

地方公共団体における共同処理の課題と対応策

利光, 侑斗
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/1916285>

出版情報：学生法政論集. 12, pp.35-53, 2018-03-16. Hosei Gakkai (Institute for Law and Politics) Kyushu University

バージョン：

権利関係：

地方公共団体における共同処理の課題と対応策

利 光 侑 斗

〈目 次〉

はじめに

第1章 地方公共団体の現状と広域行政の必要性

第2章 地方自治法上の事務の共同処理

第3章 地法自治法に基づかない広域連携

第4章 私見—共同処理の制度・手法をどう活用するか

おわりに

はじめに

地方公共団体の行政能力向上を主な目的とする平成の三度の大合併が行われた結果、行財政の効率化といった面では一定の効果があったものの、合併団体は依然として多くの問題を抱えている。その中でも、旧町村部の衰退や合併特例債の起債期限の接近による財政不安、少子高齢化と人口流出による地方の「二重の人口減少」は、団体の維持に直接影響する深刻な問題だと思われる。

このまま地方の行財政基盤が弱体化していくと、多くの地方公共団体が立ち行かなくなるのではないかと。実際、現在のペースで地方の人口減少が進むと、総市町村数の49.8%にあたる896もの市町村が消滅する可能性が高いという試算もある¹。

こうした危機的状況を少しでも改善するには、各地方公共団体の行財政基盤の強化が必要不可欠であるが、単一の団体で行える事務や施策には限界があろう。だからといって、合併を繰り返し、団体の領域を際限なく拡大することはできない。そう考えると、市町村合併等の広域行政区域論（適正規模論）では地方創生は図れないのではないかと。

そこで地方行財政維持の手段として、地方自治法（以下、地自法とする。）上の共同処理制度と（地自法に基づかない）広域連携の活用が求められよう。しかしながら現状を見ると、必ずしもすべての地方公共団体が共同処理の制度・手法を十分に活用しているとは言えず、また、制度・手法自体にも多くの問題があるように思われる。よって本稿では、地自法上の事務の共同処理制度と広域連携の各方式について検討したうえで、地方公共団体がどのように共同処理の諸問題に対処し、制度・手法を活用していくべきかを考察する。

¹ 増田寛也編著『地方消滅—東京—極集中が招く人口急減』（中公新書、2014）11-35頁。

構成としては、まず第1章で地方公共団体の現状を踏まえ、広域化の必要性を説く。第2章では、現行の地自法上の共同処理の各制度について、第3章では（地自法に基づかない）広域連携の各手法について、それぞれの問題点に言及しつつ検討する。そして第4章では、これまでの議論を踏まえ、共同処理の両方式の問題点を整理した上で、地方公共団体がどのように制度・手法を活用していくべきかを考察する。

第1章 地方公共団体の現状と広域行政の必要性

第1節 地方の現状

まず、多くの地方公共団体が抱える問題として「二重の人口減少」がある。

現在、わが国は本格的な人口減少社会に突入しつつあり、2010年に1億2,806万人だった日本の人口は、2050年には9,708万人となり、2100年には明治時代と同水準の4959万人と、一世紀足らずの間に約40%も急減すると推計されている²。こうした日本全体の人口減少の流れ（自然減）に加え、地方では都市部への人口流出（社会減）が進み、二重の人口減少が進んでいる³。なお、三大都市圏を中心とする都市部への人口集中と、そのしわ寄せとしての地方の人口減少は今後も続くと考えられており、市町村別の将来推計人口を見ても、多くの団体が人口が減少すると予測されているのに対し、東京、大阪、福岡などの一部団体においては、国全体で人口が大幅に減少するにもかかわらず域内人口が増加する予測がなされている⁴。

また、多くの地方公共団体は深刻化する財源不足にも喘いでいる。財源が大きく減少すれば行政サービスに支障をきたす恐れがあるのはもちろん、最悪の場合、団体が財政破綻する可能性もある。

財政悪化の主たる原因の一つは人口減少である。人口減少は直接的に地方税収の低下をもたらすだけでなく、産業の衰退を招き、さらなる人口減少や税収減をもたらす。一方で、財源不足により、複雑高度化した行政ニーズに対応できないことが人口減少の原因の一つと考えられており、これらの点において、財政状況の悪化と人口減少は並列に述べるべき個別の問題ではなく、むしろ相互に関連するものとして捉えるべき問題であるように思われる。

第2節 広域行政の必要性

このように、多くの地方公共団体は人口減少と財政悪化に苛まれている。しかしながら、地方公共団体には住民が必要とする行政サービスを適切な形で提供していかなければなら

² 増田・前掲註（1）1-2頁及び佐々木信夫『人口減少時代の地方創生論』（PHP研究所、2015）14頁。

³ 佐々木・前掲註（2）46-52頁及び総務省統計局「人口集中地区全国図（平成22年度版）」
<http://www.stat.go.jp/data/chiri/map/pdf/japandid.pdf>（2017年10月16日閲覧）。

⁴ 増田・前掲註（1）208頁以下。

ない。

したがって、地方公共団体は公共施設や職員の適正な配置を行うなどして、より効率的な行政運営を進め、財源不足に対応していく必要がある。また、地方人口の社会減に対応するためには、インフラ整備、効用補助金の拡充等の定住促進策などが必要になる⁵が、これらの施策を実効的なものにするには大規模な財政出動を要することが予想される。

そのうえ、情報化社会の発展に伴い、住民の行政ニーズは複雑高度化しつつある。今後、地方公共団体を取り巻く環境はさらにその厳しさを増していくだろうが、各団体が単独で行政ニーズに対応し、サービスを適切な形で提供していくのはあまりにも困難であるといえよう。そこで、各団体の事務上の課題やサービスの欠缺を補うために、広域行政の手法が必要とされるのである⁶。

また、そもそも広域的に処理をすることが望ましい事務も存在する。たとえば、イメージしやすいのはごみ処理場の設置・運営等の衛生環境事務である。これは大規模施設の数を集約し共同利用することで、スケールメリットによるコストカットを可能にすると同時に社会的迷惑性を縮減する効果もある。こうした事務は以前から共同処理されてきたが、今後の行政ニーズの複雑高度化や、後述する広域連携施策の実行に伴い、広域的企画に基づく事務や専門的な技能を備えた職員を集約し行うべき事務が増加することも考えられる⁷。こうした観点からも、広域行政のさらなる推進が必要であると考えられる。

第2章 地方自治法上の事務の共同処理

さて、ここからは地自法上の事務の共同処理と（地自法に基づかない）広域連携について説明する。

本章ではまず地自法上の事務の共同処理について検討する（広域連携については第3章で検討する）が、前提として地自法上の共同処理と広域連携の違いに触れておきたい。両者の違いは地自法における根拠条文の有無である。たとえば、協議会（地自法252条の2の2～252条の6）、機関等の共同設置（地自法252条の7～252条の13）は、いずれも地自法に根拠条文があるため、地自法上の事務の共同処理といえる。一方、後に説明する定事実上の協議会、覚書等は地自法に根拠条文を持たないため、地自法に基づかない広域連携といえる⁸。

⁵ 神奈川県政策研究・大学連携センター「人口減少・労働力人口減少への対応」28-36頁 www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/793262.pdf（2017年10月20日閲覧）。

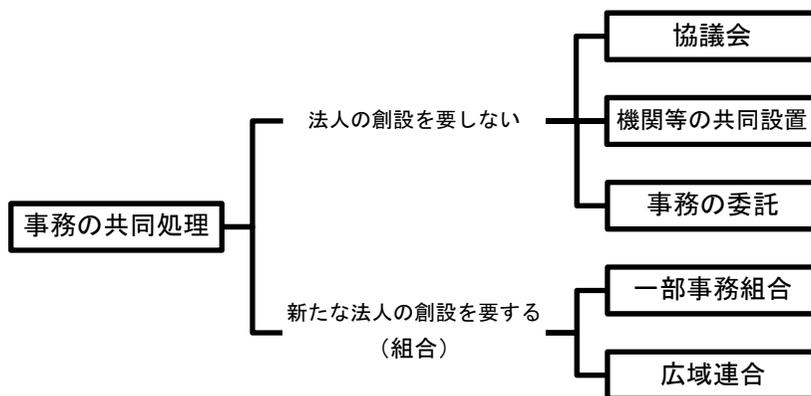
⁶ 木村俊介『広域連携の仕組み』（第一法規、2015）1頁及び
総務省「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」1-2頁 http://www.soumu.go.jp/main_content/000051523.pdf（2017年10月16日閲覧）。

⁷ 神奈川県政策研究・大学連携センター・前掲註（5）35頁及び木村・前掲註（6）1-3頁。

⁸ 村上博『広域行政の法理』（成文堂、2009）6-13頁及び総務省「広域連携の仕組みと運用について」 http://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf（2017年10月10日閲覧）。

それでは、自治法上の各共同処理制度について、それぞれ説明していく。

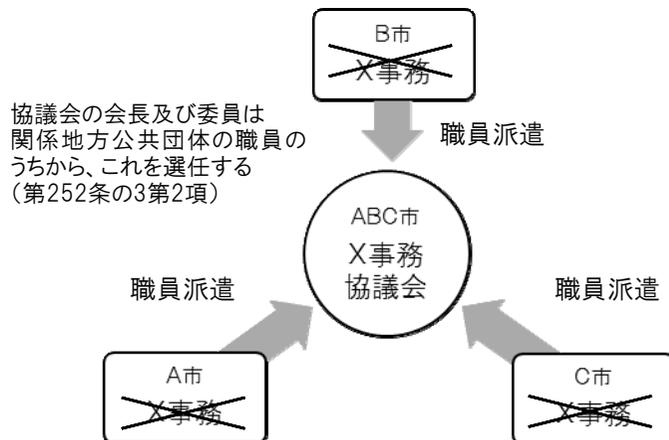
第1節 従来の共同処理制度



図表1 従来の事務の共同処理の概要⁹

1 協議会

(1) 概要



図表2 協議会のイメージ¹⁰

「普通地方公共団体は、普通地方公共団体の事務の一部を共同して管理し及び執行し、若しくは普通地方公共団体の事務の管理及び執行について連絡調整を図り、又は広域にわ

⁹ 木村・前掲註（6）12頁図2-2及び総務省・前掲註（8）を参考に筆者が一部改編した。

¹⁰ 総務省・前掲註（8）をもとに筆者が作成した。

たる総合的な計画を共同して作成するため、協議により規約を定め、普通地方公共団体の協議会を設けることができる」とされている（地自法252条の2）。

協議会はその目的により、事務を共同して管理執行するための管理執行協議会、団体間の連絡調整のための連絡調整協議会、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つに分類される。最後の計画作成協議会は、昭和36年の地自法改正により新たに設けられたものであり、市町村合併特例法3条が定める「合併協議会」も計画作成協議会にあたる。この協議会が計画を作成した場合、関係自治体には当該計画に基づく事務の管理・執行が義務付けられ（地自法252条2条5項）、計画の実効性が図られることになる¹¹。

このように、協議会は法人の設立を要さず、構成団体が法的な義務を負うことから簡便で一定の機能性を有している制度といえるが、その反面、制度の問題も指摘されている。

(2) 問題点

協議会の問題点として、まず、委員による会議で意思決定を行うために迅速な意思決定が難しい点があげられる。想定される具体的な弊害としては、地域開発計画等の策定における弊害が考えられる。地域開発計画等の広域行政計画を行う際には、最終的な計画の策定までの各ステップでそのつど意思決定が必要になるだろうが、それらの意思決定を協議会方式で処理しようとする、各意思決定に多くの時間と労力を割かなければならず、計画策定過程全体を通して構成団体にかかなりの負担を強いることになりかねない。

また協議会は、その事務上の不法行為が各構成団体の連帯責任と解されていることから、責任の帰属が曖昧になってしまうため、責任が一義的に問われやすい事務には向かないとされている。

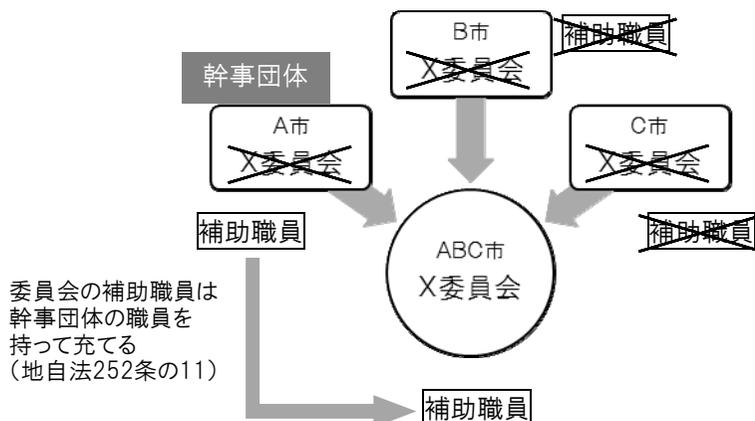
さらに、協議会という名称が共同処理機構をイメージしづらいという指摘や、協議会は委員会等の共同設置の場合とは異なり、職員は各構成団体の身分も有する（図表2及び3を参照）ため、必ずしも職員の削減等の効率化につながらないといった指摘もある¹²。

¹¹ 宇賀克也『地方自治法概説[第6版]』（有斐閣、2015）101-103頁、木村・前掲註（6）24-25頁及び村上・前掲註（8）9-10頁。

¹² 木村・前掲註（6）30頁及び総務省・前掲註（6）7頁。

2 機関等の共同設置

(1) 概要



図表3 機関等の共同設置のイメージ（委員会の場合）¹³

「普通地方公共団体は、協議により規約を定めて、委員会、委員、附属機関、職員、専門委員を共同して置くことができる」（地自法252条の7第1項を一部改変）とされており、平成28年7月1日現在で全国に444件の機関等が共同設置されている。

主な事務としては、介護区分認定審査129件（29.1%）、公平委員会¹⁴117件（26.4%）、障害区分認定審査106件（23.9%）が挙げられる。共同設置された機関等は、各団体の共通の機関等としての性格を有し、共同設置した機関等による管理・執行の効果は、構成団体が自ら行った場合と同様、各構成団体に帰属する¹⁵。

(2) 問題点

機関等の共同設置の問題点として、制度が硬直的であり柔軟な運用ができない点が挙げられる。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、組織、職員の事務分掌、職員数等を変更しようとする、すべての構成団体の議会の議決を経て規約を改定する必要があるなど、手続きが煩雑になる面がある。また、共同設置の対象機関が委員会等に限定されていることも問題であり、法令の見直しや共同設置の対象機関の

¹³ 総務省・前掲註（8）をもとに筆者が作成した。

¹⁴ 公平委員会とは、労働基本権が制限される公務員の利益の保護と能力主義に基づく公正な人事を保障するために設置される機関。3人の委員から成る合議制の機関で、地方公務員法6条から13条にかけて規定されている。解説に当たって、磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治』（北樹出版、2011）205頁、宇賀・前掲註（11）293頁及び西宮市「公平委員会のご案内」<http://www.nishi.or.jp/contents/0000660500020000900054.html>（2017年10月10日閲覧）を参照した。

¹⁵ 木村・前掲註（6）31-35頁、村上・前掲註（8）10頁、総務省・前掲註（8）及び宇賀・前掲註（11）104-105頁。

拡大を検討する余地があるように思われる。

さらに、共同設置機関の補助職員等は、規約に定める公共団体（幹事団体）の職員を充てるという地自法の規定（地自法252条の11）は、その他の団体から職員を融通することを認めておらず、幹事団体の負担が大きくなることが指摘されている¹⁶。

加えて、共同設置機関による管理・執行の効果が各構成団体に帰属するため、管理・執行上の責任の所在が曖昧になる可能性があると考えられる。

3 事務の委託

(1) 概要

「普通地方公共団体は、協議により規約を定め、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、当該他の普通地方公共団体の長又は同種の委員会若しくは委員をして管理し及び執行させることができる」（地治法252条の14）。事務を委託する場合、当該事務に係る法令上の責任は受託団体に帰属することになるため、委託した団体は委託の範囲内において当該事務の処理権限を失うことになる。そのため、委託できる事務には制限が設けられており、たとえば市町村に設置義務のある学校の設置に代えて、教育事務を都道府県に委託することはできない（学校教育法3条1項）。

事務の委託が活用されている主な事務としては、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%）（2016年7月1日）などがある¹⁷。

(2) 問題点

事務の委託は、効率性に優れた共同処理方式であるものの、委託団体から受託団体へ権限が完全に移動することにより懸念が生じる。委託団体は委託費を支出する一方で、委託事務に関して直接的な権限行使ができなくなり、受託団体は委託金を得ると同時に委託事務に関するすべての責任を負わなければならないからである¹⁸。

また、地自法252条の16の「〔…〕事務の委託を受けた普通地方公共団体の当該委託された事務の管理及び執行に関する条例、規則又はその機関の定める規定は、委託した普通地方公共団体の条例、規則又はその機関の定める規程としての効力を有する」との規定は、委託団体の議会の条例制定権との関係で問題があるとの指摘もある¹⁹。ただ、実際にはこれらの弊害を防ぐため、規約において委託団体・受託団体が連絡会議を定期的開催する

¹⁶ 木村・前掲註（6）31-35頁及び総務省・前掲註（6）9頁。

¹⁷ 木村・前掲註（6）36-38頁、村上・前掲註（8）10-11頁、総務省・前掲註（8）及び宇賀・前掲註（11）105-106頁。

¹⁸ 総務省・前掲註（6）10頁。

¹⁹ 村上・前掲註（8）11頁。

ことを定めているケースが多い²⁰。

4 組合

地自法284条1項は、「地方公共団体の組合は、一部事務組合及び広域連合とする。」とする。一部事務組合と広域連合は、特別地方公共団体として、普通地方公共団体とは別の法人格を付与されている点、構成団体が都道府県、市町村及び特別区である点、設置手続については共通である²¹が、以下のような相違点がある。

図表4 一部事務組合と広域連合の相違点²²

区 分	一部事務組合	広域連合
設置目的	・構成団体又はその執行機関の事務の一部の共同処理 ¹	・多様化した広域行政需要に対応するため、国からの権限移譲の受け皿の構築
処理事務	・共通事務 ²	・広域処理に適する事務であれば、共通事務でなくてもよい。
国等からの事務移譲	—	・国または都道府県は、その行政機関の長の権限に属する事務のうち、広域連合の事務に関するものを法律又は政令の定めるところにより、広域連合に委譲できる。 ・都道府県の加入する広域連合は国に、市町村・特別区からなる広域連合は都道府県に対し、国（都道府県）の行政機関の長の事務の一部を当該広域連合が処理できるように要請することができる。
構成団体との関係性	—	・構成団体に規約を変更するよう要請することができる。 ・広域計画の実施について、構成団体に対し勧告することができる。 ・広域連合は、国の地方行政機関、都道府県知事等から構成される協議会を設置することができる。
組合に対する直接請求	—	・普通地方公共団体に認められている直接請求と同様 ・広域連合の区域内に住所を有する者は、広域連合に対し規約の変更について要請することができる。
組織	・議会—管理者 ³ （執行機関）	・議会—長（執行機関）
議員の選挙	・規約により選挙又は選任	・直接公選又は間接選挙

¹ 複合的一部事務組合は、市町村及び特別区のみ。

² 複合的一部事務組合の場合は、全市町村に共通する事務である必要はない。

³ 複合的一部事務組合の場合は、管理者に代えて理事会の設置が可能。

²⁰ 木村・前掲註（6）39-40頁。

²¹ 村上・前掲註（8）6-9頁、木村・前掲註（6）40頁及び総務省・前掲註（8）。

²² 木村・前掲註（6）41頁表2-8及び総務省・前掲註（8）を参考に筆者が一部改編した。

4-1 一部事務組合

(1) 概要

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、構成団体の議会の議決を経たうえで協議により規約を定め、都道府県が加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て設けられる特別地方公共団体。一部事務組合が成立すると、共同処理するとされた事務は構成団体の管轄から外れ、一部事務組合の事務となる²³。

平成28年7月1日現在、設置数は1,493件であり、事務の種類別では、ごみ処理406件(27.2%)、し尿処理337件(22.6%)などの環境衛生事務が最も多く、次いで救急271件(18.2%)、消防270件(18.1%)事務の順になっている²⁴。

なお、地方自治法285条には「市町村及び特別区の事務に関し相互に関連するものを共処理するための市町村及び特別区の一部事務組合については、市町村又は特別区の共同処理しようとする事務が〔…〕同一の種類のものでない場合においても、これを設けることを妨げるものではない。」とあり、一部事務組合の処理する事務が、構成団体間で完全に共通でない場合も一部事務組合の設置を認めている。この場合の一部事務組合を複合的事務組合といい、制度上、通常の一部事務組合と若干の差異がある²⁵（図表4脚注を参照）。

(2) 問題点

一部事務組合は、安定した組織運営が可能である一方、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ことが予想される。また、各構成団体から当該事務に関する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ず、責任の所在が曖昧になるおそれもある。

さらに、一部事務組合の整理統合が進んでいないという問題もある。平成の大合併により、構成団体数が大きく減少したの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、効率性が悪化したまま組合が維持されているような現状がある²⁶。これについては各地方公共団体が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。

4-2 広域連合

(1) 概要

「普通地方公共団体及び特別区は、その事務で広域的に処理することが適当であると認めるものに対し、広域計画を作成し、その事務処理のために広域連合を設けることができる。」（地自法284条3項を一部改変）。広域連合はその設置手続きや、共同処理する事務に

²³ 木村・前掲註(6)47頁、村上・前掲註(8)6頁、総務省・前掲註(8)及び宇賀・前掲註(11)82-85頁。

²⁴ 総務省・前掲註(8)。

²⁵ 村上・前掲註(8)8頁及び宇賀・前掲註(11)83-84頁。

²⁶ 総務省・前掲註(6)4頁。

対し本来属していた構成団体が処理権限を失う点では一部事務組合と共通の制度である。

広域連合の法的評価については未だ定まっていないが、地自法において国との十分な連絡調整の下で運営することが協調されていることからすると、中央集権的な地方公共団体としてとらえるのが妥当であるように思われる²⁷。

平成28年7月1日現在の設置数は116件であり、その大半が後期高齢者医療（51件／44.0%）、介護区分認定審査（45件／38.8%）を目的事務にしている²⁸。

(2) 問題点

広域連合の問題点としては、一部事務組合で指摘したもの他に、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、広域連合を地方公共団体が主体的に十分に活用しているとは言い難い点が挙げられよう²⁹。

第2節 新たな共同処理制度

1 事務の代替執行

「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、協議により規約を定め、当該他の普通地方公共団体の事務の一部を、当該他の普通地方公共団体又は当該他の普通地方公共団体の長若しくは同種の委員会若しくは委員の名において管理し及び執行すること〔…〕ができる」（地方自治法第252条の16の2～252条の16の4）。これを事務の代替執行といい、地方自治法の一部改正（平成26年法律第43号）により新たに設置された。

事務の代替執行では、従来の事務の委託と異なり、委任団体が規約を定めて受任団体に当該事務を代替執行させることにより、委任団体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。また、当該事務についての法令上の責任は委任団体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。

平成28年7月1日現在での事務の代替執行件数は2件であり、上水道に関する事務1件（宗像地区事務組合→北九州市）、公害防止に関する事務1件（大崎上島町→広島県）となっている³⁰。

2 連携協約

連携協約（地自法252条の2）とは、複数の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、従来の地自法上の事務の共同処理のほか、構成団体間における広範かつ柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化したものである。連携

²⁷ 村上・前掲註（8）8-9頁及び宇賀・前掲註（11）85-90頁。

²⁸ 木村・前掲註（6）54-55頁及び総務省・前掲註（8）。

²⁹ 総務省・前掲註（6）6頁。

³⁰ 総務省・前掲註（8）及び宇賀・前掲註（11）106-107頁。

協約は連携中枢都市圏³¹を形成するための手段として、従来の地自法上の制度よりも簡便な広域連携制度を設けることを目的に平成23年に設置された第30次地方制度調査会で導入が提言され、平成26年の地方自治法の一部改正（平成26年法律第43号）により創設された。

従来の事務の共同処理方式と連携協約を比較した場合、連携協約は、①構成団体の役割分担を自由に登載できること（地自法252条の2第1項）、②別組織が必置でなく簡便であること、③協約が合同行為ではなく1対1の双務契約であること³²、④法律上の制度であるため、社会的信用性・安定性があること（地自法252条の2第3項・同第4項）、⑤紛争解決手段が法律に明記されていること（地自法251条の3の2、252条の2第7項）³³、といった点に特徴がある。

連携協約を締結する際の手続については、各構成団体の議会の議決を経て行う協議により、連携の方針及び役割分担を定める協約を締結し、都道府県が締結したものについては総務大臣に、その他の場合には知事に届け出なければならない（地自法252の2第1項～同第3項）。なお、連携協約を変更・廃止しようとするときは締結の際と同様の手続を経なければならない（地自法252条の2第4項）。

また、連携協約はあくまで基本的な方針及び役割分担を大枠で定めるものであるため、連携協約に基づき具体的な事務を共同処理する場合は、地自法上の事務の共同処理制度又は（地自法に基づかない）広域連携の手法によらなければならない。この際、地自法上の共同処理制度で事務を処理する場合は、各制度の規定に基づき連携協約とは別に規約を定める必要がある³⁴。

³¹ 連携中枢都市圏とは、平成25年の第30次地方制度調査会答申を受けて創設されたもので、人口減少社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとするため、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化・ネットワーク化により「経済成長の牽引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行い、圏域人口・地域経済を維持するための拠点形成を目指すものである。平成29年3月31日現在、宣言連携中枢都市は25市、連携中枢都市圏23圏域、構成団体数は206市町村（市町村数は延べ数で、連携中枢都市含む。）となっている。尚、解説に当たって、総務省「連携中枢都市圏の取組状況」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html（2017年11月28日閲覧）、松谷朗「「連携中枢都市圏構想」の最新の動きについて」地方自治810号（2015）81頁以下及び横道清考「広域連携の現状と今後の方向性」公益財団法人日本都市センター『広域連携の未来を探る—連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏—』（2016）13頁を参照した。

³² 協議会等は2団体以上で構成することを想定している合同行為であるが、連携協約は2団体間で締結される双務契約である。

³³ 地自法252条の2第7項は、「連携協約を締結した普通地方公共団体相互の間に連携協約に係る紛争があるときは、当事者である普通地方公共団体は、都道府県が当事者となる紛争にあつては総務大臣、その他の紛争にあつては都道府県知事に対し、文書により、自治紛争処理委員による当該紛争を処理するための方策の提示を求める旨の申請をすることができる。」とし、処理方法の提示の手続きについては同法251条の3の2で定めている。

³⁴ 本多滝夫「連携中枢都市圏構想からみえてくる自治体連携のあり方」住民と自治636号（2016）10頁、木村・前掲註（6）79-82頁及び総務省・前掲註（8）。

第3章 地方自治法に基づかない広域連携

前章でも述べたが、地自法上の共同処理制度には実務上様々な制約があり、構成団体にとっては活用するにあたって一定のハードルがある制度となっている。そこで、地自法に基づかない、事実上の協議会等を活用して事務を共同処理するケースも出てきている（地自法に基づかない広域連携）。本章では事務の広域化の手法としての広域連携について検討する。

第1節 地自法に基づかない共同処理方式

1 事実上の協議会

(1) 概要

法令に基づかない共同処理方式として、まず事実上の協議会という方式が挙げられる。地自法には、「事務を共同処理する場合には必ず協議会を設けなければならない」という趣旨の規定は存在せず、事実上の協議会により対応することは禁じられていないとされる。こうした事情から法定協議会よりも多用されており、市町村合併等に際しても法定協議会に先行して事実上の協議会を設置し、あらかじめ議論を進めるケースが多く見受けられた³⁵。

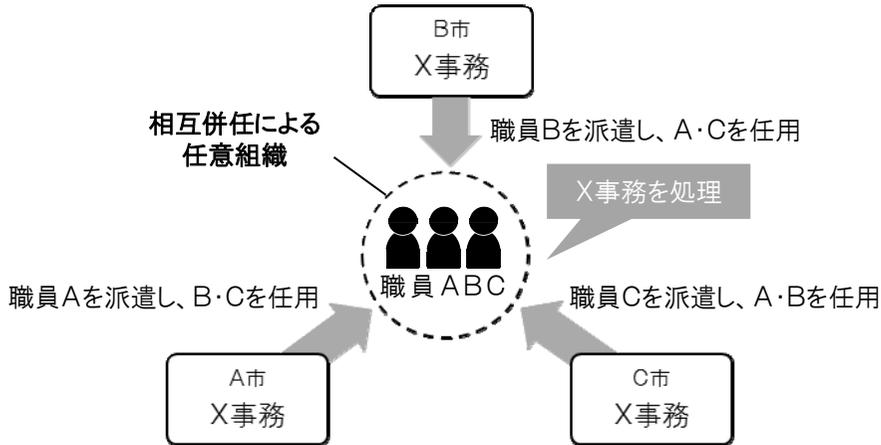
(2) 問題点

法定協議会とは異なり、設置や意思決定に所定の手続きを要しない事実上の協議会は簡便であり、構成団体にとっては活用しやすい手法であると考えられる。しかしながら事実上の協議会には意思決定に住民の意思を反映させる仕組みが存在しないため、住民に可否を問うことなく事実上の協議会で既成事実が形成されていく恐れがあるなど、住民自治の観点からは問題があるように思われる。また、法定協議会同様、責任の帰属が曖昧になるという問題もある。

³⁵ 村上・前掲註(8)12頁。

2 職員の相互併任による任意組織

(1) 概要



図表5 相互併任による任意組織のイメージ³⁶

相互併任による任意組織とは、ある共通事務について事務処理要領を定め、当該事務を処理するための任意組織を設けて事務処理を行うものであるが、その職員は各構成団体が相互に任用（相互併任）する。制度に依らない運用上の協力であることから、初期コストが小さく、組織等の見直しが容易であることから、特に地方税の滞納整理事務で多く活用されている³⁷。

(2) 問題点

このように、低コストで柔軟な運用が可能な相互併任による任意組織であるが、あくまでも任意組織であることから、業務遂行体制に懸念が生じる。たとえば、A市職員がB市職員の併任を受けてB市の業務も実施している場合には、A市職員としての職務専念義務に抵触する可能性がある。ただし、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。たとえば、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³⁸。

³⁶ 総務省・前掲註（6）11頁の図表をもとに筆者が作成した。

³⁷ 総務省・前掲註（6）11頁。

³⁸ 総務省・前掲註（6）11頁。

3 民事上の委託契約

(1) 概要

地自法は、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と解されるため、法律上は民事上の契約により他の団体に業務を委託することが可能である。

また、あくまで民事上の委託契約であるため、地自法上の事務の委託とは異なり、委託団体の権限は維持され、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、委託及びその解消に際して議会の議決も不要となる。但し、民間事業者に対する委託の場合と同様、委託できる事務の範囲は事実行為に限られる。

民事上の委託契約の具体例としては、ごみ処理委託契約が挙げられる³⁹。

(2) 問題点

民事上の委託契約は、地自法上の事務の委託同様、効率性に優れた共同処理方式であるものの、地自法上の事務の委託のように当該事務に関する権限が委託団体から受託団体に移動するわけではないため、責任の所在が曖昧になるおそれがある。

また、あくまで民事上の契約であり民法の規定が適用されるため、手続きの過程で住民の意思を反映させる仕組みが存在しないことも問題であるように思われる。

第4章 私見—共同処理の制度・手法をどう活用するか

第1節 地自法上の共同処理制度と広域連携の特徴

本節では、今後、地方公共団体が事務の共同処理をどのように活用していくべきかを検討するにあたり、第2章・第3章の考察を踏まえ、地自法上の共同処理制度と（地自法に基づかない）広域連携手法のそれぞれの長所・短所を考察する。

1 地自法上の共同処理制度

まず、地自法上の共同処理制度の優れている点は、法定された制度であることにより、社会的信用性・安定性が担保されている点と、議会の議決等の手続保障がなされていることにより、民主主義的正統性が一定程度備わっている点だろう。

一方でこれらの長所に対し問題もある。第2章で検討したことを整理すると、従来の共同処理制度の主たる問題は大きく分けて、①迅速な意思決定が困難な点、②制度選択に制限がある点、③責任の所在が曖昧になってしまう点にあるように思われる。そして、これらの問題点のうち、特に①と②については現行制度が法定されているため生じる弊害であると

³⁹ 総務省・前掲註（6）12頁。

考えられる。以下、各問題点について考察する。

(1) 迅速な意思決定が困難な点

地自法上の共同処理制度では、「規約を定める際の協議については、関係普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。[…]」（第252条の2の2第3項を一部改変）のように、共同事務の執行過程において、関係団体の議会による議決を求めているケースが少なくない。当然、こうした手続規定は団体の負担となり、この負担が共同処理制度の活用に一定のブレーキをかけていると考えられよう。ただ、この点については、地自法上の共同処理制度が、関係団体に法定の手続きを経させることで共同事務の処理に社会的信用性・安定性及び民主主義的正統性を具備させていることを考慮すると、多少の煩雑な手続きは受容されるべきであるように思われる。そこで、事務を共同処理しようとする（あるいは既に事務を共同処理している）団体の負担軽減と、社会的信用性・安定性及び民主主義的正統性の担保とをいかに両立させていくかが重要となる。

この問題点を改善する手段として、まず現行制度の改正が考えられる。社会的信用性・安定性及び民主主義的正統性を損なわない範囲において、より簡便な手続きで地方公共団体が共同処理の各制度を活用できるよう、手続規定の強度を調節する方法である。次に、制度の追加が考えられる。これは、比較的社会的信用性・安定性及び民主主義的正統性の担保にウエイトを置いている現行制度に加え、社会的信用性・安定性及び民主主義的正統性は最低限維持しつつ、共同事務を行う団体の負担軽減にウエイトを置く制度を新たに制定する方法である。

ただ、後者を採った場合、新設される制度の性質は後述の（地自法に基づかない）広域連携手法の性質に接近することになり、新設の有意義性に疑問が生じる。そのため、筆者としては前者の手法がより適切であると考ええる。

(2) 事務の種類によって制度選択に制限がある点

機関等の共同設置や事務の委託に見られるように、事務の種類によっては共同処理制度の選択に法的な制限があり、これも地方公共団体の積極的な制度利用を妨げている一因であると考えられる。

したがって、基本的には各制度の対象事務の範囲を拡大する方向で制度を改正していくべきであると考えるが、各制度の趣旨目的及び手続きに明らかにそぐわない事務については、処理制度の選択に制限を課すことも必要であるように思われる。

(3) 責任の所在が曖昧になってしまう点

特に地自法上の共同処理制度については、制度が法律で定められていることを鑑みると、事前に法律で責任の所持を明らかにし、万が一共同処理により住民の権利利益が侵害された場合、確実に救済がなされるようにした上で制度を活用していくのが適当であるように思われる。

共同処理する事務の管理・執行上の責任の所在を明確にするためには、地自法上に共同不法行為についての定めを明記することが一つの方法として挙げられよう。例えば、管理執行協議会等については不法行為等があった場合の責任は専ら各構成団体の連帯責任と解されているが、地自法上にその旨は明記されていないため、これを明記することで責任の所在を明確にするべきであるように思われる。また、損害が発生した場合の救済の方法についても法律で予め定めておくべきであると考えますが、この点については国家賠償法と関連してくるよう思われるため、更なる検討が必要となる。

2 地自法に基づかない広域連携

地自法に基づかない広域連携の優れている点は、手続きが法令に基づかないことによって、迅速な意思決定や柔軟な事務の執行が行える点である。特に大規模な広域行政計画を策定・実施する場合等においては、事務の執行までに何度も意思決定を重ねる必要があるが、各段階での意思決定を迅速に行うことができれば計画全体の行政コストを削減することが可能になる。また、地自法上の共同処理制度のように、事務の種類によって活用できる制度に制限が課されることがないため、地方公共団体が自由に手法を選択し、事務を処理することが可能である。これらの長所は、行政の効率化を目指す地方公共団体にとって非常に有益なことであるように思われる。

しかし一方で、法律に基づかないことに起因する問題もある。第3章でも述べたように、広域連携の主な問題点は①住民の意思を反映させる仕組みがない点、②社会的信用性・安定性が担保されていない点、③責任の所在が曖昧になってしまう点にあるように思われる。これらの問題点うち特に①と②については、法定しないことによる弊害であると考えられる。

(1) 住民の意思を反映させる仕組みがない点

例えば、事実上の協議会は地自法上の協議会とは異なり、共同事務の執行に係る意思決定に、住民による選挙の結果構成される議会の議決を必要としないため、住民の意思を間接的に反映させることができない。また、民事上の委託契約についても、あくまで民事上の契約であるため、住民の意思を反映させる仕組みは設けられていない。このように、行政の意思決定に住民が関与する仕組みがないことは、住民自治の観点から問題があるように思われる。

ただ、広域連携の手法の長所が、議決等を必要としないことにより迅速な意思決定が可能であることであることを考慮すると、民主主義的正統性の欠缺については一定程度容認されるべきであると考ええる。

(2) 社会的信用性・安定性が担保されていない点

広域連携の各手法は、法定されることによる社会的信用性・安定性を備えていないため、例えば事実上の協議会の定める計画の内容が突然変更されたりする事態や、任意機関内の職務専念義務を巡る混乱が生じる恐れがある。

ただ、この点についても、柔軟な運用が可能であるという広域連携の手法の長所を活かすのであれば、地自法上の共同処理制度に比べ、社会的信用性・安定性にある程度劣るとしても許容されるべきであろう。

(3) 責任の所在が曖昧になってしまう点

広域行政が複数当事者からなる共同行為である以上、責任の所在が曖昧になる危うさが付き纏うのはやむを得ないように思われるが、事務処理手続きが法定されていない広域連携の場合は、責任の所在がさらに不明瞭になる懸念がある。この問題点の改善策としては、共同事務一般における責任の所在を地自法等の法律に明記することが考えられる。

第2節 共同処理の制度・手法をどう活用するか

1 使い分けの必要性

図表 6 共同処理制度と広域連携の長所・短所の比較

	地自法上の共同処理制度	(地自法に基づかない) 広域連携
長 所	①社会的信用性・安定性 ②民主主義的正当性	①迅速な意思決定が可能である点 ②事務処理手法・手続きを自由に選択できる点
短 所	①迅速な意思決定が困難である点 ②制度選択の制限 ③責任の所在の曖昧さ	①民主主義的正当性に劣る点 ②社会的信用性・安定性に劣る点 ③責任の所在の曖昧さ

前節では地自法上の共同処理制度と広域連携の長所・短所を整理したが、両者を比較すると上の図表のようになるだろう。地自法上の共同処理制度は、制度が法定されていることにより社会的信用性・安定性や民主主義的正統性に優れているが、やはり法定されることによる事務処理手続きの煩雑さが課題として挙げられる。他方、広域連携の手法は、法定されないことにより柔軟な事務の執行が可能である一方、社会的信用性・安定性や民主主義的正統性といった点に課題が残る。そして多数当事者的な行為であるという共同処理の性質上、両者に共通する課題として責任の所在の曖昧さがある。

それでは、地自法上の共同処理制度と広域連携のそれぞれの長所を活かしつつ、こうした課題に対処していくには、事務の共同処理をどのように活用していくべきだろうか。

両者の短所のうち、異なるのはそれぞれの①・②であるが、この差異が制度・手法が法定されているか否かによるということは、今まで繰り返し述べてきた通りである。また、それぞれの長所を保持しようとするのであれば、長所と表裏一体の関係にあると考えられる短所を完全に克服することは極めて困難だろう。したがって、地方公共団体が各制度・手法の特徴を把握し、事務の種類に応じて制度・手法を使い分けていくことが肝要であるように思われる。

2 使い分けの基準

地方公共団体がある事務を共同処理しようとする際、地自法上の共同処理制度と広域連携の手法のいずれで処理するか判断は、“共同処理しようとする事務に社会的信用性・安定性及び民主主義的正当性がどの程度求められるか”によるべきであろう。

例えば、広域行政計画などの事務は、執行の効果が住民の権利利益に直接関係すると考えられ、場合によっては住民の権利利益を著しく損なう可能性がある（広域行政計画の場合、突然の計画変更等で住民が不利益を被ることが想定される）。このような事務については、高度な社会的信用性・安定性及び民主主義的正統性を担保するための手続き保障が強く求められるため、地自法に基づく共同処理制度で処理すべきように思われる。一方で、住民の権利利益に重大な影響を与える恐れが相対的に低い事務（し尿処理、青少年教育施設の運営等）は、広域行政計画等に求められるレベルの社会的信用性・安定性及び民主主義的正統性を具備していないとしても重大な懸念は無いように思われる。こうした事務については、実務上の観点から、共同処理制度よりも簡便な広域連携の手法で処理するのが相当である⁴⁰。

このような基準のもと、地方公共団体は主体的に事務の共同処理の検討を行い、共同処理すべき事務については、その事務の性質を踏まえた上で最適な処理方式を選択していくべきである。

おわりに

以上、事務の共同処理をどう活用すべきかについて、地自法上の共同処理制度と地自法に基づかない広域連携の各制度・手法の問題点に触れつつ考察した。事務の共同処理には

⁴⁰ なお、筆者としては、事務を共同処理しようとする場合、第一義的には地自法上の共同処理制度で処理すべきではあるが、関係団体の負担軽減等の観点から、住民の権利利益に重大な影響を及ぼす恐れが少ない、社会的信用性・安定性及び民主主義的正統性を一定程度有していれば足る事務については、法定外の広域連携の手法で処理するのが許容されると解すべきであると考えられる。

依然として様々な課題があるものの、少子高齢化や都市部への人口集中、行政ニーズの複雑多様化が進む今日、その必要性は益々高まっているように思われる。ただ、中には構成団体間の調整コストや共同管理となることに対する不安や、将来に対するリスクを考慮して共同処理をためらっている地方公共団体もあるだろう。国は、地自法上の共同処理制度の見直しを行うと同時に、団体の自発的な取組を尊重しつつ、それぞれの地域での広域事務が円滑に進むよう、積極的な情報提供等に取り組まなければなるまい。また地方公共団体も、周辺団体とともに共同処理の対象事務や処理方式の見直しを行い、圏域全体において最適な事務の執行体制を実現させるため、地道に努力を重ねていくことが必要だ。