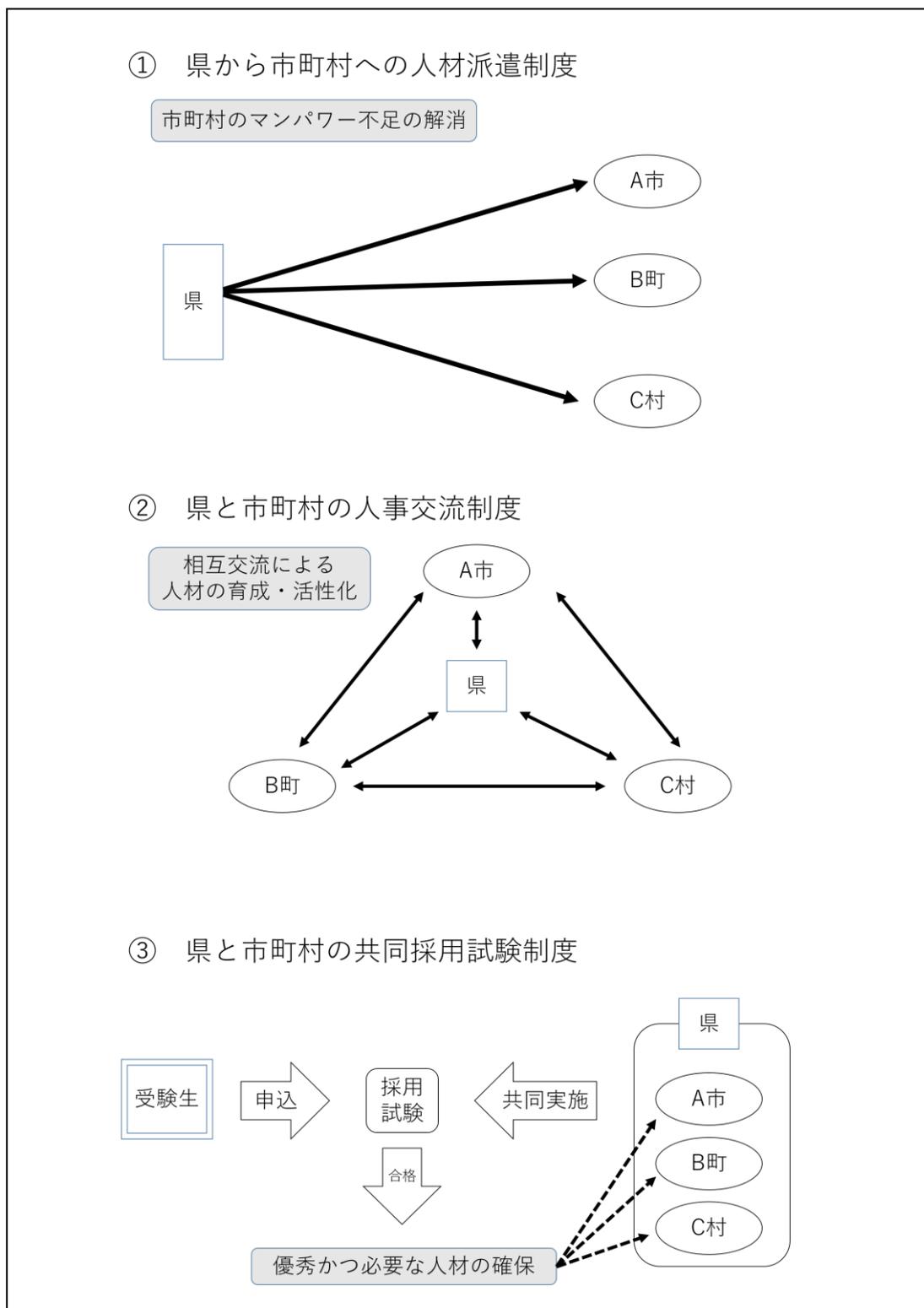
⑤ 新たなパーソネルマネジメントの構築

今後変遷する行政ニーズに的確に対応するため、現状の課題を分析し、ヒューマン・リソース・マネジメントに基づく県と市町村との連携を進めていくものである。

その中でパーソネルマネジメントの研究が進められ、「新たなパーソネルマネジメントの構築について～市町村における技術職員（土木技師）の確保策～」⁹⁵として2015年のサミットにおいて、「県から市町村への人材派遣制度」、「県と市町村の人事交流制度」、「県と市町村の共同採用試験制度」の三つの支援スキーム（図表5-15）が提示された。

⁹⁵ 『奈良県ホームページ/奈良県・市町村長サミット平成27年度第2回資料5』参照
<http://www.pref.nara.jp/secure/145567/siryous.pdf>（2016年12月16日閲覧）

図表 5-15 技術職員の確保策における三つの支援スキーム⁹⁶



⁹⁶ 『奈良県ホームページ/奈良県・市町村長サミット平成 27 年度第 2 回資料 5』を参考に作成
<http://www.pref.nara.jp/secure/145567/siryou5.pdf> (2016 年 12 月 16 日閲覧)

支援スキームのうち「県と市町村の共同採用試験制度」は、2016年度から取り組みが始まり、宇陀市をはじめ県内11自治体⁹⁷が参加している。これは採用試験の事前広報、試験問題の作成、筆記試験の実施などを合同で行い、以降の面接についてはそれぞれの市町村で実施するものである。

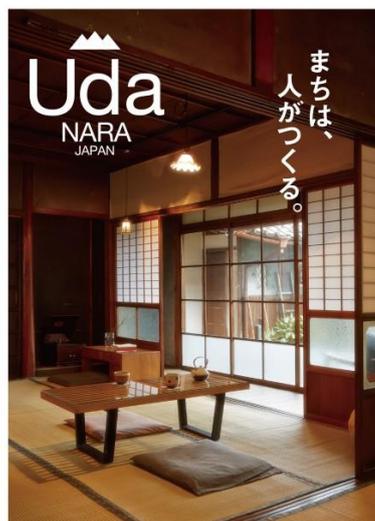
各市町村においては、採用におけるコスト削減が図られるとともに、奈良県が主体となって募集の広報活動が行われることで、より幅広い周知効果と受験者数の増加を期待している。

視察先紹介⑥【宇陀市】

人口 3万1,105人 面積 247.50 km²
人口密度 125.7人/km²
世帯数 1万1,155世帯
高齢化率 36.61% 職員数 636人

宇陀市は奈良県の北東部に位置し、平成の合併において平成18年に誕生した市である。面積は奈良県全体の6.7%を占めている。

室生寺をはじめとした文化財を有し、市誕生10周年記念として、市内に住む「人」をテーマに記念誌の発行しており、宇陀市での生活を垣間見ることができる。



宇陀市の「今」を1冊にまとめました。

宇陀市誕生10周年記念誌

⑥ 移動ニーズに応じた交通サービスの実現について

バス事業者から、奈良県の中南部を走る路線に対して、行政の支援なしでは維持が困難との申し入れを受け、2013年2月に「奈良県地域交通改善協議会」を立ち上げ、検討が進められた。この協議会は、奈良県および県内の市町村など行政機関をはじめ、バス事業者、鉄道事業者などで構成されている。

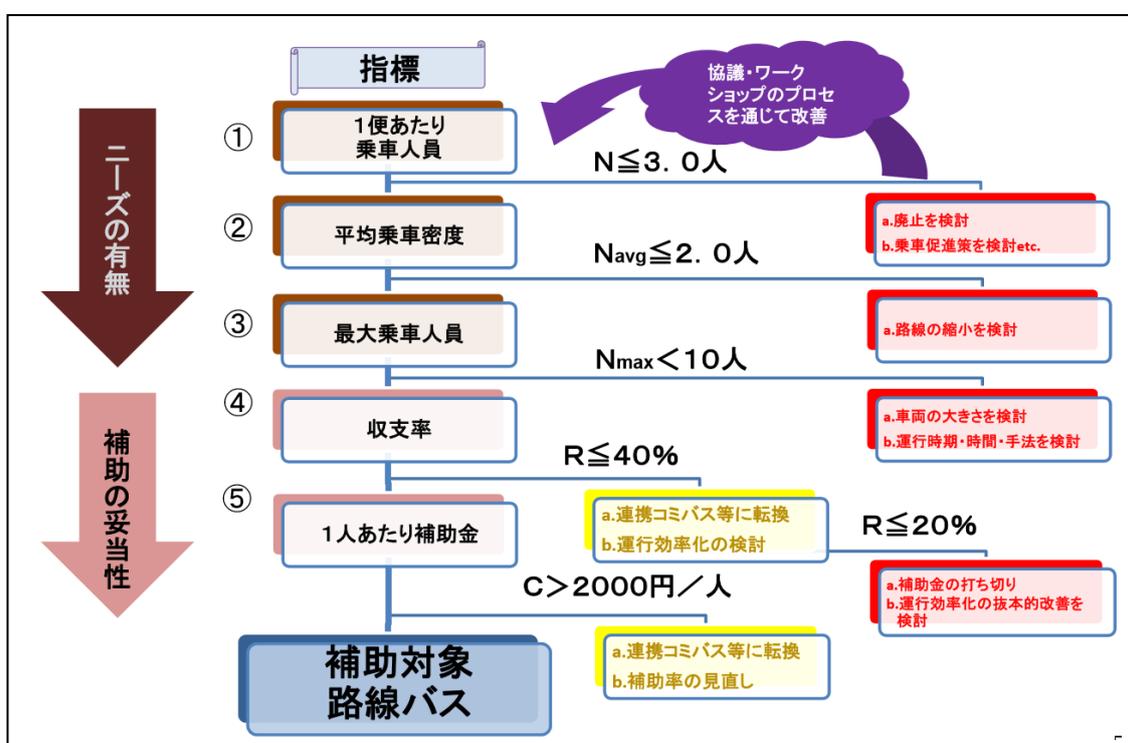
各団体と地域住民との連携・協力のもと、誰もが安心して暮らせる移動の利便性の確保を目的に、移動ニーズに応じた交通サービスの実現を目指すものである。

⁹⁷ 奈良県、天理市、桜井市、葛城市、宇陀市、山添村、三宅町、明日香村、広陵町、大淀町、上北山村

平成 28 年 3 月に策定された「奈良県公共交通基本計画」における基本的な方針を踏まえ、同時期に策定された「奈良県地域公共交通網形成計画」によって各地域の路線について、図表 5-16 により具体的な評価、検証が行われている。

また曾爾村など観光事業に力を入れている市町村においては、バス路線は地域の足となるだけでなく、観光客の足となるため、別の枠組みで近隣市町村、バス業者と協議を行い、路線の維持を行っている事例もある。

図 5-16 路線バスの診断フロー⁹⁸



⁹⁸ 『奈良県ホームページ/奈良県地域交通改善協議会「診断及び協議・ワークショップのプロセス」』を参考に作成

<http://www.pref.nara.jp/secure/154065/siryoul-4.pdf> (2016年12月16日閲覧)

視察先紹介⑦【曾爾村】

人口 1,549人 面積 47.76 km²
人口密度 32.4人/km²
世帯数：622世帯
高齢化率：44.67% 職員数：44人

曾爾村は奈良県の東北端に位置している。曾爾高原や奈良県指定無形民俗文化財に指定されている曾爾の獅子舞など、美しい景観や文化を継承している。

「日本で最も美しい村」を宣言し、NPO法人「日本で最も美しい村」連合に加盟している。



曾爾の獅子舞

写真出典：奈良県大芸術祭 HP <http://nara-arts.com/>

3 奈良モデルから学ぶこと

奈良県は地理的・歴史的背景などから合併が進まなかった。そのような状況下で奈良という地域にふさわしい県・市町村の役割分担の在り方が検討され、奈良モデルが誕生した。

この奈良県内の取り組みには、同様の課題を抱える自治体が学ぶべきヒントがある。

(1) 奈良県のリーダーシップとサミット

連携の掛け声だけあってもその実現がなかなか進まないケースも多い中、奈良県が着実に成果を積み重ねている理由は何であろうか。今回の先進地視察で話を伺った市町村担当者の声の中に、キーワードを見出すことができる。一つは「奈良県のリーダーシップ」、そしてもう一つは定期的な意見交換の場としての「サミット」である。

奈良モデルの取り組みでは、奈良県が積極的にイニシアチブを発揮し、課題提起や検討の場を率先して作り出していた。こうした奈良県のリーダーシップにより、課題解決に向けた大きな推進力が生まれ、事業の進展が図られていることが分かった。

また、県知事の発案により始まったサミットは、県内市町村長による定期的な

意見交換の場となり、市町村のやる気、アイデアを大いに引き出すことにつながっている。市町村長間での情報と人材の交流が活発となることでトップダウンの効果を生み出し、事業進展の早期化が図られるという点にも大きな意義がある。

こうした市町村に対する奈良県の強力なリーダーシップやバックアップが、奈良モデルの継続と発展を支えており、都道府県と市町村の効果的な連携を進める上で、欠かせない要素であると感じた。

(2) 市町村の自立を見据えた連携

今回私たちが視察に訪れた市町村の担当者からは、奈良モデルにおける県の市町村に対する支援について、「支援があることで助かっている」との声を聞いた。特に小規模町村では、技術職員の不足から橋梁補修工事のように執行がままならない事業も現に生じており、奈良県による垂直補完は、町村の事務負担の軽減と住民サービス向上の両面で大きな成果を上げていた。市町村職員も補完対象事業に携わる仕組みであるため、市町村にとっては全面的な負担軽減とはならないが、ノウハウの伝授により将来的な市町村の自立を見据えるという手法には、県と市町村がスクラムを組んで人口減少社会に立ち向かっていくという意思が伝わってきた。

(3) 県内全体としての資源活用の視点

視察をしたいずれの奈良モデルの取り組みにおいても、奈良県による積極的な支援が取り組みを牽引していた。人的、財政的など、支援の形態に差異はあるが、身近なサービスの提供は基礎自治体が担うべきとの固定観念にとらわれることなく、奈良県全体が持つ資源を有効活用して解決を図れば良いとの意識を強く持っているように思えた。各市町村においても、奈良モデルを一つの契機に更なる住民サービスの向上を図るため、広域的な視点を取り入れながら効率的・効果的な手法を検討し課題解決に取り組んでいる。

人口減少社会が進むにつれ、小規模自治体はいずれ、単独ですべての業務を行うことの限界に直面することが予想される。それを打開して小規模自治体が住民サービスを提供し続けるための方策を考える際に、こういった都道府県全体での資源活用という視点が、とても重要であると感じた。

第6章 かながわシナジーモデル —移譲と補完の共同方式の提案—

これまで、人口減少社会において、基礎自治体が持続可能な行政運営をしていくための方策として、市町村合併や広域連携、さらには先進事例の取り組みとして奈良モデルについて記述してきた。

第6章では、前章までを踏まえ、神奈川県内でも特に人口減少が進行している県西地域を例にあげ、県による事務の補完・県との共同化により、人口減少社会の中で基礎自治体が持続的な行政運営をしていくための方策を提案する。

1 移譲権限の重点化と集約化

(1) 自治体構成の視点から考える方向性

前章では、奈良県内における奈良モデルの取り組みに触れてきた。奈良県においては、県が主体となって県内の全自治体を対象として、事務の補完、支援を進めている。その要因としては、奈良県内の自治体構成があげられる(図表6-1)。つまり、中核市⁹⁹は奈良市の1市のみで、人口1万人未満の町村が18団体と、特に支援を必要とする小規模自治体の数に比較して広域連携の核となる存在の自治体数が絶対的に少なく、県による全県的な支援が必要との結論に達したということである。

では、神奈川県はどうか。神奈川県には、指定都市として横浜市、川崎市、そして、平成の合併を経て2010年に指定都市となった相模原市の3市があり、全国で唯一の三つの指定都市を持つ都道府県となっている。また、中核市は横須賀市の1市、施行時特例市¹⁰⁰は平塚市、小田原市、茅ヶ崎市、厚木市、大和市の5市があり、中核市の指定を受けていないが中核市の人口要件である20万人以上を満たす市として藤沢市も存在する。一方で、人口1万人未満の町村は3自治体となっている(図表6-1)。

⁹⁹ 1995年4月1日施行の改正地方自治法により創設された大都市制度の一つ。当初は面積要件や昼夜間人口比率要件も設けられていたが、現在は人口要件のみで、「20万人以上」となっている。市の申し出に基づき政令で指定される。

¹⁰⁰ 2015年4月1日施行の改正地方自治法により、中核市の人口要件が「30万人以上」から「20万人以上」に緩和され、特例市については制度が廃止となった。改正法施行の時点で中核市に移行していない特例市は、「施行時特例市」に指定され、経過措置として従来の特例市の事務権限を引き続き保持できるとともに、改正法施行後5年間に限り、人口が20万人未満になったとしても中核市に移行できるものとされている。

また、神奈川県・奈良県内の指定都市、中核市、施行時特例市などの人口は、
図表6-2のとおりである。

図表6-1 神奈川県・奈良県内の自治体区分・人口別一覧¹⁰¹

区分・人口	神奈川県	奈良県
指定都市	横浜市、川崎市、相模原市	
中核市	横須賀市	奈良市
施行時特例市	平塚市、小田原市、茅ヶ崎市、厚木市、大和市	
人口20万人以上	藤沢市	
人口20万人未満 ～10万人以上	鎌倉市、秦野市、伊勢原市、海老名市、座間市	橿原市、生駒市
人口10万人未満 ～5万人以上	逗子市、綾瀬市	大和高田市、大和郡山市、天理市、桜井市、香芝市
人口5万人未満 ～1万人以上	三浦市、南足柄市、葉山町、寒川町、大磯町、二宮町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、湯河原町、愛川町	五條市、御所市、葛城市、宇陀市、平群町、三郷町、斑鳩町、田原本町、上牧町、王寺町、広陵町、河合町、大淀町
人口1万人未満	中井町、真鶴町、清川村	山添村、安堵町、川西町、三宅町、曾爾村、御杖村、高取町、明日香村、吉野町、下市町、黒滝村、天川村、野迫川村、十津川村、下北山村、上北山村、川上村、東吉野村

※網掛けは県西地域に位置する自治体

¹⁰¹ 『総務省統計局ホームページ/平成27年国勢調査/人口等基本集計結果(2015年10月1日現在)』を参考に作成

<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka.htm> (2016年12月16日閲覧)

図表 6-2 神奈川県・奈良県内の指定都市、中核市、施行時特例市などの人口
(2015年10月1日現在)¹⁰² (単位:人)

区 分	神奈川県		奈良県	
	自治体名	人 口	自治体名	人 口
指定都市	横浜市	3,724,844		
	川崎市	1,475,213		
	相模原市	720,780		
中核市	横須賀市	406,586	奈良市	360,310
施行時特例市	平塚市	258,227		
	小田原市	194,086		
	茅ヶ崎市	239,348		
	厚木市	225,714		
	大和市	232,922		
人口20万人以上	藤沢市	423,894		

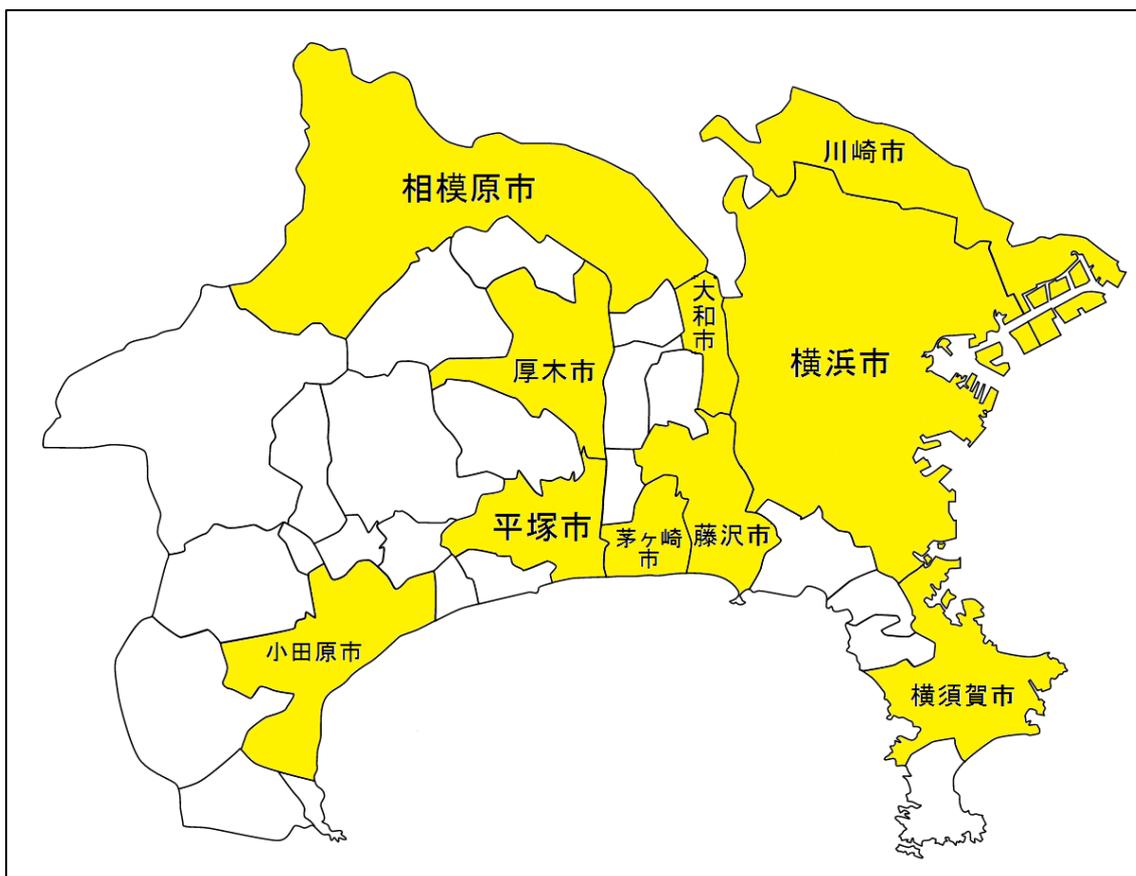
奈良県との比較のみならず、神奈川県は、全国的に見ても指定都市、中核市、施行時特例市、人口20万人以上の市（以下「指定都市等」という。）の数は突出している。それはつまり、地方分権改革によって進められた権限移譲の受入先として十分な人口・財政基盤を持つ自治体が多いことを示すものである。さらに、指定都市等が多数存在する状況は、核となる自治体の存在が必要不可欠と考える広域連携において、その推進への優位性が高いと言える。

しかしながら、神奈川県内の人口は、東京寄りの県東部に集中傾向にあり、指定都市等の分布についても例外ではなく、小田原市を除いては県の中部・東部に所在する（図表6-3）。

¹⁰² 『総務省統計局ホームページ/平成27年国勢調査/人口等基本集計結果(2015年10月1日現在)』を参考に作成

<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka.htm> (2016年12月16日閲覧)

図表 6－3 神奈川県内の指定都市等の分布状況¹⁰³



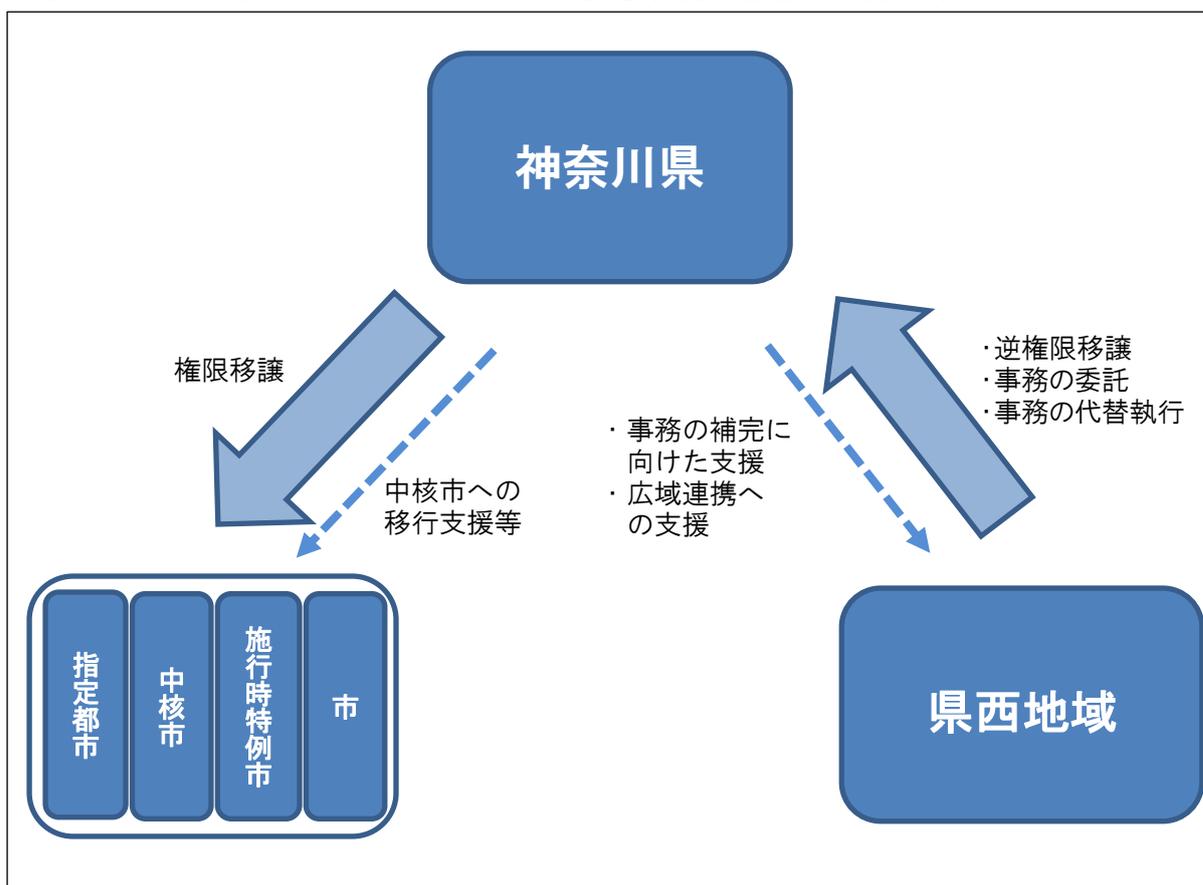
国および自治体が担うべき役割を明確にし、住民に身近な行政は住民に身近な自治体において処理するとの基本理念の下、国から自治体への権限移譲が進められてきたが、第4章でも述べたように、小規模自治体では、権限を移譲されたとしても自立した行財政運営を行うことが困難になりつつある。

こうした状況を打開するために、今こそ神奈川県および県内市町村における事務の配分を再度見直すことが求められているのではないだろうか。つまり、指定都市等の数の優位性と分布状況という神奈川県特有の状況を最大限に活かし、自立可能な行財政運営の基盤を持つ指定都市等およびそれ以外の市には権限移譲を進めることで、一層の住民サービスの向上を図る。その一方で、地理的不利条件を抱えつつ、既に全国水準と同様に人口減少の一途をたどる県西地域に対しては、重点的に神奈川県による事務の補完を進めるという仕組みである。この神奈川県

¹⁰³ 『白地図専門店ホームページ』を参考に作成
<http://www.freemap.jp/> (2016年12月16日閲覧)

および県内市町村での事務の移譲と補完の仕組みを、当研究会では「かながわシナジーモデル」¹⁰⁴と呼ぶこととする（図表6-4）。

図表6-4 かながわシナジーモデルによる事務の移譲と補完のイメージ

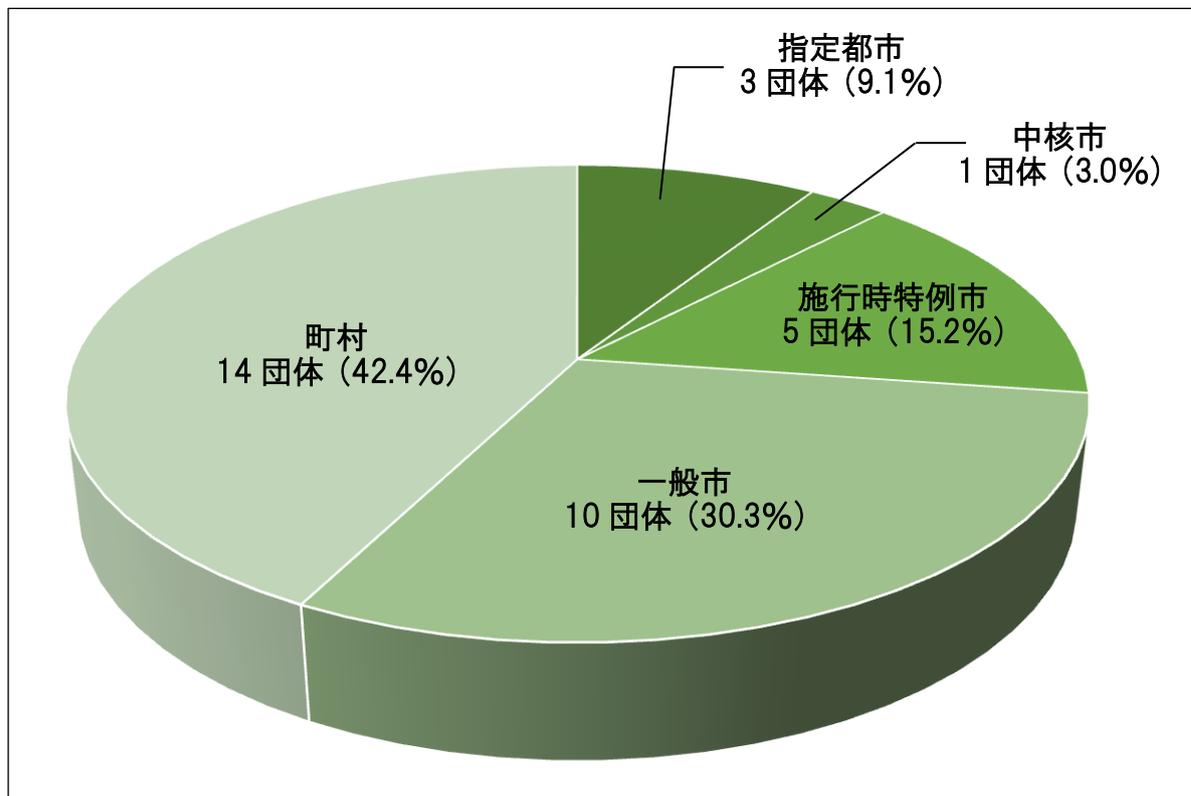


（2）指定都市等への権限移譲の推進

神奈川県内の自治体構成比率として、指定都市等および一般市の割合は33市町村中19市と、約6割を占めている（図表6-5）。これらの市の中で、事務処理に対応可能な専門的職員数、財政基盤を備えている自治体に対しては、引き続き権限移譲を進めることで、一層の住民サービス向上が望めるとともに、神奈川県の事務負担の軽減を図ることができるだろう。

¹⁰⁴ 「シナジー」とは相乗効果のこと

図表 6－5 神奈川県内の自治体構成比



しかしながら、2006年からは始まった第二次地方分権改革では、2010年6月に閣議決定された地域主権戦略大綱により68項目251条項を都道府県から基礎自治体へ移譲するとされ、第1次から第6次までの地方分権一括法により事務の移譲が押し進められた結果、その進捗は一段落したという感は否めない。つまり、国からの大幅で一律の移譲が終了し、今後は基礎自治体の個別希望により事務を移譲するという流れの中では、権限移譲によりもたらされる神奈川県の大きな事務負担軽減効果は望めないのではないだろうか。

そこで、この閉塞感のある権限移譲の進捗状況の中で、神奈川県から指定都市等にさらなる権限移譲を進めるため、神奈川県による市への権限移譲の積極的支援、特に中核市の要件を備える市に対しての中核市移行支援を提案したい。支援の形態としては、中核市移行に向けた庁内調整や計画策定、移譲前における当該事務にかかるノウハウ伝授のための職員派遣の受け入れ、権限移譲にかかる施設整備への財政的支援などが考えられる。一時的に、神奈川県にとっては支援のための事務負担が増加することになるが、権限移譲後は神奈川県の手続き負担の軽減

が図られることになる。

中核市が処理する主な事務は、図表6-6のとおりである。多くの事務処理権限の移譲に伴い、職員人件費や事務経費など、新たな財政負担が生じるが、こうした経費の増加に対する財源は、基本的には地方交付税措置されることとなっている。とは言え、新たな事務を所掌するに当たって、ノウハウ習得などの負担の増加がないわけではないだろうが、それ以上に、中核市移行により市民が受けるメリットには大きいものがある。

まず、これまで県に対して申請をしていた事務や市を経由して県に申請をしていた事務が市で完結するため、申請手続きの一本化や事務処理期間の短縮など、迅速で効率的な住民サービスの提供が可能となる。また、新たな事務と既存の事務とを一体的に実施することで、地域の個性を生かした、きめ細やかな住民サービスの提供が可能となるだろう。さらに、指定都市に準じた都市と位置付けられることから、知名度が上がり、交流人口の増加や企業立地の促進など、地域経済の活性化も期待できる。

図表 6-6 中核市が処理する主な事務¹⁰⁵

保健衛生に関する事務 <ul style="list-style-type: none">・ 保健所の設置・ 飲食店営業等の許可・ 温泉の利用許可・ 旅館業・公衆浴場の経営許可
福祉に関する事務 <ul style="list-style-type: none">・ 保育所の設置の認可、監督・ 養護老人ホームの設置の認可、監督・ 介護サービス事業者の指定・ 身体障害者手帳の交付
教育に関する事務 <ul style="list-style-type: none">・ 県費負担教職員の研修
環境に関する事務 <ul style="list-style-type: none">・ 一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可・ ばい煙発生施設の設置の届出の受理
まちづくりに関する事務 <ul style="list-style-type: none">・ 屋外広告物の条例による設置制限・ サービス付き高齢者向け住宅事業の登録

(3) 県西地域における事務の補完

次に、神奈川県による県西地域に対する事務の補完について、その手法を検討する。

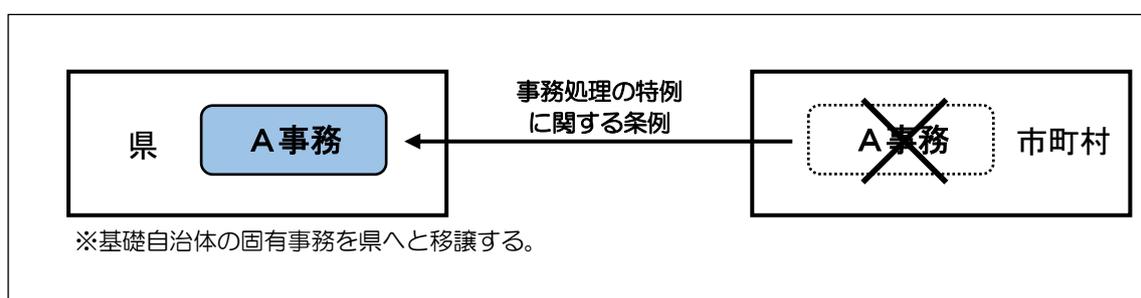
① 逆権限移譲

一つ目の手法としては、県西地域から神奈川県への権限移譲（以下「逆権限移譲」という。）である（図表 6-7）。権限の所在を基礎自治体から神奈川県に丸

¹⁰⁵ 『中核市市長会ホームページ/中核市が処理する主な事務』を参考に作成
<http://www.chuukakushi.gr.jp/chukaku/>（2016年12月16日閲覧）

ごと移管するため、基礎自治体の事務負担の軽減という点では最も効果の高いものと言える。現在、事務処理の特例に関する条例により神奈川県から県西地域に権限移譲されている事務について、条例改正により権限を再度神奈川県に帰属させるという方法、また、もともと基礎自治体に権限のある事務について、新たに事務処理の特例に関する条例などを制定することにより、神奈川県への事務の移譲を図ることが考えられる。

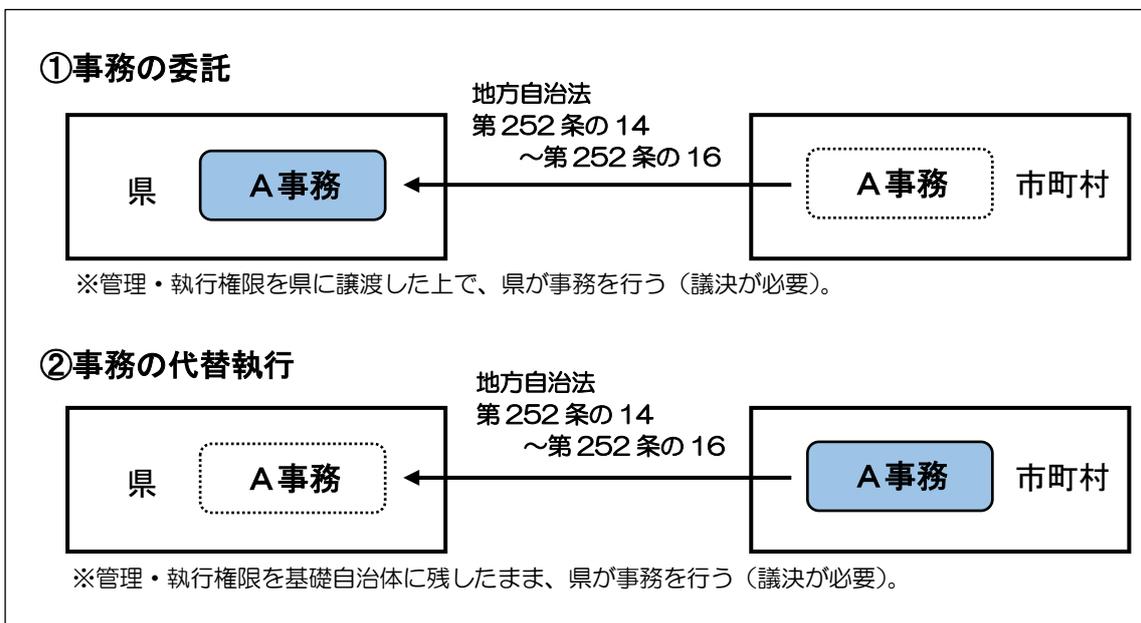
図表 6-7 逆権限移譲のイメージ



② 事務の委託、事務の代替執行

二つ目の手法としては、地方自治法に規定する事務の委託または事務の代替執行である（図表 6-8）。両者とも、自治体の事務の一部の管理・執行をほかの自治体が行うものであるが、相違点としては、管理・執行権限の譲渡の有無があげられる。つまり、事務の委託は管理・執行権限を譲渡するため、委託した自治体は執行の方針への関与が難しくなるおそれがあるが、事務の代替執行は管理・執行権限の譲渡を伴わないため、依頼された自治体は、依頼した自治体の意図のとおりにより執行することが求められるということである。いずれも、事務の内容に制限はないため、上下水道の管理やごみの処理のほか、消防・救急、インフラの維持管理などにも利用することができる制度であり、都道府県が小規模自治体の事務の一部を代わって処理することについて、一定の効果が得られるものである。

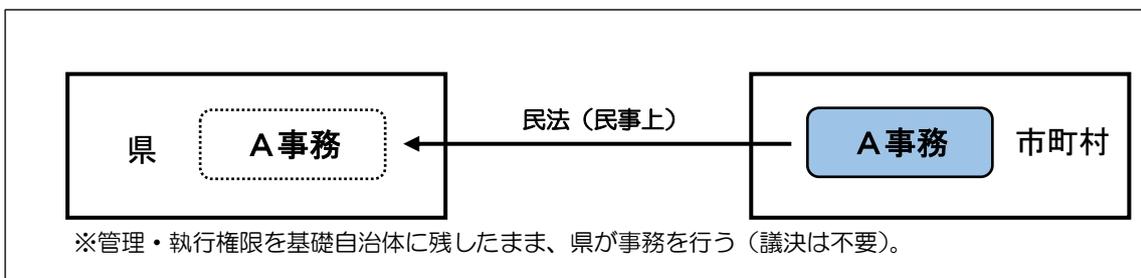
図表 6-8 事務の委託、事務の代替執行のイメージ



③ 民事上の委託契約

三つ目の手法としては、地方自治法に依拠せず、自治体間で請負などの民事上の契約を結ぶことである（図表 6-9）。委託できる事務の範囲は事実行為に限られる点に留意が必要だが、これにより県西地域から神奈川県に業務を委託することが可能となる。奈良モデルの取り組みのうち、橋梁改修工事の垂直補完の中で、奈良県内の市町村が奈良県と締結している協定がこれに当たる。事務の委託と比較すると、民事上の委託契約においては委託側の権限には変更がないため、管理・執行権限の譲渡を伴わず、予算の執行状況を鑑みながらのフレキシブルでスピーディーな執行が図られるというメリットがあげられる。

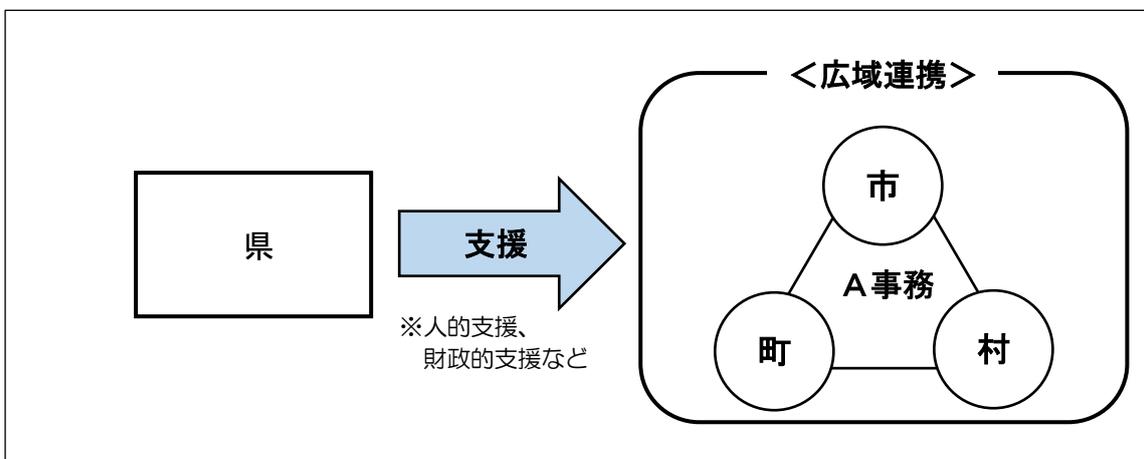
図表 6-9 民事上の委託契約のイメージ



④ 広域連携の推進支援

四つ目の手法としては、県西地域の自治体間の広域連携の取り組みに対する県による積極的支援である（図表6-10）。単独の自治体で対応するよりも、複数の自治体が共同して取り組んだ方が効率的と判断される事務について、広域連携の手法により対応していくことは、有効な手段の一つである。これに対して、県が財政的あるいは人的な支援をすることにより、一層の推進が図られる。

図表6-10 広域連携の推進支援のイメージ



2 補完対象となり得る事務・事業

次に、奈良県への視察、広域連携の取り組みなどを踏まえ、限られた人員や財源を効率的に活用するため、県西地域において、どのような事務・事業が神奈川県による補完の対象となり得るのか、いくつかの類型に分類して検討をする。

（1）権限移譲により町村の事務となったもの

まず、地方分権改革により国や県から基礎自治体、特に町村へと移譲された事務があげられるだろう。長引く不況などのあおりを受け、財政状況の悪化が進む中、退職不補充や勧奨退職などにより人員削減を進めてきた町村にとって、基礎自治体の権能の強化と住民サービスの向上を図るためと言えども、事務の増加は重い負担と言わざるを得ない。取扱件数が極端に少ない事務などについては、住民サービスの向上と町村の負担の度合いを総合的に判断し、県全体での機能強化という視点で、住民サービスの向上を図っていく必要があるだろう。

(2) 技術職員が事務を行うもの

土木業務（設計・積算・検査）などのように、業務遂行に当たって技術職員の確保が必要な業務は、補完の必要性が高い。土木技術職のほかにも、保健師や栄養士、指導主事などがあげられるだろう。大学などにおける専門課程の修了や国家試験への合格による資格取得などが求められるため、事務職と比較して絶対数が少なく、その人材も給与面の好条件などを理由に県や市といった大きな自治体に流れやすいため、小規模自治体にとっては確保が難しい状況となっているためである。事務自体の補完はもとより、県が技術職員を一括採用した上で市町村に派遣するなど、県全体での技術職員の確保や持続的な事務運営の在り方についても一考する必要がある。

(3) 事務の専門性が高いもの

前述の(2)技術職員が事務を行うもののほか、事務職が行う事務にも、専門的知識を求められる事務が多数存在する。滞納整理などの税務事務や法務・訴訟事務には、ノウハウのほか高度の法律、判例などの知識が不可欠であり、人的余裕のない小規模自治体においては、事務内容の理解面と担当職員の人材育成の両面で、負担は大きいと言わざるを得ない。

(4) 事務が定型的で裁量の余地が小さいもの

業務の内容が各自治体でほぼ同じであり、また、政策判断を行う余地が少ない事務が該当する。例としては、監査委員事務局や農業委員会事務局の事務、各種統計事務などがあげられる。こうした事務については、県による事務の補完のほか広域連携を図ることで、専任事務局の設置などにより専門性が高まるなどの効果も期待できる。

(5) 専門的知識を有する外部委員を必要とするもの

情報公開・個人情報保護審査会、行政不服審査会、介護認定審査会、公務災害補償審査会などの各種審査会事務があげられる。これらの審査会は、弁護士や医師といった有資格者のほか、大学教授などの高度な専門知識を持つ第三者を委員として構成されるものであり、病院、弁護士事務所、大学などの絶対数が少ない

という地理的不利条件を抱える県西地域においては、委員の確保がままならない。

(6) 新しく生じた事務でノウハウの蓄積がないもの

戦後の核家族化や親世代の死亡、高齢者施設などへの転居などに起因する空き家化への取り組みなど、社会情勢の変化により新たに行政の所掌事務として加わった事務などが考えられる。従前から存在する事務ではないため、もともとのノウハウの蓄積がなく、対処に苦慮するところであろう。前述の(5)専門的知識を有する外部委員を必要とするものにも同様のことが言えるが、例えば、特定空き家の指定などに当たり、その判断において近隣自治体との差異が生じれば、訴訟リスクにもつながるおそれがある。県などが一括して事務を担うほか、広域的に事務レベルの統一を図ることで、自治体間における地域差の解消やリスク回避につながり、安定的な住民サービスの提供と社会的な利益の享受に寄与することができる。

(7) 事務の共同化や共同調達によりスケールメリットを生み出せるもの

事務の効率化という点では、政策的な裁量の余地の大きいものを除けば、通常全自治体が所掌する事務、例えば国民健康保険や介護保険、特定健診や介護予防事業、障害者の自立支援などについて、複数自治体での広域連携をすることにより、事務の効率化や経費の削減が図られるだろう。こうした事務のうち、窓口業務、相談業務など住民サービスの維持につながる部分は単独自治体固有の事務とすべきだが、システムの共同化、帳票類の共同発注などを進めることは可能である。ここで課題となるのは、限られた人員で事務を担当する基礎自治体においては、対応可能な業務内容の選別や他自治体との調整など、共同化に向けた事務自体が新たな負担となり得るということである。県が構成員となって調整事務を補完、あるいは自治体間の調整などに県が積極的に関与することにより、円滑な広域連携の推進につながると考えられる。

3 かながわシナジーモデルの確立に向けた提案

ここまで、かながわシナジーモデルと、その対象となり得る事務の類型について検証してきた。最後に、かながわシナジーモデルの確立と円滑な運営に向けて、

必要な視点や方向性について、具体的提案を交えながら言及する。

(1) 逆権限移譲などによる事務の補完と広域連携の選択

県西地域の事務負担の軽減という観点からは、逆権限移譲、事務の委託、事務の代替執行または民事上の委託による事務の補完（以下「逆権限移譲などによる事務の補完」という。）の中で、県西地域に代わって神奈川県が事務を執行することが、効果の高いものであることは明白である。しかしながら、県から指定都市等への権限移譲により神奈川県にどのくらいの余裕が生まれるのか、一つの自治体である神奈川県においても、財政事情などの課題を抱えている中で、どれだけの権限を受け入れることが可能かという点については、十分な検証が必要である。こうした中で、住民サービスへの影響や事務の軽減効果の検証など、神奈川県と県西地域との十分な協議の下で、対象事務・事業を選定し、逆権限移譲などによる事務の補完なのか、周辺自治体との広域連携なのか、効果的な方法を見極めた上での選択が必要である。

(2) 県西地域の積極的関与による地域的課題の共有

それではいざ、逆権限移譲などによる事務の補完や広域連携を進めようにも、押し進められた行財政改革により職員数が減少し、日々の業務に追われる小規模自治体においては、自治体内あるいは他自治体との調整など、その検討さえままならない状況である。現状でも神奈川県においては、広域連携の推進支援を旗印に掲げ、市町村からの申し入れがあればアドバイスをしたり、オブザーバーとして参加したりと、支援をしているところではあるが、今こそ地域の課題を掘り起こし、その解決手法を選別する段階から、神奈川県が先頭に立って、市町村との共同により進めることが必要なのではないだろうか。圏域内の課題把握や、圏域全体でまとまるきっかけを作ることが、広域自治体である県に期待される役割だろう。広域連携における自治体の規模の差によって生ずる財政負担や人的負担の割合といった、足かせの解消についても、県が調整弁としての機能を発揮することが求められる。

(3) 県西地域版・首長サミットの創設

地域的課題の掘り起こしと共有を図るための仕組みとして、「県西地域版・首長

サミット」を強く提案する。これは、第5章で紹介した「奈良県・市町村長サミット」の仕組みを県西地域に導入するものである。担当者や担当課長で構成するのではなく、神奈川県知事と県西地域の市町の首長が一堂に会して意見交換を積み重ねることで、県と県西地域との連携または県西地域の自治体間での広域連携に対する意識が醸成される。また、トップダウンでの決定だからこそ、実現可能性が高く、スピーディーな政策決定が期待される。

(4) 県西地域担当副知事と(仮称)県西地域振興局の設置

神奈川県の積極的な関与の推進力として、次の二つの組織の設置を提案する。

① 県西地域担当副知事

神奈川県におけるリーダーシップの所在を明確にするとともに、政策決定をよりスピーディーに行うため、神奈川県に県西地域担当副知事のポストを創設してはどうだろうか。

担当副知事に求められるのは、単に県西地域の事務負担の軽減の推進だけではない。地方分権の時代において、県と市町村は対等な関係・存在であり、それぞれの自立自存が基本である。かながわシナジーモデルの推進の中でもそれは変わらない。かながわシナジーモデルによる県西地域への支援が、基礎自治体が自ら考え、その解決に取り組むという姿勢を打ち消し、単なる神奈川県による事務の肩代わりとなってしまえば、分権の趣旨から逸脱することになる。こうしたことから、担当副知事にはリーダーシップの発揮とともに、頑張る市町村へ優先的に支援を配分するなどの仕組みを構築し、市町村のやる気を引き出し、自立自存の精神を醸成することにも尽力されたい。

② (仮称) 県西地域振興局

かながわシナジーモデルにおける県西地域の補完に関する事務を取り扱うとともに、県西地域に寄り添った一体的な取り組みを推し進めるため、県西地域担当副知事の直下の組織として、(仮称) 県西地域振興局の設置を提案したい。職員体制としては、県職員に加え、県西地域からの派遣職員で構成することで、地域の課題への共通認識が深まり、責任感や連携意識がより一層高まるだろう。

また、かながわシナジーモデルの事務局的作用のほか、もう一つの役割として、権限移譲の受け皿としての機能も期待できるのではないだろうか。つまり、県西地域から神奈川県へ権限移譲がされた事務を（仮称）県西地域振興局が所管することとするのである。加えて、神奈川県から県西地域への権限移譲が進まない事務、あるいは各自治体の移譲希望の足並みが揃わず、自治体間での地域差が生じている事務についても同じことが言える。ここに前述の派遣職員の仕組みを取り入れることで、県職員から県西地域の職員へのノウハウ伝授にもつながり、いずれは単独自治体での事務処理も視野に入れた機運の醸成と、人材育成に大きく寄与するであろう。

（５）人材育成・交流の推進

神奈川県による支援なくして、県西地域での取り組みの成功はあり得ないが、取り組みを継続的に進めるためには、各自治体においても取り組みを主導するリーダーやコーディネーターとなる人材の存在が必要不可欠である。こうした点からも、上記の（仮称）県西地域振興局における派遣制度の確立などにより、人材育成を進めることは有益であるだろう。

また、逆権限移譲などによる事務の補完により、県西地域の事務を神奈川県が執行・管理する場合においても、奈良モデルにおける市町村職員と県職員の併任などのように、両者間でノウハウの伝授や意思疎通が図られるような仕組みづくりを検討する余地もある。

こうして、いよいよ神奈川県が迎える人口減少社会において、県と市町村、あるいは市町村間で、お互いの自立自存の可能性を模索し続けられる体制と人材の確保が、今求められているのではないだろうか。

事務に携わるのは、最終的には人である。単に、事務の補完や共同化という無機的なつながりではなく、人と人という有機的なつながりを形成することが、風通しの良い県と市町村間での共同の風土を作り出すだろう。

あとがき

この研究報告書は、神奈川県内の自治体職員5人で構成されたメンバーが、それぞれの知識・経験を持ち寄り、試行錯誤を繰り返し、ときには熱い議論を戦わせながら、まとめ上げたものです。日々の業務の合間を使った研究は、厳しいものでしたが、非常に有意義な時間となりました。

「人口減少社会における都道府県と市町村」というテーマは、昨年の本研究会に引き続き、人口減少社会にスポットを当てた内容だったこともあり、当初は、自治体運営の新たな可能性を見つけることに大変苦勞しました。しかし、今日の自治体が抱えている課題などについて、何度も議論を重ねる中で、都道府県と市町村の事務の再配分という手法も、今後の自治体運営の有効な方法になるのではないかという考えに至りました。

都道府県および市町村が、いわば一つのチームとして、一体となり、助け合い、支え合い、相互補完をすることにより、地方自治を取り巻く難局に立ち向かって行けるのではないかと考えた次第です。

そして、自治体同士におけるつながりを強化していくことが、職員と住民とのつながり、さらには住民間におけるつながりに結びついていくことを期待しています。

最後に、当研究の充実した活動は、アドバイザーとして毎回ご出席いただいた相模女子大学人間社会学部の松下啓一教授、本田主査をはじめとする神奈川県市町村振興協会の皆様からのご指導、ご支援の賜物であると実感しております。

また、先進事例研究においては、奈良県市町村振興課および奈良県内自治体ならびに神奈川県市町村課の皆様に、ご多忙の中視察を快諾いただき、多くの事例などについてご教示いただきました。

ご協力いただいた皆様に、この場を借りて深くお礼申し上げます。

そして、この研究会に快く送り出してくれた研究員の各職場の皆様、心から感謝とお礼を申し上げます。

市町村研修センター 503 研究室にて



後列左から

岡研究員、加藤研究員、本田事務局員

前列左から

中津川研究員、秋本研究員、松下教授、三澤研究員

平成28年度 政策形成実践研究 研究員名簿

	氏 名	所 属
研 究 員	秋 本 圭 介 (リ ー ダ ー)	葉山町 下水道課
	三 澤 功 一 (サ ブ リ ー ダ ー)	寒川町 企画政策課
	岡 宏	鎌倉市 学校施設課
	中 津 川 幸 恵	松田町 税務課
	加 藤 俊 彦	公益財団法人 神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター (湯河原町)
アドバイザー	松 下 啓 一	相模女子大学 人間社会学部 教授
事務局	本 田 智 典	公益財団法人 神奈川県市町村振興協会 市町村研修センター (相模原市)

平成28年度政策形成実践研究報告書

人口減少社会における都道府県と市町村
…移譲と補完による自治体運営の新たな可能性…

発行日 平成 29 年2月
編集・発行 公益財団法人神奈川県市町村振興協会
市町村研修センター
〒247-0007 横浜市栄区小菅ヶ谷 1-2-1-4
TEL 045-896-2288
FAX 045-896-2930
E-mail fureup3@ks-sinko.or.jp
印刷 文明堂印刷 株式会社 横浜営業所