

研究会の課題設定

行政サービスのさらなる広域化・高度化を求める動き

人口減少・高齢化の進展が予想されるなか、限られた人員や財源を効率的に活用するため、事務の共同処理は引き続き重要な手段

小規模団体における事務執行の確保

市町村合併は進展したが、市町村の人口・面積規模には依然として大きな差異。周辺市町村間での広域連携による事務の共同処理は、小規模な市町村において今後の事務執行を確保していく上で、重要な選択肢

地方分権の進展

市町村は住民に最も身近な基礎自治体として一層重要な役割が期待されており、今後予想されるさらなる事務権限の移譲に対応するために、複数市町村間での事務の共同処理により補完していくことも選択肢

地方公共団体が、自らの責任と判断で事務の共同処理の一層の活用を図ることに資する観点から、現行の共同処理制度の課題を整理し、必要な制度改正や活用分野について具体的な提案をすべく検討

本研究会は、平成21年7月～12月の間に計5回開催し、検討を行った。

研究会構成員

(座長)

辻 琢 也 (一橋大学大学院法学研究科教授)

(委員)

磯 部 哲 (獨協大学法学部准教授)

入 江 容 子 (愛知大学法学部准教授)

甲 斐 朋 香 (松山大学法学部准教授)

勝賀瀬 淳 (高知県総務部分権広域行政課長)

高 田 修 (飯田市総務部財政課長)

土 山 希美枝 (龍谷大学法学部准教授)

出 口 裕 明 (神奈川大学法学部教授)

東 方 俊一郎 (石川県代表監査委員)

村 上 孝 浩 (志木市企画部秘書広報課長)

(敬称略、50音順)

事務の共同処理の現況と課題

<地方自治法上の共同処理制度>

	一部事務組合	広域連合	協議会(管理執行協議会)	機関等の共同設置	事務の委託
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ○法人格を有するため、財産の保有が可能 ○固有の執行機関を有するため、責任の所在が明確 	<ul style="list-style-type: none"> ○一部事務組合と共通点が多く、同じ特徴を有する傾向 ○国、都道府県から直接権限移譲を受けることが可能な点、規約の変更を要請することが可能な点が、一部事務組合と異なる 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○各構成団体の長等の名において事務を管理執行 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○各団体の共通の機関等としての性格を有し、管理執行の効果は、それぞれの団体に帰属 ○権限の移動を伴わない 	<ul style="list-style-type: none"> ○法人の設立を要しない ○管理執行する権限が受託側に移り、委託側は権限を失う ○権限が受託側に一元化されるため責任の所在が明確
課題	<ul style="list-style-type: none"> ●構成団体が増加するほど、機動的な意思決定が難しい ●構成団体の議会の直接の審議の対象にはならない 	<ul style="list-style-type: none"> ●数がさほど増加していない ●国の施策導入に伴って設立されたものが多く、その特性が発揮されていない ●一部事務組合の課題とほぼ共通 	<ul style="list-style-type: none"> ●機動的な意思決定が難しい ●責任の帰属が第一義的に問われやすい事務には向かない ●名称が共同処理機構を想起しづらい 	<ul style="list-style-type: none"> ●すべての構成団体の議会に対応する必要があるなど、手続が煩雑 ●対象が委員会等に限定 ●職員の共同設置に関しては、事務分掌の変更等の度に関係議会の議決が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ●委託団体は、委託した事務に関して直接、権限を行使することができなくなる ●受託団体は、受託した事務に関する責任をすべて負う
活用事例	<p>ごみ処理、し尿処理、消防・救急、火葬場 など</p>	<p>後期高齢者医療、介護保険、障害者福祉、ごみ処理 など</p>	<p>宝くじの発行事務、農業用水管理、視聴覚教室、教科用図書採択 など</p>	<p>介護認定審査会、公平委員会、障害程度区分認定審査会、指導主事 など</p>	<p>公平委員会、住民票の相互交付、公営競技(場外発売)、消防・救急、ごみ処理 など</p>

<地方自治法に基づかない共同処理>

- 職員の相互併任による任意組織→地方税の滞納整理 など
- 地方公共団体間での民事上の委託契約→ごみの焼却を委託しているケース など
- 定住自立圏形成協定→市町村相互の役割分担が連携事項などの協力関係全般を包括的に締結 など

今後の事務の共同処理に関する基本的な考え方

<事務の共同処理のさらなる推進>

共同処理の対象事務の特徴

- 事務が定型的で裁量の余地が小さいもの
- 規模の拡大による効率化が可能なもの
- 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
- 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
 - …… 現在、共同処理があまり進んでいない部門の中にも同様の特徴を持つものがある(税務、監査、会計管理・出納、保健福祉など)



各地方公共
団体

従来共同処理があまり活用されなかった部門についても、圏域全体において最適な執行体制を追求していく中で、共同処理を行うべきものについては、事務の性質や状況に応じて多様な制度の中から最適な手法を選択していくことが重要

国
都道府県

各地方公共団体の自発的な取組を基本としつつ、それぞれの地域での広域化の取組が円滑に進むよう、必要な制度等の見直しや積極的な情報提供に取り組む

< 共同設置制度の改正 >

現行制度で十分に汲み上げられていないニーズ

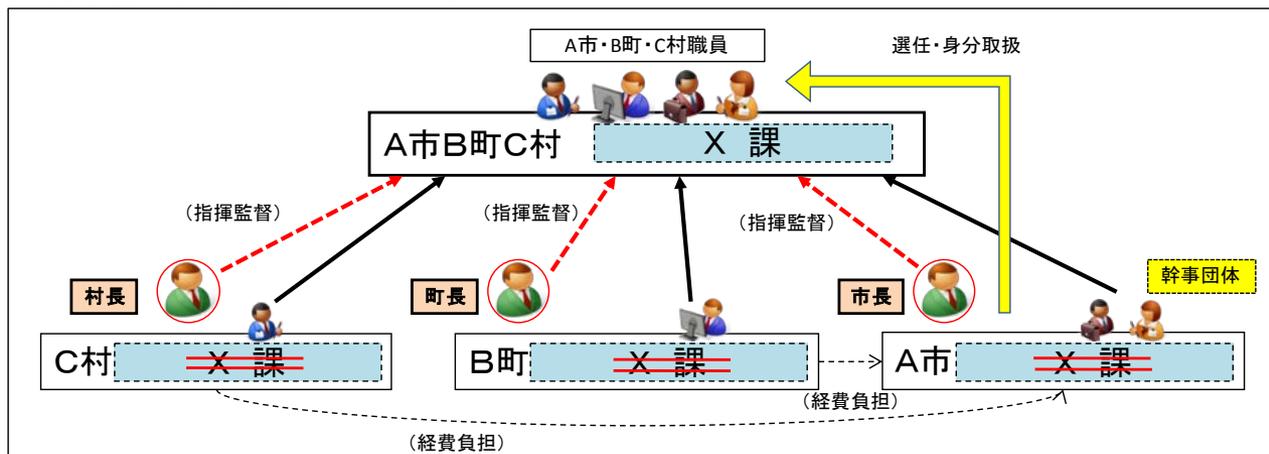
- 設立手続や構成団体間の調整に労力を要することや共同管理となることに対する不安、将来に対するリスクなどから、一部事務組合や広域連合を新たに形成し、積極的に活用しようとする状況には一般的にはなっていない
- 任意組織や民事上の委託契約はサービスの安定性に課題があり、責任の所在や職員の身分取扱いに関して不明確な点が生じる
- 事務の委託については、委託団体、受託団体双方の住民・首長・議会から、権限の喪失・付与に対する不安や将来に対するリスクなどから、新たな事務委託の導入に慎重な意見が示されることが少なくない

新たな仕組みに必要な要素

- 仕組みができるだけ簡便であること
- 各構成団体の主体性が維持されること(首長・議会の権限が移動しない)
- 責任の帰属が不明確でなく、職員の身分取扱いが安定していること

機関等の共同設置制度の対象を内部組織、行政機関、事務局に拡大

《内部組織の共同設置のイメージ》



共同設置制度の改正とその活用方法

<具体的部門についての共同設置の活用の検討>

共同設置制度の活用 が期待できる部門

税務事務(特に滞納整理、資産評価)、監査、保健所、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等の不服審査会、職員研修、観光振興、配偶者暴力相談支援センター、都道府県からの移譲事務

このうち4つの部門と権限移譲等との関係について例示

税務部門

- ▶滞納整理部門については、違法状態の是正業務に特化しており事務の内容に裁量性がなく定型的であること、一定のノウハウが求められることから共同処理に適している
- ▶税務部門全体について活用する場合においても、一定のルールに基づくことから事務の定型性が高いこと、固定資産評価などの専門的なものも含まれることから税務部門全体としても共同処理に適している

監査委員・監査 委員事務局

- ▶監査委員事務局の共同設置により、専任事務局の設置が可能になる、専門性が高まる、専門家の採用が行いやすくなる、出身団体以外の団体の監査を主に担当させる等の工夫により首長部局からの独立性が高まる、などの効果が期待できる
- ▶委員も含めた共同設置により、一層の事務の効率化や専門家の委員への登用も容易になる

保健福祉部門 (地域保健 センター)

- ▶保健福祉業務は、一定の専門性が必要であり、共同処理により保健師・栄養士等の専門職を複数団体が共同で活用することで、住民サービスを維持向上させていくことが可能
- ▶加えて、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、育成体制の整備も可能となるなどの効果

消費生活 センター

- ▶共同処理により、単独で設置が難しい市町村でも専門的な知識・経験を有する相談員の配置が容易になり、また一定の相談件数を確保することで専門性の向上が期待できる

合併による 影響や今後の 権限移譲への 対応

- ▶市町村合併や中核市等の増加により、都道府県の保健所などで管轄地域が飛び地になるなど、住民の利便性を損なったり、業務効率の低下を招いたりしている地域においては、共同設置や事務の委託により、解消できる可能性
- ▶今後、地方分権改革推進委員会勧告を受け、市町村の規模に応じた権限移譲が推進されていくと予想されるが、共同設置は、権限移譲の趣旨を活かした選択肢として活用が期待

共同設置の活用にあたって留意すべき事項

＜運用にあたっての留意事項＞

①組織運営への配慮

明確な指揮命令系統や適正な事務配分、職員配置、一貫した人材育成が滞る可能性

→ 個々の職員の職務権限や責任分担、人材育成の方針などについて、あらかじめ十分な協議を行うことが望ましい

②議会等の対応への配慮

共同設置された組織は、それぞれの構成団体の一組織として位置付けられる

→ 例えば、「税務課」を共同設置した場合であれば、一人の税務課長がそれぞれの議会に出席を求められることもあり得るが、過重な負担とならないよう代理での対応を認めておく等の配慮が必要

③事務の委託との関係

共同設置制度は簡便な仕組みではあるが、各構成団体の主体性が維持されるという特徴があるため、組織運営の効率性という点では、事務の委託に及ばない面がある。共同処理を行うに際しては、地域の実情や事務の性質に応じて採用する方法を選ぶべき

④将来的な手法の変更

将来的に事務委託への変更や市町村合併、共同設置の解消などのケースも考えられるが、いずれにしても効率的・効果的な事務の共同処理のあり方を自主的に模索し続けることが必要

⑤電算システムとの関係

共同処理の効率化効果を最大限に発揮するためには、電算システム統合が前提

→ 現在進展が見られる共同アウトソーシングや自治体クラウドなどへ、システムの更新時期をとらえて地域で参加を進めていくことにより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もある