小規模町村に対する都道府県支援手法調査

調査研究報告書

2018年3月

KIRP Kyoto Institute for Regional Prospects
京都府立大学 京都地域未来創造センター

京都府

目次

研究の背景と目的……1

第１章　広域連携手法の再検討
：既存制度の積極的な活用に向けて～広域連携手法のメリット・デメリット～……2
１-１　「広域連携」とその「手法」……2
１-２　「再検討」の必要性……4
１-３　広域連携の手法別比較……5
1-4　連携協約の導入……7

第２章　広域連携、垂直的な支援、住民自治の現状～事例～……10
２-１　相楽東部３町村における広域連携の背景と取組状況……10
２-２　京都府による支援の状況……12
2-3　住民自治と協働の現状……12

第３章　相楽東部３町村の将来リスク……15
３-１　人口予測と将来ビジョン……15
（１）地方創生事業における３町村の人口予測……15
（２）人口ビジョンからみた地域の将来展望施策……17
３-２　相楽東部３町村の財政分析……19
（１）財政指標……19
（２）歳出……20
（３）歳入……23
（４）職員・事務体制……25

総括と今後の課題……29

研究の背景と目的

「平成の合併」を選択せず、人口減少や高齢化がより顕著に進む京都府内小規模町村は、必要な行政サービスを将来にわたって持続的に提供できるであろうか。もし仮にそれが困難であるとすれば、政府の地方制度調査会答申でも何度となく言及されてきたように、小規模市町村の事務の一部を都道府県が代わりに処理する「垂直的補完」が、京都府においても近い将来、求められる場面が出てくるのであろうか。こうした少し先の未来を見据えた課題について検討するために設置されたのが、京都府と本センターとの協働による「小規模町村に対する都道府県支援調査方法研究会」である。

小規模町村の機能維持は、本来的にはナショナル・ミニマムを保障するという意味で国が果たすべき役割とされてきたし、現在もその理念は保持されるべきものである。しかし、国は交付税財源の不足から保障すべき財源を地方自らが発行する赤字地方債（臨時財政対策債）に振り替えるなど[1]、少なくとも財政上はその役割を十分果たし得ていない。しかしだからといって、即座に都道府県の補完事務が市町村の自治に取って代わることは、地方自治に関わる原理原則からすればありえない（新川 2017）。実際、これまでも市町村が単独で事務を処理することが困難な場合、あるいは複数の自治体により共同で事務処理した方がより効率的かつ効果的である場合には、様々な広域連携による「市町村間の水平的な補完」がなされてきた。

京都府でも北部地域でそうした水平的な補完が行われているが、南部地域では後述する状況の違いから、同様の補完には限界があるように思われる。もしそのように府内小規模町村が水平的な補完によってもなお必要なサービスの維持が困難である、あるいは今後困難になると考えられる場合には、補完性の原理に基づいて、京都府による垂直的な補完・支援が求められよう。

本報告書では、「平成の合併」を選択せず、広域連携手法や京都府からの支援を活用している相楽東部 3 町村（笠置町、和束町、南山城村）を事例として取り上げ、その人口動態と将来ビジョン、財政状況や事務体制について検討し、府による垂直的補完の可能性、今後の研究課題を明らかにしたい。

本報告書の構成は、次の通りである。第 1 章では、そもそも広域連携とは何かを確認したうえで、市町村による広域連携手法を比較検討し、そうした手法をより積極的に活用するために都道府県にどのような支援が求められるのかを提言する。第 2 章では、相楽東部 3 町村が合併を選択しなかった背景を確認したうえで、3 町村が行っている広域連携及び府による支援状況、さらには地域を支える住民自治や協働の動向を紹介する。第 3 章では、相楽東部 3 町村の人口動態と将来ビジョンについて検討したうえで、3 町村が他の府内市町村に比べて、財政上どのような位置にあるのか、いかなる将来リスクを抱えているのかを分析する。

[1] 臨時財政対策の後年度元利償還額は 100％基準財政需要額にされることになっているが、そのこと自体の問題は小さくない。

第１章　広域連携手法の再検討
：既存制度の積極的な活用に向けて～広域連携手法のメリット・デメリット～

都道府県が市町村の事務の一部を代替するような垂直的補完・支援を行うには、まずその大前提として市町村間の水平的な補完、すなわち広域連携手法の可能性について検討されなければならない。本章では、広域連携の定義を確認したうえで、その手法について比較検討し、それぞれのメリット・デメリットを明らかにする。

１-１　「広域連携」とその「手法」

近年、地方制度調査会の答申や地方自治に関する書籍において「広域連携」なる用語を見かけるようになった。しかし、「広域連携」は、法令上の用語ではなく、確固とした定義もない。

一方、従来から地方自治の分野において用いられてきた用語として「広域行政」がある。一般的に、「市町村や府県といった従来の行政単位を越える広い地域を行政単位とする地方行政のこと。具体的には、市町村の合併、府県の合併、道州制などの行政単位の再編成の問題や、地方公共団体相互間の協力方式の充実強化の問題などがある。」（法律用語辞典第 3 版）や「1 つの地方公共団体では処理の困難な広域的事務を協力・協働して行う行政活動をいう。…広域行政のための対応策としては、関係地方公共団体の合併（略）、事務の共同処理方式の活用、定住自立権など各種圏域の設定、広域計画の策定（略）などがある。」（法律学小辞典第 5 版）と定義・説明される。

両者の関係について、後者は行政活動自体に着目した用語であるのに対して、前者は地方公共団体の協力関係に着目した用語であると言われており、そうすると、広域連携と広域行政は、視点の違いに過ぎないのであり、意味内容は同じとも言える。本章では、このような理解で「広域連携」を用いる。

次に、広域連携の「手法」である。地方自治法は、（広域連携という用語は用いていないものの）主として以下の 8 つの手法を用意している。これらは、一般に「事務の共同処理の方式」と呼ばれてきたものである。

地方公共団体の組合 （第 3 章）	①一部事務組合（284 条） ②広域連合（同）
普通地方公共団体相互間の協力 （第 11 章第 3 節）	③連携協約（252 条の 2） ④協議会（252 条の 2 の 2） ⑤機関等の共同設置（252 条の 7） ⑥事務の委託（252 条の 14） ⑦事務の代替執行（252 条の 16 の 2） ⑧職員の派遣（252 条の 17）

各手法の概要は以下の通りである（詳細は別紙１を参照）。

①一部事務組合とは、普通地方公共団体及び特別区が、協議により規約を定め、その事務の一部を共同処理するために設ける組合をいう。

②広域連合とは、普通地方公共団体及び特別区が、協議により規約を定めて設置するもので、都道府県・市町村及び特別区が共同で設置できること、国等に対し権限の委任を要請できること、住民の直接請求制度があること、一定の拘束性を持つ広域計画を策定する義務があることなどの点で、一部事務組合とは異なる。

③連携協約とは、普通地方公共団体が他の普通地方公共団体と連携して事務処理をするために基本的な方針及び役割分担を定めて締結する協約をいう。

④協議会とは、普通地方公共団体がその事務の管理・執行について連絡調整を図るため又は広域的総合的計画を作成するために、協議により規約を定めて設けられるものをいう。協議会には、a)管理執行協議会、b)連絡調整協議会、c)計画作成協議会がある。本章では、a)管理執行協議会を念頭に置くこととする。

⑤機関等の共同設置とは、複数の地方公共団体が、協議により規約を定め、共同して、執行機関である委員会若しくは委員又は附属機関を設置し、又は執行機関の補助職員等を設置することをいう。「機関等」とは、当初、委員会・委員、附属機関、執行機関を補助する職員又は専門委員を意味していたが、その後の改正により、議会事務局及びその内部組織、行政機関（例：保健所）、長の内部組織、委員会・委員の事務局及びその内部組織、議会の事務補助職員が追加された。

⑥事務の委託とは、地方公共団体が、協議により規約を定め、地方公共団体の事務の一部を他の地方公共団体に委託して、その長又は同種の委員会等に管理執行させることをいう。

⑦事務の代替執行とは、地方公共団体が、事務の一部を他の地方公共団体に管理・執行させることをいう。市町村の事務の都道府県による代替執行も可能と考えられている。

⑧職員の派遣とは、文字通り職員を派遣することで、普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員が、当該普通地方公共団体の事務の処理のために特別の必要があると認めるときに、他の普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員に対し、職員の派遣を求めることにより行われるものをいう。

なお、広域連携の「目的」も確認しておく。松本英昭（松本 2015）によれば、複数の地方公共団体が協力・共同して事業・事務に対応する必要がある場面として、

a）広域行政の必要
b）能率的・効率的処理の必要（事務・事業への能率的・効率的対応として求められる場合）
c）能力補完の必要（単独では処理することが困難な特定の事務・事業への対応として必要な場合）

を挙げている。

また、木村俊介（木村 2015）によれば、広域連携が必要な事務として、

a）狭小な自治体単独では実施困難な事務（例：ごみ処理、消防）
b）施設の稼働を要する事務（例：上下水道、ごみ処理）
c）ニューサンスの縮減を配慮しつつ実施することを要する事務（例：ごみ処理、火葬場）
d）低いが一定程度の需要が発生する事務（例：職員研修、退職金支給）
e）規格に基づく展開が必要な事務（例：地域開発計画、観光）
f）尺度で共同処理を行うことに適する事務（例：介護認定審査、生活保護）

g）技能を備えた職員を集約することに適した事務（例：救急医療、税の滞納処分）
を挙げている。これらは、広域連携を行う「目的」と言い換えることができる。

１-２ 「再検討」の必要性

地方自治法が用意する広域連携の手法は、主として、上述の８つであるが、制定当初からこの８つで始まったわけではない。①一部事務組合が地方自治法の制定（1947〔昭和 22 年）当初から規定されていたのに対して、それ以外は、その後の数次にわたる法改正によって追加された。なかには、役場事務組合や全部事務組合のように、地方自治法から削除された手法もある。このように、広域連携は決して新しい制度ではなく、試行錯誤を重ね、あるいは、スクラップ・アンド・ビルドを通じて、現在の形となったのである。したがって、現在の手法は、導入の時期も違えば、導入の経緯も異なる。

この広域連携について、第 30 次地方制度調査会答申（2013〔平成 25〕年 6 月 25 日）は、「市町村が基礎自治体としての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。」（第 4 の 2（1）「市町村間の広域連携や都道府県による補完の必要性」）と指摘したうえで、「今後、市町村間の広域連携を一層促していくに当たっては、連携するメリットを住民にわかりやすく示すことが必要である。」（第 4 の 3（4）「市町村間の広域連携の促進に向けた留意点」）と留意点を示した（傍点筆者）。また、第 31 次地方制度調査会答申（2016〔平成 28〕年 3 月 16 日）においても、「市町村間の広域連携が可能な地域においては、市町村が広域連携を進めていく上で、必要な助言や支援等、都道府県が担う連絡調整機能は重要なものである」（傍点筆者）と述べている。すなわち、広域連携は、市町村が、国や都道府県の支援を受けながら、住民に対して「連携するメリット」を示しつつ進めていくことが想定されているのである。そのためには、国・都道府県・市町村の各レベルにおいて、広域連携の分析あるいは検討が必要不可欠となる。広域連携手法の「再検討」が必要とされるゆえんである。

ところで、答申がいう「連携するメリット」には、広域連携を行う・行わないの比較検討はもちろんのこと、広域連携を行うとして、どの手法を用いるのが最も効果的かという手法ごとの比較検討も含まれてこよう。例えば、相楽東部 3 町村では、相楽東部広域連合を設立し、教育事務等を処理させている。しかし、教育事務を処理するだけならば、②広域連合でなくても、①一部事務組合、④協議会、⑤機関等の共同設置、⑥事務の委託でも可能である。実際に、総務省が行った「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」（2016〔平成 28〕年 7 月 1 日現在）によれば、一部の教育事務を処理するために選択された手法は、以下の通り、異なっている。

手法 事務の種類	連携協約	協議会	機関等の共同設置	事務の委託	事務の代替執行	一部事務組合	広域連合	計
小学校	0	7 件	0	78 件	0	9 件	1 件	95 件
中学校	0	7 件	0	73 件	0	25 件	1 件	106 件
社会教育	0	11 件	0	8 件	0	38 件	4 件	61 件

「第 3－2 表　主な事務の種類別共同処理の状況」を改編

この調査からは、⑤機関等の共同設置の利用が皆無であること、小学校・中学校に関しては、⑥事務の委託が選択される傾向にあり、逆に、②広域連合は敬遠される傾向にあるということが分かる（なお、③連携協約と⑦事務の代替執行に関しては、2014（平成 26）年の法改正で導入され、まだ施行間もないことから、調査時点では実施例がないものと思われる。）。このような手法選択の背景には、広域連携を模索する市町村が、手法ごとの制度上あるいは形式的なメリット（抽象的メリット）を踏まえ、当該地域の実情と手法ごとのマッチングを行い、最も効果的な手法を選び出し（「具体的メリット」の見極め）、特定の手法の利用を決定する、という過程が存在するはずである。選択手法のばらつきは、その結果である。

そうすると、連携する「メリット」には、「具体的メリット」と「抽象的メリット」があるということになるが、以下では、手法別の抽象的メリットを比較検討する。なぜなら、本章では、特定の地域を想定しないからである。

１-３ 広域連携の手法別比較

ここでは、地方自治法の制定から 1994（平成 6）年改正までの手法、すなわち別紙１で列挙した、5 つの手法について、 a）から e)の 5 つの視点から比較検討する。そこから、各手法のメリットとデメリットを明らかにする。なお、⑧職員の派遣は除く。

まず、a)別組織の設立という視点である。この要・不要を比較することによって、連携の準備段階の煩雑さが分かる。①一部事務組合、②広域連合、④協議会は、別組織を設立する必要があるため煩雑であるのに対して、それ以外の手法は、別組織を設立する必要がないため比較的に簡易であるということができる。また、別組織とは言っても、前二者は、法人格を持った組織を設立しなければならないのに対し、後者は、その必要はない。単なる共同執務組織で足りる。したがって、同じ別組織を設立する必要のあるグループにおいても、煩雑さの程度は異なる。法人設立の要・不要という視点から、広域連携を「別法人を設立する広域連携」と「別法人を設立しない広域連携」に二分する文献（宇賀 2017 など）もある。

ここでいう「法人」とは、特別地方公共団体（地方自治法 1 条の 3。以下、条文はすべて地方自治法を指す。）である。したがって、議会や執行機関を置くなど地方自治法上の規制を受けることになる。例えば、相楽東部広域連合であれば、執行機関については、連合長（総務課と環境課）、同じく執行機関である教育委員会（学校教育課と生涯学習課）、必置の選挙管理委員会（総務課）、公平委員会（総務課）、監査委員（総務課）を置いている。議会については、議長の下に議会事務局（総務課）を置く。これらを運営するために、情報公開や不服申立てに関する条例などを含め、

64 本もの例規が整備されている。設立の大変さがよく分かる。

なお、この煩雑さを緩和するために、2012（平成 24）年には、特例一部事務組合（287 条の 2）の制度が導入され、一部事務組合を構成する団体の議会をもって、組合の議会に代えることができるようになった。

次に、b)事務の内容である。もし手法ごとに連携できる事務に制約があり、異なるとすれば、そもそもメリット・デメリットを検討する以前の問題である。この点について、地方自治法は明示しているわけではないが、連携する地方公共団体自身の事務であれば、連携できる事務に特に制約はないと思われる。ただし、⑤機関等の共同設置については、共同設置できる「機関等」が限定されており（252 条の 7 第 1 項）、その意味で事務の内容は限定される。また、⑥事務の委託については、受託する側に存する事務でなければ委託できない、という限界はある。これは受託相手の問題である。

なお、④協議会と⑥事務の委託については、「事務の一部」と規定されているが、連携する事務の「内容」を制限するものではない。

そうすると、事務の内容という点では、手法の選択に影響を及ぼすメリット・デメリットは見いだせない。

次に、c)効果の帰属である。①一部事務組合と②広域連合は法人であるから、それぞれが行った事務処理の効果は当然自身に帰属する。一方、④協議会が行った事務処理の効果は、協議会ではなく、協議会を構成する各地方公共団体に帰属する。しばしば民法上の代理に例えられるゆえんである。⑤機関等の共同設置は、共同で設置しているとはいえ、自らの団体の機関等という位置づけであることから、事務処理の効果は各地方公共団体に帰属する。効果の帰属という点では、⑥事務の委託もまた、事務処理の効果は委託した地方公共団体に帰属するが、事務処理権限が受託した地方公共団体に移ってしまうという点で、前二者とは異なる。すなわち、受託した地方公共団体が、自己の名と責任で、自己の条例等に則って事務処理が行われる（したがって、委任とは異なる。）。

このことから、事務処理状況の把握が困難になるなど、事務処理過程に、委託した地方公共団体のコントロールが及ばなくなるという問題が指摘されており、この問題に対処するため、規約において「委託事務の管理及び執行の方法」（252 条の 15 第 2 号）を詰める必要がある。なお、この点については、2014（平成 26）年に「事務の代替執行」が導入され、事務処理権限を移行させずに、事務の委託と同様の効果を挙げることが可能となった。

次に、d)規約の締結である。すべての手法において、規約を締結しなければならない。規約に定める規定事項は、それぞれ地方自治法に定められている。規定事項については、それぞれ異なるものの、5W2Hをイメージすると良い。すなわち、誰が（構成地方公共団体）どこで（執務場所）何を（事務の範囲）なぜ（連携の目的）どのように（事務の管理執行方法）いくらで（経費の負担・支弁方法）いつから行うかを定めることになる。なお、⑥事務の委託を除き、「名称」も必須である。

最後に、e)設立手続である。広域連携にあたり監督官庁等の許認可を得なければならないとすれば、連携の制約となる。その点、①一部事務組合と②広域連合では、総務大臣又は都道府県知事からの許可が必要であるのに対して、それ以外の手法では、届出で足りる（構成地方公共団体に都道府県が含まれる場合は総務大臣に、それ以外は都道府県知事に）。「許可」と「届出」とで

は、許可の方が厳しい規制手法と捉えられており、不許可となる可能性があるのに対して、届出は、形式的な不備さえなければ、文字通り、届け出るだけで済む。

以上、比較した視点以外にも、第 30 次地方制度調査会答申において、①一部事務組合と④協議会については、迅速な意思決定が困難であるという問題点が指摘されている。また、⑤機関等の共同設置については、中心となる市町村の負担が大きくなるという問題点が指摘されている。

1-4 連携協約の導入

その後、2011（平成 23）年の法改正において、⑤機関等の共同設置について、対象範囲が拡大された（252 条の 7 第 1 項）。

2012（平成 24）年の法改正において、①一部事務組合、④協議会及び⑤機関等の共同設置について、脱退の簡素化が図られた。すなわち、脱退するには構成するすべての地方公共団体の議会の議決が必要であったのが、2 年の予告期間を置けば単独意思で脱退可能になった（252 条の 6 の 2 第 1 項など）。また、上述したように、①一部事務組合について、組織の簡素効率化が図られた（287 条の 2 第 1 項）。さらに、①一部事務組合と②広域連合について、独任制の長に代えて、理事会を置くことが可能になった（291 条の 13 で 285 条を準用）。ただし、一部事務組合は、複合的一部事務組合に対してのみ適用される（287 条の 3）。このように、既存の手法に対して改善が行われた。

一方で、2014（平成 26）年の法改正では、新しい手法、すなわち③連携協約が導入された（なお、⑦事務の代替執行もそうである。）。これは、2013（平成 25）年に出された第 30 次地方制度調査会答申において「市町村の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式のほか、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである」（傍点筆者）との指摘を受けて導入されたものである。

連携協約は、a)別組織の設立は不要であることから、迅速に対応できるよう配慮されている（迅速性の確保）。b)事務の内容について、制限がないのは既存の手法と同じであるが、事務の分担だけでなく、政策面での役割分担も可能である点に連携協約の特徴がある。この点で、連携協約を「条約」と例える文献もある。c)効果の帰属は、連携協約締結後に採られる「必要な措置」（252 条の 2 第 6 項）によって異なる。すなわち、連携協約の締結後に具体的な事務処理方法が決定されることになるが、もし、⑥事務の委託が選択されれば、帰属先は委託した地方公共団体である。d)規約の締結について、締結する必要はあるものの、規定事項についての定めは地方自治法にない。「連携して事務を処理するに当たつての基本的な方針及び役割分担」（252 条の 2 第 1 項）とあるだけである。これは、連携に柔軟性を与え、自由度を確保するためであると言われている。e)設立手続は、届出で足りる。

その他、協約を締結した地方公共団体間で紛争が生じたときのために、紛争解決手段が明記された（252 条の 2 第 7 項）。これにより、連携の安定性と継続性を確保することが期待されている。すなわち、当該地方公共団体に対し、自治紛争処理委員が提示した紛争処理方策を尊重する義務が課されたのである。

このように連携協約は鳴り物入りで導入されたが、施行間もないため、その効果のほどを評価する段階にはない。しかしながら、すでに連携協約に対して懸念も示されている。そもそもこの連携協約は、連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想といった、広域連携の構想を実現するための

手段として位置づけられている。すなわち、連携中枢都市（制定指定都市や中核市）・中心市が周辺市町村と個別に連携協約を結ぶことで圏域を作り、手と手を取り合って、圏域単位で対処・発展していこうというものである。これに対して、

a)圏域の中心だけが発展し、その周辺市町村の空洞化を招くのではないか

b)連携協約は、最終的に、市町村合併を招くのではないか

という懸念が示されている。これが事実であれば、何のために広域連携を模索したのか分からなくなる。また、連携協約締結後に具体的な事務処理方式が決定されることから、いわば二段階構造となっており、この点を二度手間と捉えるか、あるいは、柔軟と捉えるかで評価も変わってこよう。

以上、本章では広域連携手法を簡単に比較検討した。広域連携手法を積極的に活用していくためには、制度の理解が第一歩である。広域連携は、どの手法を選択するかを含め、市町村の自主性を尊重しなければならない。とはいえ、客観的に連携すべき状況にあると思われる市町村が、その状況を認識していなかったり、連携の必要性を感じていても、どうすればよいのかわからないといったことも考えられる。そのような場合には、f）勧告制度を利用する等して、都道府県による積極的な支援が重要となるだろう。

別紙１	地方公共団体の組合		④協議会 （1952 年改正により導入）	⑤機関等の共同設置 （1952 年改正により導入）	⑥事務の委託 （1952 年改正により導入）
	①一部事務組合 （制定当初）	②広域連合 （1994 年改正により導入）			
a)別組織の設立	必要（法人格あり）	必要（法人格あり）	必要（法人格なし）	不要	不要
b）事務の内容	制限なし	制限なし	制限なし	― （設置対象に制限あり）	制限なし
c）効果の帰属	一部事務組合	広域連合	各構成自治体	各構成自治体	委託自治体
d）規約の締結	必要	必要	必要	必要	必要
e）設立手続	許可が必要	許可が必要	届出が必要	届出が必要	届出が必要
f）勧告制度	あり		あり	あり	あり
30 次地制調答申が指摘する欠点	・迅速な意思決定が困難	―	・迅速な意思決定が困難	・中心市町村の負担大	・事務処理権限の喪失により処理状況等の把握困難
改正による改善	・脱退の簡素化（2012 年） ・組織の簡素効率化（同） ・執行機関の理事会制の採用（同）	・執行機関の理事会制の採用（2012 年）	・脱退の簡素化（2012 年）	・対象範囲の拡大（2011 年） ・脱退の簡素化（2012 年）	・事務の代替執行制度*2 の導入（2014 年）
特記		・選挙管理委員会が必置 ・看板の掛け替え ・国・都道府県からの権限移譲の受け皿			・市町村から都道府県への委託は一部不可

第２章　広域連携、垂直的な支援、住民自治の現状～事例～

京都府内の小規模町村では、どのような広域連携手法を選択・活用されているのであろうか。本章では、京都府南東部にある笠置町、和束町、南山城村の 3 町村（以下、相楽東部 3 町村）について概観し、3 町村が行っている広域連携及び府による支援状況、さらには地域を支える住民自治や協働の動向を紹介する。

２-１ 相楽東部３町村における広域連携の背景と取組状況

相楽東部 3 町村は、豊かな自然、茶畑景観など日本の原風景とも言える豊かな地域資源を持ち、関西文化学術研究都市と中京圏の間に位置する. 3 町村の人口は、第二次世界大戦直後となる 1947（昭和 22）年の 15,692 人をピークに全体としては減少傾向にあり、その中でも 1970（昭和 45）年から 1995（平成 7）年頃まではこの地域で 12,000 人台の人口をほぼ横ばいに維持してきた。しかしながら、その後人口減少が増加する傾向に転じ、2015（平成 27）年時点では 7,976 人と 1985（昭和 60）年から 3 割以上減少している状況にある。

この地域では、「平成の大合併」と言われていた 2002（平成 14）年頃に相楽郡の 7 町村（山城町・木津町・加茂町・笠置町・和束町・精華町・南山城村）での合併が模索され、任意合併協議会を設置して検討が行われたが、合意に至ることはなかった。最終的には、現在の木津川市である 3 町（山城町・木津町・加茂町）の合併だけが成立するかたちとなったのである。

地勢的には隣接しているものの、それぞれが小規模町村でかつ 3 町村だけでは合併によるスケールメリットも得にくいという状況から、それ以降、市町村合併という選択肢が検討されることはなかった。

しかしながら、もともと財政規模が小さく、三位一体の改革による地方交付税の削減、税収の減、人口の減少などで財政運営が厳しさを増す中で、行財政の更なる効率化に取り組む必要があった。そのため、2005（平成 17）年 6 月の「笠置町・和束町・南山城村首長会議」での議論を踏まえて「広域業務連携推進部会」が設置され、総務、税務、土木、教育、介護、電算、環境の 7 分野での事務の共同化に係る検討が進められた。2006（平成 18）年 4 月には「相楽東部広域業務連携協議会」が設置され、連携に向けて更に具体的な検討が重ねられた結果、2008（平成 20）年 12 月の「相楽東部広域連合」の発足へとつながった。

相楽東部広域連合では、笠置町と南山城村が共同して教育委員会業務を行う一部事務組合を立ち上げ、中学校の運営ノウハウも生かす形で 3 町村の教育機関を束ねる教育委員会が設置された。また、3 町村で設置・運営していた一部事務組合「相楽東部じんかい組合」が行っていた一般廃棄物の処理に関する事務も移管された。これらの他にも 3 町村に共通する事務で広域にわたる広報誌の発行、保健福祉組織の設置・運営等の事務も行われている。このような移管を通じて、住民の利便性向上や生活圏域での相互支援、人材の有効活用のほか人件費等の節減による財政効率

化といった効果が生まれたとされている[2]。

相楽東部広域連合の他にも、3 町村では様々な事務について他の市町とも一部事務組合を設置して広域連携による事務を行っている（表 2-1 を参照）。隣接する木津川市とは「相楽中部消防組合」、「国民健康保険山城病院組合」を設置しており、それぞれ消防に関する事務と病院の経営管理等に関する事務を行っている。また、精華町を加えた相楽郡の 5 市町村では「相楽郡広域事務組合」を設置し、し尿処理や休日応急診療所、消費生活センター等の業務を行っている。その他にも、3 町村は京都府域の市町村が参画する広域連合である「京都府後期高齢者医療広域連合」や「京都地方税機構」に参画することで、事務処理の軽減や効率化を図っている。

一部事務組合等の組織を設置する以外にも、観光分野では 2017（平成 29）年 4 月に観光 DMO である「一般社団法人京都山城地域振興社」を山城地域の 12 市町村で設置し、広域的な観光地域づくりを推進する取組が進められている。「伊賀・山城南定住自立圏」の構築に向けて 2016（平成 28）年 10 月に笠置町と南山城村が伊賀市と協定を締結し、2017（平成 29）年 6 月にはビジョンを策定して府県域を跨いだ救急医療をはじめとする生活機能の強化や交通等ネットワークの強化の取り組みも始まっている。

表 2-1 相楽東部 3 町村の広域連携事務を行う一部事務組合及び広域連合

名　　称	組合を組織する地方公共団体名	処理する事務
国民健康保険山城病院組合	木津川市、笠置町、和束町、南山城村	病院の経営管理、介護老人保健施設の経営管理
相楽中部消防組合	木津川市、笠置町、和束町、南山城村	消防に関する事務
相楽郡広域事務組合	木津川市、笠置町、和束町、精華町、南山城村	ふるさと市町村圏計画の策定・実施、し尿処理、浄化槽汚泥収集等許可、消費生活センターの設置・管理運営、休日応急診療所の設置・管理運営
京都府後期高齢者医療広域連合	府内全市町村	後期高齢者医療制度の事務のうち被保険者の資格管理、医療給付、保険料の賦課、保健事業等
相楽東部広域連合	笠置町、和束町、南山城村	広報誌の発行、障害支援区分審査会・福祉有償運送共同運営協議会・要保護児童対策地域協議会・障害者自立支援協議会の設置及び運営、教育委員会の設置及び運営、一般廃棄物の収集等、じんかい処理施設の設置等、いじめ調査委員会の設置及び運営
京都地方税機構	京都府、京都市を除く全市町村	地方税に関する申告書等の受付、税額の算定及び調査に関する事務、地方税及び国民健康保険料に係る滞納事案のうち移管を受けた滞納整理事務等

出典：筆者作成。

[2] 2018 年 2 月 7 日、相楽東部広域連合でのヒアリングによる。

2-2 京都府による支援の状況

相楽東部地域に対しては、京都府によって実質的な垂直的補完ともいうべき支援が行われている。例えば、府の出先機関である山城広域振興局が中心となり補助金の窓口をはじめとする各分野の様々な業務がそれである。福祉事務所は山城南保健所がその機能を担っており、日常的な福祉の窓口を担う町村との連携が日常的に行われている。また、山城南土木事務所は府道や河川の管理等を担っているが、3 町村の土木関係の所属では職員数が少なく、専門性が必要となる場面では、町村が主となって対応する事業であっても府の土木事務所の指導や協力を得ながら業務を行っている。つまり、3 町村では土木部門や農林部門など府が有する制度や専門性・知識をうまく生かせるよう現場レベルでの連携が図られている。特に職員数も少なく専門性が蓄積されにくい相楽東部地域では、そういった支援を行いながら事業が行われている。

また、2017（平成 29）年 4 月には、府と 3 町村の職員が共同で知恵とネットワークを結集し、攻めの政策連携・共同化を推進する「相楽東部未来づくりセンター」(以下、未来づくりセンター)を開設している。地域創生事業等は、小規模な 3 町村が単独で取り組むよりも広域的に連携する方が交流人口や定住人口の拡大が期待できることからである。

未来づくりセンターは、京都府山城広域振興局副局長（木津）をセンター長に、担当する府職員と 3 町村の職員に相互に併任発令を行い、それぞれがコーディネーター役となって府や 3 町村を巻き込みながら共同で動ける仕組みとなっている。未来づくりセンターは、現地現場で柔軟かつ機動的に広域の連携ができるよう地域のマネジメントセンターの役割を担う府と 3 町村の共同事務所（サテライトオフィス）と位置づけられているのである。

以上のような支援以外にも、府職員の派遣や人事交流、公共員の配置といった人的支援、まちの仕事人や里の仕事人といった府職員による直接支援の手法も活用しながら、当該施策に合わせた補助事業や支援事業を推進している。

2-3 住民自治と協働の現状

3 町村の地域を草の根で支える住民自治や協働の動きについてはどうであろうか。相楽東部地域の住民自治組織としては、笠置町の 6 区、和束町の 15 区、南山城村の 9 区と 1 自治会組織がその役割を担っている（表 2-2)。これらの自治会組織では、区長が長い期間交代することなく強いリーダーシップを発揮している地域もある一方で、選挙等により 1 年や数年の単位で区長が交代する地域があるなど、その状況は様々である。

また、少子高齢化が進んだことで地域によっては単独で消防団を維持していくことが困難になっている。そうした地域では、区から役場への要望活動等は依然としてあるものの、自ら積極的に役場へ協働を呼びかけるような動きは見られない。つまり当該地域での協働とは、役場の依頼に応える形で地域が動くという形になっている。

しかしながら、数年単位で区長が交代する中で区長に強いリーダーシップを求めることは難しく、地域の高齢化や農家が多い地域では農繁期は依頼を行いにくい等の地域事情もある。住民自

治組織では、以前から地域で取り組んでいる事業等については継続的に行われる傾向に行わるが、地域内の合意形成を図りながら新しい事業等に積極的に取り組むようなケースはほとんど見られない。また、協働を呼びかける役場側もマンパワーが不足している等の理由から、他の地域と比べて住民自治組織との協働が進んでいるとはいえない。

しかし近年は、京都府の地域力再生プロジェクトによる支援等もあり、上記の住民自治組織とは異なる組織が役場や地域住民との協働の担い手として育ちつつある。例えば、南山城村では公共施設の指定管理を NPO 法人が担ったり、和束町では茶農家が集まって「和束茶カフェ」を立ち上げ、町と協働して和束茶の振興や観光等に取り組んでいる。また笠置町では、まちづくり株式会社を町と住民とで立ち上げ、主に笠置駅周辺の活性化やまちづくりに協働で取り組むという動きも出てきている。

表2-2　相楽東部3町村各地域における人口状況

市区町村名（地区名）	平成27年国勢調査					平成22年国勢調査					増減（H22→H27）		
	人口（人）	15歳未満（人）	人口比（%）	65歳以上（人）	人口比（%）	人口（人）	15歳未満（人）	人口比（%）	65歳以上（人）	人口比（%）	人口（%）	15歳未満人口比（%）	65歳以上人口比（%）
笠置町	**1,368**	**63**	**4.61%**	**627**	**45.83%**	**1,626**	**120**	**7.38%**	**613**	**37.70%**	**▲ 15.9**	**▲ 2.77**	**8.13**
笠置（北部）	58	4	6.90%	30	51.72%	70	4	5.71%	39	55.71%	▲ 17.1	1.18	▲ 3.99
笠置（南部）	689	35	5.08%	312	45.28%	800	51	6.38%	291	36.38%	▲ 13.9	▲ 1.30	8.91
有市（東部）	144	6	4.17%	64	44.44%	158	20	12.66%	55	34.81%	▲ 8.9	▲ 8.49	9.63
有市（西部）	366	15	4.10%	157	42.90%	455	34	7.47%	160	35.16%	▲ 19.6	▲ 3.37	7.73
切山	96	3	3.13%	52	54.17%	118	11	9.32%	53	44.92%	▲ 18.6	▲ 6.20	9.25
飛鳥路	15	－	－	12	80.00%	25	－	－	15	60.00%	▲ 40.0	－	20.00
和束町	**3,956**	**328**	**8.29%**	**1,606**	**40.60%**	**4,482**	**390**	**8.70%**	**1,462**	**32.62%**	**▲ 11.7**	**▲ 0.41**	**7.98**
湯船区	330	18	5.45%	158	47.88%	397	26	6.55%	160	40.30%	▲ 16.9	▲ 1.09	7.58
原山区	360	30	8.33%	147	40.83%	379	31	8.18%	128	33.77%	▲ 5.0	0.15	7.06
門前区	172	24	13.95%	69	40.12%	191	20	10.47%	57	29.84%	▲ 9.9	3.48	10.27
中区	333	32	9.61%	124	37.24%	384	36	9.38%	128	33.33%	▲ 13.3	0.23	3.90
園区	169	15	8.88%	62	36.69%	176	12	6.82%	58	32.95%	▲ 4.0	2.06	3.73
木屋区	59	1	1.69%	33	55.93%	71	－	－	26	36.62%	▲ 16.9	皆増	19.31
杣田区	277	23	8.30%	111	40.07%	329	24	7.29%	98	29.79%	▲ 15.8	1.01	10.28
南区	140	14	10.00%	57	40.71%	166	16	9.64%	52	31.33%	▲ 15.7	0.36	9.39
釜塚区	367	17	4.63%	183	49.86%	420	24	5.71%	176	41.90%	▲ 12.6	▲ 1.08	7.96
東区	592	64	10.81%	221	37.33%	670	75	11.19%	194	28.96%	▲ 11.6	▲ 0.38	8.38
別所区	218	23	10.55%	74	33.94%	234	20	8.55%	79	33.76%	▲ 6.8	2.00	0.18
白栖区	395	22	5.57%	152	38.48%	454	36	7.93%	134	29.52%	▲ 13.0	▲ 2.36	8.97
石寺区	339	31	9.14%	126	37.17%	382	49	12.83%	105	27.49%	▲ 11.3	▲ 3.68	9.68
撰原区	155	10	6.45%	63	40.65%	171	14	8.19%	46	26.90%	▲ 9.4	▲ 1.74	13.74
下島区	50	4	8.00%	26	52.00%	58	7	12.07%	21	36.21%	▲ 13.8	▲ 4.07	15.79
南山城村	**2,652**	**175**	**6.60%**	**1,105**	**41.67%**	**3,078**	**250**	**8.12%**	**1,083**	**35.19%**	**▲ 13.8**	**▲ 1.52**	**6.48**
高尾	269	13	4.83%	137	50.93%	317	23	7.26%	149	47.00%	▲ 15.1	▲ 2.42	3.93
田山	586	50	8.53%	234	39.93%	685	48	7.01%	251	36.64%	▲ 14.5	1.53	3.29
北大河原（本郷）	291	11	3.78%	125	42.96%	334	16	4.79%	140	41.92%	▲ 12.9	▲ 1.01	1.04
北大河原（今山）	209	12	5.74%	94	44.98%	230	23	10.00%	86	37.39%	▲ 9.1	▲ 4.26	7.58
北大河原（奥田）	34	3	8.82%	10	29.41%	51	4	7.84%	17	33.33%	▲ 33.3	0.98	▲ 3.92
北大河原（押原）	61	5	8.20%	26	42.62%	63	4	6.35%	26	41.27%	▲ 3.2	1.85	1.35
北大河原（月ヶ瀬ニュータウン）	800	51	6.38%	300	37.50%	915	96	10.49%	234	25.57%	▲ 12.6	▲ 4.12	11.93
南大河原	152	7	4.61%	62	40.79%	194	12	6.19%	66	34.02%	▲ 21.6	▲ 1.58	6.77
野殿	69	2	2.90%	39	56.52%	83	3	3.61%	37	44.58%	▲ 16.9	▲ 0.72	11.94
童仙房	181	21	11.60%	78	43.09%	206	21	10.19%	77	37.38%	▲ 12.1	1.41	5.72

第３章　相楽東部３町村の将来リスク

３-１ 人口予測と将来ビジョン

相楽東部 3 町村の人口や財政はどのような現状にあり、いかなる将来リスクを抱えているのであろうか。本章では、3 町村の人口動態と将来ビジョンについて検討するとともに、財政分析を行う。

（１）地方創生事業における３町村の人口予測

各町村が平成 27 年度に実施された地方創生事業において作成した人口ビジョンによると、表 3-1 のような人口予測がされている。これを見ると、2015 年時点の人口が圏域全体で約 8,200 人であるのに対し、その 30 年後の 2,045 年には、圏域全体で 5,070 名となっており、現在よりも約 3,100 人、割合にして約 38%が減少するとの予測となっている。この人口減の最も大きな原因は、高校生から大学生、新規就職する年代などの転出による大幅な減少と、高齢化した世代の死亡が大きな理由となっている。

表 3-1 各町村の将来人口予測

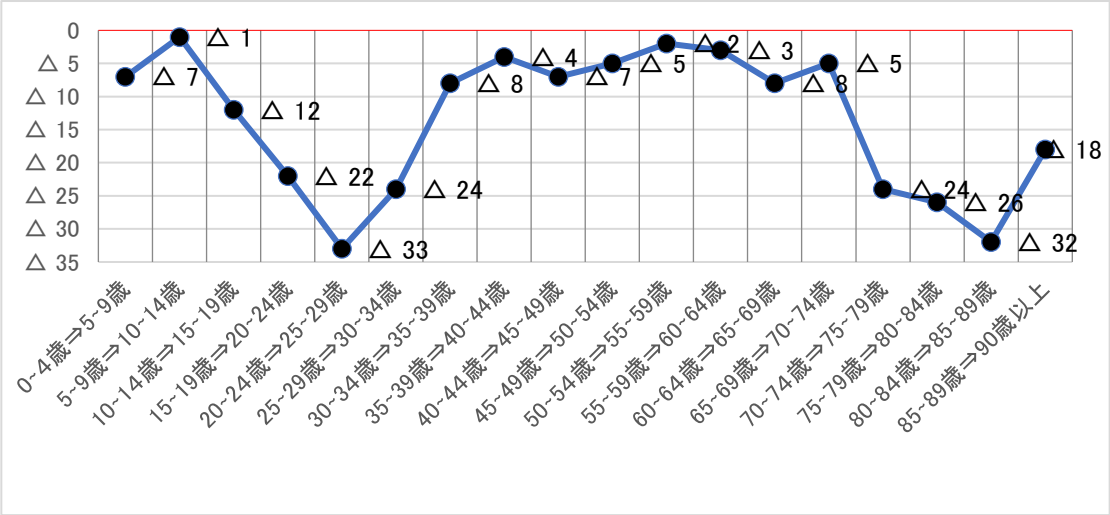
町村名	1990 年人口	2000 年人口	2010 年人口	2015 年人口	2035 年人口	2045 年人口	増減 15-45
笠置町	2,311	2,056	1,626	1,368	950	831	−537
和束町	6,079	5,457	4,482	4,030	3,282	2,845	−1185
南山城村	3,890	3,784	3,078	2,794	1,639	1,394	−1400
合　計	12,280	11,297	9,186	8,192	5,871	5,070	−3,122

出典：各町村人口ビジョン（基本的には現状は国勢調査人口）より筆者作成。

以下に人口年齢階層別社会動態の分析を試みた。この分析に当たっては、2010 年と 2015 年の国勢調査の年齢 5 歳階級別人口の結果を用いて分析した。すなわち、2010 年時点である 5 歳階級（例えば 10 歳～14 歳）は、2015 年には、5 歳年齢が上がって、15 歳～19 歳となるので、2010 年の 10 歳～14 歳人口から 2015 年の 15 歳～19 歳人口を差し引くと、その年代の 5 年間の増減がわかる。

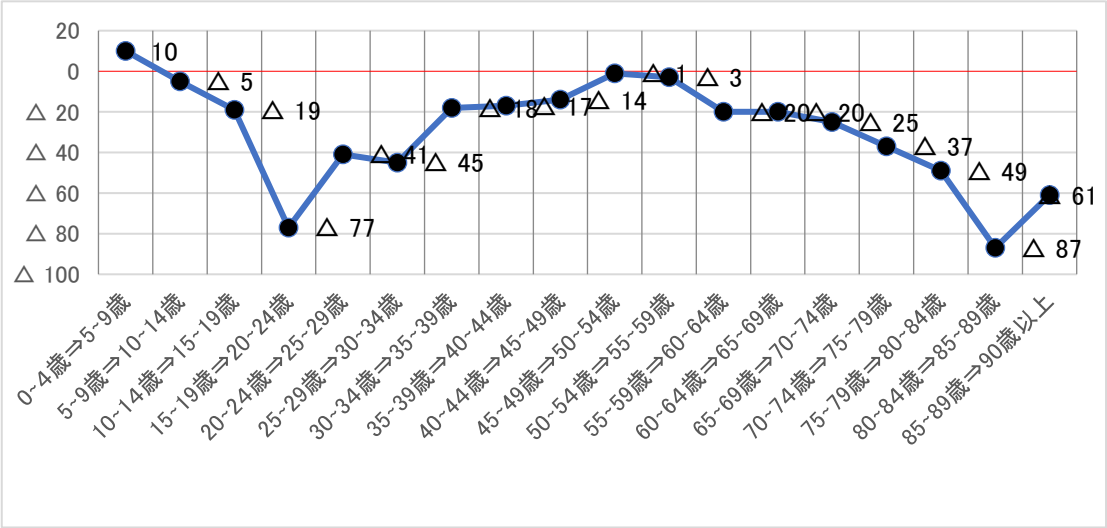
以上の考え方に基づき、各町村の 5 年間の人口変動を図にしたものが図 3－1～3－3 である。これらの図から言えることは、15 歳～19 歳の高校、大学進学期に大きな流出が起きていることがわかり、その流出した若者たちが戻ってきていないことを示している。ただ、笠置町のみ、最も減少が大きいのは 20 歳代の人口で、和束町、南山城村に比べると相対的に大きい。またいずれの町村も 20 代、30 代の流出が大きく、雇用の場などの関係で流出を余儀なくされているものとみられる。

図 3-1 笠置町における人口 5 歳階級別 5 年間（2010→2015）の人口変動



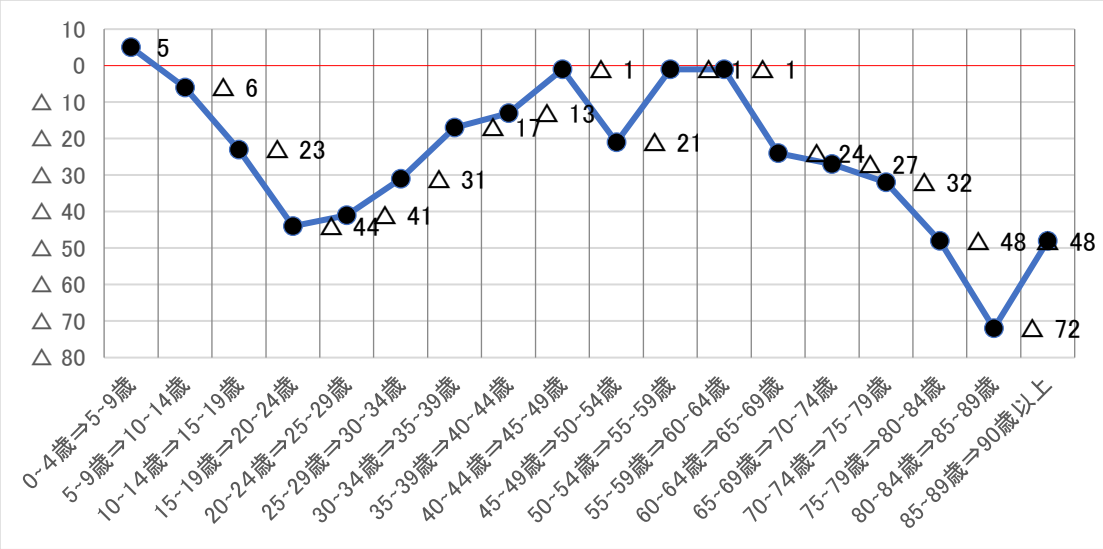
出典：筆者作成。

図 3-2 和束町における人口 5 歳階級別 5 年間（2010→2015）の人口変動



出典：筆者作成。

図 3-3 南山城村における人口 5 歳階級別 5 年間（2010→2015）の人口変動



出典：筆者作成。

また、いずれの町村も 70 歳代以上の減少が著しい。これは、1 つには、介護などが必要な状況が生じ、都会の息子、娘の住んでいる近くに転居したような場合と、2 つ目には高齢者介護施設へ入居する場合、そして 3 つ目には死亡などのケースが考えられる。

以上で見てきたように、何もせずに現在の流出傾向が続けば、冒頭に述べたような、人口予測をさらに下回る人口減少が予想され、30 年後の人口は現在の約半数に落ち込む可能性も出てきている。

このような事態に対し、各町村は人口流出食い止め策を人口ビジョン、地域創生総合戦略などで提示しているので、以下に紹介する。

（2）人口ビジョンからみた地域の将来展望施策

1） 笠置町の課題と将来展望

笠置町の人口ビジョンにおいては、2035 年に合計特殊出生率を 1.80（2015 年 0.76）、同年以降に人口の社会動態がプラスに転じると想定し、それを実現するために以下の施策を打ち出している。

① 「就業の場」や府内外からの新しい「人の流れ」の創出

② 出産や子育てに関する現実と理想のギャップを解消するための経済支援を含めた「環境整備」

③ 人口減少時代に呼応した地域社会をつくり出すための取組

④ 豊かな自然の恵みを生かした「四季の風物詩」や歴史遺産等の「豊富な観光資源」の活用

⑤ 地域資源の発見・発掘・ブラッシュアップや地域の活力を生み出すための取組

⑥ 自らのクラス地域社会の問題を自らのこととして考え、自ら行動する主体的なプレーヤー（町民、地域団体、企業、行政等）の存在が不可欠

2） 和束町の課題と将来展望

和束町の人口ビジョンにおいては、2030 年に合計特殊出生率を 1.80（2015 年 1.18）、社会動態は 2025 年に±０となるという前提で人口の想定がされている。そのために以下の施策を重要施策として打ち出している。

① 茶を軸とする働く場を創る
② 交流人口を増やし定住につなげる
③ 若い世代の出会い・結婚・出産・子育ての希望を叶える
④ 安心な暮らしを守り、交通インフラの強化により、日常生活範囲の拡大を図る

3） 南山城村の課題と将来展望

南山城村の人口ビジョンは 2030 年に合計特殊出生率 1.80（2015 年 1.05）、同年に社会動態がプラスに転じることを前提に人口を推計している。それを実現するための施策として、以下の提案がされている。

① 出生者数の増加につながる戦略を推進。そのため、結婚、出産、子育て等の支援を行う。
② 転出を抑制し転入者の増加につながる戦略を推進
③ 転出が多い 20 歳～39 歳の移住・定住促進を重点的に進めていくため、都市農村交流や定住対策等を柱に、村に訪れる機会と住むための環境整備を行う。

以上の 3 町村の将来展望には、これまでも取り組んできてはいるが、大きな成果は得られてないものも多い。出生率はいずれも 2030 年、もしくは 35 年頃に 1.80 を目指すとしているが簡単ではない。社会動態をプラスに転じさせる施策も雇用の場を積極的に確保せねばならず、これも容易ではない。

かといって、放置すれば圏域の人口はあと 30 年後には半分に減ってしまう可能性もある。このような事態を回避するため、下記のような広域的な取り組みが求められるといえよう。

① 働く場の創出・確保、そのための人材確保・育成
② 地域資源を生かした産業育成
③ 交流人口の拡大、そのための地域資源の最大活用
④ 空家等の有効活用による移住促進
⑤ 少子化対策のための保育園・幼稚園等の整備

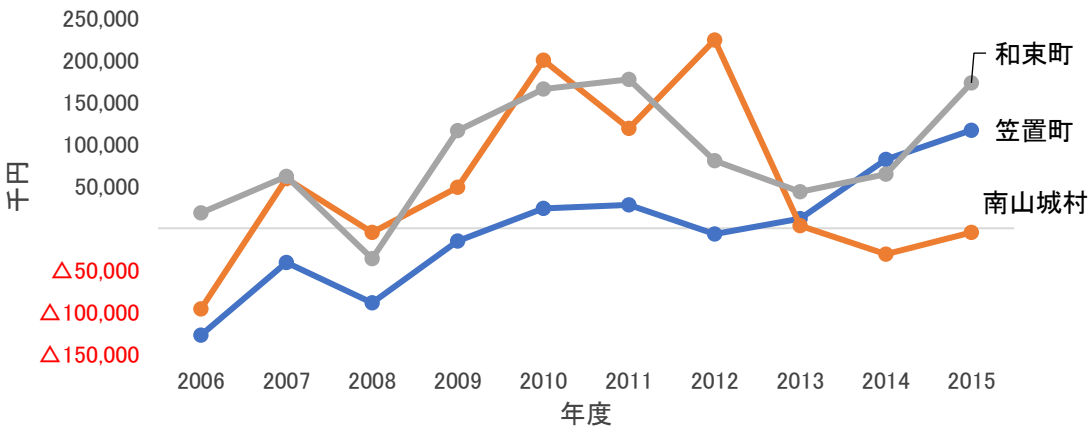
３-２ 相楽東部３町村の財政分析

京都府が相楽東部 3 町村のような小規模自治体の行政サービスの維持にこれまで以上に広域連携手法の活用支援、さらには垂直的な支援を行う必要があるかどうかは、他の府内市町村との比較において、3 町村が財政上どのような位置にあるのかを確認する必要がある。以下では、相楽東部 3 町村の財政状況と将来リスクについて検討する。

（１）財政指標

図 3-4 は、相楽東部 3 町村の実質単年度収支の推移を示したものである。同図から、3 町村の実質単年度収支は 06 年度以降、ほぼパラレルに推移しており、その形状が類似していることがわかる。3 町村はいずれも三位一体改革に伴う地方交付税の削減等の影響で 08 年度まで赤字に陥っていたが、その後は改善し、10 年度には黒字に転じている。その後、数年間は収支が悪化しているが、近年は再び改善しつつある。

図３-４　相楽東部３町村の実質単年度収支の推移



出典：相楽東部 3 町村の『決算カード』各年度版より筆者作成。

では 3 町村の財政は現在、他の府内市町村と比べてどのような状況にあるのであろうか。表 3-2 は、府内市町村の財政指標の数値を人口規模別に比較したものである。同表から、財政力指数以外の指標では 15 年度現在、総じて人口が少ないほど財政指標の数値が良好で、小規模自治体ほど財政の健全度が高いことがわかる。とりわけ、ストック水準である実質的将来負担額比率を見てみると、一般的に望ましいとされる 50～100%の範囲にあるのは、久御山町を除けば、人口 1 万人以下の自治体のみである。3 町村の実質的将来負担額比率についても平均で 74%と、他の人口規模の大きい自治体に比べると将来負担はかなり低い水準にある。

他方、財政力指数については、人口規模の大きい市や南部の市町で比較的高くなっているが、

過去 10 年の間にあらゆる規模の自治体で平均 0.02～0.09%悪化している。しかし、それ以外の指標では総じて人口規模が少ない自治体ほど財政指標の値は 06 年度よりも改善しており、特に人口 5 万人以下の自治体でストック水準が著しく改善している。相楽東部 3 町村についても、実質収支比率は 06 年度よりも平均で 3.7%増加しており、経常収支比率と実質公債費比率はそれぞれ 12.7%、19.1%、実質的将来負担額比率にいたっては 133.7%も改善しており、その限りにおいて他の人口規模の大きい自治体より財政の健全度は高い。

表3-2 財政指標でみた京都府内市町村の財政状況（京都市を除く）

市町村名	人口	実質収支比率（%）		財政力指数（%）		経常収支比率（%）		実質公債費比率（%）		実質的将来財政負担額比率（%）	
		15年度	06年度比	15年度	06年度比	15年度	06年度比	15年度	06年度比	15年度	06年度比
宇治市	184,678	0.8	-0.5	0.75	-0.05	94.8	5.0	10.6	5.6	116	-2
10万人以上		0.8	-0.5	0.75	-0.05	94.8	5.0	10.6	-5.6	116	-2
亀岡市	89,479	2.2	-0.1	0.58	0.00	96.5	6.8	11.3	-6.6	233	-2
舞鶴市	83,990	0.9	-1.1	0.71	0.01	93.5	9.1	10.1	-1.3	153	24
長岡京市	80,090	6.3	1.4	0.83	-0.08	86.8	-9.8	1.1	-9.7	160	29
福知山市	78,935	3.1	-0.9	0.54	-0.01	93.5	4.2	10.6	-5.6	190	-11
城陽市	76,869	0.2	-1.0	0.62	-0.05	97.0	-0.8	9.5	-7.7	246	11
木津川市	72,840	2.3	1.2	0.65	0.00	96.1	4.0	11.6	-4.7	192	27
八幡市	72,664	3.7	1.5	0.70	0.01	94.7	-4.0	0.0	-13.0	141	1
京田辺市	70,835	3.6	2.1	0.77	-0.01	92.4	-3.0	4.6	-13.7	113	-26
京丹後市	55,054	5.5	3.3	0.31	-0.06	87.2	-7.3	12.0	-5.9	157	-71
向日市	53,380	2.5	-0.5	0.71	0.03	94.0	0.7	2.5	-9.6	124	14
人口5万人～10万人平均		3.0	0.6	0.64	-0.02	93.2	0.0	7.3	-7.8	183	0
精華町	36,376	0.7	0.5	0.69	-0.06	92.0	0.5	14.1	-7.8	197	-162
綾部市	33,821	0.1	-0.4	0.48	-0.02	87.7	-2.2	12.1	-10.1	106	-66
南丹市	33,145	3.6	-1.4	0.34	0.01	90.8	-1.6	13.3	-3.7	143	-160
人口2万人～5万人平均		2.2	-0.4	0.50	-0.02	90.2	-1.1	13.2	-7.2	149	-129
与謝野町	21,834	3.4	0.7	0.30	-0.02	90.1	-3.8	14.0	-2.4	126	-59
宮津市	18,426	1.5	1.3	0.41	-0.07	96.0	5.4	16.1	-3.8	184	-127
久御山町	15,805	5.2	0.9	1.06	-0.23	89.9	0.1	1.1	-6.0	21	3
大山崎町	15,181	1.7	0.5	0.83	-0.11	96.0	-2.1	7.1	-5.5	137	-29
京丹波町	14,453	4.3	2.8	0.29	-0.03	83.9	-8.0	14.0	-6.8	143	-137
人口1万人～3万人平均		3.2	1.2	0.58	-0.09	91.2	-1.7	10.5	-4.9	122	-70
宇治田原町	9,319	6.2	2.8	0.64	-0.08	90.4	-4.0	6.0	-6.6	67	-6
井手町	7,910	14.7	5.9	0.35	-0.10	80.7	-20.3	-1.2	-14.0	-155	-138
和束町	3,956	5.3	2.3	0.20	-0.06	87.4	-9.9	2.4	-8.7	89	-136
人口3千人～1万人平均		8.7	3.7	0.40	-0.08	86.2	-11.4	5.9	-9.8	0	-93
南山城村	2,652	4.0	3.1	0.24	-0.11	91.7	-12.8	9.6	-14.6	80	-190
伊根町	2,110	8.0	3.2	0.11	-0.02	83.8	-15.3	7.6	-9.1	88	-130
笠置町	1,368	8.7	5.7	0.24	-0.03	88.6	-34.6	8.5	-14.8	53	-75
人口3千人未満平均		6.9	4.0	0.20	-0.05	88.0	-20.9	8.6	-12.8	74	-132
相楽東部3町村の平均		6.0	3.7	0.2	-0.1	89.2	-19.1	6.8	-12.7	74.0	-133.7

出典：京都府内各市町村の『決算カード』各年度版より筆者作成。

（2）歳出

上記のように、財政指標をみる限りでは、3 町村をはじめとする人口規模の小さい自治体ほど財政の健全度は高いが、その一方で住民一人あたりの歳出額は大きい。表 3-3 は、府内市町村の性質別経費を人口規模別に比較したものである。人口 3 千人未満の町村の住民一人あたり歳出額の平均は 1183 万円で、10 万人以上の宇治市（326 万円）の約 4 倍もあり、人口規模の近い 3 千人～

1 万人の自治体の平均（802 万円）と比べても約 1.5 倍である。3 町村の歳出額についても、平均で 972 万円とかなり高くなっている。

表3-3　京都府内市町村の住民一人あたり性質別歳出の比較（京都市を除く）

市町村名	人口	人件費	扶助費	公債費	物件費	補助費等	繰出金	積立金	普通建設事業費	歳出合計
宇治市	184,678	64	96	30	32	31	30	2	20	326
10万人以上		64	96	30	32	31	30	2	20	326
亀岡市	89,479	63	85	47	41	51	38	2	51	388
舞鶴市	83,990	80	94	41	53	27	54	1	53	415
長岡京市	80,090	60	82	26	39	44	40	20	48	362
福知山市	78,935	86	105	73	67	52	47	15	73	545
城陽市	76,869	61	86	38	46	36	30	7	38	346
木津川市	72,840	58	71	39	53	52	38	14	83	412
八幡市	72,664	77	105	26	37	32	34	15	41	372
京田辺市	70,835	74	82	36	47	14	39	3	40	339
京丹後市	55,054	99	91	86	88	58	76	37	80	624
向日市	53,380	63	89	20	40	40	46	2	21	323
人口5万人～10万人平均		72	89	43	51	41	44	12	53	413
精華町	36,376	66	60	40	58	21	45	12	96	399
綾部市	33,821	94	91	46	76	35	75	9	52	495
南丹市	33,145	103	78	103	88	85	91	24	131	717
人口2万人～5万人平均		88	76	63	74	47	70	15	93	537
与謝野町	21,834	83	67	80	85	64	92	19	78	571
宮津市	18,426	112	99	93	79	65	83	13	67	611
久御山町	15,805	114	59	30	86	45	51	13	16	423
大山崎町	15,181	80	60	32	60	50	39	6	25	356
京丹波町	14,453	123	59	99	95	104	135	32	125	793
人口1万人～3万人平均		102	69	67	81	66	80	17	62	551
宇治田原町	9,319	106	58	41	63	62	60	22	62	519
井手町	7,910	99	52	32	66	58	73	93	41	944
和束町	3,956	142	50	125	77	217	98	56	169	944
人口3千人～1万人平均		116	53	66	69	112	77	57	91	802
南山城村	2,652	156	47	130	124	205	125	24	143	976
伊根町	2,110	226	60	150	183	176	101	169	504	1575
笠置町	1,368	252	55	73	97	257	96	74	90	997
人口3千人未満平均		211	54	118	135	213	107	89	246	1183
相楽東部3町村の平均		183	51	109	99	226	106	51	134	972

出典：京都府内各市町村の『決算カード』各年度版より作成。

行政サービスの水準を維持するには最低限必要な職員と施設を確保する必要があるため、人口規模が小さい自治体ほど一人あたりの行政コストが割高になる。人件費はその典型であり、人口 10 万人以上の宇治市が 64 万円であるのに対して、3 千人未満の自治体の住民一人あたり人件費の平均は 211 万円、3 町村の平均で見ても 183 万円とかなり高い。

人件費以上に人口規模の減少に伴う逓増幅が大きいのは普通建設事業費である。同事業費については、人口 3 千人未満の自治体の平均（246 万円）が 10 万人以上の宇治市（20 万円）の約 12 倍にも及び、相相楽東部 3 町村を含む人口規模の近い 3 千人～1 万人の自治体の平均（91 万円）と比べても約 2.7 倍にもなる。補助費等や物件費、公債費なども同じような傾向にあり、人口規模の小さい自治体では規模の不経済性が強く働いているといえよう。

他方、同じく表 3-3 からは、人口 2 万人以上の自治体では人件費に次ぐもしくは上回る経費が扶助費であるのに対し、人口 3 千人～1 万人以下の自治体ではそれが補助費等となっていることが見てとれる。

ではなぜ小規模自治体では、補助費等が最大の経費項目となっているのであろうか。表 3-4 は、相楽東部 3 町村の補助費等の内訳を示したものでものである。同表から、3 町村の補助費等が共通して人件費を上回る最大の経費となっているのは、その 6～7 割が一部事務組合等への負担金として支払われているからであるとわかる。中でも、衛生費や消防費に加えて、教育費のウェイトが高まっており、ごみ処理施設の維持管理や教育行政を事務移管している相楽東部広域連合や消防組織となる相楽中部消防組合への負担が多くなっている。

表3-4 相楽東部3町村の補助費等の内訳 （単位：千円）

町村名	和束町		南山城村		笠置町	
年度	06年度	15年度	06年度	15年度	06年度	15年度
補助費等合計	488,231	857,991	355,830	542,956	237,815	350,935
うち一部事務組合	371,841（76.2）	556,593（64.9）	270,491（76.0）	386,079（71.1）	176,512（74.2）	206,380（58.8）
総務費	14,774	20,608	1,488	22,538	1,031	18,793
民生費	－	60,500	60	2,507	54	11,859
衛生費	206,715	148,633	110,519	92,203	101,984	66,011
消防費	150,288	139,604	115,887	111,132	63,875	52,309
教育費	－	185,638	42,491	156,096	－	57,371
その他	64	1610	46	1603	3175	37

注）一部事務組合の欄の（ ）内の数値は構成比。
出典：和束町、南山城村、笠置町『地方財政状況調査表』より筆者作成。

その結果、15 年度の 3 町村の歳出構造は、表 3-5 で示されているように、06 年度とは明らかに異なる変化がみられる。同表より、3 町村ではその構成比がこの 10 年間に共通して人件費、物件費、公債費が減少している一方で、補助費等、扶助費、維持補修費、積立金が増加していることがわかる。中でも、補助費等については決算額でも 1.5～1.8 倍に増加しており、歳出額全体の増加に大きく寄与している。和束町のみに着目すれば、15 年度に投資的経費が 06 年度より大幅に増加しているのが目につくが、それは町営住宅の建て替えや橋梁の長寿命化対策など、公共施設等の更新整備が行われたためである。しかしそれでも、同町の補助費等は決算額でも構成比でも投資的経費を上回っている。広域連携の積極活用は、3 町村の人件費や物件費の削減に寄与する一方で、補助費等の増加をもたらし、歳出総額を押し上げているといえよう。

表3-5 相楽東部3町村の歳出構造の変化

（単位：千円、%）

町村名	和束町				南山城村				笠置町			
年度	06年度		15年度		06年度		15年度		06年度		15年度	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
人件費	690,079	27.0	563,319	15.1	415,257	20.3	414,875	16.0	386,816	26.2	344,458	25.2
扶助費	120,733	4.7	195,987	5.2	76,640	3.7	125,691	4.9	47,472	3.2	75,367	5.5
公債費	428,116	16.7	494,899	13.2	452,533	22.1	346,029	13.4	313,732	21.3	99,600	7.3
物件費	271,060	10.6	303,228	8.1	265,582	13.0	328,837	12.7	164,076	11.1	132,245	9.7
維持補修費	2,300	0.1	17,906	0.5	3,752	0.2	10,373	0.4	141	0.0	2,735	0.2
補助費等	488,231	19.1	857,991	23.0	355,830	17.4	542,956	21.0	237,815	16.1	350,935	25.7
繰出金	370,797	14.5	387,065	10.4	220,281	10.7	332,794	12.9	135,233	9.2	131,949	9.7
積立金	15,214	0.6	223,336	6.0	6,688	0.3	63,567	2.5	4,799	0.3	101,059	7.4
投資、出資金及び貸付金	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0	5,000	0.2	0	0.0	0	0.0
投資的経費	169,572	6.6	691,364	18.5	253,555	12.4	418,795	16.2	186,105	12.6	126,016	9.2
歳出合計	2,556,102	100.0	3,735,095	100.0	2,050,118	100.0	2,588,917	100.0	1,476,189	100.0	1,364,364	100.0

（出所）和束町、南山城村、笠置町『地方財政状況調査表』より筆者作成。

こうした補助費等に加えて、3 町村では繰出金も歳出の 10%前後を構成する大きな経費となっている。表 3-6 は、3 町村の繰出金の内訳を示したものでものである。同表から、06 年度と比較すると、15 年度の介護保険事業会計への繰出金は 3 町村ともに増加傾向にあり、とりわけ南山城村と笠置町では赤字補填のための繰出が増加していることがわかる。また、和束町では国民健康保険事業会計や下水道事業への繰出金も増加しており、前者についてはその約 3 割、後者についてはその 5 割以上が赤字補填財源となっている。今後も高齢化の進展で増加が見込まれる介護保険事業会計や国民健康保険事業会計、人口減少に伴う経営難や老朽化等に伴う改修が見込まれる上下水道事業への基準外繰出金が増加することは、3 町村の一般会計を圧迫する可能性がある。

表3-6 相楽東部3町村の繰出金の内訳

（単位：千円、%）

町村名	和束町				南山城村				笠置町			
年度	06年度		15年度		06年度		15年度		06年度		15年度	
	決算額	赤字補填財源	決算額	赤字補填財源	決算額	赤字補填財源	決算額	赤字補填財源	決算額	赤字補填財源	決算額	赤字補填財源
繰出金合計	370,797	91,031	387,065	86,863	220,281	0	332,794	8,594	135,233	12,762	131,949	20,323
繰出金の内訳												
簡易水道事業会計	46,600	888	52,900	0	83,162	0	172,514	0	38,077	4,473	17,008	9,555
下水道事業会計	100,800	66,143	119,650	65,163	－	－	－	－	－	－	－	－
国民健康保険事業会計	72,764	24,000	88,497	21,700	32,561	0	40,749	0	23,234	0	19,257	0
老人保健／後期高齢者医療事業会計	57,897	0	22,537	0	58,328	－	53,245	0	36,292	0	44,855	0
介護保険事業会計	82,765	0	92,160	0	46,227	0	66,286	8,594	34,626	8,289	50,828	10,768

出典：和束町、南山城村、笠置町『地方財政状況調査表』より筆者作成。

（3）歳入

前掲の表 3-4 で確認したように、補助費等をはじめとする行政コストの水準が高いにもかかわらず、小規模自治体の財政が健全であるのはなぜであろうか。表 3-7 は、府内市町村の歳入構成を比較したものである。同表から、小規模自治体の割高な行政コストが財政危機に陥ることなくカバーされるのは、手厚い地方交付税に依るところが大きいことがわかる。歳入に占める地方税の割合は、人口 10 万人以上の宇治市や人口 5 万人～10 万人の自治体の平均がそれぞれ 38.4%、32.7%であるのに対して、人口 3 千人未満の自治体の平均はわずか 9%に過ぎない。相楽東部 3 町村についても、平均で 10.7%でしかない。

他方、人口規模の小さい自治体ほど歳入に占める地方交付税の割合は大きく、人口 3 千人未満の

自治体の平均は 49.2%にも及び、人口 3 千人～1 万人のそれも 34.1%と高い。中でも、3 町村のそれは平均で 49%と極めて高く、06 年度よりも 3.3%増加している。

表3-7 京都府内市町村の歳入構造（京都市を除く） （単位：%）

市町村名	人口	地方税		地方交付税		国・府支出金		地方債	
		15年度	06年度比	15年度	06年度比	15年度	06年度比	15年度	06年度比
宇治市	184,678	38.4	−11.4	11.1	4.1	25.8	8.0	7.0	1.3
10万人以上		38.4	−11.4	11.1	11.1	25.8	25.8	7.0	1.3
亀岡市	89,479	28.1	−7.7	20.3	−1.4	24.1	9.2	11.8	4.4
舞鶴市	83,990	35.6	−7.3	15.9	3.1	7.1	−12.5	9.3	2.0
長岡京市	80,090	43.9	−10.9	8.1	3.4	20.5	6.1	11.9	6.2
福知山市	78,935	26.4	−5.3	25.3	1.9	21.2	4.4	10.5	2.1
城陽市	76,869	32.5	−9.1	17.1	3.7	21.5	7.5	11.6	2.7
木津川市	72,840	30.2	−9.9	19.2	−3.0	34.3	23.6	12.2	−1.1
八幡市	72,664	33.9	−11.8	14.3	−1.6	26.4	9.4	10.3	6.5
京田辺市	70,835	41.9	−6.7	11.2	2.0	21.4	5.1	8.3	−0.2
京丹後市	55,054	14.2	−5.0	41.5	1.2	17.9	5.3	9.1	−2.0
向日市	53,380	40.5	−8.2	14.9	−2.3	23.5	7.6	7.0	2.8
人口5万人～10万人平均		32.7	−8.2	18.8	0.7	21.8	6.6	13.0	2.3
精華町	36,376	36.8	−10.0	13.3	0.2	18.2	8.4	16.3	10.7
綾部市	33,821	25.5	−8.6	28.2	2.2	22.5	7.6	6.9	1.9
南丹市	33,145	17.1	−1.7	40.0	2.9	14.5	1.3	14.2	1.9
人口2万人～5万人平均		26.5	−6.8	27.2	1.8	18.4	5.8	12.5	4.8
与謝野町	21,834	14.4	−4.0	43.9	0.8	15.9	4.1	13.8	2.6
宮津市	18,426	22.6	−5.5	34.1	4.2	19.9	1.9	8.5	1.3
久御山町	15,805	65.4	1.7	0.1	−0.2	13.0	2.6	1.4	−5.7
大山崎町	15,181	45.7	−5.7	10.9	9.1	16.4	10.3	11.3	5.4
京丹波町	14,453	15.4	−3.5	44.4	−4.7	14.2	4.8	12.9	3.2
人口1万人～3万人平均		32.7	−3.4	26.7	1.8	15.9	4.7	9.6	1.4
宇治田原町	9,319	33.7	−14.7	20.2	3.6	17.2	6.9	10.9	5.3
井手町	7,910	19.8	−1.3	38.0	6.9	14.4	3.3	5.0	−4.0
和束町	3,956	9.8	−7.1	44.0	−10.9	18.9	8.7	12.9	5.8
人口3千人～1万人平均		21.1	−7.7	34.1	−0.1	16.8	6.3	9.6	2.4
南山城村	2,652	11.5	−2.9	49.1	11.9	15.3	1.4	6.5	−12.3
伊根町	2,110	4.7	−3.6	44.7	−15.5	12.7	1.8	24.5	15.9
笠置町	1,368	10.7	−2.8	53.9	9.0	12.2	4.2	7.5	3.2
人口3千人未満平均		9.0	−3.1	49.2	1.8	13.4	2.5	12.8	2.3
相楽東部3町村の平均		10.7	−4.3	49.0	3.3	15.5	4.8	9.0	−1.1

出典：京都府内各市町村の『決算カード』各年度版より作成。

ではなぜ 3 町村で地方交付税の依存度が高まっているのであろうか。その理由は、地方税収が減少していることもさることながら、07 年度の交付税改革の翌年度以降、その時々の国の政策を反映して設定された「臨時算定費」の影響が大きい。具体的には、08 年度の「地方再生対策費」に始まり、その翌年度に設けられた「地域雇用創出推進費」がその後次々と名称を変えて、12 年度には「地域経済・雇用対策費」として継続されている。13 年度には「地域の元気づくり推進費」が新設されたが、その翌年度には早くも「地域の元気創造事業費」に名称が変わり、14 年度以降はさらに「人口減少等特別対策事業費」が設けられている。こうした臨時算定費が「個別算定経費（公債費除き）」の中に新たに設けられたことは、後述するように、交付税改革で導入された人

口と面積を基本とした簡素な算定方式[3]の導入によって過疎化や少子高齢化が進む自治体や離島がさらに不利になるという懸念を一定解消している。

表 3-8 は、相楽東部 3 町村の交付税算定経費の変化を示したものである。同表から、3 町村の基準財政需要額（厳密には臨時財政対策債への振替前需要額）は 15 年度現在、いずれも臨時算定費がまだ設けられていなかった 07 年度よりも 1.2 倍程度増加していることがわかる。他方、前述の交付税改革によって、3 町村の個別算定経費（公債費除き）と包括算定経費はいずれも減少している。つまり、臨時算定費の設定によって、3 町村のような過疎高齢化地域や農山村地域に段階補正が強く働くようになったと言えるが、ナショナル・ミニマムを保障するという意味でも重要な恒久的な経費（個別算定経費（公債費除く））部分は削減されている。臨時算定費はあくまで個別算定経費の加算分であり、国の政策次第で 3 町村の財政状況が左右されてしまう。また、今日の国の厳しい財政状況や社会保障関連経費の増大に歯止めをかけられていない状況を考えると、そうした「当面の」措置がいつまでどのくらい確保されるのかは不透明である。3 町村をはじめとする小規模自治体が地方交付税に過度に依存することは、近い将来小さくない財政リスクとなろう。

表3-8 相楽東部3町村の地方交付税算定経費の変化 （単位：千円）

町村名	和束町		南山城村		笠置町	
年度	07年度	15年度	07年度	15年度	07年度	15年度
個別算定経費（公債費除き）	1331126	1248545	929631	902703	515931	407,819
臨時算定費	―	256009	―	223414	―	206,431
地方再生対策	―	―	―	―	―	―
地域経済・雇用対策費	―	80057	―	74118	―	34173
地域の元気づくり推進費	―	49044	―	31982	―	38825
人口減少等特別対策事業費	―	126908	―	117314	―	133433
個別算定経費（公債費）	1443901	1672191	1074640	1372577	606845	710257
包括算定経費	376037	333762	320685	274914	204753	171108
a.振替前需要額	1,819,944	2005953	1,395,325	1647491	811598	881365
b.振替前需要額（臨時算定費を除く）	1,819,944	1749944	1,395,325	1424077	811598	674934
臨時算定費の財政効果（a-b）	0	256,009	0	223,414	0	206,431

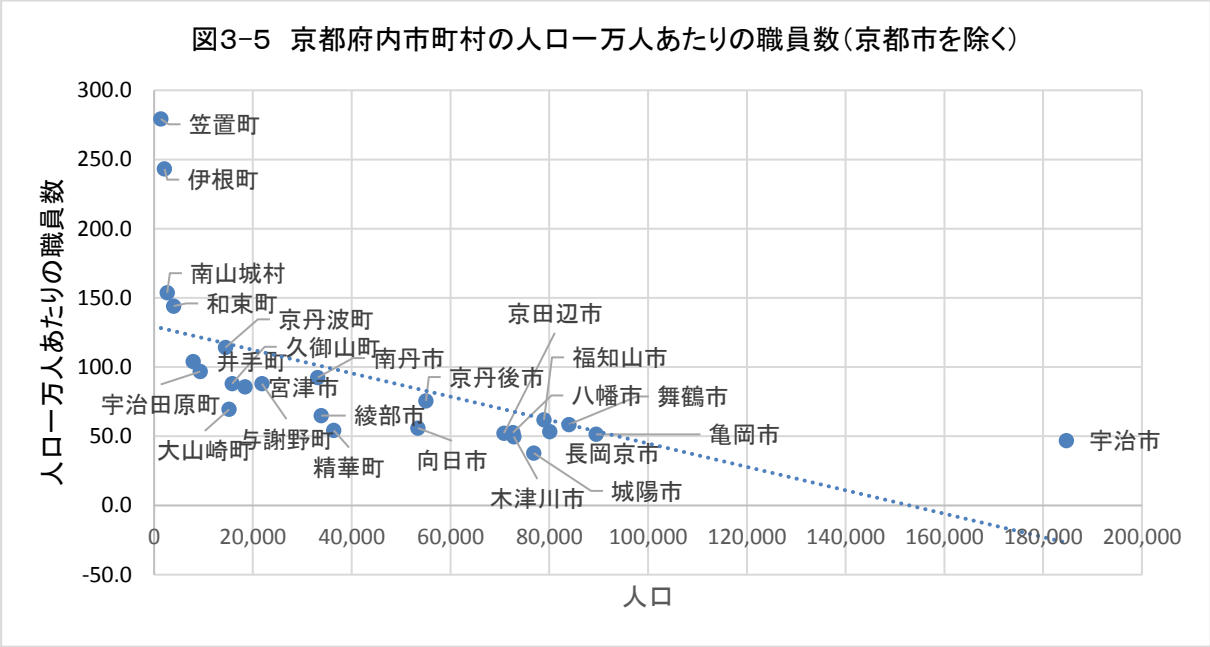
出典：和束町、南山城村、笠置町の『市町村分地方交付税算定台帳』各年度版より作成。

（4）職員・事務体制

相楽東部 3 町村のような小規模自治体では、前述のように行政コストが割高であったとしても、サービス水準が高いというわけではなく、むしろサービス水準の維持が課題になっている。多くの自治体が人件費の削減で職員の数を減らす傾向にあるが、小規模自治体ではどのような状況にあるのであろうか。図 3-5 は、府内市町村の人口一万人あたりの職員数を比較したものである。同図から、人口規模の小さい自治体ほど人口一万人あたりの職員数が大きくなっていることがわ

[3] 具体的には、それまで主に「経常経費」「投資的経費」「公債費」であった項目が「個別算定経費（公債費除き）」「個別算定経費（公債費）」「包括算定経費」という区分に変更され、包括算定経費については測定単位を人口と面積にした簡素な算定方式が導入された。

かる。笠置町の人口一万人あたりの職員数は府内で最も多い 279 人、南山城村と和束町についても、それぞれ 204 人、181 人と上位にある。つまりその限りでは、3 町村が他の府内市町村に比べて職員数が少ないというわけではなく、むしろ多いとさえ言える。しかし、この数値のみによって 3 町村の職員数が適正規模であるかどうかまでは判断できない。



出典：総務省『類似団体別職員数の状況』（平成 28 年 4 月 1 日時点）より筆者作成。

小規模自治体は、全国に先行する高齢化や集落維持への対応など多様な地域課題に直面している一方で、その事務処理体制は十分といえる状況にはないように思われる。表 3-9 は、府内市町村の一般行政職員の構成比を人口規模別に比較したものである。同表から、人口規模の小さい自治体では職員の管理部門に占める割合が大きく、事業部門への配分が相対的に低くなっていることがわかる。典型的には、人口 10 万人以上の宇治市では 15 年度現在、総務部門の構成比が 20.8%であるのに対して、人口 3 千人以下の自治体では平均で 27.2%である一方で、土木部門の構成比についてはそれぞれ 20.5%、7.8%となっている。また、相楽東部 3 町村では、総務部門の構成比が平均で 28.6%であるのに対して、土木部門の構成比はそれぞれ 9.1%となっている。

他方、07 年度との差を見てみると、国の法令等によって職員の配置基準が定められ、配置を決める余地が少ないはずの福祉系部門（民生、衛生）の構成比が減少している自治体が多いことが目に付く。3 町村では、福祉系部門に配置される職員が平均で 5.3%減少しており、住民サービスへの影響が懸念される。

表3-9　京都府内市町村の部門別一般行政職員の構成比（京都市を除く）　（単位：%）

部門	人口	議会		総務		税務		民生		衛生		農林		商工		土木	
市町村名		15年度	07年度比	15年度	07年度比	15年度	07年度比	15年度	07年度比	15年度	07年度比	15年度	07年度比	15年度	07年度比	15年度	07年度比
宇治市	184,678	1.1	−0.2	20.8	−0.2	8.1	8.4	32.1	0.6	14.2	−1.6	1.8	−0.3	1.1	0.1	20.5	1.9
10万人以上		1.1	−0.2	20.8	−0.2	8.1	8.4	32.1	0.6	14.2	−1.6	1.8	−0.3	1.1	0.1	20.5	
亀岡市	89,479	1.5	0.0	27.8	4.7	7.0	7.8	32.6	−0.6	7.6	−2.5	6.1	−1.3	2.8	0.9	14.6	−0.4
舞鶴市	83,990	1.4	0.0	29.0	4.1	6.8	9.0	25.4	−0.7	11.3	1.7	6.4	−1.1	5.2	1.0	14.3	−2.8
長岡京市	80,090	1.9	0.0	29.2	4.4	6.3	6.6	36.9	1.6	14.3	−2.6	2.1	0.1	2.1	0.3	7.2	−3.5
福知山市	78,935	1.4	0.0	30.4	3.1	5.8	5.4	26.0	−0.8	10.1	0.6	7.7	−1.0	2.8	0.1	15.1	−2.7
城陽市	76,869	2.0	0.3	29.2	1.9	10.3	9.6	20.6	−5.3	10.6	−2.3	2.7	1.0	2.3	0.6	21.9	3.3
木津川市	72,840	1.1	−0.3	22.2	−5.8	8.2	7.6	45.5	4.2	4.1	−3.0	3.0	0.6	1.6	0.8	14.2	2.8
八幡市	72,664	1.5	0.0	22.2	1.3	7.2	7.8	38.9	−1.0	17.3	−0.8	2.1	0.3	1.8	0.8	8.8	0.2
京田辺市	70,835	1.4	−0.3	23.1	−0.6	7.7	7.0	31.4	5.1	18.9	−2.6	3.1	−1.5	1.1	0.6	12.9	−1.3
京丹後市	55,054	1.4	0.5	29.8	6.6	5.0	5.5	29.8	−9.1	9.9	−0.4	8.5	−1.3	7.1	1.9	8.3	2.0
向日市	53,380	1.9	0.0	26.3	2.1	7.0	6.7	42.5	−1.4	9.8	−2.6	1.3	0.3	1.0	0.0	10.2	1.2
人口5万人～10万人平均		1.6	0.0	26.9	2.2	7.1	7.3	33.0	−0.8	11.4	−1.5	4.3	−0.4	2.8	0.7	12.8	−0.1
精華町	36,376	1.4	−0.1	29.2	3.9	9.1	9.3	32.1	−2.0	10.5	1.2	3.3	−0.8	1.4	−0.1	12.9	−0.2
綾部市	33,821	1.7	−0.5	32.0	−0.4	7.8	8.1	18.2	0.2	12.6	−1.0	9.1	−1.3	5.6	1.6	13.0	1.7
南丹市	33,145	1.3	0.2	30.4	−0.3	6.3	6.7	35.3	7.0	6.3	−1.3	7.3	−0.6	2.3	−2.4	10.9	−2.0
人口2万人～5万人平均		1.5	−0.1	30.5	1.1	7.7	8.0	28.5	1.7	9.8	−0.4	6.6	−0.9	3.1	−0.3	12.3	−0.2
与謝野町	21,834	1.5	0.2	25.1	0.3	5.0	4.9	38.7	3.3	9.5	−3.3	5.5	0.2	6.5	−0.1	7.5	−0.4
宮津市	18,426	2.4	−0.3	28.5	1.7	6.7	7.7	19.4	−3.0	13.3	0.8	8.5	−0.3	7.3	1.3	13.9	0.8
久御山町	15,805	2.0	0.1	25.5	1.8	9.4	9.0	36.2	4.8	13.4	−0.7	2.7	−2.4	2.0	0.1	8.7	−4.1
大山崎町	15,181	1.9	−0.6	26.9	1.9	6.5	7.3	38.9	−3.9	13.9	1.0	0.9	0.1	1.9	1.0	9.3	1.2
京丹波町	14,453	1.7	0.1	32.6	2.5	7.0	8.7	29.1	0.7	10.5	0.1	8.7	−2.8	2.9	1.8	7.6	−0.6
人口1万人～3万人平均		1.9	−0.1	27.7	1.6	6.9	7.5	32.5	0.4	12.1	−0.4	5.3	−1.0	4.1	0.8	9.4	−0.6
宇治田原町	9,319	2.2	−0.1	28.0	1.0	6.5	7.9	28.0	−1.3	11.8	−0.5	6.5	−3.7	1.1	−1.2	16.1	7.1
井手町	7,910	1.3	−1.1	26.3	2.7	8.8	7.1	40.0	−4.7	10.0	1.8	3.8	−1.0	1.3	0.1	8.8	0.5
和束町	3,956	3.2	−0.2	32.3	4.7	6.5	8.6	30.6	−5.6	3.2	−1.9	11.3	0.9	3.2	3.2	9.7	1.1
人口3千人～1万人平均		2.2	−0.5	28.9	2.8	7.3	7.9	32.9	−3.9	8.3	−0.2	7.2	−1.3	1.9	0.7	11.5	2.9
南山城村	2,652	2.2	−3.0	23.9	−6.9	13.0	10.3	21.7	−6.5	8.7	1.0	8.7	1.0	10.9	10.9	10.9	0.6
伊根町	2,110	1.9	0.0	28.3	−1.9	7.5	5.7	39.6	5.7	3.8	−1.9	9.4	−1.9	5.7	0.0	5.7	−1.9
笠置町	1,368	4.5	−1.0	29.5	4.5	9.1	11.1	31.8	−1.5	6.8	−1.5	4.5	1.8	6.8	4.0	6.8	−4.3
人口3千人未満平均		2.9	−1.3	27.2	−1.4	9.9	9.0	31.0	−0.8	6.4	−0.8	7.5	0.3	7.8	5.0	7.8	−1.9
相楽東部3町村の平均		3.3	−1.4	28.6	0.8	9.5	10.0	28.0	−4.5	6.2	−0.8	8.2	1.2	7.0	6.0	9.1	−0.9

出典：総務省『地方公共団体定員管理調査結果』（平成29年4月1日）

以上の点に加えて、小規模自治体ほど専門的な組織体制や専門職員の配置が難しい状況も見られる。表 3-10 は、府内市町村の専門職員の配置状況を示したものである。同表から、一部の例外を除けば、人口規模の小さい自治体ほどあらゆる分野で専門職員が配置されていない、あるいは仮に配置されていても極めて少ない人数しか配置されていないことがわかる。とりわけ、建築技師については、人口 3 万人以下の自治体には 1 人もいないという状況にあり、土木技師についても平均で 1～2 名しかいない。今日、インフラ老朽化への対応が求められる中で、このような建設関連技術職の後継者不足は特に深刻である。3 町村をはじめとする府内小規模自治体では、組織の専門分化が難しい上に兼務職員が多いことから、専門能力の定着や向上に結びつきにくい。小規模自治体では、サービスの質という意味においても課題が少なくないといえよう。

表3-10　京都府内市町村の専門職員の配置状況（京都市を除く）　（単位：人）

市町村名	人口	保健師・助産師	栄養士	農林水産技師	建築技師	土木技師	保育所・保育士	生保ケースワーカー
宇治市	184,678	38	4	3	27	83	111	27
10万人以上		38	4	3	27	83	111	27
亀岡市	89,479	21	1	10	9	37	66	11
舞鶴市	83,990	16	3	10	9	30	42	11
長岡京市	80,090	17	2	0	5	30	69	8
福知山市	78,935	26	3	13	10	31	51	9
城陽市	76,869	17	2	5	9	32	23	9
木津川市	72,840	13	2	2	8	18	70	6
八幡市	72,664	18	0	2	8	21	58	13
京田辺市	70,835	15	0	2	4	28	62	7
京丹後市	55,054	21	4	7	6	20	60	6
向日市	53,380	15	1	0	8	19	65	5
人口5万人～10万人平均		18	2	5	8	27	57	9
精華町	36,376	13	2	0	3	14	33	0
綾部市	33,821	10	2	4	7	12	7	3
南丹市	33,145	20	4	6	1	22	55	0
人口2万人～5万人平均		14	3	3	4	16	32	1
与謝野町	21,834	10	1	5	2	11	48	0
宮津市	18,426	4	0	4	3	12	9	2
久御山町	15,805	9	1	0	0	7	29	0
大山崎町	15,181	6	1	0	2	7	27	0
京丹波町	14,453	13	1	2	0	7	27	0
人口1万人～3万人平均		8	1	2	1	9	28	0
宇治田原町	9,319	2	1	1	0	2	13	0
井手町	7,910	3	3	0	0	0	13	0
和束町	3,956	1	0	0	0	1	11	0
人口3千人～1万人平均		2	1	0	0	1	12	0
南山城村	2,652	1	0	0	0	4	7	0
伊根町	2,110	0	0	1	0	2	7	0
笠置町	1,368	2	0	0	0	1	4	0
人口3千人未満平均		1	0	0	0	2	6	0

出典：総務省『地方公共団体定員管理調査結果』（平成29年4月1日）

総括と今後の課題

本報告書では、広域連携手法のメリット・デメリットを確認したうえで、相楽東部 3 町村ではどのような広域連携や京都府による支援が行われているのか、またその人口動態や財政状況等の分析を通じて、3 町村がいかなる将来リスクを抱えているのかを検討してきた。結論として重要なことは、3 町村では現状、必要な行政サービスの維持が財政上、困難に陥っているわけではないが、今後も持続的に提供していくには常に以下のような小さくない将来リスクがつきまとうということである。

第 1 は、3 町村で共通して掲げられている出生率の達成はいずれも容易ではない上に、現在も人口が流出傾向にあるという点である。とりわけ、高校や大学への進学、あるいは雇用の場を求める若者の流出に歯止めがかけられていない現状の放置は、圏域の人口が予測をさらに下回るペースで減少し、30 年後には約半数に落ち込む可能性がある。

第 2 は、府内では 3 町村のような小規模自治体ほど財政の健全度は高い傾向にあるが、住民一人当たりの歳出額は大きく、とりわけ一部事務組合への負担金として支払われる補助費等が増加し続けているという点である。広域連携は中長期的には 3 町村の人件費や物件費の削減に寄与するが、その過度な活用は補助費等のさらなる増加をもたらし、歳出全体の増加にもつながりうる。このことは、3 町村のような小規模町村の財政リスクであるとともに、水平的補完の限界を示しているように思われる。

第 3 は、第 1 の点で指摘した将来の人口減少と地方交付税の関係についてである。交付税の基準財政需要額を構成する項目の多くは、国勢調査人口を基本に算定されるため、人口減少が続けば 5 年おきに交付税の減少をもたらすことになる。また、近年の交付税制度は 3 章で述べた臨時算定費の設定以外にも、トップランナー方式の導入など、「競争的資金」的な色彩が強くなっている（小泉 2017）。例えば、交付税の配分要素として税の徴収率が加えられているが、15 年度決算で府内全市町村の平均が 96.1%であるのに対して、3 町村の平均は 93.6%とやや低い。同様に、交付税の配分要素となっている事務の電子化や民間委託による行革等についても、3 町村で特に進んでいるとは言えない。このような交付税制度を利用した国の政策誘導それ自体の問題も大きいが、3 町村のような小規模町村にとって、将来の交付税が減少することは財政運営上、死活問題となる。

第 4 は、3 町村のような小規模町村では専門的な組織体制や専門職員の配置が難しく、職員の事業部門への配分が相対的に低くならざるを得ないという点である。3 町村では、とりわけ建築技師や土木技師などの技術系職員がいない、もしくは少数しかいないという状況にあり、インフラ老朽化への対応が求められる中で、後継者不足はもとより専門能力を身につける人材育成という面でも問題が大きい。また、3 町村では福祉系部門の職員も相対的に減少しており、高齢化や集落維持などの課題への対応も危ぶまれることから、将来の住民サービスへの影響が懸念される。

以上のような 3 町村が抱える将来リスクを回避し、府内市町村間の行政水準の格差を是正、あ

るいは「京都ミニマム」ともいうべき地域の持続可能性基準を満たすという意味で、京都府が果たすべき役割は小さくない。あくまで補完性の原理に基づいて、小規模町村の自治を尊重することが前提となるが、当該町村の事務を府が引き受ける垂直補完の可能性も含めて、少し先の未来を見据えた具体的な支援のあり方について、今後さらに検討する意義は小さくないように思われる。

しかし、その場合に課題となるのは、当該町村の状況を継続的かつより詳細に検討することはもとより、京都府自身がそうした支援を行えるだけの体力を持ち合わせているのかどうかの検証である。なぜなら、府も市町村と同様に、行革によって職員の定数を常に削減の方向で見直してきたうえに、財務状況が必ずしも良好とはいえないからである[4]。2 章でも確認したように、府はすでに 3 町村にヒト、カネ、技術の形で実質的に垂直補完ともいうべき支援を行っており、現実にはまずはその範囲で効率性を高め、専門性を確保する方法を検討する必要があろう。

他方、視点を変えれば、地域を下支えし、公共サービスの担い手たる住民自治組織や NPO との協働の可能性を検討することも今後の重要な研究課題である。2 章でも確認したように、3 町村では区長が 1 年や数年で交代を繰り返す自治会もあり、旧来からある地縁組織に過度な期待はできないが、そうした自治組織とは異なる別の新しい住民組織と協働する動きも育ちつつある。今はまだ小さな芽であっても、そうした動きを地域力再生力プロジェクト等で支え、内外のコミュニティとつないでいくような支援の強化も、広域的なネットワークをもつ府の役割として今後さらに重要になるように思われる。

もし仮に垂直的な補完を都道府県から市町村への「トップダウン型の補完」と捉える一方で、住民自治による草の根の地域維持活動を「ボトムアップ型の補完」として捉えるならば、今後は両者を組み合わせたいわば「ハイブリッド型の補完」を探求していくことが、小規模町村の将来リスクを回避し、持続可能な行政サービスの提供を可能にする 1 つの道筋になるのではないだろうか。

[4] 他の都道府県と比較した京都府の財務状況については、さしあたり鈴木（2015）を参照。

参考文献

- 市川善崇「都道府県による市町村の補完とは」,『都市問題』(後藤・安田記念東京都市研究所・2017 年 8 月号)
- 宇賀克也『地方自治法概説【第 7 版】』(有斐閣・2017 年)
- 駒林良則「広域連携」(高木光他編『行政法の争点』所収)(有斐閣・2014 年)
- 松本英昭『要説地方自治法第九次改訂版』(ぎょうせい・2015 年)
- 本多滝夫「自治体間の広域連携と連携協約制度――連携協約を「条約」に擬える意味――」(龍法 48 巻 1 号 219 頁 (2015 年))
- 総務省「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会　報告書」(2017 年)
- 金井利之「都道府県と市町村との協働およびその“効果”」,『都市問題』(後藤・安田記念東京都市研究所・2017 年 8 月号)
- 木村俊介『広域連携の仕組み』(第一法規・2015 年)
- 鈴木文彦「キャッシュフロー分析でみる都道府県の財政『大和総研コンサルティングレポート』(大和総研、2015 年 6 月 11 日)
  https://www.dir.co.jp/report/consulting/reg-revitalization/20150611_009817.pdf
- 新川達郎「都道府県によって補完されえないものとは何か」,『都市問題』(後藤・安田記念東京都市研究所・2017 年 8 月号)
- 山口道昭「都道府県と市町村との対等化」,『都市問題』(後藤・安田記念東京都市研究所・2017 年 8 月号)

執筆者一覧

青山 公三（京都地域未来創造センター統括マネージャー）　〔第 3 章 3-1 節〕
川勝 健志（京都府立大学公共政策学部准教授）　〔編者、第 3 章 3-2 節〕
下村 誠（京都府立大学公共政策学部准教授）　〔第 1 章〕
古田 良明（総務部自治振興課副課長）　〔第 2 章〕

実施体制及び研究会概要

○実施体制
（京都府立大学）
川勝 健志（公共政策学部准教授）、青山 公三（京都地域未来創造センター統括マネージャー）、
小沢 修司（同センター長、公共政策学部教授）、勝山 享（公共政策学部准教授）、
下村 誠（同准教授）、松岡 京美（同准教授）、長谷川 里奈（京都地域未来創造センター研究員）
（京都府）
山本 茂樹（総務部自治振興課 地域振興担当課長）、小西 基成（同参事）、三嶋 孝佳（同副課長）、
古田 良明（同副課長）、青木 真也（相楽東部未来づくりセンターチーフプロデューサー）

○検討の経過
①研究会の開催
打合せ　６月１６日
第１回　７月２８日
第２回　８月２９日
第３回　９月２２日
第４回　１０月６日
第５回　１１月１０日
第６回　１２月１８日
第７回　３月１３日

②ヒアリング調査
８月９日　　相楽東部未来づくりセンター
２月７日　　相楽東部広域連合

『小規模町村に対する都道府県支援手法調査 調査報告書』

発行日：2018 年 3 月 28 日
発行者：京都府立大学京都地域未来創造センター
京都市左京区下鴨半木町１－５
TEL:075-703-5319　FAX：075-703-5319
HP：http://kpu.ac.jp
E-mail:kirpinfo@kpu.ac.jp