

# 広域連携について

平成22年 8月25日

# 広域連携のあり方の見直しについての論点（案）

## 検討の前提

平成の合併の進展により、基礎自治体の行政規模や能力の拡充が図られた。

今後の広域連携のあり方を検討するに当たっては、自立した基礎自治体を念頭に置く必要がある。

他方、平成の合併後も、引き続き残る小規模町村における行政サービスの維持や都市近郊における効率的な行政体制の整備など、市町村の行政体制の整備が課題となっている。

現在、一部事務組合や広域連合（以下、「一部事務組合等」という。）により共同処理されている事務には、

① ごみ処理・し尿処理、消防・救急、火葬場、病院、老人福祉施設等の施設の設置管理

～ 施設の位置・規模・水準、使用料、運営体制（直営／委託、人員規模）等を決定

② 介護保険、後期高齢者医療の制度運用

～ 保険主体として保険料、減免基準等を決定し、賦課徴収（介護保険施設の設置管理をあわせて行うものもある。）

③ ①、②の事務の複合的な処理や、これに加えた広域的な施策の展開

といったものがあるが、事務の内容によって、期待される役割や住民の関心は異なる。

# 一部事務組合の制度概要

## ① 根拠法令

地方自治法第284条～第291条

## ④ 設置数

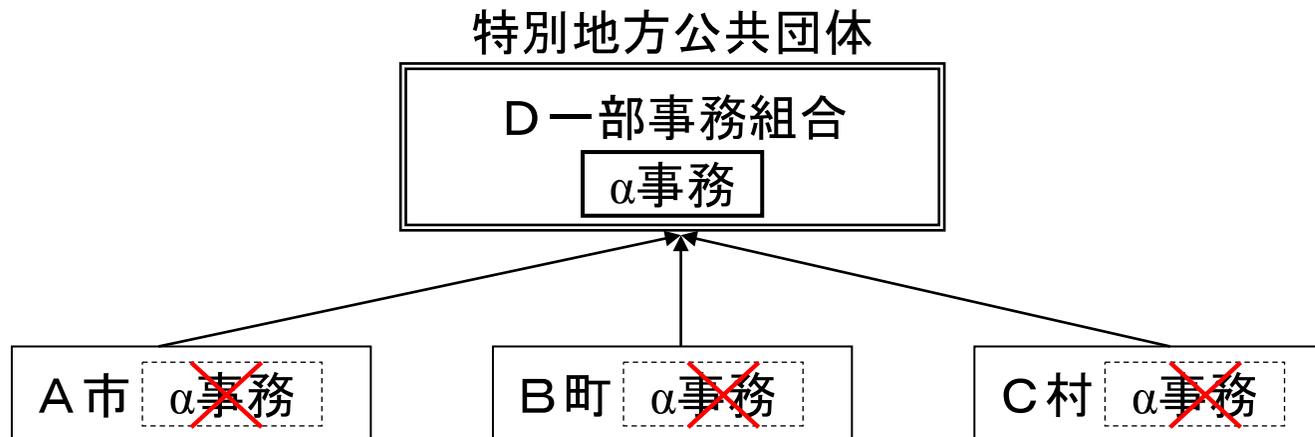
1, 572 (構成団体: 延べ9, 960団体)

※H22.7.1現在(速報値)

## ② 制度の概要

一部事務組合は、普通地方公共団体がその事務の一部を共同して処理するために、協議により規約を定め、構成団体の議会の議決を経て、都道府県が加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て設ける特別地方公共団体である。

一部事務組合が成立すると、共同処理するとされた事務は、構成団体の権能から除外され、一部事務組合に引き継がれる。組合内の構成団体につき、その執行機関の権限に属する事項がなくなったときは、その執行機関は消滅する。



## ③ 財源

①負担金 ②手数料 ③その他(地方債など) ※税による収入はなし。交付税は、構成団体に対して交付。

# 広域連合の制度概要

## ① 根拠法令

地方自治法第291条の2～第291の13

## ④ 設置数

115（構成団体：延べ2,289団体）

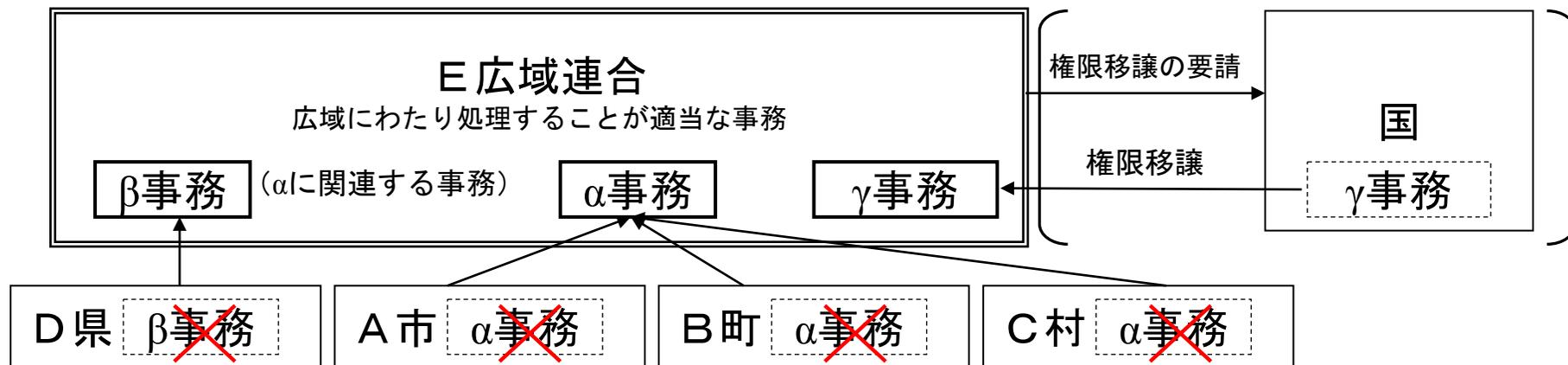
※H22.7.1現在（速報値）

## ② 制度の概要

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、必要な連絡調整を図り、及び事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するために、協議により規約を定め、構成団体の議会の議決を経て、都道府県が加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て設ける特別地方公共団体である。

一部事務組合と比較し、国、都道府県等から直接に権限等の移譲を受けることができることや、直接請求が認められているなどの違いがある。

広域連合が成立すると、共同処理するとされた事務は、構成団体の権能から除外され、広域連合に引き継がれる。広域連合内の構成団体につき、その執行機関の権限に属する事項がなくなったときは、その執行機関は消滅する。



## ③ 財源

①負担金 ②手数料 ③その他（地方債など） ※税による収入はなし。交付税は、構成団体に対して交付。

# 一部事務組合と広域連合の主な相違点

区 分	一部事務組合	広域連合
団体の性格	・特別地方公共団体	・同左
構成団体	・都道府県、市町村及び特別区 ・複合的一部事務組合は、市町村及び特別区のみ	・都道府県、市町村及び特別区
設置の目的等	・構成団体又はその執行機関の事務の一部の共同処理	・多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限移譲の受入れ体制を整備する。
処理する事務	・構成団体に共通する事務 ・複合的一部事務組合の場合は、全市町村に共通する事務である必要はない	・広域にわたり処理することが適当である事務 ・構成団体間で同一の事務でなくてもかまわない
国等からの事務移譲等	-	・国又は都道府県は、その行政機関の長（都道府県についてはその執行機関）の権限に属する事務のうち広域連合の事務に関連するものを、当該広域連合が処理することとすることができる。 ・都道府県の加入する広域連合は国の行政機関の長に（その他の広域連合は都道府県に）、国の行政機関の長の権限に属する事務の一部（その他の広域連合の場合は都道府県知事の事務の一部）を当該広域連合が処理することとするよう要請することができる。
構成団体との関係等	-	・構成団体に規約を変更するよう要請することができる。 ・広域計画を策定し、その実施について構成団体に対して勧告が可能。なお広域計画は、他の法定計画と調和が保たれるようにしなければならない。 ・広域連合は、国の地方行政機関、都道府県知事、地域の公共的団体等の代表から構成される協議会を設置できる。
設置の手續	・関係地方公共団体が、その議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得て設ける。	・同左（ただし、総務大臣は、広域連合の許可を行おうとするときは、国の関係行政機関の長に協議）
直接請求	・法律に特段の規定はない。	・普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか、広域連合の区域内に住所を有する者は、広域連合に対し規約の変更について構成団体に要請するよう求めることができる。
組織	・議会—管理者（執行機関） ・複合的一部事務組合にあっては、管理者に代えて理事会の設置が可能	・議会—長（執行機関）
議員等の選挙方法等	・議会の議員及び管理者は、規約の定めるところにより、選挙され又は選任される。	・議会の議員及び長は、直接公選又は間接選挙による。

## 課題と論点

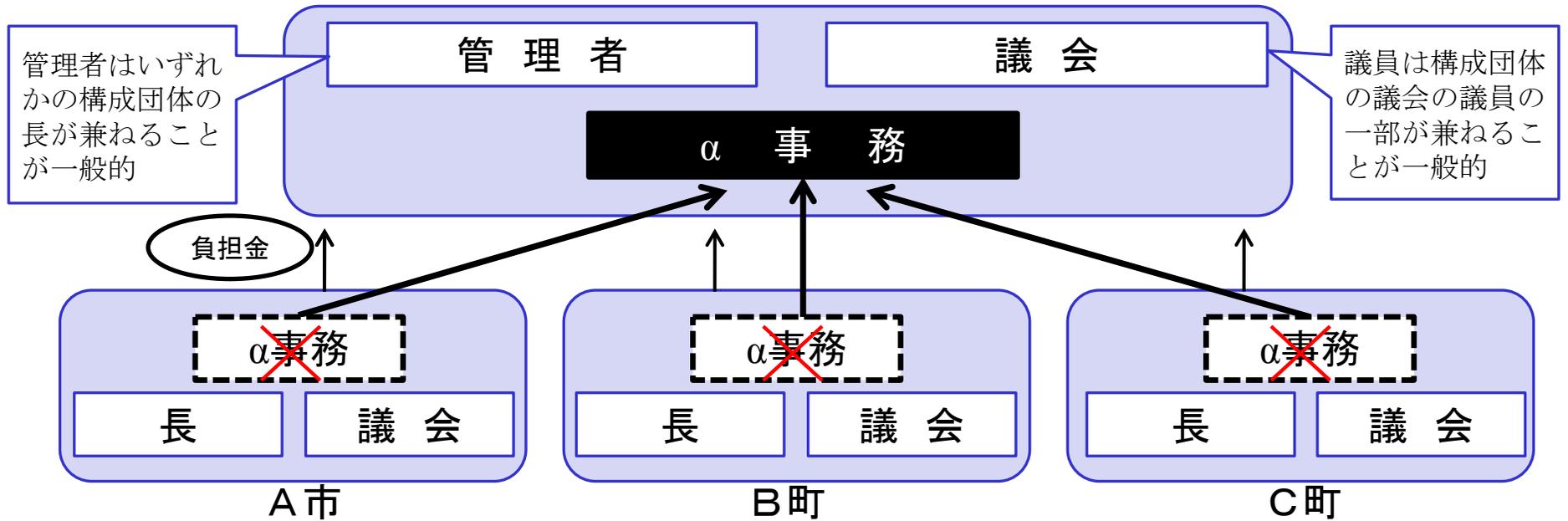
- 現行の一部事務組合等が行う事務については、全ての権限が一部事務組合等に移ってしまい、構成団体には当該事務に関する権限は残らないという建前を採っている。したがって、構成団体の関与は、負担金支出に止まることとなる。（一部事務組合等の管理者（長）又は議会の議員は、構成団体の長又は議員が兼ねることが一般的であるが、制度的に担保されたものではない。）  
この結果、負担金を支出している構成団体からの統制が効きにくいという声がある。
- 一部事務組合等自体についても、管理者の充て職や持ち回りの慣行、構成団体からの出向人事などの影響により、ガバナンスが働いていないという声や職員の一体性が確保されにくいという声がある。

→ 事務権限が全て一部事務組合等に移るとの前提に立つのではなく、むしろ、構成団体やその議会を通じて住民の意向の反映や監視の仕組みを確保すべきではないか。現実の事務事業の実態を踏まえれば、一部事務組合等においても、普通地方公共団体に準じて採られている長（管理者）と議会の二元代表制の仕組みを改めて、一部事務組合等の議会は廃止できることとし、議会としての権限は構成団体の議会が行使する仕組みが考えられないか。そのような仕組みを採用する場合、各構成団体の議会の判断が分かれたときの対応をどのようなものとするか。

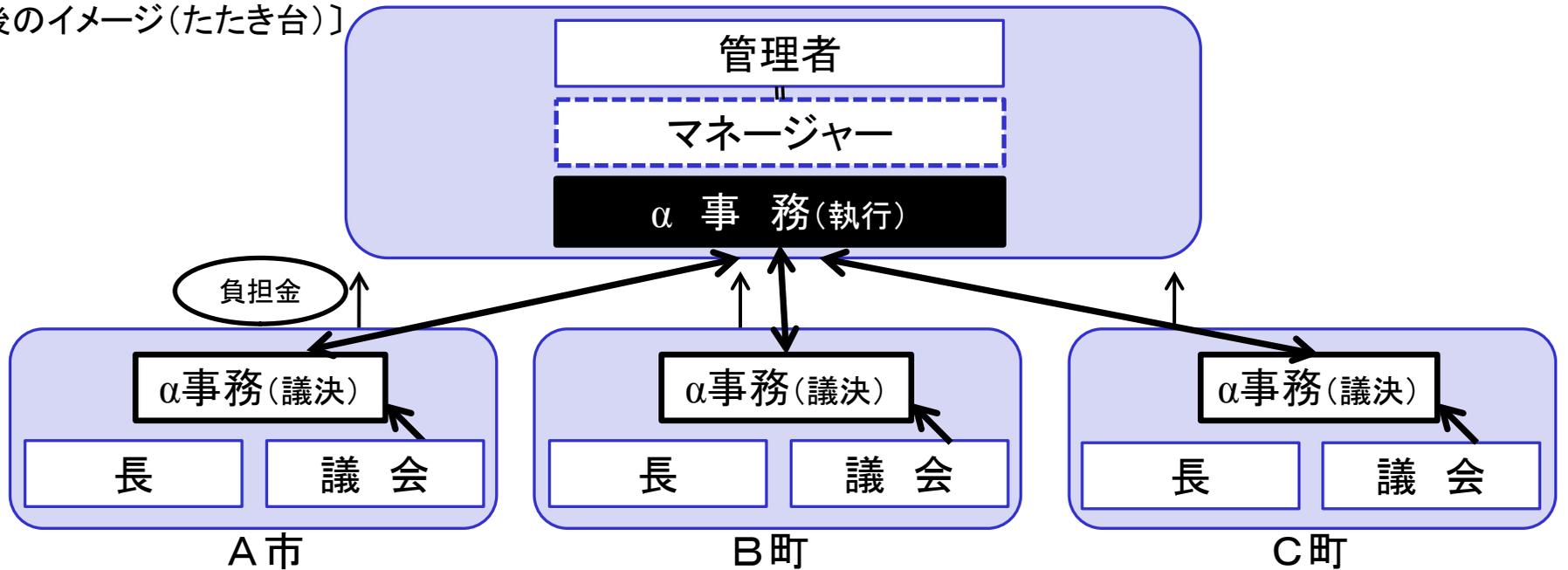
→ 一部事務組合等の管理者の多くは専任でない現状を踏まえ、副知事及び副市町村長に相当する専任の「マネージャー（仮称）」\*を置き、管理者の権限を包括的に委任する仕組みにより、内部のガバナンスを保持しつつ、効率的に運営することが考えられないか。

\* 副知事及び副市町村長については、平成18年の自治法改正により、トップマネジメントの強化の観点から、長の意向を踏まえて政策判断等を行うことが明確にされた。米国の「理事会－マネージャー制」や「議会－マネージャー制」における「シティ・マネージャー」は、公選職（政治）と分離されることが重要な要素となっており、ここで想定している職とは性格が異なる面がある。

〔現行制度のイメージ〕



〔見直し後のイメージ(たたき台)〕



- 事務の委託等も含め、規約の制定・変更手続において、全ての構成団体の議会の議決を経ることが煩瑣であるとの声がある。

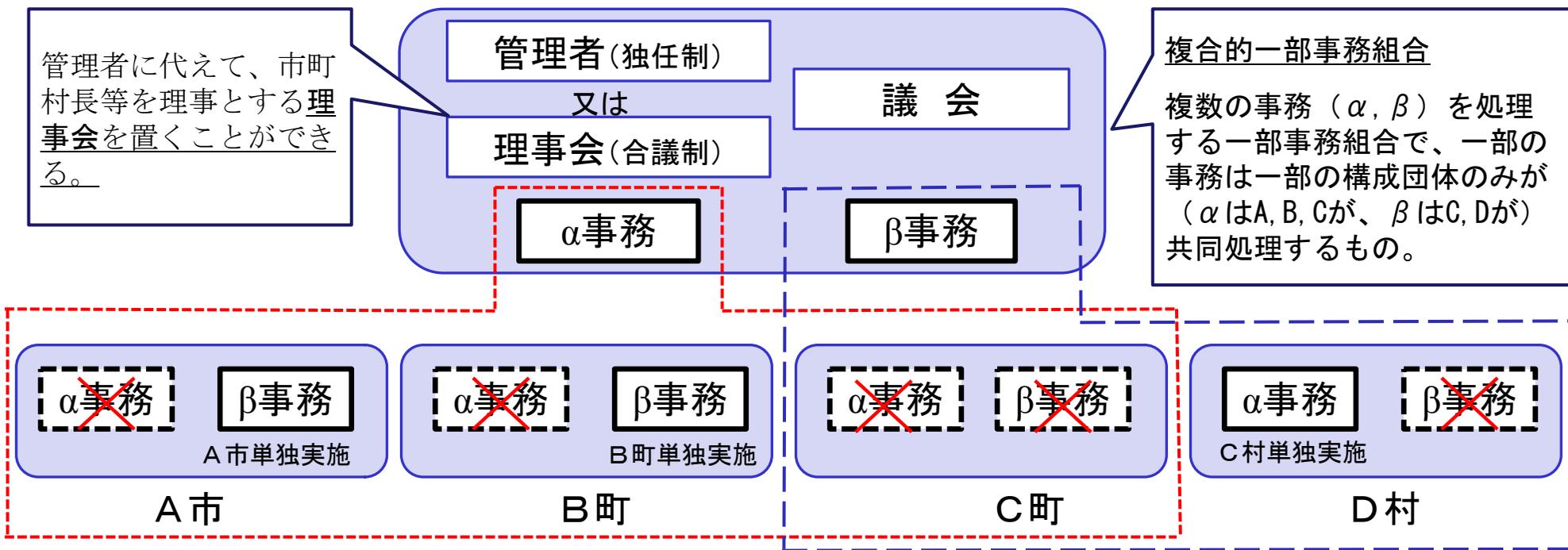
→ 事務や権能の範囲を定める規約事項については、住民の意向の反映という観点から、全ての構成団体の議会の議決を経ることが必要ではないか。

他方、共同処理開始後の事情変化にも柔軟に対応できるようにするため、一部の構成団体が脱退する場合について、一定の期間を置くことや負債の処理方法をルール化すること等を前提に、他の構成団体の議会の議決を不要とすることが考えられるか。

- 権限移譲の受皿となっていく広域連合の仕組みに関し、独任制の管理者に権限が集中することを懸念する声がある。

→ 構成団体の納得を得ながら機動的な運営を確保する観点から、複合的一部事務組合についてのみ採用できるとされている理事会制の対象拡大についてどう考えるか。

〔複合的一部事務組合（現行制度）のイメージ〕



複合的一部事務組合については、構成団体の数も多く、その一部のみに係る事務も処理することから、理事会制を置くことができることとされている。他方、広域連合については、持ち寄られた事務を共同処理するだけではないことから、制度が設けられていない。

→ 議決事件の内容に応じ、関係する構成団体の意向を十分に反映する観点から、複合的一部事務組合についてのみ採用できることとされている議決方法の特例の対象拡大についてどう考えるか。

〔議決方法の特例の運用例〕

- X事務組合は、A, B, C, Dを構成団体とし、  
A, B, Cの病院に関する事務と、C, Dの消防に関する事務に関する事務を共同処理している。
  - X事務組合の議会の議員は、A, B, C, D各構成団体議会の議員から3名ずつ（定数12名）が選任されている。
- それぞれの事務に係る議決については、全体の過半数（12名中7名以上）の賛成に加え、  
病院に関する事務については、A, B, C議会選出議員のそれぞれの過半数（3名中2名以上×3団体）の賛成を  
消防に関する事務については、C, D議会選出議員のそれぞれの過半数（3名中2名以上×2団体）の賛成を  
必要とすることを規約に規定。

広域連合については、広域計画に基づいて処理する事務には一体性があることから、制度が設けられていない。

- 国や都道府県からの直接の権限移譲を受けることを想定して設けられた広域連合制度には、
  - ①広域計画に基づいて構成団体に規約変更を要請することができること、
  - ②広域計画の実施に関し構成団体に勧告することができること、これらの仕組みに対応して、
  - ③広域連合の議会の議員及び長の選任方法が直接選挙又は間接選挙に限定されていること、
  - ④直接請求の制度が設けられていること、といった特徴があるが、現在、これらの仕組みは十分に活用されていない。

→ 一部事務組合と広域連合が類似している現在の運用状況を考えると、二本立てにする意義はあるのか。（むしろ、今後の広域行政の主体であり、権限移譲を見据えた広域連合制度にまとめることは考えられないか。）

(参考資料)

## 第3回会合における主な意見

### ① 『平成の合併後の広域連携のあり方に関する視点』について

- ・ 地域住民が安心して生活するためには、個々の基礎自治体が強くなっていくことが基本であり、一部事務組合や広域連合の設置は、それ自体が目的となるものではない。
- ・ 本来基礎自治体が単独でやるべき仕事を広域で行う「消極的な連携」のみならず、力のある自治体が大学や公共交通機関の運営などを広域で行う「積極的な連携」が今後は必要となっていくのではないかと。

### ② 『一部事務組合・広域連合のガバナンスに関する視点』について

- ・ 広域連合の長は、構成団体の長の持ち回りとなっている場合が多く、プロパー職員との一体性の確保が難しいなど、ガバナンスが働きにくい。
- ・ 広域連合の長が構成団体の長による持ち回り制となっているなどのガバナンスの問題については、運用の問題なのではないかと。

- ・ 議会と執行部を独立させ、牽制し合うのは、ある程度大きな権限があるという前提がある。広域連合や一部事務組合は、その権限によっては議会・長の二元的な形態ではなくて、マネージャー的な形態や理事会的な形態があつてしかるべきである。また、その場合の条例制定権の問題については、構成団体それぞれで同じ条例を定めれば権利義務規制はできるので、権利義務規制を行うためだけに、議会と長の二元制を採用する必要は必ずしもない。

### ③ 『一部事務組合・広域連合の機能と区分のあり方に関する視点』について

- ・ 広域連合は、議員や長の選任方法を直接選挙か間接選挙に限定するなど、一部事務組合と異なる制度にしているが、直接選挙の実施例はない。この理由をどう考えるか。

### ④ 『一部事務組合・広域連合に対する住民の意向の反映に関する視点』について

- ・ 広域連合の議員と住民との接点が無く、広域連合でどのようなことが行われているのか住民にはなかなか見えない。
- ・ 広域連合や一部事務組合に直接選挙を採用したとしても、住民の関心は集まらないのではないかな。

### ⑤ その他

- ・ 広域連合の手続きが煩瑣だとの声を聞くが、本当に煩瑣な手続きであるのか。
- ・ (制度の見直しを検討するに当たっては、) 現在、設置に向けた動きのある「関西広域連合(仮称)」が一つのモデルケースとなるのではないかな。

# 共同処理制度の運用状況(方式別) 【未定稿】

- 共同処理の方式別の活用状況は、事務の委託が最も多く、その件数は5,248件で全体の69.5%を占めている。これに次いで多いのは、一部事務組合の1,572件(20.8%)、機関等の共同設置の396件(5.2%)となっている。
- 一部事務組合の設置件数は、昭和49年以降すう勢的に減少している。これは、主に複合的一部事務組合制度の創設(昭和49年)や、多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するため平成7年に制度が創設された広域連合に既存の一部事務組合が統合等されたためと考えられる。また、平成の合併以降、減少傾向に拍車がかかっている。
- 広域連合は、介護保険制度(平成12年)の事務を行う広域連合の設立や、後期高齢者医療制度(平成19年)において保険者として位置づけられる広域連合の設立もあり、設立件数が100件を超えている。

図 共同処理の方式別割合

(平成22年7月1日現在) (速報値)

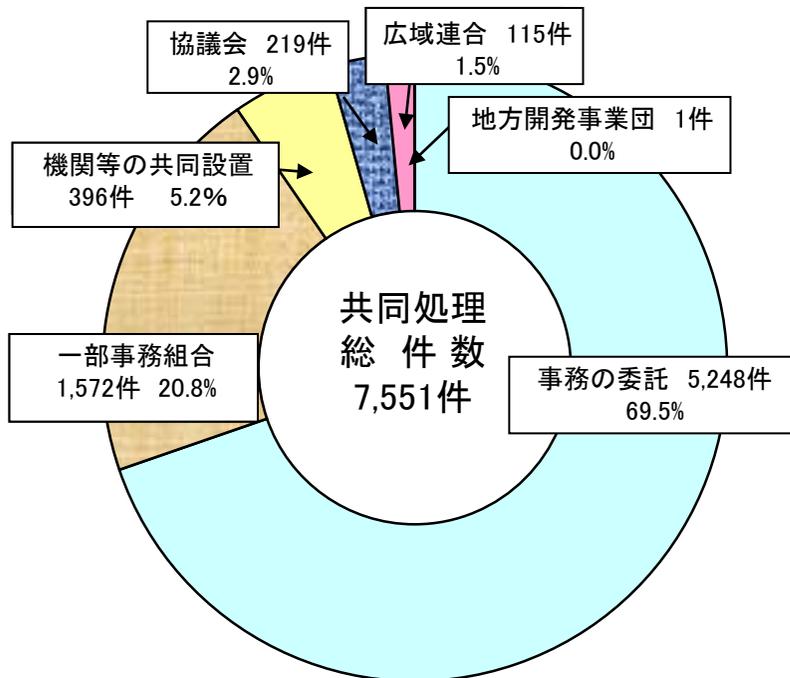
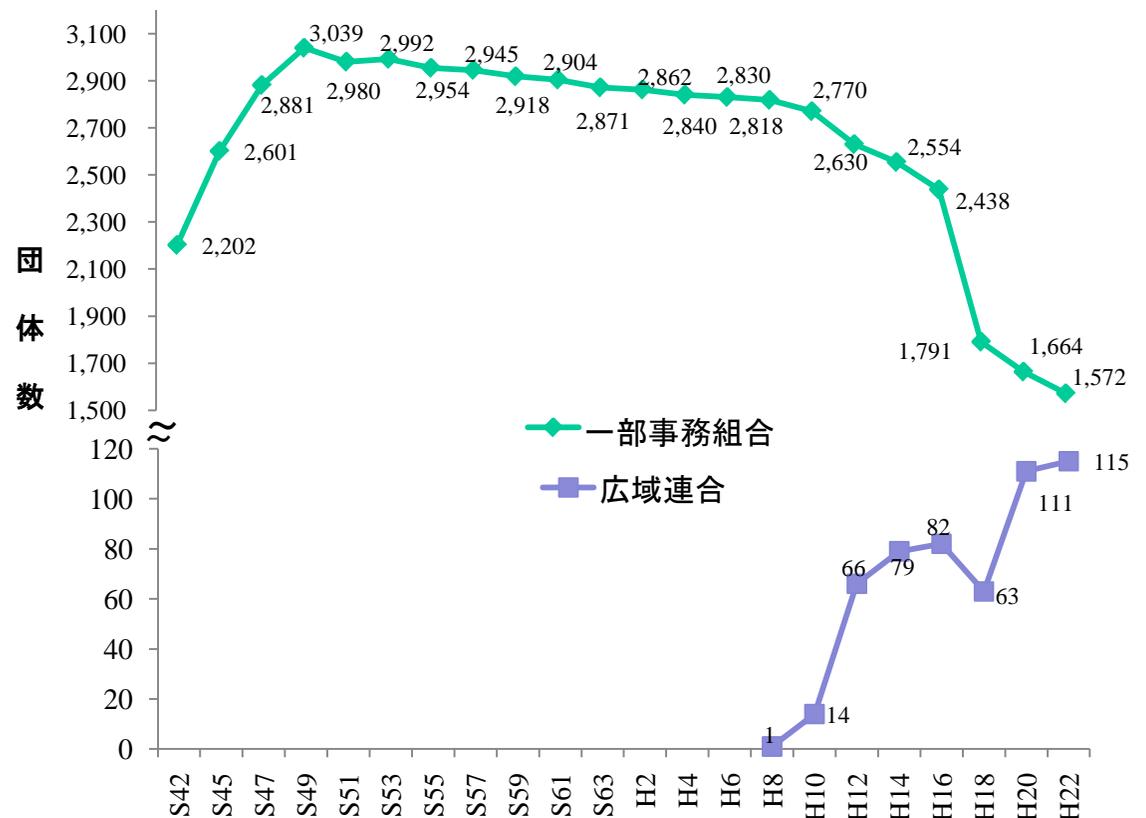


図 一部事務組合及び広域連合設置数の推移(速報値)



# 共同処理制度の運用状況(事務・方式別) 【未定稿】

(平成22年7月1日現在 (速報値))

事務の種類	共同処理の方法		協議会	機関等の 共同設置	事務の 委託	一部事 務組合	広域連合	計
広域行政圏計画			65			120	22	207
農業用水			9		75	31		115
林道・林野			1		6	91	3	101
病院・診療所			2	1	16	119	3	141
児童福祉					50	28	3	81
老人福祉			1		14	118	18	151
障害者福祉			4	106	50	107	52	319
介護保険			1	134	52	193	84	464
後期高齢者医療							48	48
上水道			5		22	102	1	130
下水道			6		208	32	1	247
ごみ処理			3		106	399	26	534
し尿処理					78	354	15	447
火葬場			3		72	224	14	313
小学校			6		71	11	1	89
中学校			6		64	28	1	99
社会教育			9		15	24	5	53
消防			2		148	284	20	454
救急			2		123	282	20	427
職員研修			4		62	55	13	134
退職手当					126	47		173
公務災害				6	385	44		435
公平委員会				111	1,111	8	5	1,235
競輪・競馬・競艇			1		843	29		873
会館・共有財産等の維持・管理			2		18	78	5	103
住民票等の写しの交付					1,090			1,090

# 関西広域連合（仮称）設立について

現在、関西地域において、2府8県4政令市、経済団体等により構成する関西広域機構を中心として、「関西広域連合（仮称）」設立を目指した取組が行われている。

## ①設立のねらい

地方分権改革の突破口、広域行政の展開、国の地方支分部局の事務の受け皿

## ②基本方針

### ◎ まず一步を踏み出し、成長する広域連合

実現可能な事務から取り組みを開始し、実施する事務を順次拡大、国の事務移譲を狙う。

### ◎ 生活者重視の運営（東南海・南海地震等に備えた広域防災、ドクターヘリ等）

### ◎ 広域施策の核として既存事業を移管

関西広域機構（KU）の事務について、広域連合で実施した方が効率的なものは移管

## ③実施する事務

### <設立当初> 7分野

広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域医療連携、広域環境保全、  
資格試験・免許等、広域職員研修

### <順次拡充する事務>

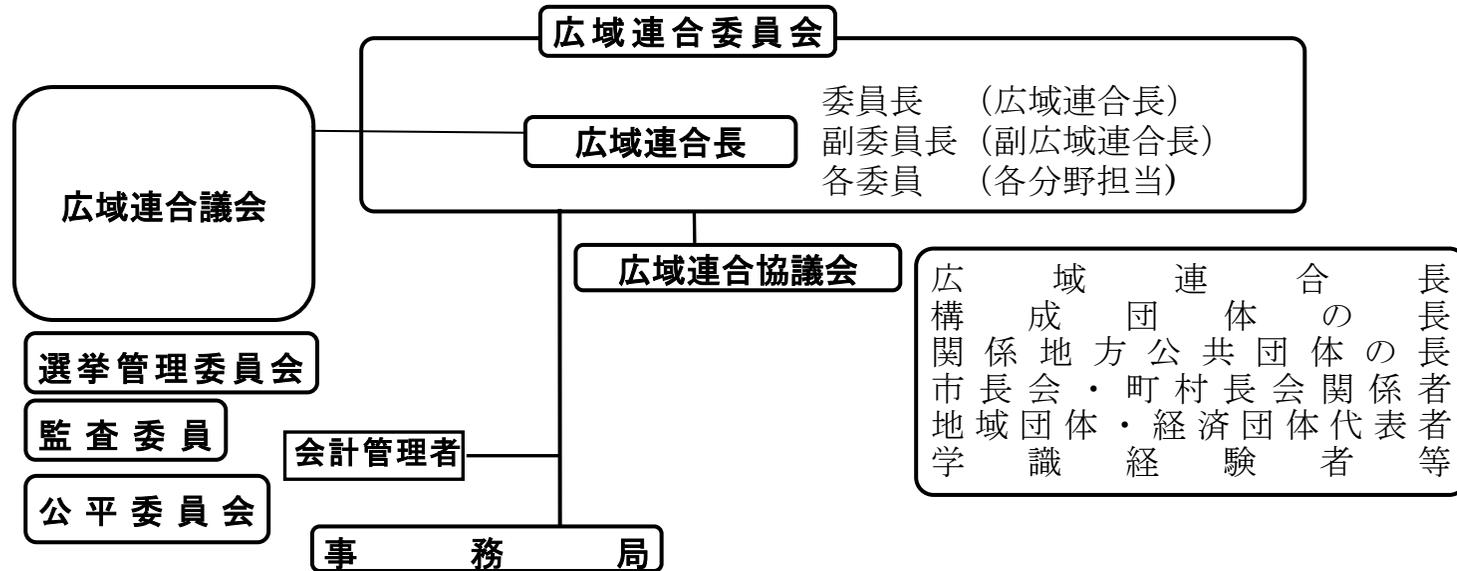
7分野の拡充と府県事務の切り出し等、新たな分野（交通・物流基盤整備、行政委員会事務）

### <国の地方支分部局からの移譲事務>

## ④当初参加予定団体

滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県

## ⑤組織



## ⑥予算

- ・構成府県が負担する「分賦金」による（広域連合に課税権はない）。
- ・負担割合については、総務費については均等負担を原則に、各事業費については、人口など事業毎の受益に応じた客観的な指標により算定する。

## ⑦設立に向けたスケジュール

	会議等	内容
2009年 8月	分権改革推進本部第5回本部会議	・各府県等の取組状況報告 ・「設立案」の協議
2010年 1月	分権改革推進本部設立準備部会 〔関係府県知事会議〕	・「設立案」の協議
	各府県議会	・規約案の提案