

# 広域連携について

---

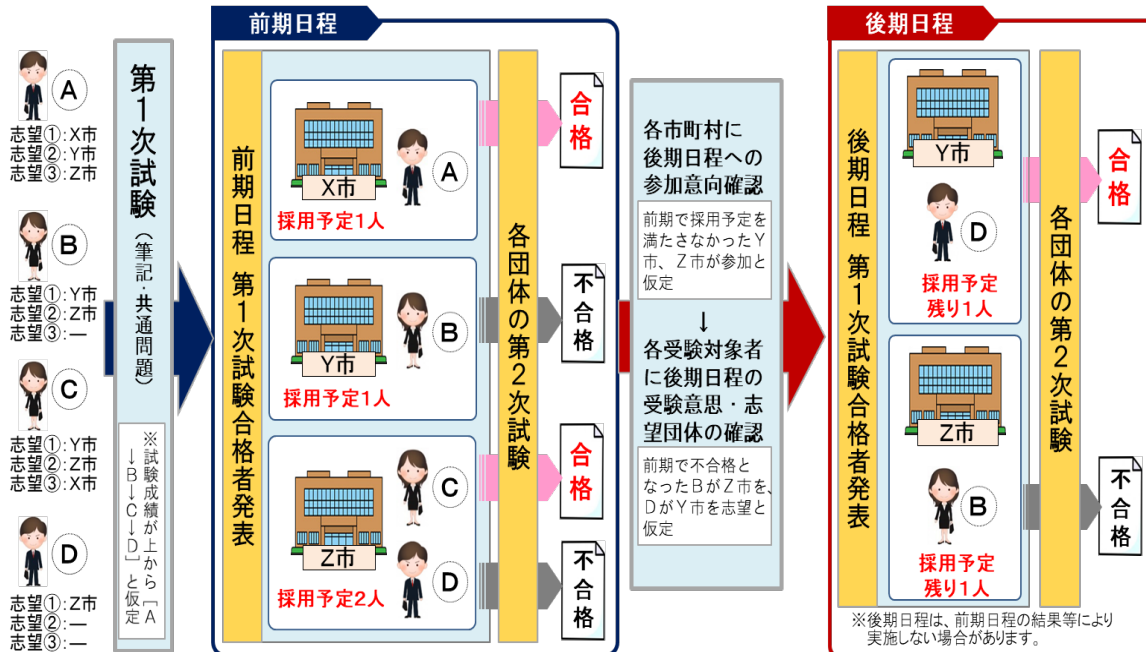
## 参考資料

# 職員採用試験の共同実施

- 複数の地方公共団体が共同で技術職員等の採用試験を実施する事例がみられる。地方公務員法に基づき他の地方公共団体との協定によって共同して採用試験を実施する場合や、一部事務組合を設立するなど地方自治法の規定に基づく事務の共同処理として採用試験を実施する場合のほか、地方自治法に基づかない協定や事実上の協議会等の方式により、統一した採用試験問題の作成・使用や合同での試験会場の設営などの事実行為を共同で実施する場合がある。
- 奈良県では、県と市町村が共同で土木技術職員の採用試験を実施。長野市は、長野地域連携中枢都市圏での取組として、圏域市町村と共同で、長野県外在住の社会人経験者を対象とした職員採用試験を実施。

## 奈良県における取組

- 奈良県と県内市町村（令和元年度は、葛城市、下市町、天川村、野迫川村、十津川村、下北山村）が土木技術職員の一次試験を共同で実施。（二次試験は各自自治体が個別に実施。）
- 志願者は、採用を志望する自治体を、職種ごとに第1志望から最大第3志望まで選択。筆記試験の成績順に、受験者が選択した志望自治体を優先し、各自自治体の合格者を決定。



## 長野地域連携中枢都市圏における取組

- 長野市では、平成28年度から移住促進などを目的として、社会人経験者枠での採用を実施し、平成30年度からは東京都内でも採用試験を開催。
- 令和元年度からは、長野連携中枢都市圏域における職員採用共同選考を本格的に実施。東京都内での採用説明会及び一次選考を共同で行っている（二次選考以降は各市町村で実施）。

- 【令和元年度取組実績】
- 長野地域合同採用説明会（長野市、松本市、信濃町）の開催  
会場：移住・交流情報ガーデン等  
参加者数：24名
  - 採用共同選考一次選考  
日程：（長野会場）令和元年9月22日（日）  
（東京会場）令和元年9月23日（月）  
受験者（括弧内は志望者数）  
行政Ⅰ（事務職）48人（長野市48人、信濃町10人）  
行政Ⅱ（技術職）：10人（長野市10人、須坂市1人）  
保育士：1人（長野市1人、小布施町1人）

## ① 根拠法令

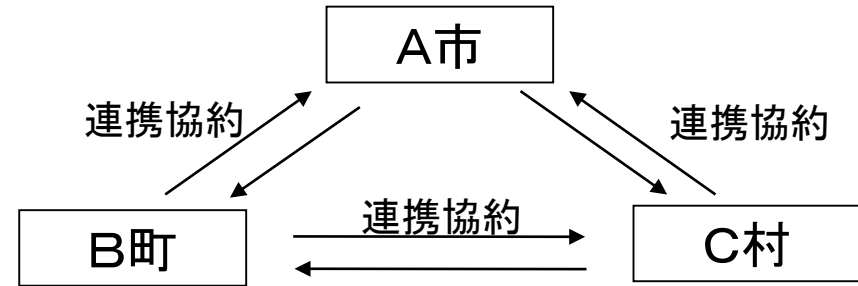
地方自治法第252条の2

## ② 制度の概要

連携協約は、普通地方公共団体が、他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める制度である。

連携協約を締結した普通地方公共団体は、当該連携協約に基づいて、分担すべき役割を果たすため必要な措置を執るようにしなければならない。連携協約に基づき、事務の委託等により事務の共同処理を行う場合は、それぞれの事務の共同処理制度の規定に基づき規約を定める必要がある。

連携協約に係る紛争がある場合は、自治紛争処理委員による処理方策の提示を求め、提示を受けることができる。



## 特徴

- 柔軟性と安定性に優れた、国家間の条約のような新たな広域連携の仕組み
- 単独の地方公共団体の活性化に加えて、近隣市町村との有機的な連携による活性化が可能
- 単独であらゆる公共施設を維持・整備し全ての行政サービスを提供するという「フルセットの行政」からの脱却が可能

## ③ 制度活用実績

(平成30年7月1日現在)

締結件数 319件

うち、連携中枢都市圏の形成に係る連携協約 240件(75.2%)、その他 79件(24.8%)

## 活用例

- 連携中枢都市圏などの形成
- 条件不利地域における都道府県と市町村との連携
- 三大都市圏での水平的連携
- その他地域の実情に応じた地方公共団体間(都道府県間、市町村間等)の連携

## ポイント① 政策面での役割分担等についても自由に盛り込むことが可能

- ・ 従来の広域連携は、主に事務を共同で処理するための枠組み(例:ごみ処理等を一部事務組合により、公平委員会の事務や住民票の写しの交付等を事務の委託により実施する等)。
  - 連携協約においては、政策面での基本的な方針や役割分担を定めることが可能(例:図書館はA市で音楽ホールはB市で整備するなどの公共施設整備を役割分担。圏域全体のまちづくりの方向性。)
  - 政策の共有を実現することができる。

## ポイント② 別組織を作らない、より簡素で効率的な仕組みとすることが可能

- ・ 一部事務組合や広域連合は、構成団体とは別の地方公共団体が事業を実施。
  - 連携協約においては、連携協約を締結した地方公共団体がそれぞれ役割を果たすために必要な措置を実施。必要に応じて、事務の委託や代替執行等を実施。

## ポイント③ バイ(1対1)で連携協約を締結

- ・ 複数の自治体が広域連携を行うにあたり、合同して協約を結ぶのではなく、それぞれバイ(1対1)で連携協約を締結(合同行為でなく双務契約)。
  - バイの連携協約が積み重なることによって、圏域そのものや圏域の政策が顕在化。レイヤー(重層的)構造。
  - 複数の事業を行うにあたり、事業ごとに異なる自治体の組み合わせとすることが可能。

## ポイント④ 地方公共団体間の安定的な連携

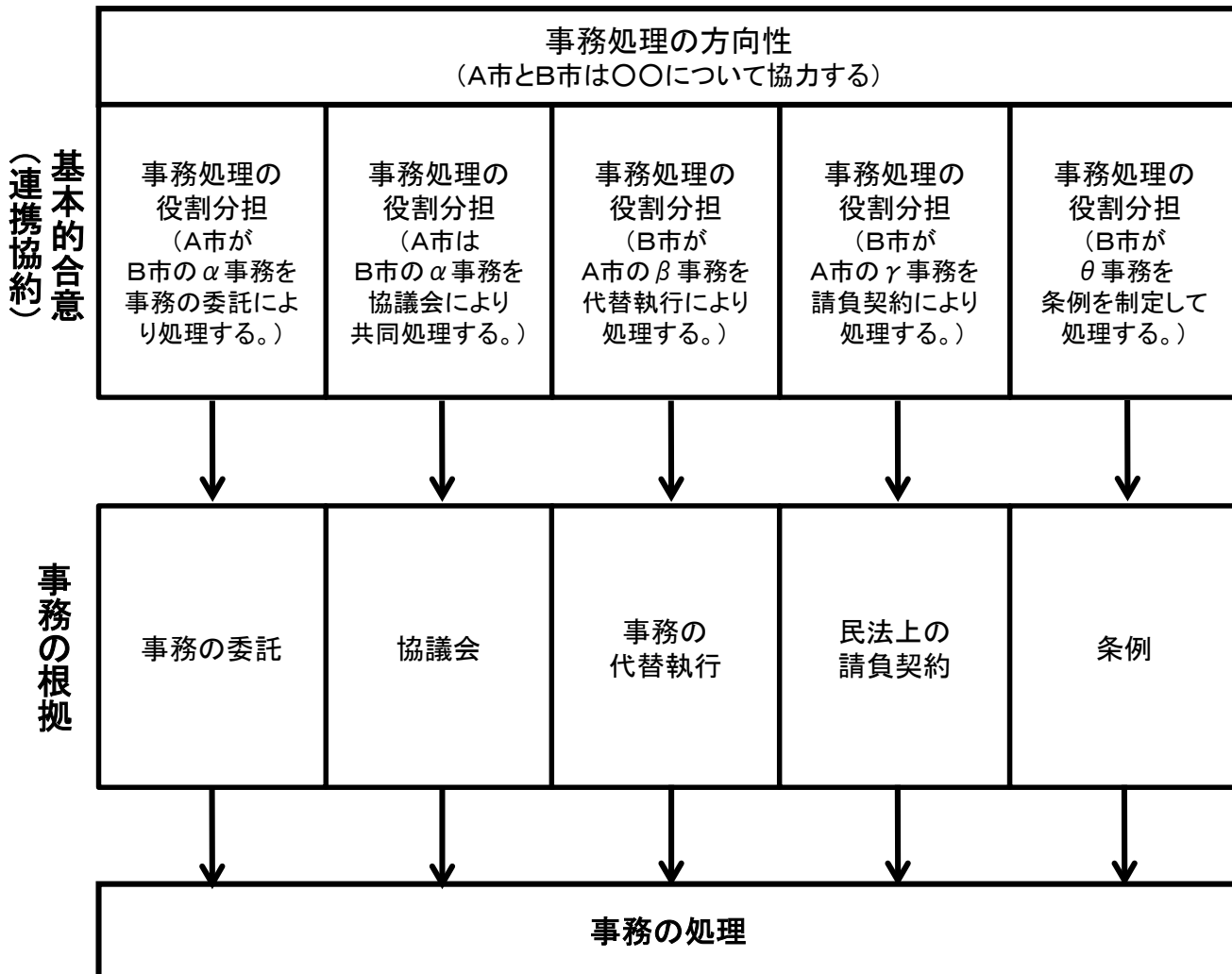
- ・ 締結する際の協議について議会の議決が必要。
  - 首長間だけでなく団体間の意思として安定的に連携。
- ・ 連携協約を締結した地方公共団体は、連携協約に基づいて、分担すべき役割を果たすため必要な措置を執るようしなければならない。
  - 企業等も安心して事業に参加可能。

## ポイント⑤ 紛争解決の手続きがあらかじめビルトイン

- ・ 連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができる。
- ・ 処理方策の提示を受けたときは、当事者である地方公共団体は、これを尊重して必要な措置を執るようしなければならない。
  - 調停とは異なり、当事者間の受諾が不要。

# 連携協約に基づく事務の執行のイメージ

- 連携協約に基づく事務の執行については、個々の市町村が個別に実施するか、あるいはその基本的な事項を連携協約に規定した上で、事務の委託（地方自治法第252条の14等）や事務の代替執行（地方自治法第252条の16の2等）等のほか、民事上の契約等により事務を処理することとなる。なお、事務の委託や事務の代替執行等により市町村間で連携して事務処理を行う場合には、その形式に応じて地方自治法に基づき規約の作成等の手続を経ることとなる。



A市及びB市の連携に係る連携協約（例）

（目的）

第一条 この協約は、A市及びB市が〇〇について協力して取り組むため、〇〇に関する事務について役割分担を定めるものである。

（基本方針）

第二条 前条に規定する目的を達成するため、長期的かつ安定的に統一した共通の理念に基づき次の各号に掲げる事務を実施し、様々な分野において連携を図るものとする。

一 αに関する事務

イ α1に関する事務

ロ α2に関する事務

二 βに関する事務

三 γに関する事務

（役割分担）

第三条 第一条に規定する目的を達成するため、A市及びB市の事務の処理の役割分担については、次の各号に定めるところによる。

一 A市は、前条第一号イの事務を処理する。

二 B市は、前条第一号ロの事務を処理する。

三 A市は、B市の前条第二号の事務を、事務の委託により処理する。

四 A市は、B市の前条第三号の事務を、事務の代替執行により処理する。

2 前項第三号及び第四号に規定する事務については、地方自治法第二百五十二条の十四及び第二百五十二条の十六の二に基づく規約の定めるところによるものとする。

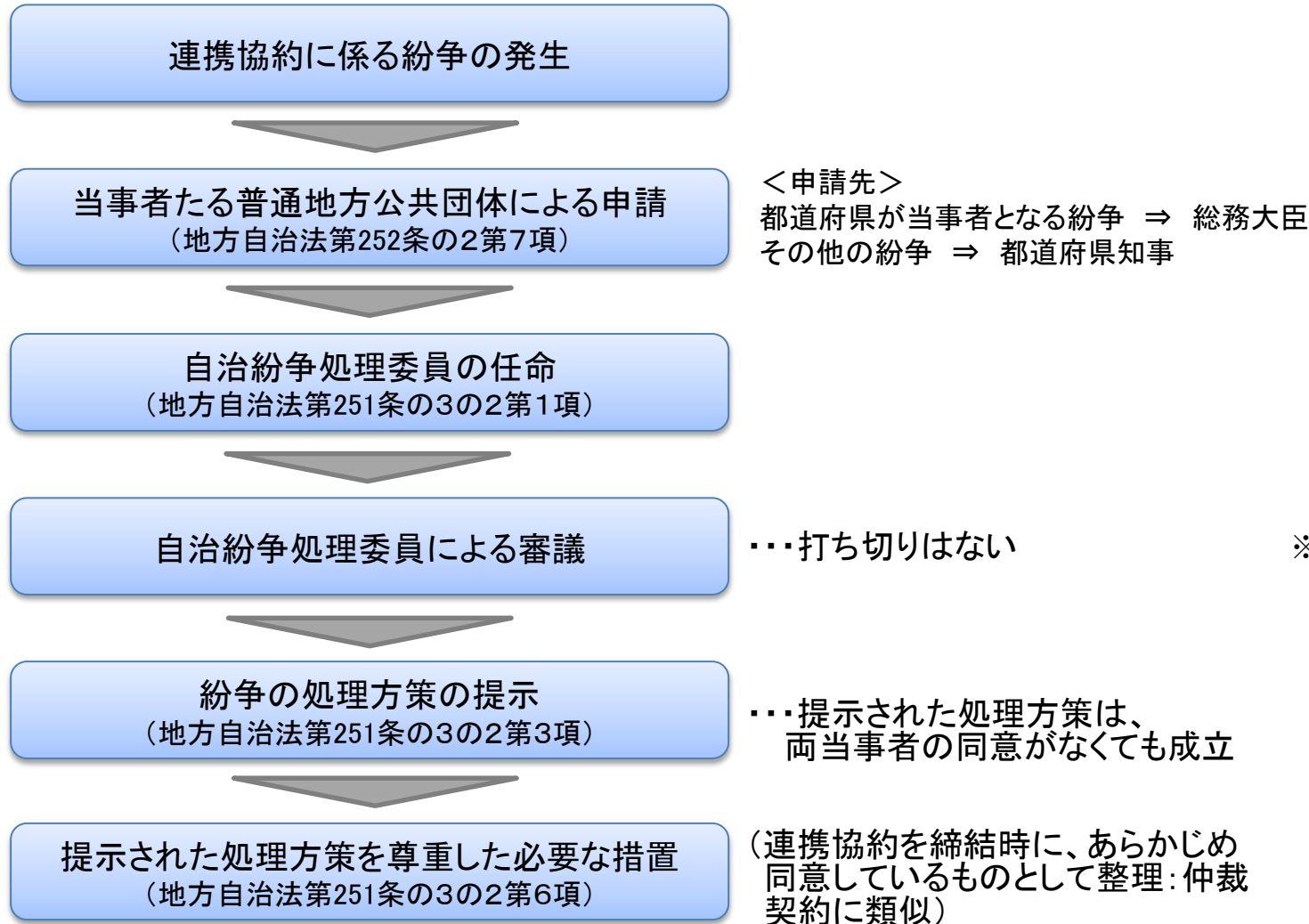
（以下略）



# 連携協約に係る紛争解決手続

- 連携協約は、普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定めるものであるため、実効性ととも、継続性・安定性の確保が重要。
- そのため、連携協約に係る紛争がある場合には、自治紛争処理委員による処理方針の提示を求め、提示を受けた処理方針を尊重して必要な措置を執るという紛争解決手続が、連携協約の制度にビルトインされている。

## <自治紛争処理委員による処理方針の提示の流れ>



※ 普通地方公共団体相互間に紛争がある場合の、一般的な自治紛争処理委員による調停においては、自治紛争処理委員が作成した調停案に対し、両当事者が同意（調停案を受諾した旨の文書の提出）があったときに調停が成立。  
また、解決の見込みがないと認めるときは、調停を打ち切る可能性もある。  
(地方自治法第251条の2)

# 事務の共同処理制度の比較①

	連携協約	協議会 (管理執行)	機関等の 共同設置	事務の委託	事務の 代替執行	一部事務 組合	広域連合
位置づけ	地方公共団体相互間の協力					地方公共団体の組合	
連携 イメージ							
組織	法人格をもたない					独立した法人格あり	
	—	構成団体の 職員が処理 ※機関が存在 しない	構成団体の 職員が処理 ※機関が存在 する	受託団体が 事務を処理	一方の団体(A) が他方の団体 (B)の事務を 処理		
法律 効果 の帰属 (括弧内は条 文を要約)	—	各構成団体 に帰属 (普通地方公共団 体(又はその機関) が管理し執行した ものとしての効力を 有する)	各構成団体 に帰属 (普通地方公共団 体は、共同して、内 部組織、委員会等 を置くことができる)	受託団体 (A)に帰属 (普通地方公共団 体の事務の一部を、他 の普通地方公共団 体に委託して、管理し 執行させることができ る)	他方の団体 (B)に帰属 (普通地方公共団体は、他 の普通地方公共団体の求 めに応じて、当該他の団体 (又は執行機関)の名にお いて管理し執行すること ができる)	一部事務 組合に帰 属	広域連合に 帰属
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>基本的な方針や役割分担を定める仕組み(管理及び執行することはない)</li> <li>双務契約に類似</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>協議会固有の財産・職員を有しない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事務の管理及び執行に関する法令等の適用は、構成団体の機関と同一</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>受託団体は受託事務を自己の事務として処理(委託した団体は権限がなくなる)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>代替執行事務の処理権限は、代替執行を求めた地方公共団体に残る</li> <li>民法の代理に相当</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財産を保有できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財産を保有できる</li> <li>首長を直接選挙できる</li> <li>連合長に代えて理事会を置くことができる</li> </ul>

# 事務の共同処理制度の比較②

	連携協約	協議会 (管理執行)	機関等の 共同設置	事務の委託	事務の 代替執行	一部事務 組合	広域連合
当事者 (括弧内は地方自治法上の規定例)	1対1 (「普通地方公共団体は、…他の普通地方公共団体と…」)	複数の団体 (「普通地方公共団体は…共同して…」)		1対1 (「普通地方公共団体は、…他の普通地方公共団体と…」)		複数の団体 (「構成団体は…」)	
設置	①関係地方公共団体の協議、規約作成 ②関係地方公共団体の議会の議決(※3) ③都道府県知事への届出(※2)					①関係地方公共団体の協議、規約作成 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事の許可(※1)	
解散	①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決(※3) ③都道府県知事への届出(※2)					①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決 ③都道府県知事への届出(※2)	
規約の変更等						①関係地方公共団体の協議 ②関係地方公共団体の議会の議決(※3) ③都道府県知事への届出(※2)	
紛争解決方法のビルトイン	○ ・自治紛争処理委員による紛争処理の方策の提示を申請できる ・当事者はその方策を尊重して必要な措置を執る必要(調停と異なり、当事者の受諾を要しない)	× (地方自治法上の紛争解決の一般的制度としての自治紛争処理委員の調停によることは可能)				× (地方自治法上の紛争解決の一般的制度としての自治紛争処理委員の調停によることは可能)	

※1) 都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものについては総務大臣の許可  
 ※2) 都道府県の加入するもの及び数都道府県にわたるものについては総務大臣への届出  
 ※3) 連絡調整協議会の場合には、議決不要



# 事務の共同処理制度の比較③

	連携協約	協議会 (管理執行)	機関等の 共同設置	事務の委託	事務の 代替執行	一部事務 組合	広域連合
特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>○法人の設立を要しない</li> <li>○連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○法人の設立を要しない</li> <li>○各構成団体の長等の名において事務を管理執行</li> <li>○各構成団体が形式的には主体性を保つ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○法人の設立を要しない</li> <li>○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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○法人の設立を要しない</li> <li>○権限の移動を伴い、委託側は事務処理権限を失う</li> <li>○権限が受託側に一元化されるため責任の所在が明確</li> <li>○事務処理の効率性が高い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○法人の設立を要しない</li> <li>○代替執行を求めた団体の長等の名において事務を代替執行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○法人格を有するため、財産の保有が可能</li> <li>○議会、固有の執行機関を有するため、責任の所在が明確</li> <li>○構成団体は事務処理権限を失う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○一部事務組合とほぼ共通</li> <li>○国、都道府県から直接権限移譲を受けることが可能</li> <li>○規約の変更を要請することが可能</li> </ul>
課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>●内容に応じて、別途、事務の共同処理制度、私法上の委託等を活用する必要がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●機動的な意思決定が難しい</li> <li>●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</li> <li>●名称が共同処理機構を想起しづらい</li> <li>●数が少ない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●すべての構成団体の議会に対応する必要があるなど、手続きが煩雑</li> <li>●複数の責任主体を支えることになり、指揮命令系統が不明確になる可能性</li> <li>●限定された分野での活用にとどまる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●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</li> <li>●受託団体は、受託した事務に関する責任をすべて負う</li> <li>●権限の移動を伴うため、活用を躊躇するとの指摘</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●事務の管理執行と、事務処理の結果の責任の所在が一致しない</li> <li>●数が少ない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●構成団体は一部事務組合の事務に関して直接、権限を行使することができなくなる</li> <li>●機動的な意思決定が難しい</li> <li>●構成団体の議会の直接の審議の対象にはならない</li> <li>●やや減少傾向</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●一部事務組合とほぼ共通</li> <li>●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る事例が少ない</li> <li>●数が頭打ち</li> </ul>
活用事例	連携中枢都市圏の形成、都道府県による補完・支援等	宝くじの発行事務、農業用水管理、視聴覚教室、教科用図書採択等	介護区分認定審査会、公平委員会、障害区分認定審査会、指導主事等	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、ごみ処理等	上水道、簡易水道等	ごみ処理、し尿処理、消防・救急、火葬場等	後期高齢者医療、介護保険、障害者福祉、ごみ処理等

- 例えば、A市の職員がB町の事務を支援する場合、現行法制下で、職務命令による事務従事、職員の派遣（地方自治法252条の17）、内部組織等の共同設置（同法252条の7）、事務の代替執行（同法252条の16の2）、私法上の委託など、多様な方式が可能。

## 1. 職務命令による事務従事

### 制度の概要

- ✓ A市の職務命令に基づき、A市の事務としてA市の職員がB町の事務を支援するもの。
- ✓ A市が給与を負担し、A市の身分取扱いによることとなる。

【イメージ図】



### 事例

- ✓ 災害時に被災市町村へ職員を1ヶ月程度派遣し、復旧支援業務に従事させる。
- ✓ 連携中枢都市圏の中心市である広島県福山市が各市町村分を含めて産業連関表を作成し、それぞれの市町村に提供。
- ✓ 連携中枢都市圏の中心市である岩手県盛岡市が設置している配偶者暴力相談支援センターにおいて、圏域内の連携市町の住民からの相談を受ける。

※職務命令による事務従事の一形態として、要綱等を定めて、各構成団体から職員の派遣を受け、それぞれ他の構成団体の職員に相互に併任したうえで、任意組織を設けて事務処理を行う方式もある。（例：大阪府と府内35市町村が大阪府域地方税徴収機構（任意組織）を設置し、個人住民税をはじめとする地方税の滞納整理等を実施。）

### 留意点

- ✓ 市町村の職員が他の市町村の事務に従事する場合、その位置付けが課題になる。
- ✓ 都道府県の職員が市町村の事務を支援する場合、都道府県の補完事務として行うことになると考えられる。

- 簡便に実施可能な方式。
- 市町村間の広域連携として実施する場合、A市における事務の位置づけを明確化するため、例えば、定住自立圏、連携中枢都市圏において、連携協約に、連携して事務を処理するに当たっての役割分担として、中心市等であるA市が、圏域内の市町村であるB町の一定の事務を支援すると規定し、これに基づいて、A市がA市職員に対して職務命令を発することが考えられる。

## 2. 地方自治法に基づく職員派遣

### 制度の概要

- ✓ B町の求めに応じて、A市がA市職員をB町に派遣(地方自治法第252条の17第1項)。
- ✓ 派遣された職員は、A市職員の身分を保有しながら同時にB町の職員の身分を併有(地方自治法第252条の17第2項)。
- ✓ 派遣された職員の給料は、B町が負担(地方自治法第252条の17第2項)。

### 【イメージ図】



### 事例

- ✓ 災害時に被災自治体の派遣の求めに応じて、職員を被災自治体へ1年間派遣。
- ✓ A市が構成団体となっている一部事務組合に、A市の職員を派遣。
- ✓ 奈良県は公共施設等の維持管理・点検等のために県内市町村へ技術職員を原則2年間派遣(令和元年度:県内6市町村へ6名)。
- ✓ 都道府県職員である医師を週のうち数日は都道府県立病院で勤務させ、他の日は医師不足地域の市町村立病院に派遣し、診療支援や医師育成などを実施。

※取組事例の大半は、災害による中長期派遣及び一部事務組合・広域連合への職員派遣が占めるものと考えられる(事務局聞き取りベース)

### 留意点

- ✓ 服務等の身分取扱いに調整を要する。
- ✓ 派遣された職員は、派遣先の地方公共団体の事務にフルタイムで従事するという運用が通常であり、派遣元の地方公共団体において当該職員を活用することが困難になる。また、事務量が少ない小規模市町村では活用しにくい。

- B町の費用負担により実施可能な方式。
- A市とB町における事務量を踏まえた運用にするため、一部の地方公共団体で見られるように、派遣先の地方公共団体の事務にパートタイムで従事するという運用により、勤務管理を適切に行うことを前提に、一人の職員を複数の地方公共団体の事務に従事させることも考えられる。

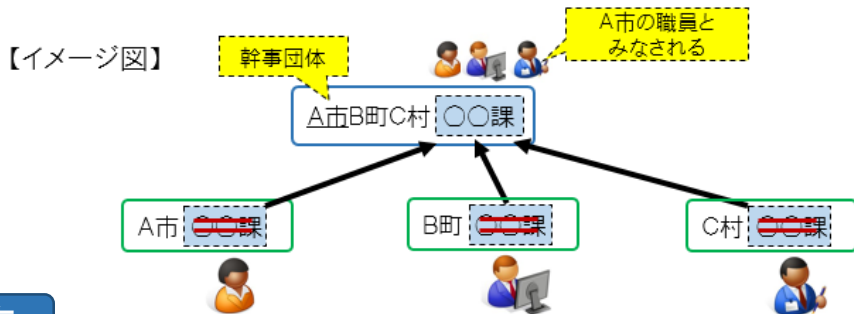
## 3. 地方自治法に基づく内部組織等の共同設置

### 制度の概要

- ✓ 普通地方公共団体間が協議により規約を定め、内部組織等を共同して設置するもの(地方自治法第252条の7第1項)。
- ✓ 共同設置された内部組織は、各普通地方公共団体の共通の内部組織としての性格を有し、共同設置した内部組織による管理・執行の効果は、普通関係地方公共団体が自ら行ったことと同様に、それぞれの普通地方公共団体に帰属する。
- ✓ 職員は、規約で定める普通地方公共団体の長が選任し、当該普通地方公共団体の職員とみなされる(地方自治法第252条の13(第252条の9第5項準用))。

### 事例

- ✓ 大阪府池田市、箕面市、豊能町、能勢町は、平成23年10月に共同処理センターを設置し、現在は12課で大阪府から権限移譲を受けた56事務について共同処理を行っている。
- ✓ 共同設置される課の職員については、2市2町の市町村の首長協議により候補者を選定し、幹事市長(池田市または箕面市)が選任。



	池田市	箕面市	豊能町	能勢町
共同処理センター(共同設置した課の総称)				
共同設置課	広域福祉課	広域子育て支援課 広域幼児育成課 広域学校生活支援課 広域人権課	広域商工課 広域公園みどり課	広域環境保全課 広域風致緑政課
分野	福祉部門 (児童福祉部門を除く)	福祉部門 (児童福祉)	生活安全部門	公害規制部門等
幹事市	箕面市		池田市	
執務場所	箕面市立総合保健福祉センター内	箕面市役所内		池田・府市合同庁舎内
職員	箕面市職員			池田市職員

住民等  
①申請・届出  
②許可・認可

出典：池田市HP、箕面市HP

### 留意点

- ✓ 共同設置であることから同一の組織であることが前提となる。
- ✓ 規約の協議や議会の議決などの手続が必要となる。

- 安定的な事務処理が可能な方式。
- 平成23年の地方自治法の改正によって、共同設置の対象が内部組織等まで拡大されており、活用の余地は広がっている。一部の地方公共団体で見られるように、専門人材の共同活用のための手法としても活用することが考えられる。



## 4. 地方自治法に基づく事務の代替執行

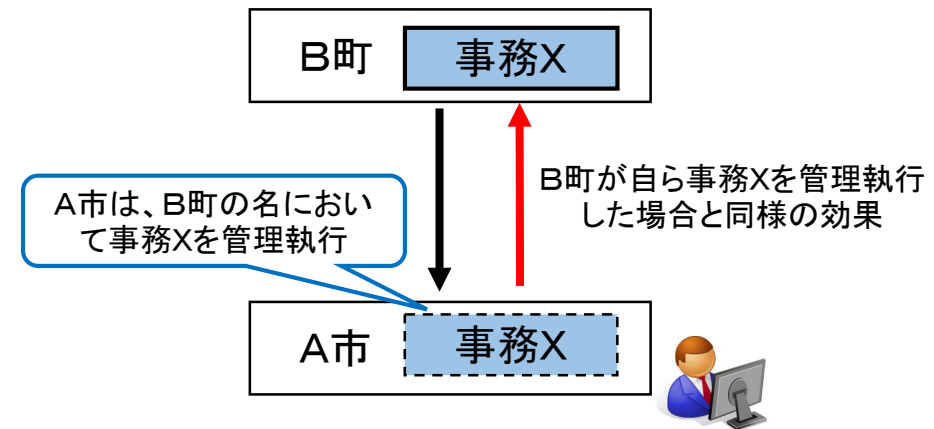
### 制度の概要

- ✓ B町の求めに応じて、協議により規約を定め、B町の事務の一部の管理執行を、A市が、B町の名において管理し及び執行するもの（地方自治法第252条の16の2第1項）。
- ✓ B町がA市に事務を代替執行させることにより、事務を任せたB町が、自ら当該事務を管理執行した場合と同様の効果を生ずる。当該事務についての法令上の責任は事務を任せたB町に帰属したままであり、当該事務を管理執行する権限の移動も伴わない（地方自治法第252条の16の4）。

### 事例

- おおさきかみじまちょう
- ✓ 大崎上島町が処理する公害防止に係る事務のうち、専門性が高く、町単独での事務処理が困難なものについて、広島県が代替執行。
  - ✓ 県の技術職員（衛生、化学等）が、各種届出の受付（審査）、町職員の同行のもとで立入検査を実施。
  - ✓ 町は、窓口業務を引き続き実施し、住民・事業者の利便性を維持するとともに、県による立入検査に同行し、直接、状況把握を行うほか、事故時などの緊急対応を実施。
  - ✓ 経費は、県の請求に基づき町が負担。

【イメージ図】



### 留意点

- ✓ B町は、事務を管理・執行する機関等の人員の選任には関わらない。
- ✓ 規約の協議や議会の議決などの手続が必要となる。

- 安定的な事務処理が可能な方式。
- 平成26年の地方自治法の改正によって導入されたものであり、事例は少ない(3件)が、事務を管理執行する権限を残しつつ、専門人材の共同活用を図る手法として、市町村間の広域連携においても活用することが考えられる。



## 5. 私法上の委託による他団体の職員の活用

### 制度の概要

✓ A市とB町が私法上の委託契約を締結することにより、A市の職員がA市の事務としてB町の事務に係る受託事務を処理。

### 事例

たかはしがわ

- ✓ 高梁川流域連携中心都市圏の中心市であり、建物点検のノウハウを有する岡山県倉敷市の技師が、委託契約に基づき、近隣の笠岡市の市営住宅(3団地7棟)、幼稚園(4園)の建築施設点検報告書、長期修繕計画を作成(平成29年度)。
- ✓ 外部委託に比べ大幅なコスト削減につなげる。

〈笠岡市立富岡幼稚園の現況調査〉



左:ドローンを活用した現況調査の様子  
右:ドローンからの撮影画像

出典:倉敷市資料

〈委託によるコスト削減の効果額〉

年度	自治体	対象施設数	倉敷市委託①	外部委託②	効果額②-①
H27	笠岡市	43施設	3,082千円	12,416千円	9,334千円
	早島町	24施設	1,939千円	7,343千円	5,404千円
H28	矢掛町	49施設	4,033千円	13,374千円	9,341千円
	笠岡市	19施設	3,124千円	3,753千円	629千円
H29	笠岡市	11施設	1,120千円	2,335千円	1,215千円

### 留意点

- ✓ 権力性のある事務については、私法上の委託の対象にできない。
- ✓ 委託者は受託者の個々の職員に対して指示をすることができず、受託者は委託者から独立して、自己の専門的技術や経験などに基づいて事業を行うため、業務の性質上、委託者の指揮監督の下に執行されるべき事務は委託になじまない。

- 比較的簡便に実施可能な方式。
- 私法上の委託は民間事業者に対して行われることが通常だが、事務の性質上、ノウハウと人材が地方公共団体にある場合、委託元の地方公共団体の事務処理権限を残しつつ、専門人材の不足への対処する手法としても活用することが考えられる。

# 地方公共団体の職員数の推移

都道府県：市町村  
1 : 3

福祉関係

都道府県：市町村  
1 : 5

■地方公共団体の職員数の推移（公営企業等会計部門の職員を除く）

（出典）地方公共団体定員管理調査結果（平成6年、平成16年、平成30年）  
地方公務員給与実態調査（昭和49年）

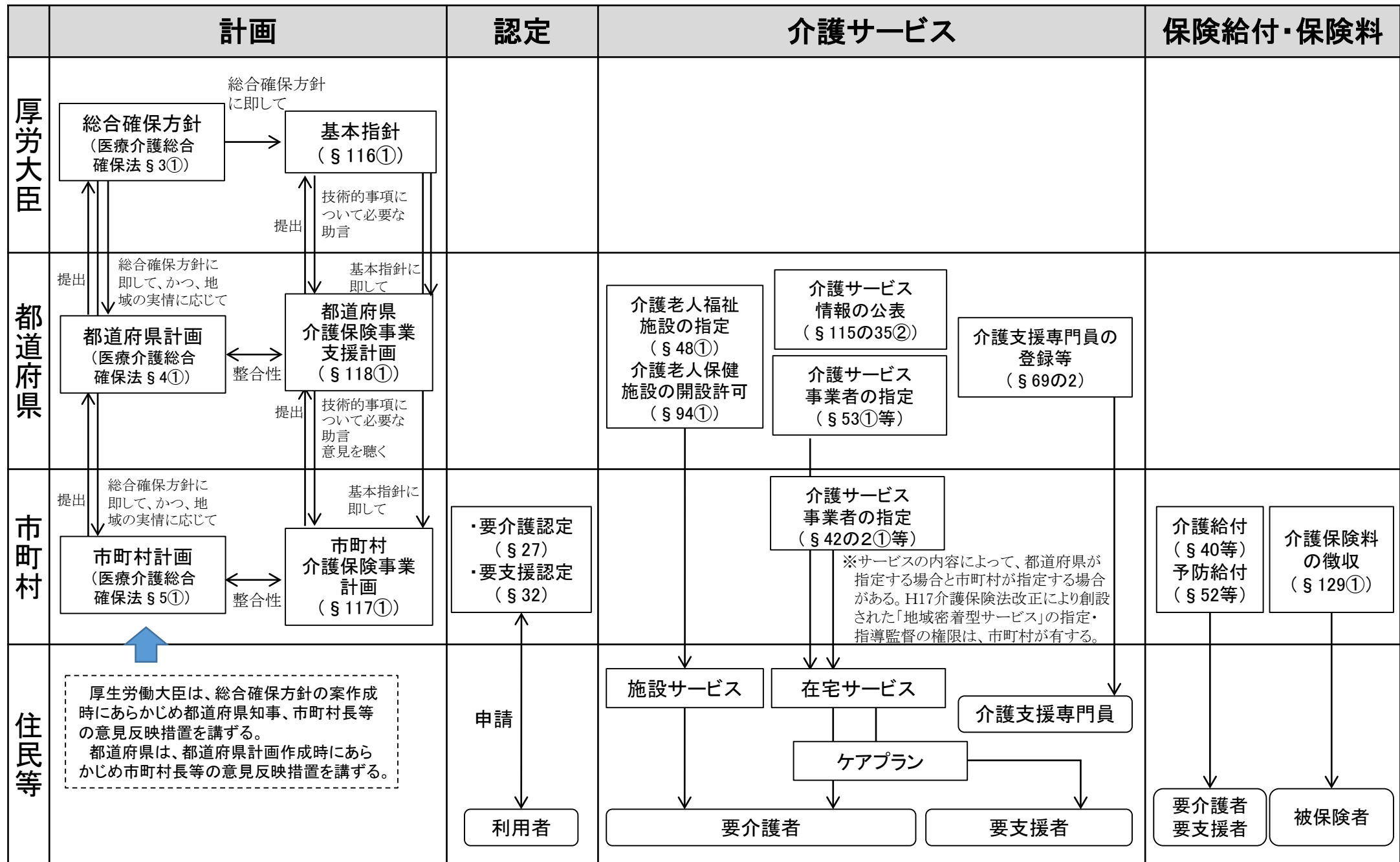
			昭和49年			平成6年			平成16年			平成30年		
			人数	合計に占める割合	部門別県市人数比	人数	合計に占める割合	部門別県市人数比	人数	合計に占める割合	部門別県市人数比	人数	合計に占める割合	部門別県市人数比
一般行政	一般管理	都道府県	254,069	17.3%	36.8%	235,396	14.5%	33.6%	212,987	14.0%	33.2%	174,949	13.4%	31.7%
		市町村	435,940	42.2%	63.2%	464,482	37.9%	66.4%	427,779	37.8%	66.8%	376,765	35.0%	68.3%
	福祉関係	都道府県	93,922	6.4%	24.8%	88,852	5.5%	18.7%	69,407	4.6%	16.2%	57,185	4.4%	15.6%
		市町村	284,408	27.6%	75.2%	385,784	31.5%	81.3%	358,978	31.8%	83.8%	310,198	28.8%	84.4%
	計	都道府県	347,991	23.7%	32.6%	324,248	19.9%	27.6%	282,394	18.6%	26.4%	232,134	17.8%	25.3%
		市町村	720,348	69.8%	67.4%	850,266	69.3%	72.4%	786,757	69.6%	73.6%	686,963	63.8%	74.7%
教育	都道府県	885,075	60.2%	79.4%	1,031,899	63.4%	80.6%	947,500	62.4%	82.1%	766,213	58.6%	75.6%	
	市町村	230,107	22.3%	20.6%	249,102	20.3%	19.4%	206,916	18.3%	17.9%	246,697	22.9%	24.4%	
警察	都道府県	219,566	14.9%	-	253,994	15.6%	-	270,870	17.8%	-	289,616	22.2%	-	
	市町村	0	0.0%	-	0	0.0%	-	0	0.0%	-	0	0.0%	-	
消防	都道府県	16,438	1.1%	16.7%	18,325	1.1%	12.6%	18,340	1.2%	11.8%	18,861	1.4%	11.7%	
	市町村	81,829	7.9%	83.3%	127,210	10.4%	87.4%	136,905	12.1%	88.2%	142,750	13.3%	88.3%	
合計	都道府県	1,469,070	100.0%	58.7%	1,628,466	100.0%	57.0%	1,519,104	100.0%	57.3%	1,306,824	100.0%	54.8%	
	市町村	1,032,284	100.0%	41.3%	1,226,578	100.0%	43.0%	1,130,578	100.0%	42.7%	1,076,410	100.0%	45.2%	

都道府県：市町村  
1 : 2

一般行政

都道府県：市町村  
1 : 3

# 都道府県と市町村の主な役割分担（介護保険）



# 過疎代行

- 過疎関係市町村は、財政力が弱く、また技術的能力も十分でない場合が多いため、基幹的な市町村道等や下水道事業の整備について、過疎地域自立促進都道府県計画に基づき、都道府県が過疎地域市町村に代わって事業を行うことができる制度。

条項	対象事業 (所管省庁)	実績(箇所)
第14条 (基幹道路の整備)	基幹的市町村道の新設及び改築 (国土交通省)	H28:34 H29:36 H30:37
	農業用道路の新設及び改築 (農林水産省)	H28:6 H29:5 H30:4
	林道の新設及び改築 (林野庁)	H28:117 H29:111 H30:119
	漁港関連道の新設及び改築 (水産庁)	H16年度以降実績なし
第15条 (公共下水道の幹線管渠等の整備)	公共下水道の幹線管渠、終末処理場 及びポンプ施設の設置 (国土交通省)	H28:3 H29:3 H30:2

※ 関係省庁への照会等に基づき、総務省過疎対策室作成。

※ 維持修繕事業は対象外。

○ 地方分権改革は、国と地方、また都道府県と市町村の役割分担を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることを目的として推進されてきた。

※ いわゆる「機能分担論」(国と地方公共団体は、国民福祉の増進という共通の目標に向かってそれぞれの機能を分担し、相協力して行政の処理に当たるべきとの考え方)の下で機関委任事務制度が不可欠のものとされ、国が明解なルールに基づかない関与を行うなどしたため、国と地方公共団体が上下・主従の関係に置かれる等の弊害を生じたことを踏まえたもの。

## <地方分権推進法(平成7年法律第96号)(抄)>

第2条 地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。

## 「地方分権推進委員会 中間報告」(H8.3.29)(抄)

### 第1章 総論 — 地方分権推進の趣意

#### 2. 目指すべき分権型社会の姿 — 地方分権推進の目的・理念と改革の方向

#### 3. 地方公共団体の自治責任

この地方分権型行政システムは、国・都道府県・市町村の各々が担うべき役割と責任の範囲をできるだけ明確に区分けしようとするものである。したがって、中央集権型行政システムから地方分権型行政システムに移行したときには、地方公共団体の「自ら治める」責任の範囲は飛躍的に拡大することになる。条例制定権の範囲が拡大し、自主課税権を行使する余地が広がることに伴い、地域住民の代表機関として地方公共団体の最終意思の決定に与かる地位にある地方議会と首長の責任は現在に比べ格段に重くなる。そしてまた地方公共団体の職員も、その日々の事務の管理執行において国の各省庁による指示を口実にして主体的な判断を回避することも、困難な事態に直面して安易に国の各省庁の指示を仰ぐことも、もはや許されない。

### 第2章 国と地方の新しい関係

#### 2. 機関委任事務制度の廃止

5. なお、機関委任事務制度は、国と地方公共団体とが一つの目的に向かって共同で実施する行政分野にとって必要不可欠な仕組みであるとの見解や、仮に機関委任事務を廃止した場合においても、新たに例えば共同事務のような事務区分を設けるべきとする見解がある。しかしながら、真の共同・協力の関係は、国と地方公共団体との行政権限と行政責任の所在が明確に区分され、かつ、両者の関係が上下・主従から対等・協力の関係に大きく変化してはじめて可能となると考えるものであり、このような見解は適当でない。

国と地方公共団体とが国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることはもとよりであるが、地方分権を抜本的に推進するためにも、機関委任事務制度を廃止し、国と地方公共団体との役割分担を明確にすることにより、両者の間の調整は基本的には国が優越的な地位に立つ行政統制によるのではなく、公正かつ透明な立法統制・司法統制にできるだけ委ねることとすべきである。



# 地方分権改革による都道府県・市町村関係の見直し（「補完事務」の再構成）

第32次地方制度調査会  
第29回専門小委員会資料

- 地方分権改革では、都道府県と市町村の関係においても、役割分担を明確にし、市町村の自主性及び自立性を高めることを目指してきた。このため、市町村に対する権限移譲が行われたほか、都道府県の処理する事務についても見直しが行われ、都道府県の「統一事務」は廃止され、「補完事務」は再構成された。
- 「補完事務」については、平成11年の地方分権一括法による地方自治法の改正前は、通常は都道府県の任務とされる事務とされていたが、改正後は、本来は市町村が処理する事務と解されており、補完事務の範囲は、市町村の能力に応じて相対的に定まることとなった。
  - 改正前は、「補完事務」は、通常は都道府県の任務とされる事務とされ、事務の例示が広範に掲げられるとともに、市町村も規模及び能力に応じて処理することが可能な事務として整理されていた。
  - 改正後は、市町村優先の原則を一層明確にするものであり、例示は削除され、本来は市町村が処理する事務と解されている。

## <地方分権一括法による改正前の地方自治法（抄）>

第2条（略）

②・③（略）

④ 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第六項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項に例示されているような第二項の事務を処理するものとする。但し、第六項第四号に掲げる事務については、その規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

⑤（略）

⑥ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第三項に例示されているような第二項の事務で、概ね次のような広域にわたるもの、統一的な処理を必要とするもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模のものを処理するものとする。

一～三（略）

四 高等学校、盲学校、ろう学校、養護学校、研究所、試験場、図書館、博物館、体育館、美術館、物品陳列所、病院及び療養所その他の保健医療施設、授産施設、老人ホームその他の社会福祉施設、労働会館その他の労働福祉施設、運動場等の施設の設置及び管理、文化財の保護及び管理、生活困窮者及び身体障害者の保護、罹災者の救護、土地区画整理事業の実施、農林水産業及び中小企業その他の産業の指導及び振興、特産物の保護奨励に関する事務等で一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模の事務に関するもの。

⑦～⑯（略）

## <現行の地方自治法（抄）>

第2条（略）

② 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

③ 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。

④ 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、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と認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

⑤ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び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と認められるものを処理するものとする。

⑥～⑯（略）

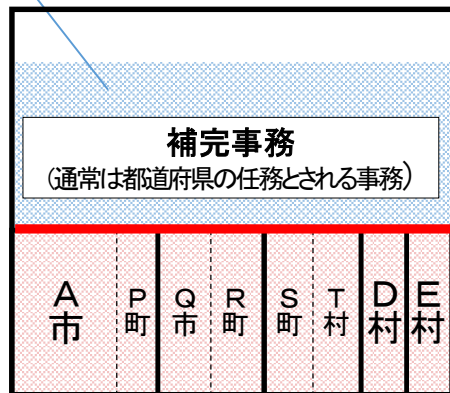
補完事務

- 地方分権改革、「平成の合併」の前には、都道府県は市町村の事務を一律に幅広く補完していたが、地方分権一括法により都道府県の「補完事務」は再構成された。また、実態を見ても、市町村の規模・能力の拡大、行政改革の進展により、都道府県のリソースは縮小。
- さらに、「平成の合併」の後、市町村の規模・能力は一層多様となった。
- これにより、都道府県には、個々の市町村の規模・能力に応じて個別的な支援が求められるようになってきているのではないか。

## 都道府県の「補完事務」の変化のイメージ

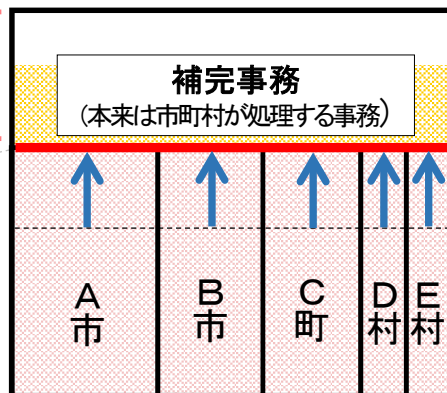
＜分権改革・平成の合併前の姿＞

都道府県が市町村を一律に幅広く補完



都道府県の補完事務(≒リソース)は縮小

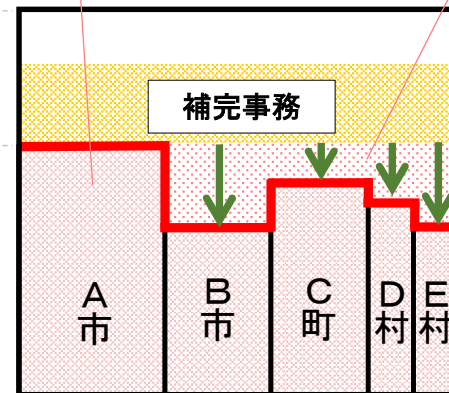
＜分権改革・平成の合併の理念＞



＜現在の姿＞

「平成の合併」後の市町村の規模・能力は様々

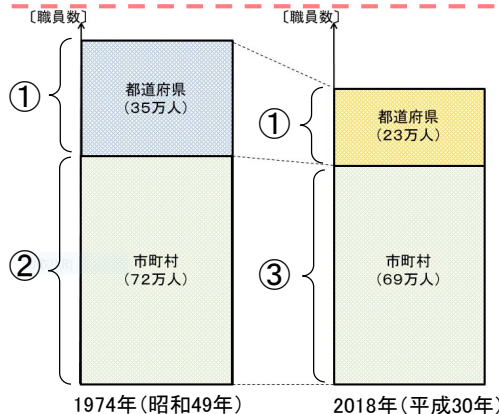
個々の市町村の規模・能力等に応じ補完・支援が求められるように



## 都道府県と市町村の職員数 (一般行政職員) の変化

昭和49年 1:2

→ 平成30年 1:3



出典：総務省「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会報告書」(H29.7)