

出先機関の再編整備について（最終報告）

平成16年6月

出先機関再編検討委員会

目 次

はじめに	1
1 再編の背景	2
2 再編の趣旨	2
3 取り巻く環境変化	3
（1）住民意識の変化	3
（2）進む広域化・情報化	3
（3）市町村合併の動き	4
（4）地域別の人口格差の拡大	4
（5）行政需要の複雑・多様化	5
（6）厳しい財政状況	5
4 再編の具体化に向けて	5
（1）再編の方向性	5
（2）再編の具体化	6
（3）新たな出先機関の名称	11
（4）再編の時期・整備手法	11
（5）職員の意識改革	12
おわりに	13

《参考資料》

- 1 地域を所管する出先機関の現況等
- 2 出先機関の所管区域
- 3 出先機関の変遷
- 4 新しい所管区域のイメージ
- 5 出先機関再編検討委員会審議等の経緯
- 6 出先機関再編検討委員会委員名簿

はじめに

徳島県においては、今、三位一体の改革による厳しい財政状況のもとで、新たな行政課題や複雑多様化する県民ニーズに的確に対応し、県民一人ひとりの思いや夢を大切にしたいオンリーワン徳島を実現するため、新たなとくしまづくりと将来の安心に繋がる徹底した行財政改革への取組が求められている。

また、市町村合併の動きが県内各地域で進んでおり、基礎自治体である市町村の広域化・機能強化が推進されつつあり、こうした市町村合併の進展と併せて、都道府県合併や道州制の導入など県そのものの再編が新たな課題として浮上してきている。

こうした地方自治制度の枠組みが大きく変容し、県の役割やあり方が改めて問われてきている中、地域を所管する県の出先機関についても、その果たすべき役割、機能の見直しを行っていかねばならない。

このようなことから、県は、昨年10月に策定した行財政改革プラン「リフレッシュとくしまプラン」において、出先機関の再編・機能強化を明記し、分権時代を切り拓く新しい本県の地域機関として、県民の目線に立った満足度の高い組織の再構築に着手することとなった。

本検討委員会は、昨秋の初会合以来、「所管区域の広域化」、「行政の総合化」の観点から検討・審議を行い、ここに、出先機関の再編とその機能の見直しについての一定の方向をとりまとめることができた。

県においては、本報告書を踏まえ、地域を所管する出先機関の再編に積極的に取り組まれるよう提言する。

1 再編の背景

情報化、国際化、高齢化など急速な社会経済情勢の変化により、地方自治体においては、事業主体の多様化や量から質への転換、執行方法の見直し等行政全般にわたる様々な変革が求められている。

本県の地域を所管する出先機関は、財務事務所、保健所、福祉事務所、農林事務所、土木事務所などがあるが、これらの出先機関は、昭和31年に地方事務所が廃止されて以来、それぞれの分野別に縦割りの出先機関として設置され、今日に至っている。（現在の出先機関の枠組みが出来上がったのは、昭和43年頃。）

現在、市町村合併が県内各地域で進んでおり、基礎自治体である市町村の広域化・機能強化が推進されつつある。

また、市町村合併の進展と併せて、都道府県合併や道州制など県の再編が新たな課題として浮上してきており、今後、地方行政制度の枠組みが大きく変わる可能性がある。

こうした地方自治制度の枠組みが大きく変容し、県の役割やあり方が改めて問われてきている中、出先機関の再編・機能強化については喫緊の課題となっている。

2 再編の趣旨

地方分権の進展により、基礎自治体である市町村の規模拡大・機能強化とともに、都道府県においては、広域行政を効果的かつ効率的に推進する体制が、より一層強く求められてきており、これまで国が担ってきた機能の一部を引き受けるとともに、市町村を包括する広域的な地方公共団体としての役割が重要性を増してきている。

このような中で、地域主権を確立し、その自立と活性化を図っていくためには、独自の地域政策を企画・立案するための機能を強化するとともに、地域を所管する県の出先機関が、それぞれの地域の状況に応じて、県民に身近な行政サービス機関として、また、地域振興を担う中核機関として機能していくことが求められている。

このようなことから、地域の声を受け止め、地域の創意や工夫を県政に反映させながら、県民にわかりやすい行政を展開し、県民の目線に立った地域づくりを進めていくため、本庁・出先の機能分担を改めて見直し、出先機関の再編・機能強化に取り組む必要がある。

3 取り巻く環境変化

出先機関の再編にあたっては、以下のような環境変化に留意する必要がある。

(1) 住民意識の変化

県政への関心の高まりやボランティア人口・NPO法人の増など、住民意識の変化に対応した地域の視点からの総合的・一体的な施策形成、事業実施できる執行体制・機能の強化が求められてきている。

ボランティア人口	平成14年	100,115人
NPO法人	平成15年度末	64団体
アドプト参加団体	平成15年度末	413団体

(2) 進む広域化・情報化

社会経済構造の変化に伴う交通・通信手段の発達は、通勤・通学や買い物など日常生活圏の著しい拡大をもたらしており、新たな生活圏域に呼応した広域化への対応が求められている。

また、総合行政ネットワークの構築等情報化の進展により、業務内容、形態、所要時間等は大きく変化してきており、さらには、防災対策や環境対策など、新たな行政課題に対応するための広域行政の展開が重要となってきた。

所要時間(昭和58年 平成13年)
県庁～池田 約120分 約81分
県庁～穴喰 約152分 約123分
昼夜間人口比率(平成12年国調)
±5%以上 32市町村

(3) 市町村合併の動き

現在、県内市町村においては、市町村合併特例法の期限切れを目途に、合併に向けた準備・検討が進められている。

今後、市町村の規模拡大等に対応した新たな県・市町村の枠組みの再構築が求められている。

市町村合併特例法は、平成17年3月31日までに知事への申請を行い、平成18年3月31日までに合併を行えば、財政上の優遇措置を受けられることとなった。

平成16年4月1日現在、県内で9つの法定合併協議会が設置され、50市町村中34町村が合併に向けた協議を進めており、市町村合併に向けた動きが加速してきている。

(4) 地域別の人口格差の拡大

地域別の人口の分布を見ると、徳島市周辺部への人口集中が進む一方で、逆に、海部郡・三好郡においては人口減となっている。

さらに、将来推計においても、全県的に少子化・高齢化が進む中で、県南部圏域、県西部圏域においては、特にその傾向が顕著であり、さらなる人口格差の拡大が予想される。

今後、こうした事態への的確な対応が不可欠である。

人口格差の拡大（昭和45年 平成16年推計人口）

徳島市周辺部	317,233人	402,071人
海部郡	33,027人	26,161人
三好郡	71,713人	51,144人

* 推計人口（平成16年4月1日現在）統計調査課人口・生活統計担当

将来推計（平成12年 平成42年）

南部圏域（阿南市、那賀郡、海部郡）	118,030人	91,642人
西部圏域（美馬郡、三好郡）	103,236人	69,692人

* 国立社会保障・人口問題研究所（平成15年12月推計）

(5) 行政需要の複雑・多様化

行政需要の複雑・多様化による事務の増大により、本庁における事務の増加が顕著になってきており、本庁・出先の役割分担を改めて見直し、地域の実情を踏まえた事業実施が求められる分野については、権限委譲、事務移管を行うなど、事務の再配分、人員の再配置が必要となってきた。

(6) 厳しい財政状況

本県の財政状況は、地方交付税の大幅減等により、かつてないほど厳しいものとなってきており、これまでどおりの行政サービスを行うことは困難となってきた。

施策の選択を行うとともに、共通事務の集約化等、より一層の効率的な行政運営が求められている。

また、広域行政を効果的かつ効率的に推進する体制がより一層強く求められてきており、集約化によるスケールメリットを生かした執行体制の構築を進めていく必要がある。

地方交付税（平成14年度決算 - 平成13年度決算）	7,257百万円
国庫支出金（平成14年度決算 - 平成13年度決算）	19,316百万円

4 再編の具体化に向けて

(1) 再編の方向性

本県は、四国山地が県の中央部を東西に走り、県土の約8割を山地が占めており、地勢的には、大きく分けて、東部沿岸域、吉野川中上流域、県南部太平洋域の3地域に分けられる。

また、日常生活圏についても、徳島市を中心とした県東部地域、阿南市を中心とした県南部地域、脇町・貞光町・池田町を中心とした県西部地域の大きく3圏域に分けることができる。

さらには、インフラ整備の状況等を踏まえた県土の均衡ある発展や、これまでの県計画の圏域設定等を考慮しながら、所管区域の広域化を図るべきである。

一方、機能面においては、縦割り行政による弊害を排除し、地域における行政の総合調整機能を発揮し、地域の実態に即応した有効な行政を執行することや、対県民サービスに重点を置き、県民に身近な行政サービス機関として、また地域における県行政の中核となり地域振興を担う拠点としての機能を強化していく必要がある。

本庁と出先機関の役割分担を明確にするとともに、出先機関への権限委譲を進めるなど、地域振興を総合的かつ効率的に推進するための地域の総合行政機関として組織の再編・機能強化に取り組むべきである。

(2) 再編の具体化

再編の対象機関

再編の対象とする出先機関は、当面、地域を所管する出先機関のうち、財務事務所、保健所、福祉事務所、農林事務所、農業改良普及センター、土木事務所とする。

所管区域の広域化・総合事務所化

県民の日常生活圏の拡大やより広域的な行政課題への適切な対応、効果的・効率的な事務執行等を考慮すれば、再編にあたっては、現行の所管区域を見直し、より広域化を進めていくことは必要不可欠である。

新たな所管区域の設定の考え方は、地勢、日常生活圏の広がり、既存計画の圏域設定など、広域化の枠組みの視点から、県東部、県南部、県西部の概ね3圏域に分けられる。

県内3圏域（県東部、県南部、県西部）を基本にして、既存の広域計画や市町村合併の状況との整合性を図りながら、所管区域の広域化を進めていく必要がある。

県南部圏域、県西部圏域については、圏域内人口が10万人弱、圏域面積が14百平方キロ余りと、概ね所管規模としても妥当なものとなっている。

また、地勢的にも本庁から離れていること（時間距離も含め）や過疎・高齢化が急速に進行していること、市町村の基盤も脆弱であることなどから、県民サービスの向上や地域特性を踏まえた施策展開を図る意味からも、それぞれの圏域に、地域

における県行政の中核として、また地域振興を担う拠点として、新たに総合事務所を設置することが妥当であると考えられる。

一方、県東部圏域については、所管人口、職員数、業務量から見て、県南部圏域、県西部圏域と同様の総合事務所を設置した場合には、その規模が肥大化し、効率性を阻害する恐れがあること、また、地勢的にも県都徳島市を中心とした人口過密・交通至便地域であり本庁も位置することなどから、効率的な執行体制を確保しつつ総合調整機能等新たな機能を付与する手法については、本庁の活用も含め検討を進める必要があると考えられる。

東部圏域 ... 徳島市、鳴門市、小松島市、勝浦郡、名東郡、名西郡、板野郡、阿波郡、麻植郡
南部圏域 ... 阿南市、那賀郡、海部郡
西部圏域 ... 美馬郡、三好郡

効率的な執行体制の整備

かつてない厳しい行財政環境の中で、これまで以上に地域機関としての機能強化、県民サービスの向上を図っていくためには、コスト・パフォーマンスを念頭に置きながら、業務の集約等効率的な執行体制の整備に努めることが不可欠である。

再編にあたっては、組織の大括り化や中間職の廃止によるフラット化、ITによる事務執行の効率化や入札・契約事務の一元化、総務管理部門の一元化や県税部門等専門性の高い分野における集約化、基盤整備部門の連携強化などに取り組むとともに、NPO・ボランティアとの協働や業務の民間委託などを積極的に推進する必要がある。

行政の総合化

地域における行政を総合的かつ効率的に推進するためには、現行の縦割り事務所制を廃し総合事務所制として再編するなど、行政の総合化への取組が不可欠である。

特に、人口の7割以上が集中する県東部圏域に比べ、農山漁村・離島・へき地等を抱える県南部圏域、県西部圏域においては、インフラ整備の遅れに加え、今後、急速な人口減・高齢化が予想されることから、地域特性を踏まえた総合的な施策の展開が求められている。

ア 地域特性を踏まえること

地域振興の中核機関として、地域の課題を的確に把握し、地域の実情を踏まえて迅速に対応する必要がある。

県内3圏域は、地勢的にも大きく異なっており、圏域によって特性は異なることから、圏域毎に地域特性に応じた再編整備を行うべきである。特に、県南部圏域、県西部圏域においては、地域づくり支援拠点としての機能を担うべきである。

イ 補完性の原理で考えること

地域行政は、まず市町村が担うべきであり、県・市町村全体で地域行政を捉え、県は、市町村を補完する役割を担うべきである。

特に、基礎自治体としての規模が脆弱な県南部圏域、県西部圏域における県の補完機能は重要である。

ウ 簡素効率化に逆行しないこと

本庁の縦割り組織との調整を図りつつ、二重行政に陥らないよう権限委譲を進め、役割分担を明確化するとともに、専門性の確保と効率的な執行体制を構築するため、できる限り組織の集約化を進めるべきである。

その際、業務内容や業務量の変化を踏まえ、業務の繁閑や優先度に合わせた効率的な事務執行が行えるよう、規模に応じた実効性のあがる体制を整備する必要がある。

エ 本庁機能の移転を図ること

本庁・出先という従来の発想を転換し、本庁機能も併せ持った地域の総合行政機関の構築を目指し、新たに設置する総合事務所は、本庁各部との横並び組織として位置づけるべきである。

特に、県南部圏域、県西部圏域においては、地勢的にも本庁から離れており生活圏域も異なることなどから、圏域の中核となる県機能が必要であると考えられる。

オ 県民の目線に立つこと

再編にあたっては、行政が行ってきたこれまでの発想や行動原則を見つめ直し、民間との役割分担を踏まえた業務の見直しやNPO、ボランティア等との協働も含めた県政への県民参加の促進など、県民の目線に立ったしくみづくりを行うべきである。

具体的な総合事務所機能

再編により、新たに設置する総合事務所には、以下の機能を付与すべきである。

ア 総合調整・企画振興機能

圏域全体の目指すべき方向、地域の視点に立った政策の立案、地域のニーズを反映した事業の展開等を図るため、本庁との役割分担を明確にし権限を移すことにより、地域の実情を最も理解している総合行政機関として企画立案から事業実施まで行いうる体制を強化する。

生活・福祉・環境等、地域に密着した課題を中心に地域の特性に重点を置いた機能統合を図ることにより、縦割り行政の弊害を排除し、合理的な行政運営を行う。

(具体的な内容)

- ・圏域における重点施策(地域振興計画)の策定・推進
- ・管内の予算、事業執行の総合調整
- ・局議の設置(局内の連絡調整)、地域総合政策会議の設置(各市町村長との連絡調整)等

イ 危機管理機能

近い将来、発生が予想される南海地震を始め、大規模災害等に迅速・的確に対処する機能を整備する。

特に、県南部圏域においては、南海地震による津波等の甚大な被害が予想されるため、現場で判断し対応するという迅速性が求められており、重点的に体制強化を図る。

(具体的な内容)

- ・防災局、防災センター、市町村、関係機関との連携強化
 - ・災害対策本部の支部機能の設置
 - ・情報通信体制の整備
- 等

ウ 情報提供・相談機能

県民や地域のニーズを的確に把握するための広報広聴機能、情報公開に関する機能、申請・相談・照会等に迅速、的確に対応できる総合相談機能を付与するとともに、ITを活用するなどして、できるだけ多くの情報を地域に提供できる体制を整備する。

(具体的な内容)

- ・ 県行政、児童、税務、消費者などの各種相談体制の整備
 - ・ 電子申請用の公共端末の設置、情報端末による情報の提供
 - ・ 旅券の申請受付、交付
- 等

エ 市町村支援機能

市町村行政を補完する地域の総合行政機関として、県・市町村一体となった新たな行政システムを構築するため、専門的、技術的な分野の業務について、地域や住民のニーズに的確に対応できる体制整備を図るなど、管内市町村との連携・支援機能を強化する。

また、市町村合併の進展を踏まえ、県と市町村の役割分担を整理した上で、市町村の規模や体力に応じた支援・協力を実施する。

(具体的な内容)

- ・ 市町村振興計画の策定支援
 - ・ 市町村合併の支援
 - ・ 県・市町村職員の相互交流
- 等

オ 地域連携・協働機能

NPO・ボランティア団体や地域コミュニティとの連携を図り、住民の力を活かした生活支援の拠点機能を整備する。

また、地域における行政サービスを総合的に提供することが必要な分野については、組織の統合や連携を推進する。

さらに、県や市町村の枠を超えた広域連携の促進や、地場産業の活性化が図られるよう地域づくり支援機能を整備する。

(具体的な内容)

- ・ 保健・福祉・医療部門の連携強化
 - ・ 協働事業推進体制の整備
 - ・ 地域づくり支援の充実・強化
- 等

(3) 新たな出先機関の名称

地域のニーズに応え、県民に身近な県の地域機関として、新たにスタートするに相応しい機関の名称を付すべきである。

これまでの単なる事業執行機関という位置づけから、地域の総合行政機関として、また地域の中核機関であることをイメージさせる名称とするべきである。

(4) 再編の時期・整備手法

再編の時期については、県内の市町村合併の進展に呼応するかたちで取り組む必要がある。

具体的には、平成 17 年 4 月から、既に広域市町村圏として圏域設定がなされており、また南海地震に対応した危機管理機能の強化やインフラの促進など、圏域内の行政課題への早急な取組が求められている県南部圏域をモデルに再編をスタートさせ、その後速やかに、県西部圏域、県東部圏域の再編に取り組むこととするべきである。

再編の整備手法については、平成 17 年度を再編のスタートと位置づけ、目指すべき理想型に向かって順次再編に取り組むこととするべきである。

新たに庁舎を建設するのではなく、既存施設を有効に活用しながら、福祉・医療、農林・土木の連携といった機能面からの統合を目指すとともに、庁舎毎に機能分担を図りながら、地域特性にあった整備、施策展開を行っていくべきである。

また、圏域内の機能配置にあたっては、既存庁舎の有効活用、圏域内の地理的バランス等を考慮し整備していく必要がある。

(5) 職員の意識改革

再編整備にあたっては、職員の意識改革が不可欠であり、再編のねらい、方向性を明確にし、職員全員が共有することにより、職員一人ひとりの改革意欲を高め、現場からの主体的な再編としていかなければならない。

そのためには、出先機関職員の主体性を確立することが大切であり、本庁からの権限委譲を積極的に進め、責任と権限を与えるとともに、本庁・出先、県・市町村の人事交流を推進することなどにより、職員の意識の変革を図っていくことが重要である。

また、改革には常にスピード感をもって臨むことや、さらなる進化発展への道を絶えず模索する姿勢が大切である。

お わ り に

本県を始め、地方自治体を取り巻く環境は激変しており、時代はまさに大きな転換期に差しかかっている。

厳しい行財政環境の下で、県民の負託に応えていくためには、これまでの対処療法的な改革ではもはや許されなくなってきており、新世紀を担う「新しい地方自治のかたち」を、県・市町村が一体となって構築していく必要がある。

今回の出先機関の再編整備は、こういった新たな地方自治の枠組みや県の将来像を見据えたものでなければならない。

他の都道府県とは違う、そして他の都道府県がモデルにするようなオンリーワンの取組となるよう期待する。

現状維持ではなく、ゼロベースからの見直しを行い、時代を先取りした新しい時代に相応しい地域の行政機関として再編整備していくためには、職員の意識改革のみならず幅広い県民各層の理解と協力が重要であり、見直しにあたっては、様々な機会を通じて県民に対する情報発信を行っていくべきである。

報告には、当面の対応だけでなく、将来的な視野に立っての取組についての意見も含めたものとなっている。

本格的な地方分権時代に呼応した本県固有の新しい地域の行政機関を構築するため、縮小均衡ではなく未来志向型の再編として、知事を始め全職員が一体となった積極・果敢な取組を期待したい。