

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4回）

平成21年11月19日（木）

【辻座長】 定刻になりましたので、第4回の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を開催したいと思います。

本日は、ご都合によりまして、出口委員と土山委員が欠席ということですので、ご了承願います。

今日は、第4回目ということで、いよいよ報告書作成に向けた論点整理を行いたいと考えております。

まず、事務局から説明をお願いします。

【渡邊課長補佐】 それでは、本日の資料のうち、資料1と資料2をつけておりますけれども、資料2の論点整理をごらんいただきたいと思います。今までの議論で入っていないところにつきまして追加で資料1をお配りしておりますけれども、資料2の論点整理のほうからごらんいただければと思います。

論点整理ということで、これまで研究会で議論いただきました内容ですとか、提出いたしました資料などに基きましてまとめてみました。論点整理の構成ですけれども、最初の目次をごらんいただきたいんですが、問題意識ということで、課題の設定を最初にいたしまして、その上で、各処理方式、共同処理のそれぞれの方式がございますが、それぞれについて課題を論点としてまとめております。その上で、今後の共同処理に関する考え方ということで、どういった分野でこれまで共同処理が使われていて、今後どういう課題があるかということについてまとめることができると考えております。

それから、前回の研究会の議論も踏まえまして、共同設置制度を中心に各分野について、共同設置制度の改正の位置づけと、各部門におけます活用の検討ということで、各論といたしまして、研究会でこれまで検討していただきましたものを中心に6つほど具体的な分野を挙げて活用方策について整理をしております。

最後に、留意事項とまとめという構成としております。

まず2ページ目でございますが、研究会の問題意識といたしまして、これは地方制度調査会などで触れられている内容でございますけれども、市町村合併が相当程度進みましたが、地域によって大きな差があり、市町村の状況が多様になっているということで、こう

いう状況を前提に考えますと、2つ目の丸ですけれども、共同処理方式というのは今後の市町村における事務の処理ということを考える上で重要な選択肢の一つと言えるのではないかと位置づけができるかと思えます。その上で、地方公共団体のニーズを踏まえて、現行制度の課題を整理して、今後、共同処理の仕組みが一層活用されるように、制度改正ですとか具体的な活用分野についての提案ということで、事務の例示ですとか、参考としてこういった例示的なことを提案していったらどうかということで記載をしております。

それでは3ページをご覧ください。各制度の現況と課題でありますけれども、論点整理でするので、課題を中心に記述をさせていただいております。一部事務組合・広域連合の関係、それから事務委託、協議会とありまして、初回の研究会の制度説明の中で触れさせていただきましたので、各処理方式のまとめという形で提示をさせていただきました。一部事務組合とか広域連合につきましては、執行機関を有しております、法人格がありますので、施設ですとか組織の安定的な管理・運営に資する仕組みであると。一方で、機動的な意思決定が課題であると。あるいは、住民から見えにくいということで、住民・議会からのコントロールという面から課題があるのではないかと。

事務の委託につきましては、これは非常に簡便な仕組みでありまして、責任の所在も明確である。シンプルな仕組みなんですけれども、事務権限が受託団体に完全に移ってしまうということで、若干、委託団体が躊躇する場面があるのではないかとということが課題であると。

それから、3つ目、協議会、これは斜体で記載しておりますが、協議会は今まであまり議論しておりませんでしたけれども、各方式の中の一つとして、共同処理の方式の一つとして取り上げるべきではないかとということで記載してみました。協議会の位置づけとしましては、法人格がない形で、比較的簡単な形で共同処理を行うという仕組みなんですけれども、疑似一部事務組合のような部分がありまして、協議会を設置して、そこで意思決定をしていくという仕組みですので、一組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と。

それから、簡単な仕組みなんですけど、法人格がございません。ただ、一方で、管理執行権限について、各構成団体から協議会に移動するということがありまして、各団体の事務から移るということがあるものですから、住民・議会からやはり見えにくい存在であるという面があるのではないかと。

それから、不法行為などがあった場合の連帯責任ということで、責任の所在がいま一つ

はっきりしないところがあると。みんなの責任ということになってしまう可能性があるということで、どこがどう責任をとる仕組みだというのがはっきりしないという面があるのではないかと。

そして、最後ですけれども、法人格がございませんので、職員は各団体から派遣されるという形で、その身分取り扱いがあいまいである。あるいは、それぞれから派遣で来てもらうものですから、実際に行革になかなかつながりづらいという面があるのではないかとという指摘があるかと思います。

それから、最後、機関等の共同設置の関係ですけれども、こちらについては、特定の法律に規定のある分野でしか活用されていない面があるということ。それから、職員の共同設置、これは機関、委員会ですとかの共同設置と、もう一つ、職員の共同設置というものもありますけれども、職員の共同設置につきましては、ご紹介しました指導主事とか、あいった専門的な職種が対象になっているというイメージがありまして、なかなかどういうものが設置できるのかというのがいま一つ一般的な理解としてはっきりしなかった部分があると。それから、共同設置した個々の職員、個々の職員を共同設置という形で組織を置くこともできるんですけれども、非常に使いづらい。それぞれの職員を共同設置するという形をとらざるを得ないものですから、大変使いづらい部分があるという面があるのではないかとという指摘を記載しております。

また、最後、4ページ目に行っていただきまして、一番上ですけれども、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と。あまり使われていないものですから、仕組みとして使っている団体にとっては、課題があるという指摘はあまりないんですけれども、そのメリットについてあまり認識されていないという面があるのではないかとということを記述しております。

それから、5番目といたしまして、これは制度ではございませんが、任意に自治体間の協力をやっているものを取り上げております。

1つ目ですけれども、これは前回、税の関係でご説明をさせていただきましたが、任意組織で職員を相互に併任するケースにつきまして記述をしております。それぞれの団体が知恵を出してやっているという世界もあるんですけれども、1つ目の丸の最後のほうで書いてございますが、例えばA市の職員が併任発令を受けてB町の業務を実施している場合などに、ほんとうにA市の職員がB町の業務をできるのかという課題があるのではないかと。併任発令だけで身分取り扱い、職務専念義務ですとか、あるいは経費の支出、給与の

負担という面で、ほんとうにそういうことでしっかりした処分などの権限行使ができるのかという課題があるのではないかということが挙げられるかと思います。

2つ目の丸ですけれども、広域観光振興ですとか、県職員が市町村の併任を受けて、市町村の事務で県にも関係あるような事務を行うとか、逆の場合もそうなんですけれども、そういったケースであれば、職務専念義務等、説明が可能な面もあるので、こういった部分に活用できる場面というのは限られてくるのではないかということを書いておきます。

それから、次に自治体間での私法上の委託契約でございます。これは議論としてこれまで出てきておりませんが、前回、議決が要らない形で、ハードルを低くして試しにやってみるといようなものがないかという議論がございました。それから、特区のような形で、失敗してもいいのでまずやってみるといものがないだろうかということで取り上げさせていただいております。これは民間に委託するのと同じような形で、自治体が自治体同士で契約を結んで事務をお願いするといものがとれないかということで検討を行って見ましたが、もちろん私法上の委託でございますので、委託する側の責任というのは変わることはない。それから、議決も不要であるということで、また期間も契約により決定されると。両方の意思に基づいてこれは継続されていくものですので、それぞれがやめたいときにやめられるということで、ハードルが低いという特徴があるかとかんがえられますので、試行的に、試しに始めてみるという形にも使えるのではないかと書いてございます。

それから、実際に私法上の委託契約に基づき実施する段階になりますと、受託側にとっては、例えば隣の仕事をすることがその団体にとって、その地方公共団体の権限能力の問題として適切かどうかという課題があるかと思うんですけれども、こちらのほう、費用対効果の面でメリットがあるとか、そういった事務の執行上、合理的であるということが言えるのであれば、そこは排除しなくてもよいのではないかと。

それから、私法上の委託である以上は、これは当然、事実行為の部分に限られると。権限の執行に関するようなものについては、自治法上の委託という形で、権限を移す形でやっていく必要があるのではないかと書いておきます。これが課題としてはあるのかなということでもとめてみました。

こうした各制度の課題というのがあるわけですが、5ページ目ですけれども、これらの共同処理が活用されている部門といたしまして、これは前回までのメルクマールですとか、こういった分野がいいとか、あるいはメリット、デメリットという形で説明を試みてはま

いりましたが、そういった形できれいに示せるものではなかろうというご指摘もありましたので、今回こういった形で整理ができないかということでまとめてみました。

これまで、既存の制度で活用されている分野、一部事務組合ですとか広域連合を中心に、場合によっては事務委託も含めて執行されている事務。それから、広域連合が活用されているものとして、後期高齢者を中心とした事務。それから、機関等の共同設置ですとか、事務委託、簡易な形で実施されているもの。それから、協議会が活用されているものということで、実際の具体例、具体的な事務として共同処理が比較的進んでいるものとしてこういったものが挙げられるのではないかということで、こういった事務の特徴としてどういものがまとめられるかということで、こちらのほうに①から④まで記載をしてみました。

まず、事務が定形的で裁量の余地が小さくて、それぞれの判断があまり入る余地のないもの。自治の減殺といった議論があまり起こり得ないもの。そういうイメージです。それから②ですけれども、スケールメリットが働きやすいもの。それから3番目として、専門性の高いもの、あるいは一定の規模がないとうまく機能しないもの。それから最後、4番目ですけれども、広域、範囲の経済性ということで、範囲を広げてやるのが政策目的の達成に有効であるというもの。こういった要素、それぞれ重なる部分もあれば、すべてに重なるわけではありませんが、要素として特徴を抽出するとこういった部分があるのではないかということで考えてみました。

その上で、現在、あまり共同処理が活用されていないけれども、こういった部分で共同処理の効果が期待できないかということで、委員の先生方からご提案いただいたものにつきまして、こちらのほうの括弧で列挙させていただいております。こういった分野があるのではないかということです。

6ページ目ですけれども、共同設置制度の改正とその活用方策といたしまして、既存の制度、さまざまな制度が用意されておりますけれども、その上で最適な手法をそれぞれの団体が選んでいると考えられるわけですけれども、こういった分野でもさらに使えるのではないかという部門もあると。

それから、任意組織などで共同処理、技術上の広域処理が進んでいるということを見ると、やはりそこには地方団体のニーズにこたえきれていない面もあるのではないかということで、各制度の課題から考えてみたんですけれども、次のような点を満たす仕組みが必要ではないかと記載させていただいております。こういった①から④の点を満たすよう

なものが、現行制度の中で足りない部分としてあるのではないかと。

1つは、仕組みが簡単であると。それからもう一つは、主体性が一定程度維持されるということ。それから③ですけれども、住民・議会から見えやすい、コントロールが機能しやすいというもの。それから最後に、これは任意組織ですとか協議会の欠点を克服するイメージでけれども、従事する職員の身分取り扱いが安定していると、きちっとした仕組みの受け皿があるということで、こういった部分を満たすものが足りないのではないかとということを考えてみました。

その上で、今回の共同設置制度の改正を行おうとしているものの位置づけとして、差し当たって、機関等の共同設置の対象を広げるということが、この①から④を相当程度満たすものとして位置づけられないかということで記載しております。

7ページ以降が各具体的な部門についてございまして、いろいろ提案をいただきましたり、こういった部門について共同処理がさらに活用できるのではないかとということで、取り上げた中から選んできたものでありますけれども、6つほど分野を挙げております。

1つ目として、まず税務部門であります。こちらのほうは資料等でご説明した内容が大体並んでおりますけれども、下から4つ目のところですが、まず税務部門全体について考えた場合に、やはり課税者、課税する人と徴収する人が同じであるということが必要であろうという議論がございました。そういった意味で、主体性を確保しながら事務の共同化ができるということで、内部組織の共同設置というものが選択肢として、税部門全体を共同処理していく場合には活用が考えられるのではないかと。

その上のほう、他の共同処理制度との比較ですけれども、事務委託ですとか一部事務組合の場合ですと、同じ団体に結果的になるんですが、ほかの団体にすべて委ねてしまったり、組合にすべて課税関係の事務を委ねてしまうということが、税の性質上、なじまないのではないかと。地方自治体としての本来の存在意義といいますか、本来税の趣旨からしてなじまないのではないかとということで、やはり自前でやるという前提で共同処理をする場合にはこういった点で共同設置が特性として使える部分があるのではないかとということで記載しております。

それから、留意点を下のほうに記述をしております。電算システムの関係も最後のほうで触れております。

続きまして8ページなんです。滞納整理のほうは、これは課税部門全体とまた別の角度の問題もございまして、また、現在、かなり共同処理の動きがあるということもありま

して、別建てで取り上げております。こちらもこれまでの検討の議論を踏まえた形で記載をしておりますけれども、2つ目の丸のところ、一部事務組合、広域連合に関しましては、課題もございますが、ポツで2つ挙げておりますけれども、滞納整理に特化した別法人にするということで、住民とのしがらみから遮断されるという意味もありまして、迅速な滞納処分が可能になるというメリットがあると。それからもう一つは、アナウンス効果が得られるということが非常に大きな効果として挙げられております。

それから、その次の丸が、先ほどの任意団体の関係ですけれども、任意組織につきましては、これは簡素で実効的な取り組みとして、各地方団体が取り組んでいるところはあるんですけれども、任意組織であるということで、実際には任意組織である滞納整理推進機構などの名前を使っているわけですけれども、こういった部分に債権を移管しますという通告を行ったりして、それでかなりのアナウンス効果を上げている面などもあるんですが、実際これは任意組織でありますので、ほんとうにそういったものが適切かどうかという議論はあるのではないかと。

それから、先ほど申しましたとおり、A市の職員がB市の税金をほんとうに、併任発令をただけでA市の職員として、職務専念義務の中で滞納整理処分などを行うことが問題がないのかという点など、不明確な点が残る。そういった意味で課題もあるのではないかと。

あと、内部組織の共同設置につきましては、これは別組織を作りませんので、そういった意味では一部事務組合ほどのアナウンス効果はおそらく得られないんですが、シンプルで身分取り扱いなどの問題も生じない方式として、今後、簡単な形で使う選択肢として活用が考えられるのではないかとということを記載しております。

最後の事務委託に関しては、これは滞納整理だけを委託するという事なんですけれども、課税した人は自分の居住区の首長でと徴収する人が隣の首長さんになってしまうという形になりますので、これはさすがに円滑な執行という面で難しい部分があるのではないかとということで記載をしております。

続きまして、監査委員の関係ですが、こちらのほうはおおむねこれまでの議論を踏まえて委員会のほうでご議論いただいた内容で記載をしておりますが、真ん中の監査委員事務局の共同処理という部分なんですけれども、事務局の事務について共同処理を行う場合ですけれども、一部事務組合ですとか事務委託の場合には、本来、一体的であるべき事務局を監査委員からあえて切り離して、そこだけを共同処理をしてほかの団体に移してしまう

ということができるとかという疑問があるのではないかと。それから、共同設置につきましては、事務局の共同設置を行った場合に、それぞれの団体の監査委員の下に、自然に共同の事務局という位置づけで置くということになりますので、スムーズではないかということに触れております。

それから、監査委員の共同設置につきましては、議会からの選出委員の関係で、法律の適用が制度上可能であるとされているんですけども、実際にどういう形になるのかということで法律の適用に不明確な点があるということでございます。その上で、2つ目の丸ですけども、共同設置を促進するために法律の適用を明確化するような形できちんと手当をすることも検討すべきではないかということに触れております。また、議選委員の問題が生じないで、折衷案のような形で、識見委員と事務局のみを共同設置をして、議選委員は各団体がそれぞれ選んで、各団体の事務を見るという方法も考えられるのではないかとということに記載しております。

続きまして10ページですが、消防指令業務ということで、消防庁の研究会では、かつて共同設置の活用が望ましいという方向で報告が出ているんですけども、実際には協議会と事務の委託でしか設置されていないということで、その材料としてご紹介をした内容なんですけれども、協議会制度との比較という意味で、今回記載をしてみたいと思います。

2番目の丸ですけども、消防指令業務、要するに119番通報を受けて各消防署に、どこそこに救急車何台行ってくださいとか、梯子車行ってくださいとか、そういった指令を行うという仕事なんですけども、その業務の性格上、一刻一秒を争う対応が求められるわけですし、指揮命令系統の一元化が求められると。こういう意味では、事務委託というものが一番すっきりしている面があるということが1つ。これは、事務委託でやっている例は現在1つだけあるそうでございます。

それから、次の丸です。消防指令業務の共同処理に関しては、実際には管理執行型の協議会を設置している例が多いわけですけども、3行目以降をご覧くださいますと、協議会が法人格を持っておりませんので、それぞれの派遣元の団体の身分を持ったまま事務を処理することになります。このために職員の身分取り扱い、A市の消防本部から来ている方が、例えばC市とかD町の消防車に対する指令を行うというときに、実際には協議会の発令は受けているんですけども、その協議会というものが法人格がないものですから、ほんとうにそのところで適切かどうかと。消防庁の研究会では、それぞれの団体の併任発令を行うことが必要ではないかと。例えばA市から来ている職員にBとかC、Dの併任

をそれぞれすることが必要ではないかという問題意識を持って記載されておりますが、現実にはそういうことがなされていないということがありまして、ほんとうに指令が出せるのかという点ですとか、職務専念義務の関係ですとか、そういう面でややあいまいな面があるということが言えるかと思えます。

それから、最後、内部組織の共同設置ですけれども、これまでは職員の共同設置によってこういうものができないかということで検討されていた面があるんですが、内部組織の共同設置に対象範囲を拡大すれば、そういった課題が解決されまして、選択肢として使えるのではないかと。今まで職員の共同設置の場合には、最初のほうで触れましたけれども、大変手続が面倒になるということと実施の例がないということで、なかなか選択されなかったということがあるんですけれども、内部組織の共同設置という形で指令センターを共同設置するという形がとればもっと活用が進むのではないかとということを記載しております。これは複数の消防本部の下に置かれるということになりますので、指令業務がどういう役割があると、どこまで判断できるということをきちんと明確化しておくということが必要ではないかということ留意点として挙げております。

あと、4つ目として、保健福祉部門を挙げております。これは高知県の例でご紹介していただいた中で出てきたものでありますけれども、内容といたしまして、非常に市町村の保健福祉部門というのが近年急速に拡大していると。一方で、小規模団体に保健師がほんとうに少ないと。一、二名しかいないような場合も多くて、実際にさまざまな課題への対応というものが難しくなっている面があると。こういった部分を円滑にやっていくために共同処理によって事務の執行を確保していくということが考えられないかということでございます。

一番下のところですが、共同処理の方式につきましては、一部事務組合とか広域連合がある場合、もちろんこういった分野に活用していくというのが一番自然だろうと。そうでない場合ですが、事務委託のような形で実施するよりは、共同設置のような形で、構成団体の主体性が残る形で実施するというのも選択肢として考えられないかということで、最後のほうに記載しております。

これは専門職の活用という部分もありまして、県からの人的支援ですとか、高知県の例でございましたとおり、場合によっては似たような事務の権限移譲をやっていく。県のほうでやっている同類の事務の権限移譲などもあわせて行って、その上で支援を行っていくということも考えられるのではないかとということを記載しております。

それから、5つ目として、消費生活センターということで、これは今後、新しく設置が各地で検討されるであろうということで、消費生活センターというものを取り上げております。

消費生活センターにつきましては、各団体がそれぞれ独自の施策をするというよりは、身近な住民サービスとして消費者相談を行うと。かつ、それなりに専門的な知識・経験が必要であるということから、一定程度の規模の範囲で設置をするというほうがむしろ有効ではないかと。単体で、市の単位でありますと、人口5万人ぐらいですと6割ぐらい置いていたり、結構設置が進んでいたりもするんですけども、生活圏を同じくするようなところで共同処理をするということも有効ではないかということで、既存の組合ですとか広域連合などがあればそちら、あるいは事務委託を活用する。これは特段、それぞれの政策的な展開を図るという性格のものとも若干違う部分がありまして、今、釧路で共同処理をしているものがありますが、これも事務委託でやっているということがありまして、事務委託の活用も考えられるであろうということもありますが、自然な形で消費生活センターを共同で設置するというのも考えられるのではないかということで記載をしております。

最後に、権限移譲等の影響への対応ということで、保健所の例で県議会の中では議論をいただいたんですけども、保健所に限らずこの例で挙げておりますけれども、保健所ですとか福祉事務所、あるいは特定行政庁、建築主事の関係などで、市町村の規模によって権限がかなり異なる部分について、保健所の設置ですとか、あるいは合併によって市が大変多くなった、それから特定行政庁が非常にたくさん設置されているというケースで、県の事務がごく一部の地域に限られてしまって、むしろ非効率になっている部分、そういった可能性もあるのではないかということで、こういったものを解消するやり方として、2つ目の丸ですけれども、保健所であれば、県と中核市又は保健所市との間で共同設置を行ったり、あるいは事務委託を行ったり、あるいは県からその地域の市町村に権限移譲した上で、市町村間で水平的に共同設置を行うと。そういったさまざまな方策が考えられるわけですけれども、そういった形で全体として効率性を高めて実効的な事務をやっていくことができるのではないかと。そのための一つのツールとして共同設置というものが使えるのではないかとということに記載しております。

それから、最後ですけれども、今後、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ている中で、専門性や処理件数などを考えると、実際に権限移譲がこれから進んでいくということを考えますと、市町村間ですとか県も含めた形で共同設置、ある

いは事務委託による共同処理というものが効率的・効果的と言えるものも多いのではないかと、こちらにそのような形で記載しております。

それから最後、12ページですけれども、留意事項とまとめであります。1つには、人材育成とかそういった部分、だれが責任を持ってやっていくのかという議論がございまして、共同設置の場合の特徴として、複数の首長さんですとか複数の団体、1つの組織で数多くの上司を持つ形になります。したがって、明確な指揮命令系統ですとか適正な事務配分、それから職員の配置、一貫した人材育成などが十分にこういったものを責任を持って見る人がいなくなってしまうのではないかと、そういった点について配慮が必要ではないかと。マネジメントがしにくい組織ということにならないように、そういう中でも特定ポストに、例えば、保健所であればこういうところは医者じゃなきゃいけないとか、そういった慣行ですとかはできるだけ解消していったマネジメントがしやすいような組織にしていく必要があるのではないかとということが1点でございます。

それから、共同処理の効率化で電算システムの関係性を2つ目として挙げておりますけれども、共同アウトソーシングですとか自治体クラウドの取り組みがありまして、こういった部分で実質的にシステムの共同化が進むことで、バックヤードの事務という議論がありましたけれども、こういった事務には実際には電算システムがほとんど入っていると。これらの共同化が進むということで、事務を統合していく、共同化していく初期コストというのが低下していくと。そういう中で共同処理の導入につながっていく面もあるのではないかとということに記載しております。

それから資料1のほうをごらんいただきたいんですが、一部事務組合はいろいろな課題が指摘されておりますけれども、実際に市町村合併を経まして、例えば2つだけの団体で構成されるような一部事務組合が全国で592ございます。一部事務組合の数というのは、現在、全体で1,600ですので、3分の1以上が2団体で構成されていると。1対1の一部事務組合になっていると。それから、同一の構成団体で一部事務組合を複数構成していると。A市とB市というような組み合わせの一部事務組合が幾つもあるというイメージなんですが、こういったものも467あるということで、これも全体の3分の1近くこういった組合があるということで、こういった一部事務組合は合併によって非常に変貌してきているというところがありまして、方向性として処理する事務によって、事務の内容によりますけれども、1対1の組合なんかであれば、事務の委託ですとか共同設置への移行をしていくと。あるいは、一部事務組合を複数構成しているようなものであれば、複合的一

部事務組合ですとか、広域連合に移るなり、事務をどちらかに寄せて、事務委託していくとか、そういった形で整理を検討していく必要があるのではないかということが言えるかと思えます。

それからもう1点、事務委託の関係ですけれども、こちらも最初のほうで、次のページですが、権限が完全に移動してしまうので、制度の活用を躊躇しているのではないかという指摘があるということなんですけれども、これはすべての規約をもちろん調べたわけではないんですけれども、救急医療センターですとか消防の事務、この規約の例を2つほど挙げておりますけれども、実際の規約の中では定期的に連絡調整を行うということが定められているケースがむしろ多いという状況にありまして、こういった連絡調整をきちんと行うということをそれぞれの団体で調べていく。あるいは、5,900ほどある事務委託の中で、多いのは場外馬券、場外船券売り場の関係の事務委託ですとか、あと住民票の発行を相互に事務委託するといったようなものでかなり数が出ている部分があるんですけれども、そういったものにはこういう規約の規定はないんですけれども、消防ですとか救急医療センターですとか、幾つか見てみますと、こういった意見調整を図るということをしきりと規約に入れていくと。そういった形で一定程度、委託側にとって不安を解消するとか、そういったことができるのではないかということが言えるかと思えます。

3ページ目、4ページ目のほう、先ほど申しましたような一部事務組合から事務の委託への移行の例ですとか一部事務組合の整理統合の例、実際にあったケースについて事例として紹介しております。

これまであまり議論しておりませんでした。一部事務組合ですとか事務委託の関係、こういった点が言えるのではないかということで、今回資料でご紹介をさせていただいております。

その上で、資料2のほうに戻っていただきまして、最後のまとめなんです。一部事務組合につきまして、先ほど申しましたようなところをまとめの1つ目で記載しております。あと、地方公共団体のガバナンスですとか、住民サービスの充実確保という点で、体制の強化が求められながら取り組みがなかなか進まないというような部門に関しましては共同設置の活用等、そのほか幾つかの取り組みを紹介したところなんですけれども、そういった形で体制整備を検討していくということが期待されるのではないか。あと、今後の課題について、記載をしていこうと考えておりますが、今のところこのような形で取りまとめまして記載をしてみました。

論点整理に関しましては以上でございます。

【辻座長】 ありがとうございます。

それでは、今の説明に基づきまして質疑応答、意見交換に移りたいと思います。いろんな論点がありましたが、いかがでしょうか。磯部委員、どうですか。

【磯部委員】 細かく言えば、表現を変えたほうがいいのではないかとこのところは幾つかあります。そのうえで、まず広域連合については、規約次第だったと思いますが、直接選挙の仕組みや直接請求の仕組みもあり、これについては通常、住民の参加権が比較的保障されている仕組みというように教科書的な説明をするのではないかと思うので、一部事務組合と肩を並べてコントロールの面で課題があるとは言えないという気がしました。

あと併任等の話について、職員の身分取扱いについて課題があるのではないかと、職務専念義務についての取扱いの問題があるのではないかとこのことがありました。それはしかし、例えば任意組織であるとか協議会の欠点として、たしか第1回に辻先生がおっしゃったように、共同処理の仕組み自体の問題なのか運用の問題なのか。あるいは、協議会だからだめなのか、協議会でも併任をかけるという方法をとればよかったのか。要するに、何をすると職務専念義務が不明確になるのかなどという点を、もう少し詰めたほうが良いと思ったのです。

最高裁の住民訴訟で、たしか商工会でずっと働かせていて、長期に職務専念義務を免除するというをやっていた事案で、それが法の趣旨に反する場合があるという判決がありました。職務専念義務を免除するという決定を事前にしておけば、一定期間であれば、直ちには彼に対する給与の支払いは違法でないということを含んでいたと思うのです。したがって、併任していればすぐ専念義務の扱いに問題になるのかということ、ちょっとそこは何か違うのかなという気もしまして、そこは少し伺ってみたいと思いました。

あと、私法上の委託契約ですけれども、これはモデル事業みたいな感じの、とりあえず試しにやってみるというイメージで項目をたてられたように伺ったのですが、それならそれで、そういうふうに行けばいいのかなと思います。しかし、そうであるとしても、一気に私法、民法の世界に、全くの私法上の契約になる、というのはやはり考えにくいわけで、何らかの公共的な修正は加わり続けるだろうと思うものですから、もう少しここも詰めたほうがいいのかと思います。

以上、幾つかのキーワードが出てきたと思うんですね。専念義務の話のほかにも、法人格がないから簡便な方法であって効率的だというメリットを挙げられるところもありなが

ら、法人格がないので身分取り扱いについては課題があるとおっしゃっていただきまして、結局、法人格についてどういう点が問題でどういう点がメリットなのか。そうした点を、もう少し整理できたらいいのではないかと思います。

【辻座長】 事務局、どうですか。

【渡邊課長補佐】 最初に広域連合の関係なんですけれども、もちろん公選制は可能でございますし、直接請求も明文で規定をされているんですけれども、これは実態上、広域連合、得たいが知れない存在であるというお話もありましたし、もちろん一部事務組合と比べるとそういった点に配慮された制度設計になっているんですけれども、実際に使われているときに、直接公選をやっている例はございませんし、間接選挙は基本的にやらなきゃいけないんですけれども、そういう意味で、住民・議会から必ずしも代表性を高めるといって運用されているものというのは今のところあまりないのかなということで、ちょっとこちらのほうで、確かに議論はあると思いますけれども、記載をさせていただいています。

あと、併任の関係、協議会などの関係なんですけれども、後のほうとも関係するんですが、仕組みの問題というよりは、例えば協議会方式が適切な事務とか、そういうのは事務の性質によるのではないかなと言えらると思います。協議会なんかであれば、例えば宝くじでよく使われているんですけれども、宝くじの関係であれば、実際には東京都が事務局になって、例えば全国宝くじであれば全団体の契約なんかをまとめてやっているんですけれども、その契約一つ一つというのが、例えば東京都の事務でもあり、ほかの県、北海道とか政令市の事務でもあるという形で、共通のものをまとめて処理をしているという形で、そういったものについては協議会方式というのはなかなか使いやすい部分というのはあるのではないかな。

例えばこれが公権力の行使という部分もあるようなものについてやってみますと、やはり協議会の弱点として法人格がない部分というのがあります。

法人格のあるとないという議論がございましたけれども、協議会の特徴でもあり弱点でもある部分でありまして、法人格があるとどうしても仕組みとしては複雑になりますし、財産も移さなきゃいけない、人も移さなきゃいけないということで複雑にはなるんですが、非常に安定した形で施設とか職員を有して、安定した形で仕事をやっていくことができるということがメリットとしてありまして、片一方のデメリットとして、どうしても複雑になってしまうと、別の団体になってしまうということが出てくると。

一方で、法人格のない仕組みのほうにつきましては、法人格と比較すればどれも簡便な仕組みなんです、それぞれの職員が持てないということもありますので、権利義務の主体になれないということで、一方で、制度的な手当が十分にされている部分とない部分がありまして、協議会におきましては会長がいて、会長が事務を掌理するという形の記載になっていたかと思うんですが、その協議会の事務を実際に職員がやるときの権限関係とか、そういった部分がいま一つあいまいな部分があります。ですので、もともと協議会というのは連絡調整協議会などが数としては多いんですけども、そういった意味でいわゆる重い事務みたいなものをやるような制度設計にはなっていない部分もあるのではないかなということなのかなと。そういう意味で、事務の内容として、運用上の問題として向いているもの、向いていないものということが言えるのかなと思います。

あと職免の関係なんです、身分取り扱いとか職務専念義務の問題ですとか、記載に若干ばらつきがありまして、そこはもう1回精査しないとイケないんですが、職免の取り扱いで、その都度、職務専念義務を免除するということになるのかもしれないんですけども、例えば併任の場合ですと、A市の職員がB市の併任を受けて、A市の仕事をやったりB市の仕事をやったりするわけでありまして、自治法の中で1人の職員がいろんな仕事を、あちこちの仕事をするというような形の想定というのは今のところあまりないんですね。例えば、一定の期間、この1カ月間は、併任を発令してB市の仕事をしなさいという考え方というのはできるんですが、そのときには当然、A市の職務専念義務は免除してB市の仕事を行うという発想はあるんですけども、その都度、A市とB市の仕事を一緒にやってしまうと。そうすると、B市の仕事をやっているときにもA市が給与負担などをするようになりますし、そういった形のものがちょっと不明確な部分というのが出てくるのかなということで、そういった記載をしています。

【久元自治行政局長】 この不明確な部分は総務省の責任でちゃんと整理せんといかん、まず現行法の。我々の責任なんですけれども。そこは不明確な部分があるのかなのか、制度的にですね。A市の職員が、併任がかかっている職員が、公務員部の問題なんだろうけど、B市の仕事をするときに、一々、そのときに職務専念義務を何時から何時までというふうに関係する運用になっているのかどうかですよね。そこはちょっと整理させていただきます。

【辻座長】 今、いろんな指摘がありましたけれども、私も特に最初の1番の入り口のところで一番気になるのは、この後に、結局、今の制度も少し変えなきゃだめだというこ

とを書くので、これこれこういう課題があるという文脈になりがちなんですけど、ただ、この研究会全体としては、今までの一部組合や事務委託を含めて、それから今回出てくる任意の組織による協力なんかも含めて、基本的には広域連携を推奨してくださいということですよね、ベースとしては。私はこれを最初に読むと、広域連携は、これ使われるところという間違いがあるかもしれないと、これやっちゃ危ないんじゃないかというふうにとられがちなところもあるので、前提としてだから、それぞれの特徴をよく書くと。その特徴の中で、現行の中でももう少し新しいバリエーションがあってもいいんじゃないかということで2につながるので、今ある手法がネガティブで、やめたほうがあるのかどうなのかということ、仮にあるとしたらはっきりしなきゃだめですよ。今回のこの議論の中ですると、いわゆる管理執行型の協議会みたいなやつですね。これが、要するに、なくすかどうかは別にして、推奨できないものなのか、やっぱりこれはこれで使ってよくて、このほかにさらに事務の共同設置も必要なのかというところが一番気になるころではあるんですよ。ほかは、手法の違いで、それぞれの特性を生かして使っていくということでもいいと思うんですけど、この点についてはどうなんでしょうか。

【渡邊課長補佐】 もちろん、なくすということではなくて、どういうものに向いているかということはあるんだと思うんです。

【辻座長】 では、ここに書いているものは、結局、それぞれ課題はあるけど、基本的には全部推奨すべきだと。その中で、これらのメニューを推奨するだけではやりきれないものがあるので、新しい事務の、内部事務の共同設置みたいなをつくらなきゃだめだということ、基本的了解はいいんですか。

【渡邊課長補佐】 そうです。今現在こういう制度があって、その中ですき間の部分としてこういう部分があるのではないかと。これ、論点整理ということで課題を書き出しているところはあるんですが、もちろんそれぞれ特徴がありまして、メリット、いいところがあります。その中で、ただ弱点もあるので、それは今のところ、事務の内容に応じてそれぞれが使い分けているということなんだと思うんですけども、その中で、今、すき間というか、あいている部分、こういった部分が補強されたものがあつたらいいのではないかと、新しい制度のほうに持っていったらいいのではないかと思ったんですが。

【辻座長】 その他、いかがでしょう。

【入江委員】 その点に付随して、ちょっと議論が最初に戻るような形で申しわけないのですが、この研究会としての、もうそろそろ任期も終わりが見えてまいりましたので、

成果物をどういう形で出し、それがどういうふうに反映されるのかということについて確認をさせていただきたいと思います。もちろん研究会ですので、何も権限はないのであれですけれども、今日お出しいただいた資料2のような論点整理に沿った形でもって最終的につくるということを想定されておられるのか、あるいはできたものが最終的にどこにどのように活用されるのかということについて少しイメージを持ちたいので、ご説明をいただければありがたいと思います。

【吉川行政体制整備室長】 今日論点整理ということで今までご議論いただいた内容、それから今日初めてのものもごさいますけれども、それはできるだけわかりやすくしたつもりでございますけれども、順番に整理をさせていただいたということでございます。当然、これをベースにして報告書をつくらせていただきたいというのが事務局の考え方でございます。この書き方が論点整理ということで問いかけ型の書き方になっておりますので、これについてまさに今日ご意見をいただいて、いや、そうではないということがございましたらそこはもちろんこれをベースに修正をしていくような形で報告書をつくり上げていくイメージでございます。

それで、活用の仕方ということにつきましては、これは当然、この研究会としての、まさに共同処理のあり方、あるいは新しい制度設計というところについての考え方を研究会としてお示しいただくわけですので、それは各地方公共団体にお知らせするのはもちろんですし、また総務省として、次期通常国会に向けて制度改正の検討をしていく際の重要な参考の報告書とさせていただきますと、こういうことでございます。

【入江委員】 そういうことであれば、先ほど辻先生がおっしゃったように、かなり文面の書き方等も変わってくるということですよ。これをベースに、現況の制度について、もう少し客観的な感じで整理をなさって、活用が進むような方向に持っていくということでもよろしいでしょうか。

【吉川行政体制整備室長】 はい、結構でございます。

【辻座長】 あと、いかがでしょうか。

【高田委員】 5ページの(2)の今後の事務の共同処理に関する基本的考え方の中に、現在の活用されている部門というものがあるんですけども、こういうものをやはりもっと1番のほうで、現況のところ、それぞれのところへ書いていただいたほうがわかりがいいんじゃないかなというのが1つです。先ほど辻先生のおっしゃったことと関連しますけれども、今の現況の中で、どういうことに取り組みされていて、だけど今後のことを考え

るともう少しこういうようにしたらというような形で流れたほうがいいんじゃないかなというのが1つです。

そうやって考えると、4ページの自治体間での私法上の委託契約というところが斜体で出されていますが、非常に興味深いんですけども、具体的にどういうことをイメージしたらいいのかなというのがちょっとまだ何となくわからないので、どういうことを想定されてここへ書かれているのか、あるいはもっと後ろのほうに出てくるべきなのか、ちょっとこの位置づけがよくわからないというところがありました。

【辻座長】 事務局、いかがですか。

【渡邊課長補佐】 現況のほうでこの事例紹介をしたほうが良いというのは、もちろんそれは受けとめまして、今日の議論を経まして、また反映させていただきたいと思います。

委託契約の関係は、きっかけとしましては前回の議論なんかを踏まえて、ちょっと場所が適切かどうかというのはもちろんあるかと思しますので、試行的な形でやるということも考えられるんじゃないかということで、事務局のほうでちょっと考えてみたという形でこちらのほうへ入れてみたんですが、実際の事例としましては、ごみの処理ですね。焼却の部分で私法上の委託でやっている例などがございます。場所につきましては、入れる箇所とか扱いにつきましては、今日の議論で、どういうふうに扱うべきかという、これは今日初めてご提示しているものですので議論いただければと思います。

【辻座長】 今ご指摘なされた最初の点は私も指摘してしまっていて、ほぼ同じことを言ったんですけども、ちょっと時間がなくて。これ、流れが非常に悪いですね。だから、(2)のところと表のところも含めて、エッセンスはここに書いていることが入ってきていいと思うんですけども、その中で流れだとか現況の特徴ですとかというのは全体として精査したいと思います。

それから、私法上の委託契約に関する点では、試行的に何かやるときに初めというものもありますし、それから考え方としては、例えば東京都水道局が埼玉県の鳩ヶ谷市の水道業務の事実上の委託をしたりするようなことがほんとうに可能なかどうかということなんですよね、事実上の行為として。要するに今、民間に委託しますよね。民間事業者に、富士通に委託しますよね。そういうようなことが仮に自治体間の中で、要するに事務の委託ではなくて、当該団体に責任と権限が残っているままで、事実上の行為の部分だけ委託することが可能かどうかということで、それで少し検討しているんですけども、過去の凡例を見ると、ごみの収集とかそれはできないという判例もあつたりして、理論的にどこ

までほんとうに私法上の委託が可能なのかというようなことを少し詰めなきゃだめなんです。ニーズとしては、例えば東京都だったら東京都水道局ってもともと23区の管轄しかサービスしなかったんですが、事実上、多摩の市町村のほうにどんどん区域が拡大していつているんですよ。それは、たまたま東京都は23区から出てきた東京市の伝統を持っていて、今、東京都ということで上位団体なので東京都ができるんですけど、これと同じようなことが考え方によってはほかの都道府県でも十分考えられることなので、こういうような権限は残しても、いわゆる事務の委託ではなくて、民間委託のような形でどこまで委託ができるのかと。そうすると、もちろん議会の議決等も必要なくなるので、可能性は広がると。そこのところはまだ十分詰められていないような形になっているんですよ。

【渡邊課長補佐】 ごみの収集は確かに今まで、行政実例なんですけれども、ごみの収集まではだめだということ書かれているんですが、廃掃法なんかを調べてみたんですけども、廃掃法上は、区域内を衛生的に保つという意味で、汚くならないようにごみを集めなさいというのが市町村の責務としてされていまして、その辺の関係が、ただ実際には民間業者に委託していますので。その辺の関係をいろいろ調べているんですが、まだわかりません。その辺の境界がほんとうにどこなのかなというのはわからないところがあるんですが。

水道の場合は、かなり水道法のほうで市町村の責務とか市町村のやらなきゃいけない部分というのが決まっておりますので、その辺での扱いでちょっと難しいところがあるのかなと思います。通常は事務委託でやらなきゃいけない部分になると思います。

【甲斐委員】 拝見させていただいていると、かなり共同設置に期待が暗に寄せられているような書きぶりになっているんですけども、これはやっぱりこれでいいんでしょうか。この間、教育委員会の共同設置の例を都市センターの方に連れていっていただいてヒアリングをさせていただいたんですけども、必ずしもどういう条件のもとでもバラ色の選択肢ではないような感じは受けたんですけども、少しそんなふうに読めてしまうような感じではあったんですけど、いかがでしょうか。

【東方委員】 この研究会としては、大前提として広域連携というのは効率的に物事ができるということであれば推奨すべきであろうと。その中で、ポピュラーな感じの、一部事務組合とか、そういうのは十分使われているところもあるんだけど、6ページの2つ目の丸にいろいろ仕組みの問題とか書いてありますけれども、こういった点から意外と気づいていないところを研究会としてこういうふうに使ってみたらどうでしょうかという

提案をすると、こんな感じで私は受けておるんですけども。今まであまり使われていないところをですね。

【久元自治行政局長】 もし、甲斐先生から、ご視察していただいて、教育委員会の共同設置をしているところがうまくいっていないというご印象を持っておられるなら、その辺をちょっと教えていただければ。

【甲斐委員】 うまくいっていないとは言わないんですけども、この間のお話を伺った限りでは、全部は正確に覚えていなかったり聞き取れなかったりした部分も正直あったんですが、例えばいわゆる効率化とか経費の削減という面においてはあまり効果がないんじゃないかというお話しぶりでした。視察に最近、数カ所からお見えになっているということなんですけれども、首長の方なんか来られると、こんな経費が結構かかるようなものはなかなか厳しいなと言ってお帰りになるということでした。ただ、専門職である教育長の方たちが来られると、すばらしい仕組みだなとおっしゃってお帰りになるということではありました。

だから、もちろんデメリットばかりだとか、この共同設置を積極的にはむしろやめてくださいというふうに議論を持っていくつもりは、あまり私自身もないんですけども。

【辻座長】 どうですか。

【吉川行政体制整備室長】 そこは今までもいろんな事例を紹介するので、教育委員会も実際に見てきて、その状況などご紹介もさせていただいておりますけれども、確かにメリット、デメリットあるんだろうなということは当然我々も意識しております、そこは客観的にできるだけ書いていく必要はあるだろうと思います。

今回、前回までのご議論の中で、やはり共同設置というところをもう少しクローズアップしてまとめていったほうがいいのかないかなというところがあったものですから、そこは既存の制度や活用方策などと比べて共同設置にはこういうメリットがあるのではないかという整理の仕方をさせていただいたわけでございます。そこはあまりそっちに、バラ色の夢を描きすぎるのはどうかということであるとすれば、そこは最終的な報告書の段階では留意点ですとかそのあたりでしっかりと書かせていただく必要があるのかなと。

【甲斐委員】 多分、その語順というか、順番を変えただけでも大分印象が違ってくるんじゃないかと思います。要所要所で、例えば具体的な事例が出てきますけれども、それぞれのまとめた部分で共同設置、共同設置と書いてある。そういう書き方をされると、ひょっとしてこれはというふうに誤解を受けるんじゃないかと思いますので、構成の問題

で大分、書かれているそのデメリット、メリット、だから書き方でかなりいけると思いますが、すけれど。

【辻座長】 ですから、全体としては今後考えられる一つの選択肢として大事にしているかなきゃならないということで、これが何か一部事務組合だとか事務の委託だとか、より優れているとか優れていないだとか、こういうような印象は受けないように記述してもらおうと。

それから、今日の留意点もあるんですが、監査委員の事務監査を共同設置しても同じなんですが、サービスはよくなると思うんですが、よくなることには当然費用も伴って、その費用の効率化が課題になるというのは、多分、管理執行型の協議会と同じで、単独でやるよりは、質も含めてよくなるけれど、運営の仕方を気をつけないとお金はかかってしまうということは、今日の中にも入っていますけれども、留意点として必ず加えていくということじゃないでしょうか。

あと、いかがでしょう。

【勝賀瀬委員】 そのお話にも関連しますが、今回、広域連携をできるだけ進めていくという観点で考えたときに、今回、論点整理ということでこういう資料だと思うんですけども、推進していくための方策といいますか、そういった部分については、この中にどういうふうな形で位置づけていくのかどうかというのが1点。

あと、2点目は各論なんですけど、資料の10ページに消防の指令業務がございます。消防につきましては、たしか平成25年頃を目標に人口30万程度の規模を視野に、本部の統合という議論があると思います。そうした各県の動きから見たときに、こういった書きぶりが特に影響が出るということはないと思いますでしょうか。

【渡邊課長補佐】 消防庁にも話をちょっと聞いているんですけども、すみません、30万の統合の話等は直接聞いてなかったんですが、指令業務は指令業務として、これはこれの推進と広域化というものを進めているところなので、そのところは特に問題はないというような感じでした。

【吉川行政体制整備室長】 あと推進方策という意味で、この研究会でも財政面のインセンティブといったようなお話も出ておったかと思いますが、これはまさにまだ検討中と申しますか、交付税の算定でもインセンティブ算定というのがあるのはご存じかと思いますが、あるいは合併の際に特別な特交の措置だったと思いますが、そういったものもあつたりとか、そういったものは考えられないことはないのかなということは、

我々、頭の体操としてはしているところでございます。基本的にはやはり自主的、自立的な地方公共団体としての行革の取り組みであったり、あるいは効率的な行政の推進であったりというあたりでしっかりと取り組んでいただくということが基本だと思っておりますし、そういった点について私どものほうもできる限り自治体の皆さんにこの報告書をまとめていただければ、それを理解を深めていくという取り組みをしていかなければいけない。

【久元自治行政局長】 さらに補足させていただきますと、この研究会で、例えば具体的な部門でこういう使い方ができるということはかなり整理していただきつつあるので、もうちょっとそこをより詳細にといいますか、具体的に、税務部門ではこう、監査部門ではこう、保健所ではこう、あるいは消費生活センターではこうというようなことで考えをおまとめいただければ、それを来年の地方自治法で、我々としてはまだ最終的にこういう形で法案を出すということは省としては意思決定しておりませんが、共同設置の拡充ということを考えているわけですね。法案を出した後に、法律改正されただけで使われなかったら意味がありませんので、それぞれの個別法とか制度を所管している府省と相談をして、できればあちらのほうから何かそういうことをやっていただけないか。例えば監査も一つの例ですけれども、監査として例を挙げて、こういうことが、例えば不正経理対応なんかで府県や指定都市以外はどうなっているんだということを必ず問われますから、それはやっぱり監査委員の共同設置、事務局職員の共同設置ということが非常にこれは効果があるということであれば、これは私どもが所管している制度ですから、そういうことは別途この報告書の中身を参考にさせていただきながら助言をすると、そういうことも考えたいと思います。

【東方委員】 そうしたら、例えばその際に、今、監査委員の話が出ましたし、勝賀瀬委員のほうから推進方策の話が出たわけですけれども、例えば今、監査委員の事務局については、自治法の規定では市町村はその監査委員のもとに事務局を置くことができるという、そういう規定なんですね。それそのままでは幾らこういう提示をしても、首長さんあたりはなかなかやろうという気になるのかどうか、甚だ心もとないところがあると思うんですね。ですから、私自身は、監査委員事務局については義務化してもいいんじゃないかということを考えていますけれども、それが無理ならばせめて努力規定みたいな形でやらないと、今のままでは時代の要請を見据えたものにはなっていないんじゃないかなと、そんな気がしますので、その辺も含めてやらないと、なかなか推進には結びつかないんじゃないかなと思っていますところなんです。

【辻座長】 どうですか、今の点について。

【久元自治行政局長】 そこのご指摘はよくわかるわけですから、同時に今、義務づけ、枠づけというの、これは地域主権一丁目一番地ということで、これは前内閣の方針も引き継ぎながらまた新しい観点からさらに力を入れていこうということで、地方自治法の中でもいろんな市町村の基本構想の策定義務の廃止だとか、予算決算の市町村から都道府県への廃止だとか、そういうものもできるだけ廃止していこうという流れもありますので、今、東方委員がおっしゃったような要請と他方からの要請ということも考えあわせながら考えさせていただきたいと思います。

【入江委員】 今のご発言と、それから先ほどの吉川さんのご発言についてもなんですけれども、広域化を進めていくために、こういった共同連携を進めていくためのインセンティブの手法ということについてなんです、そこはちょっと慎重に考える必要があるのではないかと感じておまして、やはり自治の多様化ということはこの研究会はそもそも前提にしております。ですので、地域によっていろんな状況があり、共同の方法があると思いますので、どこをどういうふうにインセンティブをつけるのかということは、こちらで決めていいものかどうかというのは非常に不安もありますので、できればなるべく詳細に、先ほど局長もおっしゃいましたように、こういった事例があつてこのように活用されているということを書き込むことによって、各自治体さんの知恵とか工夫なんかをしていただいで、自立の方向に持って行っていただきたいという思いでおります。

【勝賀瀬委員】 私、以前も申し上げたんですが、決して広域化するからご褒美を出すとか、あるいは人参をぶら下げて走らせるという意味のインセンティブということではなくて、今まさにお話があつた自立していくために新しい行政の仕組みをつくっていくんだと。そのために、例えば一時的に行政需要がアップする、そういった部分があるのであればそういった部分に対して何らかの手だてというものができないだろうか、そういった趣旨でお話をさせていただきました。その点、補足させていただきたいと思います。

【甲斐委員】 多分、この情報の提供の仕方ですね。報告書ができてからの情報の提供の仕方というのも重要になってくるのではないかと思います。最終的に自立だとか自治ということを考えれば、住民の皆さんが自分のところのサービスのあり方について考えていただくという意識を持っていただくということも重要だと思うんですね。

なので、要するにこれは地方自治体の行政の側の皆さんだけが見る、触れるというのではなくて、さまざまな工夫の事例を、試行錯誤の様子なんかを住民の方々自身が見ていた

だいて、住民の皆さんがじゃあといってそれぞれの地域で声を上げたり上げなかったり、実際にはなかなか難しいんですけども、そういう仕組みまで、ちょっと理想論にすぎるかもかもしれませんが、情報提供のあり方を少し考えていただいたほうがいいのではないかと思います。今、事業仕分けなんていうやり方、非常に劇場型でやっています、でもあれは必ずしもすべての意味においてすばらしい方法とも思わないんですが、今まで皆さん関心がなかったようなところに人の目を向けることができましたよね。あまり劇場型になってもよくないとは思いますが、情報発信の仕方についてもご一考いただければと思います。

【村上委員】　そもそも広域連携につきましては、やはり住民サービスの向上と、限られた財源をより効率的に、効果的に使うためにはどうしたらいいのかという前提があると私自身は思っています。そのあたりを、例えば「研究会の問題意識」の前提のところ、あるいは「まとめ」のところにもう少し、「何のための広域化なのか」という部分を明確に記述していただければ、よりよいのかなと考えております。

それから、各論の部分でいいますと、先ほど局長さんから監査委員のお話が出ましたけれども、監査委員制度の広域化ということを考えますと、やはり議選委員の問題というのがどうしても出てくるのかなと思います。この議選委員をそのまま残すということであれば、この9ページの報告書の中にもありますけれども、法の趣旨を考えれば、そこに住んでいる地域の住民がその地域の税金の使い方をチェックするために議選委員が残るとすれば、それぞれの自治体から選出された議選委員については、選出された自治体だけを監査していただくような形になるのかなと考えております。

以上です。

【久元自治行政局長】　学識経験者の先生にちょっと教えていただければと思うんですが、議選委員、監査委員制度そのものを大きく今後、場合によったら変えていかなきゃいけないかもしれないという状況にあります。それは括弧の中に入れておいて、議選委員をそのまま残すとすれば、法律改正をすれば、例えば自分のところから選ばれた、A町から選ばれた議選委員は法律改正をすれば監査委員を共同設置することによってほかのところも同じように見ることができるといような制度改正は、別に法律を改正すればもうそれのできるのか、あるいはそれは著しく適当じゃない制度改正ということになるのか、もしお考えがありましたらちょっと教えていただきたいと思います。

【辻座長】　行政法は、磯部先生。

【磯部委員】　そもそも監査という営みを自治体が自前で行うべきで、監査の結果も自

治体が自分で受け取るという、そのサイクルというのが、憲法上必要と考えられているのか、そうじゃないのかという問題でしょうか。あまり考えたことないのですが、それに尽きるのだらうと思いますね。A町で選ばれた人がB町の監査をするということについて、B町がそれを自主的に選んだというときに、そのような自主的な選択を禁止しなきゃいけないほど何か弊害が大きいかというと、直感的にはそんなことないような気がします。

【辻座長】 村上委員、どうですか。

【村上委員】 そもそも自治法の中で監査委員について、「住民を代表する者」という規定があるのなら理解できるのですが、あえて「識見委員」がいて、そのほかに「議会選出」の監査委員がいるということになっています。そのあたりを考えれば、広域化したとしても、その地方公共団体の監査に当たっては、その地域住民が監査委員として参加することが法の趣旨にかなうのかなと思います。

【辻座長】 これは、白か黒かはなかなか決められないので。

【東方委員】 法律を改正してしまったらどうかということだって残るんですよ。私もこの前少し言いましたけれども、A町の議員さんがB町の事務を監査したとしても、B町にとっては、その議員さんというのは単に識見者にしかすぎないんじゃないかなと。今の法律の趣旨はそういうことではないんじゃないかなと。それも変えてしまったらどうかというのは、私はちょっとわかりませんがね。

【久元自治行政局長】 また次回ぜひ。そこは来年、法律改正するときに可能であればそういうことも手当を考えたいと思いますので。要するに、完全に議選監査委員も共同設置して、共同設置したら全部見れるというふうにはできないかということです。

【辻座長】 そのとき義務づけするんですか、義務づけしないんですか。

【久元自治行政局長】 広い意味での義務づけになるかもしれませんね。そういうルールをつくってしまうわけだから。あるいは、選択するという方法もあるかもしれません。

【辻座長】 町村議長会の研究会のとき、東方委員が言われたように、議長会のほうは義務づけしてくれと言っているんですよ。なぜ義務づけしてくれと言うかということ、交付税が絶対来るようにそうしてほしいと。ただ、そこは義務づけしてほしいというんですけど、實際上、交付税が入って、やるかやらないかということ。ほんとうにがちがちに町村で外部監査も入るような感じの厳しい監査を考えたときに、結構今の予算のやり方に比べて高いモラルが維持されるとなると、ほんとうにやるのかということ、素朴な疑問が行政学的にあったんですけど、そういうことはあまり考えないほうがいいのかもしれない。

あと、いかがでしょうか。

【磯部委員】 先ほど村上委員がおっしゃった前半部分には私も賛成で、おそらく今の中では2ページの問題意識、やや抽象的なところだろうと思うのですが、何のためにこういうことを考えなきゃいけないのかということは、ぜひ豊かに書いていただきたいと思います。それはやはり、最初から言われていたことですが、住民サービスの向上、あとは効率化ということなのですけれども、おそらく機関等の共同設置の課題のところを書いてあったように、現在は個別法で書かれているものについてしか活用されていない、そういう特定の実績が顕著なわけですよ。そういうのはあまりいい姿ではないと。個別法でやるのではなくて、自治法のオプションとして一般的にあって、それを自治体が自主的に選択できる、選択しやすい、そういうものとしての共同設置こそが自主を拡大することになるのではないかと。そういう意味で、法人格あり型、なし型など、いろんな方法の取り扱い説明書のような、こういうメリットがあって、こういうのに向いているという一覧性が確保されているものになるといいのかなという気がしました。

【辻座長】 そうですね。先ほど言われましたように、最初のところでは、結果としてこの費用対効果を高めていくということと、高めていくに当たって自治体自らが試行していく。それをしやすい制度にしていくということについては、最初にしっかり書いていただくことにしようと思います。

あと、いかがでしょうか。

【入江委員】 税務部門についてなんですけれども、これも多々議論する点があると思いますが、京都府が市町村と共同の広域連合を結成する方針ということを知っていますが、その後の進捗状況ですとか、もし事務局のほうで把握しておられましたらここでご報告いただければと思うのですが、いかがでしょうか。

【渡邊課長補佐】 詳しく説明しませんけれども、設立はたしかされています。

【入江委員】 それが一つの参考のケースになり得るかなと思うんですけれども。

【渡邊課長補佐】 広域連合でやっているものは初めてですね。

【勝賀瀬委員】 課税も含めて。

【入江委員】 そうですね、課税と徴税をやるというふうには聞いていますけれども。

【勝賀瀬委員】 電算システムも検討しているという情報はありますね。

【入江委員】 実質的にはどういう体制でされるんですか。

【勝賀瀬委員】 滞納整理だけでいえば県庁と全市町村という組織は全国的にあると思

うんですけれども、それに加えて課税も一体的にやるということだと思います。

【辻座長】 この7ページの文章でいうと、税務部門全体を共同処理するケースの真ん中の2つ目のポツのところ、「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」というのはいいと思うんですが、その1つ前の丸、「税の性質上、なじまないのではないか」とか、「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」というのは、これはちょっと言い過ぎというか、むしろシステムが1台になればやっぱり一組でやらなきゃだめなケースもあると考えられるので、ここはだから少し、あくまでも一部を一緒にやるという形でやっていくのか、それとも税を全く共同的にやっていくかということに関しては、まさにこれから自治体が自分で考えて試行していってもらいたい前提なので、最初の丸の書き方のトーンをもっと落とさないと、今回の趣旨になじまないんじゃないかと思うんですけどね。

今回、少し個別の事例も頑張ってもらいましたので、書いてもらった分、穴も見えやすくなっているのかもしれないですけど、いかがでしょうか。

【高田委員】 10ページに保健福祉部門のことがあるんですが、ここは保健センターあるいは保健師さんのことが中心で書かれているわけですけど、私、今一番、これから大変だなと思うのは介護関係で、特に介護にさせないといいますか、介護の状態にしない、いかにいつまで健康でいられるかというところが、介護保険だとか国保などの医療保険を肥大化させないためにとっても大事だと思っています。そういう意味ではそういう面での人材といいますか、理学療法士だとか作業療法士だとかという人材をどう確保して、そういう人たちをどのように活用して住民がいつまでも健康で過ごせるような、生きていけるようなという部分がこれから行政にとって大事だなと思うんです。

今、例えば私も飯田市のところにいる作業療法士だとか理学療法士が特定の特養だとかそういう施設へ依頼を受けて行くことはあるんですけども、飯田市が今の定住自立圏構想の中では、健康というキーワードでそういう人材を有効に活用しながら取り組んでいこうということを考えているんですけども、そういうときに、人材確保だとか、その人材を活用した事業の取り組みだとかというところが、先ほどの、いろいろ言ってすみませんけど、最初のところにあった斜体のところでありましたけど、私法上の委託契約じゃないんですけど、そういう飯田市にいるような作業療法士をいかに有効に使って、町村が事業を組み立てられないかと。個々の町村でそういう専門職を雇用するようなことはとても考えられない状況なので、そういうことを、共同設置と言っちゃっていいのかちょっとわ

からないんですけど、そういう人材を活用できるようなあり方が何か考えられないかなどいうことをちょっと今思っています。どこへ書き込むとかそういうことはちょっと難しいかもしれないんですけど。

【辻座長】 今の点について、事務局、どうですか。

【渡邊課長補佐】 飯田市の作業療法士の方を有効活用して、地域の介護の関係に生かすということ、何か施設を使うというよりは町村との協力で。

【高田委員】 介護予防というのはやっぱり住民が自分たちでやらないととてもできないんですけど、例えば研修会なり、あるいは組織づくりに作業療法士とか専門職がいかにかかわっていくかということところが、飯田市が全部やるわけにいかないんですけど、各町村がどう取り組むかというときに、飯田市にある人材をどう使ってもらおうかということところが大事になってくるんですけど、そのところを何かそういう仕組みができないかなどいうのを、今、私どもでは定住自立圏構想の中のビジョンの中で考えているんです。

【渡邊課長補佐】 定住自立圏のものを実際に実行に移していくときにどういう形で移していくかということですよ。

【高田委員】 どういう形になるのかというのは。

【渡邊課長補佐】 やり方はどんなものがあるかというのはまた考えて、反映できるものは反映していきたいと思います。

【辻座長】 作業療法士、理学療法士がどの身分を持っているかによりますよね。基本に入っていれば比較的簡単なんですけど、少なくなっていますけど役場の職員で入っているような場合に、それをどうするか。

【高田委員】 私どもが派遣しているのは、保健福祉部の介護高齢課というところにいる職員なんですね、病院じゃなくて。そこにいる職員が資格を持っていて、直接各施設と委託契約みたいなことをやっているんですけど、それだとその施設にしか広がらないんですよ。施設のほんとうにお年寄りの介護の状態の人の、介護員の研修会みたいなところに行くんですけども、もっと町村が自分たちの町村内のお年寄りなりを健康で過ごしてもらおうための取り組み、介護予防の取り組みをもっとやらないといけないというところがあるんじゃないかと。

【辻座長】 また施設に来ていただいて、それを広域利用しているところについては今でもある程度できるんですけど、それがマンパワー的に地域福祉のところまで、町村に対してまでできるかですよ、1つは。それは検討してもらいましょう。

【渡邊課長補佐】 はい。むしろ、職員の共同設置とか使える部分なのかもしれないですね。専門職をターゲットにですね。

【辻座長】 そうですね、そこはちょっとどういう設置の仕方、絶対的に人が足りないということがあるので、それを前提にいろいろ考えなきゃだめだとは思うんですけどね。それと費用の問題と。

【村上委員】 それから、各論のところ、すべての部門に共通すると思いますが、広域的な共同処理をすることによって、ほんとうに各市の独自の政策ができなくなってしまうのかどうか、その辺、非常に懸念しております、例えば税務部門についても広域化することは非常にメリットがあると思います。

一方で、例えば私ども志木市の場合、かねてから商業のまちで栄えたまちなのですが、現在では、駅から市役所までの駅前通りの商店街の活気がなくなってきてしまったということで、今後、また新たに店舗として建物を建て直す場合などには固定資産税について一定期間の減免措置を行っております。自治体によっては商業振興や農業振興を考えた独自策として税の減免措置を行ったりしていますが、事務の共同処理をすることによって、そういった独自政策が果たして今後も続けられるのかどうか、新たにできるのか、その辺がもう少し整理されると、じゃあやってみようかなという気にもなるのかなと思ったので、ちょっと意見を出させていただきました。

【甲斐委員】 多分、その点についても、限界はあるかもしれないけど、事例の紹介みたいな形で、そこを残すための何か意思決定の仕組みがこの場合ではあるよとか、これではうまくいかなかったよとか、そういう事例を紹介することで何とかありませんかね。

【村上委員】 そうですね。残すことと、それから新たにそういう制度を始めたいときにできるのかどうか。

【甲斐委員】 例えば、さっきあったように、規約の中で織り込むやり方をとっているよというのが、1つその実例があれば安心材料にはなるかもしれないですね。

【久元自治行政局長】 それは別にそれぞれ、仮に課税部門を共同化したとしても、賦課決定そのものは個々のそれぞれの市町村の税条例によって行われるわけですから、当然、それは志木市独自の減免措置というのは、なくなることはないんじゃないでしょうか。

【甲斐委員】 絶対なくなるという保証もできないかもしれないですけど。

【入江委員】 執行に関する減免だけ共同で処理するということになれば、その点はクリアになりますよね。

【東方委員】　　そういう話は結構あるんですよ。都市計画区域があれば都市計画税をとりますけれども、ないところは固定資産税に上乗せして超過課税をやっているところもありますしね。

【辻座長】　　ありますね。

あと、どうでしょうか。消防の例はわかりやすいと思って入れてもらったんですが、しかし先ほどちょっと議論にありましたとおり、私、消防広域化研究会の一員としては、一応25年度まで通信指令本部だけじゃなくて、全体の本部を人口30万人本部にしようと言っている中で、協議会方式で通信指令だけ一緒にしてそれでいいとか悪いとか言っていることに関しては、違和感を感じてしまいます。これはやっぱり諦めているのかというふうに見られかねないところはあるんじゃないのかなと思ひまして。

ただ、一番大きいのは、結局、合併のことでいうと、もともと広域化というのがあって、その中で一組を作ったりだとか事務の委託だとかあって、それからさらに消防本部だけ、通信指令本部だけ事務を共同にしていくという階層があるわけですよ。それぞれによって費用対効果が大分違ってくるわけなんです。だから、書き方によっては通信指令本部だけ進めばむしろ機動的でいいんだというふうにとられかねないような記述になっていると誤解は少なくとも多いので、その辺の書き方。だから全体のバリエーションの中で、それぞれあくまでも主体性を生かしてやっていく中での最低限の共同化で効果を上げていくというのが許される領域と、それからもっと抜本的に考えて全体で考えなきゃいけないところをうまく書き分けないといけないと思うんですけどね。

【入江委員】　　その消防の点について。私も実は愛知県内で消防の広域化のことをやっておりましたので、ちょっとこの書きぶりには違和感があったんですけども、県のほうである程度広域化の枠組みを決めたんですが、実際、現場に行きますと、評判が悪いところも多々あると聞いておひまして、やはり現場は現場で私たちがテーブルで考えていて、共同でやったほうがよっぽど範囲が広がって初動体制も早まるだろうと考えるんですが、なかなか現場はその論理で動いていないようですし、とりわけ消防の組織を一緒にするというので、例えば賃金ですとか、あるいは退職金のことですとか、大きな問題があると聞いておりますので、片やこちらで指令業務だけこういうふうを書くということにはちょっと違和感がありますので、もう少し検討していただければと思います。

【辻座長】　　あと、いかがでしょうか。

あと、今回、今まで議論がなかったところでは消費生活センターにおける活用方策です

とか、権限移譲等への影響ですとか、ここら辺のところが出されていますが、何かお気づきの点、ありませんか。全体を通じて何かありますか。

【渡邊課長補佐】 先ほどの京都の広域連合の関係ですけれども、1月1日から業務開始ということで今準備を進めておられるということで、当面は滞納処分の徴収と、あと電算システム、課税の共同化のための必要な電算システムの整備というものをまずやっていくという状況だそうです。

【辻座長】 あと、今回出された資料1がありますよね。資料1で、2団体で構成されている一部事務組合や同一の構成団体で一部事務組合を複数構成しているというのが課題だというのは何となくわかるんですよね。このうち、2団体で構成しているものが事務の委託になってほんとうに効率化するのかな。ないしは、一部事務組合を機関等の共同設置へ移行させて、それで効率化、イメージでいうと一部事務組合を事務の委託にすると効率化は少しする気はするんですけど、機関等の共同設置に移行させて、これ、ほんとうに効率化するんですかね。

【渡邊課長補佐】 多いのは事務の委託だと思います。共同設置の場合ですと、例えば議会がなくなるとかそういう程度のところかと思うんですけれども。

トータルで見ると費用対効果は上がるんですか？

【渡邊課長補佐】 組織がなくなるのと、あと、それぞれの自治体の内部組織に組み込まれますので、議会などの監視も直接働くというところはあるかだと思います。

【辻座長】 でも、わからないけど課長は両方の議会に出なければいけないわけですよね。両方の想定問答をつくって、それぞれの議員にがんがんにやられれば、事務効率が悪くなる可能性もあるんじゃないですか。だから、ここまで言い切れるかですよね。

それから1枚めくって、事務委託の課題への対応のところ、確かに地制調の答申に書いているように事務の委託をすることによって権限が受託団体へ移動してしまうので、躊躇するという動きもある。一方で、しかし、これで権限がなくなるわけだから、逆に事務効率は図れるわけですよね。だから、これはプラス点とマイナス点、両方あるので、両方を記述しないといけないと思うんですよね。

それから、事務委託も進めていくということになったときに、連絡会議を置くということまではいいんですけど、何回置くとか、ここまで準則的にほんとうに回数を示して効果が上がるかですよね。逆にいうと、これをやればやるほど逆に事務の委託が進まなくなる。そこまでは言わないにしても、だからあまり厳密に言い切らないほうがいいような気もす

るんですけどね、ここのところは。どうでしょうか。よろしいですか。

あと、残るところ1回ですので、今日の議論を踏まえて事務局のほうに改めて論点整理を作ってもらって、次回出していただくことになりますけど、それに先立って今日のうちにぜひご指摘しておいていただきたいんですが、よろしいでしょうか。

【入江委員】 今、辻先生からご指摘があった事務の委託についての規約を定めておくということなんですけれども、連絡調整に関して。これは逆に現場を知っている委員の方々にお聞きしたいのですが、こういうことを置いても結局形式的にならないだろうかと思うのですが、もちろん活用したいと思っておられるところにとってはあったほうが良い仕組みだと思いますけれども、もう委託してしまえば別にかかわらなくて済むほうが良いというところもありませんかと思うので、開いたところであいさつ程度というか、形骸化しないのかなと思うのですけれども、いかがでしょうか。

【辻座長】 どうですか、自治体選出の委員の方々。

【磯部委員】 構成する団体の主体性ということを片方だけ言っているわけですから、この際だったらお預けしておきたいということはおそらく言えないでしょう。

【東方委員】 回数とはかくとして、やっぱり載せておいたほうが良いと思うんですけどね。

【入江委員】 じゃあ、活用できるような仕組みにしておいていただくということですね。

【磯部委員】 そういうことがあると開いていけるということなのでしょうね。

【辻座長】 あと、事例の中に、委員会の列挙の中には残っていますが、それこそ飯田市なんか出ているのは、広域観光振興みたいなやつですよ。これで全体の事務の共同処理の中に入れてあるのか、その中でもさらに事務の共同設置の中の一つのバリエーションとして広域観光振興のようなものを入れるかどうかというのは、ちょっと判断が分かれるところだと思うんですけども、それは高田委員、いかがですか。

【高田委員】 南信州の観光公社みたいなものですね。

【辻座長】 そうですね。

【高田委員】 職員を置いて、ツアーを誘致したりとか、観光ルートを広域でつくったりとかという面では、各町村がやるよりは、あるいは飯田市を含めて個別でやるよりはツアーの誘致はしやすいだろうし、それからバリエーションもできますので、メリットはやっぱりあるんじゃないでしょうか。広域の観光という面ではあるんじゃないでしょうか。

ただ、1つ言えることは、温泉ブームというか、ふるさと創生のときもそうだったんですけど、各町村に同じような施設がいっぱいできちゃっている。そういうところの課題というのはどうしてもありますね。広域観光とはいうものの、全部の施設を満遍なく、いつまで維持できるのかという、なかなかそれは、広域観光は大変難しいところもあるのかなと思いますけど。

【辻座長】 共同処理の体制を組むとしたら、それは何が一番いいですかね。やっぱり一組とか広域連合でやっていくほうが。それとも、それこそ事務の共同設置のように。

【高田委員】 ほんとうに機動的に動く、例えばほんとうにツアーを誘致するためにコンダクターみたいなところでどンドン日本中歩き回るということになる、ちょっと一組とか広域連合というよりは、今、飯田市の場合ですと、出資をする形で公社をつくっていますけど、機動的に動けるようにしたほうがいいのかなという感じはします。

【辻座長】 それでは、まだお気づきの点もあるかもしれませんが、それについては事務局のほうに寄せていただければということで、一応、今日の研究会はここまでということにしたいと思います。

次回は最終回となりますので、今日の議論も踏まえまして、報告書の案を提示してもらいたいと思います。

その他について事務局のほうから何かありますでしょうか。

【渡邊課長補佐】 それでは、次回の予定ですけれども、12月18日金曜日に、今日と同じ3時半から5時半の予定でお願いをしております。どうぞよろしく願いいたします。

【辻座長】 それでは、本日の会議はこれで終了します。ありがとうございました。

—— 了 ——