

広域連携手法のメリット・デメリットと活用イメージ

はじめに

様々な自治体経営リスクが高まりを見せる中で、財政制約・人的制約が強まりつつある。単独自治体で施策・事務事業運営を構想するには一部限界が見え始めており、競争優位性を確保するために自治体の独自性が必要な分

野以外では広範な広域連携に取り組むことで効率化を図る必要がある。分野ごとに効率化効果を発揮する規模が異なるため、重層的な広域連携が求められる。なお、たとえ独自性が必要な分野でも都市圏単位等で競争優位戦略を検討することは重要性を増している。

一方、広域連携を進める最大の課題が各自治体間の調

政策コンテンツ交流フォーラム幹事
株式会社富士通総研行政経営グループ
チーフシニアコンサルタント
(兼)北海道大学公共政策大学院研究員

若生 幸也

整コストである。各自治体の施策・事務事業のすり合わせを行い一定の標準化を図ることは前提である。また広域連携手法の選択時には各手法のメリット・デメリットや活用イメージが具体化されていないことによる調整コストの増大も散見される。そこで本稿では各広域連携手法のメリット・デメリット・活用イメージを試行的に提示する。

1 地方自治法に規定される広域連携制度の概要

広域連携手法は、地方自治法による仕組みと消防組織法に基づく相互応援協定など個別法に基づく取組や姉妹都市協定のような独自協定による取組など地方自治法に よらない仕組みに分けられる。

地方自治法に基づく広域連携手法には特別地方公共団体を設置しない方法として

- ① 連携協約
- ② 協議会
- ③ 機関等の共同設置
- ④ 事務の委託

⑤ 事務の代替執行
の5つの方式があり、特別地方公共団体を設置する方法として

- ⑥ 一部事務組合
- ⑦ 広域連合

の2つの方式がある。
広域連携それぞれの仕組みと実際の運用状況は、図表1のとおりである。近年の広域連携手法としては法人の設立を要しない簡便な仕組みの充実が図られている。

2 広域連携手法のメリット・デメリットと活用イメージ

地方自治法上の広域連携制度は先に概観したとおりであるが、「はじめに」で述べたように各制度上のメリット・デメリットや活用イメージは、断片的に情報はあるものの、まとまった形では整理されていない。

地方自治法上に位置づけられた広域連携制度がモデル的な位置づけであれば、手法ごとのメリット・デメリットや活用イメージを具体化し、広域連携を検討する地方

図表 1 広域連携の仕組みと運用

法人の設立を要しない簡便な仕組み	連携協約	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ための制度。	○締結件数：175件 ○連携中核都市圏の形成に係る連携協約：128件（73.1%）、その他：47件（26.9%）
	協議会	地方公共団体が、共同して管理執行、連絡調整、計画作成を行うための制度。	○設置件数：202件 ○主な事務：消防41件（20.3%）、広域行政計画等28件（13.9%）、救急23件（11.4%）
	機関等の共同設置	地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を複数の地方公共団体が共同で設置する制度。	○設置件数：444件 ○主な事務：介護区分認定審査129件（29.1%）、公平委員会117件（26.4%）、障害区分認定審査106件（23.9%）
	事務の委託	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を他の地方公共団体に委ねる制度。	○委託件数：6,443件 ○主な事務：住民票の写し等の交付1,417件（22.0%）、公平委員会1,141件（17.7%）、競艇854件（13.3%）
	事務の代替執行	地方公共団体の事務の一部の管理・執行を当該地方公共団体の名において他の地方公共団体に行わせる制度。	○代替執行件数：2件 ○上水道に関する事務：1件、公害防止に関する事務：1件
別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合	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設ける特別地方公共団体。	○設置件数：1,493件 ○主な事務：ごみ処理406件（27.2%）、し尿処理337件（22.6%）、救急271件（18.2%）、消防270件（18.1%）
	広域連合	地方公共団体が、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設ける特別地方公共団体。国又は都道府県から直接に権限や事務の委譲を受けることができる。	○設置件数：116件 ○主な事務：後期高齢者医療51件（44.0%）、介護区分認定審査45件（38.8%）、障害区分認定審査32件（27.6%）

- （注1） 法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。
- （注2） 地方開発事業団、役場事務組合及び全部事務組合については、地方自治法の一部を改正する法律（平成23年法律第35号）により廃止。なお、同改正法の施行時（平成23年8月1日）に現に設けられている地方開発事業団（青森県新産業都市建設事業団）については、なお従前の例によることとされている。
- （注3） 協議会、機関等の共同設置、一部事務組合、広域連合の事務件数については、複数の事務を行っている場合は事務ごとに件数を計上しているため設置件数と一致しない場合がある。

出典：総務省「広域連携の仕組みと運用について」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf

自治体に情報を提供することは意味がある。実際に筆者に対しても、広域連携手法のメリット・デメリットや分野に適合性の高い手法選択方法の問合せがある。そこで筆者が総務省各種資料等を参考に広域連携手法のメリット・デメリットと活用イメージを試行的に整理した（図表2参照）。

（1）特別地方公共団体を設置しない

① 連携協約 連携手法

連携協約は自治体が他の自治体と連携して事務を処理するための基本的な方針及び役割分担を定める制度である。メリットはこれら基本的な連携方針や役割分担を弾力的に定めることが可能な点にある。デメリットは、事務の共同処理を行う場合には各処理制度の規定に基づき規約の締結が必要な点にある。

図表2 広域連携手法のメリット・デメリットと活用イメージ

広域連携手法		メリット・デメリット
特別地方公共団体を設置しない連携手法	① 連携協約	○：基本的な連携方針・役割分担を弾力的に定めることが可能 ×：事務の共同処理を行う場合は各処理制度の規定に基づき規約締結が必要
	② 協議会	○：自治体の自主性を保ちながら共通事務対応が可能 ×：不法行為は各自治体の連帯責任のため責任の帰属が問われる分野は困難
	③ 機関等の共同設置	○：管理執行の効果は各自治体に帰属し共同の事務執行により効率化 ×：各自治体の機関等とみなされるため、各議会に対応する必要があり手続煩雑
	④ 事務の委託	○：完全委託が可能であれば極めて効率的な事務処理が可能 ×：権限・責任が完全に受託自治体に移行し、委託自治体は権限行使が不可能に
	⑤ 事務の代替執行	○：事務の委託とは異なり権限・責任は移行せず、効率的な事務処理が可能 ×：権限・責任が移行しないため調整コストが発生し、事務の委託より効率性はやや劣る
特別地方公共団体	⑥ 一部事務組合	○：法人格を持つため財産保有が可能、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安定的な組織運営が可能 ×：構成自治体増により意見調整に時間を要し迅速な意思決定が困難、かつ当該事務は構成自治体の議会等の審議対象外でガバナンス確保が困難
	⑦ 広域連合	○：法人格を持つため財産保有が可能、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安定的な組織運営が可能、国・都道府県から直接権限移譲可能、直接請求で連合・構成団体に規約変更の要請可能 ×：構成自治体増により意見調整に時間を要し迅速な意思決定が困難、直接請求はあるものの当該事務は構成自治体の議会等の審議対象外でガバナンス確保が困難、直接・間接問わず選挙が必要で一部事務組合より業務が煩雑

出典：総務省各種資料等を参考に筆者作成

② 協議会

実際の活用イメージは、連携中枢都市圏の形成をはじめとして広域連携の方針設定・役割分担の明確化などに活用可能である。ただし、具体的な事務の共同処理を実施する場合には改めて規約の締結が必要となる。活用実績のある主な事務は、連携中枢都市圏の形成や消費生活相談、職員研修がある。

協議会は自治体の協議により定められる規約で設置される組織である。メリットは自治体の自主性を保ちながら共通事務対応が可能点にある。デメリットは、法人格がなく協議会固有の財産または職員を持たない仕組みであり、不法行為は各自治体の連帯責任となるため、責任の帰属が問われる分野の活用が困難な点にある。

実際の活用イメージは、緩やかな連携である特徴を生かし、一部事務組合事務で実施している消防事務のうち指令業務をさらに束ね連携事務とする場合や計画策定と情報連携の場づくりなどに活用可能である。活用実績のある主な事務としては、広域行政計画の策定や消防、教育がある。

③ 機関等の共同設置

機関等の共同設置は、自治体の委員会や委員、行政機関、長の内部組織を自治体の協議により定められる規約で共同して設置するものである。メリットは共同設置した機関等の管理・執行効果は各自自治体に帰属し共同の事務執行により効率化が可能な点にある。デメリットは各自自治体の機関等とみなされるため、各議会に対応する必要があり手続等が煩雑になる点である（各議会のガバナンス確保の面からは一定の効果とも想定される）。

実際の活用イメージは、比較的独立性が高く、介護保険・障害区分認定審査や公平委員会、監査事務、建築確認事務など高い専門性を必要とする事務の共同化（区市町村同士の水平連携）に活用可能である。特に人材確保

が困難となる専門性人材の共同化には有用な仕組みといえる。活用実績のある主な事務としては、介護保険認定審査や公平委員会、障害区分認定審査がある。

④ 事務の委託

事務の委託は、自治体の事務の一部の管理執行を、他の自治体に委ねる制度である。メリットは事務を完全に委託可能であれば、極めて効率的な事務執行が可能な点にある。デメリットは権限・責任が完全に受託自治体に移行するため、受託自治体の責任負担が極めて大きくなる点や委託自治体は権限行使が不可能となる点にある。

実際の活用イメージは、実施方法も含めて完全に受託自治体に任せることが可能であれば全ての分野で活用可能である。ただし、受託自治体の責任負担が極めて大きくなり、受託自治体側のリスクは大きくなるため懸念が示されている部分もある。特に都道府県と区市町村などの垂直的連携時には有用な手法のひとつである。活用実績のある主な事務としては、公平委員会や住民票の交付、競艇がある。

⑤ 事務の代替執行

事務の代替執行は、自治体事務の一部の管理執行を、当該自治体の名において他の自治体に行わせる制度である。メリットは事務の委託と異なり権限・責任は移行しない中で事務の委託と類似の効率的な事務執行が可能な点にある。デメリットは権限責任が移行しないため一定の協議等を含めた調整コストが発生し、事務の委託よりは効率性がやや劣る点にある。

実際の活用イメージは、まだ制度が新しく活用は限定的であるが、事務の委託の受託自治体の責任負担が極めて大きくなる点や委託自治体は権限行使が不可能となる点などの課題を乗り越えるための仕組みとして位置づけられている。このため、事務の委託と同様、特に都道府県と区市町村などの垂直的連携時には有用な手法のひとつである。活用実績のある主な事務としては、上下水道や公害防止がある。

(2) 特別地方公共団体

⑥ 一部事務組合

一部事務組合は、その事務の一部を共同して処理する

ために設ける特別地方公共団体である。メリットは法人格を持つため財産保有が可能となる点と議会や管理者、

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安定的な組織運営が可能な点にある。デメリットは構成自治体増加により意見調整に時間を要し迅速な意思決定が困難となる点と当該事務は構成自治体の議会等の審議対象外でガバナンス確保が困難な点にある（一方、各議会対応は不要となり一定の効率化効果は想定される）。

実際の活用イメージとしては、過去からの広域連携事務でごみ処理・し尿処理・火葬場などの一定規模の財産が必要な事務の場合、一部事務組合が活用されてきた。単一事務であれば、直接・間接を問わず選挙が必要な広域連合よりも事務が複雑でないため、現在も活用可能である。実績のある主な事務としては、ごみ処理やし尿処理、消防・救急、火葬場がある。

⑦ 広域連合

広域連合は、自治体が広域にわたり処理することが適当であると認められる事務を処理するために設置できる特別地方公共団体である。基本的なメリット・デメリッ

トは一部事務組合と共通であるが、広域連合固有のメリットとして、国・都道府県から直接権限委譲が可能な点と住民からの直接請求で広域連合・構成自治体に規約変更の要請が可能で必要に応じて住民意向が反映される点にある。また広域連合固有のデメリットとして、直接・間接問わず選挙が必要であり、一部事務組合よりも業務が煩雑となる点にある。

実際の活用イメージとしては、国・都道府県から直接権限委譲が可能であり、後期高齢者医療など国の制度の受け皿として整備される例が多い。複数事務など大きな広がりのある連携の受け皿として活用可能である。逆にいえば、事務の広がりがなければ業務は煩雑化するおそれもあり、一部事務組合で十分といえる。広域連合が活用実績のある主な事務としては、後期高齢者医療や介護保険、障害者福祉がある。

おわりに

以上のように試行的に広域連携手法のメリット・デメリット・活用イメージを整理した。広域連携の実現には

組織や世代を越えた政策能力を習得するために!

地域を創る! 「政策思考力」 入門編



宮脇 淳・若生幸也／著
A5判・定価(本体1,700円+税)

- 時代や地域にあわせた政策を創るために必要な、「観察力」「分析力」「創造力」等について、政策形成の現場で実際に起こっている事柄をあげながら解説。
- 政策を立案する上で土台となるモノの考え方・見方、利害関係者との交渉の仕方等が一目瞭然!
- 「公共政策」の知識のない方にも理解できるよう、より身近な事例を取り上げました。

125



株式会社 ぎょうせい

フリーコール

TEL:0120-953-431 [平日9~17時] FAX:0120-953-495

〒136-8575 東京都江東区新木場1-18-11

<https://shop.gyosei.jp>

ぎょうせいオンライン

検索

月刊 地方財務

8月号 - No.770 -

平成30年8月1日 印刷
平成30年8月5日 発行

編集兼発行所
株式会社 ギョウセイ

住所 〒136-8575
東京都江東区新木場1-18-11

電話 販売 03-6892-6666
広告 03-6892-6588
編集 03-6892-6508
フリーコール 0120-953-431

URL <https://gyosei.jp>

印刷 ギョウセイデジタル(株)

別冊付録共臨時定価
本体3,430円+税

送料 300円

本誌購読のお申し込みは営業
所または最寄りの書店あてに
お願いいたします。

—— 本誌購読料について ——

1年分前金の場合は、送料は当
社負担でお送りします。

年間購読料

前金1か年分 24,300円(8%税込)

(別冊付録分を含む)

©2018 Printed in Japan

読者アンケートのお願い

小誌では、誌面をより充実させ、読者の皆様の期待に応えられる内容にしていくため、読者アンケートを実施しています。いただいたご意見・ご要望などは、積極的に誌面に反映させてまいりますので、ご協力を賜りますよう、よろしくお願い申し上げます。とじ込みハガキもしくはE-mail (zasshi@gyosei.co.jp) にて編集局宛お送りください。

表紙写真：縄手英樹／アフロ

〔参考文献〕

若生幸也「第5章 情報化を基盤とした事務事業の進化」宮脇淳・佐々木
央・東宣行・若生幸也『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社、
2017年。

自治体間の調整コストという乗り越えるべき課題があるが、そのコストを負担するのは個々の自治体職員となり、広域連携の活用が進んでいない側面がある。調整コストを減少させるためには、広域自治体等からの人材派遣を活用することや総務省が委託する「新たな広域連携促進事業」の中で調整プロセスを可視化すること、論点整理モデルを分野別に形成することなどが望まれる。

西日本豪雨(平成30年7月豪雨)の
被災地・被災者の皆さまに
心よりお見舞い申し上げます。

西日本豪雨(平成30年7月豪雨)によ
り、被災された皆さま及び昼夜を問わ
ず業務を遂行されている自治体職員の
皆さまに心よりお見舞い申し上げます。

被災地の1日も早い復旧・復興を祈
念しております。

月刊「地方財務」編集局