

## 地方公共団体間の事務の共同処理のあり方について

尾崎正光・若山浩司

Joint Cooperate Enterprise among Municipalities

Masamitsu OZAKI and Hiroshi WAKAYAMA

### ABSTRACT

In this paper we will study the reformation of public administration and finance, especially the joint or cooperate enterprise among municipalities (cities, towns and villages) after the amalgamation policy between municipalities.

KEYWORDS : reformation of public administration, cooperate enterprise among municipalities

#### 0. はじめに

市町村合併の協議における財政面からの研究として、これまでに、市町村合併の協議にかかる経費、合併市町村財政計画及び合併協定書協定項目について、平成14年から平成16年の間に取り上げてきた。それから3年（平成17年から平成19年）の間に、市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という）は期限（平成17年3月31日）を迎え、その期限までに市町村合併は大きく進展した。しかし、引き続き市町村合併を推進するために、市町村の合併等に関する法律（以下「合併新法」という）が新たに制定されたものの、合併特例法と比較して財政支援措置は縮小されることとなった。一方で、合併新法では、都道府県が市町村の合併の推進に関する構想を作成し、市町村合併の組み合わせを示し、合併協議会設置の勧告などを行うこととなった。そもそも、市町村合併の目的のひとつは、規模の拡大による行財政基盤の強化であるが、行財政基盤の強化の方法は、

市町村合併に限らない。行財政規模の拡大のための別の方法のひとつが、地方公共団体の事務の共同処理である。しかし、共同処理が、市町村合併の代替案として取り上げられることはなく、また、広く周知されているとは言い難い。以下においては、市町村合併との比較によらず、事務の共同処理の実態について解析していくこととする。

#### 1. 共同処理の方式

総務省ホームページ「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」（以下「状況調」という）において、共同処理方式は6種類に区分されており、各方式の概要は以下のとおりである。

##### （1）協議会

地方自治法（以下「法」という）第252条の2から第252条の6の規定により、地方公共団体相互間で設置することができ、名称、組織する地方公共団体、共同処理事務、経費の支弁方法、執行機関の組織及び選任の方法等について、規約で規定しなければならない。設置団体数は281団体（平成18年7月1日現在、以下同様）であり、市町村の合併の特例に関する法律に基づく合併協議会はこれに該当し、平成19年1月1日現在の法定合併協議会の設置数は31団体となっている。

2007年10月17日受付、2007年12月20日最終受付  
尾崎正光 香川県東かがわ市役所  
Masamitsu OZAKI, Nonmember ("Higashikagawa-city Office",  
1847-1 Minato, Higashikagawa-City, Kagawa, 769-2792 Japan).  
若山浩司 四国大学大学院経営情報学研究科  
Hiroshi WAKAYAMA, Member (Graduate School of Management  
and Information Science, Shikoku Univ., Tokushima, 771-1192 Japan).  
四国大学経営情報研究所年報 No. 13 pp.117-121 2007年12月

## (2) 機関又は史員等の共同設置

法第252条の7から第252条の13の規定により、委員会、附属機関、専門委員等を地方公共団体相互間で設置することができ、名称、組織する地方公共団体、事務所の位置、執行機関の組織及び選任の方法等について、規約で規定しなければならない。設置団体数は404団体あるが、うち9割近くの357団体を公平委員会、介護認定審査会及び障害区分認定審査会で占めており、それぞれ地方公務員法第7条第4項、介護保険法第16条第1項、障害者自立支援法第17条第1項において共同設置についての規定がなされている。

## (3) 事務委託

法第252条の14から第252条の16の規定により、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することができ、委託する及び委託を受ける普通地方公共団体、委託事務、経費の支弁方法等について、規約で規定しなければならない。設置団体数は5036団体あり、市区町村相互間の委託事務は多種多様であるのに対して、都道府県相互間及び市区町村から都道府県への事務委託の委託団体数の75%以上は、地方公務員法第7条第4項に規定される公平委員会事務の委託である。

## (4) 一部事務組合

法第284条及び第286条から第291条により規定される組合であり、協議会の規約において必要な規定事項に加えて、事務所の位置及び議会の組織及び議員の選挙の方法についても、規約で規定しなければならない。設置団体数は1,791団体であり、法第284条に規定する組合の大多数を占めており、広域行政圏などの計画策定業務、ごみ処理・し尿処理などの環境衛生業務、消防・救急などの防災業務などの事務が多くの団体で共同処理されている。

## (5) 広域連合

法第284条及び第291条の2から第291条の14により規定される組合であり、一部事務組合の規約において必要な規定事項に加えて、広域計画の項目についても規約で規定しなければならない。設置団体数は63団体であり、一部事務組合と比較し

て共同処理する業務内容はあまり変わらないが、広域連合設置の分布は、北海道、長野県、三重県など特定の都道府県に偏っている。

## (6) 地方開発事業団

法第298条から第319条より規定される特別地方公共団体であり、一定の地域の総合的な開発計画に基づく事業を総合的に実施するために設置され、設置団体の出資に関する事項や解散に伴う事業団の権利義務の承継に関する事項などを規約で規定する必要がある。設置団体は1団体、青森県新産業都市建設事業団のみである。

## (7) その他の共同処理方式

全部事務組合及び役場事務組合の設置について法第284条、第291条の14及び第291条の15で規定されているものの現在設置団体は存在していない。

(よって、以下において、一部事務組合及び広域連合を、組合という。) また、普通地方公共団体相互間の協力のひとつとして、法第252条の17において職員の派遣が規定されているが、状況調の調査対象外となっている。

## 2. 共同処理の現状

### 2. 1. 共同処理の状況

#### (1) 共同処理団体数の状況

平成16年から平成18年の間に共同処理の設置数は12,613団体から7,576団体に減少し、約40%の減少率は市町村数の減少率(3,100団体から1,821団体)とほぼ等しく、共同処理の設置数の減少の理由が、「市町村合併に伴う解散が主な要因」であることを示している。しかし、共同処理方式別にみると、市町村合併協議会の減少が主要因である協議会の設置数の減少率が約70%(914団体から284団体)であることに対して、組合の減少率は25%程度(2520団体から1854団体)に留まっており、市町村合併による市区町村の広域化が共同処理の減少に直結しているとは必ずしもいえない。

#### (2) 執行機関及び議会の状況

状況調において設置団体数以外に得られる統計情報は、執行機関及び議会の状況に限られている。

しかし、共同処理の状況をまとめた他の調査は公表されていない。状況調によると一部事務組合の管理者及び副管理者は構成団体の長から、議員は構成団体の議員から、収入役は構成団体の収入役から選出される場合が90%以上となっている。監査委員については、一部事務組合議員の中から選出される議員選出の委員と構成団体の識見を有するものの委員から選出された委員により構成されていると思われる。事務局長は構成団体の一般職からと一部事務組合一般職からの場合がある。

## 2. 2. 組合の普通公共団体に関する規定の準用

組合の普通公共団体に関する規定の準用については、法292条において規定されているが、実際の運用には曖昧な部分が多い。以下において、その事例を紹介することとする。

### (1) 財政事情の公表

法243条の3により、毎年2回以上財政事情の公表を住民に対して行わなければならないとされ、都道府県及び市区町村は広報誌及びホームページを通じての公表が一般的となっているが、広報誌の発行やホームページの開設を行っていない組合が多く存在し、それらの組合の公表内容及び公表方法を住民が知ることが難しい場合がある。法219条及び法233条第6項による予算及び決算の公表についても同様の状況となっている。総務省ホームページでは、決算カードや財政比較分析表の公表が行われているが、いずれも都道府県及び市区町村単位の公表であり、組合の分析公表は行われていない。都道府県及び市区町村の比較分析指標を組合に対する比較分析指標として定義することはできていない。なお、平成18年度から公表されている実質公債費比率では、都道府県及び市区町村が組合の公債費に対する負担額をその自治体の公債費と同様に扱うこととなった。これにより、構成団体からの組合の公債費への関心の高まりとともに情報開示へのきっかけとなり得ると思われる。

### (2) 人事行政の運営等の状況の公表

地方公務員法第58条の2により毎年人事行政の

運営の状況の報告が地方公共団体の長になされ、都道府県及び市区町村においては広報誌及びホームページを通じて住民に対して公表がされることとなるが、組合については財政事情と同様に公表に至っていない場合がある。さらに、総務省ホームページでは地方公共団体給与情報公表システムや給与状況調の公表を行っているが、いずれも都道府県及び市区町村単位の公表であり、組合の公表は行われていない。組合に対する給与情報公表システムや給与状況調の公表の指標であるラスパイレス指数など比較分析を行う方法は確立していないといえる。

## 2. 3. 後期高齢者医療広域連合

個々の組合は、共同処理する事務の種類及び組織する地方公共団体の構成によって、多種多様となっており、相対的な比較が困難であるため、共同処理の状況に関する統計調査の公表は少ない。しかし、後期高齢者医療制度の導入により、高齢者の医療の確保に関する法律（以下「高齢者医療確保法」という）第48条に基づき都道府県ごとに全市区町村が加入する後期高齢者医療広域連合（以下「医療連合」という）が設置されることとなった。これは全国統一制度による組合であるため、医療連合どうしの比較検討を行い易くなったといえる。以下において、各都道府県の医療連合のホームページによる情報開示を基にして分析を行う。

(1) 名称、組織する地方公共団体、共同処理事務  
名称は（都道府県名）後期高齢者医療広域連合であり、改めて別の名称を充てている事例はない。組織する地方公共団体は、都道府県ごとに全市区町村であり、当該の都道府県の市区町村で構成される組合などを含むことはない。共同処理する事務は、高齢者医療確保法に規定する後期高齢者医療制度の事務であり、それ以外の事務を併せ持つ組合はない。

### (2) 経費の支弁方法

構成市区町村の負担金の額の負担割合は、共通経費については、①均等割0～10%、②被保険者割40～50%、③人口割40～50%の範囲で若干の違

いがある。一方、医療給付に要する経費は、高齢者医療確保法第98条に定める市区町村の一般会計において負担すべき額、保険料その他の納付金は、市区町村が徴収した保険料等の実額及び低所得者等の保険料軽減相当額となっている。

### (3) 議会の組織、議員の選挙の方法

議会の議員の定数は10人から56人までかなりの幅があるが、必ずしも人口や市区町村数に比例して増減しているわけではない。また、議会の組織は、①構成市区町村の議会の議員、②構成市区町村の議会の議員及び長、③構成市区町村の議会の議員及び長、副市区町村長（及び監査委員）のいずれかとなっている。さらに、議員の選挙の方法は、①各市区町村議会ごとに選挙、②全市区町村の議会の議員による選挙、③全市区町村長及び市区町村の議会の議員による選挙、に3区分される。区分①は選挙に係る手間は少なく済む一方、各市区町村から1名以上の議員を選出することとなるため議員総数は多くなる。区分②は区分①とは対照的に複数の市区町村を圏域として議員を選出するため議員数を少なく抑えることも可能である。区分③は関係市区町村の議会の議員からの選出の議員数をさらに絞り込むとともに、立候補のために構成市区町村の長又は議会の議員から一定数以上の人数の推薦を必要とし、その立候補者の中から選挙により医療連合の議員が選出される。

### (4) 執行機関の組織及び選任の方法

広域連合長は市区町村長のうちから市区町村長の投票により選出される。副広域連合長は1人から6人の定数に対して、市区町村長のうちから広域連合長が選任する。但し、東京都のみ常勤の副広域連合長を別に1人置いている。会計管理者は、連合職員の中から選任される場合と、構成市区町村の会計管理者から選任される場合がある。

### (5) 議員及び特別職職員の報酬等

報酬の支給方法は年額報酬と日額報酬に区分される。年額報酬は報酬額が議会等の開催回数に依存しないことに対して、日額報酬は議会等の出席日数に応じて報酬が決定される。広域連合長及び副広域連合長の報酬は、それぞれ年額報酬で0円

から120,000円、0円から96,000円とかなりの開きがある。議長及び議員の報酬はそれぞれ年額報酬の場合0円から50,000円、0円から30,000円、日額報酬の場合0円から15,000円、0円から11,000円となっている。附属機関の委員等に対しては4,000円から18,000円の日額報酬が支給される。いずれにおいても、会議出席の費用弁償が報酬とは別に支払われることがあり、報酬額のみの比較が適切であるとは言い難い面がある。また、公務のため旅行したときに支払われる費用弁償や旅費は、都道府県や県庁所在地を基準にして決定されたものが多く見受けられる。

## 3. 共同処理の方向性

各都道府県の医療連合どうしで比較可能となったことから、次に、各都道府県内の組合とその都道府県の医療連合との間で比較分析を行うことができる余地が大きくなったといえる。すなわち、医療連合を基本とした組合すべての比較により、組合に関する統計調査のとりまとめの新たな方策が検討されていく可能性がある。さらには、協議会や事務委託への統計調査の拡張の可能性への波及も期待すべきであり、最終的に、共同処理の方式を問わず、共同処理の団体すべてに対する統計調査が都道府県及び市区町村の統計調査と同等に実施公表されることが期待される。

そこで、これまでに述べてきた共同処理における情報公開の問題点の解決へと導くための方策のいくつかを以下に提示することとする。

### (1) 組合公債費比率

都道府県や市区町村に対する実質公債費比率を組合に対して適用するものである。そのためには、構成市区町村の共同処理事務にかかる基準財政需要額を算出する必要がある。その算出が困難であれば、基準財政需要額を算式に用いない公債費負担比率を適用して、組合公債費負担比率を算出することが可能であろう。これにより、これらの指標が一定以上を越える組合を対象として起債の発行の制限及び公債費適正化計画の作成などを実施

することが可能となる。

(2) 実質職員数

組合の職員数を構成団体に按分して加算するものである。具体的には、各年度の組合の職員数をその年度の経費の負担割合により小数第2位程度で按分してその年度の構成団体の職員数に加算するものである。これにより都道府県及び市区町村は組合の職員数を加味して実質職員数の定員適正化計画を作成することが可能になる。

(3) 組合ラスパイレス指数

一定数以上の職員数をもつ組合に対して、都道府県や市区町村と同様の方法でラスパイレス指数を算出し公表すべきである。この指数をもとにして組合の定員適正化計画を作成することが可能となる。さらに、組合と構成団体の指数を比較することで、組合及び構成団体それぞれの定員適正化計画を結びつけて作成することができる。

(4) 財政的援助団体監査による組合監査

法第199条第7項における財政的援助団体に係る監査の監査対象に構成団体である組合を加えるものである。すなわち、構成団体の監査委員が組合を監査することで、経費の負担に対する構成団体から組合への関与をより強化し、構成団体が組合への経費の負担にかかる財政健全化策を講じることができるようになる。

(5) 請求又は要求による臨時監査の構成団体監査委員による実施

組合の識見監査委員の大多数が構成団体の識見監査委員である現状から、請求又は要求による臨時監査を構成団体の監査委員が実施することに問題はないと思われる。組合の監査委員を経常的な監査のみに業務を絞ることで監査に係る経費の固定化が可能となる。