

「大阪発“地方分権改革”の推進に向けて」

大阪府・市町村分権協議会とりまとめ

平成 21 年 3 月

大阪府・市町村分権協議会

はじめに

平成 19 年 4 月、国において、地方分権改革推進法に基づく「地方分権改革推進委員会」が設置され、昨年 5 月には、生活者の視点に立つ「地方政府の確立」と題した第 1 次勧告が行われた。その中では、基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大として、基礎自治体への権限移譲を行うべき事務約 360 項目が提示された。

また、大阪府は、本年 3 月、「大阪発“地方分権改革”ビジョン」を策定し、住民に身近な公共サービスは基礎自治体である市町村が担うべきという「市町村優先の徹底」の考え方を提案するとともに、そのための当面の取組み目標として、府内全市町村に特例市並みの事務権限を移譲することを掲げている。

府から市町村への事務移譲については、本協議会報告（平成 8 年 12 月）に基づき、平成 9 年に「大阪版地方分権推進制度」が創設されるなど、市町村の自主的な判断と選択による移譲が進められてきた。

その結果、平成 20 年 4 月時点で 717 条項の事務権限が府内市町村に移譲され、一定の成果を挙げてきたところであるが、今後、府がビジョンで示したような大幅な事務移譲を進めていくためには、人的・財政的な支援措置を含め、これまでにない新たな仕組みの導入が必要不可欠である。

このため、本協議会では、平成 20 年 10 月から 4 回にわたり議論を行ってきたが、今回、各市町村の意見もいただきながら、基本的な考え方をとりまとめた。

今後、大阪府においては、本とりまとめを踏まえ、新たな事務移譲制度を実現されるとともに、市町村においては、さらなる事務移譲に向けて積極的に取り組まれることを望むものである。

平成 21 年 3 月

大阪府・市町村分権協議会

目 次

1	移譲対象とする事務権限	3
2	移譲を進めるための新たな仕組み	4
	(1) 移譲事務交付金の検証と改善	
	(2) 新たな財政支援の検討	
	(3) 市町村の体制整備	
	① 新たな人的支援の検討	
	② 合併や市町村間の広域的な連携の推進	
3	計画的な事務移譲の推進	7
4	おわりに	9

【参考資料】

- ・ 大阪府・市町村分権協議会の開催状況
- ・ 平成20年度 大阪府・市町村分権協議会委員
- ・ 大阪府・市町村分権協議会規約

1 移譲対象とする事務権限

市町村は基礎自治体として、自らの判断と責任で、福祉や教育などの住民に身近な行政サービスを総合的に担い、府は、広域自治体として本来担うべき広域的機能や市町村の補完機能、連絡調整機能に一層重点化していくことが必要である。

このため、府から市町村への事務権限の移譲にあたっては、府でなくては担えない事務を除くすべての事務を市町村に移譲することを最終的な目標とし、まずは、当面の取組みとして、特例市並みの事務権限を移譲することを検討すべきである。

移譲にあたっては、次の点に留意する必要がある。

- ・ 平成 22 年度からの概ね 3 年間で、全市町村（政令市、中核市、特例市を除く）に特例市並みの事務権限を移譲することを前提とし、移譲の進め方については、各市町村の実情に十分配慮すること
- ・ 政令市、中核市、特例市についても、地方分権改革推進委員会第 1 次勧告において提示された事務や大阪版地方分権推進制度においてパッケージ化された事務等をはじめ、さらなる事務移譲の推進を図ること。その際には、移譲の進め方について、本とりまとめの考え方を踏まえ、府と関係市間で協議を行うこと

なお、河川・道路などの都市基盤施設にかかる事務権限の移譲についても、今後、市町村の実情やニーズを踏まえて協議していくことが必要である。

【特例市並み事務権限（102 事務）】

- ① 法律等により、特例市の権限とされた事務権限（37 事務）
- ② 国の地方分権改革推進委員会第 1 次勧告で示された事務権限（75 事務）
※ 第 1 次勧告において「特例市への権限移譲」とされた事務については、特例市並み権限として、全市町村への移譲をめざす。
- ③ 大阪版地方分権推制度（平成 18 年 5 月）において、パッケージとして提示された事務権限（34 事務）

※ ①～③の事務数は重複あり

2 移譲を進めるための新たな仕組み

(1) 移譲事務交付金の検証と改善

経常的な経費にかかる交付金については、これまで、府において事務を実施した際に必要となる人役や事務経費等をもとに、市町村における処理件数に応じて交付されてきたところであるが、事務権限の移譲を受けた市町村においては、処理件数の有無や多少にかかわらず、一定の事務処理体制を整える必要がある。

また、一部の事務については、市町村が個別に実施することで、府が一括して実施する場合と比較して、スケールメリットが低下することが予想される。

こうした点を踏まえ、現行の移譲事務交付金の算定方法について検証を加えるとともに、必要に応じてその改善を検討する必要がある。

その際には、客観的指標に基づく算定方法や、処理件数にかかわらず必要となる固定的経費を措置する方法など、実態に即した手法により措置すべきである。

なお、新たな算定方法については、大阪版地方分権推進制度により、既に市町村に移譲されている事務についても対象とすべきである。

(2) 新たな財政支援の検討

平成22年度からの3年間で大幅な事務移譲を進めるには、市町村において、組織体制の整備や人材の育成、市民に対する広報・啓発など、事務受け入れに伴う様々な費用負担が集中的に発生する。

市町村が積極的に事務権限の受け入れに取り組む意欲を高めるためには、経常的な経費にかかる財政措置に加えて、受け入れる事務の数や難易度、受け入れに向けた広域連携等の取組みの必要性などに配慮し、期限を設けて財政面で支援していく仕組みを導入すべきである。

【現行の移譲事務交付金の算出方法】

- ① 経常的経費にかかる交付金
府の事業費（人件費＋事務費－手数料収入）をもとに事務1件あたりの単価を算出し、市町村の処理件数に応じて交付
- ② 初期的経費にかかる交付金
移譲に伴う準備等に必要の初期的経費に対して交付
- ③ パッケージ移譲交付金
事務パッケージを処理するための準備に要する経費として交付
 - ・ パッケージ移譲交付金Ⅰ：パッケージの区分に応じ、25～100万円を交付
 - ・ パッケージ移譲交付金Ⅱ：府が市町村から研修生を受け入れた場合に、研修生の人件費の一部を交付

(3) 市町村の体制整備

① 新たな人的支援の検討

現在、市町村は、行財政改革の中で組織のスリム化に懸命に取り組んでおり、新たな事務を受け入れるための人員が不足している。また、受け入れる事務によっては、専門技術・知識を有する人員の確保が不可欠である。

このため、市町村において移譲事務が着実に実施できるよう、次のような点について、今後の人的支援を検討する必要がある。

- ・ これまで実施してきた府職員の派遣（自治法派遣）や、市町村職員研修生の受け入れについて、派遣期間などの面での実施手法の弾力化
- ・ 従来手法に加え、市町村との人事交流や府職員の派遣（日々出張）、府OB職員の活用など、新たな人的支援策の導入

【これまでの府の支援】

	概 要	想定される 移譲事務内容	メリット	デメリット
府職員の派遣 (自治法派遣)	事務移譲後に地方自治法第252条の17の規定により、府職員を市町村に派遣	・業務量が1名分を超える場合 ・事務内容が専門職職員の対応等、専門知識が必要な場合	・移譲当初から円滑に事務処理を実施 ・派遣終了までに職員の育成及び体制を整備	・職員定数の増加 ・人件費負担が必要
市町村職員 研修生の受け入れ	事務移譲前後に市町村職員を府に研修生として受け入れ	事務内容が専門職職員の対応等、専門知識が必要な場合	府において実務を経験することにより効果的に事務を修得	・研修生の要員確保 ・人件費負担が必要

【今後の検討方向】

	検討の方向	摘 要
職員派遣の弾力化	<ul style="list-style-type: none"> 府職員派遣について、派遣期間を弾力的に運用するなど、市町村の実情に応じた活用が可能な制度となるよう検討すべき 移譲に伴い必要となるノウハウや技術力を市町村職員に提供し、市町村の人材育成を図る観点から、府職員派遣に係る市町村の負担を軽減することを検討すべき 	事務内容に専門性や一定の知識、経験が必要な場合
市町村との人事交流	<ul style="list-style-type: none"> 移譲を円滑に進めるため、事務移譲後の府職員と市町村職員の相互交流を検討すべき 	事務内容に専門性や一定の知識、経験が必要な場合 (実務担当者)
市町村サポートチーム(仮称)による支援	<ul style="list-style-type: none"> 移譲に伴い必要となるノウハウや技術を提供するため、行政分野(福祉、環境、まちづくり他)ごとに「市町村サポートチーム(仮称)」を組織し、複数市町村に派遣(随時、府から出張)することを検討すべき 	事務内容に専門性や一定の知識、経験が必要な場合
再任用職員を活用した支援	<ul style="list-style-type: none"> 現行の府再任用制度を活用し、希望職員を庁内関係各部局(各課)から市町村に派遣(府から出張)することを検討すべき 	<ul style="list-style-type: none"> 事務内容に専門性や一定の知識、経験が必要な場合 市町村の組織体制では、事務の執行が困難な場合
府職員の市町村への身分移管	<ul style="list-style-type: none"> 経験豊富な職員を即戦力で雇用することが可能となるよう、市町村からの要請に基づき、一定の経験・知識を持つ府職員の市町村への身分移管について検討すべき 	事務内容に専門職の配置が必要な場合等

② 合併や市町村間の広域的な連携の推進

市町村の規模や体制によっては、単独での大幅な事務権限の受け入れが困難な場合も想定される。また、処理件数の少ない事務については、各市町村で処理を行うと非効率となる場合もあり、難易度や専門性の高い事務については、1つの市町村で集中的に実施した方が、効率的・効果的な処理が可能となる場合もあると考えられる。

そのため、自主的な市町村合併の推進をはじめ、市町村間での事務の委託や、既存の一部事務組合等を活用した広域的な連携による事務処理体制の整備も検討すべきである。

府は、事務の内容や地域の実情に応じた広域連携手法を検討するとともに、積極的にコーディネート機能を発揮し、市町村の広域連携に向けた取組みを支援していく必要がある。

【広域的な連携による事務処理体制のパターン(例)】

☞ 役割分担型

A市 : 福祉分野を重点的に担う (環境分野をB市に事務委託)

B市 : 環境分野を重点的に担う (福祉分野をA市に事務委託)

☞ 集約型

A市 : 福祉、環境、まちづくり分野を集約的に担う

B市・C町 : 福祉、環境、まちづくり分野をA市に事務委託

☞ 既存一部事務組合活用型

既存の一部事務組合の再編・整理などとあわせて、移譲事務を構成市町村で広域的に処理

3 計画的な事務移譲の推進

府内市町村の状況や規模は様々である。そのため、市町村ごとに、受け入れる事務やその時期を記載した「権限移譲実施計画」(仮称。以下、「移譲計画」という。)を策定し、これに基づいて、府と市町村が協力しながら、計画的に移譲を進めるべきである。

移譲計画の策定にあたっては、次の点に留意すべきである。

- ・ 移譲計画は、府と市町村が共同で策定するものとし、その策定過程で、必要な人的支援や財政措置、広域連携手法などについても協議し、移譲計画に記載すること
- ・ 国の分権改革の動き(地方分権改革推進委員会第1次勧告に示された事務の法定移譲の時期など)を十分に踏まえる必要があること

- ・ 市町村においては、移譲計画の策定に向け、様々な分析・検討や協議、そのための組織体制の整備などを行っていく必要があるため、府は、市町村振興補助金（分権推進分）を活用し、こうした市町村の取組みを財政面で支援すべきであること
- ・ 府は、事務移譲に伴って必要となる人役や事務経費、専門的な人員の要否、府からの支援措置など、必要な情報を提供するとともに、個別の移譲事務にかかる事務マニュアルの作成や説明会・研修会の開催などにより、市町村が円滑に事務を引き継げるようにすること

なお、事務移譲後も、府は、研修会の開催や技術的・専門的な助言、府・市町村共同による市民への周知など、市町村において事務処理が円滑に行われるようサポートしていく必要がある。

【権限移譲実施計画（仮称）のイメージ】

- ☞ 府と市町村は共同で、府から移譲を受ける事務の内容や移譲時期を記載した「権限移譲実施計画」を策定
- ☞ 計画期間は、平成 22 年度から 24 年度までの 3 カ年を原則とする
- ☞ 移譲対象事務は、特例市並みの事務権限を基本とする
- ☞ 計画には、移譲を受けるにあたって必要となる人的支援や財政措置、広域連携などの取組みについても記載する

4 おわりに

急速に進む少子高齢化。目前に迫る人口減少社会。税などによる負担を大幅に増やすことなく、様々なサービスの水準を維持するためには、住民1人ひとりが、自らの責任と役割を自覚し、出来ないところは互いに助けあう「自助」と「共助」が重要になってくる。

また、地域のことが住民の意思から遠く離れたところ、すなわち国、霞ヶ関で決定されていることから、住民の思いがなかなか実現されず、一部には無駄遣いも起こるといふ弊害が生じている。

住民の「自助」「共助」が機能し、住民のニーズが行政サービスに的確に反映されるためには、地域の実情を最も把握し、住民から見ても受益と負担の関係がよく見える市町村がこれまで以上に、地域住民の自立やコミュニティによる互助活動を支え、地域住民は有権者という立場から市町村の施策がニーズに対応したものとなっているか判断し、チェックすることが重要である。

こうしたことが可能となるよう、市町村が身近な行政サービスを総合的に担う、そして市町村ができないことを府が、府もできないことを国が担うという「ニア・イズ・ベター」の考え方を徹底していくことが重要である。

今後、本とりまとめにおいて提示した「特例市並みの権限」を府から市町村へ円滑に移譲するため、大阪府は、こうした地方分権の考え方をしっかりと府民にPRしていくとともに、各市町村においては、受け入れた事務権限に基づき住民ニーズに対応した特色あるまちづくりを実現することが求められる。

本とりまとめに基づき、今後、府から市町村への事務権限の移譲が進み、大阪から全国に向けて、新たな“地方分権”の姿が発信されることを期待する。

【参考資料】

大阪府・市町村分権協議会の開催状況

開催日	議題（内容）等
平成 20 年 10 月 28 日	第 37 回大阪府・市町村分権協議会 ○ 大阪版“地域主権”システム（市町村優先の徹底）における権限移譲の基本方針について ○ 「当面の取組み」に関する移譲条項について ○ 協議事項について
平成 21 年 1 月 15 日	第 38 回大阪府・市町村分権協議会 ○ 移譲対象事務について ○ 権限移譲推進に向けた論点について
平成 21 年 2 月 12 日	第 39 回大阪府・市町村分権協議会 ○ 大阪府・市町村分権協議会とりまとめ（たたき台）について
平成 21 年 2 月 24 日	大阪府・市町村分権協議会とりまとめ（素案）に係る市町村説明会 ○ 大阪府・市町村分権協議会とりまとめ（素案）について
平成 21 年 3 月 30 日	第 40 回大阪府・市町村分権協議会 ○ 大阪府・市町村分権協議会とりまとめ（案）について

平成 20 年度 大阪府・市町村分権協議会委員

団体名	委員名
豊中市	たなか いつろう 田中 逸郎 政策企画部長
泉佐野市	さかだ じゅんや 坂田 純哉 市長公室長
寝屋川市	はやし かずひろ 林 和廣 経営企画部長
河内長野市	やまだ あきお 山田 彰男 企画総務部長
箕面市	なかい かつじ 中井 勝次 市長公室長
高石市	ふじわら かずひろ 藤原 一広 政策推進部長
東大阪市	かわばた かずみつ 川端 一光 経営企画部長
交野市	おくの かずし 奥野 一志 総務部長
阪南市	やすだ たかし 安田 隆 総合政策企画部長
能勢町	うえもり かずしげ 上森 一成 町長公室長
岬町	かさま みつひろ 笠間 光弘 企画部長
千早赤阪村	しみず まさゆき 清水 正幸 秘書政策課長
大阪府	やまぐち のぶひこ 山口 信彦 市町村課長

大阪府・市町村分権協議会規約

(目的)

第1条 この協議会は、府と府内の市町村との連携の下、府から市町村への分権に関する共同検討及び市町村への分権に資する諸事業を行うことを目的とする。

(名称)

第2条 この協議会は、大阪府・市町村分権協議会(以下「協議会」という。)という。

(協議会を設ける団体)

第3条 協議会は、大阪府、大阪府市長会及び大阪府町村長会(以下「構成団体」という。)がこれを設ける。

(事業)

第4条 協議会は、第1条の目的を達成するため、次の事業を行う。

- (1) 権限移譲等、府から市町村への分権を推進するための方策の検討
- (2) 市町村に対する地方分権に関する啓発活動
- (3) 地方分権に関する調査研究
- (4) その他協議会の目的に資すること

(組織)

第5条 協議会は、次の各号に掲げる者をもって充てる委員で組織する。

- (1) 大阪府総務部市町村課長の職にある者
- (2) 大阪府市長会の推薦する者
- (3) 大阪府町村長会の推薦する者

(座長)

第6条 協議会に、座長を置き、委員のうちから互選する。

2 座長は、協議会を代表する。

(協議会の招集)

第7条 協議会の会議は、座長が招集する。

(経費の支弁の方法)

第8条 協議会の経費は、構成団体の負担金その他の収入をもって充てる。

(監事)

第9条 協議会に監事2人を置き、大阪府市長会事務局長及び大阪府町村長会事務局長の職にある者をもって充てる。

2 監事は、協議会の出納を監査する。

(事務局)

第10条 協議会の庶務を処理するため事務局を置く。

(雑則)

第11条 この規約に定めがあるものを除くほか、協議会の運営に必要な事項については、構成団体が協議の上これを定める。

附 則

1 この規約は平成8年5月27日から施行する。

附 則

1 この規約は平成16年10月28日から施行する。