

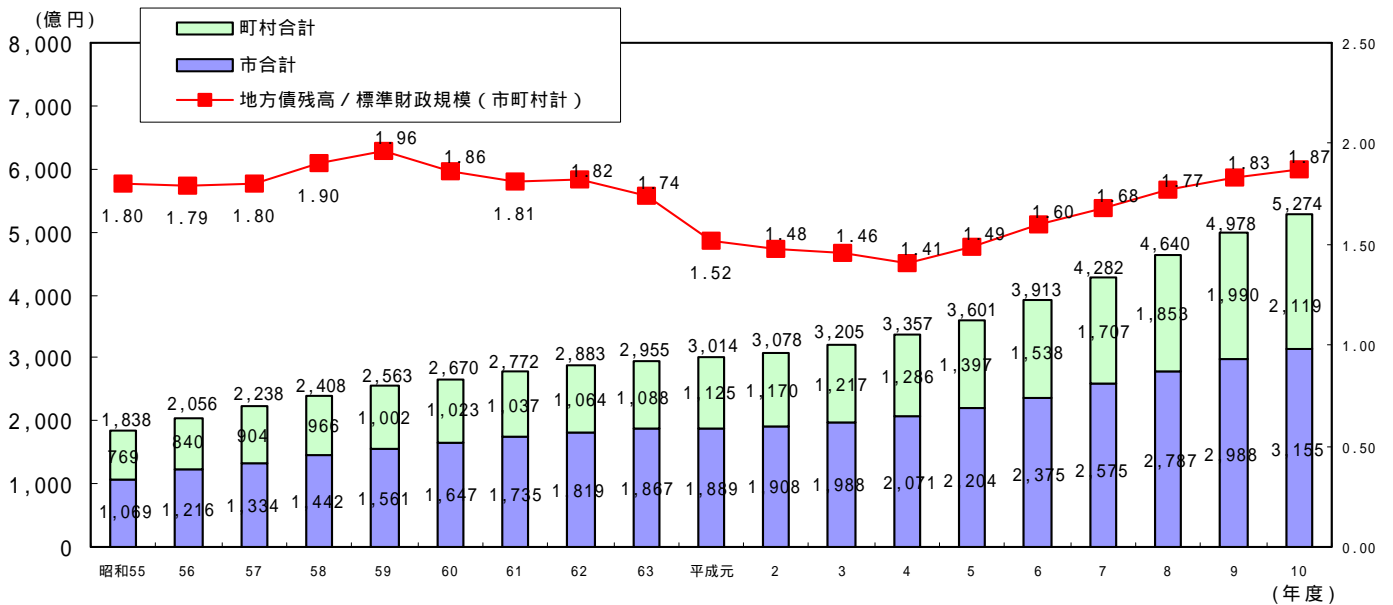
第4 市町村の行財政の現状と今後の見通し

1 財政の現状と今後の見通し

県内市町村の地方債残高は、平成10年度で5,274億円に達し、近年になって特に増加しており、標準財政規模に比較して、平成4年度には約1.4倍であったものが、平成10年度には約1.9倍となっている。このような地方債残高の増加は将来の財政負担につながり、財政の硬直化を招くことが懸念される。

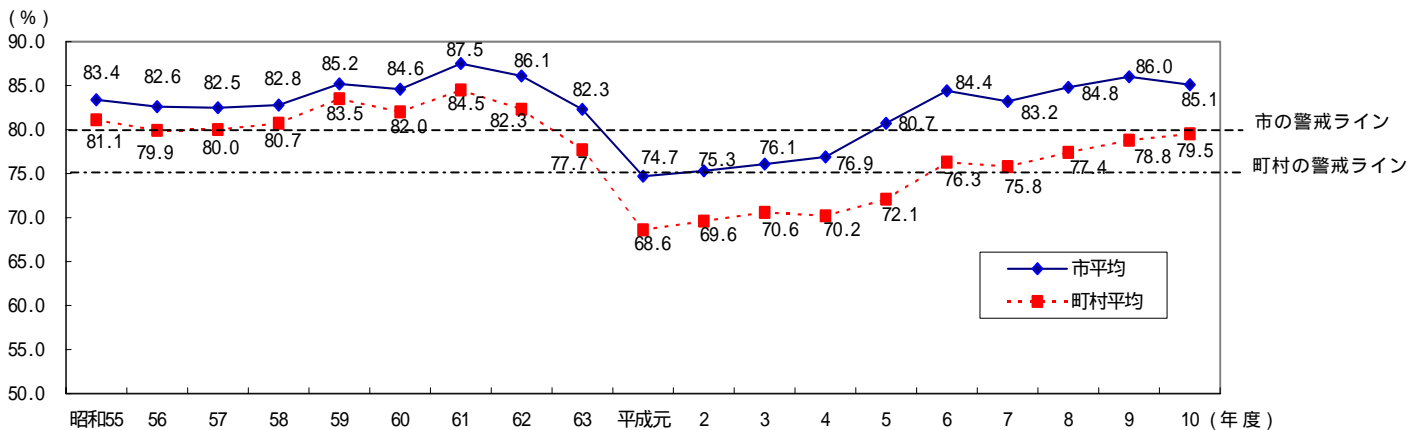
財政の硬直度を表す指標である経常収支比率の推移をみても、平成5年度以降大きく上昇し、市、町村ともに警戒ラインを上回る水準となっている。

図表4-1 県内市町村における地方債残高の推移



資料)「市町村財政概況」

図表4-2 県内市町村における経常収支比率の推移

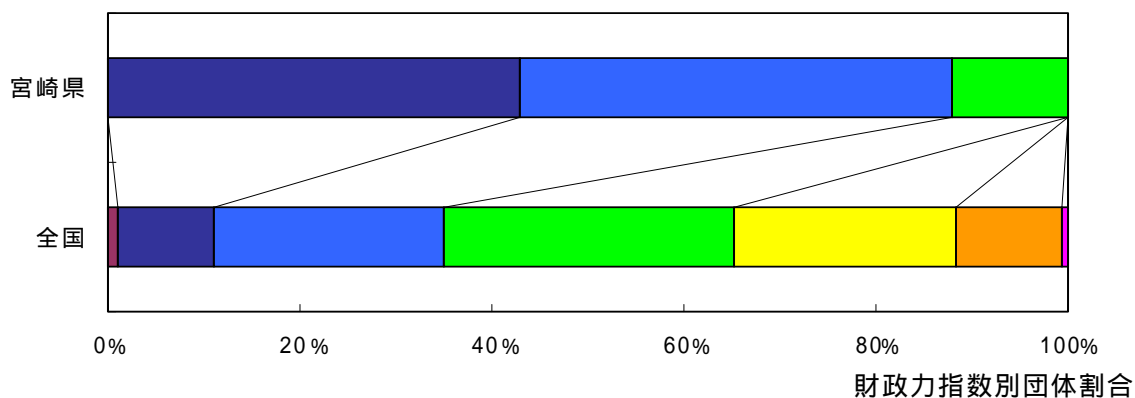


資料)「市町村財政概況」

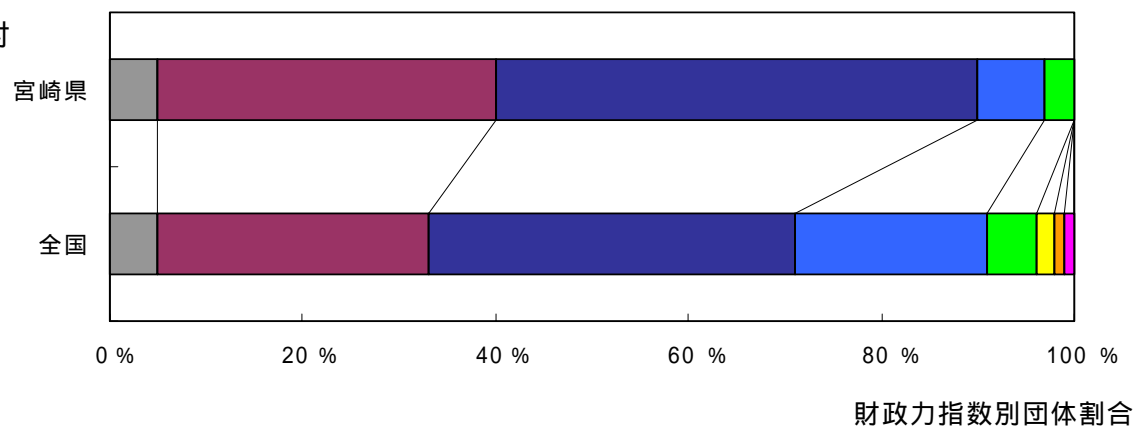
県内市町村の財政力指数については、0.4未満であるものが、市では9市のうち4市、町村では35町村のうち32町村である。図表4 - 3のとおり、全国と比べて、財政力が相対的に弱いとすることができる。

図表4 - 3 全国と宮崎県における財政力指数別市町村割合の比較

市



町村



注)全国は平成10年度末現在、宮崎県は平成11年度末現在

次に、県内市町村の財政指標(平成10年度)を人口規模別にみると、財政力指数と自主財源比率については、市・町村ともに、人口規模が大きいほど数値が高い傾向にある。

また、市では、公債費負担比率、公債費比率、起債制限比率、経常収支比率とともに、人口規模が小さくなるほど悪化する傾向にある。

町村では特に人口2万人以上の規模において、公債費負担比率、公債費比率、起債制限比率が他の人口規模に比べて最も低くなっている。

このことから、人口規模が大きい市町村ほど財政力が高い傾向にあるということがうかがえる。

図表4 - 4 県内市町村の財政の状況(平成10年度)

		市町村数	財政力指数	実質収支比率(%)	公債費負担比率(%)	公債費比率(%)	起債制限比率(%)	経常収支比率(%)	自主財源比率(%)
市	10万人以上	3	0.60	1.9	15.7	15.2	10.9	81.6	41.6
	4万人～10万人	3	0.46	3.7	16.9	15.3	10.7	85.4	34.6
	4万人未満	3	0.28	1.6	20.3	17.4	13.2	88.3	24.6
町村	2万人以上	5	0.46	3.2	12.9	12.6	8.4	79.1	36.0
	1万人～2万人	11	0.30	2.9	16.2	14.2	10.3	81.1	26.0
	5千人～1万人	10	0.19	2.6	20.1	15.0	10.2	80.6	22.6
	5千人未満	9	0.13	3.2	19.8	13.7	9.2	76.6	15.4

資料)「市町村別決算状況調」

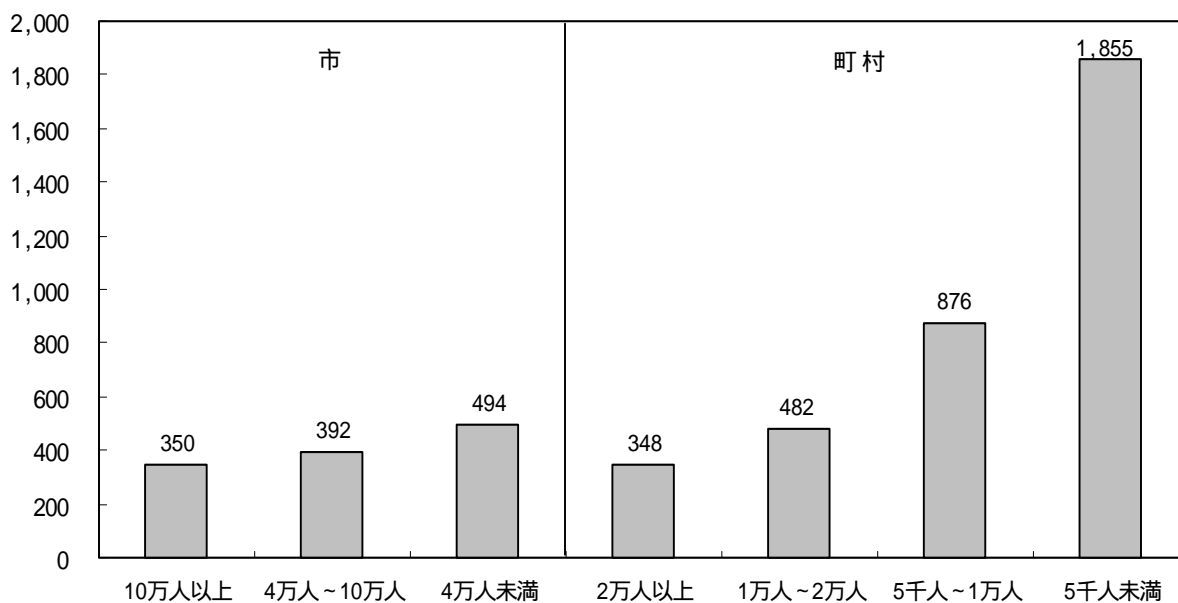
また、県内市町村の住民1人当たりの歳出額を人口規模別にみると、市においては10万人以上では35.0万円であるが、人口規模の小さい4万人未満では49.4万円と約14万円高くなっている。

この傾向は1万人未満の町村で特に顕著であり、2万人以上の町村では34.8万円、1万人～2万人の町村では48.2万円であるのに対して、5千人～1万人の規模では87.6万円、5千人未満では、185.5万円にもなっている。

行政の効率性の観点からすると、提供されている行政サービスの水準をほぼ全国一律と仮定すれば、住民1人当たりの歳出額が小さくなる人口規模の大きい市町村の方がより効率的であるといえることができる。

図表4 - 5 住民1人当たり歳出額(宮崎県)

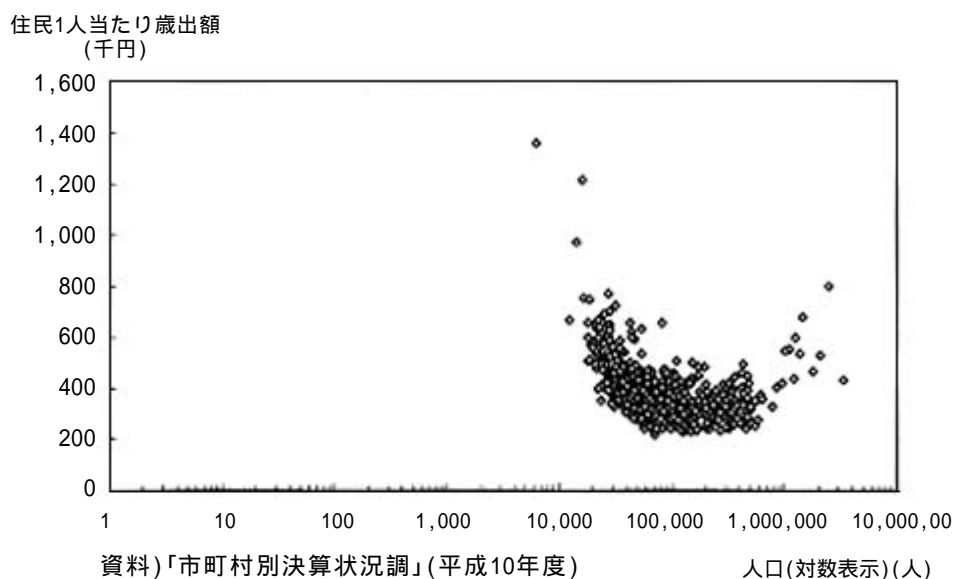
住民1人当たり歳出額
(千円)



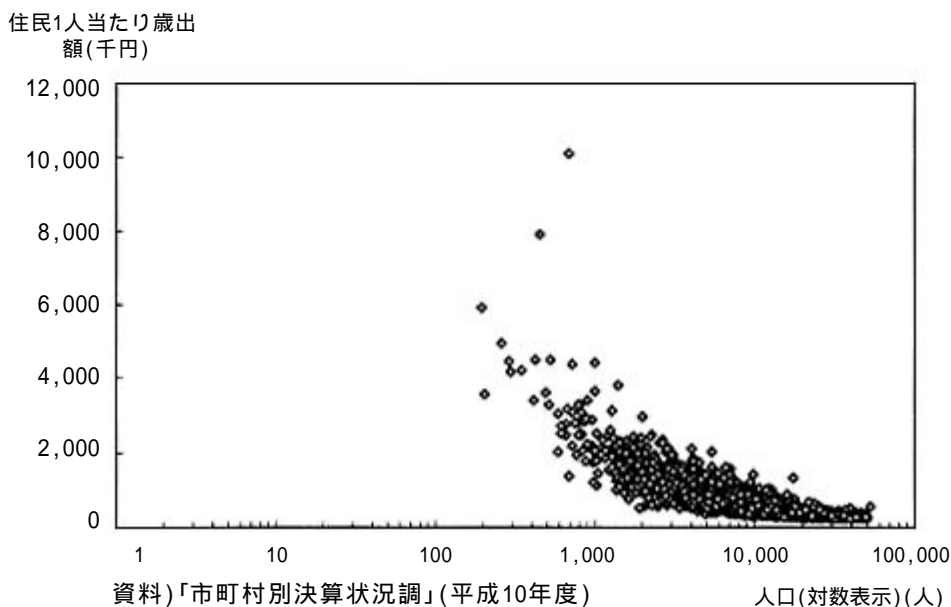
資料)「市町村別決算状況調」(平成10年度)

全国の市及び町村の人口規模と住民1人当たりの歳出額との関係を見てみると、図表4 - 6、図表4 - 7のようになっており、市では人口規模が小さい都市と100万人以上の都市で住民1人当たり歳出額が高くなっており、U字に近い分布をしているが、町村では、人口規模が大きくなるほど住民1人当たり歳出額が小さくなる傾向にある。

図表4 - 6 住民1人当たり歳出額と人口規模との関係(全国市)



図表4 - 7 住民1人当たり歳出額と人口規模との関係(全国町村)



これまでみてきたように、市町村の人口規模が大きいほど財政力があり、行政も効率良く運営されていると考えられるので、厳しい財政状況の中、現在のサービス水準を維持するとともに、その向上を図るためには、限られた財源の中で、より効率的な行政運営を図ることも必要であるが、既存の市町村の枠組みを見直すことにより、財政基盤の強化を図ることも有効であると考えられる。

2 専門職員の配置状況

市町村の人口規模別に専門職員の配置状況をみると、人口規模が大きくなるにつれて、配置人数も多くなる傾向がみられる。4万人以上の団体では、図表4-8であげた専門職員は全て配置されている。

これらの専門職員の配置により、都市計画や保健・福祉の分野などで専門性を生かした高度な施策の実施が可能となる。

また、人口規模が大きい市町村では専門職員の人数も多くなり、専門職員相互の情報交換などが活発化されるとともに、質の向上にもつながると考えられる。

図表4-8 専門職員の配置人数別市町村数(宮崎県)

保健婦・助産婦

人口規模	配置なし	1~2名	3~4名	5~7名	8~10名	11名以上	市町村数
5千人未満		4	3				7
5千人~1万人		7	5				12
1万人~2万人		1	9	1			11
2万人~4万人			1	6	1		8
4万人~10万人				1		2	3
10万人以上						3	3

栄養士

人口規模	配置なし	1~2名	3~4名	5~7名	8~10名	11名以上	市町村数
5千人未満	1	6					7
5千人~1万人	4	8					12
1万人~2万人	1	7	3				11
2万人~4万人	1	5	2				8
4万人~10万人		2	1				3
10万人以上		2		1			3

建築技師

人口規模	配置なし	1~2名	3~4名	5~7名	8~10名	11名以上	市町村数
5千人未満	3	4					7
5千人~1万人	4	8					12
1万人~2万人	1	8	2				11
2万人~4万人	1	3	3	1			8
4万人~10万人				2	1		3
10万人以上						3	3

土木技師

人口規模	配置なし	1~2名	3~4名	5~7名	8~10名	11名以上	市町村数
5千人未満		5	2				7
5千人~1万人	1	4	5	2			12
1万人~2万人			1	2	6	2	11
2万人~4万人			1		1	6	8
4万人~10万人						3	3
10万人以上						3	3

資料)「給与実態調査等の概要(平成11年度)」

3 公共施設の整備状況

主な公共施設の整備状況をみると、特に市町村道、し尿処理、上水道などで、市、町村ともに、人口規模が小さいほど整備水準が低い傾向が見られる。

これらの人口規模が小さい市町村は前述のとおり、概して財政力が弱く、今後、財政状況が厳しくなる中で、公共施設の整備水準を向上させることは、難しくなってくると考えられる。

図表4 - 9 公共施設等の整備状況

		市町村数	市町村道 改良率 (%)	市町村道 舗装率 (%)	し尿衛生 処理率 (%)	上水道等 普及率 (%)	下水道等 普及率 (%)	図書館 設置率 (%)	保健セン ター設置 率(%)
市	10万人以上	3	54.3	81.0	100.0	97.2	64.9	100.0	66.7
	4万人～10万人	3	51.0	88.4	98.9	97.3	30.9	100.0	33.3
	4万人未満	3	37.6	78.7	98.8	86.0	24.9	100.0	66.7
町村	2万人以上	5	52.2	84.5	99.0	96.5	21.3	20.0	40.0
	1万人～2万人	11	42.7	84.4	98.7	97.1	19.4	36.4	27.3
	5千人～1万人	10	45.9	78.9	95.6	87.9	30.3	10.0	40.2
	5千人未満	9	14.7	56.3	73.1	72.2	51.1	11.1	22.2

資料)「市町村公共施設状況調査(平成10年度)」

加重平均による

市町村道改良率 = 改良済延長 / 実延長 × 100

市町村道舗装率 = 舗装済延長 / 実延長 × 100

し尿衛生処理率 = (処理施設処理 + 下水道放流 + し尿浄化槽処理) / 年間総排出量 × 100

上水道等普及率 = 給水人口総合計(上水道 + 簡易水道 + その他) / (住民基本台帳人口 + 外国人人口) × 100

下水道等普及率 = (公共下水道現在処理区域内人口 + 農業集落排水施設現在処理区域内人口 + 漁業集落排水施設現在処理区域内人口 + コミュニティプラント処理人口合併処理浄化槽処理人口) / (住民基本台帳人口 + 外国人人口) × 100

図書館設置率 = 図書館設置市町村数 / 市町村数 × 100(平成12年4月1日現在)

保健センター設置率 = 保健センター設置市町村数 / 市町村数 / 100

4 広域行政の状況と今後の展望

(1) 広域行政の種類

地方公共団体間の事務の共同処理方法としては、協議会、機関の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合等があり、それぞれに以下のような特徴を持っている。

協議会

協議会は、法人格を有しない普通地方公共団体の共同執務組織というべきものであり、協議会固有の財産や職員を持つことができない。

したがって、権利・義務の主体となり得ず、限定された役割しか果たし得ない。

機関の共同設置

機関の共同設置は、普通地方公共団体の委員会、委員又は執行機関の附属機関等を共同して設置する制度である。

共同設置された機関等は、共同設置した各地方公共団体の共通の機関等としての性格を有し、共同設置する機関等が管理、執行したことの効果は、それぞれの普通地方公共団体に帰属する。

したがって、執行組織の簡素化や専門職員の人材の確保に資するが、共同設置する委員会又は委員の事務を補助する職員は規約で定める団体の吏員をもって充てるとされていること、共同設置する附属機関の庶務は規約で定める団体において処理するとされていることから、規約で定める団体に負担がかかるという問題点がある。

事務の委託

事務の委託は、普通地方公共団体の事務の一部を他の普通地方公共団体にゆだねる制度であり、事務の委託により、法令上の責任は、受託をした普通地方公共団体に帰属する。

したがって、市町村境を含む事業の実施等の場合は非常に有効な手段と考えられるが、委託をした団体は経費の負担しか行わないこと、委託をした団体の住民が当該事務に対して不満がある場合など、住民の側からみた責任の所在が不明確になることなどの問題点がある。

一部事務組合

一部事務組合は、2以上の普通地方公共団体がその事務の一部を共同処理するために設ける組合であり、特別地方公共団体として法人格を有する。

普通地方公共団体の事務であれば、共同処理する事務やその数に制限はない。

一部事務組合の権能は、当該組合を組織する普通地方公共団体の区域を包括する区域に及ぶが、その構成員は当該組合を構成する普通地方公共団体であり、住民は間接的な構成員にとどまる。

なお、昭和49年に制度化された複合的一部事務組合は、共同処理しようとする事務がすべての構成団体に共通している必要がなく、議決方法について特別の方法を定めることができたり、管理者に代えて理事会を設置することができるなどの特例が認められている。

したがって、権利・義務の主体となり得、責任の所在も明確であるが、以下のような問題点、制度上の限界が指摘されている。

- ・ 事務の共同処理という性格上、市町村の下請けに終始する傾向がある。
- ・ 特に昭和49年以前に設立された一部事務組合の場合、その処理する事務が全ての構成市町村に共通する必要があるため、各事務ごとに一部事務組合を設置せざるを得ない状況があったため、それぞれの組合ごとに議会や管理者等の組織を設けることとなり、かえって非効率となった。このことは、市町村にとって前例となり、昭和49年以降に設立された一部事務組合でも見受けられる。
- ・ 住民は間接的な構成員にとどまり、直接請求制度も整備されていないため、住民から遠い存在になりやすい。
- ・ 共同処理する事務は市町村の事務に限られており、国や県から直接権限委譲が受けられない。
- ・ 共同処理する事務が設立段階で固定されており、設立後、事務を拡大するには構成団体の協議を待つほかなく、イニシアティブを発揮できない。
- ・ 特に単一の事務を行う一部事務組合では、職員が少ないため、監査機能など組織として弱い点があり、その強化も困難である。

広域連合

広域連合は、地方公共団体が広域にわたり処理することが適当な事務に関し、広域計画を作成し、その実施のために必要な連絡調整を図り、また、国等から委任された事務を総合的かつ計画的に処理することを目的に、平成6年に制度化された特別地方公共団体である。

事務の共同処理方法という性格にとどまらず、広域計画の作成や広域的な連絡調整など、事務処理以外の権能を有する弾力的、機動的な広域行政機構としての性格を持つ。広域連合のメリットは、以下のとおりである。

ア 広域行政の計画的・総合的な推進が可能

広域連合は広域計画を策定し、その実施のために必要な連絡調整を行う義務を負う一方で、構成団体に対し広域計画の実施のために必要な措置を講じるよう勧告する権限を有している。したがって、広域連合が主体となって地域の広域行政を計画的・総合的に推進していくことができる。

イ 国・都道府県からの権限の受任が可能

広域連合は、国・都道府県からその事務に関連する権限又は権限に属する事務につき委任を受けることができ、また広域連合の側からも委任を要請することができる。このため、これまで複雑であった事務手続きが簡素化される。

ウ 住民が参加した広域行政の実現

広域連合においては、議員・長の直接選挙や規約の変更の要請や条例の制定・改廃、議員・長の解職についての住民からの直接請求が認められていることから、広域行政に関する住民の考えを広域連合の施策に十分に反映させることができ、これにより住民の広域行政に対する関心を高め、住民参加型の広域行政の推進を図ることができる。

エ 組織の柔軟性

広域連合を組織する団体間において、共同処理する事務が必ずしもすべて同一である必要はないため、広域連合を組織する団体の範囲と、処

理する事務の内容については地域の事情に応じた様々な組み合わせが可能になる。

オ 財政的支援措置

広域連合を設立する団体に対しては、国から1団体当たり700万円の特別交付税措置が講じられる。

また、広域計画に基づき、高度の広域的調整を経て実施される公共施設の整備事業については、地域総合整備事業債の特別分の充当率が通常75%から85%に嵩上げされる。

(2) 広域行政の状況

協議会

協議会は、視聴覚教育に関して6協議会、広域市町村圏計画の策定実施に関して3協議会、広域最終処分場整備計画の策定実施に関して1協議会がある。

機関の共同設置

機関の共同設置は、公平委員会が4機関設置されていたが、平成11年度には介護認定審査会が10機関設置された。

事務の委託

事務の委託については、消防、救急など様々な事務で行われているが、地域別にみれば、宮崎・東諸県地域、日向・入郷地域、延岡・三北・西臼杵地域において、利用されている割合が高い。

一部事務組合

一部事務組合は県内に23組合あるが、そのうち15組合(65.2%)が単一の事務を共同処理する組合であり、8組合(34.8%)が複数の事務を共同処理する組合である。

これを地域別にみると(県下全市町村が加入している宮崎県自治会館管理組合と県下全町村が加入している宮崎県町村総合事務組合を除く。)、宮崎・東諸県地域に2組合(単一1、複数1)、日南・串間地域に3組合(単一2、複数1)、都城・北諸県地域に4組合(単一3、複数1)、西諸地域に3組合(単一2、

複数1)、西都・児湯地域に5組合(単一4、複数1)、日向・入郷地域に3組合(単一2、複数1)、延岡・三北・西臼杵地域に2組合(単一1、複数1)となっている。

広域連合

現在、県内には設置されていないが、日向・入郷地域において、平成13年4月1日の設立を目指して準備が進められている。

(3)広域行政と市町村合併との関係

本県においても、これまで、協議会方式、機関の共同設置方式、事務の委託方式、一部事務組合方式により広域行政が行われてきており、一定の成果を上げている。

しかし、協議会方式や機関の共同設置方式、事務の委託方式は、法人格がないことや責任の所在が不明確であることなどから、制度上限定した役割しか果たし得ない。

また、一部事務組合については、県内に23組合あるが、その大半は単一の事務を処理する組合であり、事務の効率化の面で十分とはいえない。制度的にも特定の事務を処理する上では有効であるが、住民の関与ができないなど今後の広域行政需要への対応の上で限界がある。

広域連合については、これらの問題点を解消できる制度であり、地域における広域行政の核となり得るものであるが、事務の共同処理方式の一形態である以上、市町村合併と比較すると、国が「市町村の合併の推進についての指針」で指摘するように、「人材を確保し、地域の課題を総合的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施などを単一の地方公共団体が行うことがより効果的」である。

ただし、広域にわたる行政課題に緊急に対応する場合などは広域連合等の広域行政機構が活用されることになるが、この場合でも、広域行政の実績を積み重ねることにより、結果的に地域の一体感が醸成され、将来の市町村合併につながることを期待される。

(4) 各種圏域の状況

広域市町村圏

広域市町村圏は、住民の日常生活圏の広域化に対応するため、都市と周辺農山漁村を一体とした広域的・総合的な市町村行政を推進するために概ね10万人以上を標準として設定されたものである。

本県では、昭和44年～47年にかけて図表4-10のとおり6圏域が設定されているが、宮崎東諸県広域市町村圏と宮崎県北部広域市町村圏では、2つの郡が圏域に含まれている。

図表4-10 広域市町村圏



その他の圏域

本県の各種計画等における圏域設定を広域市町村圏と比較すると、次のとおりである。

ア 2次医療圏

2次医療圏は、一般の医療需要に対応するために設定するものであり、地理的条件や交通事情等の社会的条件を考慮して、入院治療を要するような比較的専門性の高い医療が概ね完結できる圏域として設定される。

宮崎県北部広域市町村圏が、延岡・三北・西臼杵地域(宮崎県北部として設定)と日向・入郷地域とに分かれている。

イ 高齢者保健福祉圏域

介護保険施設(高齢者保健福祉施設)は、各市町村の区域を越えた利用が見込まれるため、広域的な見地から地域の特性や実情に即した整備を図っていく必要があり、2次医療圏や福祉事務所等の所管区域を考慮して高齢者保健福祉圏域が設定されている。

2次医療圏において宮崎県北部として設定されている延岡・三北・西臼杵地域が、さらに延岡・三北地域と西臼杵地域に分かれている。

ウ 地方拠点都市地域

地方拠点都市地域は、地域社会の中心となる地方都市及びその周辺の地域の市町村からなり、自然的経済的社会的条件からみて一体として整備を図ることが適当と認められる地域で、「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」に基づき指定される地域である。

本県には2地域設定されており、都城北諸県広域市町村圏が都城地方拠点都市地域として、また、延岡市・三北地域・日向市・門川町・東郷町・北郷村の8市町村で宮崎県北地方拠点都市地域が設定されている。

エ 新地方生活圏

地方生活圏は、都市と周辺の農山漁村を一体的な生活の場としてとらえ、地域住民の日常生活を重視した地域整備をねらいとして、昭和44年以降、建設省により設定された。平成2年度からは、新しい時代に対応するために新地方生活圏として設定され、新地方生活圏計画の策定とそれに基づく圏域整備がなされている。

西都児湯広域市町村圏が宮崎東諸県広域市町村圏とともに、宮崎地方生活圏として設定されている他は、広域市町村圏と同じである。

図表4 - 11 2次医療圏



図表4 - 12 高齢者保健福祉圏域



図表4 - 13 地方拠点都市地域



図表4 - 14 新地方生活圈



(5)国、県の出先機関の管轄区域等

国、県の出先機関の管轄区域を広域市町村圏と比較すると、次のとおりである。

国の出先機関

税務署については広域市町村圏と管轄区域が一致しており、公共職業安定所については、宮崎県北部が延岡と日向の2つの圏域に分けられる以外は広域市町村圏と一致している。

社会保険事務所については、大きく4つの管轄区域となっているほか、串間市が都城の管轄、佐土原町が高鍋の管轄となっており、他の出先機関とくらべて異なる圏域設定となっている。

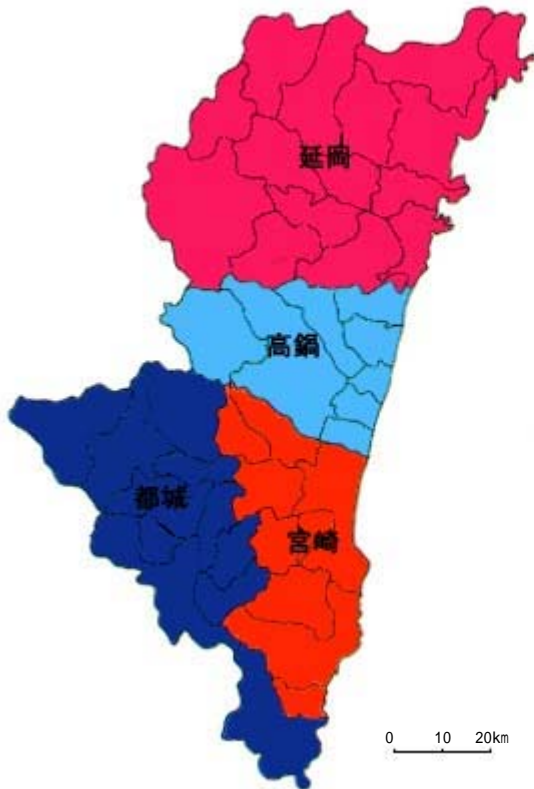
図表4 - 15 税務署



図表4 - 16 公共職業安定所



図表4 - 17 社会保険事務所



県の出先機関

県税事務所、保健所、農林振興局、教育事務所は宮崎県北部を除いて、広域市町村圏とほぼ同じ圏域設定となっている。

土木事務所は宮崎県北部以外にも、東諸県郡、串間市、西都市・西米良村が管轄区域として独立している。

福祉事務所は、宮崎県北部が西臼杵とそれ以外に分かれているとともに、南那珂郡が宮崎・東諸県郡と同一の、西諸県郡が北諸県郡と同一の圏域となっている。

その他

県議会議員の選挙区は、日南・南那珂選挙区、西都・西米良選挙区を除き、市・郡単位で設定されている。また、衆議院議員の小選挙区については、1区が宮崎市・宮崎郡・東諸県郡、2区が延岡市・日向市・西都市・東臼杵郡・西臼杵郡、児湯郡、3区が都城市・日南市・串間市・小林市・えびの市、北諸県郡、南那珂郡、西諸県郡となっている。

図表4 - 18 農林振興局



図表4 - 19 県税事務所



図表4 - 20 教育事務所



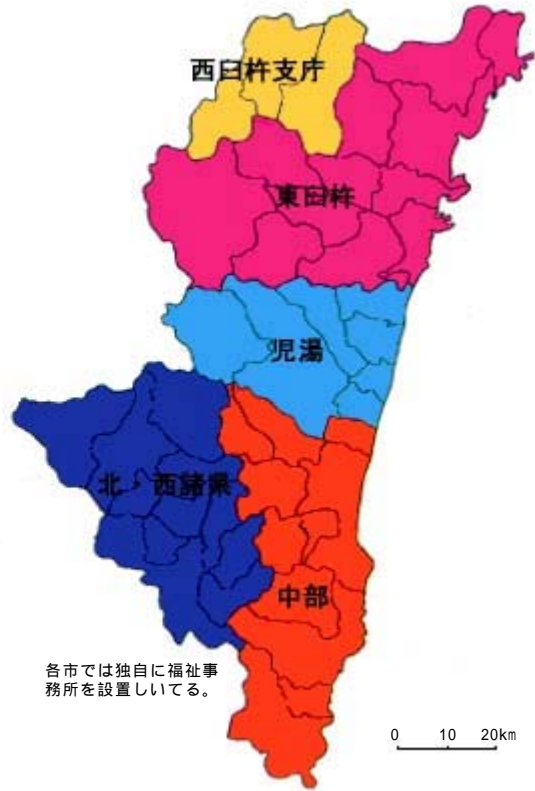
図表4 - 21 保健所



図表4 - 22 土木事務所



図表4 - 23 福祉事務所



図表4 - 24 県議選挙区



図表4 - 25 衆議院小選挙区

