

地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会（第3回）

平成21年10月16日（金）

【辻座長】 それでは、第3回の研究会を開催したいと思います。

本日は、磯部委員がご都合により欠席されております。

今日は、前回たくさん資料を提供していただきまして、一通り説明をいただきましたが、前回のテーマに関して、引き続き議論をしていただくことになります。

まず、事務局のほうから前回の議論を受けまして、論点整理の説明をお願いしたいと思います。よろしくをお願いします。

【渡邊課長補佐】 それでは、本日引き続き、前回、幾つかご議論をいただきましたので、その点も踏まえまして、全体的なところを、前回よりも整理をしてみましたので、資料1をごらんいただきたいと思います。そもそもなぜ共同処理をするのかや、どういった分野が共同処理を進めていく意味があるのかという点につきまして、前回、図で示すような形でお示しさせていただきましたけれども、その辺の考え方の整理をしてみました。

共同処理の特徴といたしまして、どういうことが挙げられるかということですが、まず、共同処理のメリットですが、1つは、①効率性の向上ということでコストが基本的には下がっていく。規模が拡大することによって効率性が上がるということ。それから②体制の充実が図られるということによって、サービスや行政水準を上げていくことができるということ。①と②を兼ねて行うということが一番の特徴かと思います。あと、副次的な効果ではありますが、③結果的に中立性や独立性が強化されるという点。あるいは、④これは当然広域行政という形になりますので、行政サービスのようなものにつきましては、市町村の区域を超えて、広域的に処理をすることができるということが挙げられるかと思います。

それから、共同処理のデメリットですが、共同処理による課題的な部分です。こちらにつきましては、複数の団体が水平的に同じことをやるということですので、関係団体間の調整が必要になる。このために機動的な意思決定が難しいということが、常日ごろ言われているところです。それから、当然同じことをやるので独自性が発揮しにくいこと、独自の行政をしにくいことが挙げられます。

それから、サービスの提供に関する部分については、広域化により、施設の統合ですと

か、きめ細かなサービスが受けられなくなるのではないかという懸念があること、水準が低下する可能性もあることが挙げられるかと思えます。それから、市町村から事務が移っていく形になる場合、住民から遠くなるとか、議会の監視ですとか、住民直接請求の対象からも外れたりする場合もあるので、監視が効きにくくなる、見えにくくなるという点が挙げられるかと思えます。

こういった課題や、特徴を踏まえ、どういった分野が期待できる部門かということですが、1つはメリット、特徴を生かせる部分、このメリットを挙げさせていただきましたが、こういった部分が大きいものはどういう部分が考えられるだろうか。それから課題として挙げさせていただきましたデメリット、デメリットが小さい部分、こういった部分があまり顕在化しないというか、出てこない部門というのはどういったものが考えられるか。そういう点から効果が期待できる部門が考えられるということで、こちらの2ページのほうに整理をしてみたところです。

メリットが大きいと考える部門は、まず、①としましてこれは規模拡大によって効率化が図られるもの、コスト削減が図られるものがあるかと思えます。規模を大きくすれば、一定の効率化というのは働くと思えますけれども、特に単純に管理をしたり、事務処理をしていくものについてはコストの削減の効果が大きいだろうということが言えるかと思えます。

それから②としまして、専門性が高く、体制強化が課題となっているものが挙げられるかと思えます。これは今回の研究会でも取り上げています監査事務局、地域保健業務、税に関する業務などがあるかと思えます。これは内容的には2つのものがあると考えられます。例えば、専任職員が本当は必要だけれども、規模が小さくてなかなか置けないというようなもので、小規模な団体で何とか専任職員を置く、最低限の体制を整えるために必要な部分と、もう1点は、かなり規模の大きな団体で、体制強化を、今もある程度やっちはいるんですけども、さらに進めるために全県規模で滞納整理の共同処理を行ったり、専門性を高めるためにかなり大きな枠組みで監査事務局を共同で置いてみたり、などのようなパターンが考えられるかと思えます。

それから③として、こちらも体制強化、先ほどのメリット②との関連ですが、新しく処理を行うような事務はメリットが大きいのではないかと考えました。これはこれまでの蓄積がないわけですので、体力の違いはあるかもしれませんが、どの団体も基本的には体制が整っていないということで、新しく行うようなものはメリットが大きいのではないかと。

例としては、前回取り上げましたが、消費生活センターのように、法改正で新しく事務が加わるようなものですか、あるいは都道府県から移譲されてくる事務のようなものが考えられるのではないかと。

それから4つ目とて、これは先ほどの副次的なものということですが、中立性や独立性が高いほうがむしろ望ましいというものも行政機関、市町村や都道府県の中にもあるので、そういった部分については、むしろ共同設置する形が望ましい部分もあるのではないかと。ということで、各種の行政委員会の事務局ですとか、あるいは専門的な審査機関、今も活用されております介護ですとか、自立支援法の認定機関ですとか、あるいは情報公開の審査会のようなものは望ましいのではないかと。あるいは会計管理のように一定の独立性を前提とされている、制度設計されている部門についてはこういったことが考えられるのではないかと思います。

それから最後、⑤ですけれども、現実問題として広域でやらないとうまくいかないもので、広域的な観光ですとか、あるいは大気、水質のような環境規制に関する仕事については、仕事の中身として広域であることに意味があるというものが挙げられると思います。

それから右側に行きまして、デメリットが小さいという観点から考えられるメルクマール的なものとして4つ、これは前ページの「共同処理の特徴」と対応させておりますけれども、①としまして、調整が手間取ることがありますので、調整の比較的不要なもので定型的な事務処理、あるいはむしろ客観的に事実認定をしていくとか、客観的な判断をしていくという内容のものがあるかと思います。

それから②としまして、政策判断の余地が小さいもの、独自性が発揮しにくいということがあります。これはもともと余地が小さいものもあれば、関係団体間で政策が一致しているもので、お互いに同じようなことをやっていこうというようなコンセンサスができていれば、こういったカテゴリーに入ってくるのではないかと。もともと大きく独自色を出すということを念頭に置いていないものが挙げられるかと思います。例えば、初回に議論があった、広域化と自治権の減殺の話との関係ですけれども、そもその前提として共同処理がやはり望ましいものとしてはあるだろうと。

それから③としまして、サービスの提供に関する部分につきましては、ある程度拠点を集約することが可能なもの、そこまで身近になくてもよいのではないかと。体制を整えることでサービス水準を下げずに集約することができるものがあるのではないかと。これは規模の問題、拠点を整備できる規模との関係で相対的な部分があるかと思います。

それから、④としまして、住民から一定の距離があることで、むしろ仕事がやすいもの、こういうカテゴリーもあるのかと思います。これはちょっと議論はあると思いますが、税の滞納整理は、まさに住民からある程度遠い存在になって事務をやることにより仕事をしやすくしている。そのために広域でやっているという部分もあるのかと思いますので、もちろん専門性も必要なんですけれども、こういうカテゴリーなのかなと思います。あるいは前回の資料で紹介させていただきました消費生活センターについても、苦情を言いに行くときに、身近な役場の職員がいるとちょっと嫌なので、ちょっと離れた所にあったほうが良いというような声がありましたように、現実問題としてはそういう部分もあるのかなということと言えるかと思います。

以上がメルクマールの整理として挙げたものでして、こういった部門が考えられるとした上で、留意事項として考えられるものとして3つほど、共同処理全体に関する留意事項として、議論が出た内容から踏まえて、こんなことがあるのかなということで挙げさせていただきました。①としまして、効率化とサービスの充実との関係ということで、効率化が進むというのは大事なことではあるけれども、むしろ共同処理を進める動機からすると、効率化というよりも体制の充実を図っていくですとか、サービスの充実を図っていくということのほうが前面に出てきているのかなと思います。

これまでの研究会の中でもお話が出ているかと思いますがけれども、当然効率化というのは大事な要素ですけれども、必ずしもコストを下げるというよりは、同じコストで体制の充実を図り、サービスの水準を上げることが大きな動機になっている部分があるのではないかと思います。もちろん施設を作るような場合ですと、1団体で作ると大変非効率ということもあって、割り勘効果のようなものがあって効率化している部分もあるんですが、実際に事務の共同処理の関係で言いますと、同じコストで充実した体制が組めるという動機でやられている部分もかなり大きいのかなということは挙げられるかと思います。

それから、先ほどちょっと触れましたけれども、団体の規模によって想定される効果が違うのではないかと。体制の充実を図るということではくくることはできるかと思いますがけれども、その内実を見ますと、体制の充実という中で、最低限の事務を確保していくという形で共同処理を図っていく場合と、比較的大きなところで、より一層強化するという意味でやっていく場合と、おのずから内容も違ってくるのではないかと。当然、最低限の体制を組むためということであると、部門というのは広がってくる部分もありますし、本当はいろいろなことを独自性を発揮してやりたい部分もあるんですけども、今のままでは

新しいことができないので、まとまった形で、ある程度体制を充実させた上で、意見調整が必要になってきますが、新たな仕事をやっていく場合もあるということで、部門の違いというのは出てくるのではないかと言えるかと思います。

③は地方分権との関係ですけれども、先ほどの新しい事務との関係でありますけれども、現実問題として、まず地方分権改革推進委員会のほうで第1次勧告が出されておりますが、この中で、市町村で、特に一般市への権限委譲が非常に広範に挙げられております。市と言いましても、非常に小さい、人口が5,000人ぐらいのところからあるわけでありまして、現実問題として、専門性ですとか、処理件数などを考えていくと、効率的に広域的にやらないとなかなかうまくいかないものもあると考えられます。

その例として挙げておりますけれども、開発許可などもそうですし、あと特別養護老人ホーム、養護老人ホームといった介護保険とか、老人福祉法の事務についてもかなり、監督を含めて、広範に権限が市に移譲されるとしています。あるいは環境規制などにつきましても、市に移譲される部分がかかり出ておりますので、相当な部分が市に移るという前提で考えると、現在、特例市が処理しているようなものを本当に一般市などで広範に処理できるかということが課題になってくるかと思います。その際には、相当程度広域的にまとめて処理していかないと件数も出てこない部分もあるでしょうし、体制も組めないというものがあるのではないかと思います。

あるいは市に広範に権限が移譲されますが、町村には移譲されないわけで、その町村の分を県が引き続きやっていくという形になりますと、町村がもともと少ない地域もあれば、合併によってほとんどが市になってしまった地域もあるわけですし、周辺の町村部分だけ県が仕事を抱えるという形になりますと、保健所の飛び地などの例と同じような状況というのが全国的に発生するわけで、そういった場合の町村部における事務の執行をどうやって確保していくのか。県と市で共同で処理することも考えられるでしょうし、県から町村に事務移譲した上で、生活保護での例がありますけれども、町村に権限移譲を行った上で、市と町村で広域的に処理していく場合もあるだろうということで、分権との関係というのも1つの大きなファクターであり、留意事項としてあるのかなと考えております。

その上で、「4. 共同処理制度の特徴」としまして、もう一度整理をさせていただいております。これは前回と同じ資料でして、説明は割愛させていただきますが、共同処理について特徴と留意点を挙げております。一部事務組合、広域連合から事務委託共同設置という形で制度が各種用意されております。このほかに協議会のようなものもあります。

一番右に任意組織による協力というものを加えております。今回、各論のほうで追加の論点も出させていただいておりますが、税について、税の滞納整理などにつきましては、近年、任意組織で滞納整理の強化を図るといった例が増えておりまして、この位置づけというのが実際どのようになっているか。これは制度に乗ってこないものですので、実態としてはさまざまなものがありますが、一般的な特徴として、事実上の協力関係に近いものですので、仕組みが非常に簡便であるということと言えるだろうと思います。

内容はどのようなものかと言いますと、3つ目のポツに書いてありますけれども、各市町村間で職員を派遣して、それぞれにそれぞれの職員として併任をかけ、みんなでまとまって滞納整理などの事務を行うという形になります。したがって、各構成団体の権限もそのままです。事実上、隣町の職員が自分の町の職員の身分を持って徴収を行っているとか、そういった形になります。これは後で詳しく説明しますが、どういう位置付けになるかということを書いてありますけれども、簡便な仕組みで準備などが少ないというのが導入に至っている最大の理由として、議会の議決なども一切必要ないという部分がございませぬ。

最後に、こういった共同処理制度の特徴の中で、研究会の中で制度改革で機関等の共同設置の活用の事例を提案させていただいているわけですけれども、その活用の中で、これらの中を踏まえて、どういった留意点が挙げられるかということで比較的共通的なものを挙げてみました。1つは、繰り返し出てきております指揮命令系統が分かれるということとして、現在の共同処理の仕組みの中では、事務委託にしても、一部事務組合にしても、あるいは機関、委員会とか委員の共同設置の場合につきましても、基本的には指揮命令系統というのは、形式的には一元化されております。

内部組織の共同設置については、一つの組織で幾つかのトップを支えるという形になり、今現在職員の共同設置というものが可能ではありますが、実際に活用されている事例があまりないということで、今後の活用に向けてこの研究会で議論されております適正な事務配分や職員配置というものがきちんとできていくのかということが気にはなるということとして、特に前回出てきました論点として、きちんと人材育成ができるのか、それぞれがお互いに責任を分担し合うということ、無責任な体制になってしまうおそれがあるのではないかと懸念があるということが言えるかと思っております。

それから、実際に一部事務組合で出てきますのは、一度作ってしまうと組織の見直しがしにくい、なかなか行革の中でも行革の盲点になってしまったり、思い切った見直しが非

常に行いづらいという面があります。こういった面で、柔軟な組織の見直しというものが可能になるような、簡便な形で使いやすい仕組みを設けることができないかという論点も考えております。

また、前回議論がありました電算システムの関係ですけれども、今日クラウドの資料を最後に参考資料としてつけておりますが、「自治体クラウドの概要」、前回、ちょっとお話しさせていただいたような内容で大体間違いはなかったようなんですけれども、やはり電算システムを個別の団体が開発して、発注して、それぞれがメンテナンスを行っていくというものの非効率というのは、いろいろなところから出ている論点であります。実際問題、共同アウトソーシングという言葉を使っていますが、共同アウトソーシングですとか、クラウド化のような形で電算システムを、特に小さいところについては、それぞれがメンテナンスを行うのではなくて、共通化していこうと、共通のソフトをネットワークの中で使える形で、共通のソフトを配信を受けるような形で使うような仕組みにしていこうという試みをしていまして、これはシステムの改修のタイミングなどで乗るところは乗っていくという形になるでしょうから、一定の期間はかかるかと思いますが、そういったやり方を進めていこうという方向にあります。

定型的な事務というのは、実際問題、電算システムもあたるわけで、例えば給与計算とか、庶務的な部分は、本来定型的な事務なので共同処理に適してはいるんですけれども、実際民間に委託される形で共同処理が進んでいくという面もございます。それはそれで結構な話でありまして、定型的な事務であって、かつ行政がやらなければいけないようなものについて、共同処理を進めていくという形になるかと思いますが、実際に導入するときの障害として、電算システムの統合が難しいという議論もあったかと思いますが、こういった障害というのは、今後だんだん低くなっていくような傾向にあるのかなと思います。共同設置に伴う初期費用もかなり大きいですが、そういった部分は低下していくことができるかと思いますが。

それから最後ですが、今現在、職員の共同設置なども使われていない理由として、大変事例が少ないので使いづらい、どうやったらいいかわからないという声があるので、どうやったらいいかというのはある程度示していく必要があるのかなということはあるかと思いますが。

資料1の説明は以上で終わらせていただきまして、あと資料2のほうで幾つか追加の論点を、前回の議論を踏まえまして、各個別の部門につきまして追加しております。

1つ目、資料2の1ページ目ですけれども、滞納整理、税の関係で申しますと、先ほど申しました滞納整理に関する任意組織が、今かなり広がっております。今年だけで5県において全県規模のものを設立したりしております、急速に広がっているというところがあります。

実際にどういうことをやっているかと言いますと、2番目のポツですけれども、県が音頭を取り、各構成団体から職員の派遣を受けて、それぞれの職員に併任をかける。例えば、A県でB、C、D、Eの4つの市町村とやるとすれば、BからEまでの市町村がA県に職員を派遣しまして、県も人を出しまして、その職員、例えば1人ずつ出して、5人の職員がそれぞれ5団体の職員の身分を持ち、県の職員にB、C、D、Eの市町村から併任の発令をし、徴税吏員の発令も行うということになります。B町の職員にA県からC、D、Eの職員の発令もするというので、相互に併任職員を張りつけまして、みんなで集まって検討しながら滞納整理に出かけていくという形で行われています。県としては、いつまでも頼られても困るという懸念があるようでして、時限的にやっているという組織も結構多く、当面3年、集中的にやってみるとか、そういったところが多いのが特徴です。

他に特徴として、初期コストが小さいとか、組織改編が容易であるということが言われております。ただ、一部事務組合の場合との比較ですけれども、処分はそれぞれが行いますので、地縁関係の影響を受けると書いてありますが、住民とのしがらみがあってやりづらみというような障害は、首長名で権限行使をするというところで完全には消えないと思います。滞納整理組合などのほうが組合名で通知等を行いますので、アナウンス効果がはっきりしているということがあるかと思えます。

それから、これは制度によっているものではありませんで、実際に各団体で柔軟な形でやりたいということでやっている部分がありますので、若干、法律の適用関係が不明確な部分がありまして、例えば、身分取り扱いでも、B町の職員がE市の徴税をするんですけども、B町の職員の給料はB町で払っていたりするわけです。その辺の職務専念義務とか、給与負担とか、そういった関係をどう考えていくのかという点ですとか、あるいは滞納整理という非常に強制的な行為をこのような任意組織で行っていくということが、今後、例えば訴訟が出てきた場合にどう影響があるのか、そういった点の課題はあろうかと思えます。

それから2ページ目として、滞納整理部門について、例えば共同設置を活用していく場合には、おおむね任意組織の場合と同じような効果といたしますか、形態としては非常に似

通ったものになると言えるかと思えます。違いとしては、制度に乗ってくるという形で、2番目の丸ですけれども、身分取り扱いにつきましては、規約の中できちんと明確化していくという形になります。

それから、現行の制度との並びで言いますと、規約を決める中で議決をとっていくという形になり、安定した形でやっていくということで、メリットとは言えないかもしれませんが、議決をとるということが手間にはなりますが、悪いことばかりでもないのかなという気はいたします。それから形態としては同じような形になりますので、処分が各首長名という形になりまして、地縁関係の影響を受ける点では、完全に脱し切れないということになるかと思えます。

税務部門全体を共同設置した場合ということで書かせていただいておりますけれども、前回は話が出ました、不法行為などで住民に不利益を与えた場合、滞納整理の任意組織の場合も一緒ではありますが、責任の所在ということが不明確になるおそれがあるのではないかと思います。実際の責任としては各団体の名前で行いますので、それぞれの団体に責任というのは帰属していく。そこははっきりしているわけですが、現実問題として、先ほどの任意組織以下の②③④共通なんですけれども、ある職員が他の町で不法行為を犯した場合などに、もめるだろうということがあるかと思えます。

あと監査委員と保健所の関係につきまして、若干論点の追加を行っております。前回、監査委員事務局の共同設置につきまして、説明させていただきましたけれども、監査委員を含めた共同設置を行うということで、若干考察を行ってみました。最初の3つは前回も触れた話ですけれども、4つ目のところで、監査委員の共同設置を行う場合の扱いですが、議選委員の扱いを中心に、若干法律の適用に不明確な点があると言われております。議選委員の位置づけとして、それはどういう意味合いかということともかかわってくるんですけれども、例えば、委員の定数が市町村ですと通常2人で、そのうちの1人が議員ということにされているわけですが、A、B、Cで共同設置をした場合には、定員は2人となり、そのうちの1人を議選とした場合には、当然議選委員が出せない団体というのが出てくるわけです。これを解消するために、例えばA、B、Cで1年ごと、2年ごととか、回り持ちで監査委員を選出する方法をとるならば問題がないんじゃないかと逐条解説などで書いてあったりもするんですけれども、実際にそれを適用している例は現在のところありません。

あるいは、監査委員の定数につきましても、人口25万人以上ですと定数が4人になる

んですが、法定の委員定数が2人のところと4人のところが共同設置した場合に、定数は何人になるというところは実ははっきりしないわけでありまして、定数2のほうは4人に増員するということを決めれば、4人で共同設置ができるのではないかと思いますのですが、また、その場合に議選委員の数が、1人であれば問題はないのでしょうかけれども、定数4の場合は1人ないし2人ということにされておきまして、元々の法定の定数が2人の場合は1人しか置けないということがあります。識見委員しか増員ができませんので、そういう場合には定数4ではあるけれども、議選委員というのは1人しか置けないのかとか、そういった法律上の問題がございます。そういう課題があつて、現在、実際のところ監査委員は共同で実施している例がないということです。

2ページをごらんいただきまして、前回の議論も踏まえて、例えば監査委員のうち、識見委員だけを共同設置するというのも考えられるのではないかと。議選委員は各団体で議員の中から選んでおいていただきまして、専門家で適切な方がいるということで識見委員だけを幾つかの団体で共同設置するというのもあるのではないかと。共同設置方式をとらなくても、例えば複数の団体で、A、B、Cで、この人はすばらしいからということで同じ人を例えば識見委員に選ぶということで、兼職規程などには触れることはありませんので、同じような効果は得られるのかなということと言えます。その上で事務局を共同設置して取り組むことにより、全監査委員を共同設置するよりは、委員会議などはそれぞれ別々に開く形になりますので手間はかかりますが、体制の強化、専門家の確保という観点からは、こういったことも考えられるのではないかと思います。

最後、保健所の関係ですけれども、地域保健業務と公衆衛生の関係の業務というふうに保健所の仕事を大きく分けまして、特に市の保健所の場合は地域保健の関係のウエートが高いということがあります。市町村の保健センターがやっているような仕事も保健所でやっておりますので、ウエートが高いということがありまして、地域保健関係は市でも十分できる面があると考えます。一方で、新しく保健所を置いた場合には、公衆衛生関係はどうしても弱い部分があるということで、その部分を補うために、衛生部門を対象にして共同設置を行うということも考えられるのではないかと。また、こういった場合であれば、これは裁量権とかいった問題はあまりない話でありまして、事務委託でその部分だけを委託するというような形も簡便ではあると思います。これを中核市なり、保健所設置市として認められるかどうかという問題はあるかと思うんですが、事務の処理を確保する形としては、そういった形も簡便ではないかということはあるかと思えます。

それからもう1つ、2つ目の丸ですけれども、専門職の人事管理の話がありまして、例えば、市の保健所などですと、そこしか職場のない人たちもいると思われれます。例えば市では獣医師さんはあまりいない。保健師さんはたくさんいるんですが、獣医さんはあまりいないということがありまして、市だけで作ってしまうと、一か所にずっといる形になりますので、実際には専門職の人事管理については、設置するときには共同設置のような形をとって、県と市で人事交流を一層進めましょうというような形であらかじめ取り決めておくなどすることで広域的な人事交流がやりやすい部分、それぞれが単独で置くよりもやりやすい部分もあるのではないかとこのことを挙げさせていただきました。

前回の保健所の関係、県と中核市とか、中核市を中心に、県の保健所の所管区域が周辺部だけ残って非効率で、その場合に共同設置することで効率化するのではないかとといったときに、県のほうはメリットがあるんですけれども、市のほうに果たしてどんなメリットがあるかという、それで乗るところがあるのだろうか。これから保健所を置くところはメリットがあるかと思えますけれども、既に置いているところについて、こんな論点があるのではないかとこのことで、1つ目と2つ目のような話はあるのかなとこのことで書かせていただいております。

資料のほうの説明は以上ですが、追加で1点、イメージを持っていただくために、まだ制度が固まっているわけではありませんが、内部組織の共同設置を行う場合のイメージを説明させていただきます。

例えば、A市、B町、C村、それぞれ仕事をしてきた人を、A市、B町、C村の共通のX課ということで共同設置をします。その職員の方々は、それぞれから行くにしても、最終的にだれが選ぶかということがありまして、規約の中で規定する団体が選任を行う。その前に協議をするということを義務づけてもいいんですが、だれかが選任をするということを規約で決めることになっています。例えば、A市が、幹事団体であるとしまして、幹事団体としてA市の市長さんがそれぞれの職員を、A、B、Cの共通X課の職員として選任をする。そうすると、その職員さんはそれぞれA市、B町、C村の共同設置機関の職員ということで、それぞれの仕事が普通にできるという形になります。指揮監督につきましても、A市の仕事についてはA市長、B町の仕事についてはB町長、C村の仕事についてはC村長の指揮監督を受けるという形になります。経費につきましても、幹事団体に特別会計を作って、そこから支給をするという形になります。A市に対してB町、C町が負担金を支払うという形になります。実際の仕事をするに当たりましても、共通X課

の職員は実際の仕事について、仕事をするときにはA、B、Cのそれぞれの職員とみなされるという形です。イメージを持っていただくためのご参考として、説明させていただきました。

説明は以上で終わらせていただきます。

【辻座長】 それでは、出口委員よりご説明があるようですので、よろしくお願ひします。

【出口委員】 神奈川県各市町村課の協力を得まして、主立ったところの市町だけですけれども、意見聴取をしてもらいました。質問については、現行制度における課題や限界はどういったものがあるかという点です。それから、今後どのように改善したら使い勝手がよくなるか。まず、現行制度についての問題点、それから改善点を挙げてもらうことにしました。それからもう1点は、現在の市町村の事務の中で、近隣市町村と連携・協働を進めるとすれば、どういった事務が向いているかということで、具体案を挙げてもらうこととしました。

まず、有害鳥獣の駆除であるとか、それから観光関係事務、この辺は結構意見が出ております。特に観光については、市町村単独で観光についていろいろな施策をとるというのはなかなか大変だというのが本音のようです。それから、有害鳥獣の駆除についても、これは意外と広域にわたって有害鳥獣が移動するということがありますので、これも単独市町村で対応してもあまり効果がないというような状況です。

それから、意外に思いましたのは、自殺対策事務です。これは国のほうの制度設計としては、地域によって自殺の特性が異なるということから、地域ごとに自殺対策を推進すべきであるというふうにされていますけれども、もちろんそれはそうすべきであろうと思います。ただ、市町村単独で対策を講じるというのはハードルが高いのと、それから確かに特性がある程度異なるとしても、自殺対策の実際の施策の差異はほとんどないというのが本音のようですので、こういった事務については共同で処理していいのではないかという意見がありました。

後ほどこれも問題提起したいと思っておりますけれども、新しい制度設計の中で、広域自治体としての県に所管させるのか、それとも一旦市町村に所管させる形にして共同処理を示唆するののかというようなところが、示唆というか、推奨するのでしょうか、そういったところのメルクマールを今回ある程度示してもいいのではないかと思います。

それから広域連合の問題点として、やはり住民にとっては捉えどころのないイメージし

がたい組織になってしまっていると。ですから、今後、これを活用していくためには住民に対するアピールを、もう少し明確化していく必要があるのかなと思います。

それから、機関の共同設置として、市町村独自の福祉分野の事業についても、ある程度広域的に実施した方が統一感を出すことができ、隣接しているにもかかわらずサービスが異なるといった不満の解消に役立つ。これは意外と市町村からよく出るんですけども、福祉サービスなどはまさに住民に身近な行政だから身近な政府でやれというふうに一律にいつも言われるんですけども、ただ、実際にやっている側からしますと、隣の市町村とのサービスが違うということに対する不満がかなり強いんです。そういう点を考えますと、ある程度住民間に移動があったり、あるいは近隣の市町村に親類が点在しているというような結びつきがかなり強いような市町村に関しては、一定程度こういった業務についても共同設置というのが望まれるのではないかとということだろうと思います。

それから、市が広域斎場の設置をやっている場合に、このような特定の施設の共同設置について、当該施設職員の身分関係や財産管理のあり方の整理を含めて法整備がなされれば、より効率的で安定的な事務運営に資するのではないかと、というのがあります。やはり今の現行法制度だけだと、どうも身分関係ですとか、最終的な財産処理というようなところについて、やや法的に市町村の側から見ると不明な部分があって、今のところ使い勝手が悪い感じがするというこのようでございます。

また、福祉事務所の問題があります。もう少し時間がありましたら、ヒアリングして頂くべきだったんですけども、今回ちょっと時間がありませんでしたので、ご容赦いただきたいんですが、共同設置が可能な機関としては、普通交付税の単位費用に含まれる福祉事務所や保健センターなどが考えられるということで、お金の面について、交付税のことを念頭に置きながら共同設置を考えているというような、そういう自治体もあるようです。

それから、東京都の特別区をイメージしているようですが、職員の任用に関して、任用事務を共同処理できないかというようなことを言うておりました。これは、私なんかから考えますと、職員の任用というのは一番根幹にかかわる事務ですので、それぞれの自治体ごとにやるべきではないかと思いますが、ただ、現実には、いわゆる民間企業の就職に関する取り組みの開始時期が非常に早まっている中で、自治体も共同戦線を組んでいろいろ採用事務に取り組みたいというようなケースが増えていますので、そういったことを念頭に置いているのではないかと思います。

それから、監査事務局に関する機関の共同設置の問題ですが、決して否定的ということ

ではないんですけれども、それぞれの条例・規則による基準がまちまちであるとか、あるいは契約規則などにおけるルールが異なるということから職員のスキルアップが必要になるということ、ある程度ハードルはあるというふうに把握をしている自治体もあるようです。

それから固定資産評価審査委員会の場合でございますが、3年に一度評価替えの時期で繁忙期があると。また、専門性がかなり必要であるということですので、広域で共同処理するということが望まれるのに加えて、県の事務として処理する方法も考えられると。これは広域的に取り組んでもいいのではないかということで、逆に県の事務としてはどうかというようなことを考えているところもあるようです。

続いて、一部事務組合の問題点として、意思決定の迅速さに欠けるという問題があると。かなり普段の意思決定の点で四苦八苦しているというのは聞いておりますので、そういうところから来ているのだらうと思います。

それから公平委員会、選挙管理委員会や監査委員事務局というようなところについても共同設置すればいいんじゃないかということで、特に専門性や経験の重視という意見がありました。

その他、共同処理一般として進まない理由として、住民対応が画一化された場合、今まで行ってきた町独自の柔軟な対応がとれなくおそれがある。制度云々というよりも、住民の要望に対して機動的に対応できなくなるのではないかという懸念がぬぐいきれないという意見がありました。これは住民から非常に普段からも要望が強いというか、指摘が多い市町村の場合、それに柔軟に対応するには共同処理一般はなかなかとりづらいついて考えているようです。

それからもう1点、隣接する大規模な市との共同設置ということになりますと、細かい取り決めに関して小規模自治体の意見を反映させるということは非常に困難であると。結局、我々としては水平的補完というか、大きな市に小さい周辺町村の面倒をってもらえないかというようなことを考えがちなんですけれども、それに対する不安というようなものもかなり強いようです。

それから前々回磯部委員がお話になった内容ですが、監査委員だけでなく、情報公開や個人情報保護審査会といったような事務については、結局、地元には弁護士であるとか、法律の専門家があまりいないということから、こういった人材を確保するのが小規模自治体では非常に困難であると。その点でも共同設置というのは有効ではないかと。地元の市町

村で消費者相談窓口を置くということが結構あるんですけども、これが意外と専門性を要求される割には、市町村でなかなか対応し切れていないということで、弁護士会なんかもその点を念頭に置いて、弁護士会の側がむしろ市町村に弁護士を派遣したりとか、あるいは広域自治体としての県の役割の1つとして、消費者相談窓口を県の出先単位で置けないかというようなことを弁護士会側から提案してきているというような状況にあります。

最後に、よく言われる消防の広域化に関して、地元や、あるいはほかの市町村の話を開く限りでは、広域化によって不便になる人が出てくるので、住民にあまり歓迎されていないようだというふうに理解しているようで、私は消防の広域化はそうでもないような気がしていたんですけども、こういう意見を持っている町もあるということです。

非常に雑駁ですけども、以上でございます。

**【辻座長】** ありがとうございます。これで前回の分担は大体ご説明いただきまして、それから前回よりもう少し突っ込んだ論点も整理していただいたということになります。議論しなければならない範囲は非常に多いんですが、これらに基づきまして、皆さんの考え、ご質問、ご意見をお伺いしたいと思います。

まず最初に、皆さんのほうから質問がありましたら、まずそれをお受けしたいんですが、いかがでしょうか。

**【勝賀瀬委員】** 資料の中で不法行為の場合の責任の所在という記述がございます。これにつきましては、通常、例えば県の職員が県職員の身分を持ったままで市町村へ派遣されて課長というポストにつくという場合もあるかと思いますけれども、そういった場合も不法行為というお話は共通する部分としてある問題ではないかと思うんですが、そこはどうかでしょうか。

**【渡邊課長補佐】** おそらく協議をして派遣する形になっていますので、その協議の中で基本的には決める話ですけども、県の職員の身分を持ちながら市の職員として行った仕事であれば、責任の帰属としては、行為の帰属ですので、市の課長さんなら課長さんとしてやった場合には市の行為ですので、そこは市になると思います。個人の責任という話になりますと、そこはどういう取り決めをしているかということになると思いますけれども、実際に責任の帰属する行政主体としては、それは市であるということで、そこははっきりしていると思います。県の職員として行った仕事ではないわけですので、それが例えば県に責任があるとかという話にはならないかと思いますが、現実問題として、市が、例えば賠償責任を負い、そのときに、市と県の間でもめるといいますか、県から来て

いた職員がやったのではないかというような話で、現実問題として議論になる余地というのは、可能性としてはなくはないというような話かなと思います。

この間の話でも、責任の主体としては、例えば共同で設置しているような場合でも、責任の主体というのはそれぞれの市町村、それぞれの市の市長名で行うわけですし、市長さんなり町長さんなりの名前で行うので、その責任というのはそこに帰属していくんですけども、実際にそれで割り切れるかというところになるんだと思います。議論で出た中では、そういったことかなというふうに理解しています。

【辻座長】 議論を整理すると、仮に、A市の住民にB町の職員が不利益を与えたとします。そうしたときに、A市の住民は基本的にA市を訴えるわけですね。

【渡邊課長補佐】 そうです。A市の行為として行っているわけです。

【辻座長】 そのときに、仮に県も含めて共同設置していれば、C県を訴えるということも可能になるのでしょうか。

【渡邊課長補佐】 県の行為として行っているか、Aの行為として行っているかというところになると思います。

【辻座長】 例えば、県税と一緒に集めているわけだから、県の行為としてやっている部分については、どちらも訴えることができるのではないのでしょうか。

【渡邊課長補佐】 県の行為としてもとれるという場合にはあるかもしれません。

【辻座長】 それが理由でと。

【渡邊課長補佐】 県の行為としてもやっている場合ととれば、県も一緒に訴えるということ是可以できると思います。

【辻座長】 できると。それとは別な話で、個人の責任になった場合に、その責任をその個人に追及するときに、最終的にだれ、個人の請求になるかどうか。どこの団体として責任を負わなきゃならないかというところが不明確になる場合があるかもしれないということでしょうか。

【渡邊課長補佐】 はい。

【辻座長】 一般的にはどうなるのでしょうか。

【渡邊課長補佐】 一般的には、それはそこに行ったところの仕事ですので、個人は個人、個人の責任の場合には、個人の重過失があれば賠償請求を受ける可能性があるわけですので、その個人に行く可能性というのは、県の職員であろうが、市の職員であろうが、あるわけです。おそらく議論になった前提としては、派遣を受けた、派遣をした責任があ

るという捉え方というのがなくはないのかなど。捉え方で、そこを実際に辞令が、これは辞令がありませんのでわからないんですけれども、派遣をした責任というのは問われるのではないか。例えば、町からすれば、派遣を受けた職員のせいで損害を負ったとすると、責任を追究したいという、動機というか、そういった議論というのは出てくるのかなど。そういうのはきちんと事前に決めておかないといけない部分としてあるのかなというふうには思ったんですけども。

【土山委員】 例えば滞納整理事務で、県から派遣されて、自治体の滞納分も含めて取りに行った人が殴ってしまった場合とか、殴ってしまったのは個人の責任なただけでも、それは業務としてやったのは県も市町村もそこは含まれるというイメージでしょうか。

【渡邊課長補佐】 多分、責任の帰属が不明確だということになるのではないかと思います。例えば、任意の組織で行った場合には、これは全く誰の行為か分からないという、県なのか市の行為なのか分からないというところは、あいまいな部分というのは残るのではないのでしょうか。

【土山委員】 それはやっぱり最後は司法のところで決めてもらったほうがいいわけですよ。

【渡邊課長補佐】 そうです。

【土山委員】 すみません、想像の話で。

【辻座長】 いかがでしょうか。

それでは、質問に限らず、自由にご意見をいただこうと思いますが、甲斐委員、いかがですか。

【甲斐委員】 出口委員がおっしゃった県でされる分と、それから一旦市町村におろして、その上で共同処理を考えるというのを、メルクマールあたりから考えたほうがいいのかなとも思うんですけれども。

【辻座長】 その点については、事務局いかがですか。

【渡邊課長補佐】 県と市町村のそもそもの役割分担がどうなのかというところだと思うんですが、例えば、地方自治法で言いますと、ご存じの方が多いと思いますけれども、市町村が基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するものを除いて一般的に地域における事務とか、そういったものを処理するというふうに書かれています。あくまで都道府県が処理するものを除いて、市町村が処理するというようなことが原則です。その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものについては、

市町村の規模、能力に応じてこれを処理することができるということで、例えば、市の事務として義務付けたり、中核市や特例市というような規模ごとに応じて事務の分配というのがなされているわけです。

都道府県が処理する事務というのはどういうものかと言いますと、広域にわたるものとか、規模・性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものということで、結局、規模とか性質的に市町村において処理することが適当でないとはどういうことかということになってしまうんですけれども、それは現実の市町村の処理能力というところからして、一般の市町村というのは、どこを念頭に置くかというところはあると思います。やはり市町村の規模・能力というものを、一般の市町村の言われている想定される規模・能力を引き上げようということで、平成の大合併とか、昭和の大合併もそうだと思いますけれども、今まで合併が行われておりまして、念頭に置くところをどの部分にするのか。地方制度調査会の答申では、現実問題として市町村の状況が非常に多様であるということ的前提にして考えましょうということにはなっているんですが、小規模のところ——小規模のところというのは200人の島からありまして、そういう島の事務をどうするかというのは、多分非常に大きな問題として残るんだろうと思いますけれども、どこを念頭に置くかというところで大分変わってくるのかなという気がします。

【久元自治行政局長】 要するに、これはいろいろな法律で新しい仕事が義務付けられるわけですね。

【甲斐委員】 そうですね。

【久元自治行政局長】 都道府県の事務もあるし、市町村の事務もある。しかし、そう言っても消費生活相談のように、実際に市町村は義務付けられていませんけれども、市町村の仕事として推奨されても、なかなか市町村が対応できないものもある。そういったときに、いわばメルクマールと出口先生がおっしゃっているのは、新しく法律をつくるときの、いわば立法上の指針のようなものを、こういうたぐいの仕事はやっぱり都道府県にやってもらって、そして都道府県がみずからやったほうがいいんじゃないか。こういうたぐいの仕事は、市町村の仕事として市町村が自分でやったほうがいいんじゃないか。こういうたぐいの仕事は、これは市町村の仕事にするんだけれども、なるべくこれは原則として一緒に何らかの共同処理をやったほうがいいのかといったようなメルクマールを立法上の指針として作ったほうがいいのではないかというふうに私は捉えて、この研究会でそういうものが整理できれば、これは大変ありがたいし、私どももいろいろな省庁から法令協

議を受けるときに、一つの頭の整理として、これは都道府県と書いているけれども、市町村のほうがいいんじゃないかと、そういう対応はできるかと思しますので、それは非常に有意義なご提案かなと受けとめました。

【甲斐委員】 例え、共同処理による効果が期待できる部門というところでメリットが大きい、デメリットが小さいということで、それぞれ5つと4つという整理がされていますけれども。

【出口委員】 今、局長がおまとめいただいたとおりになんですが、「共同処理による効果が期待できる部門」という資料の左側のメリットが大きいと考えられる部門というのがありますけれども、例えば、③にあります「権限委譲等により、新たに事務を行うもの」とあります。そもそも共同処理をしないと処理できないというところに権限委譲をなぜするのかというふうに言われたときに、今の状態だと答えられないと思うんです。それだったら引き続き県がやればいいじゃないかと。それは県の役割、広域性・補完性というのが県の役目なわけですから。それをあえて市町村に持って行って市町村のほうの判断で共同処理をすると言うからには、例えば、従来から言われている住民に身近とか別な基準でもって、主体は一旦市町村に持っていかなきゃいけないんだけど、処理の段階でやっぱり持ち切れないというときには県に再委託するとか、あるいは共同処理するとか、そういう方法をとるといような、何かもう一工夫ないと、このままだとちょっと、メリットは大きいのは大きいかもしれませんが、そもそも何で持っていくのという話があります。

【渡邊課長補佐】 もちろん、権限委譲の関係もやみくもに市町村に移譲しようという話ではなくて、例えば、まちづくりの関係の事務で、都市計画なら都市計画の中で個別の規制に係るようなもの、個別の、例えば1件1件の話に係るようなものは一定規模、市なら市に移譲したほうがいいのではないかというような形で、地方分権改革推進委員会の勧告の中でもそういった整理で、事務の性質に応じて、例えば市街地開発で大きなものは引き続き県とか、そういった整理の中で勧告というのが出てきまして、それは各所管省庁でどう考えるかというところでこれから決まっていくわけです。勧告の考え方としてはそういった形で、やみくもに落とすというよりは、開発許可は、実際市町村がやっている例も多くて、ベースは都道府県が特例条例で市町村におろしている事務なんですけど、その中で、環境なら環境の中で振動とか騒音とか、かなり身近な生活環境に関するようなものの事務をある程度パッケージで、今個別に、中途半端な部分だけ置いているようなものについて、

規制区域の設定とか、そういった権限まで市に移譲にしようとか、そういった思想としての整理がなされております。

【久元自治行政局長】　　こういう考え方はできませんですかね。要するに権限委譲を進めるということは非常に結構なことだと。そうは言っても、事務が処理できる、対応能力がある市と、そうじゃない小規模な市、あるいは町村があると。共同処理という制度を充実すれば、権限委譲というものは進むかもしれない。そういうアプローチで権限委譲、メリットが大きいというふうにこういうところで分類していいかどうか、あるいはこの表現がいいかどうかというのはありますけれども、そういうアプローチというのはあるのかなという気がするんです。

【出口委員】　　そうですね。私もそれがいいと思います。

【入江委員】　　権限委譲ということについてはですけども、仄聞するところによりますと、今、市町村は今の事務だけで手いっぱいであって、新しい権限移譲と言っても、ついこの間も出ましたけれども、地方分権改革推進委員会の勧告ですとか、地方制度調査会の方向性もそうですが、自由権の拡大という方向でのトータルでのまちづくりができて、意思決定がまとまってできると、独自性が発揮できるという方向での権限委譲は非常に望ましいと思いますけれども、所掌事務の拡大だけで、非常に事務手続きが煩雑になったり、とても賄い切れないという方向での権限委譲をただやみくもにするのはどうかなというふうにも個人的には思っております。

地方制度調査会の中にもありましたけれども、多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきであるという文言もありますので、ぜひそうした仕組みも考えていただきたいと思っておりますし、前回の研究会で、これは村上委員が出された資料ですけども、研究会の検討事項として、共同処理の主体として、市町村から都道府県に出向委任する方法、つまり、逆権限委譲ということを書いておられるのですが、そういったことも選択肢としてあってもいいのではないかなと思っておりますので、その点も含めて議論していただければ幸いです。

【東方委員】　　私、前回建築主事の話をしたんですけども、あの場合は、首長さんが主体的なまちづくりをしたいという希望があって、まず先に建築主事を設置するわけです。だからそういう組織をやったところには、県の条例上、権利が移譲される仕組みになっています。いきなりやるのではなしに、そういう人が設置されたときにすぐに移譲しますと。だから開発許可あたりも主体的にできます。そもそもは、例えば建築確認自身を、例えば

県の事務所に行くのではなくに自分の町でやりたいという発想があったとしても、結果として、まちづくりに関する権限も一緒についてくると、こういうことになるんです。そこは首長さんの意思次第というところもあると思います。消費生活センターもそうです。専門員、相談員みたいなのを置こうという意味があれば置ける。そうすれば、そこにまた何らかの形も出てくるということだと思います。

【辻座長】 土山委員はいかがですか。

【土山委員】 先ほど入江委員と行政局長のお話を伺っていて、必ずしも、大きくいうと、権限委譲そのものについては、権限委譲自体もオルタナティブで、やれるところ、あるいはやりたいという政策決断をするところは単独でやってください。そうでないところは、共同処理でもやれるかなと思えばやってください。そうでなければ県に再委託してくださいというような、そういうオルタナティブがあってもいいのではないかと。おそらくそのことを③のところでおっしゃっておられる。そういう表現で、権限委譲のうち、新たに事務を行うものというふうになってしまうと、出口委員がおっしゃられたような部分があるかと思うんですけども、本旨でおっしゃっていたところは、オルタナティブとして、近隣地域で広域で適切に処理できると思うものであれば、それは自由に皆さんたちの選択でやってくださいと。当然、権限委譲に関しては、本来的にはそれに伴う財源もついてくるというのが前提になると思いますので、その財源を寄せ集めてみんなでやろうかなというところはそれでもいいし、政策的に重点を置いているからやろうというところはそれでもいいし、財源は要らないから県でやってくださいというのは県も受ける口があってもいいかなという、そういうことなのだろうと思いつつながら、私、ここは拝見しておりました。

ちょっとそのまま進んでいいですか。

【辻座長】 どうぞ。

【土山委員】 ちょうどそのページになりましたので、ちょっと表現でどうなのかなと。具体的な対案があるわけではないんですが、デメリットが小さいと考えられる部門のところ、政策判断の余地が小さいところで教育委員会というふうに入ってきたんですが、教育委員会は、逆に首長や政治的なところから独立・中立でなければならないので自立性があるところであって、ここで政策判断の余地が小さいと書いてしまうと、教育委員会の本旨のところからはちょっと誤解されることがあるかなと。おそらく余地が小さいというのは、教育委員会の事務のうち、学校教育や文化財、特に文化財ですね。学校教育はまた微

妙かと思えますけれども、文化財のところにかかっているのかなと思うんですが、必ずしも政策判断の余地が小さいと書かれると、ちょっと本旨ではない、誤解を招くところがあるのかなというふうに思ったのが1点です。

その意味では、メリットが大きいと考えられる部門の中立性や専門性というところは実はあるんですけれども、ちょっと教育委員会の表現は難しいなと思いながら拝見しておりました。メリットが大きいと考えられる部門の1番のところでは、複数市町村がやっけて提携ができる作業ということなのだろうなと思いながら伺っていました。その中では電算処理を介する提携事務のような言い方が、公園管理よりも具体的なイメージをしやすいのではないかなというふうに感じました。

続けて言ってしまうてもよろしいでしょうか。

【辻座長】 はい。

【土山委員】 それで、最後のところなんですけれども、資料1の5番目のところで、電算システムのことを書いていただいたことと、出口委員のお話からも電算に関するところは期待が大きい。本来的には大量処理になじんで効率も上がる。独自のシステムや独自のSEさんを抱えなくてもいい。あるいは一部の企業さんのシステムをずっと使い続けなきゃいけないということから開放されるということで、やはり感じられていたところが多いかなと思いました。ただ、自治体クラウドとの関係でいうと、こういうふうに書いていただいたほうがいいんじゃないかなと思うものがあるんですけれども、それを申し上げていいものやらどうかというのがあるんですけど。

【渡邊課長補佐】 どうぞ。

【土山委員】 よろしいですか。出口委員の今回のお話を拝聴して、すごく勉強になったんですけれども、皆さんがおっしゃっておられるのはこういうことかなと思うんですが、まず、定型的な事務の多くは電算システムが導入されており、そこでの効果が最大限に発揮される領域である。これは皆さんが同意される事実だと思います。ただし、既存の個別システムがあることが統合の課題になっていると。そうすると、既存のシステムがあって、導入したばかりのところがいきなり変わるというのは難しいでしょうから、汎用ソフトの共同開発、作業を定型化する作業、労務管理などの定型的な事務を汎用化できる汎用ソフトの共同開発を進め、仕様の共有、オリジナルな部分も数値さえ変えれば応用できるというのがあるかと思しますので、仕様の共有を研究し、システムの更新に合わせて電算システムの共同化や共同アウトソーシングが進んでいけば、事務の共同処理という面では非

常に大きい効果を持つことが期待されるというような書きぶりだと、少し書いていただいたことが明確になるかなというふうに思いました。

同じページの4つ目ですけれども、規約などの具体的な例を、逆に細かい部分を示してしまうと、それでやらないといけないのかなというふうに思われるところがあるかと思うんです。事務局がおっしゃっていただきましたように、やはり導入事例が少ないということが大きな課題だとすれば、いろいろなことをやってもらうこと。たくさん実験してもらうことと、実験してもらったものを、うまくいかなかったものとうまくいくものがあるかと思しますので、うまくいったものについては共有する情報収集や情報の提供のところで支援をするというのがいいのではないかと。

そうすると、逆に、これをやってください、中身はこうですというよりも、まずいろいろやってもらう、失敗も含めて模索してもらうこと。ですので、こういう事例がありますよ。あと甲斐委員もおっしゃっておられたような、こういうものってどうですかねという提案にとどめておいて、いろいろやってくださいというふうにすることと、例えば特区のような仕組みで、実験してくださいという仕組みで実験や研究会の設置が誘発できるのであれば、そこでやってもらって、その成果を共有できるようになれば、それならやってみてもいいかなと乗ってくれる自治体さんが多く出てくるほうが、具体的な規約を決めてしまうよりもいいのかなと思います。

ただ、今、出口委員と事務局のご説明を伺っていて、事務の共同処理に係ることで、法制度の障壁がある例というのはあまり多くないのかなという印象もありまして、ただ、先ほどの監査委員のところの定数の問題ですとか、そういったところは特区になじむのかなと思いました。いろいろ模索してもらうようなやり方はいかがでしょうか。そして、その模索のところに既存の法制度の障壁があるのであれば、特区のようなやり方で試していただくのは、実験台になっていただきつつ、自治体のほうもいろいろ創意工夫でやってみるというメリットがあればいかがでしょうか。お互いにウイン・ウインの関係でいかがでしょうかということと、しかし、その特区として考えるときに、今の共同設置で、こういう法制度が境になってなかなかできないなというのがあるかどうか。今、議論の中で出てきたのは、定数のことと、それから勝賀瀬委員がおっしゃったように、不法行為に対する部分だとか、それから出口委員がご指摘になったような財産の管理の問題だとか、そのあたりのところで特区なり、指針なりを出してやっていただくというのは可能なのではないかなというふうに思いました。

【辻座長】 今、一通り、最初の入り口のところで結構重要な論点が議論されていたと思います。大きくいうと、まずメリット、デメリットの提示の仕方の部分です。幾つか書き方、細かいところも指摘されましたが、やっぱり今回の提示の仕方を見ると、多分、細かく突っ込まれるといろいろな突っ込みやすい、言葉じりをとらえられると出ると思うんです。その理由の1つは、この研究会自体が一方で、広い口でいうと共同処理全般を議論していて、しかし、当座のところは機関等の共同設置をもっと活用できないかという個別、具体的な論点を持っていて、この2つを同時並行で議論していくという形になっていますので、今回、一応事務局としては、共同処理の特徴というところから入っているわけです。

ただ、仮に経済学で非常に単純に考えると、広域で処理をしていくといったときの効果としては、普通は規模の経済性か範囲の経済性かどっちかで、実はこの中で、中立性・独立性というのがまず入っているんです。中立性・独立性というのは、広域で処理したときの責任を離して一部事務組合にするのか、委員会にするのか、それとも各町に残すのかによって実は違うので、だからこの後のものを見ても、住民から離れるから支障があるという場合と、しかし、機関の共同設置のように、共同設置するんだから弊害は比較的少ないと言っているような議論があって、少なくとも理論で見た場合に、中立性・独立性を入れるかどうかというのがあって、大前提で規模の経済性や範囲の経済性の話があるんです。

ただ、規模の経済性や範囲の経済性のところには、これを市町村合併で達成すべきか、それとも事務の共同処理化で達成すべきかということは基本的に議論しなければ、別な次元の話ですし、あわせて都道府県がやるべきなのか、市町村がやるべきなのかというのも、それは単に管轄区域の話なのか、それとも広域団体か基礎団体かという話なのか。そこもまた別の理想の話があるわけです。ですから、大上段に振りかぶってやると、最初にどの業種で今まで以上に規模の経済性や範囲の経済性が発揮されていて、その中で、今までの協議ですと、都道府県と市町村の役割分担をさんざん議論してきたのですが、その中でさらにどこを変えていかなければだめで、さらに、最近の流れでいうと、市町村合併でこれこれしかじかだったけど、その市町村合併と広域行政をどうしなければだめだという話を、それなりに全部書いていくとなると大変な作業で、今回はあまり大上段に振りかぶるよりも、最初から機関等なら機関等の共同設置を広域行政の一つの手法としてどうして拡大していかなければだめなのかというところに論点を絞って、今までの広域行政の経緯や手法や、それから場合によっては市町村合併の経緯なんかも言及して議論をしていくと。ある意味では議論を大分縮小するんですけれども、その機関等の共同設置の活用なら活用

ということを念頭にメリットを書き直すと。そうしたほうが無用な議論を呼ばないのではないかというのが一つ皆さんの議論を聞いて、全部を集約するわけではないですが、感じた1点です。

もう1点は、広域行政、今までもさんざんやっていますので、やっぱりメルクマールでこれとあれがいいとはなかなか完全に言い切れないのが多いと思います。ですから、土山委員も言われましたけれども、どちらかというと、今までの広域行政は国が法改正等をして、それに合わせて後期高齢者医療広域連合を作らなければだめだから作れという形であったり、場合によっては総務省が音頭を取って、広域市町村圏のときのようにやってくれと言って一斉に投げかけたりするんだけど、今回の場合は、各最適な広域行政のあり方を、市町村を主体にいろいろ考えてもらおう。そういう意味では、実験的にという言い方がふさわしいかどうかは別にして、各市町村が意向を大事にやっていて、しかも、特に新しい形態で機関等の共同設置の活用でやるものに関しては、実験的にできるということは、短期間で害悪がない程度で終了できるというような、定住自立圏構想の中でも基本的にそういう考えが出ていますけれども、それに類似したような形でやってみるというのを出して見て、うまくいったものについては、場合によっては広域連合だとか、事務の委託だとか、一部事務組合だとか、もっとしっかりしたハードな連携の仕組みに持っていくと。

だから今回、機関等の共同設置で拡大するものというのは、経過期間、実験として、まず当初やってみるというものと、経過期間じゃなくて、もともと永続的に機関等の共同設置と掲げてやるものというようなものの2つが入っているのではないかという気がしまして、その実験的にやるということを考えたときに、私が今までの手法の中で、1つのネットワークになるのは議決です。やっぱり議決して何か物をやらなければならないということになると、事務局としては事務の委託も一部事務組合・広域連合もそんなに変わらないと。場合によっては事務の委託のほうがよかったりとか、どうせ議決までするんだったら、しっかり一部事務組合でやってくれという形が必要になるので、この規約に対する議決を民間事業者に委託するのと同じようになるべくなくしていくと。それで実験的にやって、恒常的な組織をつくるときに議決をするというような形で大きく持っていけないのかと。

ですから、皆さんの今の意見を全部集約したわけではないんですが、1つは、今回のメリットについては、機関等の共同設置なら共同設置に着目して、こういう手法を拡大していくことが必要だということを中心にメリットを書くと。それから、やるものに関しては、もう少し迅速柔軟に対応できる。場合によっては実験的にやってみるというようなことが

できるような制度にできないのかというのが考えたところ、思いついた、全体の要約じゃないんですけども、いかがでしょうか。

もう1つ、今回そう思った1つの理由は、例えば、出口委員のほうから意見聴取の結果を報告していただきまして、今までどちらかというと、比較的この委員会でも高知県のように小規模市町村が中心の広域をどうやっていかなきゃだめだというのはデータがいろいろあって、比較的規模の大きい、平均レベルでいうと神奈川県が一番大きいと思うんですけども、ここでどういう案件が出てきているのかというのを見てみると、1つは、さっきの人事関係のものもありましたけれども、本当にハードで人事関係を共通にやって効率性があるかどうかというのが疑問視されるのも中には出てくると思います。

ある意味では、広域行政が一番進んでいるのは、大都市圏の中では東京23区が進んでいて、23区が進んでいる理由は、23区が小さ過ぎるという形になっていて、私の主観でいうと、23区で人事組合をつくっているのは弊害のほうが多くて、任用を決めると勤務状況も一緒に決めるので、個々市町村単位の労使協議で勤務状況が変更できない。したがって、割と制度改革がおくってしまうという前提があります。そうした中でも、23区の場合はなぜ事務の共同処理を進めているかというと、それは大きなメリットがあって、固定資産税が増えるのです。23区の場合は固定資産税の約半分を東京都が集めていますので、無理をして分権しても、分権した分、必ず固定資産税が増えると。そういう明らかなメリットがあるので、23区のほうは強烈に要求するのです。

ところが、普通の市町村の場合は固定資産税は全部持っていますし、県の計算する負担金だと、実際上は割損だという形になってなかなか進まない。そういう形があるので、この議論をしていくときに、実際権限委譲が進むか進まないかというのは、どちらがやったら効果的かということ以上に、お金がもうかるかもうからないかということが実際上非常に大きく寄与していると。だから、どこかで金目の話も、ここでは主体的に議論しないにしても、どこかで考えておく必要があるのかなという気がしました。この点も含めてどうでしょう。

**【勝賀瀬委員】** 座長のご意見に賛成でございます。実は県がやるべきなのか、市町村がやるべきなのか。あるいは合併をするのか、広域なのかという議論は、なかなかこれは1つの基準を決めるといのは非常に難しい問題だと思います。そういう中で、私どものほうで考えたいのは、今想定されておる359事務の移譲、そういったものをスムーズに受け入れて、住民サービスにきちんと反映させていく。そういう仕組みを作るためにとい

う視点ですとか、あるいは小さな山間地域でサービスを守っていくため、そういったことのために広域化という手法で、こういう可能性がありますよ、あるいはこういう手法もあるんじゃないですかと、そういったものをぜひ考えていきたいという思いを持っておりまして、今座長がおっしゃっていただいたような方向でぜひ議論をしていただけたらなと思っております。

**【辻座長】** いかがでしょうか。村上委員、いかがですか。

**【村上委員】** 先ほど来から地方分権の話が出てきておりますけれども、私も第1回目の会議でも若干触れさせていただきましたが、基本はやはり住民に身近なサービスは基礎的な自治体で行うことが望ましいと考えています。住民サービスが向上する事務であれば、位置づけは各市町村に置いてもいいと思っています。ただ、実際には、志木市でも本年度68の事務を条例による特例事務ということで受け入れをしておりますけれども、3分の1ぐらいは年間の処理件数がないということで、例えば、ダイオキシン類対策に関する事務だとか、ばい煙規制に関する事務だとか、非常に専門性の高い事務については、志木市のように面積的に小さな自治体の場合、幾つかの事務については処理件数がない事務もあります。これらについては、もう少し広域化をして事務を処理していく必要があるのではないかと考えております。

事務の共同処理だとか、広域化に当たって仕組みや形を検討することも大切だと思いますが、最終的には市町村が抱える課題に対応でき、しかも、市町村にとって使いやすい仕組みを作ることが大切です。せっかく仕組みだけができて、どこの市町村も活用しないということではないように、最終的には住民サービスの向上に戻ってくるというような部分での議論が必要なのかなと考えております。

それから、話が若干戻りますが、政策判断の余地が少ないということで、先ほど土山委員さんからもお話があった教育委員会の部分ですが、志木市でも数年前に全国に先駆けて、25人学級、少人数学級の導入ということをしておりますし、現在までに構造改革特区で教育に関する提案というのは非常に多かったということを考えれば、確かに市長部局からは政策的な判断が少ないのかもしれませんが、教育委員会にとっては非常に大きな問題でございますので、土山委員と同感の思いをしております。

以上です。

**【辻座長】** はい。あといかがでしょうか。これを分けるときに、感情的には分かるのですが、メリットが大きいとデメリットが小さいというので完全に分け切れるかというこ

とがまず1つあります。何か気持ちとしては分かる。今、言われた教育委員会については、私も考えるところがあって、結構、最近政策判断、教育委員会は独自にやりたいんだけど、市長部局としては政策的にやりたいというものについて結構激しくやりとりをしていて、でも教育委員会はなかなか変わらないという中で共同設置すると、さらに独立性が高まるということはあるでしょう。それは先ほど言った中立性・独立性と共同設置の、ここで念頭に置いているのが共同処理全般なのか、機関等の共同設置一般で考えるかによっても大分イメージが変わってくると思うんですけども、そのところを少し表記の仕方を、全体の提示の仕方も含めて精査する必要があるのではないのでしょうか。

高田委員、いかがですか。

【高田委員】 座長が先ほど財政的なメリットというお話をされましたけれども、私どもの飯田市の周辺の町村も非常に規模も小さい、財政力も弱いというところでは、本当に無駄をそぎ落として、とにかく人も減らしというようなことをやった上で何とか自立をしようとしているというところなので、メリットというのが、財政的なメリットだとか、効率的なメリットというものが本当に示されないに乗ってこないという、本当に実感します。ですから、逆に、広域連合に頼るといえるか、広域連合に期待をするという部分があって非常に広域連合が機能しているという。裏腹の関係にあると思うので、その辺のところ、メリットを書かれるときに、その辺は大事かなと思います。

【辻座長】 出口委員、いかがですか。

【出口委員】 先ほどの期待できる部門の2の共同処理による効果が期待できる部門のところの④、これは住民との一定の距離があることがむしろ望ましいものというご説明があったんですけども、先ほどのご説明のとおりだと思います。これは非常に面白いところだろうと思いますけれども、前回まで税の滞納処理について議論がありましたけれども、例えば、今あちこちで話題になっていますのは、農地なんかの違反転用の処理ですよ。農地転用の権限は徐々に市町村にお任せしていこうと。あるいはまちづくりをするときに、都市計画の権限ばかりではなくて、農地転用の権限がっていないということをよく言われるんですけども、ところが一方で、転用の権限を渡したときに、違反对策ができるかということになると、やっぱり今まで経験がないということと、機動的に違反对策だけのために人を割くというのが難しいということからしますと、なかなか人が割きづらいのだろうと思います、現実問題として。

そうすると、権限を委譲するときに、許認可の権限は移譲するけれども、それに対して

違反行為があったときの不利益処分の権限は共同処理したり、あるいは引き続き県のほうに残したりというふうに、いわゆる住民との距離を保ったほうが良いような業務については切り分けて、恩恵を提供するという言葉が悪いんですけども、受益的なときには地元の身近な政府がやれば良いんですけども、受益的でないとき、指示しなきゃいけないときというのは、ちょっと距離のあるところでやるというのは1つの考え方としていいのだらうと思います。だから権限委譲するときに、そういうふうにちょっと分けて権限委譲してもいいのかなという感じがします。

よく言われるのは、転用をするところで一体的にやっていないと、違反処理がやりづらいのではないと言われるのですが、現場ではそんなことないのです。違反对策というのも違反する相手というのはほぼ決まっていますから、あちこち周辺市町村共通して対応していくべき相手ですので、その点ではある程度広域処理して問題ないのかなと思いますけれども、そういうふうに切り分けて権限委譲を考えていてもいいのかなと。だから、先ほど局長がおっしゃったように、これから市町村に権限委譲していくことをスムーズにするための1つの手法としてこういったものもあると提示していくのであれば、そういう提示の仕方もあるのかなと思います。

これは地元に行ってみますと、違反对策を市町村の職員の方がやるのは大変なんです。以前に、県と市町村の職員とで一緒に違反者のところに指導に行ってみると、市町村の職員の方は、その違反者の小中高の後輩で、違反者に対して敬語を使ったりしていたことがありました。こんなふうに地元では身近過ぎて指導しづらい、命令しづらいというのが現実結構あるものですから、その辺のところは住民から距離があるというのを利用して公権力の行使をするというのは一つの手かなと思います。

**【辻座長】** どうですか、事務局。

**【吉川行政体制整備室長】** どうもありがとうございました。先ほどからのご議論の中で、事務局としては、制度面のご議論がありましたので、少し考えを述べさせていただきたいと思いますが、まさに使いやすい仕組みにしなければいけない。全くそのとおりだと思いますし、あとは実験的にやって、また戻してもいいじゃないかというようなお話とか、大変重要な論点であると思います。

一方で、先ほども税のところの任意組織という事例を示させていただきましたけれども、このあたりが責任の所在ですとか、問題もまたあるということで、そのあたりで制度をつくるときに、他の制度との並びで見て、議会の議決がどうしても乗ってくるように仕組ま

ざるを得ないのではないかと、事務的な整理の段階ではそのような議論をしているところでございます。

また、実験というお話で、特区のような仕組みということも土山先生からお話がありました。地方自治制度に関してもいろいろ特区でできないかというような話がこれまでもたくさん寄せられておりますが、基本的に、そういう特区ということよりも、その都度、問題があれば、全体の制度として見直しをしてきているというのが地方自治法を初めとする自治制度の流れではないか。そうあるべきということでこれまでやってきたという経緯がございます。ご指摘は、確かに実験特区という非常になじみやすいご発想だと思っておりますけれども、そのあたり、制度として仕組む場合はどうすればいいのかというところを十分私どものほうでも検討させていただきたいと思っております。

あと、今回、規約の具体的な例を示すことという点についてもご指摘をいただきました。これをあえて書かせていただきましたのは、前段に出てまいります責任の所在の問題ですとか、そのあたりをきちっと規約に書いてもらう必要があるのではないかとというようなこともありまして、スムーズにこういう制度を導入していただき、また誤りのないように、問題が生じないようにしていただくためにも、そういったところを我々気にしながら、規約というところの記述をさせていただいたところでございます。決してこうでなければならぬというようなものをがちっと示すようなつもりはないのですが、研究会の成果としてお示しいただけるのであれば、少しそこは書き方の工夫をしながら、事務局のほうでは考えてみたいと思っております。

【辻座長】 はい。今、税のところの話がありましたが、今回は資料2という形で税と監査委員事務局と保健所、その中でも特に税のところが比較的記述が多くなっているんですけども、これを少し発展させて、もう少し具体的に新しくつくる制度のメリットがわかるかと思っています。多分、これを見ると、まず、滞納整理と税務部門を全部やるかというのは別次元の話なので、滞納整理なら滞納整理、税部門なら税部門を分けたほうがいいのではないかと。普通、滞納整理だけを見ると、一部事務組合、広域連合だけ作るのも一つの手法だし、任意で作るのもいいけれども、あえて滞納整理部門の共同設置をするメリットってあるのかということです。これについては、事務局はどういう理解になるのでしょうか。①は①でももちろんあり得るし、②については、これは実験的に任意でやっていることだと思います。その分、何か起きたときに責任をかぶるかもしれないと。しかし、作りやすい。それに対して、③の共同設置の場合は、これはあえて任意から③に進めるメリ

ットというのはあるのでしょうか。

【渡邊課長補佐】 ②でやっているようなものをきちんと制度に乗っけてやるという意味合いはあるのかなと思います。逆に言うと、③みたいな制度がないので、②でやっているという側面もあるのではないかという意味合いも含めたのですが。

【辻座長】 もう少し、いずれにしても、このメリットが見えないと、こっちのほうがハードルが高いわけですので。

【渡邊課長補佐】 議決を経るという、そういうところのハードルはあると思います。

【辻座長】 仮に全く任意でやっていたほうが、他の職員の責任を負わなくて済む可能性が高いわけです。

【渡邊課長補佐】 他の職員。

【辻座長】 訴えられたときに。

【出口委員】 そこは必ずしもそうにならないのでは。

【辻座長】 ならないですか。

【土山委員】 権力行使にかかわる責任というところではちょっと大丈夫なのかなと。民間でいうと、債権譲渡に当たるようなイメージなのかなというのは、具体的に何か出てきているというわけではないんですけども、滞納の徴収というのはかなりむき出しの行為に当たるところなので、その権力行使という重さにかかわるところの部分は大丈夫なのかなと。特に任意組織というのがかかわってくるとなると、というところがちょっと気になりました。この任意組織というのは、例えば借金の取り立てにどこかが債権譲渡されて、「おい、こら」って来るというイメージでは全然ないと思うんですけども、その部分はどうイメージされて、こういうふうに任意組織での協力と書かれたのかなと。

【渡邊課長補佐】 任意組織の場合、これでいうと、②③の場合は、債権を取り立てに行く主体はだれかと言いますと、A市ならA市のままなので、租税債権の引き継ぎという問題はここでは出てこないんです。ただ、実際問題としては、任意組織をつくる動機として、「何とか県債権滞納整理推進機構」とかという名前をつけているわけです。つけて、その名前も使いつつですので、そういう意味で、先ほどおっしゃったようにサービサーみたいな形で取り立てに別のところが来たぞという体裁を整えつつ、その効果もねらいつつやっているという面があるものですから、その名前をかたるわけです。任意組織の名前をかたることによって、アナウンス効果も得たいという心でやっていたりする部分もあるものですから、そこでひょっとしたら問題になる場合もあるのかなという気はするんですけども、

ども、債権の管理という意味では、①の場合は租税債権を一部事務組合に引き継ぎますので、それは特別地方公共団体として権力を行使するという形になりますが、一部事務組合という。②③の場合は、主体としてはそのままということなので、租税債権をだれかに移すという問題は出てきません。ただ、職員の人が違うところの人だったりするという可能性はあります。あくまで市の職員として権限を行使しますので、その市の徴税吏員として発令して行使をするという形になりますから、その問題は生じてこないと思います。

【辻座長】 3年なら3年で時間を切って債権譲渡するには①以外はできないでしょう。ただ、①をつくっているところも必ず債権譲渡を受けてやっているかという、必ずしもそうじゃないけれども、ということですね。

【渡邊課長補佐】 両方併任かけてやっています。

【辻座長】 そうですね。

【土山委員】 すみません、以上です。ありがとうございました。

【辻座長】 どうぞ。

【東方委員】 監査委員のところですけども、大きいⅡの（１）監査委員を含めた共同処理というところで議選委員の取り扱いです。真ん中辺に矢印で任期ごとに各構成団体の議会が回り持ちで監査委員を選出する方法を採るならば問題ないとの説があるということで、何か逐条解説の話もされておられたんですけども、私ちょっとこの辺が疑問で、例えばA町とB町で共同で設置した場合に、議選委員さんがA町の議員である場合に、B町での監査には、考えますと、B町から見ますと、A町の議員さんというのは単に識見委員でしかないのではないかなという感じがするんです。やっぱり法の趣旨というのはB町の監査に当たっては、B町の議選さんが出席する。そこにあるのではないかなというふうに思います。

そうしますと、次のページの識見委員の共同設置というところがいいのかなという感じがしますが、仮に前のページみたいなやり方をする場合でも、条文の何か改正が必要で、例えば議選委員さんというのは構成団体から1名ずつ選びますと。その議選委員さんは出身の自治体のみの監査をしますとか、まさに識見さんは共同で設けますと。こんなようなことになるのではないかなという気がいたしました。これはぜひ私も進めていただければいいと思いますけれども、やっぱり条文を整備する必要が出てくるのかなという感じがします。

【辻座長】

あと、いかがでしょうか。地方制度調査会の答申にありましたけれども、保健所の共同設置についても考えていく場合は、もう少し議論を展開しないと難しいようです。前回もいろいろ議論がありましたけど。特に最終的に共同設置する場合に、もちろん単独でやるか共同でやるかというところのメリットと、それからほかの広域手法じゃなくて共同設置することのメリット、ないしはこれを拡大していかなきゃならない必要性というのをあわせて示さないと難しいので、そここのところの工夫をわかりやすくしてみてください。よろしいでしょうか。

最後に局長のほうから。

**【久元自治行政局長】** 今日この議論を踏まえまして、さらに、今の座長の話では、共同設置にももう少し集中させて、もちろん共同設置だけじゃないんですけども、共同設置の必要性とか、あるいは具体的にこういうような制度を用意すれば、より活用されるのではないかとか、その辺を少し力を入れて用意させていただきたいと思います。

**【辻座長】** ありがとうございます。

それでは、議論は次回に引き続くということで、本日はここで議事を終了させていただきたいと思います。

—— 了 ——