

日本都市センターブックレット

No. 31

第12回都市政策研究交流会

—都市自治体の広域連携における機能的な 共同処理方式のあり方について—



発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this book requires indication of the source.

日本都市センターブックレット

No.31

第12回都市政策研究交流会

—都市自治体の広域連携における機能的な
共同処理方式のあり方について—



公益財団法人 日本都市センター

はじめに

地方分権の進展に伴い、行政サービスのさらなる広域化・高度化に対応するため、それぞれの地域の現状や将来動向を踏まえた広域連携のあり方について検討することが求められてきています。

このような現状の中、制度的により簡便な「協議会」、「機関等の共同設置」及び「事務の委託」、といった機能的な共同処理方式についても、組合方式と並び立つもう1つの大きな選択肢として、改めて検討していく動きが出てきています。

そこで、全国の都市自治体の企画担当職員、都市シンクタンク職員等約100名を対象に、「都市自治体の広域連携における機能的な共同処理方式のあり方について」を議題として、第12回都市政策研究交流会(2012年8月8日)を開催いたしました。このブックレットは、その際の基調講演、事例報告の内容を取りまとめたものです。

交流会では、まず、「都市自治体の広域連携における機能的な共同処理方式の動向と活用可能性について」と題して、機能的な共同処理方式における各制度についての説明や今後の活用可能性について、筑波大学図書館情報メディア系准教授の野本祐二氏からご講演をいただきました。次に、「改正地方自治法に基づく内部組織の共同設置を活用した取り組みについて」と題して、池田市総合政策部長の徳重覚氏からご報告いただき、最後に、「協議会方式による消防通信指令事務の共同運用について」と題したご報告を横須賀市消防局情報調査課調整係長の木村兼一氏からいただきました。

今回の開催に当たり、講演者の方々、交流会にご参加いただいた皆様、さらにはご協力を賜りました関係者の方々に厚くお礼を申し上げます。あわせて、本書が全国の都市自治体関係者はもとより、広く関係各位にも活用されることを期待しております。

2013年3月

公益財団法人日本都市センター 研究室

目 次

基調講演

「都市自治体の広域連携における機能的な共同処理方式の動向と

活用可能性について」

筑波大学図書館情報メディア系 准教授 野 本 祐 二

1. はじめに	2
2. 事務の共同処理の種類	3
3. 事務の共同処理の必要性	4
4. 組織的な共同処理の制度概要	5
5. 機能的な共同処理の制度概要	6
6. 事務の共同処理の現状	8
7. 各制度の目的	9
8. 各制度の課題	10
9. 事務の共同処理の活用可能性	11
10. 質疑応答	12
11. 資料：都市自治体の広域連携における機能的な 共同処理方式の動向と活用可能性について	13

事例報告 1

「改正地方自治法に基づく内部組織の共同設置を活用した

取組みについて」

池田市 総合政策部長 徳 重 寛

1. はじめに	24
2. 2市2町における広域連携の推進	24
3. 共同処理センターの設置の背景	25
4. 共同処理センター開設までの経緯	27
5. 共同処理センターの組織と移譲事務	28

6. 職員の身分取扱いと予算	30
7. 運営経費のルールと大阪府からの財政支援	30
8. 今後の課題	32
9. 質疑応答	32
10. 資料：改正地方自治法に基づく内部組織の 共同設置を活用した取組みについて	37

事例報告 2

「協議会方式による消防通信指令事務の共同運用について」

～ 2市（横須賀市・三浦市）消防指令業務の共同化～

横須賀市消防局 情報調査課 調整係長 木村 兼一

1. はじめに—消防通信指令とは何か—	48
2. 両市の概要と消防組織・災害件数	49
3. 消防指令業務共同化の背景と目的	50
4. 消防指令業務共同化のイメージと先行事例	52
5. 横須賀市・三浦市の消防指令業務共同化	53
6. 消防指令業務共同化の効果	55
7. 消防指令業務共同化の課題	56
8. まとめ	58
9. 資料：協議会方式による消防通信指令事務の 共同運用について	59

基調講演

都市自治体の広域連携における機能的な共同処理方式の動向と活用可能性について

都市自治体の広域連携における 機能的な共同処理方式の動向と 活用可能性について

筑波大学図書館情報メディア系 准教授

野本 祐二

基調講演

1. はじめに

私は、昨年度日本都市センターに設置された研究会の委員として、広域連携の研究をする機会をいただいた。今日は、研究会での議論を踏まえて、機能的な共同処理の動向、それから活用可能性について、お話をさせていただきたい。

現在、広域連携への関心が高まっている。2008年に従来の広域行政圏が廃止され、定住自立圏構想というものが進められている。

それから、広域連携施策としては、2011年に地方自治法が改正され、共同設置の対象に、従来の機関等に加えて、組織等が加えられている。今年（2012年）も、一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織し、あるいは広域連合の長を理事会にすることができるようにすること、さらには、一部事務組合、協議会、共同設置における脱退の簡素化を図ることなどを内容とする自治法の改正案が示されている。今国会では、この改正案が通るように現場レベルでは努力しているようだが、国会の状況が混迷しているため、先行きがまだわからない状況だと聞いているところである（注：2012年8月29日に成立し、同年9月5日に平成24年法律第72号として公布された）。

こういった広域連携の関心の高まりの背景には、「平成の大合併」が一区切りし、行財政基盤のうえで自立した基礎自治体ができただけで、合併によって従来の広域行政圏の枠組みが大きく変動したことが挙げられる。また、基礎自治体を取り巻く新しい環境が出現しており、それらに適切に対処するため、多様な処理形態を活用する必要があるといったことがある。

本来、広域連携というと非常に広いわけであって、定住自立圏構想なども含めて全体を説明するべきだが、今回は、研究会の成果報告という意味もあるため、機能的連携に焦点を当てて説明したい。なお、佐藤俊一先生の『日本広域行政の研究』という本が、広域行政の歴史

など非常に詳しいので、ご関心のある方はご一読いただきたい（資料-1）。

2. 事務の共同処理の種類

組織的な共同処理ないし機能的な共同処理というのは、あまり一般的な用語ではない。この用語は、先ほどの佐藤先生の著書の中で使われている表現を借りたもので、組織的な共同処理というのがいわゆる法人格のあるような共同処理方式、機能的な共同処理というのが法人格のない共同処理方式である。その対象は、自治法上の制度だけではなく、非制度的な定住自立圏構想や事実上の協議会なども含まれるのであるが、今回は自治法上の制度に限定したい。すなわち、組織的な共同処理として、法人格のある一部事務組合や広域連合、それから機能的な共同処理として、法人格のない、協議会、機関等の共同設置、事務の委託に分けて、特に後者の機能的な共同処理についてお話させていただく。

組織的な共同処理のうち、一部事務組合は、戦前は町村組合などという形で運営されており、さらに遡ると郡区町村編制法の当時から自治体間で協力する仕組みが利用されていたと聞いている。一方、広域連合は、平成に入ってからできた比較的新しい制度である。また、3つの機能的な共同処理は、昭和27年の自治法改正で導入された。戦後地方自治法が制定された後、大きな改正が次々とあって、昭和27年の改正もその一環であるわけだが、その背景としては、いわゆるシャープ勧告や神戸勧告において、行政事務の再配分が求められ、自治体の事務が非常に増大していったということがある。こうした中で、事務を合理的かつ能率的に処理するために、自治体間協力の制度の導入を図る必要があったことから、この制度が導入されたものである。なお、神戸勧告の中では、合併の促進にも言及されており、それを受け

ていわゆる「昭和の大合併」が進んでいった。このような経緯で、自治法の中にこういった協力の制度が盛り込まれることになったのである（資料-2）。

3. 事務の共同処理の必要性

どのような必要性があって、それぞれの制度が設けられたのかというと、大枠としては、能率的かつ効率的に事務を処理することが目的ではあるが、その中身は時代時代によって変わってきているところがある。

まず、能力補完の必要性である。これは、行財政基盤の脆弱な自治体が事務を何とか処理するために、共同処理を活用するというものであり、わかりやすいところである。実際、戦後に新制中学校へと移行する際に、当時非常に町村の規模が小さかったため、自治体間の協力の制度を用い、あるいは合併によって、中学校を設置するということがあった。

次に、事務の能率的処理の必要性である。これは、事務の性質や目的から、共同処理方式によって行ったほうが能率的に処理できるというもので、例えば上下水道やごみ焼却場といったものの整備がある。

それから、広域行政の必要性ということがある。例えば、中心市と周辺の田園都市が、共同で都市計画を示したり、交通整備計画をつくったりと、協力して事務を進めていくといったものである。

一般的に、時代を経るにつれ共同処理の必要性が前者から後者に変わってくるが、例えば広域行政の必要性だけ残り、能力補完や能率的処理の必要性がなくなるというものではない。その変遷については長野士郎先生や秋田周先生が著書で示されている。

これらが、大体高度経済成長期くらいまでに言われていた必要性であるが、もう少し最近の90年代になってくると、地方分権を進める

中で、広域的な行政事務が多様化し、それに対応するために、国あるいは県の事務を受け入れる必要性が生じて来る。すなわち権限移譲の受け皿として共同処理の必要性が生じ、これが広域連合制度の創設につながっていく。

さらに時代が下り、現在における必要性を見ていくと、第29次地方制度調査会の答申で示されているが、自治体によって置かれている環境が様々であるため、その環境に適応して住民福祉を最大限に保つように、地方公共団体が自主的に事務処理方式を選択する、その自主性の尊重を必要性として掲げることができると考えられる（資料-3）。

4. 組織的な共同処理の制度概要

簡単にそれぞれの制度を紹介させていただきたい。まず、法人格のある制度として、一部事務組合である。この制度では、構成団体が、いわば事務を持ち寄るような形で、法人格のある新たな地方公共団体をつくる形になる。また、法人格があることから、財産を保有することが可能である。さらに、構成団体から独立した議会、執行機関、職員を持つ。構成団体からは、共同処理する事務の権限・責任が失われ、設立された一部事務組合に移ることとなる。一部事務組合は、従来から非常に活用されている制度であるが、関係団体の意見調整に非常に時間がかかるため、迅速な意思決定が困難であるといった批判がなされている（資料-4）。

次に、広域連合である。広域連合については、制度としては一部事務組合とほとんど同じであるが、先述のように国や都道府県から権限の移譲を受けることができる。また、住民の直接請求が制度化されている（資料-5）。

5. 機能的な共同処理の制度概要

機能的な共同処理の制度を概観したい。

まず、協議会であるが、これには3種類ある。1つが連絡調整協議会で、共同処理する事務の連絡調整を行う協議会である。2つ目が、計画作成協議会あるいは計画策定協議会と言われるが、広域にわたる総合的な計画を作成する協議会であり、作成された計画に、関係団体は従うことになる。最後に、近年注目を集めているのが管理執行協議会で、事務を共同して管理、執行する協議会である。

協議会は、法人格がないことが制度の大きな特徴となっており、関係団体から独立した財産や職員を持つことができない。したがって、事務を処理する職員については、関係団体から派遣（この表現が適切かどうか疑問があるが）されることになる。また、協議会は、民法の代理人に相当するというように表現されるが、各団体の名において事務を処理し、その効果はそれぞれの団体に帰属することになる。

このように、それぞれの団体は形式的には権限を失わないため、主体性が維持されると表現されることもある。具体的には、協議会は監査委員を持たないため、各団体の監査委員が、協議会の行った事務を監査することになる。また、独自の議会もないため、条例・規則などはそれぞれの関係団体が制定し、協議会は当該条例に従ってそれぞれの団体に帰属する事務を処理するか、あるいは規約において協議して定める特定の団体の条例・規則等を各団体の条例・規則等とみなすとしたときは、それに従って処理することになるわけである。

一方で、協議会に対しては、迅速な意思決定が難しいのではないかとといった批判や、責任の帰属が第一義的に問われやすい仕事には向かないのではないかとといった批判がある。さらには、協議会は話し合いの場であるため、協議会それ自身が共同処理をする機構とは想起しづらいという批判や、職員を派遣する形になることから、定数の削減と

いった効率化にもつながりにくいという課題が指摘されている（資料-6）。

次に、機関等の共同設置である。機関等の共同設置は、協議会と同様に法人格を持たない制度であるが、共同設置した機関等がそれぞれの構成団体の機関等となるところに相違点がある。したがって、各団体の議会は、共同設置した機関等をそれぞれの団体の機関等として審議の対象にすることができるから、共同設置された機関等は、すべての団体の議会に対応しなければならないという課題がある（資料-7）。

また、関係団体で共同して職員を設置することも可能であり、数は多くないものの、例えば指導主事を共同設置している事例がある。この制度の課題としては、個々の職員の事務分掌、職員数の増減、こういったものを変えるために、規約の変更が必要になるといったことが考えられる（資料-8）。

もうひとつの機能的な共同処理方式は、事務の委託である。この制度では、委託する団体の事務権限が事務を受託する団体に移るため、受託した団体は委託した団体の区域を含めて、事務等の責任を負うことになる。その意味では、効率性が高いというメリットがある反面、権限が完全に移ってしまうことに委託団体だけでなく受託団体においても懸念が生じやすく、課題として指摘されている（資料-9）。

なお、自治法上の制度ではないが、職員の相互併任による任意組織というものがある。各団体から派遣される職員が、関係する各団体から併任をかけられることによって、共同して事務を処理するというもので、地方税の滞納処理に関してこの方法が用いられている例がある。これは任意の仕組みであって、議会が関係しないことから、立ち上げのコストが小さく、また組織の変更も容易であるなど、簡便な方式である。ただし、併任をかけることから、服務や職務遂行に課題が生じやすいという指摘もあり、特に職務専念義務との関係に難しい点がある（資料-10）。

6. 事務の共同処理の現状

これらの制度が現状でどれくらい活用されているかという点、2010年7月1日現在、全体で7,563件、そのなかでも圧倒的に使われているのが事務の委託で5,264件、全体の約7割となっている。このほか、一部事務組合、機関等の共同設置、協議会、広域連合の順に活用されている（資料-11）。

具体的な内容を見てみると、協議会は、全体の傾向として特に活用されている事務があるわけではないが、消防通信指令を対象とするものが急速に増えており、2012年5月11日現在で14事例みられるほか、今後さらに9事例増えてくる予定になっている。

次に、機関等の共同設置については、介護区分の認定審査、公平委員会、障害区分認定審査に関するものが多く、それぞれ100件余りのケースがある。これらの事務では、個別法で機関等の共同設置に関する規定が設けられているため、自治体としても比較的使いやすいと思われる。

一方で、最も事例の多い事務の委託については、公平委員会や住民票の写しの交付、競艇の場外勝舟投票券の販売がそれぞれ1,000件程度と、この3つの事務が多くを占めている。なお、事務の委託は1対1でしかできないため、多数自治体間での事務の委託をする場合もすべて1対1で規約を結ぶことから、件数が増えることになる。関係団体が実際に多いのは一部事務組合であり、その内訳は、ごみ処理が約480件、関係団体ベースでは1,300団体、し尿処理も同じ程度、消防・救急も約1,000団体が関係している。これらの事務については、相当数の団体が一部事務組合を活用して処理していることになるが、これは、国の政策として、補助金等の誘導などにより広域化を進めて来ていることが背景にある。最近では、後期高齢者医療や介護区分認定審査に関する広域連合において、ほぼ全団体が加入している状況になっ

ている（資料-12）。

7. 各制度の目的

これまで実際に用いられている事務の例を見てきたが、事務の共同処理の活用の可能性を考えるに当たって、もう一度各制度の目的を確認しておきたい。協議会については、もちろん広域化の要請という事はあるが、制度創設時にさかのぼると、自治体が各自治体の区域を超えて適切に事務を共同処理することによって、合理化・効率化を図るという考え方があった。例えば、同一地域の水防工事などが例として挙げられるが、協議会を使うことによって、各団体が主体性を維持しながら、共同して事務を進めていくことが期待されていた。一方で、機関等の共同設置・事務の委託については、行政機関の簡素化による適切な行政の確保といったことが目的であった（資料-13）。

それでは、近年ではどのような考え方がされるようになったのか。既に言及した2011年地方自治法改正では、市町村の事務処理方策の多様な選択肢を担保するという意味合いで、共同設置の対象の拡大がなされている。

なお、余談になるが、第29次地方制度調査会では、事務の委託についても制度改正を検討するよう答申されたところであるが、2011年の改正では実現していない。その理由はあまり明確ではないが、通常委託団体となる小さい団体のほうが制度上運営に意見を述べる手段がなく立場が弱いと考えられている一方で、受託団体となる大きな団体のほうも他団体の事務について責任を負い、コストが大きいことから、改正の方向性が明らかでなく、実例を見ると、規約によって関係団体が連絡機関を設置し、意見調整している例が多く、運用により対応していくことが適当と考えたと思われる（資料-14）。

8. 各制度の課題

それぞれの制度の課題については、先ほど簡単に触れたが、この点については、総務省が2009年に公表した「事務の共同処理の課題に関する研究会報告書」にまとめられている。この報告書では、これまでの共同処理の方策を検討し、機関等の共同設置の対象を組織等にも拡大していくべきとの結論に至っている。

もっとも、組織の共同設置にも、いくつかの課題が考えられる。例えば、東京大学の斎藤誠先生は、日本都市センターの報告書の中で、組織の共同設置では、指揮監督関係についてはトップの行政責任が問題になるという指摘をされている。とりわけ県と市が保健所を共同設置した場合にどちらが責任をとるのかという問題提起をされているが、改正自治法のQ&Aを見ると、権限の帰属が明確でない事務の指揮命令系統は、規約において整理すべきとしている。

それから、やや大きな話になるが、制度の硬直さという課題がある。これは、協議会方式が活用され始めていることと裏腹の関係にあるもので、組織の共同設置では、関係団体が職員を派遣した場合、派遣された職員は規約で定めた特定の団体の職員とみなされるので、勤務条件を調整する必要がある。ところが、協議会方式では、各団体の職員の身分のまま勤務でき、勤務条件を調整する必要がないと考えられて運用されている。このメリットは大きく、先例も積み重なっているので、管理執行協議会が消防通信指令事務をはじめとして急速に普及拡大している要因となっていると考えられる。これに対して、組織（機関）の共同設置は、勤務条件の調整のためのコストを要するので、活用しにくくなっていると考えられる（資料-15）。

9. 事務の共同処理の活用可能性

具体的にどのような事務について共同処理を活用していけばよいかであるが、この点について、総務省の共同処理の改革に関する研究会において、メルクマールが示されている。ここでは、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、それから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が挙げられている。具体的には、監査委員事務局や、内部事務处理的なもの、庶務事務处理的なもの、電算システムといったものは、共同処理によって効果が上がるのではないかと考えられる（資料-16）。

一方で、昨年度まとめられた日本都市センターの報告書では、機能的な共同処理方式についてその制度的な特徴から、演繹的にメルクマールを示している。すなわち、法人格がないこと、また議会がなく政治的判断ができないこと、こういった制度的特徴から、ソフト系の事務・分野や、定型的・ルーティン的な事務・分野、あるいは政治的な判断を遮断したほうがよい事務・分野が、共同処理として活用できると示されている。また、この研究会でも、総務省のメルクマールなどと比較しながら具体例を示しており、協議会であれば、コールセンターや職員の研修、あるいは広域観光など、機関等の共同設置であれば、従来使われていた事務に加えて、例えば保健所や統計調査事務などについて、共同処理ができるのではないかとしている（資料-17）。

最後に、従来の活用事例を見ると、当然ではあるが、法令で広域連携の定めがあるものや、国の政策である程度広域連携が進められてきたものの件数が多い。今後は、住民にとって最も良い処理形態を地方公共団体自らが選択していくことが求められてくる。したがって、各自治体では視野を広く持ち、他の団体の事例などを幅広く収集して、積極的に機能的な共同処理を含めた広域連携を検討していくことが必

要となるだろう。

私が実地で調査した際にも、広域連携を進めていくことは、関係団体間で文化もやり方も違うため非常に大変ではあるが、それを通じて得るものは非常に大きいという話をよく伺った。今後も各自治体で広域連携を積極的に検討していただき、自治体にとってよりよい方法を選択していただければと思う。

10. 質疑応答

○**質問者** 共同設置の対象の拡大ということで、議会事務局の法制担当課が例で取り上げられたが、実際にそういった事例があれば教えていただきたい。また、もし事例がなければ、何がネックになっているのかを教えていただきたい。

○**野本** 議会事務局の法制担当課は、共同設置の事例としてはいまだ存在していない。昨年の改正によって拡大したところであるため、まだそこまでは動いていないという状況である。なお、この事例については、総務省が活用の具体例のひとつとして挙げているところであるが、近年の議会改革においても、事務局の強化が重要視されているところであるため、ぜひ積極的に検討していただければと思う。

11. 資料

都市自治体の広域連携における 機能的な共同処理方式の動向と 活用可能性について

第12回 都市政策研究交流会

筑波大学図書館情報メディア系
野本祐二

資料-1

イントロ

- 広域連携・共同処理への関心の高まり
 - 一部事務組合、定住自立圏構想なども本来は視野に入れるべき
 - 今日は機能的な共同処理に焦点
- ※佐藤俊一『日本広域行政の研究』成文堂が詳しい
- 各制度の特徴などを中心に

地方公共団体の事務の共同処理

- 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
 - ほか
- 組織的な共同処理
- 機能的な共同処理
- ※一般的な用法ではない

- 任意の自治体間の協力

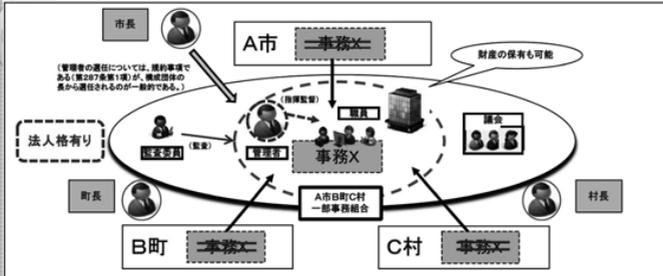
事務の共同処理の必要性

- 能力補完の必要
- 能率的処理の必要
- 広域行政の必要 (秋田1990)
- 権限移譲の受け皿

→ 地方公共団体の自主的な事務処理
方式の選択の尊重

資料- 4

一部事務組合

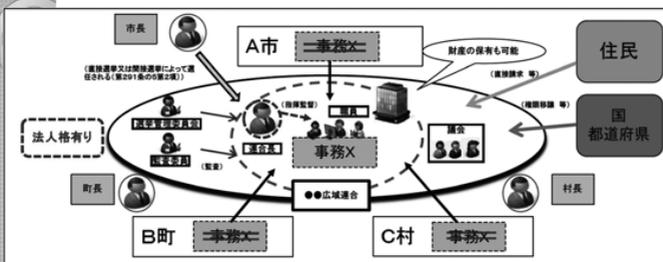


- 根拠条文
地方自治法第284条～第291条
- 財源
① 負担金② 手数料③ その他（地方債など）
※税による収入はなし。
交付税は、構成団体に対して交付。

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より作成

資料- 5

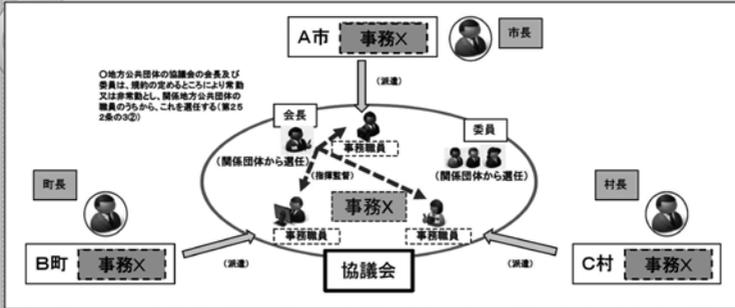
広域連合



- 根拠条文
地方自治法第291条の2～第291条の13
- 財源
① 負担金② 手数料③ その他（地方債など）
※税による収入はなし。
交付税は、構成団体に対して交付。

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より作成

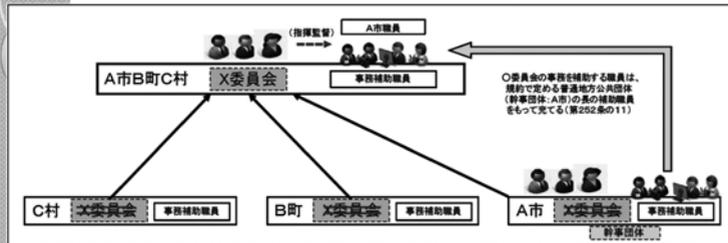
協議会



- 根拠条文
地方自治法第252条の2～第252条の6
- 財源
協議会の経費は、関係普通地方公共団体が負担・支弁し、その方法は規約で定める。

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より作成

機関等の共同設置（委員会の共同設置）

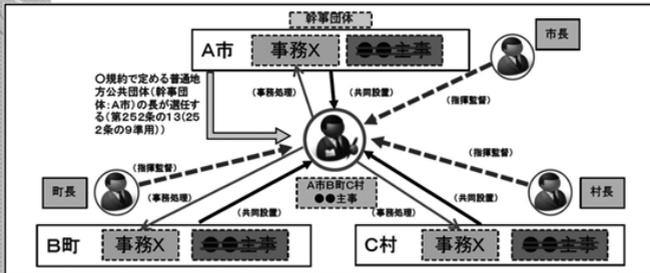


- 根拠条文
地方自治法第252条の7～第252条の13
- 財源
機関等の共同設置に要する経費は、関係普通地方公共団体が負担し、規約で定める普通地方公共団体の歳入歳出予算に計上して支出する。

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より作成

資料- 8

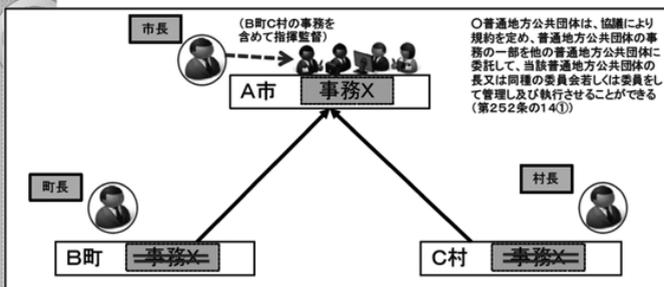
機関等の共同設置（職員の共同設置）



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より作成

資料- 9

事務の委託

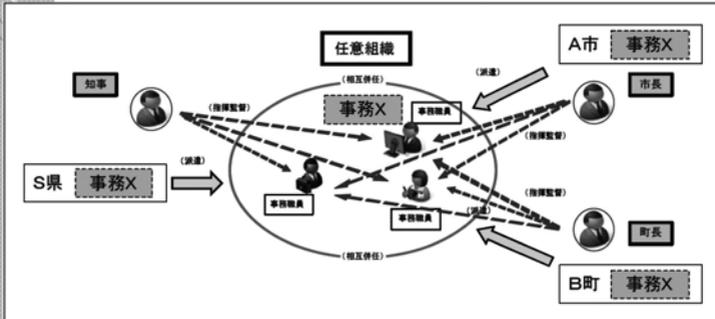


地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書より作成

- 根拠条文
地方自治法第252条の14～第252条の16
- 財源

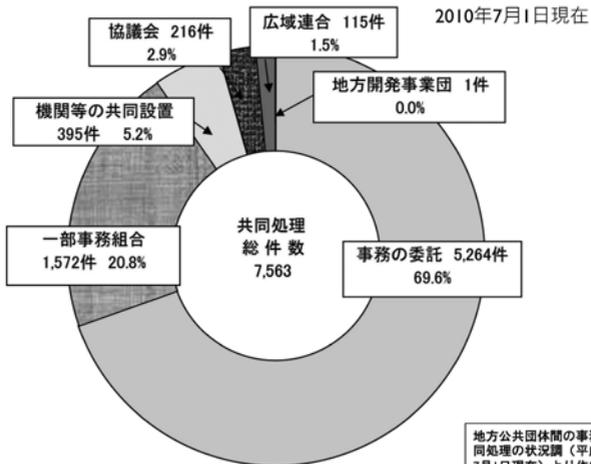
委託事務に要する経費は、すべて、委託をした普通地方公共団体が受託をした普通地方公共団体に対する委託費として予算に計上し、負担すべきその経費の支弁の方法は規約の中で定める。

職員の相互併任による任意組織



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より作成

事務の共同処理の現状



地方公共団体間の事務の共同処理の状況調査（平成22年7月1日現在）より作成

資料- 12

主な共同処理されている事務の例

- 協議会
広域行政計画が多いが、広く薄く
最近消防通信指令が急増
- 機関等の共同設置
介護区分認定審査、公平委員会、障害区分認定審査
- 事務の委託
公平委員会、住民票の写し等の交付、競艇の場外勝舟投票券の販売
- 一部事務組合
ゴミ処理、し尿処理、消防、救急、火葬場
- 広域連合
後期高齢者医療、介護区分認定

資料- 13

各制度創設時の目的

- 協議会
各地方公共団体の区域を超えて処理することが適切な事務を共同処理することにより
合理化・能率化
- 機関等の共同設置・事務の委託
行政機構の簡素化による適切な行政の確保

(宮澤・岸1952, 行政資料)

近年の制度改正

- 共同設置対象の拡大（2011年改正）
 - 内部組織、事務局、行政機関
 - 市町村の事務処理方策の多様な選択肢
議会事務局法制担当課、県・中核市共同の保健所
滞納整理の税務課、監査委員事務局 など
- 事務の委託
 - 規約による関係団体の連絡機関が設置されているケースが多い（総務省研究会2009）
 - 制度改正されず

各制度の課題

- 総務省研究会報告書2009で課題を整理
cf. 宮田2012
- 組織の共同設置の課題
 - 指揮監督関係、首長の行政責任
（齋藤2009）
 - 制度の「硬直さ」
→協議会は「弾力的」 （宮田2012）

資料- 16

共同処理による効果が期待できる事務のイメージ
(事務の共同処理の改革に関する研究会)

- 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

資料- 17

活用が見込まれる事務
(日本都市センター研究会)

- ソフト系の事務・分野
- 定型的・ルーティン的な事務・分野
- 政治的な判断を遮断した方が良い事務・分野 (連絡調整協議会・計画策定協議会を除く。)

(横道2012)

改正地方自治法に基づく 内部組織の共同設置を活用した 取組みについて

池田市 総合政策部長
徳重 覚

事例報告 1

1. はじめに

池田市は、大阪府の北西部、兵庫県との境に位置している人口10万人強の都市である。面積も、22km²と非常に小さなまちではあるが、古くから街道で栄え、平成21年には市制施行70周年を迎えている。軽自動車のダイハツ工業本社の所在地として、伊丹空港の所在地の1つとして、又はチキンラーメン発明の地であったり、阪急電車の小林一三氏が日本で初めて住宅を割賦販売した地であったりと、小さいながらも歴史と伝統のあるまちである。

また、当市の周辺地域は豊能地域と呼ばれていて、人口39万人の豊中市のほか、池田市、箕面市、豊能町、能勢町が含まれている。そのうちの2市2町、すなわち池田市、箕面市、豊能町、能勢町が、今日お話しする共同処理センターの設置主体となっている。この2市2町で26万人強の人口を有しており、特例市と中核市の人口要件の間の規模となっている（資料-2）。

2. 2市2町における広域連携の推進

それでは、本題に入るが、大阪府では、平成21年3月に策定された「大阪発地方分権改革ビジョン」に基づき、府内市町村への特例市並みの権限移譲が進められてきた。これは、従来大阪府で処理されていた事務の一部を、各市町村で処理することができるようにするもので、これによって池田市では70事務の権限移譲を受けた。さらに、これらの権限移譲された事務は、一部を除いて、池田市、箕面市、豊能町、能勢町の4団体が共同で処理をすることとした。

その背景としては、2市2町ともに厳しい財政状況を抱えており、行財政改革が進められてきたことがある。例えば、職員数は、平成9年の普通会計ベースでは池田市が1,059人、箕面市が1,224人、豊能

町が 269 人、能勢町が 170 人の職員を抱えていたが、平成 23 年 4 月時点では池田市 648 人、箕面市 873 人、豊能町 213 人、能勢町 105 人と、人員削減を主体とする行財政改革を進めてきた。

このような中で、事務移譲を受ける体制の整備を検討したところ、移譲事務を確実かつ効率的に処理するためには、広域連携の手法によることが重要であるという判断がなされたものである。その後も検討を重ねた結果、平成 23 年 8 月 1 日に施行された地方自治法の一部を改正する法律によって新たに設けられた内部組織の共同設置の制度を活用することに決まり、昨年 10 月 1 日に共同処理センターを設置して、福祉やまちづくりの分野などの 52 事務の共同処理を開始した。

3. 共同処理センターの設置の背景

次に、なぜ共同処理センターを設置することになったのかについて申し上げたい。

まず、国における分権の動きが挙げられる。地方分権、ないし地域主権改革における最近の動きとしては、平成 18 年 12 月に成立した地方分権改革推進法及び地方分権改革推進委員会の勧告意見のなかで、近接性の原理や補完性の原理に基づく基礎自治体優先の原則の考え方や、国と地方、又は広域自治体と基礎自治体の役割分担の確立、効率的な行政の実現などの基本的な理念が示されることとなった。また、その後続く地域主権改革においても、補完性の原理に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本とすることや、その中でも住民により身近な基礎自治体を重視し、地域における行政の中心に位置づけるとともに、地方公共団体の自由度を拡大し、自主性及び自立性を高めていくことが、地域主権戦略大綱で明示されているところである。

このように、地方分権、ないし地域主権改革が進む中で、基礎自治

体の役割が大きくなり、積極的な権限移譲を受けることが求められている。一方で、厳しい財政状況を考えると、行財政改革の断行もまた欠かせないという背景がある。以上から、基礎自治体への権限移譲を進めるとともに、広域連携による効率的な行財政運営を同時並行で進めることが求められていると考えているところである。

また、2つ目の背景として、大阪府による権限移譲の動きがある。大阪府においては、平成9年から、「大阪版地方分権推進制度」によって権限移譲が進められてきたが、市町村が地域の実情に応じて、自らの責任と判断で住民に身近なサービスを提供できるように、平成21年3月に「大阪発地方分権改革ビジョン」が策定された。本ビジョンでは、平成22年からの第1フェーズ、平成26年からの第2フェーズの2段階で権限移譲をめざすこととしている。具体的には、第1フェーズでは、府内市町村に特例市並みの権限移譲を行い、第2フェーズでは、大阪府でなくては担えない事務を除くすべての事務を市町村に移譲することが掲げられた（資料-3）。池田市としては、大阪府から提案を受けた76事務のうち、平成23年1月と平成23年10月の2回に分けて、70事務の権限移譲を受けるとともに、70事務を同様に受ける箕面市や、69事務を受ける豊能町、67事務を受ける能勢町の2市2町で連携して事務処理を行うこととした。

ではなぜ、2市2町で権限移譲と広域連携を実施することができたかということ、個人的には3つの素地があったと思っている。すなわち、地理的・歴史的な点で従来から2市2町にまとまりがあったこと、さらに、後述のように具体的な広域連携の取組みを現在進行形で進めてきていたこと、最後に、池田市独自の制度ではあるが、地域分権という制度を設けているため、地方への分権について住民の意識面で受け入れやすい土壌ができていたということがあったと考えている。

具体的には豊能地区では、市長・町長連絡会議など首長同士で定期的に意見交換する場が設けられており、トップダウンで広域連携を図

る関係ができていたことは、国や大阪府の分権の動きと相まって、積極的な権限移譲と広域連携が実現した要因と考えている。

また、本年6月には、この市長・町長連絡会議での決定に基づき各市町の図書館の広域・相互利用を開始している。さらに、2市2町による共同処理センターの設置のほか、豊中市を加えた3市2町の広域連携によって、大阪府教育委員会から市町の教育委員会へ小中学校教職員人事権の移譲を受けて取組みを進めているところである。

4. 共同処理センター開設までの経緯

それでは、共同処理センターについて、その経緯を申し上げたい。大阪府からの権限移譲とそれに伴う広域連携のあり方について、2市2町では「広域連携研究会」を設置して、連携手法やスケジュールを具体的に検討することとなった。この研究会では、共同処理センターの運営方法や職員の身分の取扱い、運営に係る費用の負担割合と精算方法などについて、発足から平成23年8月31日までに計29回開催し、共同処理センターのオープンまで検討を重ねたところである。

なお、研究会自体は、共同処理センターのオープン以降も存続しており、実施段階での課題や調整事項の検討などを行っている。その結果、現在までに計34回の研究会の開催に至っている（資料-4）。

次に、共同処理センター方式を採用するに至った経緯を説明したい。2市2町において、広域連携を推進することを確認したのが平成21年7月、共同処理センター方式の採用を決定したのが平成21年12月になるが、ほぼ同時期に、国においても「地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会」が開催され、共同設置の活用を進めるための制度改正について指摘されており、2市2町でもここでの議論を参考にしている。

この国の研究会では、対象となる事務が比較的定型的で裁量の余地

が小さいものや、規模の拡大による効率化が可能なものについて、共同設置が有効に活用できること、権限移譲される事務は専門性が高いものや処理件数が少ないものも含まれ、共同処理した方が効率的・効果的であること、構成団体の主体性が残るため、権限移譲の趣旨を生かした選択肢としての活用が期待されることなど、2市2町の置かれた状況と近い報告もなされたところである。

次に、スケジュールについてであるが、平成21年12月に、2市2町の首長会談によって、共同処理センター方式を採用することを決定した。平成22年12月には、そのための補正予算等を市議会・町議会へ提案し、翌月の平成23年1月から、これはまだ自治法の改正前であるが、共同での事務処理を開始している。その後、自治法の改正を踏まえて、平成23年10月には地方自治法に基づく共同処理センターをオープンすることになった（資料-6）。

5. 共同処理センターの組織と移譲事務

続いて、共同処理センターの概要を申し上げたい。共同処理センターは、権限移譲された福祉、生活安全、公害規制、まちづくりの4分野52事務を共同で処理するため、地方自治法252条の7第1項に基づき、2市2町が共同で設置した内部組織である10課を総称するものとして、規約に規定している。この10課については、それぞれ幹事市を置くこととしており、分野ごとで箕面市と池田市で分担している。これは、大阪府から移譲された事務が、保健福祉手帳の交付から屋外広告物の許可事務まで極めて幅広い内容となっていたことから、分野ごとに大別して幹事市を定めることが効果的であると考えたためである（資料-7）。

次に、研究会として移譲事務の仕分けを行った。大阪府から提案された事務のうち、共同処理の対象とする事務をどのように選別して

いったかという、まず、事務の集約ができずに2市2町では処理が困難なものは移譲を受けないこととした。そして、移譲を受ける事務のうち、それぞれの団体として迅速ないし固有の対応が必要なものや、各団体内における他部局との連携が必要なものについては、市や町が単独で移譲を受けることとして、その他の項目については、原則として共同処理センターで処理することとなった。また、既に市や町で処理してきた事務についても、共同処理する事務との関連性や連携可能性を探ることとしており、例えば、介護保険関係については、次期介護保険の計画に合わせて、計画の策定、システム、認定業務などの共同化に向けて検討することを確認したところである。さらに、権限移譲された事務に関するもの以外であっても、効率性の観点から、今後の課題として、共同処理の手法を活用していくこととしている（資料-8）。

このような仕分けの結果、池田市では、大阪府から提示された76事務のうち6事務については移譲を受けないこととし、残り70事務については、平成23年1月から51事務を、平成23年10月から19事務を受けることとなった。また、70事務のうち、18事務は単独で受けるとともに、池田市では公害規制の分野の7事務とまちづくり分野の28事務を、箕面市では生活安全分野の5事務と福祉分野の8事務、児童福祉分野の4事務を、それぞれ幹事市として分担することとなった（資料-9、資料-10、資料-11）。

また、事務処理の手法として、分担処理と集中処理の2種類を採用している。分担処理では、幹事市が幹事市の庁舎で2市2町の事務を合わせて処理するのに対して、集中処理では、2市2町の職員が1か所に集まり、2市2町の事務を処理する。これは、処理事務の内容や業務量によって、幹事市で他の3団体分の事務を処理すれば足りると判断したものは分担処理とし、ある程度の事務量が想定され、2市2町の職員が集まって処理したほうがよいと考えられるものについて

は、集中処理を行うこととしたものである（資料-12、資料-13）。

6. 職員の身分取扱いと予算

続いて、共同処理センターの職員の身分の取扱いや予算などについて説明したい。身分については、幹事市の首長によって選任された職員は、幹事市の職員として取り扱われることになる。これによって、給料や旅費・手当、公務災害、分限・懲戒、福利厚生などについては、幹事市の規定を適用することとした。また、選任によって幹事市以外の職員が幹事市の職員として取り扱われる場合の不利益を避けるため、給料については、年収ベースでの保障を基本として、万が一退職手当の支給が必要となった場合の精算についても、調整規定を設けることとした。

予算については、共同処理センターに関する手数料や大阪府からの移譲事務交付金等の歳入予算、及び幹事市に対して幹事市以外の団体が負担する負担金については、2市2町それぞれの一般会計に計上することとして、負担金以外の共同処理に係る歳出予算については、幹事市の予算に計上することとしている。また、決算については、2市2町それぞれの議会で認定に付すとともに、他団体に対して報告をするという規定を設けている。このほか、広域連携の検討を重ねるに従い、2市2町で事務処理の方法に少なからず違いが存在することが明らかになったため、文書や公印等の取扱いについても調整を行い、協定書の中に規定を設けている（資料-14）。

7. 運営経費のルールと大阪府からの財政支援

次に、大阪府から市町村への財政支援について説明したい。大阪府では、事務移譲に伴う財政措置として、移譲の準備に必要な経費につ

いて、事務ごとに定められた金額が初年度に交付される「初期的経費交付金」と、移譲事務に係る各市町村の年間処理件数に応じた金額に加えて固定経費分として1事務当たり6時間分の人件費が移譲年度より交付される「経常的経費交付金」が支給されており、この2つを合わせて「移譲事務交付金」と呼んでいる。また、市町村の組織体制強化や人材育成、広域的な事務処理体制の構築などを支援するために、受け入れ事務数や時期等を勘案して、平成22年度から平成24年度の間で上限1億円を交付する「権限移譲推進特別交付金」が用意された(資料-15)。共同処理センターの運営経費については、事務移譲交付金及び手数料による歳入はすべて共同処理センターの運営費に充当することとしており、過不足が生じた分については、歳入額の割合に応じて、2市2町で精算することとしている。

具体的に申し上げますと、給料及び共済費等の人件費と通信運搬費などの事務費の合計から、それぞれの市、町の歳入の合計額を差し引き、不足額が生じている場合は、不足額の合計額を歳入の割合で按分することになっている(資料-16)。

また、精算の時期であるが、前年度の実績等を勘案して、当初予算で歳出歳入を計上している。その後、当年度の年度途中の処理実績と年度末までの見込み件数を精査して、必要に応じて、年度末(3月議会)で補正予算を計上し、年度末で処理件数を確定させた上で、出納整理期間中に精算することとしている(資料-17)。

さらに、共同処理によるコスト面でのメリットとしては、2市2町の各市町が単独で事務処理をした場合と比較して、2市2町合計で14人分、年間1億2,000万円程度の人件費削減効果を見込んでいる(資料-18)。

8. 今後の課題

駆け足で説明させていただいたが、最後に今後の課題について申し上げたい。これまで、平成23年8月に設けられた内部組織の共同設置の制度に基づき、4団体によって設置された共同処理センターについて紹介したが、今後の展開としては、権限移譲された事務以外に、従来より市町で処理されてきた事務についても、積極的に共同処理の対象としていくよう検討するとともに、効率的で効果的な行政運営を図るための不断の努力を行うことが求められる。2市2町間の連携協力体制の継続・発展が、今後の広域連携を進めていく上で不可欠であると考えている（資料-19）。

9. 質疑応答

○**質問者** 池田市では、6件の事務の移譲を受けなかったと説明があったが、これらの事務には何か共通する特徴があるのか。また、医療・保険・衛生については事務移譲を受けていないという理解でよいか。

○**徳重** まず、大阪府から府内全市町村に対して提示された事務が102事務あり、市町村の規模や事務処理能力などに応じて、102事務の中から実際に執行可能な事務がそれぞれの市町村に提示されたという経緯がある。その結果として、池田市に提示があったのが76事務ということになる。そのうち、専門性が高く、池田市単独で受けることが厳しいものや、大阪府でこれまでどういう処理がされてきたのかが不明確で、池田市では受けられないと考えた6事務を除かせていただいた。

ただし、6事務のうち4事務は、第2次一括法までで法定移譲されることとなったため、結果的には2事務だけを受けていないということになる。その2事務についても、大阪府から、国の財源措置の関係

で、まだ移譲を待ってくれと言われているものであるため、示された事務のほとんどを受けているということになる。

○**質問者** 建築確認関係の事務について、今年度共同処理化を検討することになっているが、そのうえでどのような課題があるのか。

○**徳重** 建築確認については、特定行政庁の関係で、2市2町で共同して処理できるものがないかを協議させていただいているが、今のところ協議が進展していない状況である。というのは、現状では、負担金や集中処理における職員の人事ローテーションの問題など、広域連携全体に係る新たな課題が発生しているため、まずはそちらの議論を進めるということで、個別の新しい事務の検討にはまだ至っていないためである。

○**質問者** 大阪府の推進計画のもとで、大阪府から積極的な働きかけがあったように見受けられるが、今回の方式を導入するうえでどのような影響があったのか。

また、以前から2市2町の連携があったということであるが、平成21年度以前から、もし広域連携を進める際には2市2町で行うという意識の共有が既になされていたのか、また広域的な事務処理を進めていく中で、周辺地域も含めた合併の検討が議題にのぼっているのか。

最後に、こういった広域処理を導入されるにあたって、最大のハードルになった点は何かを伺いたい。

○**徳重** まず、大阪府からの積極的な支援体制があったかであるが、改めて申し上げますと、財政支援として、権限移譲の事務交付金が数種類用意された。1つが初期的経費交付金で、例えば備品の購入といった経費について、初年度のみ支援がされている。あわせて、毎年事務を処理していくに当たって、毎年度事務処理件数に応じて経常的経費交付金が交付されている。

というのは、もともと大阪府の事務であって、当該事務に係る地方交付税等の財源は大阪府に入ってくるから、その分の財源を市町村に回すという意味で、こういった交付金が用意されたわけである。そのうち、経常的経費交付金については、事務が一切なかったとしても、例えば電話応対等の仕事があっただろうということで、6時間分の人件費は計上するという考え方が大阪府から示された。そのため、仮に事務処理が0件だとしても、初期的経費交付金と経常的経費交付金が、移譲年度に入る予定である。

このほか、早く手を上げれば、その分算定率をプラスにしてくれる権限移譲推進特別交付金というものもある。これは、上限が1億円であるが、池田市では90%の事務を、平成22年と23年という早い段階で受けたこともあって、1億円満額を交付していただいたという経緯がある。このように、財政的な支援があった。

もう1つ、人材面での支援を大阪府で検討するということがあった。具体的には、市町村に対するサポートセンターを大阪府が用意する。そこでは、大阪府からの採用職員の融通や、従来からあった府と市町村との人事交流の期間を弾力的に運用するといった、人材面でのサポートが用意されている。このように、制度面でも、大阪府からの積極的な後押しがあったのは事実である。

ただし、2点目の質問にもあったが、やはり2市2町の首長が常日ごろから連携し、広域的な連携の強化を探っていたという要素のほうが大きいと思っている。というのは、先述のように、豊能地区では市長・町長連絡会議を設けていて、例えば最近の成果として、3市2町の住民であれば隣の市町の図書館でも貸し出しを受けることができるといった広域的な取組みを、だいぶ昔から進めてきたということがある。そのため、大阪府のビジョンで示された権限移譲についても、受ける市町村側としても、単に受けるだけでは人の手当てが大変であったり、事務処理を実際に単独の市町村でやるのには不安があるという

こともあったため、常日ごろから情報のやりとりをしている地域で共同して受けようという話になったというのが背景であった。

3つ目の合併の話であるが、「平成の大合併」と呼ばれる流れがあった中で、大阪府では合併があったのは1団体のみであった。本市に関しては、境は接していないが、豊能町との合併の話が平成16年に起こったところである。ただ、合併協議会は第4回まで進展していたが、最終的には合併の形式等について合意できずに頓挫したという経緯がある。そのため、このような権限移譲があったときに、合併というより、まずは広域連携という姿を模索している。

最後に、広域連携を進めるうえでの最大のハードルという質問だが、広域連携で事務移譲を進めようというトップの意向が強かったこともあって、広域連携が破綻するような差し迫った状況に至る場面はなかった。ただし、事務的に詰める中では様々な問題が数多く出てきており、一番大変だったのは、職員の身分についてである。隣接しているにもかかわらず、2市2町間で職員の福利厚生や事務の取扱い等について違う点が多かったことに驚いたのも事実である。また、議会へ出席する職員といった議会対応も異なっていたため、いざ共同設置したときに、通常の内部組織と同様にそういった事務が円滑に処理できるのかといったことも課題として議論がなされた。

他には、2市2町間での調整というよりは、大阪府との調整の中で、権限移譲を受けた際の交付金の算定方式や、措置される金額について交渉していくこともなかなか大変であった。

最後に最近の状況を申し上げておくと、共同処理センターをオープンした後に開催した5回の研究会で話題となっているのが、負担金の額の見直しである。運営経費については、各市町の歳入に基づいて不足分を補うこととしている。要は、処理した件数に応じて、共同処理によって便益を受けた市町の負担を多くするルールとしているが、地域主権改革によって事務が法定移譲されることで、大阪府からの移譲

事務交付金という歳入がなくなるため、算定に支障をきたすこととなるほか、このルールでは、池田市と箕面市の負担分が多くなっており、当初想定していたよりも持ちだし部分が多くなっているということから、運営経費の見直しが大きな課題となっているという状況である。

10. 資料

平成24年8月8日
「第12回都市政策研究交流会」資料

改正地方自治法に基づく 内部組織の共同設置を 活用した取組みについて

池田市総合政策部長 徳重 覚

資料－ 1

目 次

- I. はじめに
- II. 共同処理センターの設置の背景と開設までの経緯
 - ・ 国の地方分権・地域主権改革と大阪府からの権限移譲
 - ・ 広域連携研究会の設置と検討
 - ・ 内部組織の共同設置（共同処理）方式の選択
 - ・ 共同処理センター開設までのスケジュール
- III. 共同処理センターのしくみ
 - ・ 対象事務の仕分け
 - ・ 共同処理の手法としての分担処理と集中処理
 - ・ 共同処理センターの職員の身分の取扱い、予算等
 - ・ 運営経費、大阪府からの財政支援等
- IV. 最後に

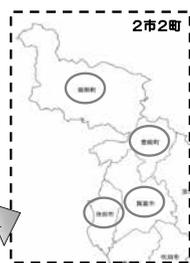
1

資料－ 2

池田市・箕面市・豊能町・能勢町（2市2町）の概要

<p>池田市</p> <p>面積：22,09㎢（22,10.1現在） 人口：103,832人（23,9.1推計） 世帯：45,550世帯（23,9.1推計） 標準財政規模：19,874百万円（22年度）</p>
<p>箕面市</p> <p>面積：47,84㎢（22,10.1現在） 人口：130,685人（23,9.1推計） 世帯：54,216世帯（23,9.1推計） 標準財政規模：23,987百万円（22年度）</p>
<p>豊能町</p> <p>面積：34,37㎢（22,10.1現在） 人口：21,597人（23,9.1推計） 世帯：7,871世帯（23,9.1推計） 標準財政規模：4,679百万円（22年度）</p>
<p>能勢町</p> <p>面積：98,68㎢（22,10.1現在） 人口：11,396人（23,9.1推計） 世帯：3,902世帯（23,9.1推計） 標準財政規模：3,416百万円（22年度）</p>

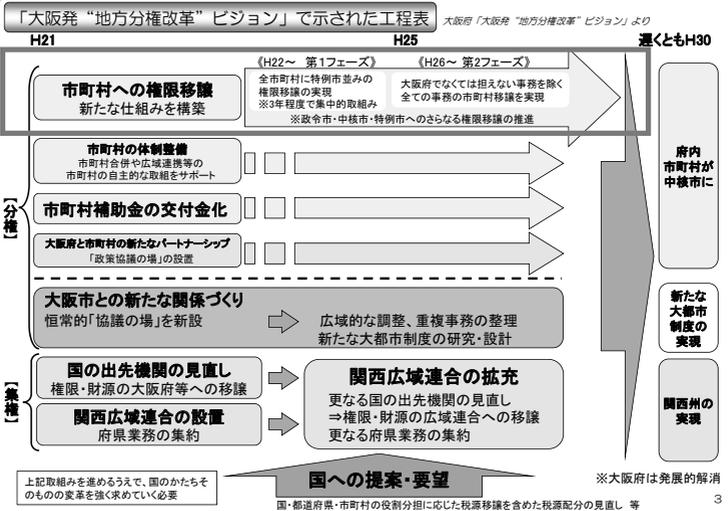
大阪府
 ■面積(22,10.1現在)
 行政区域面積 1,898,47km²
 市街化区域面積 95,357ha
 ■人口動態(22,10.1(国調))
 人口 8,865,245人
 世帯数 3,832,386世帯
 人口密度 4,670人/km²
 人口増率 0.55%
 高齢化率 22.4%



自治大阪 別冊市町村ハンドブック（平成23年）より

資料－ 3

大阪府における市町村への権限移譲の動き



資料-4

2市2町における広域連携推進の経緯

- 国及び府が地方分権改革を進めるなかで、基礎的自治体である市町の役割が大きくなっている。
 - 一方、各市町では厳しい財政状況を抱え行財政改革を断行している。
- ➡ 府からの権限移譲の受け皿となり、真の地方分権の担い手となるためには2市2町による広域連携を進め、効率的な行財政運営を図る必要がある。

2市2町による広域連携の推進を確認（平成21年7月3日首長会談）

2市2町による 広域連携研究会の発足（平成21年7月30日第1回開催）

○検討事項

- ・大阪版地方分権改革「権限移譲実施計画（案）」として提案された事務における広域連携のあり方について
- ・上記以外の既市町事務にかかる広域連携のあり方について
- ・広域連携を行う場合のスケジュール及び具体的手法について

○方向性の確認

- ・平成21年12月12日（土）に検討事項をとりまとめ、首長会談を実施
- ・権限移譲の受け皿組織として共同処理センターの設置を確認

○共同処理センターの運営手法などを検討

- ・運営手法や身分取扱い、精算方法などについて

これまで
に34回開催

4

資料-5

地方自治法の改正（機関の共同設置）の概要

改正前の制度で十分に汲み上げられていないニーズ

- 設立手続きや構成団体間の調整に労力を要することや共同管理になることに対する不安などから、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なっていない。
- 任意組織や民事上の委託契約はサービスの安定性に課題があり、責任の所在や職員の身分取扱いに関し不明確な点が生じる。
- 事務の委託については、委託団体、受託団体双方の住民・首長・議会から、権限の喪失・付与に対する不安などから、新たな事務委託の導入に慎重な意見が少なくない。

新たな仕組みに必要な要素

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

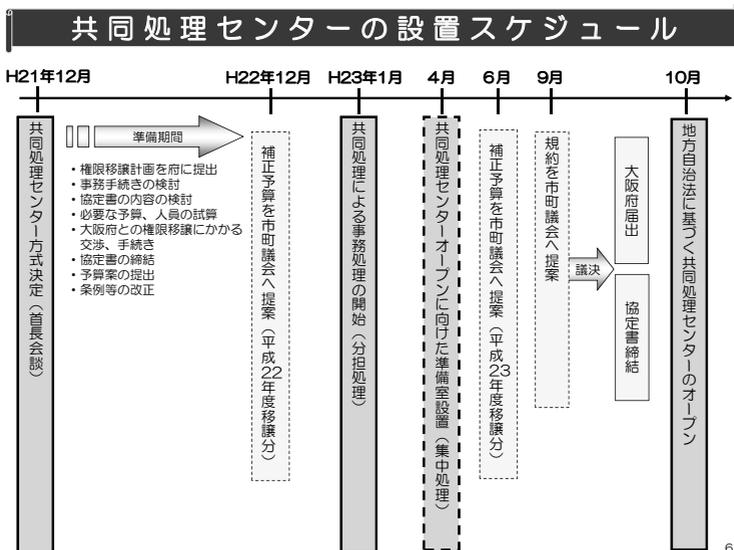
機関等の共同設置制度の対象を内部組織、行政機関、事務局に拡大
（平成23年4月28日成立・5月2日公布・8月1日施行）

※地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会報告書抜粋

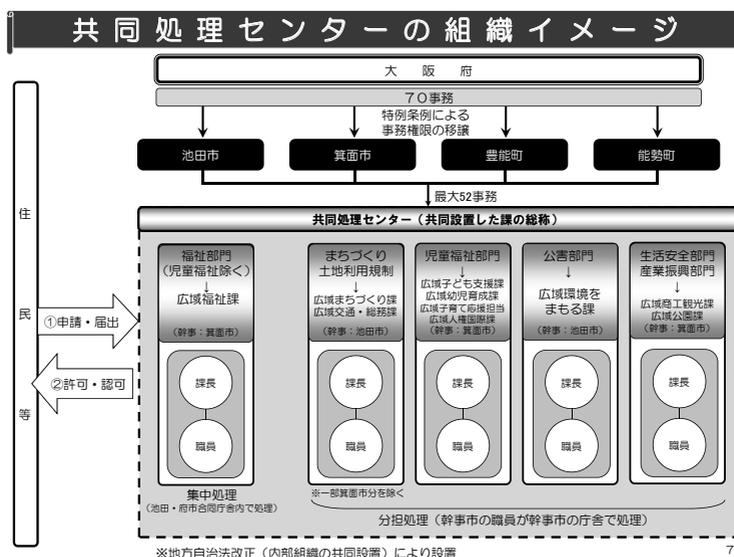
- 地方自治法第252条の7（機関等の共同設置）一部抜粋
- 第二百五十二条の七 普通地方公共団体は、協議により規約を定め、共同して、第三十八の四第一項に規定する委員会若しくは委員、同条第三項に規定する附属機関、第五十六条第一項に規定する行政機関、第五百十八条第一項に規定する内部組織、第三十八の四第一項に規定する委員会若しくは委員の事務若しくはその内部組織（次項及び第二百五十二条の十三において「事務局等」という。）、普通地方公共団体の長、委員会若しくは委員の事務を補助する職員又は第三百七十四条第一項に規定する専門委員を置くことができる。ただし、政令で定める委員会については、この限りでない。

5

資料－6



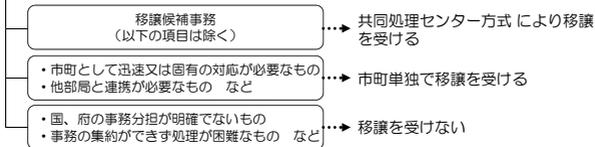
資料－7



資料－8

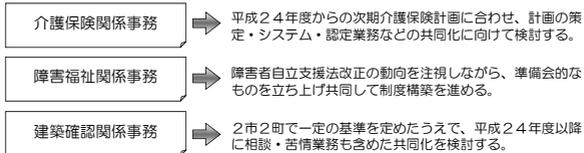
権限移譲・共同処理の対象事務の仕分け

1. 大阪版地方分権改革として提案された事務



2. 上記以外の既市町事務

上記事務に関連する既市町事務のなかで、連携が可能なものについて検討を行った。



8

資料－9

権限移譲項目の受け入れ方針と移譲年度

受け入れ方針（池田市）

事務分野(項目数)	受け入れ方針 池田市単独で移譲を受ける事務	分担処理で移譲を受ける事務		集中処理で移譲を受ける事務	移譲を受けない事務
		池田市分担	箕面市分担		
まちづくり・土地利用規制 (38)	9	28			1
福祉 (13)			4	8	1
医療・保健・衛生 (2)					2
公営規制 (13)	5	7			1
生活・安全・産業振興 (10)	4		5		1
合計 (76)	18	35	9	8	6

移譲年度

移譲年月	市町単独	池田市分担	箕面市分担	集中処理	合計
平成23年 1月	17	26	8		51
平成23年10月	3	7	1	8	19
合計	20	33	9	8	70

9

共同設置する組織と移譲事務①

幹事市：池田市

すべて分担処理

執務場所：池田市役所内

広域まちづくり課

- 都市計画法に基づく測量等の際の試掘の許可
- 都市計画法に基づく開発行為の許可等(算面市除く)
- 造成宅地防災区域の指定等
- 宅地造成工事規制区域指定等
- 宅地造成工事規制区域内における宅地造成工事の許可等(算面市除く)
- 個人施行者の施行する住宅街区整備事業に係る認可、指導監督等
- 住宅街区整備事業により取得した施設住宅の一部の譲渡の届出の受理
- 住宅街区整備事業の施行の準備又は施行のための他人の土地で試掘をする場合の許可
- 住宅街区整備事業の施行地区内における建築行為等の許可
- 組合が行う住宅街区整備事業に係る認可、指導監督等
- 土地区画整理促進区域内及び住宅街区整備促進区域内における建築行為等の許可等
- 土地区画整理促進区域内における土地の買取り申出
- 市街地再開発促進区域内における建築の許可等
- 市街地再開発事業の準備のための立入、試掘等の許可等
- 再開発事業計画の認定等
- 区画整理会社の土地区画整理事業の認可、指導監督等
- 個人の土地区画整理事業の認可、指導監督等
- 組合の土地区画整理事業の認可、指導監督等
- 農住組合の設立認可等
- 防災街区整備事業区域区域内での建築行為等の許可等
- 防災街区計画整備組合の設立の認可等
- 防災街区整備事業の準備等のための立入、試掘等の許可等
- 屋外広告物の許可事務等及び指置命令等の事務

広域環境をまもる課

- 都市緑地法に基づく緑地保全地域及び特別緑地保全区域に関する事務
- 風致地区内における建築物の建築その他工作物の建設等の許可等に関する事務
- 大気汚染防止法に係る規制事務、大阪府生活環境等の保全等に関する条例に係る規制等事務
- ダイオキシン類対策特別措置法に係る規制事務等
- 水質汚濁防止法に係る規制事務等、大阪府生活環境の保全等に関する条例に係る規制等事務
- 指定物質排出者への指導等に関する事務
- 土地汚染対策法事務、大阪府生活環境の保全等に関する条例に係る規制等事務
- 特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律に基づく届出の経由及び意見の添付、大阪府生活環境の保全等に関する条例による化学物質管理制度に基づく届出等
- 特定工場における公害防止組織の整備に関する法律に係る届出受理事務等

広域交通・総務課

- 終身建物賃貸借事業の認可等
- マンション建替事業に係る認可、指導監督等
- 施設住宅等の区分所有者相互の事項に係る管理規約の認可

10

共同設置する組織と移譲事務②

幹事市：箕面市

分担処理

執務場所：箕面市役所内

広域商工観光課

- ガス用品販売事業場の立入検査等
- 電気用品販売事業場の立入検査等
- 岩石採取計画の認可等
- 大規模小売店舗新設届出の受理等

広域人権国際課

- 社会福祉事業(障害事業)開始の届出の受理等

広域公園課

- 砂利採取等における採取計画の認可

広域子ども支援課

- 児童福祉施設設置(助産施設及び母子生活支援施設)に係る認可等

広域幼児育成課

- 児童福祉施設設置(保育所)に係る認可等
- 認可外保育施設からの届出の受理等の事務

広域子育て応援担当

- 児童福祉施設設置(児童館)に係る認可等
- 社会福祉事業(放課後児童健全育成事業)開始の届出の受理等

集中処理

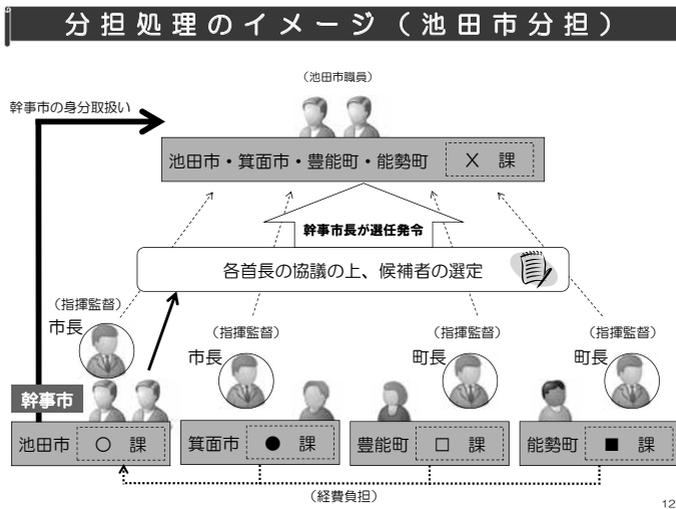
執務場所：池田・府市合同庁舎内

広域福祉課

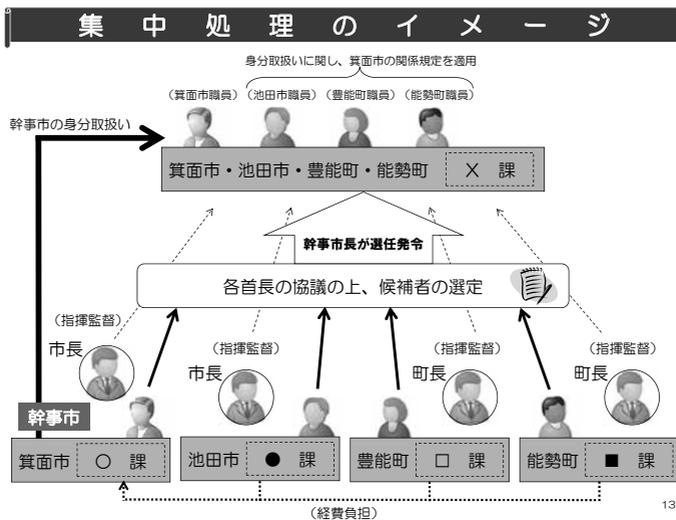
- 身体障がい者・精神障がい者保健福祉手帳の交付
- 指定障がい福祉サービス事業者の指定等
- 指定居宅サービス事業者の指定等
- 特別養護老人ホーム(定員29人以下の施設)の設置の認可
- 老人デイサービスセンター等の設置の届出受理等
- 有料老人ホーム設置届等各種届出の受理及び運営指導等
- 社会福祉法人の設立認可等
- 社会福祉事業(老人福祉センター)開始の届出の受理等

11

資料-12



資料-13



資料－ 14

共同処理センターの身分取扱い・予算など		
	分担処理 (まちづくり・公善規制・児童福祉・生活安全部門)	集中処理 (福祉部門)
身分取扱い	幹事市の職員とみなす（選任された段階で自動的に幹事市の規定が適用）	
給料	幹事市の規定を適用 (幹事市の職員のみを選任)	●幹事市の規定を適用 ●年収補償を基本とし、同等役職での直近上位に格付け
旅費・手当 昇給		幹事市の規定を適用
公務災害		幹事市の規定・基準を適用 (幹事市以外の市町に事前報告)
分限・懲戒		幹事市の規定を適用 (幹事市以外の職員の場合は、幹事市から支給後、相当額を幹事市以外の市町に請求)
退職手当 (死亡)		●幹事市の福利厚生団体に入会 ●市町村職員共済組合の資格は幹事市に変更
福利厚生		
選任・発令		2市2町の首長協議により候補者を選定し、幹事市長が選任・発令（分担処理は協議を省略）
歳入予算	手数料や移譲事務交付金は、各市町(幹事市：権限移譲事務担当課 幹事市以外：権限移譲事務関係課など)の一般会計予算に計上 ※ただし、権限移譲推進特別交付金は企画担当課で計上	
歳出予算	幹事市(権限移譲事務担当課)の一般会計予算に計上 ※ただし、運営経費に係る負担金は企画担当課で計上	
議会対応	●幹事市以外の市町は、関連する事務を所管する次長以上で対応 ●幹事市の常任委員会のみ出席(幹事市以外の市町は出席不要)	

14

資料－ 15

市町村への財政支援	
権限移譲計画策定に係る支援（平成21年度）	<ul style="list-style-type: none"> ■平成21年度に実効性のある「権限移譲計画」を策定し、平成22年度以降、府から大幅な権限移譲を受ける市町村（政令市除く）を対象 ■移譲権限の数、事務の難易度、専門職の要否などを勘案して配分 ■総額2億円計上⇒市町村振興補助金（分権推進分）で支援
初期経費交付金（初年度のみ）	<ul style="list-style-type: none"> ■移譲準備等に必要経費について、事務ごとに定められた金額を交付
事務費交付金（移譲年度～）	<ul style="list-style-type: none"> ■移譲事務にかかる各市町村の年間処理件数に応じた金額を交付 ■上記に加え、固定経費分として1事務あたり6時間分の人件費を交付（大阪版地方分権推進制度に基づき移譲された事務に限る）
権限移譲推進特別交付金（平成22年度～24年度）	<ul style="list-style-type: none"> ■市町村の組織体制強化や人材の育成、広域的な事務処理体制の構築などに支援（政令市除く） ■1団体あたり3千万円で上限1億円を支援
○交付の考え方	<ul style="list-style-type: none"> ①受入事務数、難易度、受入時期、事務処理体制の強化や広域的な連携などの取り組み ②先進的な取り組みに特に配慮するなど、重点化の推進 <p>【対象事例例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 電算システム構築改修、外部委託化等の業務改革 ・ 府への職員派遣研修 ・ 事務処理ネットワーク化、共同事務センター整備 など

15

資料-16

運営経費の負担ルール

基本ルール

- 権限移譲事務交付金・手数料による歳入はすべて共同処理センターの運営費に充当
- 過不足分は歳入額の割合に応じて2市2町で精算

負担する経費

- 人件費
給与（退職手当を除く）、共済費
※分担処理の場合は「処理時間×人件費単価」で、集中処理の場合は「職員の実給与」で算出
- 事務費
旅費、消耗品費、通信運搬費、賃借料、光熱水費（集中処理のみ）等

経費負担のイメージ

	箕面市	池田市	豊能町	能勢町	合計
① 【運営にかかった経費】 人件費・事業費	140	160	0	0	300
② 【歳入】 移譲事務交付金・手数料	40	30	20	10	100
③ 不足分の負担額	$200 \times 40 / 100 = 80$	$200 \times 30 / 100 = 60$	$200 \times 20 / 100 = 40$	$200 \times 10 / 100 = 20$	200
④ 歳入と不足分の負担額の合計（②+③）	120	90	60	30	300
運営経費と負担すべき額の差（④-①）	▲20	▲70	60	30	
精算	能勢から20	豊能から60 能勢から10	池田へ60	箕面へ20 池田へ10	16

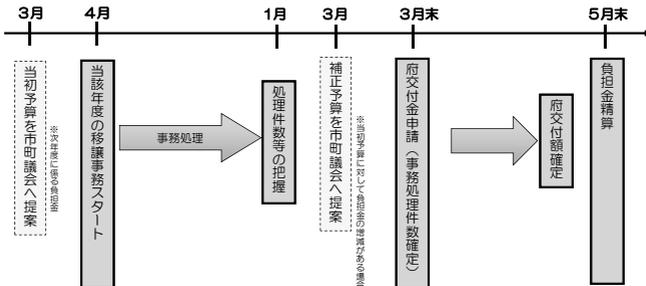
資料-17

運営経費の精算

精算時期

- 当該年度の処理実績及び今後の見込み件数を精査のうえ3月補正で予算要求
- 年度末で処理件数が確定したうえで出納整理期間中に精算

精算スケジュール



資料－ 18

共同処理センターのコストメリット(導入時試算)

必要人数比較(試算)

(単位:人)

事務分野	受け入れ方法	市町が単独で移譲を受ける場合				共同処理方式で移譲を受ける場合 (市・町単独移譲分も含む)				
		池田市	箕面市	豊能町	能勢町	計	池田市	箕面市	集中	計
まちづくり・土地利用規制		2	2	1	1	6	2	1		3
福祉		4	4	3	3	14		1	5	6
医療・保健・衛生										
公営規制		1	1	1	1	4	2			2
教育										
生活・安全・産業振興			1			1				
合計		7	8	5	5	25	4	2	5	11

年間人件費	2億1,500万円	9,460万円
-------	-----------	---------

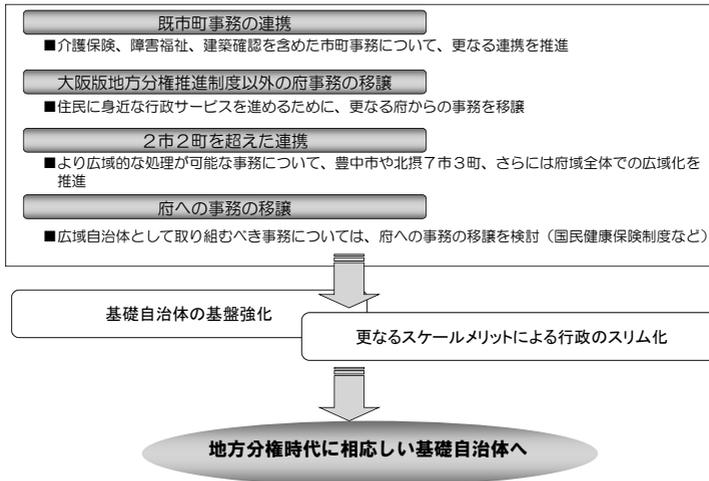
*人件費は、年間860万円/人(共済費込)として試算

1億2,040万円の財源効果

18

資料－ 19

広域連携の今後の方向性



19

協議会方式による消防通信指令 事務の共同運用について

～ 2市（横須賀市・三浦市）消防指令業務の共同化～

横須賀市消防局 情報調査課 調整係長

木村 兼一

事例報告 2

1. はじめに —消防通信指令とは何か—

最初に、そもそも消防通信指令とは何かというところを少し説明させていただきたい。ご存じの通り、火事・救急の場合に連絡していただくのが119番で、この119番通報を受けて、消防車・救急車を現場に向かわせるまでを通信指令業務という。このように説明すると、非常に単純な仕事のように思われるかもしれないが、消防職員にとって、時には人の生死にかかわる非常に大切な業務である。

例えば、救急の場合、呼吸や心臓が停止してから1分以内に応急措置を行った場合は約9割の方が助かるが、これが1分経過するごとに助かる確率が10%ずつ下がっていき、10分を超えるとほぼ助からないと言われている。火災の場合も、国民の多くが居住している木造戸建住宅では、火災が発生してから7分を経過すると火勢が一挙に拡大し消火することが非常に困難な状況になる。そのため、119番通報があったら、とにかく早く救急車や消防車を現場に向かわせる必要がある。

ところで、この119番通報を受けるにあたって、もっとも重要なポイントは何であるか。それは、当たり前のことだが、怪我人や急病人がいる場所、火災が起きている場所を特定することである。これは、通報時に住所を伝えていただければ非常に簡単に済む話であるが、例えば外出先での交通事故や、歩いているときに見つけた火災、こういった場合に住所をすらすら言える人はほとんどいないと思われる。

そこで、119番通報を受ける通信指令室では、およそ20年程前から通信指令システムと呼ばれる最新のコンピュータネットワークシステムを駆使している。(資料-1)

このシステムでは、119番通報がされた場所、例えば自宅に設置された電話であれば電話会社に登録されている住所を、また最近では携帯電話からの通報が非常に多くなっているが、その場合は通報している

携帯電話がその時点で通信している基地局を判別し、半径 100 m 程度まで通報場所を絞り込むことができる。

次に、通報された場所から最も近い消防車・救急車を自動的に選定し、通報場所を地図上に示した指令書と呼ばれるものを自動的にファクスで消防署所に送信、また、消防車・救急車に取り付けられたカーナビを少し大きくしたような専用端末に指令情報データを送信した上で、消防車や救急車を出動させている。

20 年以上前の通信指令業務では、かかってきた 119 番の通報情報から住所を紙の地図を見ながら割り出し、さらにどのような状況かを聴取したうえで 119 番を切断、その後で消防車・救急車を出動させるという一連の操作をとっていたため、出場までに平均で 3 分程度かかっていたが、このシステムを導入することで、約 1 分程度で出動させることができるようになった。この 2 分の差は、人の生命・財産を守るうえで非常に大きなものと言える。

ただし、この指令システムは、整備費はもちろん、維持管理費も非常に高価で、消防機関が整備する様々な設備の中でも特にお金がかかるものとなっている。

2. 両市の概要と消防組織・災害件数

さて、前置きが長くなったが、これから報告の本題に入りたい。まず、横須賀市は神奈川県南東部に位置しており、周辺の三浦市、逗子市、葉山町と併せて三浦半島を形成し、東京湾と相模湾に囲まれている。横浜、川崎という大都市に近く、また東京へも通勤圏になっている（資料-2）。

横須賀市の概要を述べると、人口は約 42 万人、面積は約 100km²で、米海軍や海上自衛隊の基地が多く、海上自衛隊が作っていたカレーをもとにした「横須賀海軍カレー」や、米海軍のレシピをもとにした「ネ

イビーバーガー」を地域のB級グルメとして売り出している。一方、共同化の相手方となる三浦市は、人口が約4万8,000人、面積は約32km²で、マグロの遠洋漁業基地として発展し、スイカや大根などの農産物も有名である。

次に、両市の消防組織・体制等の概要であるが、消防署の数は横須賀市が14、三浦市が3となっている。人口規模から言えば、三浦市は横須賀市の1割強であるが、面積が比較的大きいため、消防署の数も面積に応じて横須賀市の1/5程度となっている。消防職員数は、横須賀市の439人に対して三浦市は82人となっており、119番の受付件数、火災件数、救急件数については、三浦市は横須賀市の7～14%で、概ね人口の比率と同様の件数になっている（資料-5）。

3. 消防指令業務共同化の背景と目的

次に、消防指令業務共同化の背景と目的についてであるが、消防指令業務は、先述のとおり、災害に対応する最初のポイント、つまり消防活動の最前線であり、市民の生命・財産を守るため常に迅速・的確な対応が求められる。従来、この指令業務の運用は、市町村の消防本部ごとに指令システムを整備して業務に当たってきたところである。

少し脱線するが、全国の消防機関の現状について説明したい。消防機関の設置は、消防組織法に基づき市町村がこれを設置することとなっており、平成23年4月1日現在で全国に798の消防本部がある。ここでお気づきの方も多いと思うが、市町村の数は平成23年4月現在で1,725あり、消防本部の数を1,000程度上回っている。これは、全国の市町村の半分以上が、消防事務を一部事務組合や事務委託により広域行政の形態をとっているからである。市町村が単独で消防本部を設置しているのは798本部のうち424本部にすぎず、残りの1,301市町村は広域行政化若しくは消防本部を置かず非常勤の消防団だけで

消防体制をとっている。このように、消防事務については広域連携が比較的進んでいるということになる。

そうであれば、横須賀市と三浦市についても消防指令業務の共同化ではなく一部事務組合や事務委託を行えばよいのではというご意見もあろうかと思うが、この点については後ほど述べることにしたい。

このように消防事務が広域行政化している現状においても、国等からは更に消防組織を財政面も含めより強固にしなければならないと指摘されていることから、横須賀市では隣接する三浦市と来年の4月から消防指令業務の共同化を行うこととなった。なお、共同化については消防の所管官庁である総務省消防庁から、平成17年度に全国の消防本部に対して、積極的に推進していくよう通知が出されたところである（資料-7）。

共同化の効果については、住民サービスの向上はもちろん、財政上の効果も非常に高いと言われているが、実際に共同化を行っているのは10団体程度で、実はあまり進んでいないのが実情である。一方で、総務省消防庁は翌平成18年度に、一部事務組合や事務委託によって消防業務全般の広域行政化を推進するため、消防組織法の改正を行っている。実は、横須賀市と三浦市の消防指令共同化についても、先の平成17年度の通知を受けて進めたものでなく、平成18年度の広域行政化を推進する消防組織法の改正を受けて検討を進め、その結果として出てきたものである（資料-8）。

前で述べたとおり、全国的にも消防事務が広域行政化されている実情もあったことから、消防指令業務の共同化ではなく広域行政化について、神奈川県が作成した「広域化計画」に基づく三浦半島4市1町の組み合わせにより検討を進めたが、消防活動上の運用面の違いはもちろん、職員の給与・手当のほか統一や調整を行う事項が非常に多岐にわたり、これらについて検討に参加しているすべての市町が満足する答えを導き出すことは非常に困難であった。

そのため、検討から1年経過した段階で1つの市が検討組織から脱退、その後残りの3市1町で引き続き広域行政化についての検討を継続したが、やはり広域行政化について結論を得ることが出来なかったため、この3市1町により消防指令業務の共同化についての検討も行ったのだが、最終的には不調に終わり、結果的に横須賀市と三浦市の2市による消防指令業務の共同化に落ち着いた次第である。

先ほど、全国の消防機関の状況を説明したとおり、市町村の7割以上が一部事務組合や事務委託などで広域行政化をしており、国としてはこれをさらに進めようとしたわけであるが、神奈川県においては、提示された5つの組み合わせのうち、広域行政化を予定しているのが1つ、このほかに横須賀・三浦と同じく消防指令業務の共同化を予定しているのが1つというのが現状である。

4. 消防指令業務共同化のイメージと先行事例

話を戻して、消防指令業務の現況について説明したい。冒頭で申し上げたとおり、消防指令業務は119番通報を受信して消防車・救急車に出動指令を行うもので、現在は横須賀市と三浦市が別々に行っているが、どちらか一方の市で救急要請が多発し救急車が不足したり、両市の境界付近で火災が発生した場合などは、相互応援協定に基づき応援出場している。この協定は、県内全域で隣接する消防機関同士が互いに応援出場をするというものである。例えば、横須賀市で救急要請が多発し救急車が不足しているときでも、横須賀市内で発せられた119番通報は横須賀市に入ってくる訳だが、その際に出動させる車がなくても、とりあえず通報内容、要請の場所を特定してから三浦市の指令室に電話で応援出場の要請を行い、さらに三浦市の指令室から改めて三浦市の救急車に対して出動指令を行うことになる。

共同化後は、横須賀市内に設置される共同指令センターで一括して

119番通報を受け付け、横須賀市及び三浦市の消防車・救急車に出場指令を行うことになるため、例えば横須賀市の救急車がすべて出場しているときに新たな119通報により救急車の要請があった場合でも、すぐに三浦市の救急車に出動指令を出せるようになる。つまり、横須賀市の指令室から三浦市の指令室への応援要請を行う手順、時間にしておおよそ1分程度の短縮が図られることになり、両市の救命・消防体制の強化につながることになる（資料-10）。

指令共同化を行っている先行事例として私が承知しているものは7つある。なかでも、静岡県沼津市を初めとする協議会は、国の通知が発出される以前の平成15年度から共同化を行っているものである。また、柏市と我孫子市の協議会は、横須賀・三浦が検討を進めている時期に共同化を行ったということで、2回ほど視察に伺ったほか、何度も電話でやりとりをさせていただき、さまざまな情報を提供していただいたところである。なお、これから共同化を予定しているものとしては、千葉市消防局を中心とした20消防本部によるものや、神奈川県海老名市を中心とした3市での指令共同化が予定されている。千葉市消防局を中心とした共同化は、おそらく全国で一番大きな共同指令の枠組みであろう。

5. 横須賀市・三浦市の消防指令業務共同化

次に、共同化の方式についてであるが、横須賀市と三浦市の共同化は、地方自治法252条の2に基づく管理・執行の協議会方式によるものである。なお、総務省消防庁の通知では、共同化の方式として協議会方式のほか、事務の委託と機関等の共同設置の3方式を示しているが、7つの先行事例のほとんどが協議会方式を採用している（資料-11）。

協議会の名称は「横須賀市・三浦市消防通信指令事務協議会」で、

組織としては横須賀市消防局長が会長、三浦市消防長が副会長となっているほか、両市の課長級の職員が協議会の委員となっている。この協議会が管理・執行する事務は、「災害通報の受信」、「出場指令」、「通信統制」、「情報伝達等」であり、事務の管理及び執行の場所は、横須賀市消防局にある通信指令室としている。このほか、事務の管理・執行の方法については、横須賀市の条例、規則等を適用することとし、経費の支弁は指令システムの整備及び維持管理とともに横須賀市が執行し、三浦市は割合に応じた負担金を拠出することとしている（資料-13、資料-14）。

この経費支弁については、2市が共同して使用するものは、事前に取り決めた割合で負担し合っている。この割合を決定するには実は相当労力を費やしたが、最終的に単独整備比率と人口比率を合わせたものを採用した。単独整備比率とは、横須賀市と三浦市の2市がともに単独で指令システムを整備したと仮定して、それに要する経費の割合である。なぜこの比率かという点、共同化を行わなければ指令システムはそれぞれの市が独自に整備することになり、本来はその経費を負担する必要があったということから、この割合を50%採用することとした。また残りの50%については人口比率を採用している。これは人口比率が119番の着信件数、つまり指令システムを利用する割合と比例傾向にあることから、これを採用したものである（資料-15）。

なお、共同指令センター以外に設置する設備、つまり指令センターから情報を受信するために消防署所に設置する電話器やパソコン、指令情報を出力するためのプリンターなどについては、それぞれの市が100%負担することになる。

次は協議会の職員についてであるが、協議会自体は法人格がないため、独自の職員を持つことができない。そのため、横須賀市と三浦市がそれぞれ職員を出し合い、協議会職員としての併任辞令を受けて協議会の事務に従事することになる。勤務時間については、これがばら

ばらでは仕事にならないため、三浦市の職員も横須賀市の勤務時間に合わせて業務に従事することになる。このほか、休日、休暇、福利厚生、給与、共済、災害補償などについては、横須賀市の職員は横須賀市の、三浦市の職員は三浦市の条例等が適用されることになる（資料-17）。

共同指令センターの職員配置であるが、まずセンター長として横須賀市情報調査課の課長が併任している。次に、通信指令第1から第3まで、それぞれ横須賀市の職員が8名、三浦市の職員が1名の合計27名配置されているが、この27名が3交替、つまり3日に1回の割合で24時間の当直勤務にあたっている。119番は、夜間、休日関係なく通報があるから、1当直の配置人員9名のうち、最低でも2名以上の職員が指令システムの前で119番を瞬時に受けられるよう待機している。

このほか、システム管理等の業務については、いわゆる毎日勤務者として、横須賀市から5名、三浦市から1名の計6名で従事している（資料-18）。

6. 消防指令業務共同化の効果

次に、指令共同化の効果について説明したい。この効果については、大きく3つあると考えており、1つ目が応援出場体制の強化、2つ目が指令システム整備費用の低減化、3つ目が人員の効率化である。1つ目の相互応援体制の強化については先述したため省略させていただきたい。2つ目の費用の低減化についてであるが、冒頭で申し上げたとおり、指令システムは非常に高価であり、横須賀市が単独で整備した場合は7億5,000万円、三浦市が単独で整備した場合は2億5,000万円、併せて10億円の見積が指令システムメーカーから提出されている。これを2市が共同で整備すると、もともと横須賀市が単独で整備しようとしたシステムに、三浦市の署所に配置する設備を若干プラ

スした8億円程度で済むことになり、約2億円の整備費低減効果を得ることが見込まれた。なお、その後の実施設計による整備内容の詳細化と価格交渉を踏まえ、実際には共同指令台の整備費を約6億2,000万円にまで低減させることができている（資料-20）。

3点目の人員の効率化についてであるが、現在、横須賀市は1当直9名×3系の合計27名、三浦市は1当直2名×3系の合計6名で指令業務を行っているが、共同化を行う来年以降は、横須賀市は1当直8名×3系の合計24名、三浦市は1当直1名×3系の合計3名とすることができ、両市ともに指令業務に従事する職員を3名ずつ減らすことができる。ただし、両市ともに、共同化の調整に関する事務を行うため、毎日勤務者を1名ずつ配置することから、最終的にはそれぞれ2名の人員削減となる予定である（資料-21）。

7. 消防指令業務共同化の課題

最後に、指令業務共同化の課題についてである。これまで、指令共同化のメリットを中心に述べてきたが、これを実現するまでにはやはり様々な課題もあった。

まず、共同化の実施時期であるが、これは指令システムの整備年度と大きく関係している。指令システムは、通常10年サイクルで新しいシステムに更新するが、冒頭で述べたとおり、更新には莫大な費用がかかることになる。例えば、10年前に整備した市と5年前に整備した市が共同化を行うために新しいシステムを整備しようとしても、10年前にシステムを整備した市は十分に減価償却できているが、5年前にシステムを整備した市は半分しか減価償却できていないため、共同化によって生まれる費用低減の効果が薄れてしまうことになる。横須賀市と三浦市は、ともに約10年前に指令システムを整備していたため丁度良いタイミングであったが、一緒に検討を進めていた近隣の

逗子市と葉山町は整備から5年程度しか経っていなかったため、共同化に至らなかった。

かといって、減価償却をしきれていない市町のシステム更新時期まで引き延ばそうとすると、耐用年数を過ぎて故障のリスクの高まったシステムを使いつづけなければならず、万が一119番通報を受けられないような事態に陥れば、市民の安全が脅かされることになる。このように、指令システムの更新のスケジュールは、共同化を行う上でもっとも大きな課題となる（資料-22）。

次に、市町村としての消防の通信指令室の存在である。大都市は別にしても、市町村の大半は、消防本部の通信指令室が組織の中で唯一職員が24時間常駐している部署である。夜間・休日には組織全体の緊急対応の窓口となっており、例えば防災行政無線の運用や都道府県の危機管理部局との連絡を行っているケースが多くある。そのため、共同化によって指令室がなくなる側では、今回の場合は三浦市が該当するが、共同化するからといって急に指令室をなくすことはできない。この点について、事前に防災所管部局と十分な調整をしておく必要があり、調整を怠った場合には、せっかくの人員効率化の効果がゼロになってしまう可能性がある。

最後に、通信運搬費の問題である。消防署への出動指令は、NTT等の通信事業者の専用回線、簡単に言うと電話回線を使っている。そのため、市単独で行う場合は、あくまで市内通話料金で指令を行えるが、共同化した場合は、市外にある消防署所に指令も出すことになり、当然、電話料金も市外通話料金となってしまうため、通信費用が膨らむことになる。この点は、影響としてはそれほど大きくないと思うが、共同化を担当して初めて分かった課題であったため、この場で紹介させていただいた。

8. まとめ

指令業務の共同化、あるいは消防の広域行政化は、一見すると行財政面で非常に効果があり、今後、市町村の行財政運営において有効な施策であると思われる。実際、私もこの仕事の担当になる前は、消防指令業務共同化どころか広域行政化を行うべきであると思っていた。しかし、何十年もの間、それぞれの市町村が単独で行ってきた仕事を1つにしようとする、必ず大きな壁にぶつかることになる。広域行政化はもちろん消防指令業務の共同化についても、これをうまく実現するためには、十分な検討時間が必要であるし、消防本部のみならず、市長部局の政策・企画、さらには財政、人事等を所管している部局の協力が欠かせないと感じたところである。いずれにせよ、横須賀市と三浦市では来年度から共同化が始まるわけであるが、何とかいいスタートを切りたいと思っている。

9. 資料

資料－ 1



資料－ 2

1. 横須賀市・三浦市の位置関係

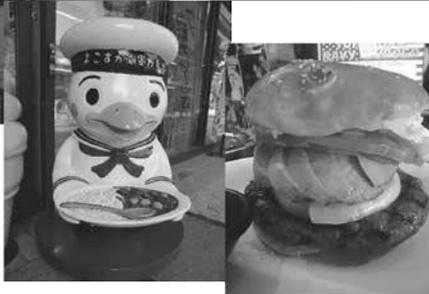


資料- 3

2. 横須賀市概要



人口 : 418,325人
世帯数 : 164,362世帯
面積 : 100.70km²



3

資料- 4

3. 三浦市概要



人口 : 48,352人
世帯数 : 17,884世帯
面積 : 32.28km²



4

資料－ 5

4. 横須賀市・三浦市の消防組織・体制・災害件数等



(H23年中)

	2市合計	横須賀市	三浦市
消防本部体制	—	4課	2課
消防署	17消防署所	14消防署所	3消防署所
交替勤務体制	—	3交替制(変則)	3交替制(正則)
消防職員数	516	439	82
119番件数	37, 679	33, 587	4, 092
火災件数	189	176	13
救急件数	24, 987	21, 955	3, 032



資料－ 6

5. 消防指令業務共同化の背景・目的

現状

- ・消防指令業務は、消防活動の最前線として、災害情報の受信、出動指令、情報伝達など、迅速かつ的確な対応が求められる業務。
- ・各市町村の消防本部ごとに消防指令施設を整備し、運用を実施。

課題

- ・近年災害が複雑、多様化する中で、高度でかつ迅速な災害対応が求められている。
- ・大規模災害時には近隣市町村と連携し、広域的な災害対応が求められる。
- ・電波法の改正により平成28年5月までに消防・救急無線は全国的にアナログ方式からデジタル方式に移行しなければならず、今後多額の整備費用が必要になることが予想される。

共同化

目的

- ・広域的な応援出場体制の強化
- ・消防指令施設の整備、運用費用の削減等による行財政面の効率化

- ・近隣市であり、消防指令施設の更新スケジュールが近い三浦市と平成25年4月から共同化を行うこととしています。

資料－ 7

6. 消防指令業務共同化に関する国(総務省消防庁の考え)

・「消防救急無線の広域化・共同化及び消防指令業務の共同運用の推進について」(平成17年7月15日付 消防消第141号 消防庁次長通知)が総務省消防庁より発出。

・消防力の効率的運用や費用面に節減効果があることなど、住民サービスの向上や財政上の効果について、多くの有効性が認められるのでその推進に努めることとされています。

～消防庁次長通知主な有効性～

- | | |
|--|---|
| <p>1 住民サービスの向上効果</p> <ul style="list-style-type: none"> ・携帯電話等、情報通信技術の変革に沿った緊急通報体系の多様化や住民ニーズの変化に幅広く対応が可能 ・既存の本部単位運用から広域運用が可能となり、救急集中時や連続火災発生時等に柔軟に対応が可能 ・市境区域での迅速な対応、特殊車両、装備資機材、施設等の共用による効率的な運用が可能 <p>2 財政上の効果</p> <ul style="list-style-type: none"> ・施設整備費、維持管理費の経費節減 ・指令業務職員の効率的配置 |  |
|--|---|

資料－ 8

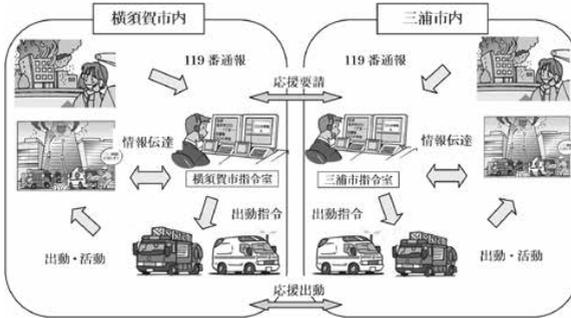
7. 三浦半島地区のこれまでの経過

国(消防庁)	神奈川県	三浦半島地区	
<p>●H17. 7 消防救急無線の広域化・共同化及び消防指令業務の共同運用の推進(通知)</p> <p>●H18. 6 「消防組織法の一部を改正する法律」公布(消防広域化の推進)</p>	<p>●H20. 3末 「神奈川県消防広域化推進計画」策定</p> <p>◀三浦半島地区▶ (横須賀市・鎌倉市・逗子市・三浦市・葉山町)</p>	<p>●H20. 7 三浦半島(4市1町) 消防広域化検討委員会設置</p> <p>●H22. 3 鎌倉市が三浦半島地区での協議から脱退</p> <p>●H22. 4 三浦半島(3市1町) 消防広域化検討委員会設置</p> <p>●H22. 9 三浦半島(3市1町) 消防広域化検討結果報告書策定</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆消防広域化は課題が多く、平成25年4月からの消防広域化は困難。 ◆各市町に共通してメリットが出る可能性がある「消防指令業務の共同化」の集中的な検討を行う。 <p>●H23. 10</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆横須賀市・三浦市で共同化実現(H25. 4)に向けた協議を行う。 ◆逗子市、葉山町は共同化について継続して検討を行う。 	

資料－ 9

8. 消防指令業務の共同化とは

○ 消防指令業務の現況(イメージ)

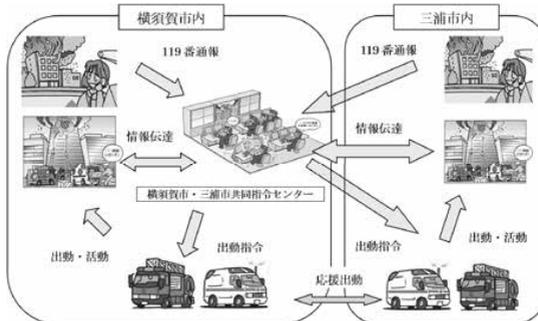


・横須賀市は横須賀市の指令室、三浦市は三浦市の指令室で消防指令業務(災害通報の受信、出動指令、情報伝達など)を行っています。

資料－ 10

8. 消防指令業務の共同化とは

○ 消防指令業務の共同化後(イメージ)



・消防業務のうち消防指令業務のみを共同化して、共同の指令センター(1箇所)で横須賀市、三浦市の2市の消防指令業務を行うこととなります。
 ・消防業務のすべてを1つに統合する広域化とは別のものです。

資料－ 11

9. 消防指令業務の共同化・先行事例

【先行消防本部】

- ① 静岡県沼津市、三島市、裾野市、長泉町、及び清水町消防通信指令施設運営協議会（H15年度）
- ② 愛知県豊橋市、豊川市、蒲郡市、及び新城市消防通信指令事務協議会（H16年度）
- ③ 三重県四日市市及び桑名市消防通信指令事務協議会（H19年度）
- ④ 石川県金沢市、かほく市、津幡町、内灘町消防通信指令事務協議会（H20年度）
- ⑤ 千葉県柏市、我孫子市消防通信指令事務協議会（H22年度）
- ⑥ 兵庫県尼崎市、伊丹市消防通信指令事務協議会（H23年度）
- ⑦ 兵庫県宝塚市、川西市、猪名川町消防通信指令事務協議会（H23年度）

～【計画消防本部】～

- ① 千葉市消防局 他19団体（千葉県）
- ② 海老名市消防本部、座間市消防本部、綾瀬市消防本部（神奈川県） などが計画されています。

資料－ 12

10. 横須賀市・三浦市消防指令業務共同化について

○ 共同化の方式

地方自治法第252条の2に基づく協議会方式

- ◆ 地方自治法（昭和23年4月17日法律第67号） ～抜粋～

（協議会の設置）

第252条の2 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。

2 普通地方公共団体は、協議会を設けたときは、その旨及び規約を告示するとともに、都道府県の加入するものについては総務大臣、その他のものについては都道府県知事に届けでなければならない。

3 第1項の協議については、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。ただし、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るため普通地方公共団体の協議会を設ける場合は、この限りでない。

※平成17年7月15日付 消防消第141号 消防庁次長通知により、共同化の方式としては他に、「事務の委託」「機関等の共同設置」が示されています。

資料－ 13

10. 横須賀市・三浦市消防指令業務共同化について

○ 協議会の名称

・横須賀市・三浦市消防通信指令事務協議会

○ 協議会の組織

- ・会長 横須賀市消防局長(非常勤)
- ・副会長 三浦市消防長(非常勤)
- ・委員 10人以内(非常勤)

横須賀市消防局	三浦市消防本部
総務課長	消防署長
消防・救急課長	庶務課長
情報調査課長	警備課主幹

○ 協議会が管理・執行する事務(担当事務)

・災害通報の受信 出場指令 通信統制 情報伝達等

13

資料－ 14

10. 横須賀市・三浦市消防指令業務共同化について

○事務の管理及び執行をする場所



○ 担当事務の管理・執行方法

- ・横須賀市の条例、規則その他の規程を適用

○ 経費支弁の方法

- 共通部分：共同指令センターにおいて共同で整備し、使用するもの

横須賀市：77.9%負担 三浦市：22.1%負担

(単独整備費比率50% × 国勢調査人口比率50%)

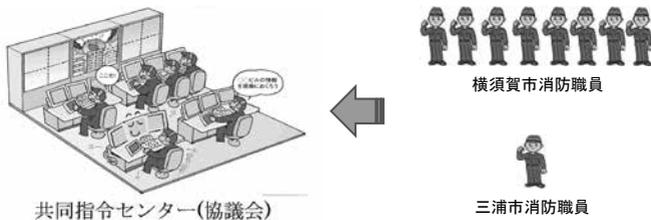
- 共通部分以外：関係市が個別に整備し、使用するもの

関係市：100%負担

15

○ 職員(担当事務に従事する職員)

- 協議会は法人格がありませんので、協議会独自の職員を持つことができません。



- 協議会職員は関係市職員と兼ねる。
- 両市の消防職員と協議会職員の併任辞令を受けた職員が協議会の事務に従事する。

16

資料－ 17

10. 横須賀市・三浦市消防指令業務共同化について

○ 職員の服務等

横須賀市の条例、規則その他の規程を適用

・職員の勤務時間

職員が属する市の条例、規則その他の規程を適用

- ・休日、休暇、服務
- ・福利厚生(勤務時間除く)
- ・給料、諸手当、旅費
- ・共済組合、健康保険組合、互助組織
- ・災害補償手続き

17

資料－ 18

10. 横須賀市・三浦市消防指令業務共同化について

○ 職員の配置

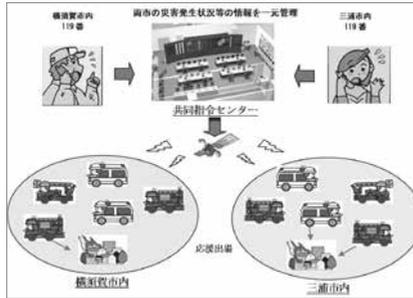


- センター長・システム管理等は毎日勤務者
- 指令員は24時間勤務者(3交替制)

18

11. 指令業務共同化の効果について

【メリット1】高機能な消防指令施設による到着時間の短縮と応援出場体制の強化



【現場到着時間の短縮】

高機能な消防指令施設により、119と同時に通報場所を特定し、GPSを活用した車両動態位置管理装置により、災害点から最も近い横須賀市内、三浦市内の消防車、救急車を出場させることができます。

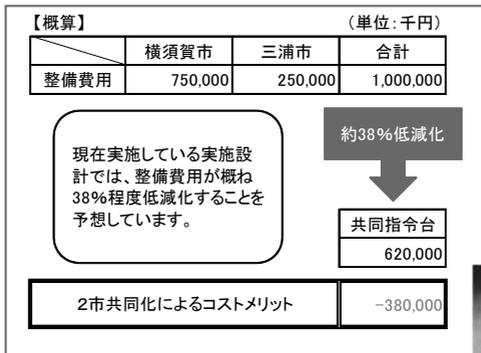
【応援出場体制の強化】

両市の指令室ごとの指令体制から、共同指令センターでの両市一体となった指令体制となり、両市の災害発生状況や消防車両の出動状況等の情報を一元管理でき、応援出場時間が短縮されるなど、相互応援体制が強化されます。

11. 指令業務共同化の効果について

【メリット2】整備費用の低減化

●1つの指令台を共同で整備することで費用の低減化図れます。



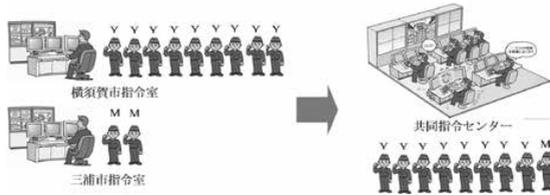
注1:費用は見積ベースの比較です。

注2:共同指令台の費用には横須賀市が平成23年度に整備した車両運用端末装置の更新費用が含まれています。

資料－ 21

11. 指令業務共同化の効果について

【メリット3】人員の効率化



- 協議会方式により共同化を行うことで、両市に配置している指令員を共同指令センターへ配置することになります。
- 2つの指令室を1つに統合することになるため、指令員の効率化が図られます。

資料－ 22

12. 指令業務共同化の課題について

【課題1】指令台の更新スケジュールについて

・指令台の更新スケジュールは関係市ごと異なっているため、共同化するにあたり、スケジュールを合わせる必要があり、更新スケジュールを延ばした市は故障等による出動遅延等のリスクが生じ、更新スケジュールを短縮した市は既設指令台の整備に要した投資額を回収しきれず、2重投資となる可能性があります。

【課題2】市としての消防の通信指令室の存在について

・市町村の大半は消防の通信指令室が組織の中で唯一職員が24時間常駐している部署であり、このことから閉庁時の市の防災関係業務(防災行政無線放送等)を実施しているところが多く、共同指令センターが設置される市以外の関係市では、これに従事する人員の確保が課題となる可能性があります。

【課題3】通信運搬費用等について

・出動指令は通信業者(NTT等)の専用回線で指令室から消防署所へ送られているが、共同指令センターと共同指令センター設置市消防本部間を新規に専用線で接続する必要があり、通信運搬費用が膨らむ可能性があります。

日本都市センターブックレット No. 3 1

第12回都市政策研究交流会

—都市自治体の広域連携における機能的な共同処理方式のあり方について—

平成 25 年 3 月 発行

企画・編集 公益財団法人日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町 2 - 4 - 1
T E L 03 (5216) 8771
E -Mail labo@toshi.or.jp
U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 株式会社サンワ
〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 2 - 11 - 8
T E L 03 (3265)1816

ISBN978-4-904619-61-2 C3031

日本都市センターブックレット

定価：525 円（本体価格500円）

<平成18年度>

No.15 豊かさゆとりを体感できるまちづくり
— 団塊パワーの可能性を引き出す—

No.16 人口減少時代における都市経営

<平成19年度>

No.17 人口減少時代における都市経営 2 —人口減少社会をどう生き抜く—

No.18 これからの地域振興 —市町村合併を踏まえて—

<平成20年度>

No.19 コンプライアンスと行政運営

No.20 都市の地域ブランド戦略 —地域経営の新たな視点—

<平成21年度>

No.21 都市自治体の収入確保策

No.22 分権時代における事務機構のあり方

<平成22年度>

No.23 都市自治体の財政健全化

No.24 第 8 回都市政策研究交流会 —都市自治体行政の専門性確保—

No.25 児童相談行政における業務と専門性 —みんなで支える子どもと命—

<平成23年度>

No.26 これからの広域連携

No.27 オランダの都市計画法制 —全訳・オランダ空間整序法—

No.28 第 10 回都市政策研究交流会

—都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方について—

No.29 徴税行政における人材育成と専門性

<平成24年度>

No.30 これからのコミュニティのあり方と行政との関係

No.31 第 12 回都市政策研究交流会

—都市自治体の広域連携における機能的な

共同処理方式のあり方について—

No.32 都市自治体の広報分野における課題と専門性

—478 市区のアンケート調査結果を通じて—



9784904619612

ISBN978-4-904619-61-2

C3031 ¥500E



1923031005006

定価:525円(本体価格500円)



公益財団法人 日本都市センター