

第5章 自治体の連携

自治体の連携には、現在、さまざまなかたちがあります。ここでは、法的な根拠のある連携と法的な根拠のない連携に区分し、さらに、前者を地方自治法に基づく連携とそれ以外の法による連携に分けて整理します。

自治体共通

1. 地方自治法上の連携

(1) 自治体の連合

自治体が構成員となって一つの団体（連合体）をつくり、そこで自治体の仕事の一部を共同で行う方法があり、地方自治法ではこの団体を「組合」と呼んでいます。組合は、法人格を有し、議会を設け、構成員の自治体から組合に移された共同の仕事を、自らの仕事として全責任を負って行うといった特徴をもちます。**(地方自治法第284条～第293条の2)**

組合には、一部事務組合と自治的な性格をより強めた広域連合があります。

(2) 自治体間の協力

独立した団体をつくらずに、仕事を協力して行う方法が、いくつか地方自治法に定められています。

① 事務の委託

ある自治体の仕事を、別の自治体に、そっくり任せてしまうもので、任された方の自治体が全責任を負って仕事を行います。**(地方自治法第252条の14～16)**

② 事務の代替執行

ある自治体の仕事を、その自治体の名において、別の自治体に行わせることができるもので、任せた方の自治体が全責任を負います。**(地方自治法第252条の16の2～16の4)**

③ 協議会

自治体それぞれが責任をもちながら一緒に仕事を行う方法の一つです。新たに組織をつくりませんが、法人格のある団体ではなく、あくまで共通の仕事の場にな

ります。そのため、協議会が行った仕事は、個々の自治体が行ったものとみなされます。(地方自治法第252条の2の2～第252条の6の2)

④ 機関等の共同設置

ある自治体の組織や人を、そのままほかの自治体の組織や人とみなし、共用するという方法です。(地方自治法第252条の7～13)

⑤ 連携協約

自治体がほかの自治体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針や役割分担を定める協約を締結する方法です。(地方自治法第252条の2)

⑥ 職員の派遣

このほか、自治体間で職員を派遣するなどの協力の仕方が規定されています。(地方自治法第252条の17)

(3) その他の連携

自治体の長や議会の議長がつくる全国的な連合組織は、内閣に意見を述べることができ、内閣はそれに回答するよう定められていますし、国会にも意見書を提出することができます。この連合組織にあたるのが、地方六団体といわれる全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会、全国知事会、全国都道府県議会議長会です。(地方自治法第263条の3)

また、自治体が共同して、災害による自治体財産の損害に対する相互救済事業を公益的法人に委託することができます。(地方自治法第263条の2)

(4) 連携の特色

連携の特色を、いくつかの視点から調べてみましょう。

① 主体と組織運営

(1)では、連携のかたちとして組合（広域連合、一部事務組合）という独立した自治体を作る場合を説明しました。(2)では、独立した自治体をつくらない連携のかたちとして事務の委託、事務の代替執行、協議会、機関等の共同設置、連携協約の順に説明をしました。この配列は、法律の条番号の順番とは異なり、仕事を行う主体の明確性と組織運営の視点から並べたものです。

組合と事務の委託、事務の代替執行については、別個の特化した団体をつくるか既存の自治体かの違いはありますが、法人格のある独立した一つの団体（法律上の地方公共団体）が主体となって、自らの責任として、自らの組織であるいは他の自治体の組織で仕事を行います。

一方、協議会と機関等の共同設置に関しては、別組織をつくるか既存の組織を利用するかの違いはあれ、その場を共用して、それぞれの自治体が仕事を行いますので、複数の責任主体が仕事ごと別々に責任を負い、特に後者の場合は、命令や指揮監督などが幾重にもなります。

それに対し、連携協約は組織や運営などの定めはなく、自治体間の協議により協約を締結し、基本的な方針や事務分担を定めることができます。

② 歴史の流れ

それでは、時間軸にそって配列するとどうなるでしょうか。

一番古いのは「事務組合」で、明治21（1888）年の町村組合にさかのぼります。その後、明治31（1898）年に郡組合が、大正3（1914）年に府県組合ができていますが、明治44（1911）年の市制町村制の全面改正の際に定められた市町村組合が、今日の制度の基礎になっています。

そして、昭和22（1947）年の地方自治法成立にあたり、一部事務組合にまとめられました。同じ時に、協議会も規定されますが、すぐに削除されています。昭和27（1952）年の地方自治法改正において、協議会が改めて規定され、同時に、事務の委託と機関等の共同設置が新たに加われました。

近年の地方自治法改正の動きとして、平成6（1994）年に広域連合が規定され、平成26（2014）年には、新たな広域連携制度として、連携協約と事務の代替執行が創設されました。

③ 趣旨や意図

連携方式の趣旨や意図の面からみるとどうでしょうか。

日本の近代的自治制度のはじまりとともに生まれた事務組合は、土木工事や学校の連合が想定されていました。大きく時を隔てて創設された広域連合は、もともとは組合という枠組みを超える新たなしくみとして構想されたのですが、立法過程のなかで、組合の一形態と位置づけられることになりました。

協議会は、昭和22（1947）年に創設された当時は、公選知事との関係で内務省が盛り込んだものですが、連合国総司令部の関与により廃止されました。そして、昭和27（1952）年に改めて規定されたのは、同時に定められた事務の委託や機関

等の共同設置とともに、行政の「能率化」を図るためでした。このときあわせて、同じ趣旨から、明治44（1911）年以来、一部事務組合の共同処理事務は自治事務に限定されていたのが、機関委任事務も加えられています。

平成26（2014）年に新たに創設された連携協約や事務の代替執行は、自由度を拡大し、より一層の広域連携を促進するためのしくみとして整備されました。

COLUMN 17

連携への視点

連携の方式を考えるにあたっては、仕事を任せたり共同で行う自治体の観点からみるとどうか、住民の立場から責任を問うとしたらどうか、議会のコントロールや議会への対応という面ではどうかなど、さまざまな視点があります。多様な視点から検討し、それぞれの方式を評価してみる必要があります。

(5) 連携の現状

自治体連携の現状を調べてみましょう。使用する資料は「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」です。

○ 設置数と団体数

まず、連携の形態別に、設置数と構成等団体数をみると、図表5-1のように、一部事務組合と事務の委託が顕著に多く、協議会や機関等の共同設置はあまり普及していません。また、事務の代替執行と連携協約については、現在表のような設置状況になっています。

図表5-1：連携の形態別設置状況

連携の形態	設置数	団体数	設置比率(%)	団体比率(%)
広域連合	116	2,360	1.2	10.5
一部事務組合	1,409	9,353	15.1	41.7
事務の委託	6,752	6,752	72.3	30.1
事務の代替執行	3	3	0.0	0.0
協議会	211	1,083	2.3	4.8
機関等の共同設置	450	2,099	4.8	9.3
連携協約	403	806	4.3	3.6

資料：『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（令和3年7月1日現在）』（総務省自治行政局市町村課）

○ 仕事の種類

参照した調査では、仕事を大きく13区分に分類していますが、設置数の多い7区分の仕事に関して、連携の形態別に設置数を抽出すると、図表5-2のようになります。

図表5-2: 仕事の種類別設置数

連携の形態	地域開発 計 画	第1次産 業 振 興	厚生福祉	環境衛生	教 育	防 災	その他
広 域 連 合	20	5	251	82	14	64	73
一 部 事 務 組 合	76	136	658	1,270	139	821	402
事 務 の 委 託	0	226	373	761	278	428	4,615
事 務 の 代 替 執 行	0	0	0	3	0	0	0
協 議 会	26	13	22	22	63	81	43
機 関 等 の 共 同 設 置	0	0	275	7	33	1	142
連 携 協 約	15	37	123	5	50	6	154

資料：『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（令和3年7月1日現在）』（総務省自治行政局市町村課）

一部事務組合と事務の委託は、数が多いだけでなく、広範囲の仕事を扱っています。また、広域連合と協議会も、設置数は全体として少ないながら、幅広い仕事を扱います。これに対し、機関等の共同設置は、仕事の範囲が特化する傾向にあります。仕事の面からみると、第1次産業振興、環境衛生、防災では、一部事務組合と事務の委託が多く、この二つが大多数を占めています。厚生福祉では、一部事務組合が多く続いて事務の委託で広域連合、機関等の共同設置が同じくらいの数になります。教育は事務の委託が一番多いこと、地域開発計画では一部事務組合の他に協議会と広域連合が比較的使われていることに特徴があります。

COLUMN 18

連携をめぐる動き

第 29 次地方制度調査会答申(平成 21(2009)年 6 月)や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(平成 22(2010)年 1 月)において、機関等の共同設置の活用と改正が提案され、平成 23(2011)年には地方自治法の関連条文(第 252 条の 7, 第 252 条の 13)の改正がなされています。しかし、機関等の共同設置は、昭和 27(1952)年に規定され、長い歴史を持つにもかかわらず、設置数、仕事の種類ともかなり限定されているのが現状です。さらに、介護区分認定審査、障害区分認定審査、公平委員会が圧倒的に多く、この 3 種類で 72.0%を占めます。自治体で現実に運用する面からの検討も必要となるでしょう。そこで、機関等の共同設置において顕著な二つの仕事、介護区分認定審査と障害区分認定審査に着目すると、実際には、次表のように、組合方式でも同じくらい設置されており、団体数の面では組合の方が上回っています。こうしたケースについて、異なる連携形態の運営の実態を、多角的に比較検討すると、各形態の特性や課題などがより明確になるのではないのでしょうか。

(令和 3 年 7 月 1 日現在)

仕事の種類	機関等の共同設置	組合	組合	
			一部事務組合	広域連合
介護区分認定審査	127 (391)	130 (620)	85 (348)	45 (272)
障害区分認定審査	107 (365)	89 (447)	59 (260)	30 (187)

() 内は団体数

また、平成 24(2012)年の地方自治法改正では、組合に関する規定も変更され、一部事務組合と広域連合の違いがより明瞭になってきました。今後の動向が注目される一方、広域連合をどのように活用し、その可能性を発展させていくかが、自治の運営の上でも、未来の自治のしくみを創っていく上でも、重要な課題となるでしょう。

2. 他の法律に基づく連携

(1) 各種個別法による協定等

自治体どうしの連携は、地方自治法に定められた方法やかたちだけではなく、さまざまなかたちの連携があります。また、仕事によっては、根拠となっている法律が、その目的を実現するために、連携を認めたり促進したりするものも少なくありません。

平成21(2009)年に行われた調査によると、回答555市区中、個別法による協定等を締結している自治体は362(65.2%)あり、消防組織法に基づいて消防の相互応援協定や救急業務応援協定を結ぶ自治体が最も多く77%を占めています。次いで、道路法や河川法、下水道法などに基づく、自治体の境界にある道路や河川等の管理に関する協定(18.5%)、そして学校教育法に基づき、全部又は一部児童のための小学校事務の委託(約13%)などとなっています。

このほかにも、災害時の広域相互応援協定(災害対策基本法)、保育所広域入所委託(児童福祉法)、要介護認定調査の嘱託(介護保険法)、図書館資料の相互貸借協定(図書館法)などの事例があります。

(2) 民法上の契約による連携

法人としての自治体が互いに、自らの意思と責任で民事上の契約を結んで仕事の一部を行う連携の方法があります。

例えば、和歌山県北山村では、上下北山衛生一部事務組合(構成団体:奈良県上北山村、下北山村)と民事上の委託契約を結んで、ごみの焼却処分を行っています。

3. 法によらない連携

(1) 政府の要綱による連携

政府が推進する方策の要綱により自治体間で連携するかたちがあります。

例えば、平成20(2008)年12月26日総行応第39号「定住自立圏構想推進要綱」に基づき、中心市の都市機能と周辺市町村の魅力を活用して、相互に役割分担し、連携・協力して、全体で必要な生活機能を確保するために、中心市とその周辺市町村が結ぶ「定住自立圏形成協定」又は定住自立圏形成方針があり、令和5(2023)年11月1日時点で、140市が中心市宣言を行い、130圏域で定住自立圏形成協定

の締結又は定住自立圏形成方針を策定、また130圏域が定住自立圏共生ビジョンを策定しています。

(2) 協定・覚書・申合せ等による連携

法律の根拠によらない協定等による自治体間の連携は、前出の平成21(2009)年に行われた調査によると、回答555市区の75%にあたる415市区が取り交わしており、その約8割にあたる329市区が災害対策基本法や消防組織法によらない防災や災害時の応援に関する協定を結んでいます。このほかに、災害時応援以外の職員の派遣や職員の交流・共同研修協定、広域救急医療、広域観光連携の推進協定、一般廃棄物の広域処理に関する協定、ごみ処理の広域基本計画、隣接市の火葬場利用の取り決めなどもあり、自主的で、法律によらないゆるやかな自治体間連携の広がりがうかがわれます。

調査資料の紹介

地方行財政調査資料 都市版 第6426号

『都市の自治体間の連携等に関する調べ (H21年2月現在)』

公益財団法人特別区協議会が、平成21(2009)年2月、一般社団法人地方行財政調査会に依頼して行った調査結果をまとめたものです。

調査対象自治体は、806市区(悉皆=783市+東京23区)

調査票の回収は、555市区(535市、20区)から回答(回収率68.9%)を得ました。

調査の趣旨は、次のとおりです。

「近年における住民の日常生活圏の広域化、行政ニーズの高度化、地方分権の進展に伴い市町村では合併が行われてきた。その市町村合併が進んだ後であっても行政能力の補完、事務の効率的処理、広域行政の必要性の観点から事務の共同化などがさらに求められている。その中には広域連合や一部事務組合などの現行制度もあるが、より緩やかな地方公共団体の協力体制も考えられる。

そこで各地方公共団体における事務の共同処理、連携の取り組み状況等を調べ、今後の参考とする。」

〔調査結果のポイント〕

- ◇ 一部事務組合は98%の市区が参加
- ◆ 「協議会」は3分の2、「事務委託」は半数強の市区で実施(地方自治法第2編11章第3節関連)
- ◇ 法律に基づく協定・契約等は消防組織法第39条(消防の相互応援)が最多、77%が回答
- ◆ 法律の根拠によらない自主的な協定等では8割の市区から防災・災害時応援協定が挙がる
- ◇ その他の連携では歴史・観光資源を軸とするもの目立つ
- ◆ 新たな連携の予定がある147市区の4割が法律によらない自主的連携を検討

特別区の特例・特徴

これまでのように、自治体の連携にはさまざまな種類や方法がありますが、さらに特別区は他の自治体には見られない特徴的な連携をしています。

1. 地方自治法上の連携

特別区と東京都が共同で運営している都区協議会という組織があります。これは、地方自治法に設置することが定められているという点が、他の自治体にはない特例です。**(地方自治法第282条の2)** 都区協議会は、特別区と東京都の事務の処理について、特別区と東京都及び特別区どうしの連絡調整を図るために設けています。現在は、都区財政調整制度等に関する検討の場となっています。都区財政調整制度に関連する内容は、第4章をご覧ください。

また、特別区は、一部事務組合の制度を利用して、共同で連合人事委員会と連合教育委員会を設置しています。特に、特別区人事委員会は、全国に唯一存在する連合人事委員会です。

「事務の委託」として、特別区人事・厚生事務組合、特別区競馬組合及び東京二十三区清掃一部事務組合が、公平委員会の仕事を特別区人事委員会へ委託している例があります。

COLUMN 19

都区協議会がもめたときもはどうするの？

これまで特別区と東京都は、真摯に協議を行ってきましたので、都区協議会で協議が調わないということはありませんでした。第30次地方制度調査会では、都区協議会の調停について話題にあがりました。これは、もしも都区協議会の協議が調わなかったときは、自治紛争処理委員による調停に加えて、都道府県と指定都市との間の協議会と同じように裁定のしくみを設けることを検討してはどうかとの提案でした。この提案に対して、西川太一郎 特別区長会会長（荒川区長）は、「この問題は、基本的には都と特別区が協議を尽くして調整を図るべきものであり、それが都区協議会を法定している制度の趣旨であると考えます。自治紛争処理委員による調停に加え、ご指摘のような裁定のしくみが設定可能かどうか、慎重な検討が必要ではないかと考えます。」と意見を述べています。

2. 法によらない連携

(1) 協定・覚書・申合せ等

特別区では、国民健康保険制度の保険料率などに独自の基準をつくっています。

国民健康保険制度は、誰もが安心して医療を受けられる制度で、国などの補助金と加入者の保険料で各自治体が運営しています。このため、保険料や給付水準は各自治体はその事情によって決めることになっています。

特別区では、昭和34（1959）年12月の制度発足以来、東京都の調整条例によってどの区でも同じ率になるように決められていましたが、平成12（2000）年の都区制度改革によって調整条例が廃止されたため、各区がそれぞれ決めることができるようになったのです。しかし、国が示す医療保険制度が動いていること等から、保険者の再編や統合等の抜本的な見直しが行われるまでの間は、23区の区域内は、同じ所得、同じ世帯構成のときは同じ保険料となるように、保険料率を共通基準として決めて、各区で条例をつくる際には保険料率をこの共通基準に合わせるという統一保険料方式をとることを23区で申し合わせ、実施してきました。

法改正により平成30年度から、東京都が、都内すべての医療費等を賄い、それに充てるための納付金を区市町村ごとに請求するとともに、この納付金を区市町村が納めるために必要な水準である標準保険料率を示すことになりました。

これを受け、23区では、保険料率や保険給付、保険料の減免などを共通基準として、原則、この基準に合わせるという統一保険料方式により運用することになりました。

また、給与や任用制度などは、本来は各自治体がそれぞれ決めて実施しますが、特別区では、採用、昇任、昇給、給料表等に特別区共通基準をつくり、23区がお互いに協力しながら連帯して実施しています。

この共通基準のうち、職員の勤務条件に関することは、その条件も23区同一ですので、特別区統一交渉として、各区長が指名した副区長などの交渉委員が代表となり、特別区職員労働組合連合会と東京清掃労働組合本部との間で交渉を行っています。なお、特別区職員労働組合連合会と東京清掃労働組合本部も23区それぞれの労働組合が連合しています。

(2) その他の連携

特別区長が集まる「特別区長会」という任意団体があります。特別区長会は、特別区どうしの連携を図り、区政の円滑な運営や自治の進展の助けになるように

つくられました。他の市長会と違い、統一国保の協議、職員の勤務条件などの統一基準の協議、統一交渉の基準の協議などを行っています。

このほか、特別区では区長会の下に副区長会を置き、その下に必要な会議体を置くことができます。この会議体を特別区職員の間では一般に「指定会議体」と呼んでいますが、指定会議体には特別区総務部長会、特別区人事・研修担当課長会、企画・財政担当部長会、財政課長会等があります。指定会議体は、23区の関係する部署の部長、課長がメンバーとなって、区長会から下命された事柄を検討する組織です。

COLUMN 20

連携のかたちと住民との距離

特別区どうしが連携して組織をつくり、共同で仕事を行うことに対して、特別区と東京都の二層の間に新しい層が増えるのではないかと言われることがあります。また、その新しい層は区民から見え、適正な運営をしているのかわかりづらい組織だとも言われます。しかし、この指摘は、果たしてそのとおりなのでしょうか。

現在、特別区どうしが共同で仕事をするために連携してつくった組織には、一部事務組合があります。これらの組織が行う仕事は、特別区がやるべき仕事の範囲の中にあります。東京都がやるべき仕事の領域まで及んだり、特別区にも東京都にも属さない新たな仕事が発生したりするわけではありません。連携組織がどちらの層に属するかというと、特別区の層に入りますから、結果として二層制に変わりはありません。

区民からの見えやすさは、その組織の透明性と、区民が組織をコントロールできるかどうかで判断できるでしょう。区民は、一部事務組合の仕事の利益を間接的に受けることができるため、一部事務組合に対して監査請求をすることができます。また、区民が選んだ代表が一部事務組合の議会を構成しますので、区民のコントロールが働かないとは言えません。さらに広域連合では、直接区民の選挙で連合長と議員を決めることができます。この公選の議員の議会は、広域連合の仕事を直接チェックし、条例の制定や改廃などに関わります。また、直接請求を行うことができますので、一部事務組合以上に見えやすく、コントロールがしやすいしくみです。

一方、東京都が行った場合はどうでしょうか。現在、東京都は特別区から預かった「基礎的な自治体が行うべき仕事」と広域の自治体の仕事とを分けずに一体として管理しています。決算も一体で行っているため、それぞれの仕事の決算の内訳は算出されておらず、当然ながら開示されていません。このため、特別区の分の仕事についての住民請求ができない現状があります。これでは透明性が確保できません。まずは、それぞれのお

金の流れを明確にする必要がありますし、さらに、都議会の中に特別区の分の仕事に対する特別委員会を置き住民のコントロールがより働くようにする必要があります。

このようなことを試みたうえで、「基礎的な自治体が行うべき仕事」を特別区がやるべきか、東京都がやるべきかを考えていくべきはないでしょうか。
