
町村の現状とその事務執行の確保方策に関するアンケート

補充調査結果

平成23年3月

道州制と町村に関する研究会

全国町村会

【 目 次 】

第 1 部 補充調査結果

調査目的	1
調査地選定基準	1
調査時期	1
調査対象	1
調査方法	1
質問項目	2
主な回答	2
質問 1	2
質問 2、3	3
質問 4、5	6
都道府県「補完」の動き	7
まとめ	8
実地補足調査で得た知見	8
総括	10

第 2 部 町村行政における専門性の確保と職員の能力発揮

1. 町村の人事採用システム	11
2. 職場組織の特色と人事異動	13

(参考資料)

「平成の合併」の終わりと町村のこれから

(「道州制と町村に関する研究会」報告書)

第 2 部 町村の現状とその事務執行の確保方策に関するアンケート (抜粋)

..... 19

道州制と町村に関する研究会委員名簿

平成23年3月

(学識経験者)

- 大 森 彌 (東京大学名誉教授)
- 岡 崎 昌 之 (法政大学教授)
- 小田切 徳 美 (明治大学教授)
- 坂 本 誠 (農村工学研究所研究員)
- 沼 尾 波 子 (日本大学教授)
- 橋 立 達 夫 (作新学院大学教授)
- 松 本 克 夫 (ジャーナリスト)
- 宮 口 侗 廸 (早稲田大学教授)

(五十音順)

(全国町村会事務局)

- 山 中 昭 栄 (全国町村会 事務総長)
- 平 山 優 (同 事務局次長)
- 高 野 純 一 (同 総務部長)
- 久 保 雅 (同 行政部長)
- 長 江 哲 (同 財政部長)
- 柴 田 寛 (同 経済農林部長)

第1部 補充調査結果

調査目的

平成22年4月に取りまとめた道州制と町村に関する研究会報告書「『平成の合併』の終わりと町村のこれから」における第2部「町村の現状とその事務執行の確保方策に関するアンケート調査結果」を踏まえ、町村における専門職員の配置状況や都道府県の新たな補完に関する考えについて現地ヒアリング調査を行う。

調査地選定基準

アンケート調査において

1. 「合併を模索したが合併に至らなかった」にもかかわらず、町村として今後「単独で行きたい」と単独指向になっているのはなぜか。
2. 単独を選び、専門職の事務処理も工夫して行っているにもかかわらず、都道府県に補完してもらいたいのはなぜか。

この解釈の背景・要因を調査の柱とし、回答が合致する町村と、その周辺町村を選定した。

- ①問1で「合併に至らなかった」、問2で「単独で行きたい」と回答。
- ②問11の専門職員の現状が、「問題なし」あるいは「不十分だが実施」と回答。
- ③問12-1の都道府県による新たな補完の仕組みを「必要あり」と回答。
- ④①～③に合致した町村に周辺町村を加える。

調査時期

平成22年7月～9月

調査対象

4道県、14町村

調査方法

「道州制と町村に関する研究会」委員および本会事務局が町村に赴き、町長、副町長、担当職員等に面談のうえ、共通の質問項目に沿って調査を行った。

質問項目

質問1【アンケート調査設問：問1、問2】

合併に至らなかったにもかかわらず、単独指向である理由

質問2【アンケート調査設問：問11】

専門職員の確保がむずかしく、サービス提供が困難であるにもかかわらず、代替方策がない場合の現状と対策

質問3【アンケート調査設問：問11】

専門職員の事務処理体制の現状と課題

質問4【アンケート調査設問：問2、問11、問12-1】

「都道府県による新たな補完の仕組み」を必要とする理由

質問5【アンケート調査設問：問12-2】

都道府県が補完してもよいと答えた事務の回答理由

主な回答

【質問1】 合併に至らなかったにもかかわらず、単独指向である理由

(主な回答)

- ・三位一体改革での地方交付税減額や、都道府県による強力な指導もあり、合併を検討したが、様々な要因により協議がまとまらず合併を見送る現状に至っている。
- ・連携は必要だが、山村の自治体において、林業・福祉・教育の問題を解決するための選択肢として合併は考えられない。
- ・山間に集落が点在しているが、行政が集落機能をサポートしていけば、暮らしの保障はできる。
- ・今後は高齢社会の中で、医療、福祉を核とし、住民の暮らしに手厚い行政のあり方を目指していきたい。

(少数回答)

- ・合併議論を行ったことにより、役場に頼らない地域づくりの意識が住民に高まり、行政も緊張感を持ち仕事に取り組むようになった。
- ・現在は、職員報酬の削減をはじめ従来の住民サービス見直し（町村有バスの廃止等）など行政改革を行っている。
- ・「単独で行きたい」としたが、「単独で行かざるを得ない」のが実情。地域主権改革により将来制度が代わった時に、新たな合併に追い込まれるのではないか。

【質問2】 専門職員の確保がむずかしく、サービス提供が困難であるにもかかわらず、代替方策がない場合の現状と対策

【質問3】 専門職員の事務処理体制の現状と課題

◆保健師

〔主な業務〕

健康教育、保健指導などを通じて疾病の予防や健康増進など公衆衛生活動を行う。

（主な回答）

基本的な保健業務を進める上では問題ないが、町民の健康のため更なる充実体制が望ましい。

◆助産師

〔主な業務〕

母胎の医学的な観察・指導・ケア、分娩後の新生児ケアや保健指導。

（主な回答）

- ・ 近隣の民間病院で出産しているのが実態であり、助産師配置のニーズは高くない。現状で問題ない。
- ・ 母子の健康増進については、保健師が担っている。

◆栄養士

〔主な業務〕

学校などの給食施設、病院や保健所、高齢者宅等で栄養の指導、食事計画、食事管理を行う。

（主な回答）

- ・ 学校給食については、県の管理栄養士が赴任。
- ・ 食生活改善、栄養指導など必要に応じ、臨時採用で対応しているため問題はない。

◆保育所保育士

〔主な業務〕

保育所、児童養護施設など児童福祉施設において児童を保育する。

（主な回答）

保育園の統廃合や、臨時職員の採用により実施している。

（少数回答）

- ・ 託児所を地域で運営しており、そこに人件費相当分を町で補助している。
- ・ 1人や2人の延長保育でも設置基準により2人の保育士が必要になる。安全面を考慮すると必要であるが、大きい保育所に合わせた基準では、小規模保育所

の運営が難しい。

- ・保育士の確保が難しい。特に若い人が少ない。
- ・保育のニーズがなく、必要のある人は近隣町村の保育所に預けているのが現状。

◆司書（補）・学芸員（補）

〔主な業務〕

司書 ⇒図書館で図書の収集・整理・保存・閲覧などの専門的事務を行う。

学芸員⇒博物館などで資料の収集・保管・調査研究を行う。

（主な回答）

運営上問題ない。

（少数回答）

- ・有資格者を正規採用することができない。
- ・図書館はあるが司書はいない。現在は司書資格のない人に研修を受けてもらい、委嘱している。司書資格のある人よりも色々なことができ、支障はない。

◆土木技師

〔主な業務〕

河川、道路、橋梁などの土木工事において、主任技術者または、監理技術者として施工計画を作成し、現場における工程管理、安全管理など工事施工に必要な技術上の管理などを行う。

（主な回答）

- ・有資格者を配置しており問題ない。
- ・民間委託や県の土木事務所と連携し業務を行っている。

（少数回答）

- ・県の土木事務所に派遣を依頼しているが、県においても土木技師が少なく派遣が難しいため、民間業者に依頼している。
- ・一般職員が資格を取得し対応している。一般職員だと柔軟性をもって住民と話ができる。

◆建築技師

〔主な業務〕

建築基準法に基づき、特殊建築物などの建築計画の確認、建築物に関する臨検などを行う。

（主な回答）

必要時に民間に委託しており問題ない。専門職を必要とするほど仕事量がないのが実態。

◆農林水産技師

〔主な業務〕

農地や水路の開発や管理、改良、森林や林道に関する設計や調査、森林施業の計画 作成などを行う。

(主な回答)

- ・必要に応じ配置しており問題ない。
- ・県（農林振興事務所、土木事務所）、JA、森林組合、家畜保健所と連携・委託し実施している。

◆社会教育主事

〔主な業務〕

社会教育法に基づき、社会教育施設職員・社会教育関係団体・民間指導者に対し専門的・技術的な助言と指導を行う。

都道府県および市町村の教育委員会事務局におかれる。

(主な回答)

- ・必要数を配置しており問題ない。
- ・他部署の有資格者と連携し実施している。

(少数回答)

- ・社会教育主事の配置が必要であるかどうか疑問。
- ・教育委員会に配属された職員に資格をとらせている。

◆介護福祉士

〔主な業務〕

日常生活を営むのに支障がある者に入浴、食事、排泄などの世話をおこない、家族などの介護者に介護の指導をする。

(少数回答)

社会福祉協議会など民間事業者にいる介護福祉士を活用しており問題ない。

◆社会福祉士

〔主な業務〕

- ・身体、精神上的の障害などにより日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導、福祉サービスを提供する。
- ・医師その他の保健医療サービスを提供する者その他の関係者との連絡及び調整その他の援助を行う。

(少数回答)

社会福祉協議会、地域包括支援センターにいる社会福祉士と連携して行っており問題ない。

◆指導主事

〔主な業務〕

教育課程、学習指導その他学校教育に関する専門的事項の指導を行う。

(主な回答)

必要に応じ県から派遣されており、問題ない。

【質問4】 「都道府県による新たな補完の仕組み」を必要とする理由

【質問5】 都道府県が補完してもよいと答えた事務の回答理由

◆国民健康保険の保険者としての事務

(主な事務の内容)

資格管理、被保険者証の交付、保険料の賦課・徴収、保険給付、保健事業等。

(主な回答)

規模が小さいため少数の患者の医療費アップで財政が悪化する。県単位で広域化をはかり財政を安定化させることが必要。

(特徴的な回答)

事務を一元化するのは良いが、保険料を一元化するには反対。努力をしている市町村のやる気を削ぐ。

◆介護保険の保険者としての事務

(主な事務の内容)

介護保険事業の実施、要介護認定、保険給付、第1号被保険者の保険料の賦課・徴収等、介護サービスの施設整備・介護職員確保。

(主な回答)

小規模町村ではどうしても保険料が高くなる。県単位で広域化をはかることが必要。

◆障害者自立支援の事務

(主な事務の内容)

自立支援給付〈介護給付、訓練給付、自律支援医療、捕装具〉、地域生活支援〈相談支援、地域活動支援センター、コミュニケーション支援等〉。

(主な回答)

- ・障害者自立支援事務が精神、身体、知的、児童と細かく分かれ複雑になっており、事務が煩雑になっている。
- ・専門性が必要なため、実際には町村職員での対応が困難。県からの支援を望む。

◆後期高齢者医療制度の事務

(主な事務の内容)

資格管理、被保険者証の交付、保険料の徴収等。

(主な回答)

住民に近いところの事務はあってもよいが、県単位で包括的に担うべき。

◆消防救急の事務

(主な回答)

消防本部の広域化を現在進めている。

◆ごみ・し尿処理事務

(共通した主な回答)

埋立場が満杯になることや処理施設の老朽化による更新を行う費用が問題。広域化が必要。

◆消費者相談業務

(主な事務の内容)

消費者相談等事務（消費者相談窓口）の実施、消費者事故等に関する情報の集約。

(共通した主な回答)

顔が分かりすぎ住民が相談しにくい面がある。

(特徴的な回答)

4 町村で輪番制とし、3 カ月ごとの交代で、週 1 回窓口を設けている（一種の事務の共同処理）。給与は郡町村会の負担金から支出。1 日 6,000 円で年間 32 万円の予算で行っており、村の負担は年間 3 万円程度。

都道府県「補完」の動き

○鳥取県

- ・鳥取県主催の有識者研究会（鳥取県地域主権研究会）による提言。
- ・県が、町村の頭越しに勝手に決めたものという感じをもつ首長も。

○奈良県

- ・課長級（実務者レベル）で協議を進めている。
- ・教育委員会（主として文化行政）、徴税・電算事務、観光などの分野で具体的に話が進んでいる。ただし、具体的な対応策としては、専門職員の相互利用（文化行政）、県による振興局設置（観光行政）、広域行政による対応（戸籍電算化）などで、必ずしも県による補完という形にはこだわっていない。

まとめ

【質問 1】

合併を検討したというより、検討しなければならない状況に追い込まれたというのが現実だったと思われる。その結果、様々な理由で合併に至らなかったが、その中で職員・住民に結束意識が高まり、単独指向が強まったのではないか。

【質問 2、3】

ほぼ必要な専門職員を配置しているが、確保困難な場合には関連機関（県・社会福祉協議会・経済団体等）との連携により、業務遂行に支障がないような工夫をしている。

【質問 4、5】

国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療に関する保険者としての事務については、そもそも現行制度に問題があり、小規模町村問題ではないのではないかと考えられている。広域化や都道府県事務への再編が必要ではないかと考えられている。アンケートの回答では、都道府県の新たな補完が必要と回答していたが、実際には、事務の再配分問題であることが判明した。

ごみ・し尿処理施設は、単独処理、広域処理に関係なく、施設更新費用および維持管理に多額の費用負担が発生することから、財源の確保が課題となっている。

障害者自立支援事務は、事務に精通した職員の確保が困難であり、また、町村単位では対象者が少数であるため広域連携の必要があり、（例えば作業所の設置運営）こうした点について都道府県の支援（補完ではなく）が必要であるといえる。

実地補足調査で得た知見

この実地補足調査は、その結果について公表をしないという了解で行っており、以下、質問ごとの回答結果を個別に示すことはできないが、研究会での論議を経た上で、現地調査で得たいくつかの知見を挙げておきたい。

専門職がいなくて困るのではないかと問いに対し、町村の現場では、「何のことか。必要があれば、現にいる職員が対応するだけの話ではないか」という応答があったこと。例えば建築士の専門的な仕事というのは、役場全体の仕事の中ではほんの一部であり、それしか担当しないという職員だけであるならば、そのような人材は無駄になってしまう。あるいは、獣医の資格を持っている職員はいるが、その職員は現に林業の仕事をやっているというように、いろいろな仕事をやらざるを得ない。資格を持っている職員がそろっていないというのは大きな市の発想で町村の実情は、それとは相当に違っている。

町村では、複数の業務の兼任は当たり前で、専門職でも自分の専門性を追求するばかりでなく、現場に即した判断ができるゼネラリストの素質を持った職員を必要としていること。例えば土木技師の資格をもった職員がいても福祉の部門へ回し、必要に応じ専門性を発揮してもらえばすむ。林業の専門職として新規採用しても、企画部門などで優れた力を発

揮しているといった例は町村でいくらでもある。ある町では県から土木の技術職員を派遣してもらったが、一年目は土木で使って、二年目は保健の分野に回ってもらっている。県庁にいれば、ずっと土木部門にいる職員も、町に来れば保健分野で仕事をする。道路をつくる仕事をするといっても、住民の暮らしをよく知った上で、道路をつくるのが町村職員には求められている。

町村において専門職員の正規採用に関しては、専門知識・技術が要求される事務の絶対量が限られていることから、各分野で専門職を1名以上常時確保するのは非効率であると考えられていること。例えば、少子化に伴う保育士の必要数減少や公共事業の縮減に伴う土木技師の事務量減少など、今後ニーズの減少が予想される分野での正規職員の採用は人事管理上のリスクを伴うため採用を控える傾向にある。このような中で、専門職員の確保が困難な業務の遂行については、社会福祉協議会等との連携や、民間事業者にいる有資格職員への委託、臨時採用、県庁からのサポートなど様々な工夫により対応している。一定規模の市のように、狭く限られた分野での仕事しかやらない専門職員を配置するのではなくて、使える人材を実によく使っている。

例えば、ある時に必要であったので農林技師などを正規採用したが、だんだんその仕事が必要でなくなると、そうした職員は他の一般の仕事をしている。技術職員を採用しなくてはならないといっても、今後衰退すると思われる分野の専門職をとって、その仕事しかやらないというのでは話にならない。専門職の資格を持っている職員が、他の仕事をやっている。専門的な判断が必要になった時には、その職員の知恵を借りればよい。

特に、小規模町村においては、専門職の資格をもっている職員が同じフロアや建物内にいる場合が多く、誰がどのような専門知識、資格を持っているかおおよそ分かっている。

町村における職員には地域全体を視野に入れ、暮らし場所としての地域を維持・継承していくために全力をあげる総合性発揮の発想と能力が強く求められていること。町村長は、そのような人材を採用し、あるいは人事異動や研修で育てたいと考えている。専門職の補充よりも、地域の将来を見通して政策的な方向付けをしてくれるような職員を確保することが重視されている。

集落支援員や地域おこし協力隊といった人たちの中に、保健師の資格を持った人や、学芸員の資格を持った人がいて、そういう人を年限付きで採用し専門性の確保を図っているケースがあること。

県庁は様々な形で専門職の人材支援をしていること。例えば、学校給食の調理現場には県から管理栄養士が来ていて、町村から人を出さなくてもすんでいる。農林業については、県の林業事務所、農業改良普及所が他町にあり、そこの指導員に支援を依頼している。毎年、県の農業土木研修会には県内の市町村担当職員が3日くらい詰めて濃密な研修を受けている。

消費者相談の実施について、研修を受けて仕事ができる人を町村が共同で週1回雇用し、その人件費を郡の町村会が負担しているところがあること。

障害者自立支援の業務は、山間部で地形が細切れになっているところでは大変なので、広域的にやる工夫が必要であるかもしれないこと。新たな制度の導入に当たって、現場の

実態を把握しないまま町村に義務付けをする法律のつくり方にもともと無理があったのではないか。

生活保護の現金支給事務を自ら引き受けたというところがあったこと。もともと郡部福祉事務所(県庁の出先機関)の職員は、町村からデータをもらわないと生活保護の仕事は実施できない。自分たちの支援がないと、きちんとした仕事ができないのであれば自分たちでやった方が早いという考えである。

一般廃棄物の域内処理は市町村の基礎的な仕事になっているが、現実的には特に今は技術開発が進んでいるため、焼却場、し尿処理場等の更新費が相当かかり、個別の町村での実施が困難になっており、都道府県に行ってもらいたいという意向があったこと。

総括

以上のような知見を基に、今回の実地補足調査の結果を総括すれば、以下のとおりである。

町村において専門職員の正規採用に関しては、専門知識・技術が要求される事務の絶対量が限られていることから、各分野で専門職を1名以上常時確保するのは非効率であると考えられている。また、少子化に伴う保育士の必要数減少や公共事業の縮減に伴う土木技師の事務量減少など、今後ニーズの減少が予想される分野での正規職員の採用は人事管理上のリスクを伴うため、採用を控える傾向にある。

このような中で、専門職員の確保が困難な業務の遂行については、社会福祉協議会等との連携や、民間事業者等の有資格職員への委託、臨時採用、県庁からのサポートなど様々な工夫により対応している。

町村の任意事務である生活保護の現金支給事務が県から町村に移された、あるいは移されようとしている実態が明らかになった。これは、県の福祉事務所の業務遂行に町村の協力(対象住民の情報提供等)が必要ということもあるが、分権改革の名分の下に、実質的には「事務の押しつけ」の面があり、「補完性の原則」に反する動きと言わざるをえない。裁量余地のないこの事務を町村が引き受けることは慎重を要しよう。

町村における職員には地域全体を視野に入れ、価値ある暮らし場所をつくるために、人々の暮らしと施策が合致するような総合的な判断ができる、総合性発揮の発想と能力が強く求められているのではないか。すべての町村にフルセットの事務体制を想定して、それが難しければ、都道府県の新たな補完が必要だという発想は極めて短絡的で、町村の実情を軽視するものと言わざるを得ない。少子高齢社会の到来という日本社会の構造変化を踏まえ、改めて基礎自治体としての市町村と広域自治体としての都道府県の役割を見直す必要があるのではないか。これは、いわゆる小規模町村に限られる問題ではなく、基礎と広域が担う事務権限の再編の問題であり、厳しい経済社会条件にあるがゆえに総力挙げて住民の暮らしを守ろうとしている町村と新たな支援・協力関係を築いていくことこそが広域自治体の任務となりつつあるのではないか。

第2部 町村行政における専門性の確保と職員の能力発揮

今回の実地補足調査の結果として、浮かび上がってきたのは、町村行政における専門性の確保と職員の能力発揮を、現場の実情を踏まえて、どのように考えればよいかという基本問題であった。この考察には、別途、専門性の要請と現場のエビデンスに基づく分析が必要であるが、ひとまず、第1部で摘記した知見も念頭に置いて、その予備的な検討を試みた。

1. 町村の人事採用システム

(1) ある町の職員採用試験

自治体では、退職職員の顔触れと数を見て、また、職員の総定員管理の観点から、事務職員と技術職員の新規採用人数を決め、採用は能力実証主義に基づく試験(ないし選考)の成績によって決まる。新規職員を採用する場合、これまでは、ほぼ、学卒者を一定の数(最近は若干名)を採用している。採用試験に際して、職種ごとの採用がどのようになっているか。町村における実情を検討するため、ある町の平成22年度の採用試験の場合を例にとりて考察してみよう。

①採用職種

この町では、職種では事務職員、技術職員(土木)(建築)、学芸員について、若干名を採用する試験を実施している。職務内容は、事務職員は「一般行政事務に従事します。」、技術職員(土木)(建築)は「専門技術業務及び一般行政事務に従事します。(道路、下水道、公園等の設計、建築物の設計、施工管理、建築確認事務、維持管理その他の専門的業務)、学芸員は「学芸員業務及び一般行政事務に従事します。(歴史資料の調査研究、資料保存、展示企画等に関する業務)」としている。

②受験資格

次に、職種ごとの受験資格として、

- ・事務職員は「学校教育法で定める高等学校卒業(見込み)以上で、昭和45年4月2日から平成5年4月1日までに出生した人」
- ・技術職員(土木)(建築)は、「以下の条件をすべて満たす人、・学校教育法で定める高等学校卒業(見込み)以上で、昭和45年4月2日から平成5年4月1日までに出生した人、・在学中に土木又は建築を専攻している人、又は道路、下水道、公園等の設計、建築物の設計、施工管理、建築確認事務、維持管理その他の専門的業務に関する職務経験を有している人」
- ・学芸員は「以下の条件をすべて満たす人、・学芸員資格を有する人、又は平成23年3月31日までに当該資格を取得する見込みの人、・学校教育法で定める大学又は大学院において日本近世史若しくは近代史を専攻し、当該課程を卒業・修了若しくは平成

23年3月31日までに卒業・修了する見込みの人で、古文書解読が可能な人、・昭和45年4月2日以降に出生した人」となっている。

③試験方法

志願者は、最終学校卒業(見込)証明書や成績証明書等の必要書類を提出し、採用試験に臨むが、試験方法は次のようになっている。

1) 一次選考試験

全職種共通に、一般教養試験(公務員としての一般的知識についての試験)、事務適性検査(職務遂行に当たり必要な適性についての試験)、作文試験(指定された主題についての作文試験)が課され、学芸員には実技試験(古文書の解読その他の学芸員として必要とされる専門知識、能力等についての試験)が課せられる。

2) 二次選考試験・一次試験(全職種・共通)

個人面接

3) 二次選考試験・二次試験(全職種・共通)

集団討論(集団による討論形式の試験)、性格診断検査(公務員としての社会生活を送るために必要な資質についての試験)

4) 最終選考試験(全職種 共通)

個人面接

④初任給

勤務条件等のうち、初任給については、職種(事務職員、技術職員、学芸員)について、給料月額(基本給)は、大学卒175,600円、短大卒158,700円、高校卒147,200円とされ、このほかに、地域手当、扶養手当、住居手当、通勤手当、期末手当、勤勉手当等が、それぞれの支給条件に応じて支給されること、採用前に職歴等がある場合は一定の基準で加算されることが明示されている。

(2) 町村行政に求められる職員像

この事例から次の点が分かる。

職種(事務職員、技術職員(土木)(建築)、学芸員)を問わずに、すべての職員が「一般行政事務」に従事すること、つまり、技術職員は、当然、「専門技術業務」に従事するし、学芸員は「学芸員業務」に従事するが、それだけに限定されず、「一般行政事務」を担当することがあることを予告している。これは、「専門技術業務」や「学芸員業務」の遂行上も一般行政事務が伴うということだけでなく、将来の人事異動(配置転換や昇任)によって、「事務職員」としての任務に就くことがありうることを意味していると言えよう。

技術職員と学芸員には、学歴・年齢以外の受験資格が付加されている。それは、技術職員・学芸員が事務職員にはない専門的・技術的な知識をもっていることを意味している。この町では、土木、建築にかかわる技術職員や学芸員が町村行政の執行上必要な人材であると判断している。新規募集ということは、こうした専門職員の退職で不足しているか、従来不足していたのを補充することにしたか、あるいは新たなニーズに応えるために増員することになったかのいずれかである。

試験方法を見ると、一次選考試験では、一般教養試験が共通で、事務適性検査、作文

試験、実技試験によって、各職種に要請される能力が試され、二次選考試験(個人面接、集団討論)と最終選考の個人面接は、全職種に共通している。技術職員、学芸員には専門的知識が問われると同時に人物評価も含む面接試験が重視されている。

初任給については、職種の区別なく、給料月額(基本給)は、学歴基準となっており、技術職員だからといって、処遇上優遇されるわけではない。

技術職員や学芸員として採用された職員は、試験を通してそれぞれの業務を遂行する資格・能力が確かめられているから、特に「専門的業務に関する職務経験を有する人」が合格すれば、いわゆる即戦力として使える。これに比較して、受験資格に学歴・年齢しか問われない一般行政事務を担当する事務職員は、初任者研修と職場での教育が不可欠である。学卒者は、行政の素人であり、採用後、仕事が一人前にできるよう、職場内及び職場外研修で鍛えられなければならない。

2. 職場組織の特色と人事異動

(1) 大部屋主義の職場組織

こうして採用された事務職員も技術職員も、辞令をもらって仕事をするが、辞令には仕事の内容は書かれていない。所属場所が指定され、そこに行って具体的な業務を割り当てられる。仕事は所掌事務(任務)の形で、課や係といった単位組織に概括列举的に(〇〇に関する事)与えている。単位組織は複数の職員で構成され、そこに与えられた所掌事務は、所属職員が分担しつつ協力して処理される。いわゆる大部屋主義の職場組織となっている。

1つの単位組織に配属される平均年数3, 4年という短期間で人事異動が行われ、しかも、異なった業務分野へ配転も行われる。異動直後は、その分野では素人ないし不慣れということもあり、いち早く業務の内容とやり方を覚え、一人前に業務ができることを期待されている。

一般に、比較的質的には異質な職場を、できるだけ多く、それも短い周期で経験させる、この人事異動は、一か所に長くいることに伴うマンネリ化と士気の低下を防止し、異質な経験と見識を身につけ、物事を総合的、大局的に判断し、的確に業務を処理できる、いわゆるゼネラリスト型の職員の養成に役立っているといわれる。概して、特定の行政分野の精通したスペシャリストを計画的に養成する政策はとられてはいないと言ってよい。

(2) 事務引き継ぎの問題点と対応策

一般に、頻繁に広い範囲へ職員を配置する人事慣行は、同一部門に継続的に配置されることにより得られる習熟性や専門性の蓄積を阻害してはいないが、経験したことのない仕事を行うに際し追加的な訓練が必要になり、場合によっては不適應のケースが起こる原因になってはいないかという問題が指摘されている。

人事異動によって、それまで経験したことのない職場の担当者あるいは責任者に就く場合でも、着任したその日から、例えば、住民からの質問にも、当該分野に精通している職員であるかのような応答が求められ苦慮することが少なくない。そこで、時に、異動先の仕事について、住民に対しては「異動して間もないのでよく分からない」と言い訳をし、仕事

の処理が機敏かつ的確に処理されないといった事態が起こりうる。

これへの対処方策は、町村の場合は、小規模である強みを生かして、事務引き継ぎを丁寧に行うこと、現任職員がすぐ判断できないことについては前任職員から助言をうることである。基本的には、町村役場で働くということは、どんな業務でもこなさなければならないことだという覚悟をもって、一日も早く担当業務に精通する努力を行い、異動後1か月も経ち、なお「異動して間もないのでよく分からない」などという言い訳ないし愚痴は言わないことである。

もう一つは、人事異動に際し、首長や課長などが、異動後にどのような期待をもっているかを辞令交付時に本人に直接伝えることである。これまで、人事は、純粹の内部管理事項と考えられ、一度開いた人事については、人事当局(首長等幹部と人事担当課)は弁明しないことを習わしとしており、異動を命じられた職員もまた、その人事の真意は分からないことが多かったのではないか。特に未経験な職場への配置転換に不安や戸惑いが伴うのが普通であるから、職員激励の意味は小さくない。

(3) 技術職員の役割

一般に、分権時代においては基礎自治体の役割が量・質面で拡充され、専門知に基づく問題の処理能力や政策形成能力が求められているといえよう。今までのようなゼネラリスト養成型の人事では、これに応えられないのではないかという指摘もなされている。町村でも、そういう専門知を持つ職員を確保するに越したことはないが、必ずしもそうした職員をすべて取りそろえるというのではなく、必要に応じて、役所外の専門家の助言を得て、業務をこなすことがあってもいいのではないか。

技術職員が必要なのは、町村行政の執行上、汎用性のある専門技術・知識に基づく「専門能力」が必要であるからである。事例に出てくる「技術職員(土木)(建築)」は、道路、下水道、公園等の設計、建築物の設計、施工管理、建築確認事務、維持管理その他の専門的業務をこなす能力を、「学芸員」は、歴史資料の調査研究、資料保存、展示企画等に関する業務をこなす能力を、それぞれ意味している。こうした能力は、一定の自己訓練を経て獲得されている。技術職員・学芸員は、町村行政の守備範囲からすれば、きわめて狭い領域を対象とした業務を行う専門職ということになる。

しかし、技術職員・学芸員が専門的、技術的な知識を備えているということは、土木や建築あるいは学芸に関する事務処理に当たって一定の行政判断をする場合に、その職員が「拠り所」となる人材であることを意味していると思われる。その意味では、的確な判断をなしうる技術職員は頼もしい存在である。

一方、採用試験で技術職員として入ってきても、そこで確認された専門的な知識やノウハウ・技術は陳腐化し、劣化するから、絶えず、更新・研鑽をしなければならない。技術職員の場合は、事務職員とは違った意味で、追加的な訓練が必要になる。更新・研鑽を怠けた技術職員はその名に値しないともいえる。技術職員を採用し活用するということは、こうした追加的な訓練が不可欠であるという認識を当人も職場ももっていなければならない。本人が一定水準の能力を維持している場合、それは、本人に専属しているという意味で属人的な専門能力である。したがって、追加的な訓練は、職場ではなかなか無理であり、

外部の学会・研修会・研究会などの専門家集団によって行われることになる。

(4) 属人的な専門能力

また、小規模町村においては、特定の行政分野に精通した職員が、良い意味で集権化し、水準以上の仕事をこなしている場合もある。これは地域に根差した町村職員のひとつのあり方でもあるが、それが故に、他の職員が必要以上に依存してしまい、その人がいなくなると水準が落ちてしまう悩みもある。さらに専門の職種が蛸壺化する危険性もある。これに対応するため、各町村で蓄えられた専門的知識やノウハウ・技術を県がネットワーク化し、各町村において情報共有化することも今後考える必要があるだろう。

属人的な専門能力を持つ職員の悩みの一つは、自分の専門的な判断と役所の政策的・政治的判断にギャップが生じ、自分の判断を曲げなければならない、あるいは妥協しなければならない場合である。技術職員であっても、自治体の職員であり、単位組織に所属し、上司・部下の関係の中で業務を果たさなければならない。こうしたジレンマは、結局、専門的判断を、より広い視野の中で意義づける以外にないのかもしれない。少なくとも、政策的・政治的判断をする職員には、技術職員のこうした悩みを理解する包容力が求められよう。

(5) 一般事務職員による専門職域対応

事務職員として採用された後、いろいろな職場を経験し、ある程度の専門的な判断ができるようになる職員もいる。例えば、福祉、土木、農林、税務といった部門にはスペシャリストに近づいている職員が見受けられる。こうした職員は、役所内で他の分野にいる技術職員や外部の専門家の助言を得られれば、相当に専門性を発揮することができているのではないか。

一般に、自治体の事務事業は個別の法令で規定され、人口が比較的に少ない町村では、担当者 1 人当たり、2～3 本程度の法令分野を業務範囲としている。このことが、町村では事務執行が不備・不十分なのではないかという見方の根拠にもなっている。なるほど、業務遂行には担当法令とその関連理論・技術の習得・修得が必要である。その中には、技術職員の判断能力を必要とする部分もある。しかし、訓練と激励によって、事務職員として採用された職員でも対応可能である。事実、いろいろな工夫によって業務を処理している。

(6) 職場能力の確保

町村の職場でも、個別の職場・職域に応じ実務を的確に行うことができる「職務能力」の確保が必要である。この能力は、事務職員、技術職員の区別に関係なく、全庁に共通したものと各業務分野に特化されるものとが考えられる。共通した職務能力には、パソコン操作、文書管理、経理、契約、数量分析、起案などにかかわる基礎的な技術能力がある。頻繁かつ広範囲の人事異動は、このような基礎的な技術能力の習得に役立つ。基礎的な技術能力は、入庁初期で習得が望ましく、特に適応能力の高い若年職員が短期間に複数職場を経験することは基礎的な技術能力と共に幅広い知識・経験を身につける手法として有効である。また、例えば、入札・税務・用地買収などにかかわる実務には特有の職務能力が必要であり、それにふさわしい研修と習熟が必要である。

以上のような能力の他に、自治体で事を運ぶためには、関係者の実情・真意などを察知し人を動かす「職場能力」が必要である。特に、役場の課長など上位の仕事に求められる能力は、人の動静だけでなく、自治体の外部環境とその変化についての幅広い知識をもち、変化に的確に対処しうる総合的判断力である。

自治体の意思決定は、正式には「伺書」を、事案の内容に応じ、関係者に回し決裁印をもらう形式になっている。しかし、これに先立ち、あるいは、これと並行に、実質的な理解・同意・承認を得るために「根回し」を行い、事前に合意を形成しておくのが常態である。それは人を説得する能力である。特に現状を変更し、新たな施策・制度を立ち上げる場合には、この事前工作が不可欠である。ここで問われるのは、平素の執務能力だけではなく、人柄要素(例えば、自他に誠実で、明朗な性格をもち、度量が大きく、豊かな関心の持ち主)である。町村長が、専門分野に特化した技術職員の補充よりも、地域の将来を見通して政策的な方向付けを行ってくれるような職員をいかに確保するかが課題だというのは、よき人柄を持ち、地域の将来を政策的に考え、さまざまな関係者を説得できる「職場能力」が求められているからだと言えようか。

(7) 町村人事の強み

このところ、自治体の職場では、職員定数の適正化(削減)によって、単位組織及び個々の職員の仕事量が従来に比べて過重になる傾向にある。もともと、まず人を採用し、所属場所を決めて業務を分担させるやり方を採用しているため、単位組織に何人の職員を配置するのが適正であるのかに関し、経験知以外に、合理的基準がないのが実情である。もし、業務量が変わらず、職員が減れば、そこにいる職員がそれまで以上の意欲と能力を発揮して業務をこなすか、業務自体を見直し、業務量を減らすか、その両方を組み合わせるかのいずれかということになる。

実際に、受け持つ業務量が増え、しかも新たな業務が増えて、体調不良や精神疾患に悩まされる職員が出てきているともいわれる。町村は、役場全体が見渡せるという利点を生かし、そうした職員が孤立しないように、職員配置と業務見直しを工夫し、臨機応変に職員同士が支援し合うことが必要であろう。異なった複数の業務をこなさなければならない町村職員には、都市自治体の職員以上の強靭さ(タフネス)が求められるが、そうではない職員に気配りし、無理なく頑張れる職場環境を作る必要がある。その一つの手法は、ある職場で困難や問題が起こったら、直ちに、関係職員が集まって、情報交換と対処方策の検討を行えるようにすることである。大きな役所ではありがちな「ウチ」と「オタク」の区別をできるだけ外し、「オタク」のことは「ウチ」には関係がない、そちらで処理し、こちらに持ち込まないでほしい、といった「タコつぼ」的発想から脱却しやすいのも町村の強みのはずである。

(8) 町村における人事評価

人事の要諦は「適材適所」といわれるが、あるポストに就けるためには、そのポストに欠員があり、そのポストにふさわしい能力や適性を持ち合わせていなければならないはずである。そういう配置がなされなければ、年功序列、順送り、当てはめの人事になってしまう。もっといえば、配置は無理だが、年齢・年次等で処遇しなければならないから、同一ポスト

で昇格させて、やり過ごすことにもなる。

自治体で始まった実績と能力を測る人事評価のシステムは、国家公務員法に準じた地方公務員法の改正によって、一般化していく。今後、任用・給与・分限については人事評価の結果に基づいて厳正に行うことになる。その際、改めて、事務職員と技術職員の実績・能力をどういう尺度で、またどのような手続きで評定するかを再考・再検討しなければならない。事務職員、技術職員それぞれの持ち味と能力が、町村行政の現場でどのように融合的に発揮されていくのか、そこに町村における人事管理の核心があるといえよう。

(参考資料)

抜 粹

「平成の合併」の終わりと町村のこれから

「道州制と町村に関する研究会」報告書

平成22年4月

道州制と町村に関する研究会
全国町村会

第2部 町村の現状とその事務執行の確保方策に関するアンケート

1. アンケート調査の実施について

(1) 調査の背景と趣旨

平成21(2009)年6月16日、第29次地方制度調査会は、「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」(以下、答申という。)を麻生内閣総理大臣に提出し、その中で、次のように結論づけた。

「平成11年以来、強化された財政支援措置等により全国的に行ってきた合併推進運動も10年が経過し、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえれば、従来と同様の手法を続けていくことには限界があると考えられる。したがって、平成11年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りとすることが適当であると考えられる。」

これは、国が指針を示し都道府県が構想を作って「強力」に合併を推進する施策を幕引きにする意向を示したものと考えられる。

一方、小規模市町村における事務執行の確保のための方策に関し、次のような提言をしている。

「小規模市町村においても、人口減少・少子高齢化の進行、人口の流出等による家族や地域の相互扶助機能の衰退が見られる中で、住民が期待する行政の役割は大きくなっている。市町村に求められる行政サービスを提供するためには、一定の行財政基盤を有している必要があるが、小規模市町村においては、組織や職員の配置などの事務処理体制や財政基盤が必ずしも十分ではなく、特に福祉・保健分野などにおける専門性の高い事務を担う専門職員を配置した事務処理体制の整備が課題となっているとの指摘もある。将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくためには、市町村合併による行財政基盤の強化、また、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、なお、これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。」

しかし、次のようにも指摘した。

「こうした方策については、様々な論点や是非についての考え方があり、また、地域の実情も多様であること等から、関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある。」

上記で言われている「都道府県が代わって処理する」方策に関して、どのように考

えるか、また、今後どのような対応があり得るかについては、町村の実情と意向を把握した上で検討がなされるべきである。

全国町村会が、答申にある「様々な論点や是非についての考え方」を検討し、今後の施策について国に働きかけていくためには、現段階のすべての町村を対象に、その現状・認識・意見をアンケートの形で伺い、その結果を分析・検討して、国との「意見調整」に備える基礎資料を整える必要がある。そのために、本調査が企画・実施された。

(2) 調査概要

この調査は、次のように企画・実施された。

- ①調査対象 平成 21 (2009) 年 10 月末時点のすべての町村 (989 町村)
- ②調査方法 各都道府県町村会を通じた調査の依頼と回収
- ③調査期間 平成 21 (2009) 年 10 月 27 日～平成 22(2010)年 1 月 7 日
- ④調査の実施 全国町村会・道州制と町村に関する研究会・アンケート調査ワーキンググループ

⑤アンケートの回収状況

依頼数	回収数	回収率
989	947	95.8%

※989 と 947 の差の 42 町村のうち、7 町村は平成 22(2010)年 1 月に合併している。

回答がいただけなかった残りの 35 は現在も町村である。

なお、調査依頼に際し、集計・分析をまとめるにあたって個別の町村名を出さないこととした。

(3) 調査結果のとりまとめ

まず、各設問での回答に則して単純集計を行った。設問ごとに、①設問、②結果、③考察を記述している。

次に、いくつかの設問について、回答間の関係を見るために、クロス集計を試みた。考察では結果の主なポイントを指摘するとともに、若干の所見を述べている。

※単純集計におけるデータ数 n について

n は各設問において、分析に用いることが可能な回答数を表す。

2. アンケート調査の結果

単純集計

I 貴町村の現状について

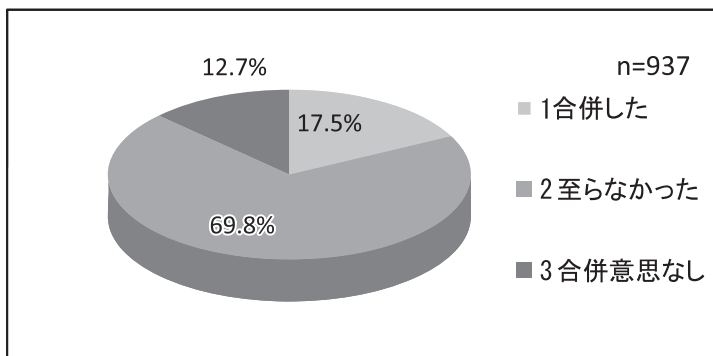
「1. アンケート調査の実施について(1)調査の背景と趣旨」に記載したとおり、合併推進運動は一区切りする意向が示されているが、合併を含めた町村の現状について聞いた。

問 1 平成7年4月1日以降、合併しましたか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 合併した。(合併によって新たな町村となった日:平成 年 月 日)
- 2 合併を何らかの形で検討したが、合併には至らなかった。
- 3 合併の意思はなかった。

結果

1合併した	2至らなかった	3合併意思なし	無回答
164	654	119	10



考察

いわゆる「平成の合併」の進展が、町村全体に大きな影響をもたらしている。この観点から、町村が合併についてどのように対応したかを問うもの。町村の現状を把握する上で、最も重要なポイントとして最初に設定した。

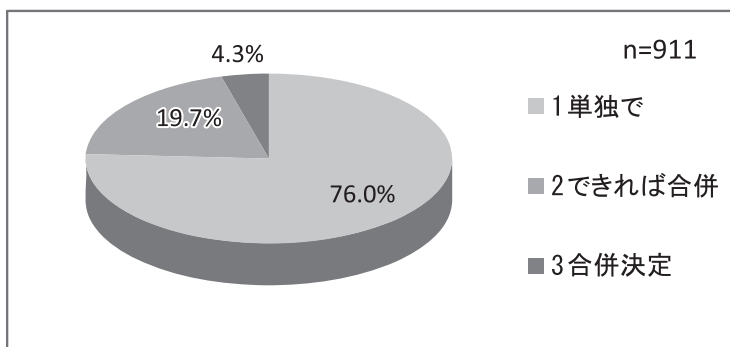
- ・合併後も町村にとどまっているところが164あり、合併によっても3万市特例(5万人以上の市制移行の人口要件を合併新市に限り3万人に引き下げる特例)による市にも及ばなかった町村が少なからず存在する。
- ・国による合併の「強力推進」の中でも、合併の意思がなく、単独を選んだ町村が119ある。こうした町村には「強力推進」策は効かなかったといえよう。
- ・「至らなかった」と「合併した」を合わせると、全体の87.3%を占めており、現実には合併したかどうかにかかわらず、町村の大多数が国の主導する「平成の合併」に対応せざるをえなかった実情がわかる。こうした対応に膨大なエネルギーが費やされたことは想像に難くない。

問 2 町村としての今後についてどのようにお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 単独で行きたい。
- 2 できれば合併を進めたい。
- 3 すでに合併を決めている。

結果

1単独で	2できれば合併	3合併決定	1・2	無回答
692	180	39	1	35



考察

問1を受け、「平成の合併」が相当程度進んだ現時点において、なお合併についてどのように考えているか、町村の基本的な姿勢を聞いた。

- ・「単独で」が76.0%と最も多く、次いで「できれば合併」が19.7%、「合併決定」が4.3%の順になっている。
- ・「できれば合併」と「合併決定」と答えた町村が合併指向を持っていると捉えれば、「平成の合併」を経てもなお、全体の24.0%の町村が合併指向を持っているといえる。
- ・「合併決定」の町村が39あった。これら39の町村は、平成22(2010)年3月末までに、すべて合併によって自治体としては存在していない。このうち、2町は合併して新たな町になっている。したがって、昨年10月の調査時点で947の町村から回答を得たが、現在町村として残っているのは909である。「できれば合併を進めたい」町村が180あるから、近い将来、町村数が900を割り込む可能性があるといえる。
- ・一方、問1で判明したように、「平成の合併」において、大多数の町村が、合併もしくは合併に至らずともその検討を行ったことを踏まえれば、現在、全体の76.0%が「単独で」と考えていることは注目に値する。これは「平成の合併」の本格的な検証・評価に対する重要な視点となろう。

問 11

答申では、小規模市町村における事務処理体制について、下記のように指摘されています。

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

なお、第29次地方制度調査会の専門小委員会での審議では、保健師・助産師、栄養士、保育所保育士、司書(補)・学芸員(補)、土木技師、建築技師、農林水産技師、社会教育主事の人口規模別の配置状況が問題とされました。

問11-1

専門職員の確保と行政サービスの提供の関係に関し、それぞれの専門職員の現状について、いずれかを選んで、下記の表に番号でお答えください。

- 1 必要な専門職員を確保しており、必要な行政サービスを提供する上では問題はない。
- 2 必要な専門職員の確保は十分とはいえないが、必要な行政サービスは行っている。
- 3 必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である。
- 4 その他(専門職員をおく必要がない等)

専門職名	現状(上述1~4のいずれかを選択)	現員数		不足数(人)	現在講じられている代替方策	
		職員数(人) ※1	他の職員区分の職員数(人)※2		1共同処理 2事務の委託、 3民間への事務の委託 4その他()	
					番号	4を選択した場合:内容
①保健師						
②助産師						
③栄養士						
④保育所保育士						
⑤司書(補)・学芸員(補)						
⑥土木技師						
⑦建築技師						
⑧農林水産技師						
⑨社会教育主事						
⑩介護福祉士						
⑪社会福祉士						
⑫その他()						

※1 職員数は、定員管理調査(同調査区分にない職は、主に従事している現員数)の数字を記入願います。

※2 定員管理調査では同専門職区分とならない職員(一般職及び他の専門職等)が行っている場合に数字を記入願います。

結果

次頁の表のとおり。

[現 状]

専門職名	サービス提供の現状 (n=947)									
	1 問題なし		2 不十分だが実施		3 困難		4 その他 (専門職員をおく必要がない等)		無回答	
	(回答数)	(割合)	(回答数)	(割合)	(回答数)	(割合)	(回答数)	(割合)	(回答数)	(割合)
① 保健師	527	55.6%	366	38.6%	22	2.3%	1	0.1%	31	3.3%
② 助産師	35	3.7%	81	8.6%	41	4.3%	530	56.0%	260	27.5%
③ 栄養士	406	42.9%	314	33.2%	37	3.9%	88	9.3%	102	10.8%
④ 保育所保育士	320	33.8%	426	45.0%	22	2.3%	94	9.9%	85	9.0%
⑤ 司書(補)・ 学芸員(補)	279	29.5%	243	25.7%	41	4.3%	223	23.5%	161	17.0%
⑥ 土木技師	304	32.1%	359	37.9%	46	4.9%	115	12.1%	123	13.0%
⑦ 建築技師	210	22.2%	280	29.6%	89	9.4%	207	21.9%	161	17.0%
⑧ 農林水産技師	135	14.3%	233	24.6%	59	6.2%	310	32.7%	210	22.2%
⑨ 社会教育主事	365	38.5%	302	31.9%	28	3.0%	112	11.8%	140	14.8%
⑩ 介護福祉士	80	8.4%	207	21.9%	43	4.5%	374	39.5%	243	25.7%
⑪ 社会福祉士	150	15.8%	257	27.1%	59	6.2%	280	29.6%	201	21.2%
⑫ その他()	1 問題なし 医師、看護師、作業療法士、理学療法士、介護支援専門員(ケアマネージャー)、調理師、ボイラー師、用務員、運転手、給食調理員、一般技術関係職員、保育所以外の保育士、幼稚園教諭、工事検査指導員、上下水道技師等									
	2 不十分だが実施 医師、看護師、歯科衛生士、精神福祉士、臨床心理士、介護支援専門員(ケアマネージャー)、調理師、交通指導員、幼稚園教諭、学校教育指導主事、一般技術関係職員、上下水道技師、水質検査員等									
	3 困難 医師、看護師、学校教育指導主事、消防指導業務									

[不足数]

専門職名	不足数0の 町村数	不足数1以上 の町村数	不足数の内訳						方策なし (無記入) 不足数1以上
	無記入の 町村数		不足数1～5人		不足数6～10人		不足数11人～		
① 保健師	336 (35.5%)	109 (11.5%)	1	76 町村	6	—	11～15	—	32.1%
			2	26 町村	7	—	16～20	—	
	3		6 町村	8	—	21～25	—		
	4		1 町村	9	—	26～30	—		
	5		—	10	—	31～35	—		
502 (53.0%)	—	—	—	36～	—	35/109			
② 助産師	256 (27.0%)	25 (2.6%)	1	23 町村	6	—	11～15	—	40.0%
			2	2 町村	7	—	16～20	—	
	3		—	8	—	21～25	—		
	4		—	9	—	26～30	—		
	5		—	10	—	31～35	—		
666 (70.3%)	—	—	—	36～	—	10/25			
③ 栄養士	299 (31.6%)	98 (10.3%)	1	88 町村	6	—	11～15	—	20.4%
			2	8 町村	7	—	16～20	—	
	3		—	8	—	21～25	—		
	4		2 町村	9	—	26～30	—		
	5		—	10	—	31～35	—		
550 (58.1%)	—	—	—	36～	—	20/98			
④ 保育所保育士	276 (29.1%)	170 (18.0%)	1	21 町村	6	6 町村	11～15	16 町村	18.2%
			2	15 町村	7	8 町村	16～20	11 町村	
	3		16 町村	8	11 町村	21～25	4 町村		
	4		12 町村	9	7 町村	26～30	6 町村		
	5		10 町村	10	15 町村	31～35	2 町村		
501 (52.9%)	—	—	—	36～	10 町村	31/170			
⑤ 司書(補)・ 学芸員(補)	294 (31.0%)	68 (7.2%)	1	44 町村	6	2 町村	11～15	—	25.0%
			2	12 町村	7	1 町村	16～20	—	
	3		4 町村	8	1 町村	21～25	—		
	4		3 町村	9	—	26～30	—		
	5		1 町村	10	—	31～35	—		
585 (61.8%)	—	—	—	36～	—	17/68			
⑥ 土木技師	281 (29.7%)	87 (9.2%)	1	63 町村	6	1 町村	11～15	—	33.3%
			2	15 町村	7	—	16～20	1 町村	
	3		4 町村	8	1 町村	21～25	—		
	4		2 町村	9	—	26～30	—		
	5		—	10	—	31～35	—		
579 (61.1%)	—	—	—	36～	—	29/87			
⑦ 建築技師	254 (26.8%)	98 (10.3%)	1	89 町村	6	—	11～15	—	27.6%
			2	9 町村	7	—	16～20	—	
	3		—	8	—	21～25	—		
	4		—	9	—	26～30	—		
	5		—	10	—	31～35	—		
595 (62.8%)	—	—	—	36～	—	27/98			
⑧ 農林水産技師	270 (28.5%)	52 (5.5%)	1	47 町村	6	—	11～15	—	36.5%
			2	5 町村	7	—	16～20	—	
	3		—	8	—	21～25	—		
	4		—	9	—	26～30	—		
	5		—	10	—	31～35	—		
625 (66.0%)	—	—	—	36～	—	19/52			
⑨ 社会教育主事	319 (33.7%)	54 (5.7%)	1	49 町村	6	—	11～15	—	44.4%
			2	4 町村	7	—	16～20	—	
	3		1 町村	8	—	21～25	—		
	4		—	9	—	26～30	—		
	5		—	10	—	31～35	—		
574 (60.6%)	—	—	—	36～	—	24/54			
⑩ 介護福祉士	250 (26.4%)	74 (7.8%)	1	54 町村	6	1 町村	11～15	1 町村	31.1%
			2	11 町村	7	—	16～20	—	
	3		2 町村	8	—	21～25	—		
	4		1 町村	9	—	26～30	2 町村		
	5		1 町村	10	1 町村	31～35	—		
623 (65.8%)	—	—	—	36～	—	23/74			
⑪ 社会福祉士	264 (27.9%)	94 (9.9%)	1	83 町村	6	—	11～15	—	20.2%
			2	9 町村	7	—	16～20	—	
	3		2 町村	8	—	21～25	—		
	4		—	9	—	26～30	—		
	5		—	10	—	31～35	—		
589 (62.2%)	—	—	—	36～	—	19/94			

[現在講じられている代替方策]

専門職名	現在講じられている代替方策(件数)				現在講じられている代替方策のうち、「4 その他」の主な内容			
	1 共同処理	2 事務委託	3 民間委託	4 その他				
① 保健師	7	6	6	72	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	38 2 3 1 0 7 2	非常勤職員 嘱託職員 採用検討中 残業等に対応 事業内容の選択 看護師の援助	6 5 2 3 1 2
② 助産師	4	8	22	72	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	12 0 0 2 30 3 7	非常勤職員 嘱託職員 採用検討中 近隣市町村に病院あり 保健師で対応 民間実施	2 2 0 2 6 6
③ 栄養士	6	21	15	96	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	37 15 2 2 0 7	非常勤職員 嘱託職員 採用検討中 学校職員が兼務 資格持つ職員で対応 その他	4 16 1 1 1 10
④ 保育所保育士	2	7	36	172	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	121 0 1 3 6 1 8	非常勤職員 嘱託職員 採用検討中 指定管理者制度 民営化 人材派遣	12 11 1 2 3 3
⑤ 司書(補)・ 学芸員(補)	2	12	11	92	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	40 1 4 5 7 3 16	非常勤職員 嘱託職員 採用検討中 近隣市町村を利用 ボランティア 派遣職員	2 10 0 2 1 1
⑥ 土木技師	7	21	57	31	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	1 0 14 3 2 4	非常勤職員 嘱託職員で対応 採用検討中 設計外部発注 広域連合へ一部委託 その他	0 1 3 1 1 1
⑦ 建築技師	4	23	81	40	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	2 5 11 1 6 5	非常勤職員 嘱託職員で対応 採用検討中 民間 設計外部発注 土木技師が代行	0 1 1 1 1 1
⑧ 農林水産技師	5	15	31	52	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	2 8 14 0 14 6 3	非常勤職員 嘱託職員で対応 JAと連携 設計外部発注 土木技師で対応 土地改良連合会	0 0 2 1 1 1
⑨ 社会教育主事	6	4	3	58	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	3 11 15 4 2 7 7	非常勤職員 嘱託職員で対応 採用検討中 派遣職員 派遣教員が代行 職員資格取得	2 3 0 1 1 2
⑩ 介護福祉士	6	30	57	55	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	15 0 5 0 12 4 11	非常勤職員 嘱託職員で対応 採用検討中 派遣職員 社会福祉協議会 保健師で対応	0 0 0 1 4 3
⑪ 社会福祉士	8	32	55	63	臨時職員 県等から派遣 一般職で対応 業務の兼務 置く必要なし 方策なし その他	13 2 13 2 5 2 10	非常勤職員 嘱託職員で対応 資格を持った職員がいる 保健師で対応 職員が資格取得中 社会福祉主事に対応	0 5 2 5 2 2

考察

小規模市町村における事務処理体制を改めて問題にする場合には、専門職員の配置と仕事の実態についてのある種の懸念が示されている。町村の現場での実態を網羅的に調査したことは、これまで一度もない。今回初めて、このことについて焦点を絞って聞いた。しばしば「小規模町村においては、必要な専門職員が配置されておらず、必要な行政サービスが行われていないのではないか」というように議論される。国のレベルで不安とされた専門職を挙げ、実態を聞いた。また、町村の現場では、場合によってはこれ以外の専門職についての意見もあることを想定し、「その他」を選択肢として設定した。

- ・各職に対する現状については、「問題なし」と「不十分だが実施」をあわせた割合を見ると、保健師で94.2%、保育所保育士で78.8%、栄養士で76.1%、社会教育主事で70.4%、土木技師で70.0%と、かなり高い割合となっている。
- ・司書(補)・学芸員(補)、建築技師については、「問題なし」と「不十分だが実施」をあわせた割合はともに50.0%を超えているが、「その他(専門職員をおく必要がない等)」が20%を超え、比較的その割合が高くなっている。
- ・農林水産技師、介護福祉士、社会福祉士については、「問題なし」と「不十分だが実施」をあわせた割合、「その他(専門職員をおく必要がない等)」がともに約30～40%程度である。
- ・また、助産師については「その他(専門職員をおく必要がない等)」が56.0%と突出して高く、多くの町村で設置の必要性を感じていないといえる。
- ・「必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である」としたのは、全ての専門職で10.0%以下である。大方の現場の認識としては、専門職員による行政サービスの提供が困難であるとは見ていない。
- ・設問で設定した専門職以外の「⑩その他」についても、「問題なし」もしくは「不十分だが実施」とした町村がほとんどであった。その内容は、「医師」、「看護師」、「介護支援専門員(ケアマネジャー)」等の医療福祉関係、「幼稚園教諭」等の教育関係、「上下水道技師」等の土木関係の専門職であった。「困難」として挙げられた専門職名は、「医師」、「看護師」、「学校教育指導主事」、「消防指導業務」であった。
- ・不足数については、不足数1以上とした町村は、保育所保育士、保健師、栄養士および建築技師を除く職種で10%以下であった。保育所保育士については不足数1以上とした町村は保健師、社会福祉士といった他の専門職に比べ、18.0%と多いが、他方で不足に対する方策なしとする回答は他の専門職よりも少なく、18.2%に過ぎなかった。
- ・現在講じられている代替方策としては、選択肢として挙げた「共同処理」、「事務の委託」、「民間事務委託」以外に、「臨時職員」、「県等から派遣」などによって人材を補充している場合や、「一般職で対応」、「業務の兼務」など様々な工夫がなされている。
- ・小規模町村は、専門職員の配置が十分でなく、事務処理体制に難が多いと見られがちであるが、それが小規模町村へのかなりの偏見であることがほぼ確かめられたといえる。これを重要な根拠にして、都道府県の新たな補完の必要性を強調するのは適当とはいえないのではないかと。

問 12

答申では、都道府県による新たな補完について、下記のように指摘されています。

これら(*)によっては、必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。

(*)これら:「市町村合併により行財政基盤の強化、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携による方法」

これについて、「都道府県による新たな補完の仕組み」に関し、答申案の段階(2009年5月26日)では、次のようになっていました。

具体的には、一定の人口未達の小規模市町村は、自らの判断により、都道府県の関わる手続を経て、法令上義務付けられた事務の中で事務処理体制等から見て小規模市町村が自ら実施することが困難と考えられる一定の範囲の事務を処理しないことができることとし、当該事務については、適切な財政措置の下に都道府県が処理することとする新たな仕組みについて多角的に検討を進める必要がある。

答申案のこの箇所は、全国町村会の要請に応じて、答申では削除されましたが、今後、「都道府県による新たな補完の仕組み」の是非や問題点の検討が避けられないと思われます。そこで、この「都道府県による新たな補完の仕組み」に関し、貴町村の考えについて伺います。

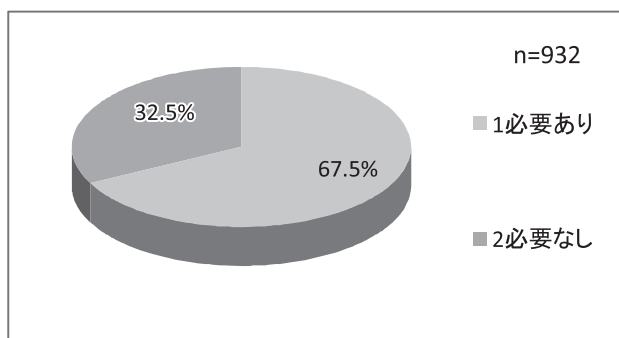
問12-1

「都道府県による新たな補完の仕組み」を検討・構想する必要があるとお考えですか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 必要あり
- 2 必要なし

結果

1必要あり	2必要なし	どちらとも言えない	無回答
629	303	14	1



考察

都道府県による新たな補完の仕組みについて、本当に必要かどうか端的に聞いた。

- ・都道府県による新たな補完の仕組みの検討・構想を、67.5%に当たる629の町村が「必要あり」と回答した。本設問に当っては参考情報を提示したが、「法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する」という事務執行の確保策に肯定的な町村が多いことがわかった。
- ・他方、「必要なし」と答えた町村は、303を数え、直ちに都道府県による新たな補完の仕組みの検討・構想に踏み切ることは慎重を要することを示唆する比率(32.5%)となっている。

問12-2

問12-1で「1」と回答した町村に伺います。都道府県が小規模市町村に代わって処理する事務のうち、法令上義務付けられた事務の一部としては次のようなものが例としてあげられることがあります。検討してもよいと考えるものすべてを番号でお答えください。

- | | |
|--------------------|----------------|
| 1 国民健康保険の保険者としての事務 | 6 ごみ・し尿処理事務 |
| 2 介護保険の保険者としての事務 | 7 市町村道路の整備事務 |
| 3 障害者自立支援の事務 | 8 下水道の整備事務 |
| 4 後期高齢者医療制度の事務 | 9 上水道の整備事務 |
| 5 消防救急の事務 | 10 消費者相談業務 |
| | 11 その他(具体的に:) |

結果

町村が選択した回答の数

回答数	1つ	2つ	3つ	4つ	5つ	6つ	7つ	8つ	9つ	10	11
町村数	56	68	131	149	98	65	25	14	3	15	1

事務別回答数

1国保	2介護	3障害者	4後期医療	5消防救急	6ごみ・し尿	7道路	8下水道	9上水道	10消費者相談	11その他
457	415	332	435	218	157	49	94	68	297	7

「その他」の記述内容

学校教育指導主事の配置	税務関係業務
教育委員会事務	危機管理各計画策定
町県民税の滞納処理	義務教育施設設置、管理運営
公立病院事務	

※「11その他」については回答内容が具体的な事務でないとは判断されるものは除いて集計した。

考察

都道府県による新たな補完の仕組みについて、「必要がある」とした町村では、どのような事務がそれに該当すると考えているのか、第29次地方制度調査会で議論になった項目に「その他」を加えたうえで聞いた。

- ・事務別回答数を見ると、特に国民健康保険の保険者としての事務、介護保険の保険者としての事務、後期高齢者医療制度の事務を選択した町村は400を超え、この数は「都道府県による新たな補完の仕組み」の検討が必要だとする町村の3分の2、町村全体でも半数近くに達する。障害者自立支援は332の町村が、消防救急は218の町村が、ごみ・し尿処理は157の町村が「検討してもよい」と答えている。
- ・問題になるのは「補完」をどう理解するかである。国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険のような保険運営は数理計算上、規模が大きければ大きいほどスケールメリットが働き、広域行政の事務に馴染むという事務の性質上、町村よりも都道府県による事務処理がふさわしいと考えているともいえる。また、障害者自立支援、消防救急、ごみ処理のように、事務の性質上、そもそも共同処理か都道府県による処理が適当であるがゆえに個々の町村の手から離してもよいと考えているともいえる。問11-1の専門職員の確保と行政サービスについての回答に示されたように、ほとんどの町村は、現に、いろいろな工夫をして法令で義務付けられている事務事業をこなしているからである。
- ・消費者相談業務で297件と比較的多かったが、これは、新たに市町村の責務になったことへの戸惑いとも見られる。事務の押しつけへの反発もあるかもしれない。
- ・設問への回答状況からは、現在、市町村に義務付けている事務事業の中には、むしろ広域自治体としての都道府県の仕事とするのが適切ではないかという意向を町村の多くがもっていると思われる。これは、新たな補完の問題というよりも事務の再配分の問題とみているからだともいえる。事実、国では国民健康保険制度や後期高齢者医療制度は見直しの検討対象となっている。介護保険の保険者としての事務については、要介護認定を広域連合で処理している町村は少なくないが、介護保険制度の設計・法定化にあたって、全国町村会が保険者を国か都道府県にすべきことを主張していたし、現在でもそうした考え方が残っていると思われる。
- ・2010(平成22)年4月1日現在、全国786市(東京の23特別区は除く)のうち、人口3万人未満の市は78あり、事務の再配分や「都道府県による新たな補完の仕組み」の是非について、こうした市の意向も調査する必要があるだろう。

