

## IV 市町村合併の効果と課題

上記の環境変化を踏まえながら、合併から 10 年を迎えるに当たって、合併当初に想定されていた合併の効果と課題について、以下では、①行政体制、②財政、③住民参加・協働、④地域振興・地域の活気の枠組みを通して、より詳細な分析を加えていくことにする。

### 1 行政体制

#### (1) はじめに

本章は、この 10 年の本県における市町村の行政体制の変化について、客観的データやアンケート結果等を用いながら分析し、合併による行政体制上の効果や課題について検証するものである。特に、合併効果として期待されていた「行財政運営の効率化と基盤強化」に焦点を当て、職員数と市町村の役割の変化、行政基盤の変化を分析したうえで、今後の行政体制の在り方について考察する。

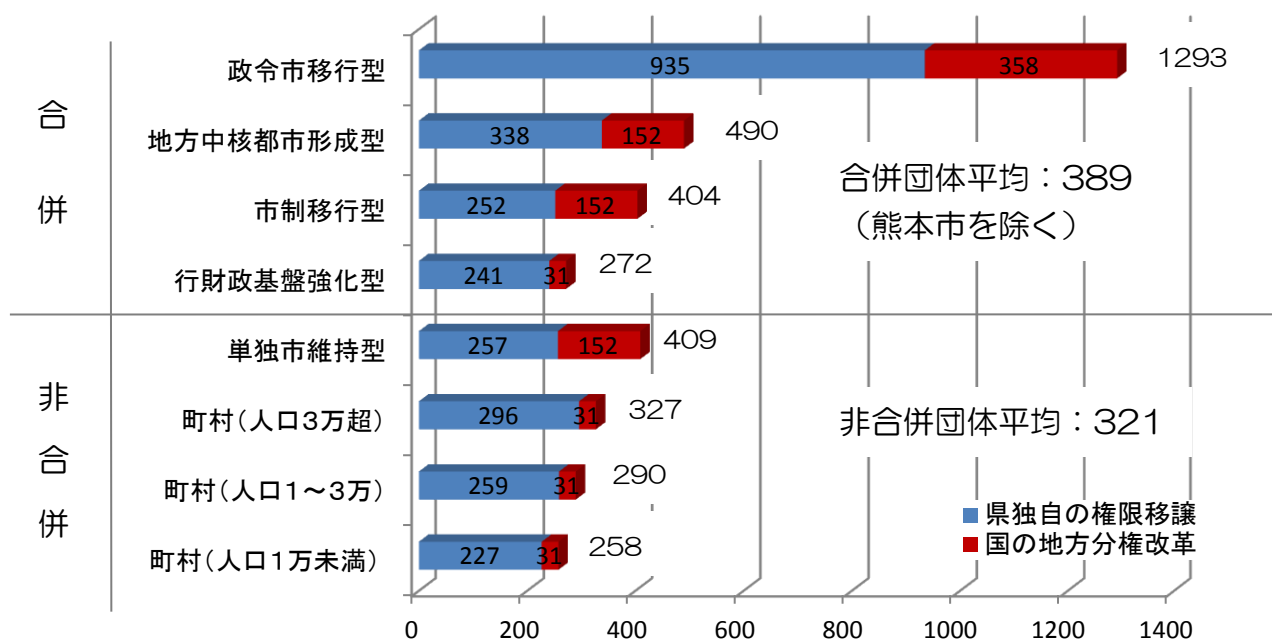
#### (2) 地方分権の進展に伴う市町村の役割の拡大

平成の合併の背景には、地方分権の進展があった。合併と並行して国の地方分権改革が進められ、平成 12 年の地方分権一括法では、機関委任事務が廃止され、市町村と県、国が対等及び協力の関係になり、基礎自治体優先の原則が確立された。その試金石といわれる介護保険制度の創設以降、着実に市町村の役割は拡大している。最近では、平成 23 年から 26 年の「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・第 4 次一括法)により、市町村への事務・権限移譲のほか、義務付け・枠付けの見直しに係る独自の条例制定権の拡大も行われ、質的にも市町村に求められる役割は大きくなっている。

なお、図表Ⅳ-1-1 は、国の地方分権改革(権限移譲が行われた H12 の地方分権一括法、H23~H26 の第 2 次~第 4 次一括法)による権限移譲と、これまでに行われた県独自の権限移譲(事務処理の特例制度による権限移譲)の状況について、類型別に示したものである。国の地方分権改革による権限移譲では、例えば未熟児の訪問指導がすべての市町村に移譲され、県独自の権限移譲では、パスポートの申請受理・交付がすべての市町村に移譲されるなど、平成 12 年からこれまでの間の権限移譲だけを見ても、合併団体、非合併団体関係なく、住民に身近な市町村で行うことができる事務が大幅に増えていることが分かる。

また、これら事務・権限移譲に加えて、合併により政令市に移行した熊本市には、市内の国道(3号、57号、208号を除く)及び県道の管理、県費負担教職員の任免及び給与の決定などの事務・権限が、市制に移行した上天草市、宇城市、阿蘇市、合志市には、生活保護の決定及び実施、児童扶養手当の支給などの事務・権限が県から移譲されている。

図表Ⅳ-1-1 : 地方分権の状況 (単位: 項目)



※県独自の権限移譲: H26.4.1 時点における「熊本県知事の権限に属する事務処理の特例に関する条例」に記載された事務数。

※国の地方分権改革: 地方分権一括法、第2次から第4次一括法の基となった国の閣議決定に記載された事務数。

### (3) 行政の効率化の進展

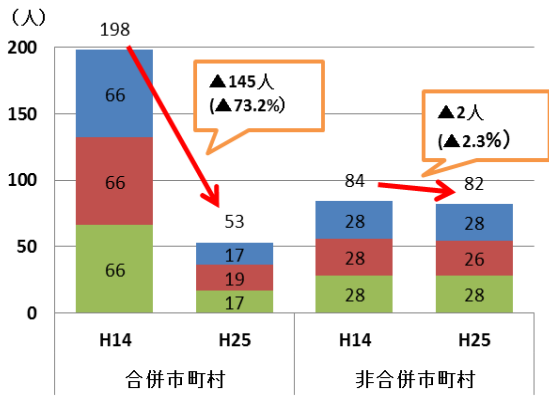
#### ① 三役(市町村長、副市町村長、教育長)・議員の削減状況

合併推進要綱で合併効果として想定されていた「三役や議員の減少」と「経費の節減」の状況について確認する。当然ではあるが、合併市町村においては、合併に伴うポスト数の減少により、三役と議員の定数及び報酬額が大きく削減されている。

三役数は、平成14年の198名から平成25年には53名となり、73.2%減少している。また、三役数の減少や給料額の削減により、年間約11.4億円(72.9%)の削減効果が出ている(三役には市町村長、副市町村長、教育長を含み、地方自治法改正により平成19年に廃止された収入役は比較対象から除く)。

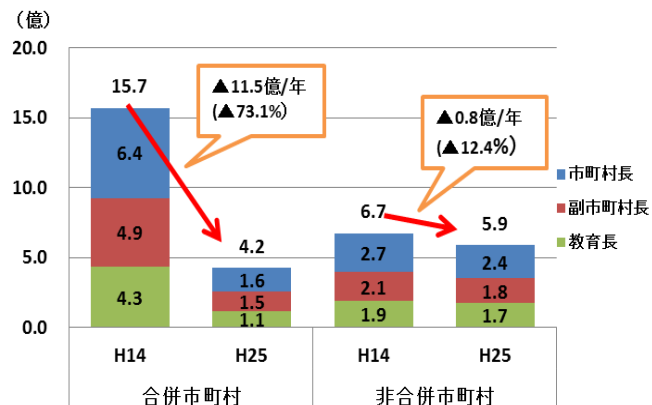
一方、非合併市町村では、自治体数に変化がないため、定数の変化はほとんどないが、給料額の削減等により、年間約0.8億円(11.7%)の削減効果が出ている。

図表Ⅳ-1-2 : 特別職（三役）の数



出所：地方公務員給与実態調査

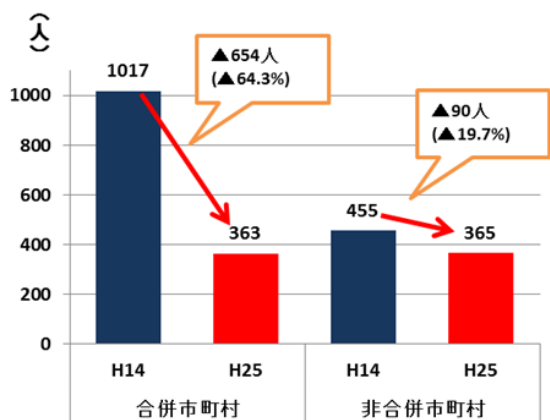
図表Ⅳ-1-3 : 特別職（三役）の給料額



出所：地方公務員給与実態調査

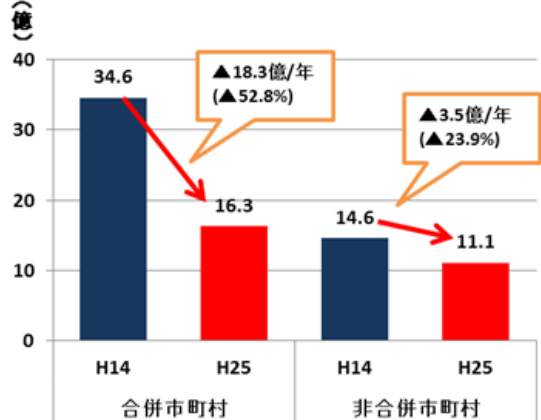
議員数は、合併市町村が合併による議員定数の大幅削減により 654 人（64.3%）減少しており、報酬額も年間で約 18.3 億円（52.8%）の削減効果が出ている。一方、非合併市町村においても、一般職員の削減に呼応する形で自ら議員定数削減に取り組んだ結果、90 人（19.7%）減少し、報酬額も年間約 3.5 億円（23.9%）の削減効果がでている。

図表Ⅳ-1-4 : 議員定数



出所：地方公務員給与実態調査

図表Ⅳ-1-5 : 議員報酬



出所：地方公務員給与実態調査

## ② 職員の削減状況

地方分権が進められる一方で、国・地方の財政状況の厳しさから、市町村には一層の行財政改革が求められた。図表Ⅳ-1-6は、平成 14 年から平成 25 年までの合併及び非合併市町村の全職員数の推移を示したものであるが、合併市町村（※政令市移行型を除く）における削減率は 19%（1,761 人）、非合併市町村では 15.9%（849 人）となっている。

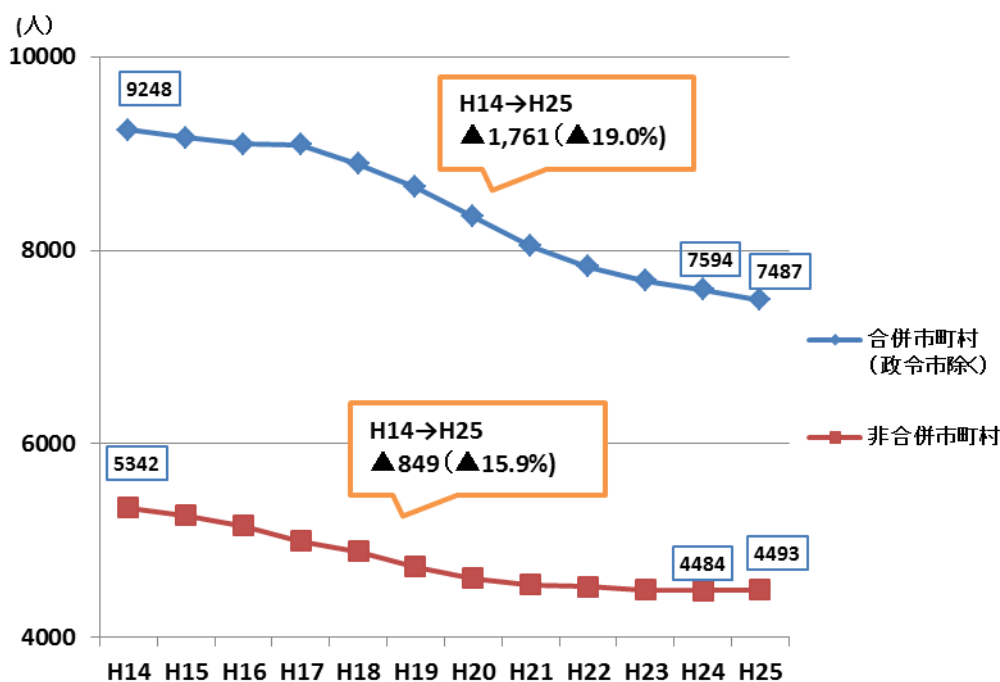
また、職員数の削減等により、人件費についても、合併市町村で 21.3%（77.1 億円）、非合併市町村で 23.9%（53.1 億円）削減されている（図表Ⅳ-1-8、Ⅳ-1-9）。

県内市町村の職員数は、平成 8 年以降連続して減少傾向にあるが、この傾向を加速したの

が国が求めた集中改革プランによる職員数の削減である。集中改革プランは、平成 16 年 3 月に国がすべての地方自治体に対して、平成 17 年を起点として平成 21 年度までの定員管理の適正化等を内容とする行政改革の取組計画を策定するよう要請したものであるが、図表のとおり、この取組期間中に職員数が大きく削減されている。

この取組期間終了後、非合併市町村では減少幅が鈍化しており、平成 25 年は増加に転じている。これは、急激な職員数の削減による、住民サービスの低下に対する懸念や職員負担の増大が背景にあると考えられる。一方、合併市町村においては、近年でも全体で年間 100 名程度ずつ減少している。

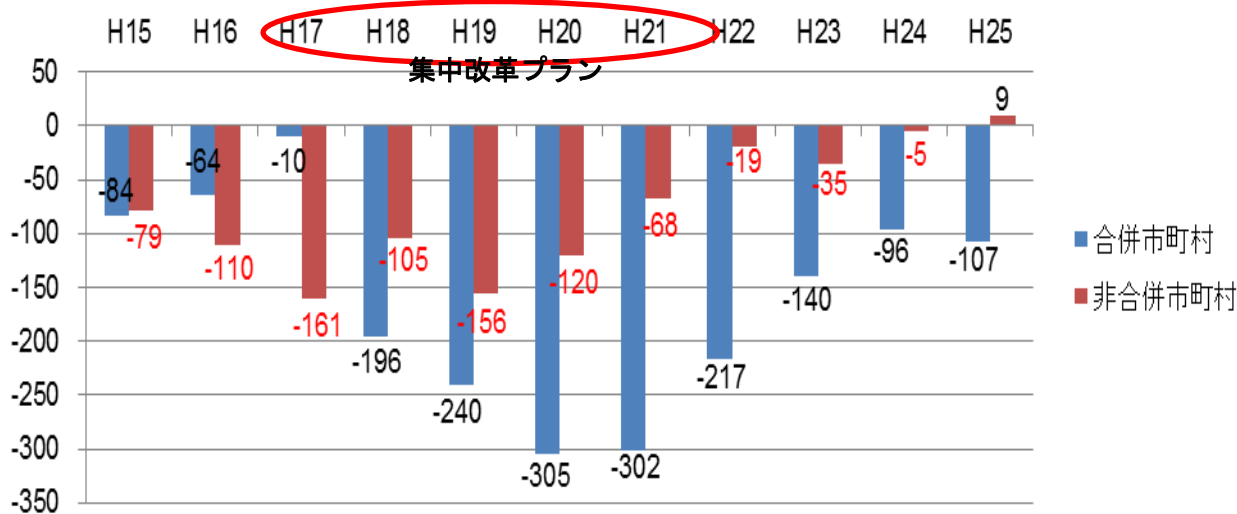
図表IV-1-6：合併及び非合併市町村の一般職員数の推移



出所：地方公務員給与実態調査

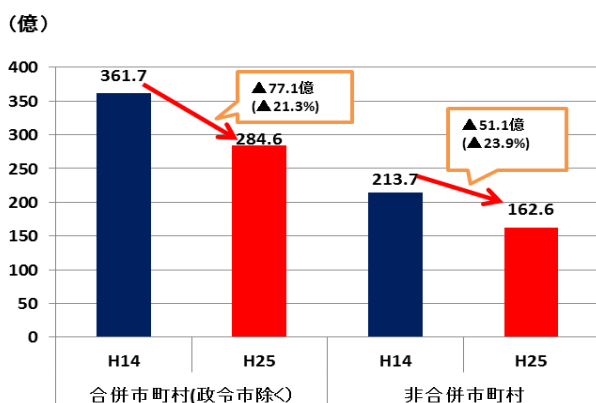
※政令市移行型の熊本市は、合併からまだ5年程度しか経過していないこと、また政令市移行に伴う業務増、区役所の設置等特殊事情を考慮し、比較対象から除いた。

図表Ⅳ-1-7： 合併及び非合併市町村の一般職員数の増減数の推移（前年比）



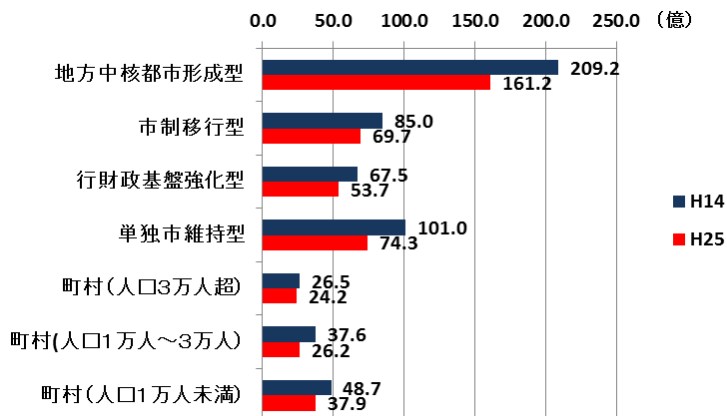
出所：地方公務員給与実態調査

図表Ⅳ-1-8： 職員人件費の変化



出所：地方公務員給与実態調査

図表Ⅳ-1-9： 職員人件費～類型別比較～



出所：地方公務員給与実態調査

図表Ⅳ-1-10 は類似団体別職員数を超過している市町村数を類型別に示したものである。類似団体別職員数は、人口と産業構造から類似する全国の市町村をグループに分けた団体の平均職員数であり、あくまで目安の一つではあるが、これを超過している市町村の割合は、合併市町村が 88.2%と非合併市町村の 35.7%を大きく上回っており、類似団体との比較では、職員数の削減余地が合併市町村の方が大きいことが推測される。

図表Ⅳ-1-10：類似団体との職員数の比較(平成25年4月現在)

類型	超過している団体の数	超過団体の割合
合併市町村	15(17市町村中)	88.2%
非合併市町村	10(28市町村中)	35.7%

※「類似団体別職員数」は、一般行政部門及び普通会計部門（大部門～小部門）について、人口と産業構造（産業別就業人口の構成比）から類似する全国の市町村をグループに分け（類型区分）、そのグループ内での人口1万人当たりの職員数の平均値（加重平均値）を算出し、職員数の比較を行うものであり、地方公共団体が実際に職員を配置するにあたっては、人口規模以外にも、地勢条件、団体の財政状況等の社会経済条件、地域住民の行政に対する要望や団体の施策の選択等の様々な要因（行政需要）で決定されるため、算出結果は、「あるべき水準」を示すものではない。

類型別の平均職員数の推移は図表Ⅳ-1-11のとおりである。合併市町村、非合併市町村ともにすべての類型で減少しているが、平成24年と平成25年を比較すると、合併市町村では最も減少数の少ない行財政基盤強化型で0.3人の減となっている一方で、非合併市町村では単独市維持型を除き、町村すべての類型で増加していることがデータで確認できる。また、ヒアリングでも「地方分権改革等により業務が増えるなか、これ以上の職員削減は難しい」といった声が数多く聞かれており、小規模町村における職員削減が限界にきていると考えられる。

図表Ⅳ-1-11：類型別平均職員数の推移

(単位：人、%)

類型	H14	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H14→H25 の削減数	H14→H25 の削減率	H24→H25 の増減数	H24→H25 の増減率
政令市移行型	7003.0	6842.0	6818.0	6737.0	6686.0	6587.0	6485.0	6401.0	6454.0	6440.0	▲563	▲8.04%	▲14	▲0.22%
地方中核都市形成型	1053.4	1024.0	1004.0	977.2	938.0	901.8	874.8	855.0	845.4	830.4	▲223	▲21.17%	▲15	▲1.77%
市制移行型	548.8	547.0	538.3	522.5	505.3	487.0	477.5	472.8	468.8	461.3	▲87.5	▲15.95%	▲7.5	▲1.60%
行財政基盤強化型	255.1	254.6	245.9	239.7	234.0	227.1	220.9	217.7	213.1	212.9	▲42.3	▲16.57%	▲0.3	▲0.13%
単独市維持型	601.3	548.0	535.0	516.5	502.5	499.0	498.3	502.5	498.8	498.3	▲103	▲17.13%	▲0.5	▲0.10%
町村(人口3万人超)	226.0	228.3	225.7	223.3	222.7	222.0	221.0	219.7	223.0	224.7	▲1.3	▲0.59%	1.7	0.75%
町村(人口1万人~3万人)	161.8	153.5	150.0	143.3	136.5	132.2	130.2	127.3	126.2	126.3	▲35.5	▲21.94%	0.2	0.13%
町村(人口1万人未満)	85.9	79.6	78.0	75.7	74.3	72.5	72.5	70.4	70.9	71.2	▲14.7	▲17.08%	0.3	0.47%

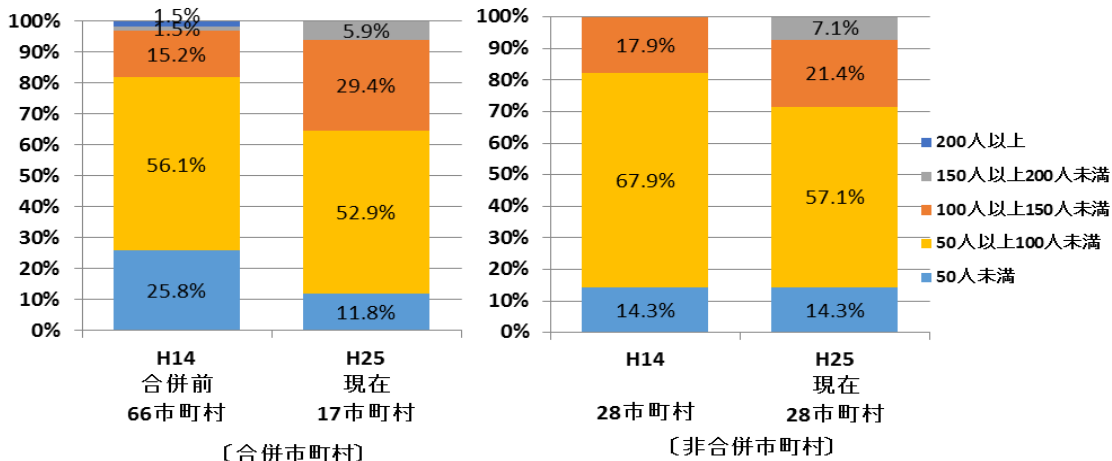
出所：地方公務員給与実態調査

次に、行政運営の効率化について、平成14年と平成25年の職員一人あたりの人口数を比較する。

合併市町村においては、職員一人あたりの人口数が50人未満の団体の割合が半減するとともに、100人以上の団体の割合がほぼ倍増して効率性が高まっており、一定の合併効果を確認できる。非合併市町村でも、100人未満の団体の割合が減少するとともに、100人以上の団体割合が増加しており、効率性の向上が一部認められる一方、50人未満の団体の割合は変化がない。



図表Ⅳ-1-12 : 職員一人あたりの人口数



出所：地方公務員給与実態調査

### ③ 職員体制の変化に伴う課題

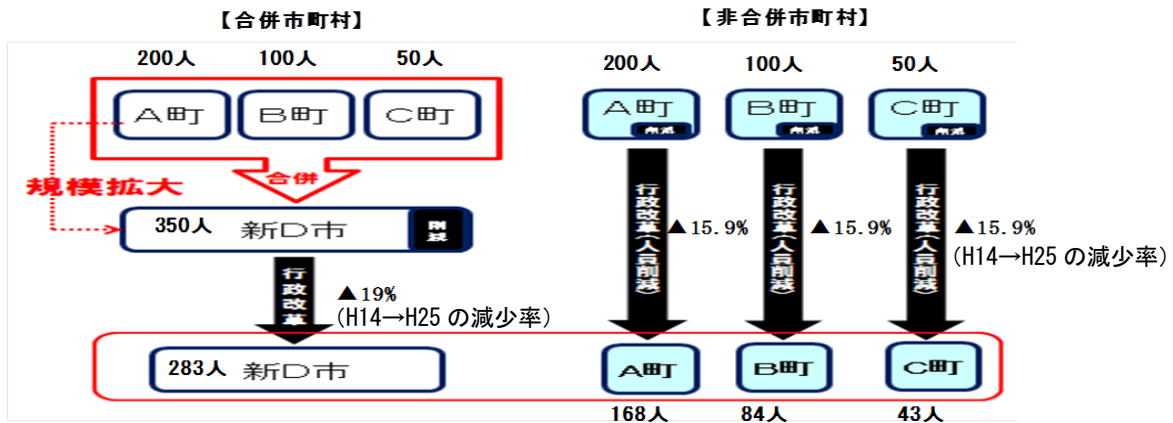
合併市町村の職員削減は、図表Ⅳ-1-13のように、合併により一旦は規模拡大を行った上での縮小であるが、非合併市町村における職員削減は、純粋な規模縮小につながるものであり、たとえ同じ削減率でもその意味合いは大きく異なる。先述したとおり、小規模な町村の職員削減は限界が近づきつつあり、行政サービスの質・量の低下や住民負担の増加を避けながら、従来通り、あるいはそれ以上の行政サービスの提供を実施していくためには、人事評価制度の実施や職員研修の充実などにより、職員の資質向上に一層積極的に取り組むとともに、近隣市町村との連携やアウトソーシングの活用などの手法により対応を検討する必要がある。

非合併市町村に対するヒアリングでは、「住民説明会等を開きながら、財政状況に対する理解と補助金等の削減に関する了解を得るような取組みをした」等の声も聞かれ、今や行政内部の改革により対応する時代から、行政サービスの削減を住民の理解を得ながら実施する時代に変化している。

また、「これ以上の職員削減は困難」として職員数を増やす市町村もあるが、定員管理については、それぞれの市町村が住民の理解のもとに、実情に応じた取組みを進めていくことが必要であるため、行政改革の取組みを住民に積極的に情報提供するとともに、課題や実態を踏まえた定員管理計画を策定及び公表した上で、適正に行っていく必要がある。

一方、合併市町村においては、非合併市町村と比べると職員の削減余地は大きいですが、定員管理計画による適正な管理を行うことは、何ら変わるものではない。

図表Ⅳ-1-13 : 本県における合併及び非合併団体の職員削減イメージ



ここまで、この10年間の行政体制の効率化の状況を見てきた。市町村においては、地方分権の進展により、その役割が拡大する中であっても、職員数の削減等により行政コストを削減し効率化を進める努力を続けてきた。合併市町村、非合併市町村ともに集中改革プラン等による職員数の削減に取り組んでおり、合併だけの削減効果を図ることは難しいが、合併市町村においては、非合併市町村を上回る職員削減を行い行政体制の効率化を進めている。また、三役や議員の大幅な減少による行政コストの削減も実現しており、合併市町村の住民は、非合併市町村と比較して、より効率性の高い行政体制のもと、行政サービスを楽しむ環境になったと言える。

#### (4) 行政体制の基盤強化

前述のとおり、この10年間で、職員数の削減が進む一方で、市町村の役割は拡大した。本節では、合併市町村における職員数や配置、組織面から行政体制の基盤強化について考察する。

##### ① マンパワーの充実と地方分権の受け皿づくり

前節では、市町村において職員数の削減が進んでいることが確認されたが、ここでは、合併市町村、非合併市町村の職員数に注目したい。

図表Ⅳ-1-11において、合併直後の平成17年から平成25年までの職員数について、市の各類型を比較すると、市制移行型は、もともと小規模な町村同士が合併して市に移行したこともあり、おおむね単独市維持型よりも職員数が少ないが、政令市移行型、地方中核都市形成型は、単独市維持型に比べかなり職員数が増えている。また、町村の類型では、行財政基盤強化型は、同規模の町村(人口1~3万人)に比べ職員数がかかなり多くなっている。

このことから、合併市町村では、合併により職員の絶対数が増え、職員削減が進む中でも、マンパワーが充実していることが分かる。

ここで、合併の目的の一つとされていた地方分権の受け皿づくりの面からも考察を加えた

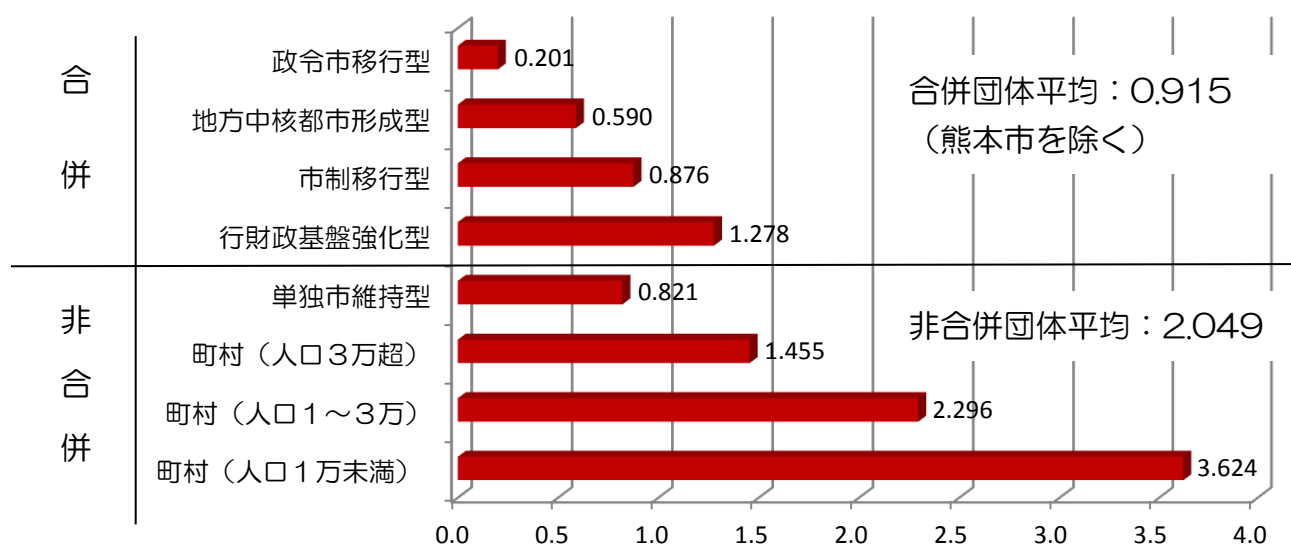


い。図表Ⅳ-1-14 は、国の地方分権改革（地方分権一括法、第2次～第4次一括法）及び県独自条例により権限移譲された項目数を、市町村職員が一人あたりいくつ担当しているかを類型別に示したものである。

市の各類型を見ると、小規模町村の合併により誕生した市制移行型では、単独市維持型よりも職員一人あたりの事務数が多少多くなっているが、政令市移行型、地方中核都市形成型は、単独市維持型に比べかなり事務数が少ない。また、町村の各類型を見ると、行財政基盤強化型が非合併町村の3類型よりも事務数が少ない。このように、合併によるマンパワーの充実により、合併市町村では職員一人あたりの事務数が少なく事務を行う職員に余裕があるため、地方分権の受け皿としての体制づくりが進んだと言える。

図表Ⅳ-1-14：移譲項目と職員数の関係

（単位：項目数／職員数）



※図表Ⅳ-1-1 における項目数を、図表Ⅳ-1-11 におけるH25 時点の職員数で類型ごとに除したものの。

## ② 部門別職員数の変化

次に、合併推進要綱のなかでも合併の効果として想定されていた「管理（総務）部門の効率化」について考察する。地方公共団体定員管理調査における「総務部門」の職員数の推移について、平成15年と平成25年の職員数を、事務権限が大幅に増えることとなった政令市移行型を除いた合併市町村の職員数でみると（図表Ⅳ-1-15）、17.5%（322人）減少しており、非合併市町村の8.5%と比較して約2倍の減少率となっている。合併による組織の改編等により、特に、総務部門の効率化が図られていることが分かる。

なお、合併市町村の中には、単なる総務部門の整理縮小だけでなく、その中で防災・危機管理分野への専任職員の配置や、総務課から企画担当部署、財政担当部署を独立させた組織を新たに設置するなどの重点的な人員配置を行っている団体もある。

図表Ⅳ-1-15：部門別職員数の推移（総務部門）

（単位：人、％）

部門	類型	H15	H25	増減数	増減率	
総務	合併	政令市移行型	843.0	860.0	17.0	2.0%
		地方中核都市形成型	203.4	169.4	▲ 34.0	▲ 16.7%
		市制移行型	105.5	90.8	▲ 14.8	▲ 14.0%
		行財政基盤強化型	57.1	43.9	▲ 13.3	▲ 23.3%
		総数	2,682	2,377	▲ 305	▲ 11.4%
	総数(政令市移行型を除く)		1,839	1,517	▲ 322	▲ 17.5%
	非合併	単独市維持型	91.8	80.0	▲ 11.8	▲ 12.8%
		町村(人口3万人超)	40.0	46.0	6.0	15.0%
		町村(人口1万人～3万人)	32.0	26.7	▲ 5.3	▲ 16.7%
		町村(人口1万人未満)	19.6	18.1	▲ 1.5	▲ 7.5%
		総数	973	890	▲ 83	▲ 8.5%

出所：地方公共団体定員管理調査

次に、管理部門の効率化による他の部門への人員配置の状況を見る。図表Ⅳ-1-16 は一般行政部門のうち主な部門の職員数の推移を示したものである。先述したとおり、合併市町村、非合併市町村ともに職員数の削減に取り組んでおり、ほとんどの部門で職員数が減少している中で、商工部門の職員数が、合併市町村で 50 人（14.5%）、非合併市町村で 16 人（17.6%）増加している。ここでは、商工部門に着目して検討する。

合併市町村に対するアンケートでは、合併を契機に重点化を図っている施策として「産業振興」を挙げた市町村は 6 団体あり、新設・専門化した組織数は「産業振興」が 8 組織と最も多かった。今後の施策の優先度でも「地域経済の活性化による雇用創出」が最も高くなっている。また住民アンケートでも、今後力を入れていくべき施策として「産業振興・雇用対策」を挙げる回答数が多く、非合併市町村に対するアンケートの回答も同様の傾向である。

この 10 年間の中では、合併市町村、非合併市町村ともに企業誘致や観光振興等の組織が新設されるなど、職員数削減という大きな流れの中にあっても、住民のニーズに応えるべく、重要施策に職員を重点的に配置している。

ただし、配置数の増加の程度をみると合併市町村と非合併市町村には差異がみられる。合併市町村の中では最多となった市制移行型で 5.3 人増加しているのに対して、非合併市町村では、最も多い単独市維持型で 2.3 人の増加にとどまっており、合併市町村の方が、より「重点的な人員配置」が行われているといえることができる。

図表Ⅳ-1-16：一般行政部門の部門別職員数の推移

(単位：人、%)

部門	類型	H15	H25	増減数	増減率	
総務	合併	政令市移行型	843.0	860.0	▲ 17.0	▲ 2.0%
		地方中核都市形成型	203.4	169.4	▲ 34.0	▲ 16.7%
		市制移行型	105.5	90.8	▲ 14.8	▲ 14.0%
		行財政基盤強化型	57.1	43.9	▲ 13.3	▲ 23.3%
		総数	2,682	2,377	▲ 305	▲ 11.4%
	総数(政令市移行型を除く)	1,839	1,517	▲ 322	▲ 17.5%	
	非合併	単独市維持型	91.8	80.0	▲ 11.8	▲ 12.8%
		町村(人口3万人超)	40.0	46.0	▲ 6.0	▲ 15.0%
		町村(人口1万人~3万人)	32.0	26.7	▲ 5.3	▲ 16.7%
		町村(人口1万人未満)	19.6	18.1	▲ 1.5	▲ 7.5%
総数		973	890	▲ 83	▲ 8.5%	
税務	合併	政令市移行型	226.0	220.0	▲ 6.0	▲ 2.7%
		地方中核都市形成型	59.0	38.6	▲ 20.4	▲ 34.6%
		市制移行型	30.3	21.5	▲ 8.8	▲ 28.9%
		行財政基盤強化型	13.7	11.6	▲ 2.1	▲ 15.6%
		総数	738	580	▲ 158	▲ 21.4%
	非合併	単独市維持型	22.8	22.5	▲ 0.3	▲ 1.1%
		町村(人口3万人超)	13.3	13.7	▲ 0.3	▲ 2.5%
		町村(人口1万人~3万人)	11.5	10.7	▲ 0.8	▲ 7.2%
		町村(人口1万人未満)	5.3	5.3	▲ 0.1	▲ 1.3%
		総数	280	274	▲ 6	▲ 2.1%
民生	合併	政令市移行型	631.0	780.0	▲ 149.0	▲ 23.6%
		地方中核都市形成型	173.0	121.4	▲ 51.6	▲ 29.8%
		市制移行型	83.0	62.3	▲ 20.8	▲ 25.0%
		行財政基盤強化型	40.7	35.0	▲ 5.7	▲ 14.0%
		総数	2,113	1,881	▲ 232	▲ 11.0%
	非合併	単独市維持型	45.3	35.3	▲ 10.0	▲ 22.1%
		町村(人口3万人超)	55.3	50.3	▲ 5.0	▲ 9.0%
		町村(人口1万人~3万人)	35.5	19.5	▲ 16.0	▲ 45.1%
		町村(人口1万人未満)	16.0	10.8	▲ 5.2	▲ 32.5%
		総数	800	571	▲ 229	▲ 28.6%
衛生	合併	政令市移行型	796.0	687.0	▲ 109.0	▲ 13.7%
		地方中核都市形成型	61.2	55.8	▲ 5.4	▲ 8.8%
		市制移行型	27.5	25.3	▲ 2.3	▲ 8.2%
		行財政基盤強化型	15.4	12.6	▲ 2.9	▲ 18.5%
		総数	1,320	1,155	▲ 165	▲ 12.5%
	非合併	単独市維持型	34.0	32.3	▲ 1.8	▲ 5.1%
		町村(人口3万人超)	10.3	11.0	▲ 0.7	▲ 6.5%
		町村(人口1万人~3万人)	9.8	11.3	▲ 1.5	▲ 15.3%
		町村(人口1万人未満)	4.9	4.4	▲ 0.5	▲ 10.8%
		総数	300	296	▲ 4	▲ 1.3%
農林水産	合併	政令市移行型	176.0	173.0	▲ 3.0	▲ 1.7%
		地方中核都市形成型	90.6	69.2	▲ 21.4	▲ 23.6%
		市制移行型	37.8	25.8	▲ 12.0	▲ 31.8%
		行財政基盤強化型	26.0	21.4	▲ 4.6	▲ 17.6%
		総数	962	772	▲ 190	▲ 19.8%
	非合併	単独市維持型	26.0	20.8	▲ 5.3	▲ 20.2%
		町村(人口3万人超)	15.7	12.7	▲ 3.0	▲ 19.1%
		町村(人口1万人~3万人)	16.0	11.7	▲ 4.3	▲ 27.1%
		町村(人口1万人未満)	10.9	8.1	▲ 2.9	▲ 26.2%
		総数	411	312	▲ 99	▲ 24.1%
商工	合併	政令市移行型	189.0	188.0	▲ 1.0	▲ 0.5%
		地方中核都市形成型	18.2	22.6	▲ 4.4	▲ 24.2%
		市制移行型	8.0	13.3	▲ 5.3	▲ 65.6%
		行財政基盤強化型	4.9	6.0	▲ 1.1	▲ 23.5%
		総数	346	396	▲ 50	▲ 14.5%
	非合併	単独市維持型	9.8	12.0	▲ 2.3	▲ 23.1%
		町村(人口3万人超)	3.3	3.7	▲ 0.3	▲ 10.0%
		町村(人口1万人~3万人)	3.2	3.2	▲ 0.0	▲ 0.0%
		町村(人口1万人未満)	1.5	1.9	▲ 0.4	▲ 26.1%
		総数	91	107	▲ 16	▲ 17.6%
土木	合併	政令市移行型	626.0	668.0	▲ 42.0	▲ 6.7%
		地方中核都市形成型	77.4	62.2	▲ 15.2	▲ 19.6%
		市制移行型	30.0	28.8	▲ 1.3	▲ 4.2%
		行財政基盤強化型	15.9	12.6	▲ 3.3	▲ 20.7%
		総数	1,244	1,182	▲ 62	▲ 5.0%
	非合併	単独市維持型	39.8	26.5	▲ 13.3	▲ 33.3%
		町村(人口3万人超)	18.3	19.0	▲ 0.7	▲ 3.6%
		町村(人口1万人~3万人)	8.8	8.3	▲ 0.5	▲ 5.7%
		町村(人口1万人未満)	6.3	5.9	▲ 0.3	▲ 5.3%
		総数	361	302	▲ 59	▲ 16.3%
その他	合併	政令市移行型	35.0	27.0	▲ 8.0	▲ 22.9%
		地方中核都市形成型	15.8	6.6	▲ 9.2	▲ 58.2%
		市制移行型	5.8	4.0	▲ 1.8	▲ 30.4%
		行財政基盤強化型	4.4	2.9	▲ 1.6	▲ 35.5%
		総数	168	96	▲ 72	▲ 42.9%
	非合併	単独市維持型	5.8	5.3	▲ 0.5	▲ 8.7%
		町村(人口3万人超)	3.0	2.3	▲ 0.7	▲ 22.2%
		町村(人口1万人~3万人)	2.5	2.3	▲ 0.2	▲ 6.7%
		町村(人口1万人未満)	1.5	1.4	▲ 0.1	▲ 8.7%
		総数	70	63	▲ 7	▲ 10.0%
合計	合併	政令市移行型	3522.0	3603.0	▲ 81.0	▲ 2.3%
		地方中核都市形成型	698.6	545.8	▲ 152.8	▲ 21.9%
		市制移行型	327.8	271.5	▲ 56.3	▲ 17.2%
		行財政基盤強化型	178.1	145.9	▲ 32.3	▲ 18.1%
		総数	9,573	8,439	▲ 1,134	▲ 11.8%
	非合併	単独市維持型	275.0	234.5	▲ 40.5	▲ 14.7%
		町村(人口3万人超)	159.3	158.7	▲ 0.7	▲ 0.4%
		町村(人口1万人~3万人)	119.3	93.7	▲ 25.7	▲ 21.5%
		町村(人口1万人未満)	66.1	55.9	▲ 10.2	▲ 15.4%
		総数	3,286	2,815	▲ 471	▲ 14.3%

出所：地方公共団体定員管理調査

### ③ 専門職員・専任職員の配置状況

#### ア. 専門職員の配置状況

市町村には、一般の事務職員のほかに、保健師、医師、看護師、保育士、社会福祉士、学芸員、土木技師や建築技師など様々な専門職員が配置されている。技術関係職の専門職員の配置状況は、以下のとおりとなっている。

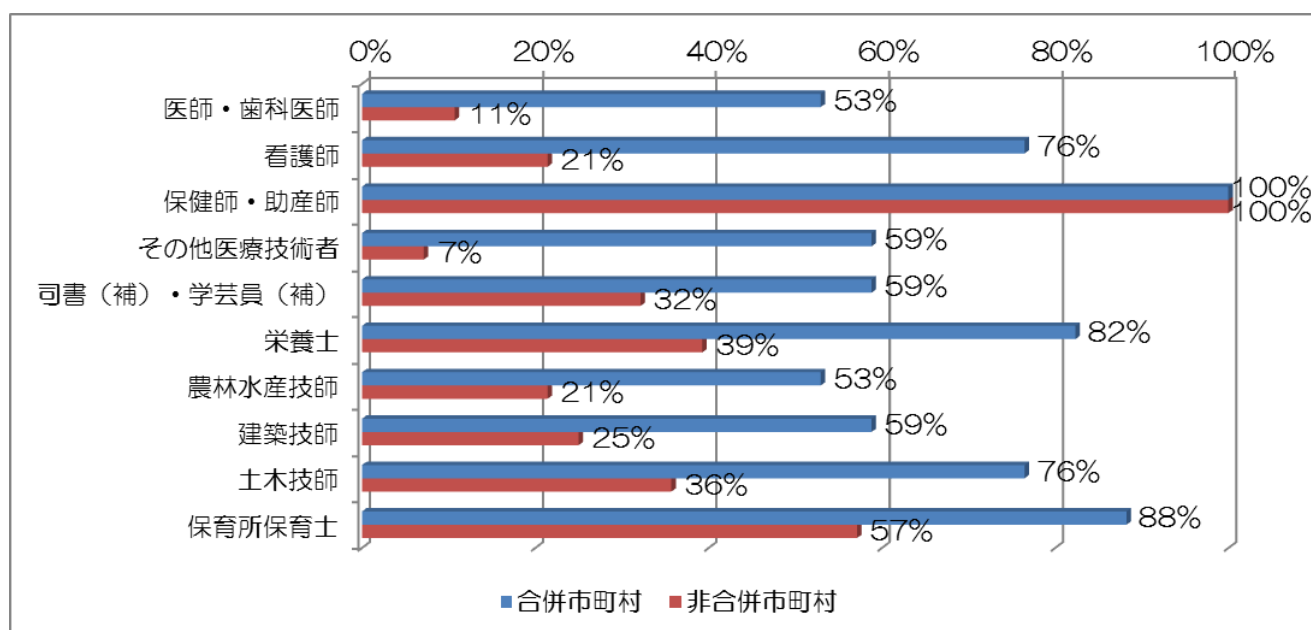
図表Ⅳ-1-17：専門職員が配置されている市町村の割合 (単位：人、市町村、%)

	H15 (90市町村)			H25 (45市町村)		
	人数	市町村数	割合	人数	市町村数	割合
医師・歯科医師	278	20	22.2%	263	12	26.7%
看護師	1,428	35	38.9%	1,492	19	42.2%
保健師・助産師	481	83	92.2%	536	45	100.0%
その他医療技術者	356	15	16.7%	399	12	26.7%
司書(補)・学芸員(補)	79	23	25.6%	80	19	42.2%
栄養士	95	38	42.2%	109	25	55.6%
農林水産技師	121	20	22.2%	81	15	33.3%
建築技師	189	14	15.6%	190	17	37.8%
土木技師	660	29	32.2%	763	23	51.1%
保育所保育士	1,107	74	82.2%	762	31	68.9%
その他一般技術関係職	646			583		
合計	5,440			5,258		

※ 平成 25 年度地方公務員定員管理調査から技術関係職を抜粋。

平成 15 年度は、平成 15 年 4 月 1 日のあさぎり町合併後の数値のため 90 市町村となっている。

図表Ⅳ-1-18：専門職員が配置されている市町村の割合 ～合併・非合併別～



※ 平成 25 年度地方公務員定員管理調査から技術関係職を抜粋。

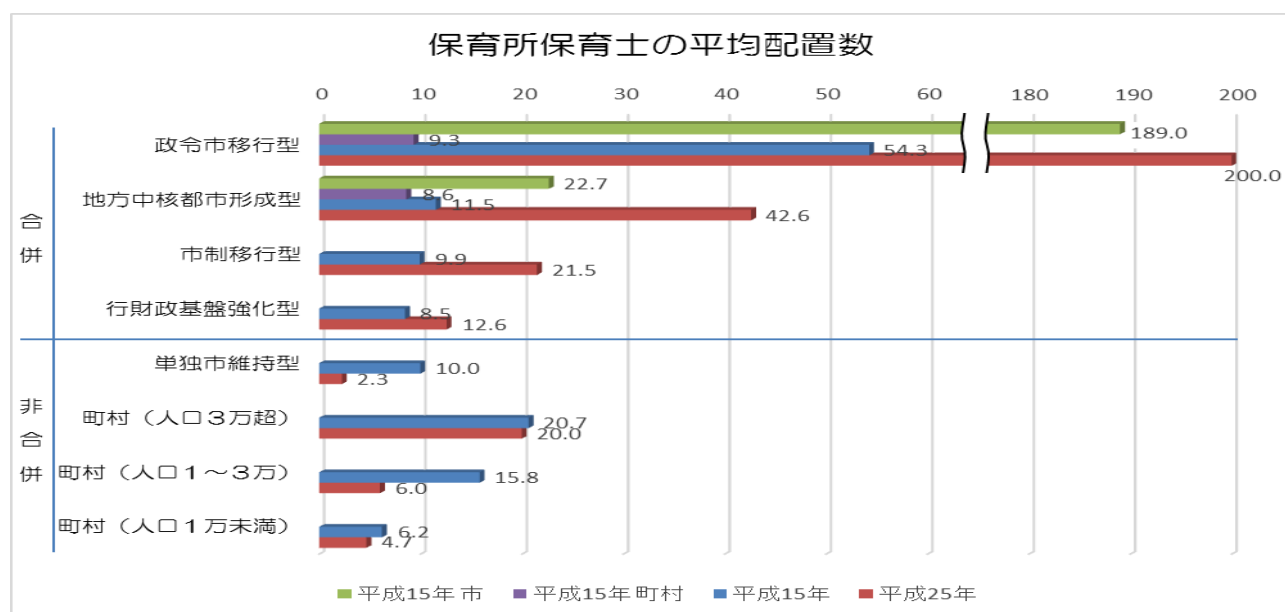
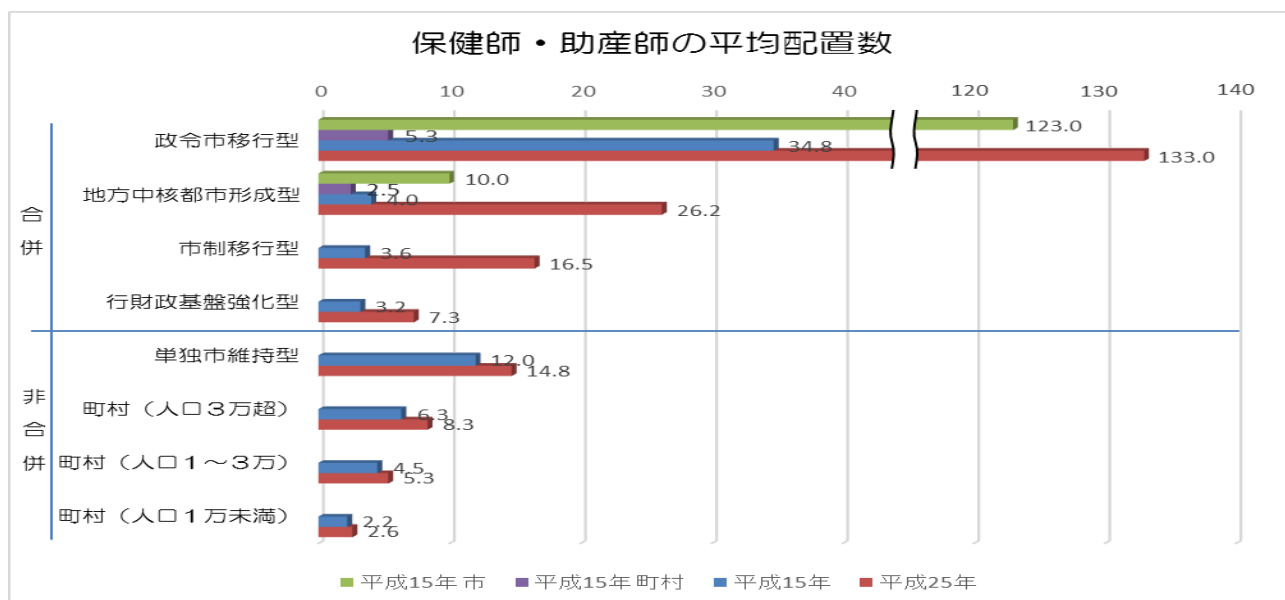
平成15年度と平成25年度で専門職員の配置状況を比較すると、保育所保育士を除くすべての職種において、専門職員を配置している市町村の割合が増加しており、合併により専門職員が空白となっていた地域が一定程度解消された。これにより、これまで専門職員による行政サービスを受けていなかった市町村の住民が、専門職員による行政サービスを受けることが可能となったといえることができる。

また、平成25年度の専門職員の配置状況を、合併市町村と非合併市町村で比較すると、保健師・助産師を除くすべての職種において、合併市町村のほうが専門職員を配置している市町村の割合が大きいことがわかる。

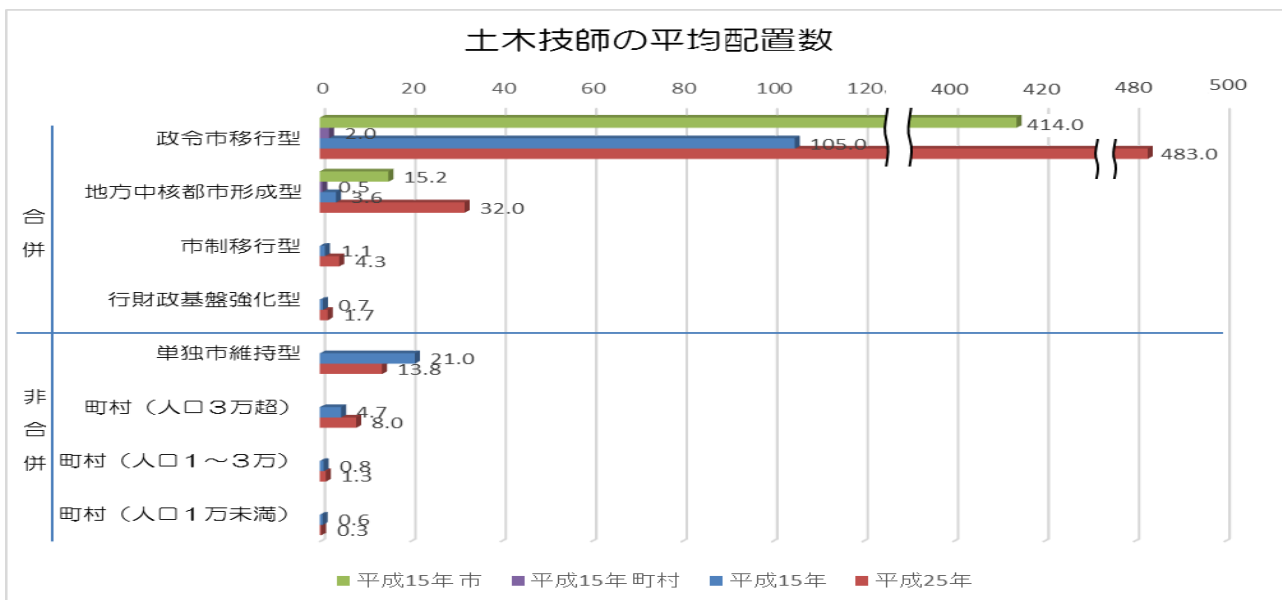
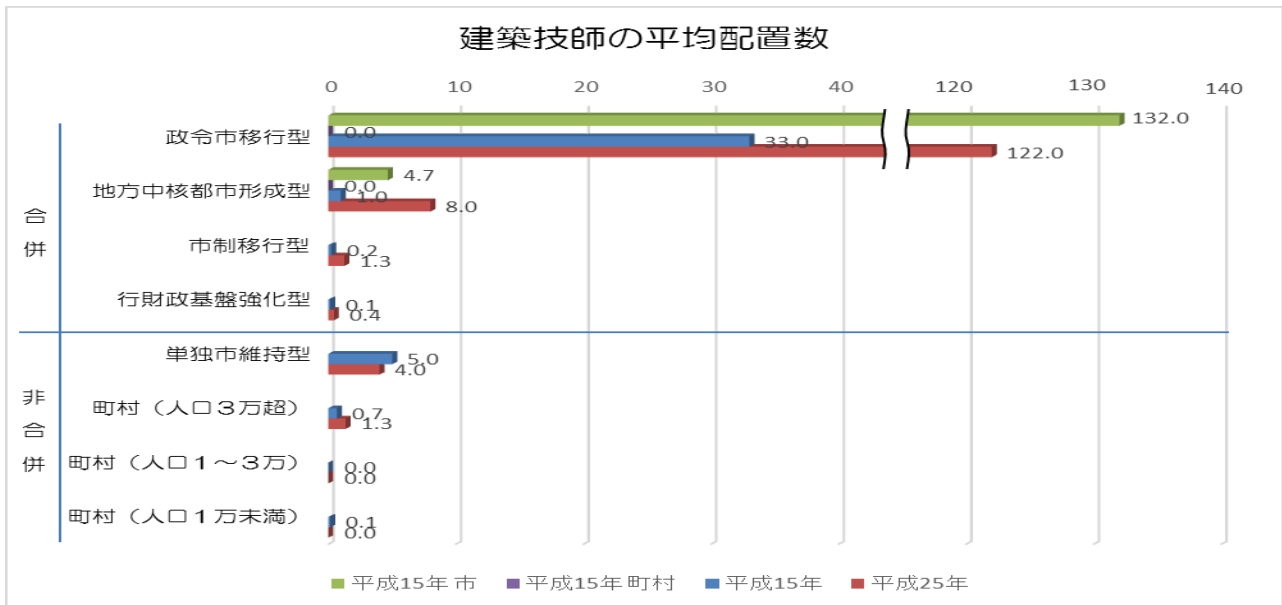
なお、保育所保育士が配置されている市町村の割合が減少している理由は、行財政改革の一環として、市町村立保育所の民営化を進めたためと考えられる。

図表Ⅳ-1-19：職種別の専門職員の平均配置数

(単位：人)







出所：地方公共団体定員管理調査

各市町村に対するアンケートでは、「専門職員の配置など行政サービス提供体制の充実強化」について、合併市町村の約7割が「良くなった」と回答している。一方、非合併市町村でも5割の市町村がこの10年の間で「良くなった」と回答している。

平成15年度と平成25年度の専門職の平均配置数(図表IV-1-19)を見てみると、合併市町村だけでなく非合併市町村においても職員数が増加している職種があり、このことがアンケートで合併市町村、非合併市町村ともに「専門職員の配置など行政サービス提供体制の充実強化」について、「良くなった」との評価につながっていると考えられる。

しかしながら、非合併市町村においては、単独市維持型の土木技師など減少している職種も多く、全体として合併市町村では、非合併市町村と比較して手厚く専門職員の増強が図られている。また、政令市移行型及び地方中核都市形成型の合併前の町村(平成15年町村)は、他の類型の町村と同程度の職員数であるが、市と合併したことにより平成25年では職



員数が大幅に増えている。

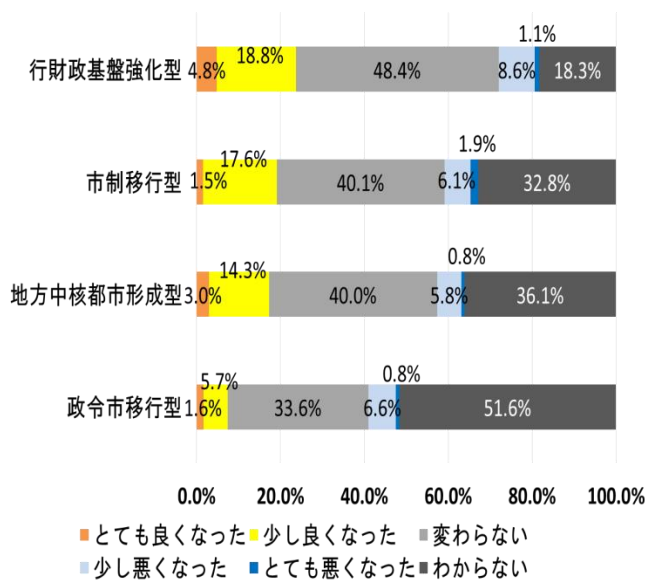
このことにより、職員が担当分野のスキルアップを図ることができるようになり、より専門性の向上を図ることが可能になったと考えられる。

合併市町村におけるヒアリングでは、「旧町時代は看護師しかいなかったが、少子化対策の一環で、医師などの医療系の専門職員を旧町地域に配置できた」、「保健福祉センターの設置や管理栄養士、保健師の配置ができた」、「文化財保全を目的に学芸員の採用が可能となった」、「合併後、保健師、栄養士、保育士などの専門職の活用ができるようになり、きめ細かな福祉サービスの提供の面で力を発揮している」、「土木技術職員や建築技術職員の配置により、合理的な設計や積算ができるようになった」などの多様な声が聞かれた。

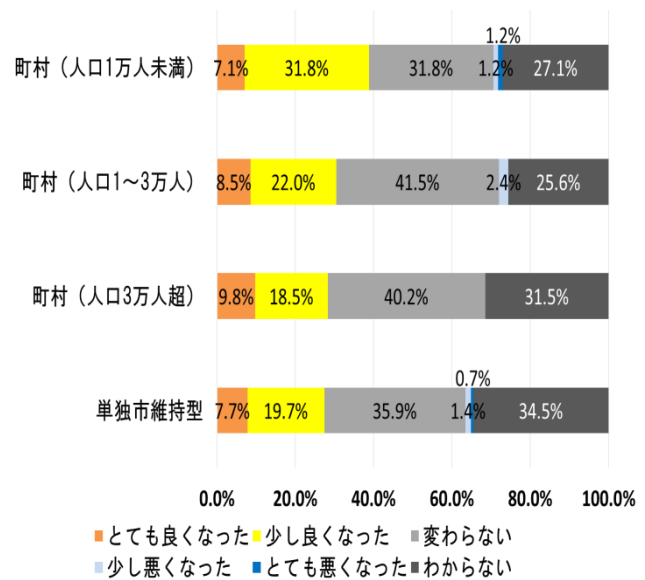
一方、住民アンケートの「専門職によるサービス」に対する回答は以下のとおりである。

図表Ⅳ-1-20：【住民アンケート】

②専門職によるサービス  
～合併市町村～



②専門職によるサービス  
～非合併市町村～



合併及び非合併市町村ともに半数以上が「変わらない」又は「わからない」という回答である。また、非合併市町村の住民が、合併市町村の住民と比較して、若干ではあるが高く評価していることがわかる。

#### 《保健師の配置状況》

ここでは、すべての市町村に配置されている保健師について詳細に検討する。

平成15年及び平成25年における保健師・助産師の配置状況の差異を示した図表Ⅳ-1-19をみると、すべての類型において保健師・助産師数は上昇しているが、このような変化は、熊本県下のみでなく全国的な傾向である。合併市町村では、旧町村時代の平均数と比較すると、非合併市町村以上に職員が増強されていることがうかがえる。すなわち、合併によるスケールメリットを活かした専門職員の拡張が実現されている。

さらに、熊本県立大学において独自に保健師を対象にヒアリングを行ったところ、次のような回答が得られた。

「組織が大規模化し、チームで動くことができるようになった」、「旧町時代は、議会対応や予算関係などにも関与していたが、合併後はそれらはほとんど本庁が処理するため、本来の保健師の業務に専念できるようになった」など、合併による専門職員の増加や組織の拡大を評価する声がある。一方、「採用から退職まで配置換えはほとんどないため、以前は、住民との距離も近く、きめ細やかに受診勧奨ができていたが、合併後はそれが難しくなった」など、地域への密着度が低下したように感じる等といった課題を指摘する声もあった。

合併により、新しい行政サービスが増えたり、業務の分業化が進み、専門性の高いサービスができるようになった一方で、分業化や人事異動の拡大により、住民と職員との信頼関係の構築に時間を要し、以前と比較すると「職員と疎遠になった」や「サービスが悪くなった」と感じる住民もいると思われる。特に、住民アンケートの「専門職によるサービス」において、人口1万未満の町村（非合併市町村）が高評価であるのは、そういった理由が大きいと考えられる。

ただし、今日、市町村における保健や福祉関係の業務は、急速に拡大しており、その取扱いの困難度は増している。保健師の設置人数が少ない小規模団体においては、密度の濃い信頼関係は築けても、業務が過大となり、場合によっては対応しきれないといったケースが増えることも考えられる。

このように、保健師が携わる業務が複雑・広範化している今日、合併により専門職員数の増強を図ることは、その地域の住民に適切な保健福祉サービスを提供することに繋がるはずである。

## イ. 専任職員の配置状況

本県が独自に平成26年4月時点における「防災・危機管理」部門、「地場企業振興・企業誘致」部門、「情報化（電算）」部門、「高齢者福祉」部門、「子育て支援」部門の専任職員（他業務との兼務を持たない職員）の配置状況を調査して、類型別に示したものが、図表IV-1-21である。

合併市町村においては、組織の拡大と分業化が進み、専任職員を配置している市町村が全体の約7割を占めている。他方、非合併市町村では、専任職員を配置している市町村は約4割にとどまっている（図表IV-1-22）。

「防災・危機管理」部門を見てみると、合併市町村全体では71%、最も低い行財政基盤強化型でも43%の市町村が専任職員を配置しているのに対し、非合併市町村全体では29%、最も低い町村（人口1万人未満）では7%の配置にとどまっている。住民の生命・財産を守るという市町村の基礎的な業務であり、また、東日本大震災や九州北部豪雨等により、住民の関心が高まっている「防災・危機管理」部門において、合併市町村と非合併市町村とでは専任職員の配置状況に大きな違いがある。

また、兼任職員が兼務する業務数については、合併市町村においては一人あたり平均で0.9

であるのに対し、非合併市町村ではその倍以上の2.0となっており、非合併市町村においては、一人の職員が多くの業務を掛け持ちしている状況であることがわかる（図表Ⅳ-1-23、Ⅳ-1-24）。

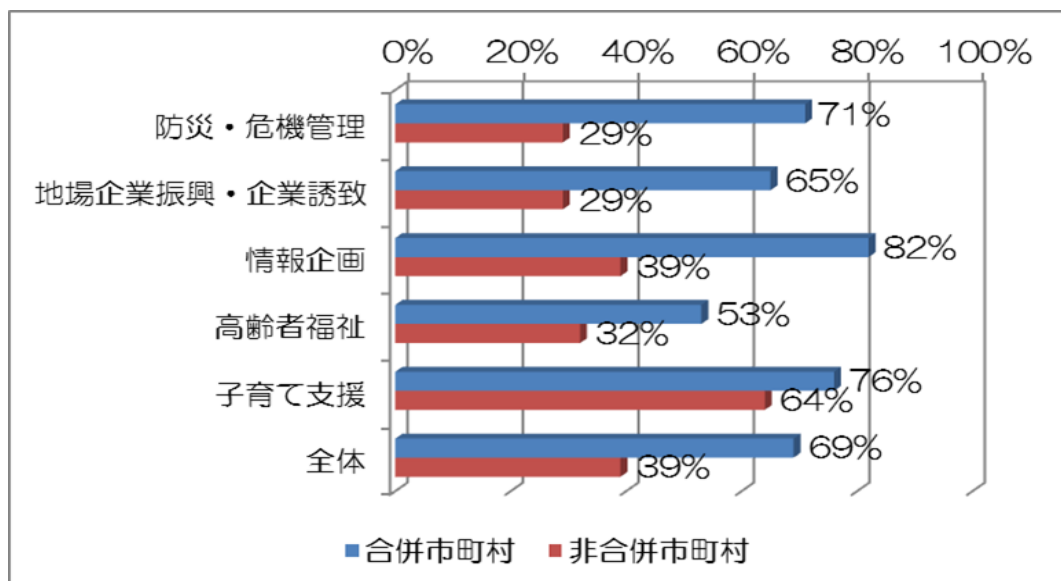
合併市町村へのアンケートでは、これら専任職員の配置による成果として「災害対応マニュアルを整備することができた」、「大規模な防災訓練を実施することができた」、「企業誘致の件数が増えた」、「インターネットによる情報発信が充実した」、「児童虐待の相談対応体制が充実した」といったことが報告されている。

図表Ⅳ-1-21：専任職員が配置されている市町村の割合 ～類型別～

調査分野		防災・ 危機管理	地場企業 振興・ 企業誘致	情報企画	高齢者 福祉	子育て 支援	全体
合併市町村	政令市移行型	100%	100%	100%	0%	100%	80%
	地方中核都市形成型	80%	100%	100%	80%	100%	92%
	市制移行型	100%	75%	100%	75%	100%	90%
	行財政基盤強化型	43%	29%	57%	29%	43%	40%
	全体	71%	65%	82%	53%	76%	69%
非合併市町村	単独市維持型	100%	100%	100%	50%	100%	90%
	町村（人口3万人超）	67%	100%	100%	100%	100%	93%
	町村（人口1～3万人）	17%	17%	33%	17%	83%	33%
	町村（人口1万人未満）	7%	0%	13%	20%	40%	16%
	全体	29%	29%	39%	32%	64%	39%

（出所）地方公共団体定員管理調査

図表Ⅳ-1-22：専任職員が配置されている市町村の割合 ～合併・非合併別～

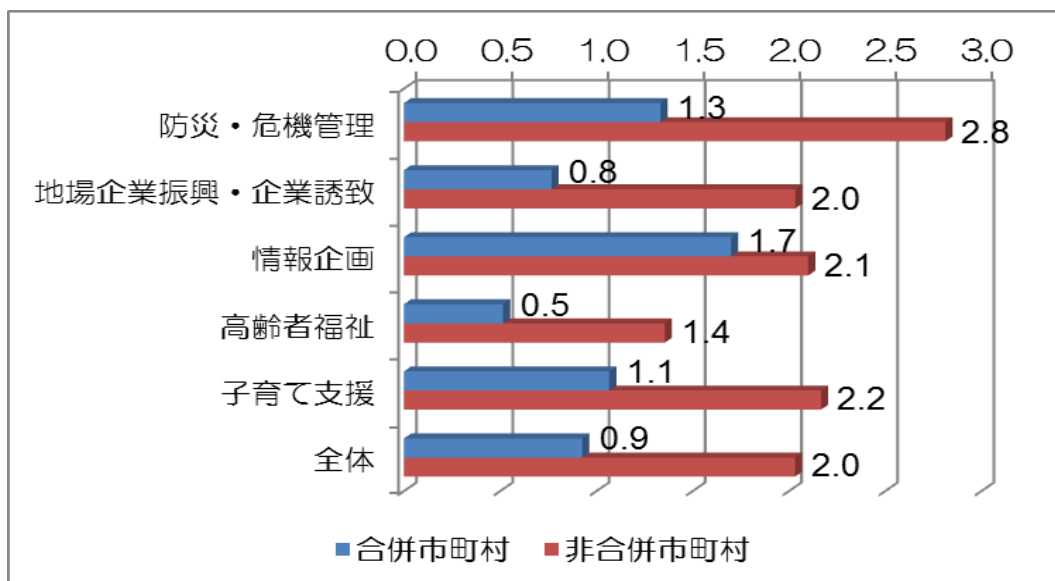


図表Ⅳ-1-23：各分野における兼任職員一人あたりの兼任業務数 ～類型別～

合併市町村	防災・危機管理			地場企業振興・企業誘致			情報企画			高齢者福祉			子育て支援			合計		
	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数
政令市移行型	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	1	8	0.1	0	0	0.0	1	8	0.1
地方中核都市形成型	2	6	0.3	4	7	0.6	1	2	0.5	1	4	0.3	3	2	1.5	11	21	0.5
市制移行型	7	4	1.8	6	6	1.0	0	0	0.0	4	7	0.6	2	0	0.0	19	17	1.1
行財政基盤強化型	19	11	1.7	13	17	0.8	16	8	2.0	11	14	0.8	11	13	0.8	70	63	1.1
合計	28	21	1.3	23	30	0.8	17	10	1.7	17	33	0.5	16	15	1.1	101	109	0.9

非合併市町村	防災・危機管理			地場企業振興・企業誘致			情報企画			高齢者福祉			子育て支援			合計		
	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数	兼任業務数	兼任職員数	平均兼任業務数
単独市維持型	4	4	1.0	3	1	3.0	2	2	1.0	4	11	0.4	1	1	1.0	14	19	0.7
町村(人口3万人超)	6	3	2.0	3	1	3.0	1	1	1.0	1	1	1.0	2	1	2.0	13	7	1.9
町村(人口1～3万人)	15	7	2.1	17	10	1.7	13	7	1.9	19	15	1.3	5	3	1.7	69	42	1.6
町村(人口1万人未満)	65	18	3.6	38	18	2.1	47	20	2.4	37	18	2.1	44	19	2.3	231	93	2.5
合計	90	32	2.8	61	30	2.0	63	30	2.1	61	45	1.4	52	24	2.2	327	161	2.0

図表Ⅳ-1-24：分野における兼任職員一人あたりの兼任業務数 ～合併・非合併別～



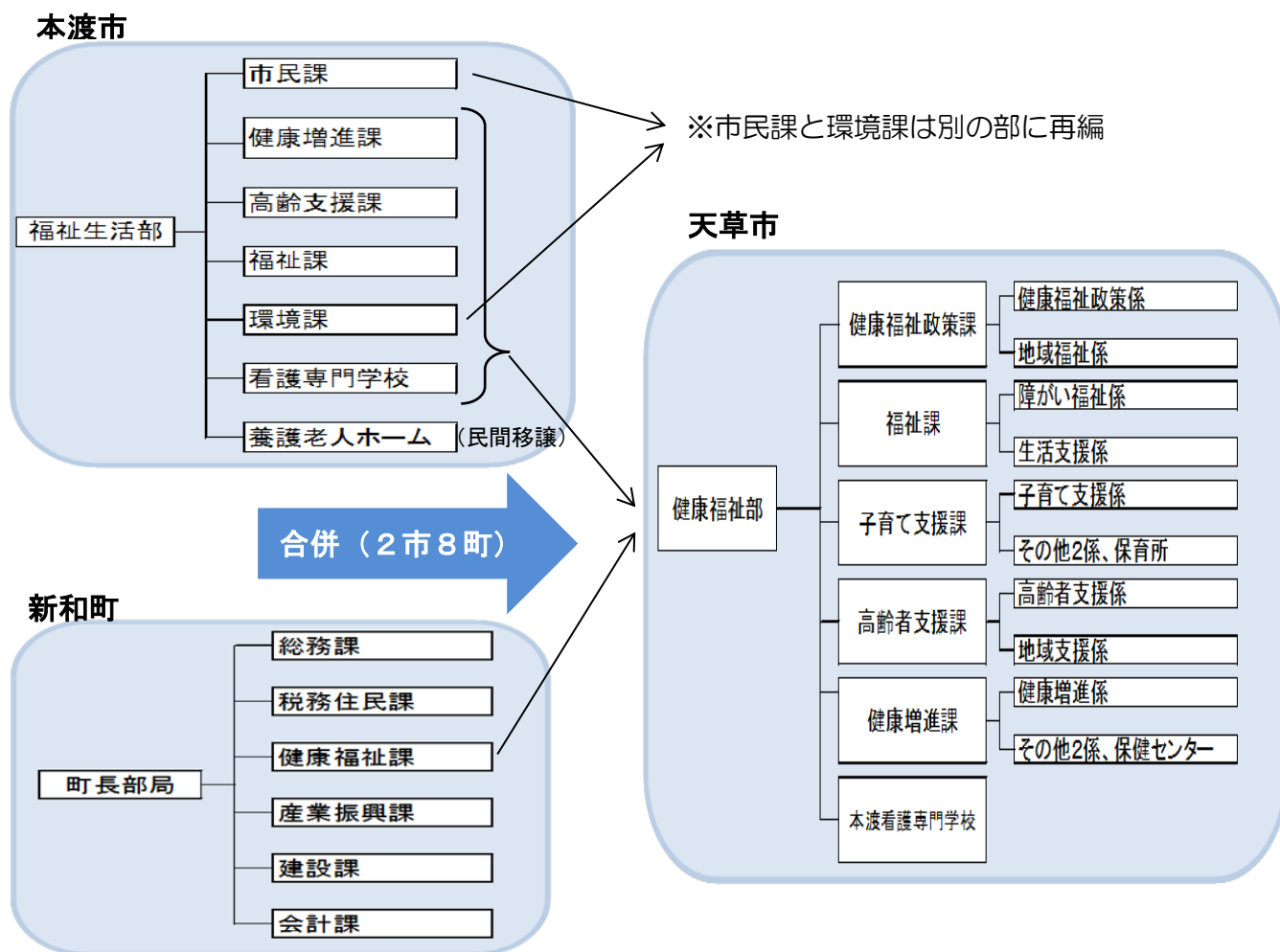
#### ④ 本庁組織の再編

合併した市町村では、マンパワーが充実したことで、前述のとおり専門職員や専任職員の配置が可能となり、それに伴って組織の再編が図られている。

例えば地方中核都市形成型の天草市では、合併前の新和町は、健康福祉課に11人の職員を配置し、係等に細分化することなく町の健康福祉に関する事務すべてを一課体制で行い、中心市である本渡市においても、本庁の福祉部門は3課体制であった。合併後の天草市本庁組織では、健康福祉部の中に5つの課を設置し、さらに17の係等を設置することにより、業務を細分化し、より専門的な事務執行を可能とする体制がとられている。また、部、課、係（班）の階層化が進み、一人の管理職が掌握しやすい規模となったことで、組織マネジメントが機能するなど行政体制の質的な変容にもつながっていると見える。

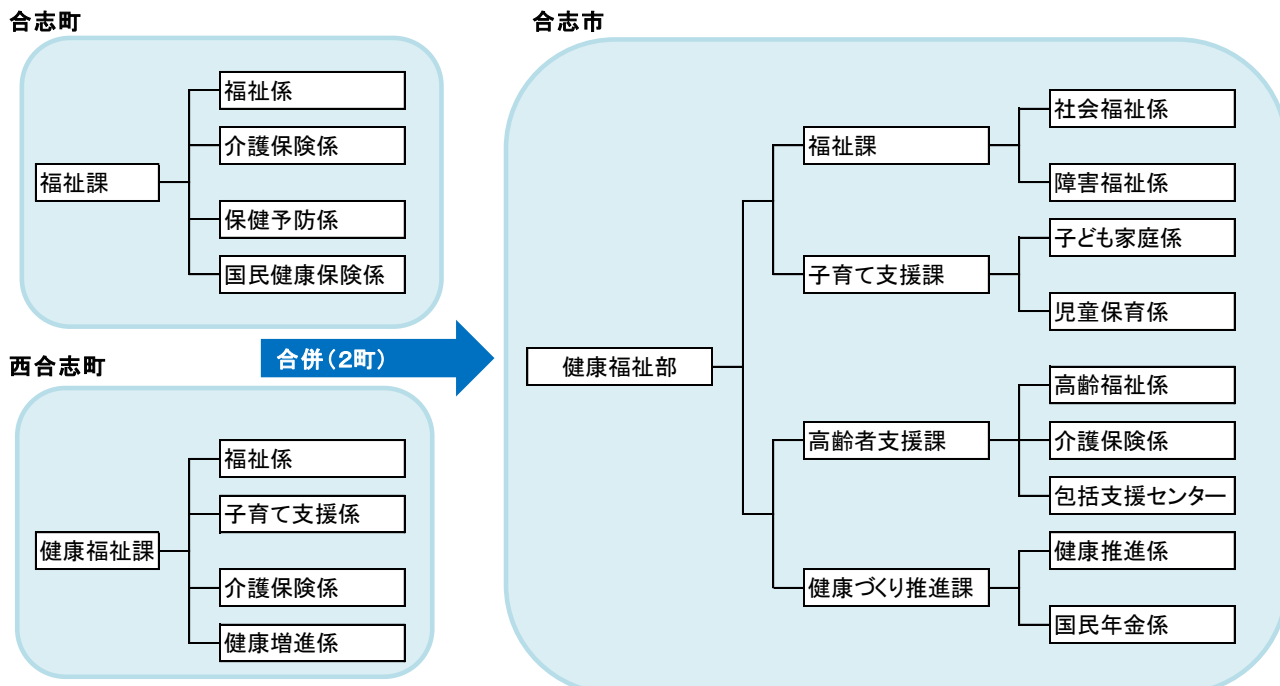
このような本庁組織の再編による行政運営体制の基盤強化は、すべての合併市町村に共通して見られるものである。

《地方中核都市形成型》



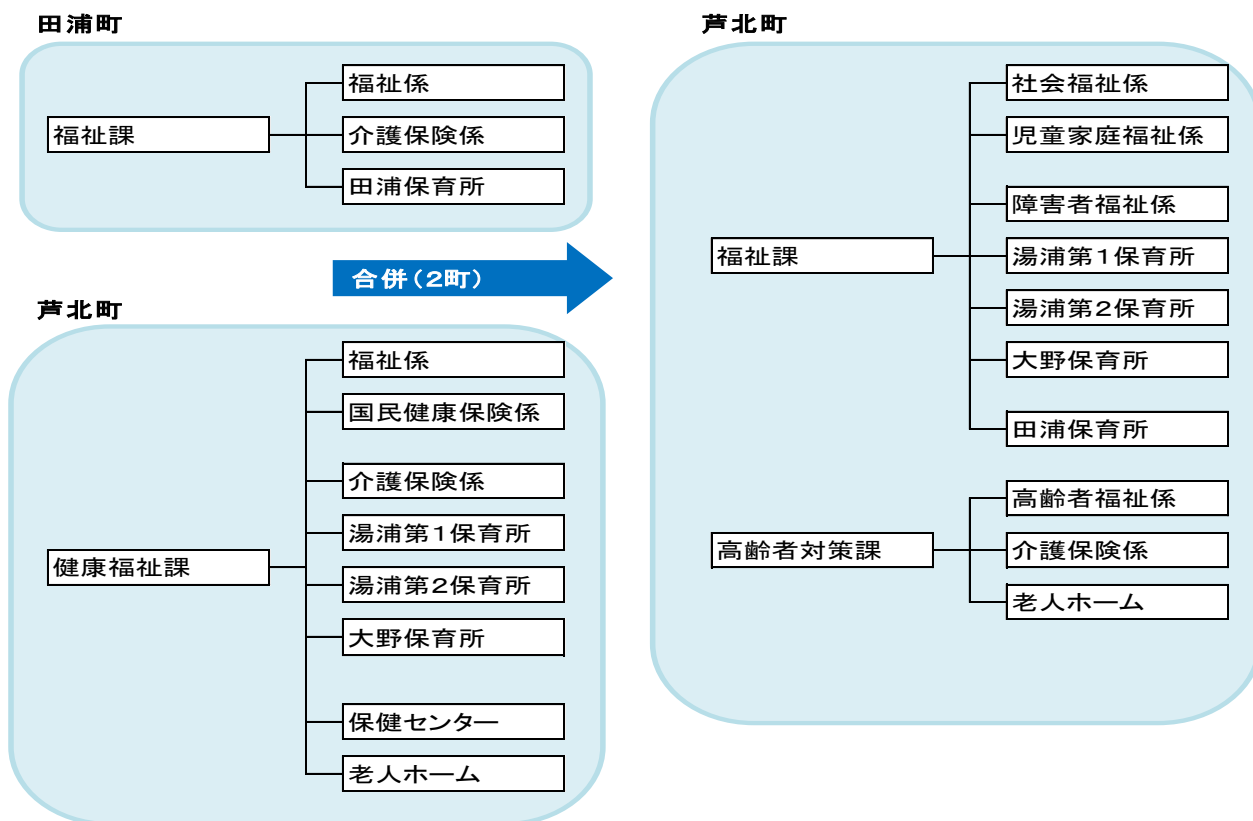
《市制移行型》

各町1課体制が、合併により1部4課体制となっている。



《行財政基盤強化型》

各町1課体制が、合併により2課体制となっている。





また、合併を契機に新設又は専門化した組織（現在も設置）があると回答した合併市町村は、82.4%（17 団体中 14 団体）である。新設された組織は多様な分野に渡っているが、「産業振興」や「危機管理・防災」、「情報」などの分野での新設が比較的多い。

非合併市町村においても、いくつかの団体では、この10年間で「産業振興」等の分野で新設された組織も見受けられるが、課ではなく、係や室といった小規模なものが多いことを考えると、合併市町村の方が、マンパワーの充実により、地域の実情やニーズに応じた取組みを、より強化することができたと言っている。

### ⑤ 支所機能の変化

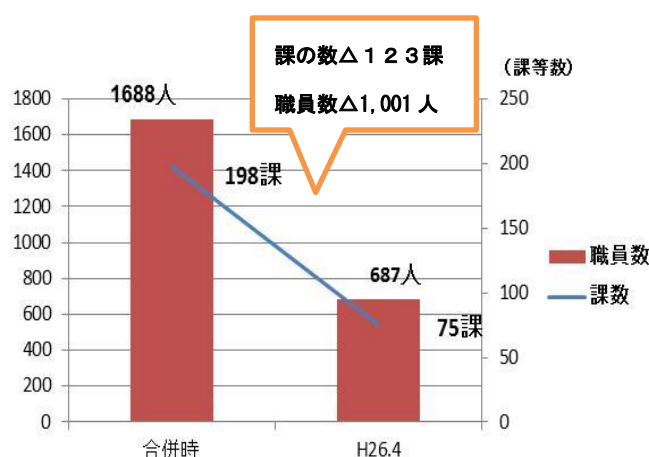
合併市町村における支所等の配置状況を概観すると、図表Ⅳ-1-25 から読み取れるように、総数はほとんど変化がないものの、それぞれの支所の課の数及び職員数は合併時と比較して、大きく減少している。それらの状況を示すデータが図表Ⅳ-1-26 で、職員については合併直後と平成26年4月との比較で1,001人減（減少率59.3%）、課などの数については123減（減少率62.1%）という状況である。

図表Ⅳ-1-25：支所配置状況の変化

支所等の名称	合併時	H26.4.1
総合支所	13	6
統括支所	2	2
基幹支所	1	1
支所	24	27
振興局	1	1
市民センター	1	4
合計	42	41

※政令市移行型除く

図表Ⅳ-1-26：支所の課及び職員の変化



※政令市移行型除く

このデータから、合併前はそれぞれの市町村の中心となる役場であったところが、合併を境にいえばミニ役場的な比較的規模の大きい支所となり、更にこの10年の間に、大幅な規模縮小が図られていったことがわかる。

職員数を削減し、行政運営体制の効率化を図る中で、専任職員等を集約して基礎自治体としての基盤強化を図り、効率的な行政サービスを提供していくためには、支所等の業務を縮小し、本庁へ集約することは避けられないことと考えられる。

一方、東日本大震災以降、地域における防災危機管理体制の強化や、人口減少社会におけるコミュニティの拠点としての支所の役割が見直されており、国において支所運営に係る経費に対する地方交付税の見直しが行われていることも契機として、地理的特性や人口、面積、

産業構造等に応じた支所機能の在り方を改めて検討すべきと考える。

合併市町村においては、上記のとおり支所機能が大幅に縮小し、周辺住民にとっては直接的な行政サービス提供体制の弱体化とも捉えられ、合併に対する厳しい評価につながっている。

支所機能のあり方については、今後も引き続き検討していくべき課題ではあるが、合併市町村においては、先述のとおり、本庁において、地域の実情やニーズに応じ、産業振興や危機管理・防災等の専任組織が新設されたり、子育て支援や健康づくり等の分野でより専門的な対応ができるよう組織の細分化が図られており、全体としては、基礎自治体としての基盤強化が確実に図られたと言える。

## (5) 今後の行政体制のあり方

### ① 市町村の行政体制の将来像

今後の市町村の行政体制のあり方を考察するにあたって、将来の市町村の行政体制を想定してみたい。なお、市町村の行政体制の将来像を想定するにあたっては、様々な要因を複合的に考慮する必要があるが、ここでは人口減少下にあって、住民サービスの維持と効率性の両立が難しいことを示し、市町村や住民に問題提起するために必要最低限の要素のみを取り出して推測することとした。

具体的には、各類型の平成 22 年の人口（平均値）と平成 52 年の人口推計結果（平均値）を使い、以下の 3 つの条件のもとで、将来の市町村の行政体制（職員数）を想定した。

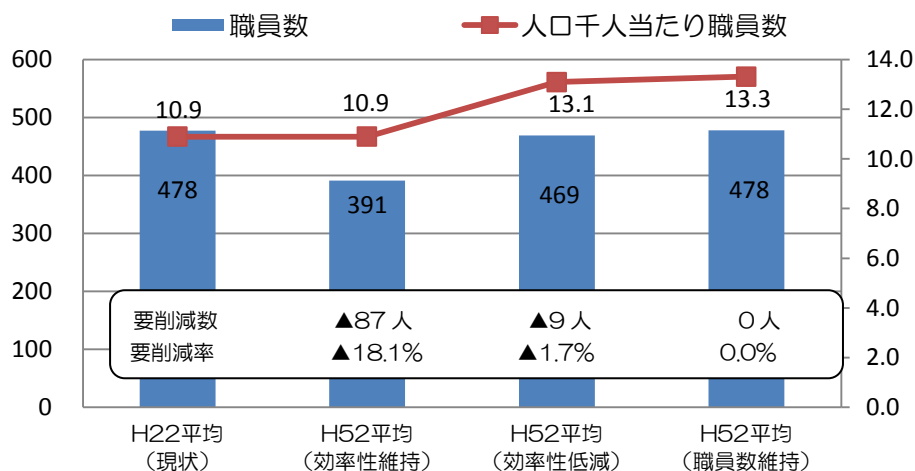
区 分	内 容
【ケース 1】 効率性維持パターン	人口千人当たり職員数を維持する場合
【ケース 2】 効率性低減パターン	人口千人当たり職員数の 2 割増を許容する場合
【ケース 3】 効率性を考慮しないパターン	職員数を現状維持とする場合

\*人口は、平成 22 年国勢調査の実績値及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月）」の平成 52 年推計値を類型毎に平均したものを使用。

\*職員数は、地方公務員給与実態調査における各市町村の全職種の職員数（平成 22 年 4 月 1 日現在）を類型毎に平均したものを使用。

その結果を見ると、熊本市及びその近隣地域にあり、今後も一定期間人口が維持でき、又は緩やかに逡減する政令市移行型、市制移行型及び非合併町村（人口 3 万人超）にあっては、現在の職員数を維持したとしても、効率性は大幅には悪くならない（図表Ⅳ-1-27）。

図表Ⅳ-1-27：市制移行型 行政体制の平均的な将来像

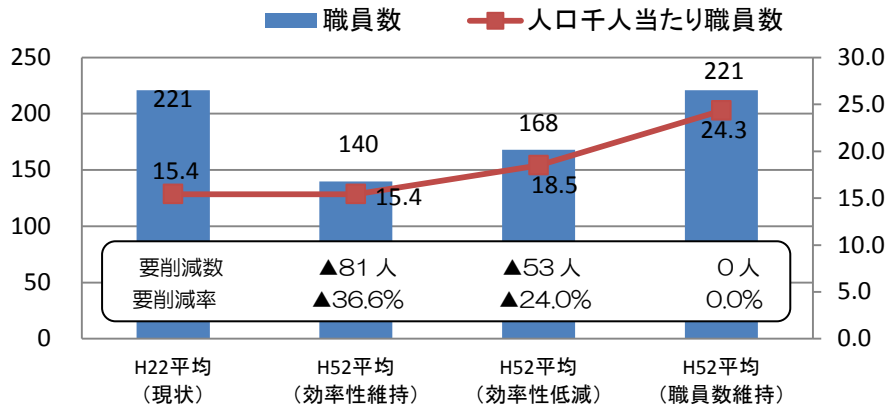


ただし、非合併町村（人口3万人超）に対するヒアリングでは「増加する一方の業務に対応するため、現在の人員でギリギリまで頑張っているが、個々の職員の負荷が大きく増加し、手が回らないため、非常勤職員の活用で何とかしのいでいるのが実情である」という意見が多かった。高齢化に伴う業務の質量両面にわたる増加傾向を考慮すると、職員増に向けての強い圧力がかかり続けることが予想される。

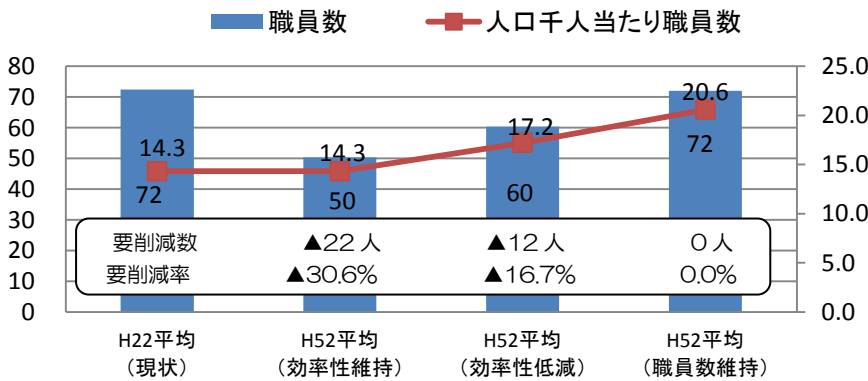
このため、今後人口が維持又は微減にとどまる市町村においても、組織運営の効率化を進めるための選択肢が狭められることになり、業務量の増加と自治体経営の効率化という二つのゴールを同時に実現するために、これから非常に困難な組織運営を迫られることが想定される。今後、近隣市町村との広域連携による行政体制の構築が大きな課題になるものと思われる。

一方、地方中核都市形成型、行財政基盤強化型、非合併の単独市維持型、町村（人口1～3万人）、町村（人口1万人未満）の類型については、人口が大幅に減少するため、現在の効率性を維持する場合はさらなる職員削減が必要になり、これまでの職員削減に加え、さらに3割近くの職員削減が求められる状況となる。（参考までに行財政基盤強化型と非合併町村（人口1万人未満）の2類型の将来像を示すと、図表Ⅳ-1-28及びⅣ-1-29のとおりとなる。要削減率は行財政基盤強化型の方が大きくなるが、削減後の実職員数としては、行財政基盤強化型では、非合併町村（人口1万人未満）の3倍近くの職員数を確保できている。）

IV-1-28：行財政基盤強化型 行政体制の平均的な将来像



IV-1-29：非合併町村（人口1万人未満）行政体制の平均的な将来像



しかし、現状においても、業務量増加に伴い、職員削減が限界に近づいていることを踏まえると、少なくとも現在の職員数を維持するという状況が続くことが推測されるが、この場合は人口減により効率性が大幅に低下することが予想される。

以上から、今後市町村にあっては、いずれの団体においても、住民サービスの維持のための職員の確保は必要であるが、その場合には人口減少に伴い人口千人あたり職員数は増加し、住民一人あたりの負担額が増えるという効率性の問題に直面することになる。事業廃止など住民サービスの低下という選択肢をとることも必要になるだろうが、できるだけ効率性と住民サービスの維持を両立させるためには、これまで以上に、人材の効率的な配置や近隣市町村との広域連携などを検討していく必要があるだろう。

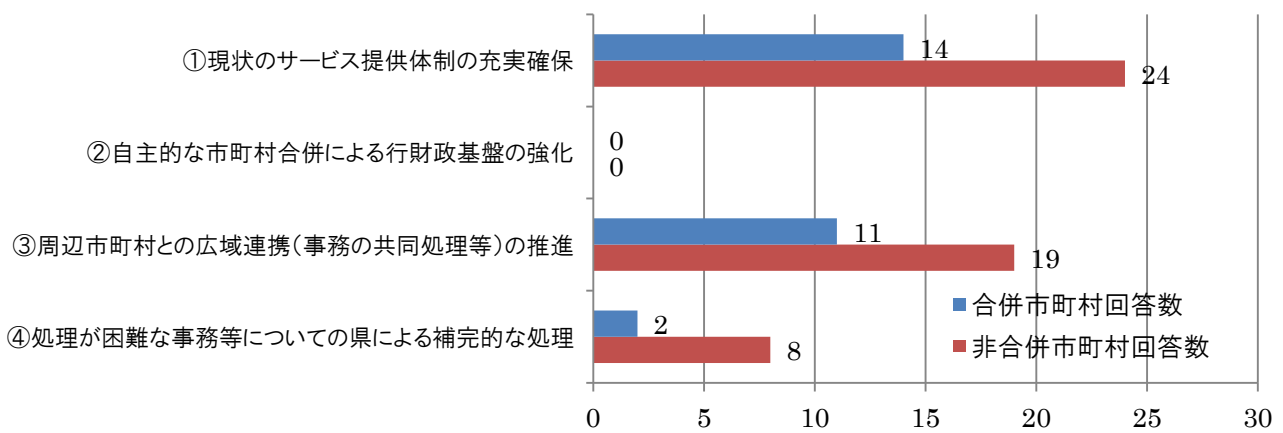
②市町村が考える行政体制整備の方向性

それでは、今後の行政体制の整備の方向性について、市町村はどのように考えているのだろうか。第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）においては、「人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要」とされており、市町村においては、将来を見据え、

常に行政体制の改善、見直し等を行っていく必要がある。

一方、県においては、各市町村の意向を把握しながら市町村支援を進めることが重要であり、今回の合併検証の市町村アンケートの中では、各市町村における行政サービスの提供体制の中長期的（5～10年程度）な方向性として適当と考えるものを回答してもらった。その結果は図表Ⅳ-1-30のとおりであり、合併市町村、非合併市町村ともに、「現状のサービス提供体制の充実確保」と「周辺市町村との広域連携の推進」が大半を占めたが、非合併市町村では8団体が「県による補完」を選択したのが特徴的である。

図表Ⅳ-1-30：県内市町村が考える行政サービス提供体制の中長期的な方向性  
（選択式／2つまで選択可）



### ③今後の行政体制整備の方向性

以上を踏まえ、「現状のサービス提供体制の充実確保」、「近隣市町村との広域連携の推進」について、それぞれ今後の展望や提案を試みたい。

#### ア．現状のサービス提供体制の充実確保

##### （ア）人材育成

どのような組織であれ、最も重要な資源は人材である。行政サービスでは人の要素に対する依存度が極めて高く、行政サービスの質は、公務員個人の資質に大きく左右されることになる。特に地方分権が進む中、政策主体としての基礎自治体に対する期待が高まっている。基礎自治体の政策の大きな特徴は、国や県と異なり、住民に最も近いところに位置しているという特性から、非常に具体的で現場の状況が色濃く反映されるものである。このため、基礎自治体が政策の立案や執行を行う際には、現場サイドの情報を的確に収集し、住民のニーズを細かく把握することが不可欠となる。そして、そこで得た情報を整理・体系化し、政策的に的確に反映させながら、具体的な施策や事務事業として構成していくことが求められる。加えて、人口減少と高齢化が進む厳しい地域社会の課題に立ち向かうこれからの自治体に必要な職員は、地域の内外問わず人材のネットワークや協働の仕組みを組み立て、地域資源を総動員しながら、地域課題の解決を推進していくことができるプロセス・マネジメントに秀

でた人材である。

しかし、こうした専門性や能力は、一朝一夕に身に付くものではない。例えば、政策立案研修を進めようとするれば、考え抜かれたカリキュラムに即して、体系的・統一的なプログラムを組み立てる必要があり、特に政策立案研修で有効とされる参加体験型の研修を実施するには専門的な知識・経験が必要となる。日常業務に追われる環境の中では、そのような業務に割くことのできる時間は多くないが、今後の市町村には、行政の現場力を低下させることなく、職員が専門性をしっかりと学び身につける組織文化と研修の機会を提供するなどの支援体制の確立が何よりも望まれる。

政令市や地方中核都市形成型の比較的規模の大きな団体以外は、自力で、このような取り組みを進めることは難しい。市町村研修協議会の合同研修を利用したり、県の実施する実務研修の機会等を活用したりすることが望まれる。さらに市町村アカデミー、自治大学校などへの派遣、大学との連携などが効果的であると思われる。熊本県立大学でも自治体職員向けの研修プログラムを実施しており、毎年、30名程度の自治体職員が受講している。しかし、一人の職員が多くの業務を行っている小規模な団体にとっては、市町村アカデミー等に長期間職員を送るにはハードルが高いと言わざるを得ない。県には、人事交流などにより、市町村職員の人材育成やネットワークづくりへの支援が期待されるところである。

#### (イ) 組織体制の強化・事業の優先順位づけ

人材を有効に活用するには、重点施策を選別し、そこにしっかり人的資源を投入するという組織マネジメントも重要である。職員削減などの行財政の効率化と両立させるためには、施策の優先順位を明確にし、優先度が低い分野の組織や予算については、縮小や廃止を検討することが必要である。

また、市町村において継続して行う事業についても、自ら直接行うべき業務、近隣市町村との広域連携で実施する業務、民間委託を行う業務、住民との協働で進める業務といった仕訳をすることが不可欠である。

市町村が自ら業務執行する場合はもちろん、民間委託や住民との協働など公民協働システムを有効に機能させるためにも、各市町村における組織としての専門性や能力を高めることも重要である。そのためには、先述のとおり、各市町村における重点施策をしっかりと定め、自らの組織に何が必要かを改めて検証することが求められる。

#### イ. 近隣市町村との広域連携の推進

自治体間の広域連携の方式としては、地方自治法上、図表Ⅳ-1-31の制度が用意されている。県内においても、図表Ⅳ-1-32及びⅣ-1-33のとおり、ごみ処理やし尿処理等の分野で一部事務組合や広域連合が活用されており、事務の委託についても、市町村から県への公平委員会の事務委託のほか、市町村間では、原野管理、学校教育、消防などの分野で事務の委託が行われている。



図表Ⅳ-1-31：地方自治法上の事務の共同処理制度

共同処理制度		制度の概要	特徴・課題
法人設立不要	協議会	自治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	○各構成団体の長等の名で事務を管理執行 ●機動的な意思決定が困難。責任の帰属が第一義的に問われやすい事務には向かない
	機関等の共同設置	委員会、行政機関、内部組織等を複数の自治体が共同で設置する制度	○各団体の共通の機関等としての性格を有し、管理執行効果は、それぞれの団体に帰属 ●すべての構成団体の議会に対応する必要等
	事務の委託	事務の一部の管理執行を他の自治体に委ねる制度	○権限が受託団体に一元化され、責任の所在が明確 ●委託団体は委託事務への直接的な権限行使不可
	事務の代替執行	事務の一部の管理執行を他の自治体に委ねる制度	○委託団体の権限を残したまま、受託団体が委託団体の基準等に従い、事務処理を実施 ●受託団体は、区域毎に異なる基準で事務処理を行うことが必要
法人設立必要	一部事務組合	自治体はその事務の一部を共同処理するために設ける特別地方公共団体	○法人格を有し、財産保有が可能 ○固有の執行機関を有し責任の所在が明確 ●構成団体が増加するほど機動的な意思決定が困難
	広域連合	自治体が広域処理が適当と認める事務を処理するために設ける特別地方公共団体	○一部事務組合と共通点多い。国・県から直接権限移譲を受けることが可能な点など相違 ●一部事務組合の課題とほぼ共通

図表Ⅳ-1-32：県内における事務の共同処理制度の活用状況

協議会		機関等の共同設置		事務の委託		一部事務組合		広域連合		合計		市区町村数
設置数	構成団体数	設置数	構成団体数	件数	委託団体数	設置数	構成団体数	設置数	構成団体数	設置数	構成団体数	
-	-	2	18	88	88	24	151	5	60	119	317	45

(注) 協議会、機関等の共同設置、一部事務組合及び広域連合の件数については、複数の事務を行っている場合は事務ごとに件数を計上しているため重複がある。

出所：地方公共団体間の事務の共同処理の状況調べ（平成26年7月1日現在）

図表Ⅳ-1-33：県内における事務の共同処理の種類別設置件数

地域開発計画	第1次産業振興	第2次産業振興	第3次産業振興	輸送施設	国土保全	厚生福祉	環境衛生	教育	住宅	都市計画	防災	その他	合計	市区町村数
6	9	-	1	-	-	33	45	4	-	-	40	74	212	45

(注) 協議会、機関等の共同設置、一部事務組合及び広域連合の件数については、複数の事務を行っている場合は事務ごとに件数を計上しているため重複がある。

出所：地方公共団体間の事務の共同処理の状況調べ（平成26年7月1日現在）

しかし、こうした事務の共同処理は、長年に渡って継続的に行われているものがほとんどであり、最近開始されたものは少ない。平成の合併が一区切りして、国は再度広域連携の推進に方向転換し、財政支援を受けるメリットがある定住自立圏構想や地方中枢拠点都市圏構想等の推進に加えて、地方自治法で、内部組織の共同設置、連携協約、事務の代替執行等を可能にする制度改正等を行っているが、県内市町村における新たな広域連携の動きは、現時

点では活発化していない。なお、国においては、地方創生に向け、平成27年1月に地方中枢拠点都市圏（総務省）、高次地方都市連合（国土交通省）及び都市雇用圏（経済産業省）の3つの制度を統合し、連携中枢都市圏構想に基づく新たな広域連携支援の取組みを始めており、今後さらに、こうした国の施策を活用していくことが求められる。

それではなぜ、市町村間の広域連携の動きが本格化しないのだろうか。一つには、近年、地方交付税等の総額が一定程度確保され、財政面で安定が図られているという要因があるだろう。しかし、行政体制面では、合併市町村、非合併市町村とも職員削減を進めており、業務量が増加する中で職員が不足してきているのも事実である。こうした中でも、市町村間の広域連携が進まないのは、やはり各市町村とも、住民に身近な行政サービスを自ら提供したいという思いが強いからではないか。また、市町村合併が進んだことで、市町村間の規模の格差が広がったことから、かえって広域連携を行いにくくなったということもあるだろう。また、日常業務に追われ、新たな広域連携という時間と労力がかかる取組みに着手しにくい状況も影響していると考えられる。

そこで、こうした市町村の状況等も踏まえ、市町村間の広域連携の方向性として、3つの提案を行いたい。

#### （ア）一部事務組合・広域連合の統合及び共同処理する事務の拡大

市町村合併によって構成団体数が減少しスケールメリットが小さくなり、各構成団体の負担が重くなる中、まず検討すべきは、同一圏域内の広域連合や一部事務組合の統合であろう。これについては、既に構成市町村の事務ではなく広域行政主体の事務となっており、新たに事務の共同処理を始めるよりも検討を進めやすいと考えられる。

県内の圏域ごとの一部事務組合と広域連合の状況を見ると、ほとんどの圏域において、複数の事務を共同処理する広域連合や一部事務組合（名称は広域行政組合等）があるにもかかわらず、ゴミ処理やし尿処理など一つの事務のみを共同処理する一部事務組合も存在する。

広域連合や一部事務組合を統合することで、事務局職員や議会等の管理経費が軽減される。また、統合により事務局の体制強化が図られることで、共同処理する事務を広げることが可能になり、構成市町村の事務処理の効率化等にもつながると考えられる。

なお、行政の効率化、行政品質の向上を図り、住民満足度を高めるためには、福祉、地域保健、環境保全、都市計画、消防、防災等の専門性の高い行政分野はもちろんのこと、例えば、債権管理、滞納処分の共同処理など一般行政分野においても、事務の共同処理が大きな効果をあげる可能性は高い。

#### （イ）事務の委託や代替執行の活用

市町村の事務処理方式のうち、新たな一部事務組合や広域連合の設立や統合は調整を行うべき事項が多く、それに多大の時間を要する場合もある。また分担金の負担、組合議会の構成などの問題もあり、導入までに時間がかかるのが通常である。これに対して、事務の委託や事務の代替執行は、比較的短期間の調整で実施可能となる可能性が高い。

特に将来、単独ですべての業務を行うことが困難と予想される小規模町村においては、担

当事務そのものを削減する必要がある、事務委託又は代替執行の手法が最適であると考えられる。平成 26 年に連携協約制度が創設されたことで、市町村間の役割分担が行いやすくなったことから、この手法を改めて検討することが求められる。また、市町村税等の滞納処分などの事務は、同じ地域内の住民でもある自治体職員にとっては、処理が困難な事情も考えられる。そのような場合についても、他の自治体への事務の委託や代替執行は効果的な手法となると思われる。

#### (ウ) 専門職員確保に向けた職員の共同設置

これまでの記述では、組織の共同化を提案したが、専門職員の不足への対応策としては、職員の共同設置の手法も考えられる。特に小規模町村では、土木技術職員など一定の資格を持った専門職員が不在の団体も多いが、今後、市町村単独で専門職員を確保していくことは、財政状況が厳しい中では難しいと思われる。

こうした場合にあっては、住民に最も身近な自治体としての機能確保に向けて、内部組織や行政機関の共同設置よりも簡便な手法である職員の共同設置等を検討してみる必要がある。

県内では、上益城地域の市町村が共同して消費生活相談員を雇用し、相談員が曜日ごとに各役場を巡回するという広域連携を行っている。住民はどの町役場でも相談を受けることができ、地元役場では相談しにくい住民は他の役場で相談を受けることが可能になるなど利便性も向上している。全国的には、指導主事の共同設置、環境分野の専門職員の共同設置等も行われており、こうした先行事例を研究してみる必要がある。

近隣市町村との広域連携のあり方については、以上に述べてきたとおり、さまざまな手法があり、そのいずれを選択するかは、それぞれの地域で、経済的条件、地理的・文化的条件などを総合的に勘案したうえで、各団体において決定すべき課題である。

県としては、今後、連携に向けた政策決定に役立つ情報提供、ガイドラインの作成、運営支援等の面で支援の取組みを強化していく必要があると考える。また、各団体間の連絡調整、情報提供はもちろんのこと、シンポジウムの開催やアドバイザーの派遣などで市町村への働きかけを強めながら、広域連携に向けた具体的な支援を進めることが望まれる。