

地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会 報告書

I	本研究会の課題設定	1
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と課題	3
(1)	一部事務組合の現況と課題	3
(2)	広域連合の現況と課題	5
(3)	協議会（管理執行協議会）の現況と課題	6
(4)	機関等の共同設置の現況と課題	7
(5)	事務の委託の現況と課題	9
(6)	任意の自治体間の協力	10
2	今後の事務の共同処理に関する基本的考え方	13
(1)	事務の共同処理のさらなる推進	13
(2)	共同設置制度の改正	14
III	共同設置制度の改正とその活用方策	17
1	具体的部門についての共同設置の活用の検討	17
(1)	税務部門における活用方策	17
(2)	監査委員・監査委員事務局における活用方策	19
(3)	保健福祉部門（地域保健センター）における活用方策	20
(4)	消費生活センターにおける活用方策	21
(5)	合併による影響や今後の権限移譲への対応	22
2	共同設置の活用にあたって留意すべき事項	23
(1)	運用にあたっての留意事項	23
(2)	規約等の策定にあたっての留意事項	25

I 本研究会の課題設定

地方公共団体の事務の共同処理については、日常生活圏の広域化や行政需要の高度化・専門化、事務処理体制の効率化の要請等への対応を目的として、これまでも様々な部門で広く活用が進められ、一定の成果を上げてきた。

しかし、行政サービスの広域化・高度化を求める動きは、現在、さらに強まっている。人口30万人程度以上の広域化を目標としている消防本部の再編や、都道府県と市町村が一体となった税徴収機構の設置などに象徴されるように、効果的に行政サービスを提供するために、従来財政的には最も効率的と言われてきた10～20万人の人口規模を上回って規模の経済性を追求していくべき部門が存在している。今後、さらなる人口減少・高齢化の進展が予想されるなかで、限られた人員や財源といった行政資源を効率的に活用するために、事務の共同処理は、多くの地方公共団体にとって引き続き重要な手段の一つである。

一方、平成11年以降推進されてきた市町村合併は、一つの節目を迎えている。市町村数は3,232（平成11年3月31日現在）から1,730（平成22年3月31日見込み）まで減少した。しかし、市町村合併の進捗状況は地域によって大きな差異がある。様々な理由や背景によって合併を選択しなかった市町村が存在し、市町村規模の違いは依然として大きい。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、市町村の人口・面積規模の大きな差異を前提とする必要がある。平成21年6月の第29次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（以下、「第29次地制調答申」という。）でも指摘されているように、周辺市町村間での広域連携による共同処理は、小規模な市町村においても今後の事務執行を確保していく上で、市町村合併等と並んで重要な選択肢の一つなのである。

もとより、地方分権がより一層進展し、住民に最も身近な基礎自治体である市町村には、補完性・近接性の原理に基づいて、今後もさらなる事務権限の移譲が一般的に期待される。その際、事務の共同処理を含めて、それぞれの市町村の現場の実情に即して真に効果が発揮できる事務体制となっているか、当該市町村自らが自主的・主体的に検討することが重要になっている。

これまでの事務の共同化・広域化は、ともすれば、特定の政策を推進するため、その受け皿づくりとして国の旗振りを受け、地方公共団体は「受け身」の形で進んできた側面がある。しかし、共同処理を行うかどうか、あるいはどのような形で行っていくかは、本来、実際の事務を担う市町村が、自ら試行錯誤しながら、地域にとって最

適な執行体制を追求する中で決定していくべきものである。

本研究会では、このように地方公共団体、特に市町村がそれぞれの状況を勘案し、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行った。

II 事務の共同処理の現況と課題

法制度に則して整理すれば、現在行われている事務の共同処理は、(A)地方自治法に基づくものと、(B)そうでないものに大別できる。そして、(A)地方自治法に基づくものは、法人格の有無によってさらに二つに分かれる。法人格を有するものが「一部事務組合」「広域連合」「地方開発事業団」「全部事務組合」「役場事務組合」であり、法人格を持たないものが「事務の委託」「機関等の共同設置」「協議会」である。

(A)地方自治法に基づく事務の共同処理に関しては、事務の委託5,109件(構成比:67.4%)、一部事務組合1,664件(22.0%)、機関等の共同設置407件(5.4%)、協議会284件(3.8%)、広域連合111件(1.5%)、地方開発事業団1件(0.0%)となっており、関係団体は延べ21,557団体となっている¹。全部事務組合については昭和32年以降、役場事務組合については昭和35年以降存在していない。

また、こうした地方自治法に基づく事務の共同処理のほかに、広義の事務の共同処理の一環として(B)地方自治法に基づかない事務の共同処理を指摘することができる。職員の相互併任や協定によって事務の共同化を図るものや、民事上の契約行為によるものなど、団体間の任意の協力によるものであり、近年、増加の傾向にある。

ここでは、活用事例の多い一部事務組合、広域連合、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、さらに任意の取組のうち主なものについて、現況と課題を分析する。

1 事務の共同処理の現況と課題

(1) 一部事務組合の現況と課題

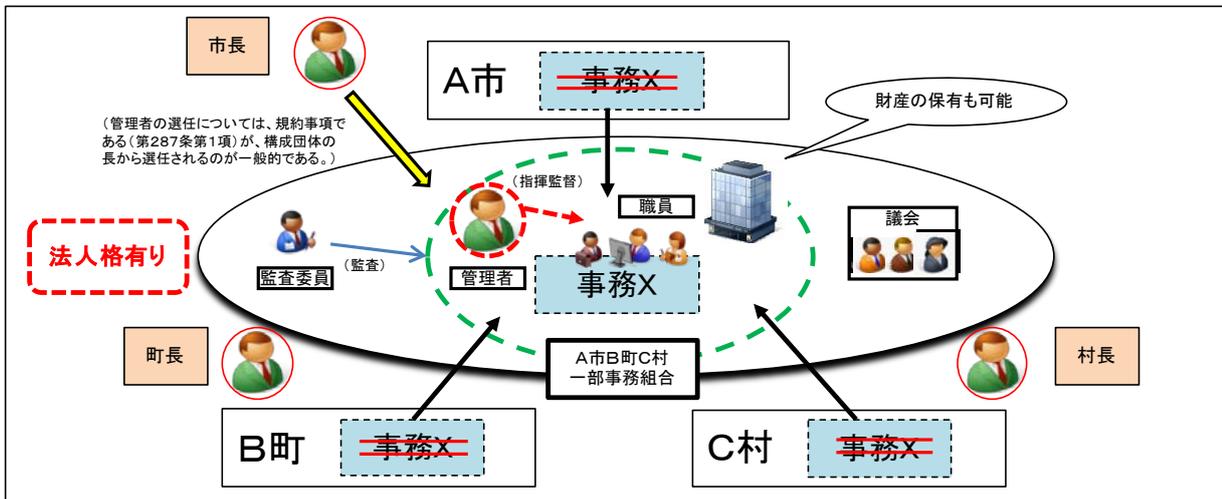
①一部事務組合の現況

一部事務組合は、二以上の地方公共団体が、協議により規約を定め、その事務の一部を共同処理する地方公共団体の組合である。一部事務組合は、独立の法人格を持つ特別地方公共団体として設立されるため、財産の保有が可能である。また、議会や管理者、監査委員等の固有の執行機関を持ち、責任の所在が明確である。このため、施設や組織を安定的に管理・運営する上で優れた仕組みであり、現在、ごみ処理やし尿処理、消防・救急、火葬場などの部門で幅広く活用されて

¹ 「地方公共団体の事務の共同処理の状況調」(平成20年7月1日現在)

いる。また、複数の事務を同一の一部事務組合により処理することもできる。財源は、構成団体からの負担金や手数料、地方債などである。

《一部事務組合のイメージ》



《一部事務組合の主な処理事務件数》

(平成20年7月1日現在)

一部事務組合の数	主な処理事務と件数									
	ごみ処理	し尿処理	消防	救急	火葬場	広域行政圏計画・ふるさと市町村圏計画に係るもの	病院・診療所	老人福祉	介護保険	
1,664	422	386	297	295	233	158	135	127	123	

※複数の事務を処理する一部事務組合もあるため、一部事務組合の数と処理事務件数は一致しない。

②一部事務組合の課題

一部事務組合は、組織や施設を安定的に管理・運営する上で優れている反面、構成団体が増加すればするほど、意見調整に時間を要し、迅速な意思決定が難しくなると指摘されることがある。また、各構成団体から権限が一部事務組合に移行するために、当該事務は構成団体の議会等の直接の審議の対象とならない。

さらに、市町村合併の進捗により、構成団体数が大きく減少したものや同一の構成団体の一部事務組合が複数存在しているケースが散見される。構成団体数が激減した一部事務組合で安定・定着した業務を行っているものについては、事務の委託等の簡便な方式に変更するなど、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。また、同一の構成団体が複数の一部事務組合を形成している場合も、その整理統合を検討すべきである。

(2) 広域連合の現況と課題

①広域連合の現況

広域連合は、一部事務組合と同じく、二以上の地方公共団体が、協議により規約を定め、その事務の一部を共同処理する地方公共団体の組合である。一部事務組合と広域連合は共通点が多く、同じ特徴を有する傾向が強い。しかし、権限移譲などの地方分権の動きを踏まえて、近年創設された制度である広域連合は、一部事務組合と比べて、国又は都道府県から直接権限移譲を受けることができる点、構成団体に対し規約の変更を要請することができる点などが異なっている。

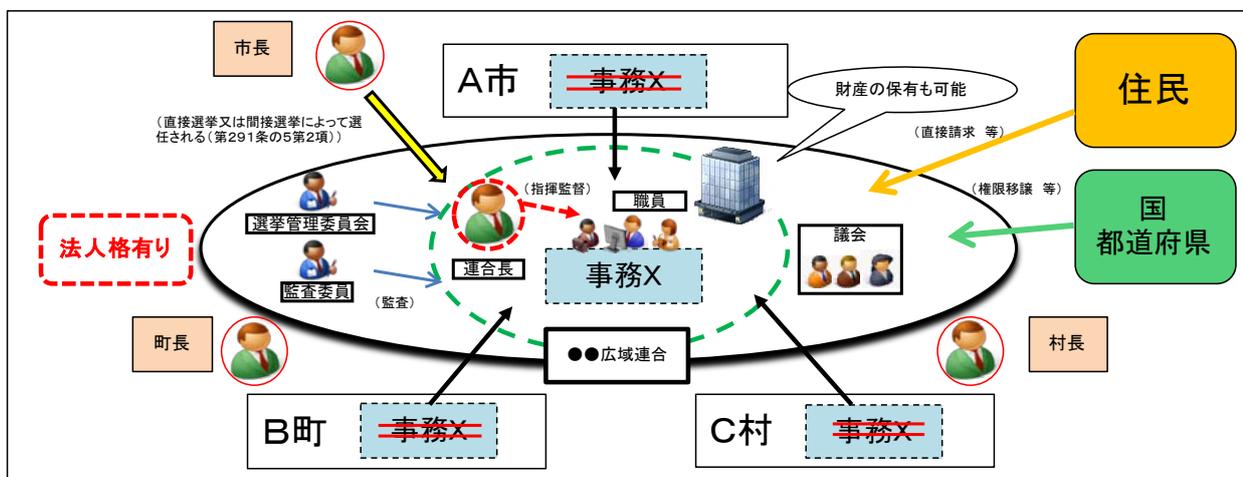
件数としては、個別法に規定のある後期高齢者医療が最も多くなっている。このほか、介護保険や障害者福祉、ごみ処理などがある。地域における総合的な広域行政機構として設立されているものも多い。

《具体例》

長野県「南信州広域連合」

- ◆構成団体：飯田市、松川町、高森町、阿南町、阿智村、平谷村、根羽村、下條村、売木村、天龍村、泰阜村、喬木村、豊岡村、大鹿村の計14市町村（1市3町10村）
- ◆処理事務：常備消防、介護認定審査会の設置及び運営、障害程度区分審査判定審査会、地域生活支援事業としての相談支援事業、老人ホーム入所調整、知的障害者更生施設設置管理及び運営、ゴミ処理施設設置管理及び運営、し尿処理施設設置管理及び運営

《広域連合のイメージ》



《広域連合の主な処理事務件数》

(平成20年7月1日現在)

広域連合の数	主な処理事務と件数									
	後期高齢者医療	介護保険	広域行政圏計画・ふるさと市町村計画に係るもの	障害者福祉	ごみ処理	消防	救急	職員研修	し尿処理	火葬場
111	49	47	30	28	25	19	19	15	14	14

※広域連合は複数の事務を処理するため、広域連合の数と処理事務件数は一致しない。

《参考：資料1参照 共同処理制度の概要（一部事務組合と広域連合の主な相違点）》

②広域連合の課題

広域連合の課題の一つは、増加傾向にあるとはいえ、その数がさほど増加していないことである。また、広域連合は、後期高齢者医療や介護保険など国の施策導入に伴って設立されたものが多く、本来の制度趣旨を地方公共団体が自ら十二分に活用しているとは言えない。このように、一部事務組合とは異なる広域連合の特性が発揮されている事例も少ないため、現状では、一部事務組合で指摘した課題は、広域連合のそれとほぼ共通している。

(3) 協議会（管理執行協議会）の現況と課題

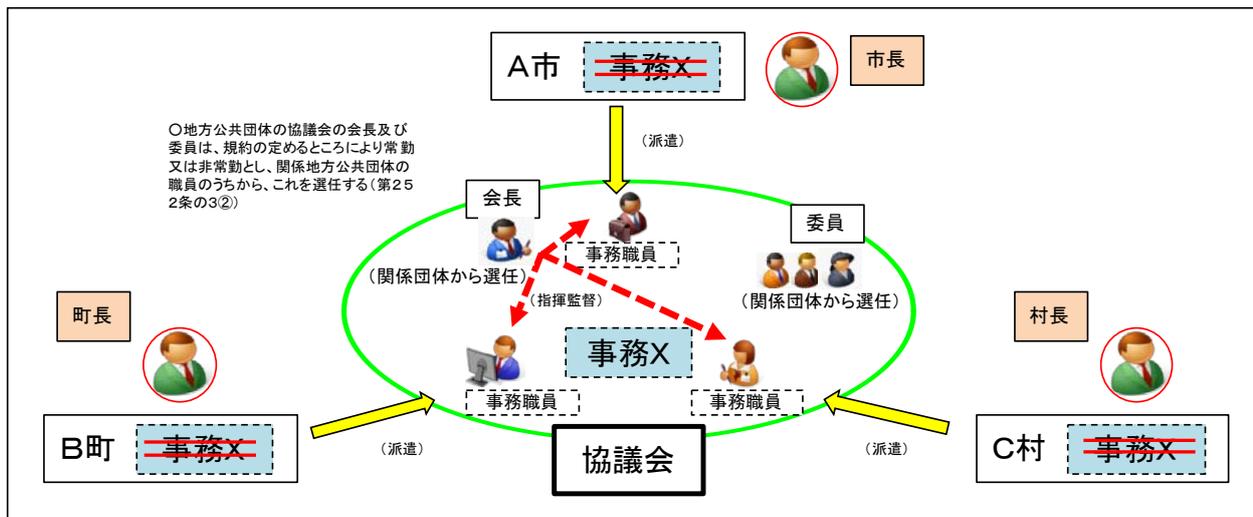
①管理執行協議会の現況

協議会制度は、地方公共団体の区域を越えて行政の執行を合理化しようとする制度である。(ア)事務を共同して管理執行するための「管理執行協議会」、(イ)構成団体間の連絡調整のための「連絡調整協議会」、(ウ)広域にわたる総合的な計画を共同で作成するための「計画作成協議会」の3種類がある。このうち管理執行協議会については、協議会が構成団体の長等の名において事務を処理することとされている。その事務の管理及び執行は民法における代理に準ずる効果があると言われ、当該構成団体の長等が管理及び執行したものとして効力を有する。必要な経費は各構成団体が負担・支弁し、その方法は規約に定める。

法人格を有しない仕組みであるため、権利義務の主体となることはできない。構成団体の長等の名において事務を管理執行するため、各構成団体は形式的には主体性を保ちつつ共同して事務処理を行う。なお、不法行為等があった場合の責任は、各構成団体の連帯責任と解されている。

他の制度と比較すると管理執行協議会の件数は少ない。代表的な活用事例は、宝くじの発行事務、農業用水管理、視聴覚教育、教科用図書採択などであり、近年は消防通信指令業務でも活用されている。

《協議会のイメージ》



《管理執行協議会の主な処理事務件数》

(平成20年7月1日現在)

協議会件数 (連絡調整等 含む)	うち主な処理事務と件数(管理執行協議会)						
	社会教育(視聴覚教育、青少年育成施設管理運営など)	小中学校教育事務(教科用図書採択、教育課程・学習指導関係事務など)	農業用水	消防指令	宝くじ協議会	火葬場	夜間救急
284	28	16	11	5	4	3	1

②管理執行協議会の課題

協議会は、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、迅速な意思決定が難しい場合があると考えられる。また、不法行為等については各構成団体の連帯責任と解されていることもあり、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と言われることがある。これに加え、「協議会」という名称から事務の管理執行を行う共同処理機構を想起しづらいつの指摘もある。職員については、各構成団体における身分を保有したまま協議会へ派遣される形式となるため、必ずしも職員数の削減等の効率化につながらない場合もある。

(4) 機関等の共同設置の現況と課題

①機関等の共同設置の現況

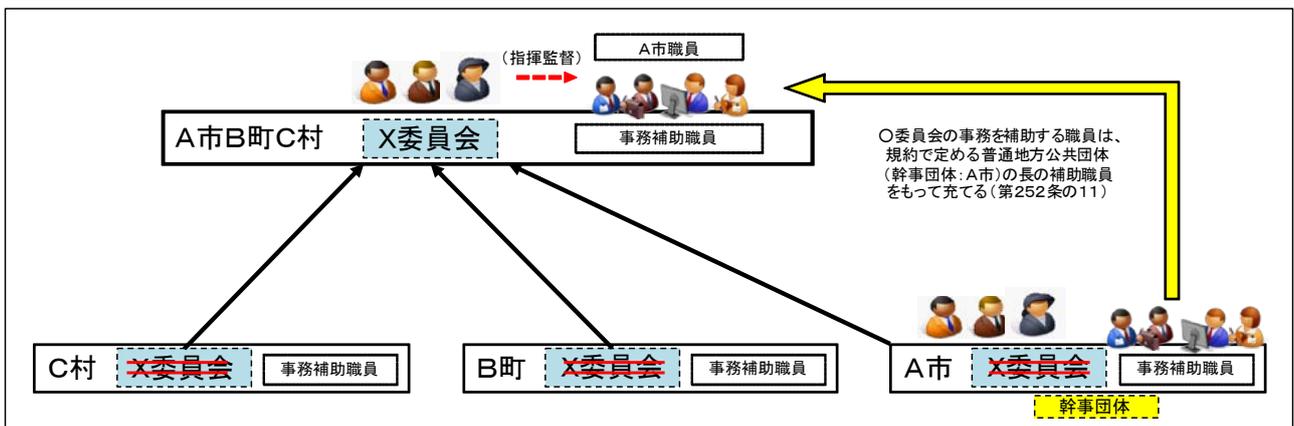
機関等の共同設置は、地方公共団体の機関等を地方公共団体の協議により規約を定めて、共同して設置するものである。その対象は委員会・委員、附属機関、

長等の補助職員、専門委員となっている。

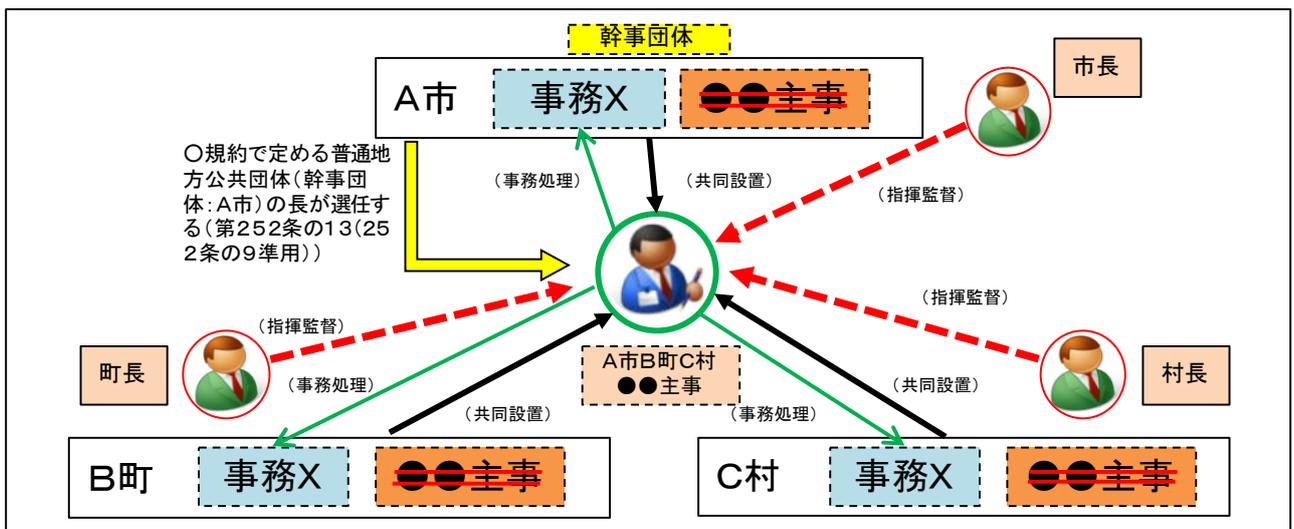
共同設置された機関等は、各構成団体の共通の機関等としての性格を有し、管理・執行の効果は、それぞれの団体に帰属する。法人の設立を要しない簡便な仕組みであり、権限の移動を伴わない。必要な経費は、各構成団体が負担し、規約に定める構成団体の歳入歳出予算に計上して支出する。

個別法に規定のある介護認定審査会、公平委員会、障害程度区分認定審査会の3つの事務で件数の約9割を占めており、限定された分野での活用となっている。また、職員の共同設置については、建築主事、指導主事等の特定の職名資格又は職能等を有するような職員を想定した制度である。しかし、現在は指導主事の共同設置がわずかに見られる程度となっている。

《機関等の共同設置イメージ1：委員会の共同設置》



《機関等の共同設置イメージ2：職員の共同設置》



《機関等の共同設置の主な処理事務件数》

(平成20年7月1日現在)

機関等の共同 設置件数	うち主な処理事務と件数					
	介護保険	公平委員会	障害者福祉	予防接種 健康被害 調査委員会	指導主事	教育委員会
407	142	114	108	9	7	1

※ 教育委員会の共同設置の事例

《参考：資料2を参照 羽島郡4町教育委員会（岐阜県）》

※ 職員の共同設置の事例

《参考：資料3を参照 峡南地区市町村指導主事共同設置（山梨県）》

②機関等の共同設置の課題

機関等の共同設置制度は活用実績が少なく、地方公共団体において主体的に活用されているとは言えない。さらに、共同設置された機関等は、構成団体それぞれに属する機関等とみなされるため、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になる面がある。

また、そもそも共同設置の対象が委員会等に限定されているという課題もある。この点に関しては、職員の共同設置により組織の共同設置と同様の効果を得ることができる²が、共同設置した個々の職員の事務分掌の変更や職員数の増減を行うたびに、構成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、活用しづらい面がある。

(5) 事務の委託の現況と課題

①事務の委託の現況

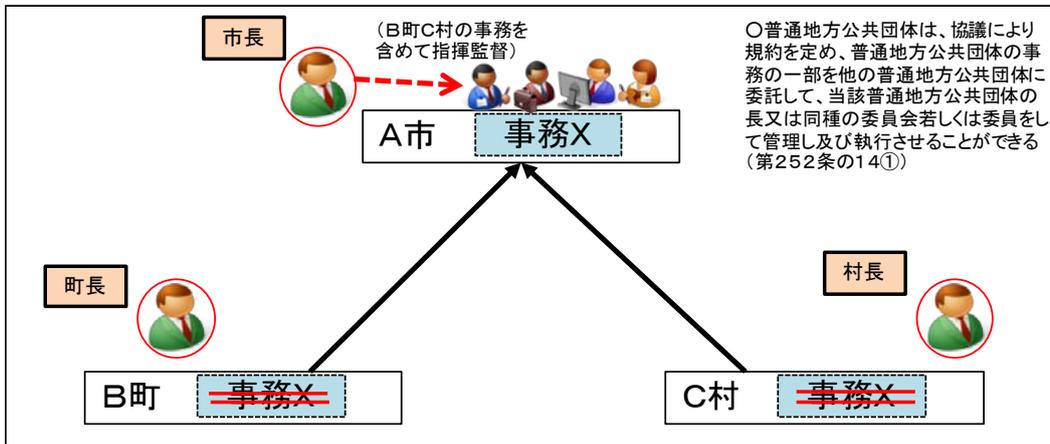
事務の委託は、地方公共団体の事務の一部の管理及び執行を他の地方公共団体に委ねる制度である。事務の委託を行うと、委託側は当該事務の管理執行権限を失い、当該事務の法令上の責任は受託団体に帰属する。委託事務に要する経費は、すべて、委託をした団体が受託をした団体に対する委託費として予算に計上し、支弁の方法は規約に定める。

件数としては、個別法に規定のある公平委員会のほか、住民票等の相互交付や

² ある組織の職員をすべて共同設置することが考えられる。

公営競技の場外発売のような窓口の相互利用に関するものの件数が多くなっている。また、消防・救急事務、ごみ処理業務などにも幅広く活用されており、主として規模の大きな団体に周辺の小規模な団体が委託する形態が多い。

《事務の委託のイメージ》



《事務の委託の主な処理事務件数》

(平成20年7月1日現在)

事務の委託件数	うち主な処理事務と件数								
	公平委員会	住民票写しの交付	競輪・競馬・競艇	公務災害補償等審査会	下水道	消防	救急	小学校・中学校教育事務	ごみ処理
5,019	1,169	936	838	364	196	152	140	139	107

②事務の委託の課題

事務の委託は、効率性に優れた共同処理方式である反面、委託団体・受託団体双方において権限が完全に受託団体に移動することに懸念が生じる場合がある。委託団体は委託費を支出する一方で、当該事務に関して直接、権限を行使することができなくなり、受託団体は一定の委託金収入により当該事務に関する責任をすべて負わなければならないからである。しかし、実際には規約において委託団体・受託団体が連絡会議を定期的を開催することを定めているケースが多い。事務の委託による共同処理を行う場合には、効率性の確保にも留意した上で、事務の内容等に応じてこうした仕組みを規約に定めることで、委託・受託団体双方の不安を解消していくことが必要である。

(6) 任意の自治体間の協力

地方自治法に基づく事務の共同処理の仕組みのほかに、地方自治法に依拠せずに、

各地方公共団体は地域の実情に応じて様々な形で協力を行っている。このうち、主なものとしては、①職員の相互併任による任意組織、②地方公共団体間での民事上の委託契約、③定住自立圏形成協定等の協定、などがある。

①職員の相互併任による任意組織

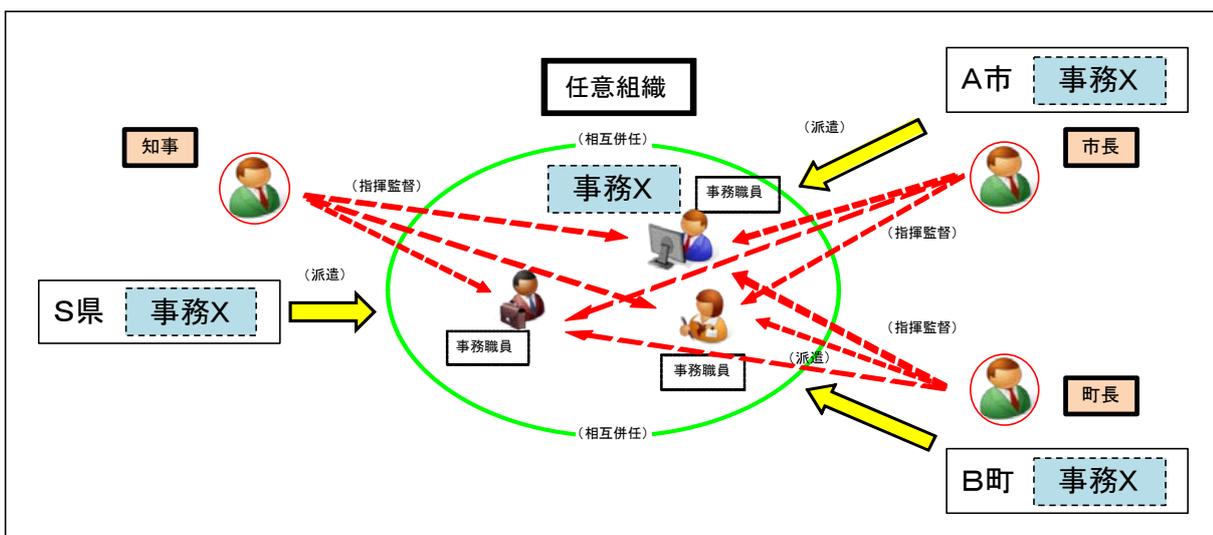
要綱等を定めて、各構成団体から職員の派遣を受け、それぞれ他の構成団体の職員に相互に併任したうえで、任意組織を設けて事務処理を行うものである。近年、特に地方税の滞納整理で多く活用されている。制度によらない運用上の協力であることから、立ち上げの初期コストが小さく、組織等の見直しが容易である。

しかし、あくまでも任意組織であることから、サービスや業務遂行体制などに課題が生じやすい側面もある。たとえば、A市職員がB町職員の併任を受けてB町の業務も実施している場合には、A市職員の職務専念義務の扱いなどが問われやすい。

職員が従事する併任先の団体の事務が、本来の所属団体の事務としても説明できるケースにおいては、職務専念義務の問題は生じない。他の団体の業務であっても派遣元の団体にとっても意義がある広域観光振興の場合や、住民税の徴収に関して都道府県職員が管内市町村の併任を受けて業務を行う場合、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である。

以上のとおり、相互併任による任意組織を活用していくためには、サービスや業務遂行体制などを適切に整理しておくことが必要である。

《相互併任による任意組織のイメージ》



②地方公共団体間での民事上の委託契約

地方自治法に基づく事務の委託は、地方公共団体間で請負等の民事上の契約を結ぶことを禁止しているわけではない。契約により他の自治体に業務を委託することは可能である。民事上の委託契約においては、委託側の権限には変更がなく、契約であるため一方の意思で解消することも可能であり、議会の議決も不要となる。委託可能な事務の範囲には制約があるが、地方公共団体相互間の簡便な協力の一形態として、また実験的、試行的に協力を始める場合の当面の手段としての活用も可能である。

なお、民事上の関係となるため、民間事業者に対する委託の場合と同様に、委託できる事務の範囲は事実行為に限られる点に留意が必要である。また、受託団体において、他の団体から契約に基づいて受託した事務が当該団体にとって「地域における事務」（地方自治法第2条第2項）と言えるかどうかという課題がある。これに対しては、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も十分合理的である場合には、説明が可能であると考えられる。

《具体例》

和歌山県北山村のごみ処理委託

和歌山県北山村が上・下北山衛生組合（構成団体：奈良県上北山村、下北村山）との間で、ごみの焼却について、民事上の委託契約を締結。北山村は、ごみの収集・運搬を行い、上・下北山衛生組合のごみ焼却場へ搬入し、焼却処分を行っている。

③定住自立圏形成協定

市町村間の新たな連携の取組として、現在「定住自立圏構想」が推進されている。これは、圏域ごとに「集約とネットワーク」の考え方に基づいて、中心市と周辺市町村が互いに連携・協力することにより、圏域の活性化を目指す取組である。具体的には、中心市と周辺市町村が議会の議決を経て「定住自立圏形成協定」を締結し、これに基づいて連携を行う。

市町村相互の役割分担や連携事項などの協力関係全般を、包括的に協定という形で締結するものである。中心市と各周辺市町村の1対1の関係としているため、全団体の一致が必要ではないこと、締結・変更に当たって議会の議決を経ることとしていること、一方の市町村から廃止を求める通告があった場合には2年後の廃止を原則としていること等の特徴がある。

なお、定住自立圏形成協定は協力関係全般に関するものであるが、その内容の

うち実際に事務の共同処理を実施していくものについては、その内容に応じて事務の委託、機関等の共同設置、一部事務組合、広域連合などの各種共同処理制度や民事上の委託などを活用していくことになる。

2 今後の事務の共同処理に関する基本的考え方

(1) 事務の共同処理のさらなる推進

これまで述べてきた共同処理の対象事務には、次のような特徴が見られるものが多い。

- ・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

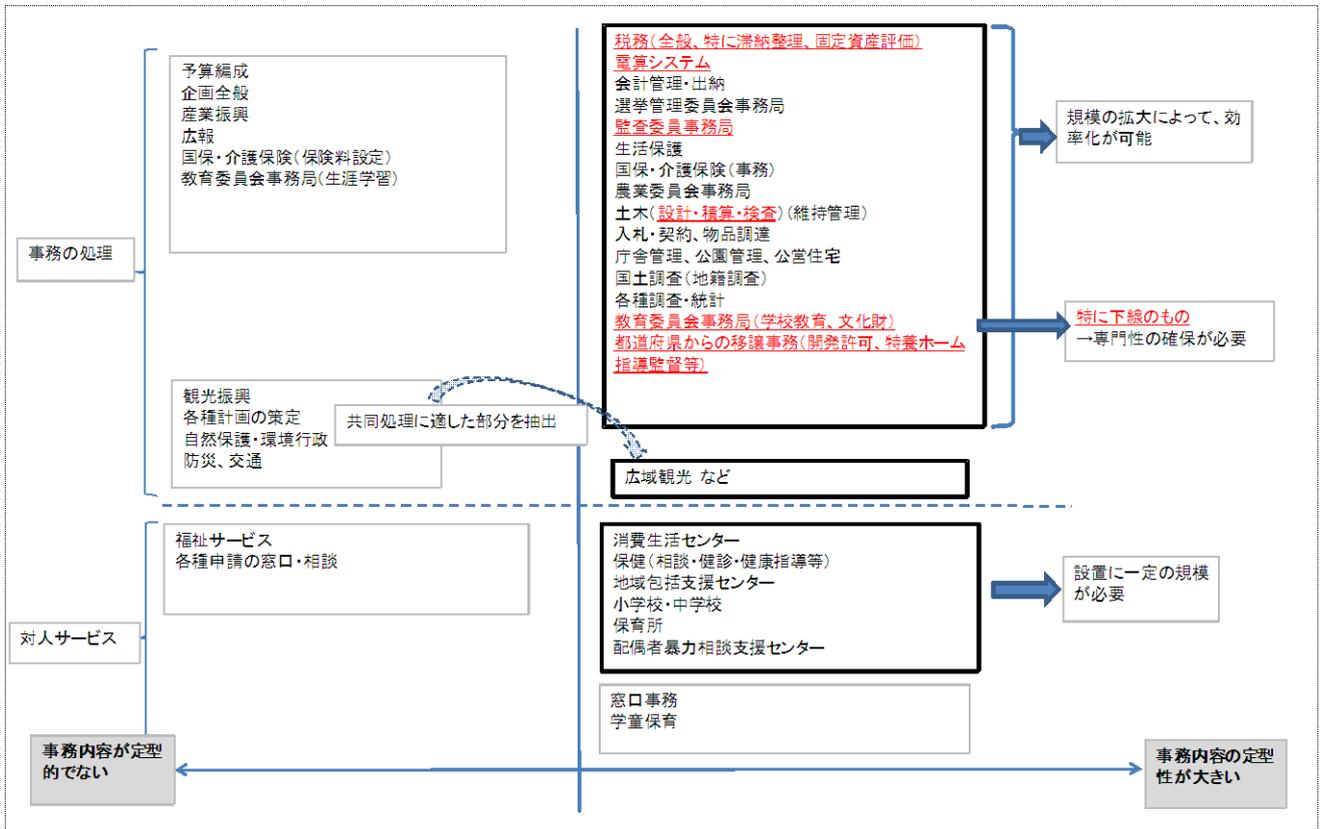
現在、共同処理があまり進んでいない部門の中でも、税務事務³や監査、会計管理・出納、保健福祉などに同様の特徴がある。このほかにも内部管理業務や対人サービスなど人的活動が主となる部門を中心に、共同処理が有効に活用できると考えられるものがある。

各地方公共団体においては、このような、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、共同処理について検討を行い、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である。

また、国や都道府県においては、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等に取り組んでいくことが求められる。

³ 滞納整理については、既に共同処理が進んでいる。この点については、Ⅲ-1-(1)-①を参照

《参考：共同処理のメルクマールと共同処理の活用が考えられる部門》



(2) 共同設置制度の改正

また、既に論じてきたとおり、現在でも、地方自治法に依拠するものとしなないものを含めて、既に多様な共同処理の仕組みが提供されている。これらの仕組みに関しては、それぞれの現況と特徴を踏まえて、その課題を克服する運用を心がけることが、第一に肝要である。

同時に、とりわけ、これまで共同処理が進まなかった分野で、効果的な共同処理を安定的に進めやすくするための制度を創設することも重要である。固有の法人格を有し、施設・組織を安定的に運営できる仕組みとしては、一部事務組合や広域連合が用意されている。しかし、一部事務組合については、市町村合併が進んだ今日、件数が減少基調にあり、広域連合については個別法等に裏付けられた場合以外に形成されることは少なかった。個別の施設を要しない事務はもとより、施設の保有・管理を伴い法人格が必要な事務であっても、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、地方公共団体が自主的に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なっていない。

これとは対照的に、新たな共同処理やその試行を職員の相互併任による任意組織や民事上の委託契約を活用して進めているケースも出てきている。この場合、首長等の権限には変更がなく、議会の議決も不要である。しかし、逆に言えば、議会の議決によらず、また一方の意思だけで共同処理を解消できるなど、サービスの安定性に関しては課題を抱えている。責任の帰属や職員の身分取扱いに関しても不明確な点が生じうる。

これに対して地方自治法上の事務の委託は、議会の議決を経た規約に基づくものであり、サービス供給の安定性が期待できる。しかし、権限が委託団体から受託団体に完全に移行することになるため、委託団体・受託団体双方の住民・首長・議会は、権限が喪失・付与されることに対する不安や将来に対するリスクなどから、新たな事務委託に慎重な意見を示すことが少なくない。

こうした点を考慮すれば、本来は、共同処理が効果的であるにもかかわらず、共同処理が進んでいない領域において、共同処理を促進していくためには、次の三つの要素を満たす新たな仕組みを整備することが重要であると考えられる。それは、

- i) 仕組みができるだけ簡便であること
- ii) 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こと）
- iii) 責任の帰属が不明確ではなく、職員の身分取扱いが安定していること

という三点である。

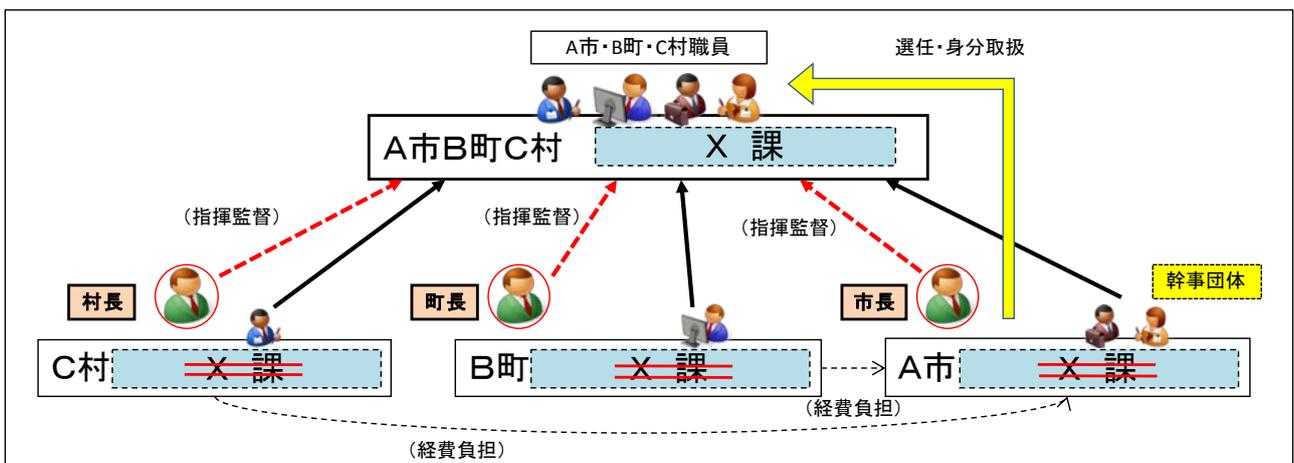
こうした新たな仕組みは、現行制度においては管理執行協議会や機関等の共同設置に近い。しかし、管理執行協議会は、各構成団体の首長等の名において協議会が会長の下で管理・執行する仕組みであり、責任の帰属にも不明確な面があるなど、iii) が十分とは言えない。一方、機関等の共同設置は、i)～iii) を満たしているが、共同設置できる対象部門が限定されているため、広く活用できる制度とはなっていない。

したがって、第29次地制調答申においても提言されているとおり、差し当たって、委員会や職員等に限られている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により、現行制度では十分に汲み上げられていないニーズに対応することができると考えられる。また、この改正により、II-1-(4)-②で指摘した共同設置した個々の職員の事務分掌の変更や職員数の増減を行うたびに、各構成団体の議会の議決を経て規約を変更する必要があるといった問題が解消され、職員の共同設置と相まって事務の共同処理の促進に資するものと考えられる。

なお、協議会という組織を必要としない点や、管理執行権限が各構成団体に直接由来している点を考えると、制度改正後は協議会よりも共同設置制度の活用が進むものと推測される。また、内部組織等を広範に共同設置すれば、役場事務組合制度に近い運用も可能である。

そして、改正後において趣旨・効果が重なってくるものについては、例えば役場事務組合等の活用されていない制度の廃止と併せて、今後、整理・統合していくことも考えられる。

《内部組織の共同設置のイメージ》



Ⅲ 共同設置制度の改正とその活用方策

1 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については、今後、制度改正が図られた段階で、各地方公共団体において様々な領域での積極的な活用が検討されることが期待されるが、現時点で活用が期待できる領域としては、次のような部門を考えることができる。

税務事務（特に滞納整理、資産評価）、国土調査、土木（設計・積算）、職員研修、観光振興、保健福祉、監査、選挙管理、会計管理・出納、消費生活センター、配偶者暴力相談支援センター、情報公開・個人情報保護審査会等の不服審査会、国民健康保険（事務）、保健所、生活保護（福祉事務所）、特定行政庁（建築確認等）、都道府県からの移譲事務

このうち、代表的な4つの部門と権限移譲等との関係について例示として取り上げ、共同設置の活用について検討を行った。

（1）税務部門における活用方策

①滞納整理部門の共同設置

平成19年度に行われた所得税から個人住民税への税源移譲や、厳しい財政状況などを背景に、特に個人住民税について共同処理により滞納整理部門の徴収体制強化を図っている団体が増加している。

滞納整理部門については、税務部門の中でも、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などから共同処理に適している。また広域的に実施することで、強制的な措置が取りやすくなるなど効果的な滞納整理が可能になると期待できる。

一方、滞納整理部門における共同処理の課題としては、次のような課題が挙げられている。

- ・課税部門との連携が取りにくくなる
- ・滞納情報の二重管理や徴収の移管作業など事務が煩雑になる
- ・構成団体（課税部門等）からの依存が強まる恐れがある（困難案件を放置したまま滞納整理部門へ移管する等）

近年、滞納整理に関しては、派遣職員の相互併任による任意組織を設立するケースが散見される。事務の共同処理を進めるための貴重な第一歩だが、滞納整理という権力性の強い事務の執行という点を考えると、サービスや事務遂行体制の整備に関しては一定の限界もある。

一方、一部事務組合や広域連合も活用されている。この場合には、次のような効果もある。

- ・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
- ・市町村とは別の団体（例：〇〇地域滞納整理機構）として催告状の送付や差押えを行うことで、いわゆるアナウンス効果が得られること

共同設置を活用する場合は、各構成団体として事務を執行する点は変わらないため、一部事務組合等と比較してアナウンス効果は小さくなる。しかし、各構成団体に徴収権限は残り、課税部門等との関係では連携を図りやすくなるため、今後、一つの選択肢として活用されるものと推測される。

②税務部門全体の共同設置

滞納整理部門をこえて、税務部門全体に共同処理を活用することも考えられる。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、固定資産評価など専門的なものが含まれることから、税務部門全体としても共同処理に適している。実際に、将来的な課税事務の共同化まで視野に入れて税に関する共同処理を開始した事例も出てきている。

《参考：資料4参照 京都地方税機構（広域連合）の概要》

税務事務の共同処理に関しては、事務の一部だけでなく、税務部門全体を共同処理の対象とすることで、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。また、各団体に共通する事務の効率化も期待できる。

税務部門の性質上、各構成団体が責任と権限を残しつつ事務の共同化ができる共同設置は、活用しやすい選択肢と言える。

ただし、この場合、個々の事務の執行に関しては、その責任は各構成団体が負うことになるため、個々の職員の職務権限や不法行為等があった場合の責任についてあらかじめ定めておくことが望ましい。特に、扱う情報の範囲が構成団体全

体に広がるだけに、個人情報保護や守秘義務について職員に徹底することが必要である。

また、共同設置を行った場合、当該組織の内部においては指揮命令が一元化されるが、組織全体としては複数の指揮命令に属することになる。このため、事務の管理・執行に当たって構成団体間での調整が必要な場合も考えられる。同一人物が構成団体であるA市の市民税とB町の固定資産税を滞納している場合における徴収の優先順位など、事前に想定される執行上の課題については構成団体間でルールを定めておくことが望ましい。

(2) 監査委員・監査委員事務局における活用方策

監査事務（監査委員・監査委員事務局）については、業務内容が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、政策判断を行うというよりむしろ中立性・独立性が求められていることなどから、事務の内容としては共同処理に適している。

監査事務については、機能強化の必要性が指摘されている。一方、特に町村において事務局の設置が32.8%に留まっており、平均定員数も0.6人となっている⁴など、事務局体制の強化があまり進んでいない状況がある。

こうした状況を踏まえて、第29次地制調答申においては、「今後、監査委員事務局の共同設置の促進を図るためには、事務局の共同設置を可能とする制度改正が検討されるべきである」との答申がなされている。

監査事務の共同処理について期待できる効果は、専任事務局の設置が可能になる、専門性が高まる、事務局への専門家の採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により首長部局等からの独立性が高まる、などである。

事務局だけでなく監査委員も含めた場合には、一層の事務の効率化を図ることができ、また弁護士や公認会計士、税理士等の資格を有する者や、会計検査・監査の実務に精通している者などの専門家を委員に登用することも容易になる。

⁴ 「監査委員制度に関する調」（平成19年4月1日現在）

①監査委員事務局の共同設置

監査委員事務局の共同設置を行った場合、前述のような効果が期待できるほか、各構成団体の監査委員の下に置かれることになることから、指揮命令もスムーズに行うことができると考えられる。

なお、監査委員事務局の体制強化を抜本的に進めるため、現在、事務局の設置が任意とされている市町村においても事務局を必置とすべき、との意見もあった。しかし、一方で、地方分権の観点から、地方公共団体に対する新たな義務づけはできるだけ抑制すべきであり、この点は慎重な検討が必要である。

②監査委員の共同設置

監査委員の共同設置は現行制度上も可能である。ただし、その際、議員のうちから選任される委員（いわゆる「議選委員」）については、定数上、特定の団体からしか議選委員を選任できないといった課題が指摘されている。

この点に配慮した監査委員の共同設置の形態として、監査委員のうち、議選委員については共同設置せずに各構成団体が選任し、行政運営に関し優れた識見を有する者から選任される委員（いわゆる「識見委員」）の共同設置を行うという方法が考えられる。

さらに、議選委員については構成団体のいずれかの議会の議員から選任し、当該委員は各構成団体の議員から選出された委員とみなす、といった取扱いを立法措置により明確化することも今後の検討課題である。

なお、委員の監査所要日数が町村の識見委員の平均で29.4日にのぼること⁵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、おのずから構成団体の数には制約がある。

この点については、識見委員と事務局を共同設置し、識見委員を常勤とすることにより、より多くの団体による共同設置が可能となると考えられる。

(3) 保健福祉部門（地域保健センター）における活用方策

市町村の地域保健センター等が担っている保健福祉部門の事務は、特定健診・保

⁵ 「町村等監査委員に関する実態調査（平成20年度）」全国町村監査委員協議会

健指導や介護予防事業、障害者の自立支援、児童虐待やDVへの対応等、近年急速に拡大しており、困難度も増している。しかし、特に小規模団体においてはその担い手となる保健師が団体に1～2名しかいない場合も多い。このようなケースではデスクワークが中心になってしまい、本来業務である対人相談・指導業務などに専念できない、地域の課題への対応が困難、休暇・産休等の取得ができず人材確保が難しくなる等、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と言われることがある。

保健福祉業務の内容は、定型的なものばかりではない。しかし、一定の専門性が必要な業務であり、共同処理により保健師・栄養士・理学療法士・作業療法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である。

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もある。

また、共同化に際しては、地域の実情に応じて、専門職の派遣等の都道府県からの人的支援や類似する事務の権限移譲などを行うことで、より一層、効率的・効果的に体制強化を図ることもできる。

《参考：資料5参照 中芸広域連合（高知県）の事例》

共同処理を行う場合、地域保健センター等を共同設置することが考えられるが、生活に密着した住民サービスであり、各構成団体の権限と責任が残る点から活用しやすい面があると考えられる。

また、地域の実情に応じて、一部事務組合や広域連合、事務の委託の活用が合理的である場合もある。

（4）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、平成21年9月に施行された消費者安全法により法定の施設又は機関としての位置づけがなされ、新たに市町村に設置の努力義務が課された。これまでは、都道府県や比較的規模の大きな市（人口10万人以上の市で81%が設置）において主体的に整備が進められてきたが、今後、新たに設置を検討する市町村も多いと見込まれる。

業務内容は、消費者からの苦情への相談、処理のあっせん、情報提供等である。条例によって立入検査等の権限が付与されている場合もあるが、各団体で大きく変わることはなく定型性が高い。また、直接住民サービスを行っており、来所が必要なケースも多いことから、身近にある方が望ましい。一方、専門的な知識・経験を有する相談員の配置が必要であり、複数市町村による共同処理も有効である。

共同処理の効果としては、単独では設置が難しい市町村でも相談員の確保が容易になり、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。

《参考：資料 6 参照 釧路市消費生活センターの事例》

消費生活センターの共同設置を行う場合、直接住民サービスを行うという観点からは、各構成団体の権限と責任が残る点で活用しやすい面もあると考えられる。

また、地域の実情に応じて、一部事務組合や広域連合、事務の委託の活用が合理的である場合もある。

(5) 合併による影響や今後の権限移譲への対応

地方公共団体の事務には、保健所や福祉事務所のように、市町村の規模等に応じて都道府県と市町村の事務配分が異なるものがある。

(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、都道府県知事の同意を得た町村

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

市町村合併の進展や中核市等の増加により、こうした事務が都道府県から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、地域のごく一部に限られるケースが発生しているなど、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。

《参考：資料 7 参照 都道府県保健所の管轄区域が中核市等の周辺で飛び地等になっている例》

こうした地域においては、共同処理により、全体としての効率性を高めたり、体制を強化することができる可能性がある。都道府県と中核市等による共同設置や事

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が考えられる。

その際に、例えば保健所においては、専門性・定型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ことも考えられる。

また、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、中核市・特例市・市といった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。

《地方分権改革推進委員会 第一次勧告（H20. 5. 28）における移譲対象事務の例》

- ・ 宅地開発や商業施設等の開発行為の許可権限（市）
 - ・ 特別養護老人ホーム、保育所等の設置認可・指導監督（市）
 - ・ 火薬類製造・販売営業の許可権限（市町村）
- ※資料 8 参照 地方分権改革推進委員会 第一次勧告（抜粋）

権限移譲の対象となる事務には、専門性の高いものや処理件数の少ないものも多く含まれるが、前述のような点を考えると、一定規模以上の市を除いては、複数の市町村間や都道府県も含めた形での共同設置や事務の委託により共同処理した方が効率的・効果的なものもある。

共同設置は、こうした場合においても、主体性が残るため権限移譲の趣旨を活かすことが可能であり、また簡便な仕組みであることから、その選択肢として活用が期待できる。

2 共同設置の活用にあたって留意すべき事項

共同設置の活用にあたっての方向性や具体的な部門での活用方策などを踏まえて、実施に際して留意すべき事項については、次のような点が挙げられる。

(1) 運用にあたっての留意事項

①組織運営への配慮

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る。このため、こうした点に配慮して、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。

さらに、共同設置した組織において適切なマネジメントが発揮しやすいよう、そ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ある。

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づけられることになるため、各構成団体の長・議会等との関係では、それぞれ個別に対応する必要がある。

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、この点が過重な負担となり、かえって事務が停滞することのないよう、代理での対応を認めておく等、あらかじめ配慮した取決めをしておくことが必要である。

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。このため、①②で述べたような課題もあり、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、こうした点も踏まえた上で、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である。

④将来的な手法の変更

期間の経過により共同設置が構成団体間で定着すれば、より効率性の高い事務の委託に変更していくこと等や市町村合併に至るケースも考えられる。また、うまく機能しない場合に解消するケースも想定される。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である。

⑤電算システムとの関係

一般的に共同処理に適していると考えられる定型的な業務については、電算システムが幅広く導入されている。このため、共同処理の効率化効果を最大限に発揮するためには、電算システムの統合が前提となり、その統合に要するコストが共同処理を実施する際の障害となるケースも多い。

共同処理を積極的に推進していくためには、こうした課題への支援も考えられるが、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は、電算

システム自体の「共同処理」を目指す方向である。例えば、システムの更新時期をとらえて地域での参加を進めていくなど、こうした取組への積極的な参加によりシステム共同化のための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と考えられる。

(2) 規約等の策定に当たっての留意事項

機関等の共同設置については、個別法に規定のある部門を除いて活用実績が少なく、地方公共団体にとって馴染みのない制度となっているとの指摘がある。

今後、対象が拡大された共同設置制度が広く活用されていくためには、規約等について具体的な例を作成することにより実際の制度運用のイメージを示していくことが必要である。

《参考：資料9参照 内部組織の共同設置の規約作成例（税務課、監査委員事務局（現行制度と同様の制度を想定したものとして作成））》