

論 点 整 理 (仮案)

I. 研究会の問題意識	2
II. 事務の共同処理の現況と課題	3
(1) 事務の共同処理の現況	3
1. 一部事務組合・広域連合の課題	3
2. 事務委託の課題	3
3. 協議会（管理執行協議会）の課題	3
4. 機関等の共同設置の課題	3
5. 任意の自治体間の協力	4
(2) 今後の事務の共同処理に関する基本的考え方	5
III. 共同設置制度の改正とその活用方策	6
(1) 地方公共団体のニーズを踏まえた共同処理制度の改正について	6
(2) 具体的部門についての共同設置の活用の検討	7
1. 税務部門における活用方策	7
2. 監査委員・監査委員事務局における活用方策	9
3. 消防指令業務における活用方策	10
4. 保健福祉部門（地域保健センター）における活用方策	10
5. 消費生活センターにおける活用方策	11
6. 権限移譲等の影響への対応	11
IV. 留意すべき事項	12
1. 事務の共同処理の活用に当たっての留意事項	12
2. 規約等の策定に当たっての留意事項	12
V. まとめ	12

I. 研究会の問題意識

- 市町村合併の進捗状況は地域によって大きな差異があり、市町村の状況は多様なものになっているが、今後の市町村における事務処理のあり方を考えるに当たっては、このような市町村の多様性を前提として、それぞれの市町村が自らの置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、その課題に適切に対処できるようにする必要があるのではないかと。
- 共同処理方式による周辺市町村間での広域連携は、市町村合併等と並び、重要な選択肢の一つと言えるのではないかと。
- 事務の共同処理については、従来から多様な仕組みが設けられているが、このような共同処理の仕組みが一層活用されるよう、現行制度の課題を整理し、地方公共団体のニーズを踏まえて、必要な制度改正や具体的な活用分野について提案を行ってはどうか。

Ⅱ. 事務の共同処理の現況と課題

(1) 事務の共同処理の現況

1. 一部事務組合・広域連合の課題

- 一部事務組合や広域連合は、議会と管理者・監査委員等の執行機関を有し、施設や組織の安定的な管理・運営に資する仕組みである一方で、機動的な意思決定が課題となっているのではないか。
- 一部事務組合や広域連合は、住民から見えにくい存在であり、各構成団体における権限が完全に移動するため、議会等における議論の対象にもならないなど、住民・議会からのコントロールという面からも課題があるのではないか。

2. 事務委託の課題

- 事務の委託に関しては、簡便な仕組みであり、責任の所在も明確である等の特徴があるが、事務権限が委託側から受託側に完全に移動し、委託側の団体の住民の意思を反映する手段が制度上なくなってしまうため、委託する側の団体が、制度の活用に躊躇する場合があるのではないか。

3. 協議会（管理執行協議会）の課題

- 法人格を有せず、比較的簡便な形で事務の共同処理を行う仕組みであるが、会長及び委員の会議により意思決定を行う仕組みのため、一部事務組合等と同様に、機動的な意思決定が難しい面があるのではないか。
- 簡便な仕組みで、権限の行使も各構成団体の名において行われるが、管理執行の権限については各構成団体から協議会に移動しており、住民・議会のコントロールという面が不十分になる恐れがあるのではないか。また不法行為等があった場合は各構成団体の連帯責任と解されており、責任の所在が不明確になる恐れがあるのではないか。
- 職員については各構成団体から派遣される形となるため、その身分取扱いに曖昧な面があるほか、職員数の削減等の効率化が難しくなる面があるのではないか。

4. 機関等の共同設置の課題

- 法人の設立を要しない簡便な仕組みであり、住民・議会からも見えやすい等の特徴があるが、活用の実績は大半が個別法に規定のある特定の機関であり、地方公共団体において主体的に活用しているとは言えないのではないか。
- 職員の共同設置については、設置が可能な職の範囲が不明確であり、また共同設置した個々の職員の事務分掌や数の増減を行う場合には、その都度、関係団体の議会の議決を経て規約を変更する必要があるなど、使いづらい面があるため、活用がごく一部に留まっているのではないか。

- 活用実績が少ないために、その利点について広く認識されていない面があるのではないか。

5. 任意の自治体間の協力

(職員の相互併任による任意組織)

- 各構成団体から職員の派遣を受けて、それぞれ他の構成団体に併任した上で、任意組織により共同で事務処理を行う形態での自治体間の協力は、制度によらない取組であり、立ち上げの初期コストが小さい、見直しが容易である等の特徴があるが、一方で、例えばA市の職員が併任発令を受けてB町の業務も実施している場合の職務専念義務の扱いなどに不明確な点があるのではないか。

- 職務専念義務の説明が可能だと考えられるのは、広域観光振興のように、他の団体の業務であっても派遣元の団体にも影響がある場合や、都道府県職員が管内市町村の併任を受けて業務を行う、逆に市町村職員が都道府県の併任を受けて当該市町村に関わる都道府県の業務を行う場合などに限られるのではないか。

(自治体間での私法上の委託契約)

- 自治体間の簡便な協力の形態として、自治体が民間事業者と委託契約を結ぶ場合と同様に、自治体間で私法上の委託契約を結ぶことが考えられるのではないか。

- 私法上の委託には、委託側の執行責任は何ら変わることがなく、また議会の議決が不要であり、また期間も契約により決定されるため、委託側・受託側の両方にとって開始に当たってのハードルが低いという特徴があり、試行的に協力を始める場合にも活用できるのではないか。

- 受託側の団体については、他の団体からの受託事務が地方公共団体としての事務と言えるかどうかという課題があると考えられるが、費用対効果の面でメリットがあるなど、当該団体の事務の執行上合理的であれば、可能と考えられるのではないか。

- 私法上の委託である以上、委託できる事務は、民間事業者に対する場合と同様、事実行為の部分に限られる点に留意する必要があるのではないか。

(2) 今後の事務の共同処理に関する基本的考え方

- 現在、共同処理が活用されている部門としては、
 - ・ 一部事務組合・広域連合や事務委託が中心のものとして、ゴミ処理、し尿処理、消防救急、病院、火葬場、退職手当の支給
 - ・ 広域連合が活用されているものとして、介護保険、後期高齢者医療
 - ・ 機関等の共同設置や事務委託が活用されているものとして、公平委員会、介護認定審査、障害区分認定審査
 - ・ 協議会が活用されているものとして、宝くじの発行事務、視聴覚教育などが挙げられるが、こうした事務について見ると、次のような特徴が挙げられるのではないかと考えられる。
 - ①事務が定型的で裁量の余地が小さいもの
 - ②規模の拡大による効率化が可能なもの
 - ③専門性が高いもの、一定の規模があることが望ましいもの
 - ④広域的に実施することが施策目的の達成に有効だと考えられるもの
- このような観点から考えると、現在あまり共同処理は活用されていないが、今後、共同処理の効果が期待できる部門もあるのではないかと考えられる。

(委員から提案のあったもの)

税務事務（特に滞納整理、資産評価）、監査、保健所業務、
会計管理・出納、選挙管理、国土調査、土木（設計・積算）、
消費生活センター、保健福祉、生活保護（福祉事務所）、
特定行政庁（建築確認等）、情報公開・個人情報保護審査会、
職員研修、観光振興、都道府県からの移譲事務

Ⅲ. 共同設置制度の改正とその活用方策

(1) 地方公共団体のニーズを踏まえた共同処理制度の改正について

- 事務の共同処理については、様々な制度が用意されており、各地方公共団体において、事務の性質や状況に応じて最適な手法を選択していると考えられるが、共同処理が有効だと考えられるにも関わらず活用が進んでいない部門があることや、任意組織による協力が拡大していることなどを考えると、地方公共団体の潜在的なニーズに応えきれていない面もあるのではないかと。

- 現行の共同処理の各制度の課題を考えると、次のような点を満たす仕組みが必要ではないかと。
 - ① 仕組みが簡便であること
 - ② 構成団体の主体性が一定程度維持されること
 - ③ 住民・議会からのコントロールが機能しやすいものであること
 - ④ 従事する補助職員の身分取扱いが安定していること

- 第29次地方制度調査会答申において提言されているとおり、差し当たって現行の各制度のうち、機関等の共同設置の対象を広く内部組織、行政機関、事務局に拡大することが有効なのではないかと。
(例えば、事務委託は②が×、一部事務組合は①②③が×、協議会は②③④が△)

(2) 具体的部門についての共同設置の活用の検討

1. 税務部門における活用方策

- 税務部門については、一定のルールに基づいて公平で客観的な執行が求められる部門であるという意味で事務の定型性が高いこと、滞納整理や固定資産評価などの一定のノウハウや専門性が必要となるものが含まれることから、事務の内容としては共同処理に適しているのではないか。
- また、市町村合併を経験した団体では、税務部門について専門組織の設置など体制強化を図った上で、職員数を大きく削減している例も多く見られるが、税務部門に関しては、共同処理により構成団体の域内の税務行政が一元化されることから合併に類似した側面があり、相当の効率化が期待できるのではないか。
- 課税状況全般の把握など課税部門と徴収部門の連携による効果的な徴収が可能になること、事務の効率化効果などを考えれば、滞納整理等の一部だけよりも、税務部門全体を共同処理することで大きな効果が期待できるのではないか。

(税務部門全体を共同処理するケース)

- 税務部門全体を他の団体に事務委託する場合、当該団体から税に関する権限が完全に移ることになるが、課税権限や税に関する住民説明・相談、税条例の制定改廃を他の団体が行うことは、税の性質上、なじまないのではないか。(委託団体は住民に対する責任を果たしていないと判断されかねないのではないか。) また一部事務組合等による場合も類似の課題があるのではないか。
- 税務部門を共同処理する場合には、各構成団体が主体性を確保しつつ、事務の共同化ができるという点で、内部組織の共同設置は選択肢として活用が考えられるのではないか。
- この場合、個々の事務執行に関しては、各構成団体の名で行われることから、その責任は各構成団体が負うことになると考えられるが、責任の所在が不明確にならないよう個々の職員の職務権限等や不法行為等に対する責任の考え方について、あらかじめ決めておくことが望ましいのではないか。
- 組織内部においては指揮命令の一元化がなされるものの、組織としては複数の指揮命令に属することになるため、執行上問題となり得る構成団体間の関係(同一人物がA市の市民税とB町の固定資産税を滞納している場合の優先順位など)については、事前にルールを定めておく必要があるのではないか。
- 効率化効果を最大限発揮するためには、電算システムの統合が不可欠であるが、そのために初期コストが大きくなることが課題となるのではないか。

(滞納整理部門の共同処理)

- 滞納整理部門について、その体制の強化という観点から共同処理を図っている団体も増加。税務部門のうち滞納整理部門を共同化することについては、
 - ・ 課税部門との連携が取りにくい、
 - ・ 構成団体との事務分担の整理が不明確になる（滞納情報の二重管理や徴収の移管作業など）、
 - ・ 効率化にはあまりつながらないなどの課題も指摘されているが、事務の内容が裁量がなく定型的であり、また一定のノウハウが必要とされること、広域的に実施することで強制的な手段を取りやすくなること等から、共同処理の効果も期待できるのではないか。

- 一部事務組合や広域連合による場合には、構成団体からの依存が強まるとの課題も指摘されているが、次のような効果もあり、構成団体との関係に留意しつつ一定の規模で実施する場合には効果的と言えるのではないか。
 - ・ 滞納整理に特化した別法人とすることで、迅速な滞納処分が可能となること
 - ・ 市町村名とは別の名称（例：〇〇地域滞納整理機構）で催告状の送付や差し押さえを行うことで、アナウンス効果が得られること

- 近年、滞納整理に関しては、簡素で実効的な取組として、団体間で職員を相互に併任すること等により体制の強化を図っている例が多く見られるが、滞納整理という事務の性質から考えると、任意組織であること、職員の職務専念義務の扱い等の身分取扱いにおいて不明確な点が残ること等の課題もあるのではないか。

- 内部組織の共同設置は、いわゆるアナウンス効果は小さいものの、一部事務組合等に比べて簡便でかつ職員の身分取扱い等の問題も生じない方式として、今後、滞納整理部門についても選択肢として活用が考えられるのではないか。

- 事務委託に関しては、課税した首長と徴収する首長が異なることになり、円滑な執行が難しい面があるのではないか。

2. 監査委員・監査委員事務局における活用方策

- 監査委員・監査委員事務局については、業務内容は各団体でほぼ同じであること、専門性を確保する意義が大きいこと、政策判断の余地がなく、むしろ中立性・独立性が求められていることから、事務の内容としては共同処理に適しているのではないかと。
- 監査機能の強化の必要性が高まる一方、町村においては事務局の設置が3割程度に留まる等設置が進んでいない状況がある中、監査委員事務局を共同処理することにより、専任事務局の設置が可能になる、専門性が高まる、公認会計士等の専門家の登用が行いやすくなる、職員に出身団体以外の団体の監査を主に担当させる等の工夫をすれば、首長部局等からの独立性が高まるなどの効果が期待できるのではないかと。
- 事務局だけでなく監査委員も含めて共同処理した場合には、一層の事務の効率化を図ることができ、また委員への専門家の確保も容易になるのではないかと。

(監査委員事務局の共同処理)

- 監査委員事務局を一部事務組合や事務委託により共同処理する場合、本来、監査委員と一体的に活動すべき事務局を監査委員から切り離して他団体や組合等に委ねられるのか、という疑問があるのではないかと。
- 事務局の共同設置を行った場合、各構成団体の監査委員の下に置かれることとなることから、指揮命令もスムーズに行うことができるのではないかと。

(監査委員の共同設置)

- 監査委員の共同設置については、現行制度上も可能であるが、いわゆる議選委員の扱いなど法律の適用に不明確な点があり、活用を躊躇する一因となっているのではないかと。
- 監査委員の共同設置を促進するため、共同設置した場合の議選委員の扱いについて明らかになるよう法改正も検討すべきではないかと。
- 監査委員のうち識見委員と事務局を共同設置し、議選委員は各構成団体が設置する方法も考えられるのではないかと。その際、識見委員を常勤とすることも考えられるのではないかと。
- 委員監査の実施日数や委員が非常勤であることが一般的であることを考えると、共同設置を行うとしても、構成団体の数に制約があるのではないかと。

3. 消防指令業務における活用方策

- 消防指令業務（119番通報の受信とこれを受けて出動部隊の編成、出動指令等を行う業務）については、指令部門の職員の節減や、システム構築コストのいわゆる割り勘効果が期待できることに加え、構成団体間による柔軟な応援等の対応が可能であるなどのメリットがあり、共同処理に適しているのではないかと。
- 消防指令業務については、その業務の性格上、緊急時の対応が必要であり、指揮命令系統の一元化が求められる。事務委託方式については、委託側の団体が指令業務のみを他の団体に委ねることになる一方、指令管制上の責任の所在が明確になる点で有効な手法ではないかと。
- 現在、消防指令業務の共同処理については、管理執行協議会を設置している例が多い。この場合、協議会が管理執行した事項は、最終的には普通地方公共団体又はその機関が管理し執行したものとして効力を有するが、協議会が法人格を持たないため、関係団体から派遣された職員がそれぞれの派遣元の団体の身分を有したままその事務を処理することになり、職員の身分取扱いや指揮命令系統の点で課題があるのではないかと。
- 内部組織の共同設置による場合は、職員の身分取扱い上も各構成団体共同の職員とみなされ、組織の内部において指揮命令系統の一元化も確保されることとなることから、選択肢として活用が考えられるのではないかと。この場合、共同設置された組織の職員は、複数の消防本部の指揮下に置かれることになるため、その指令業務の責任や役割について明確化しておく必要があるのではないかと。

4. 保健福祉部門（地域保健センター）における活用方策

- 地域保健センター等で実施されている保健福祉部門は、近年急速に拡大しているが、特に小規模団体においてはその担い手となる保健師が1～2名しかいない場合も多く、地域の課題への対応が困難であったり、人材の確保が難しくなるなど、住民サービスの維持・向上が難しくなっているケースがあるのではないかと。
- 保健福祉業務は、定型性が高いとは言えないが、一定の専門性が必要な業務であり、こうした地域においては共同処理により、保健師・栄養士等の専門職を複数団体に活用し、住民サービスを向上させていくことができるのではないかと。また一定の職員規模となることで、組織的な対応が可能となり、産休等への対応を含めた人材の確保や研修への参加、育成体制の整備もできるのではないかと。
- 共同処理の方式については、既存の一部事務組合や広域連合の活用も有効だが、そうでない場合は、生活に密着した住民サービスであることを考えると、共同設置により各構成団体の主体性が残る形で実施することも選択肢として活用が考えられるのではないかと。

○ 地域の実情に応じて、都道府県からの人的支援や権限移譲なども考えられるのではないか。

5. 消費生活センターにおける活用方策

○ 消費生活センターは、業務内容は各団体で大きく変わることはなく定型性が高いと言えること、また、直接住民サービスを行う機関であり、できるだけ身近にある方が望ましいが、専門的な知識・経験を有する相談員の配置が必要であり、また専門性を高めるためには一定の相談件数が必要であることから、生活圏を同じくする複数市町村による共同処理が有効ではないか。

○ 共同処理の方式については、既存の一部事務組合等や事務委託の活用が考えられるほか、共同設置の活用も考えられるのではないか。

6. 権限移譲等の影響への対応

○ 政令指定都市や中核市等の増加により、都道府県の事務が一部の市町村に移譲されたために、都道府県の管轄区域が飛び地になったり、地域の一部に限られるケースが発生しており、住民の利便性を損なったり、業務効率が低下している可能性もあるのではないか。

（例）保健所：政令指定都市、中核市、保健所設置市（政令で指定）

福祉事務所：市（町村も設置可能）

特定行政庁：人口25万人以上の市、都道府県知事の同意を得た市町村

○ こうした地域においては、都道府県と中核市等との共同設置や事務委託、都道府県から市町村に権限を移譲した上で、市町村間で事務委託や共同設置を行うなどの方策により、全体としての効率性を高めることができるのではないか。

○ その際、例えば保健所においては定型性・専門性がより高い環境衛生や医務・薬務などの部門のみを共同処理の対象とする等も考えられるのではないか。

○ 今後、地方分権改革推進委員会からも勧告されているように、市町村の規模に応じた権限移譲が推進されていくことが予想される中で、専門性や処理件数などを考えると、相当大規模な市以外では、市町村間、又は都道府県も含めて共同設置や事務委託等により共同処理した方が効率的・効果的なものも多いのではないか。

IV. 留意すべき事項

1. 事務の共同処理の活用にあたっての留意事項

- 共同設置制度については、一つの組織が複数の責任主体を支えることになるため、明確な指揮命令系統や適正な事務配分、職員配置、一貫した人材育成等が滞る可能性があり、あらかじめこうした点に配慮して十分な協議を行うことが必要ではないか。また、こうした組織においても適切なマネジメントが発揮しやすいよう、マネジメントの障害となりかねない規制・慣行（特定ポストの職種の固定化など）を解消していくことも必要ではないか。

- 共同処理の効率化効果を最大限発揮するためには、電算システムの統合が前提となる場合も多いと考えられるが、現在進められている共同アウトソーシングや自治体クラウドなどによりシステムの共同化が進むことで、初期コストが大きく低下し、共同処理の導入につながる側面があるのではないか。

2. 規約等の策定にあたっての留意事項

（具体的な事例について、規約の例を作成）

V. まとめ

- 市町村合併の進捗による関係市町村の減少などの実態等を踏まえて、構成団体数が激減した一部事務組合等については、事務委託等の簡便な方式に変更するなど、関係市町村において、より効率的な処理方式について検討していく必要があるのではないか。また、構成団体が同一の一部事務組合が複数存在している例も多く見受けられるが、効率性を考えれば、整理する必要があるのではないか。

- 地方公共団体のガバナンスや住民サービスの充実確保の観点から体制の強化が求められながら、人員等の制約から取組が進んでいない部門に関しては、各地方公共団体において、共同設置の活用等による体制整備を検討することが期待されるのではないか。

- （今後の課題について記載）