

## 第5章 課題事項への対応

### 1. 連携にかかる課題とその背景

連携を進めるにあたっては、費用負担や人員体制等の団体間調整に多大な労力を要すること、また、場合によっては、合意に至らないことが大きな課題である。

このような中で、全団体で合意形成を図り連携を円滑に進めていくには、まず何より、関係者が広域連携の意義や必要性を十分に認識し、自団体の利益だけでなく、連携団体全体の利益を最大化するにはどうすべきかを考える姿勢をもつことが重要となる。その上で、課題解決に向けて具体的にどう対応していくか、関係団体が考え方を共有する必要がある。

ここでは、新たな連携に向けた調整段階、または連携後に発生する代表的な課題として、「費用負担に関する課題」「人的負担に関する課題」「幹事団体の負担に関する課題」の3つを取り上げ、それぞれについて標準的な考え方や対応策を示す。

### 2. 費用負担に関する課題

#### (1) 現状と課題

連携にかかる各市町村の費用負担額は、財政効果に直結するものであることから、各種調整の中でも特に関心が高い事項となる。受益に応じて費用を分担すべきであるという考え方に異論はないと思われるが、具体的な費用の負担方法の決定にあたっては、各団体はそれぞれ自団体が最も有利となるような方法を望みがちであることから、調整が難航する場合が少なくない。

#### (2) 対応策

具体的な費用の分担方法は、構成団体の全てが納得できる議論を経て決定されるべきである。そこで、各構成団体が公平性の観点を十分に認識した上で議論に臨むことができるよう、標準的な考え方を示す。

##### (i) 基本的な方向性

- ・ 各団体の費用負担額は、連携によって享受できる効果に応じたものとするべきである。
- ・ 負担割合は連携事務の内容や性質に応じて検討されるべきであるが、割合を一定の値に固定する方式は、連携後の事情の変化の反映が困難であるため適当でない。毎年度最新の指標を用いて負担割合を決定する方式が適当である。

##### (ii) いわゆる「実績割」のあり方

- ・ 受益に基づく負担という観点から、各構成団体にかかる事務処理実績に基づき負担割合を設定することが最も妥当である。
- ・ 実績は、可能であれば現年度の値を用いることが望ましいが、年度末まで件数が確定しない等の事情で予算措置が困難な場合は、過去の実績（予算要求を行う時点での直近値）を用いる方法も合理的である。

- ・ 実績を定量化することが難しい場合は、その事務に対応する関連指標を用いることが考えられる。具体的にどのような指標を用いるかについては、事務の性質や内容によって判断することになるが、実績と何らかの相関関係が認められるものを使用することが大前提となる。また、必要に応じていくつかの指標を組み合わせることも可能である。

### (iii) いわゆる「均等割」のあり方

- ・ 実績割のみで費用を分担すると、構成団体の中で実績が極端に少ない団体は、負担額が極めて少額となる。しかし、事務が1件も発生しない場合でも、基礎的な体制が確保されていることで、そうした団体にも一定の利益が生じている。そのため、構成団体が一律に負担すべき共通経費として、費用の一部を各団体が均等に負担することには合理性がある。
- ・ ただし、均等割の対象は、基礎的な体制の確保に必要な部分に限定すべきである。あくまでも、実績割を基本として費用を分担することが望ましい。
- ・ 同規模団体間の連携や、事業規模が大きい事務での連携では、全構成団体に一定の費用負担が発生するため、あえて均等割を設定する必要がない場合もある。

### (iv) その他の考慮事項（幹事団体に負担が集中している場合）

以下のような費用についても、構成団体間での費用負担の対象に含めることは一定の合理性がある。

- ・ 幹事団体の執務室を使用する場合の、使用料や共益費相当額  
 ※ただし、幹事団体が連携事務以外の事務にも使用している場所や、減免基準に適合する場合（一般的に公共利用の場合の使用料は全額免除）まで負担対象とするか等、十分な議論が必要。
- ・ 幹事団体に人的負担が集中する場合の、連携事務に従事する職員の退職手当相当額

#### 《参考》

連携事務に従事する職員は、所属団体にかかる事務だけでなく、他団体の事務も処理することとなる。

職員が他団体の事務に従事する制度の代表例である地方自治法に基づく職員の派遣においては、派遣された職員の退職手当について、原則として派遣元団体の負担としているが、当該派遣が長期間にわたることその他の特別な事情があるときは、派遣先の団体が退職手当の全部又は一部を負担することができる」とされている。

#### 【地方自治法第252条の17第2項】

〈略〉退職手当及び退職年金又は退職一時金は、当該職員の派遣をした普通地方公共団体の負担とする。ただし、当該派遣が長期間にわたることその他の特別な事情があるときは、当該職員の派遣を求める普通地方公共団体及びその求めに応じて当該職員の派遣をしようとする普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員の協議により、当該派遣の趣旨に照らして必要な範囲内において、当該職員の派遣を求める普通地方公共団体が当該職員の退職手当の全部又は一部を負担することとすることができる。

### 3. 人的負担に関する課題（特に機関等の共同設置に関するもの）

#### （1）職員配置に関する課題

##### （i）現状と課題

機関等の共同設置のうち「内部組織の共同設置」による連携では、複数の構成団体の職員が連携事務に従事するという方式が多いが、その際、一部の団体が適切とはいえない人選を行ったり、配置された職員が異なる環境での勤務に適応しづらいといった例がみられる。そうした場合には、連携事務の処理に支障が生じることとなる。

##### （ii）対応策：幹事団体の職員のみで組織を構成する方式の導入

###### ①効果等

- ・ 幹事団体の職員のみで組織を構成し、幹事団体以外の構成団体の職員は配置しない方式であれば、連携事務に従事する職員は、通常の自団体業務と同じ環境で業務に取り組むことができ、負担が軽減される。また、人事担当にとっても、特別な配慮が不要となることで人選が行いやすくなる。
- ・ この方式はこれまでも府内で事例があり、近年では、泉南地域の広域まちづくり課（2017年～）や豊能地域の広域福祉課（2018年～）で採用されている。
- ・ 特定の団体に事務が集中することを防ぐため、複数の事務で連携している場合は、事務ごとに幹事団体を役割分担することも効果的である。

###### ②留意点

- ・ 複数の構成団体の職員が連携事務に従事する方式でも、同じ団体から配置される職員が一定数いる場合は、配置された職員が環境に適応しづらいという課題は発生しにくいと考えられる。よって、幹事団体の職員のみで組織を構成する方式は、特に小規模な連携に適している。
- ・ 幹事団体の職員のみで組織を構成する方式では、仮に連携を廃止した場合、幹事団体以外の構成団体には連携の間のノウハウが蓄積されていないため、事務処理に支障が生じるおそれがある。また、幹事団体においては、特に専門職員を要する事務の場合、連携事務を処理するために確保していた職員の連携廃止後の配置等が課題となる。
- ・ 複数の構成団体の職員が連携事務に従事するという方式には、幹事団体以外の構成団体へのノウハウの蓄積や、構成団体間での広域連携に関する意識の共有といったメリットもあるため、それぞれの職員配置のメリットとデメリットを十分に比較し検討する必要がある。

#### （2）人件費負担に関する課題

##### （i）現状と課題

連携事務に従事する職員の人件費については、支払額を実費ベースで算出した上で、その合計額を構成団体間で分担するのが一般的である。そのため、職階や事務処理能力が同等であっても、各団体の事情で人件費の高い職員が配置された場合、当該職員にかかる人件費の増分を全構成団体で負担することとなり、不公平感が生じる。

## (ii) 対応策：人件費の標準額の設定

### ①効果等

- ・ 構成団体間の協議により職階ごとに標準額を設定し、実費ではなく標準額分を構成団体間で分担する。実際の人件費との差額については、超過分は当該職員の所属する団体が負担し、標準未満の場合は差額を所属団体の負担金から差し引く。
- ・ 特に、「職員配置に関する課題」の対応策で示したように、幹事団体が全ての職員を配置する方式では、具体的な配置人員について構成団体間の協議の機会がなくなる。そのような中で、幹事団体が選任する職員の構成に偏りが生じる可能性がある場合等は、費用負担の公平性確保の観点から、標準額の設定が望ましいと考えられる。
- ・ 標準額を設定することで、年度による人件費の変動がなくなり、より安定的に運営できるというメリットもある。

### ②留意点

- ・ この方法では、一見、人件費の低い職員を連携事務に従事させると財政的メリットがあるように思われるが、実際には、配置する職員の人件費によって財政面で差は出ない[図表 5-1・5-2]。

《参考》人件費の標準額を設定した場合の構成団体の費用負担の例

〔想定〕団体A、B、Cの3団体で構成

団体Aから標準額600万円の職員1人を配置（事務費はないものと仮定）

図表 5-1 現状：各団体は人件費の実費相当額を3分の1ずつ負担

配置職員の実際の人件費	団体名	団体Aの人件費削減額	連携にかかる負担額	差引
450万円	A	▲450万円	150万円	▲300万円
	B	—	150万円	—
	C	—	150万円	—
600万円	A	▲600万円	200万円	▲400万円
	B	—	200万円	—
	C	—	200万円	—
750万円	A	▲750万円	250万円	▲500万円
	B	—	250万円	—
	C	—	250万円	—

⇒団体Aが配置する職員によって、団体B、Cの負担額が変わる。

図表 5-2 標準額を採用した場合：各団体は、人件費の標準額を3分の1ずつ負担

※標準額と実際の人件費の差額については、超過分は団体Aが負担し、標準未満の場合は差額を団体Aの負担金から差し引く

配置職員の実際の人件費	団体名	団体Aの人件費削減額	連携にかかる負担額	差引
450万円	A	▲450万円	200万－(600万－450万) ＝50万円	▲400万円
	B	—	200万円	—
	C	—	200万円	—
600万円	A	▲600万円	200万円	▲400万円
	B	—	200万円	—
	C	—	200万円	—
750万円	A	▲750万円	200万＋(750万－600万) ＝350万円	▲400万円
	B	—	200万円	—
	C	—	200万円	—

⇒団体Aが配置する職員によって、団体Aの負担額は変わるが、団体B、Cの負担額は変わらない。

※いずれの場合も団体Aの差引金額は同額となる。

## 4. 幹事団体の負担に関する課題

### (1) 現状と課題

全国の連携事例では、圏域の中心となるような大規模な市が幹事団体を務めており、周辺団体より強固な行財政基盤を活用し、圏域の中核を担う存在として幹事の負担を引き受けている場合が多い。

一方で、府内では、同等規模の市町村間の連携も多くみられる。よって、比較的小規模な団体であっても幹事を務めることになるが、連携にかかる各種調整や取りまとめ等の負担が大きいことが、連携を進める上での支障となっている。

幹事団体の負担は、先に掲げた費用負担や人的負担に関する考え方を構成団体間で共有することで、ある程度は軽減できると考えられるが、連携を継続する限りは避けられないものである。

### (2) 対応策：幹事団体へのインセンティブ強化

#### (i) 費用負担額の軽減

幹事団体に一定の負担がかかることは避けられないということを前提として、費用負担の一部を軽減するといった方策が考えられる。府内では、豊能地域の「共同処理センター」での連携において、費用負担のうち均等割部分について、全団体同額ではなく、幹事市の負担額を他の構成団体の3分の2に軽減しているという例がある。

#### (ii) 府による支援

幹事団体には様々な負担がかかるが、連携開始時には、費用の分担方法や人員体制等、各種調整事項を取りまとめる必要があり、負担が特に大きい。

府としては、連携に向けた協議の場づくりや個別の団体間の調整等、きめ細やかな支援を行っていくほか、財政面でも、市町村振興補助金の配分における幹事団体への加算のあり方について検討を行っていく。

#### (iii) 国による支援

国においては、地方圏の市町村に対し、連携中枢都市圏や定住自立圏といった制度で、圏域の中心となる市と周辺市町村との連携を促進し、中心市に対して財政的な支援を行っている。

一方で、三大都市圏については、規模・能力が一定以上ある市町村が圏域内に多く存在することから、中心市が広域的な都市機能・行政機能を中心的に担う形ではなく、水平的・相互補完的・双務的に役割分担を行うことが効果的であるとされている。

しかし、都市圏においても人口減少が急速に進行していることから、規模・能力の面で、水平的・相互補完的・双務的な役割分担に対応できない市町村が出てくることは避けられない。このような団体が、周辺市町村との連携によって行政機能を維持していくにあたっては、連携の幹事を担う団体が核となる必要があり、これまで地方圏の連携幹事団体で想定していたものと同等程度の役割と負担が求められる。

そのため、このような役割を引き受け、規模・能力の面で課題のある市町村の事務を連携により担うこととなる幹事団体に対しては、国により何らかの制度的・財政的な支援がなされる必要があると考えられる。

府としても、今後の地方制度調査会での議論も踏まえ、効果的な支援のあり方を検討し、必要に応じて制度改正等を国に提案していく。