

I 序

1 地方公共団体の広域連携の意義

地方公共団体は、国より狭い生活空間を区域とし、地方公共団体を構成する「住民」は、「国民」より利害関係者集団との近似性が強く、その意味で利害関係との距離が近い¹。その一方で、地方公共団体は国と同じく、住民が選挙を通じて、公共事務を包括的・総合的に処理する機関を民主的に形成し正統化するという特質をもつ²。このような国との同質性と異質性をあわせもつことに、地方公共団体の存在意義があり、地方公共団体が国に対し自治を主張できる法的根拠がある。しかし、地方公共団体が処理すべき公共事務には、狭域で実効的に、あるいは効率的に処理することが性質上困難なものがある。こうした事務は、情報化、経済活動のグローバル化、高齢化、人口減少等の近時の社会的要因により、増加している。しかも、事務を実効的・効率的に処理できる区域は、公共事務の種類ごとに異なる可能性がある。

このような地方公共団体が狭域で公共事務を処理することの困難さを解決するための手法の一つが、合併による地方公共団体の広域化である。しかし、合併により地方公共団体と住民との距離が遠くなり、国に対する地方公共団体の存在根拠の一つが希薄化することは否定できず、この手法には限界がある。もう一つの手法が、公共事務を包括的・総合的に処理する地方公共団体を多層化させること、つまり基礎的な地方公共団体³より広域の地方公共団体を形成して事務を分担させることである。もっともこの手法によると、基礎的な地方公共団体が包括的・総合的に事務を処理する権限が、分割されて縮小することになる⁴。そこで、より緩やかな手法として、複数の地方公共団体が個別の事務ごとに行う広域連携がある。本報告では、こうした地方公共団体の広域連携に係る日本の法制度を概観し、日本の法制度の課題について略述する⁵。法制度面からの考察に限定されることを、お断りしておく。

2 日本における広域連携の制度的前提

広域連携の考察の前提として、日本の地方公共団体の概略を説明しておく。第1に、日本では地方公共団体につき完全な二層制がとられている。すなわち、基礎的な地方公共団体である市町村と、複数の市町村の区域を包括する広域の47の都道府県が、いずれも「地域に

¹ 地方公共団体の三要素（区域、住民、法人格）につき、塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法〔第4版〕』（有斐閣、2012年）142頁以下。

² 地方公共団体の法的性質につき、太田匡彦「住所・住民・地方公共団体」地方自治727号（2008年）2頁以下。

³ この観念につき、塩野・前掲註1）150頁以下。

⁴ この問題につき、山本隆司「市町村事務を包括的に共同処理するための公共団体——ドイツ法の備忘録」地方自治804号（2014年）2頁以下（13頁以下）。

⁵ 詳細につき、斎藤誠「事務の共同処理に関する考察——法的視点から」（2009年）同『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）478頁以下。

おける事務」を総合的・包括的に処理する権限をもつ（地方自治法 2 条——以下、地方自治法の条文は条番号だけにより引用する）。市町村も都道府県も、組織の基本構造は同じであり、いずれにおいても議会と執行機関としての長は、それぞれ住民により直接選挙される（憲法 93 条）。そして、市町村も都道府県も、国に対し同じ水準の自治権を保障されている。市町村の区域はすべて都道府県の区域に包括されており、都道府県の区域に包括されていない市町村は存在しない。ただし、大規模な市には、通常は都道府県の事務とされる事務の一部を処理する権限が認められる（252 条の 19 以下）。

第 2 に、日本の市町村の数は現在 1718 であり、市町村の平均人口は比較的多い⁶。これは、国が市町村合併を（強制ではないが）促進する政策をたびたびとったことによる。すなわち、1953 年からのいわゆる昭和の大合併により、市町村数は 1 万近くから 3500 程度となり、1999 年からのいわゆる平成の大合併により、さらに市町村数は減少している。ただし現在も、人口 1 万人未満の市町村が 500 近く、また、面積が 100 km²未満の市町村が 750 程度存在し、広域連携の必要性が小さいとはいえない。

II 広域連携のための法形式

1 総説

(1) 広域連携のための法形式のヴァリエーション

日本における地方公共団体の広域連携の法形式を、大まかに見て、大がかりなものから簡便なものへと順に並べると、次のようになる。広域連携の法制度の整備も、大まかにいって、このように大がかりなものから簡便なものへという順序でなされてきた。

① 連携する複数の地方公共団体が、特別の法人を設立する方法（→**2**）。

② 連携する複数の地方公共団体が、特別の法人は設けずに特別の機関（職）を設け、連携する地方公共団体の職員および財産をこの機関に供する方法（→**3**）。

③ 特別の法人も機関も設けず、連携する複数の地方公共団体がそれぞれの機関（職）に、同一の者を合同の手續により選任する方法（→**4**）。

④ 特別の法人の設立または機関の設置も合同の選任手續も行わずに、連携する一方の地方公共団体が他方の地方公共団体に事務ないし権限を移す方法。および、事務の移転はせず、一方の地方公共団体の職務を他方の地方公共団体の機関・職員が遂行する方法（→**5**）。

(2) 法形式に共通の手續

以下、これらについて順に概説する。それに先立ち、これらの形式の連携に共通の手續につき述べておく。これらの形式の連携を行おうとする地方公共団体は、それぞれの議会の議決を経て、協議して規約を定め、都道府県が連携に加わる場合は総務大臣、その他の場合には都道府県知事に対し、許可（①の法人を設立する場合）または届出（その他の場合）の手

⁶ 以下の統計は総務省のウェブサイトによる。

続をとらなければならない。連携の組織や内容の変更、①の法人の解散ないし他の形式の連携の廃止を行う場合も、連携する地方公共団体の議会の議決（ただし②のうち連絡調整協議会を除く）、および総務大臣または都道府県知事に対する許可または届出の手續を要する。かつては、都道府県知事が一部事務組合の設立を強制する制度が設けられていたが、1970年以後は実例がなく、1994年に廃止された。現在は、総務大臣ないし都道府県知事が各種の形式の連携を勧告する制度が法定されている（以上につき252条の2の2第1項ないし第4項、252条の6、252条の7、252条の14、252条の16の2、284条第2項・第3項、285条の2——①につき総務大臣による勧告の制度を定めていない、286条、288条、290条、291条の3第1項ないし第6項、291条の10、291条の11）⁷。2012年の法改正により、地方公共団体が①②③の形式の連携から脱退する場合には、連携する団体全体の協議によらず、脱退しようとする団体が2年前までに一方的に予告する手續によることが認められた（252条の6の2、252条の7の2、286条の2。ただし広域連合においては認められていない）。

連携の主体となる地方公共団体は、普通地方公共団体（市町村と都道府県）および特別区（東京都の中心部に置かれる）である（上記各条文の他、283条1項）。もっとも、都道府県が加わる広域連携の実例は、後述する事務の委託を除くと、少ない。連携のために設立された一部事務組合や広域連合がさらに他の地方公共団体と連携することも、一般論としてはあり得るが（292条）、連携の趣旨に基づき個別に可否を判断する必要がある。連携を複雑化させることは、住民による直接的または間接的なコントロールが効きにくい状態をつくるので、必要性がない限り、認められないであろう。例えば、一部事務組合が、組織管理等の付随的な事務（例、職員の退職手当支給事務）を処理するために、他の一部事務組合に加入するなど（287条の2第1項も一部事務組合が他の一部事務組合の構成団体になることを予定している）、さらに広域連携の法形式を利用することはあり得るが、組合の設立目的となる事務それ自体について、さらに他の一部事務組合に加入することは、認められないであろう。広域連合が一部事務組合に加入することは、考えられる⁸。

2 地方公共団体の組合——一部事務組合・広域連合

(1) 組合の種類と事務

広域連携の最も古い制度が、戦前の市制・町村制当時から存在し、戦後の地方自治法に継承された一部事務組合である。1974年の地方自治法改正により、複合的一部事務組合の制度が設けられ（285条——「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同処理するための市町村及び特別区の一部事務組合[で]、市町村又は特別区の共同処理しようとする事務が他の市町村又は特別区の共同処理しようとする事務と同一の種類のものではない

⁷ 水防法3条の2は、市町村が地形の状況により単独で水防の責任を果たすことが著しく困難または不適當な場合に、水防事務組合を設立することを義務付けている。

⁸ 松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2017年）1637頁・1641頁。

場合)、総合的・計画的に広域行政を実施するために制度が使えるようになった。さらに1994年に、広域的に処理することが適当な事務を、総合的な計画(「広域計画」)を作成して処理するために、広域連合の制度が地方公共団体の組合として設けられた。広域連合の事務に関連する国や都道府県の行政機関の事務については、国が法令により広域連合に、また都道府県が条例により都道府県の加入しない広域連合に、それぞれ委譲することが可能である。そして広域連合の長ないし理事会は、その議会の議決を経て、国や都道府県に対し、広域連合の事務に「密接に」関連する事務の委譲を要請することができる(291条の2)。委譲に伴う規約の変更は広域連合の長が行う(291条の3第4項)。かつては、複数の町村の事務の全部および役場事務を共同処理する全部事務組合および役場事務組合の制度も存在したが、1959年以後、事例がなく、2011年に廃止された。

一部事務組合は、件数としては広域連携の法形式の中で事務の委託に次いで多い。一部事務組合の事務の種類は、ごみ処理、し尿処理、救急、消防の順に多い⁹。一部事務組合の構成団体数は、2団体のものが全体の約36%、3団体のものが約24%、4団体のものが約13%である。広域連合の構成団体数は、大小様々である。近時、高齢者の医療の確保に関する法律48条に基づき、全都道府県で、都道府県内の全市区町村を構成団体とする後期高齢者医療広域連合が設立された。近時の分析は、近隣の少数の構成団体が複数の基礎的な事務を共同処理する「複合事務型広域連合」と、多数の構成団体が医療・福祉の共通性・専門性の高い事務を処理し、施設稼働型サービスを経費負担の分散を図りつつ実施するなどの「スケールメリット型広域連合」という類型化を行っている¹⁰。

(2) 一部事務組合の組織

一部事務組合には、議会と執行機関である管理者または理事会が置かれる。一部事務組合の議会の議員は、各組合の規約に定められた方法で選挙される(287条1項5号)。通常は、関係地方公共団体の議会で議員の中から選挙する方法がとられている。少数ながら、特定の構成団体の議会の議員を充てる、いわゆる「充て職」も行われている。住民の一般選挙によることも可能であるが¹¹、事例はない。さらに、主に構成団体が少数で、議会の議案の数が少ない場合を想定した制度として、複雑な形態の一部事務組合(一部事務組合を構成団体とする一部事務組合、共同処理される事務がすべての構成地方公共団体において同一ではない複合的一部事務組合、理事会を置く一部事務組合)を除き、一部事務組合が自身の議会を設けず、すべての構成団体の議会の一致した議決により、一部事務組合の議会の議決とすることが認められる(2012年に制度化された「特例一部事務組合」。地方自治法287条の2)。複合的一部事務組合の議会については、議決事件が構成団体の一部に係る場合等のために、

⁹ 以下の統計は、平成28年12月付の総務省自治行政局市町村課「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成28年7月1日現在)」による。

¹⁰ 木村俊介『広域連携の仕組み——一部事務組合と広域連合の機動的な運営』(第一法規、2015年)57頁。

¹¹ 松本・前掲註8)1656頁。

特別な議決方法を規約により定めることができる（287条の3第1項）。

管理者の選任方法も、規約によるが（287条1項6号）、特定の構成団体の長を充てる「充て職」、または構成団体の長の互選によることが多い¹²。複合的一部事務組合については、管理者に代えて理事会を置くことができる。理事会は、一部事務組合を組織する市区町村の長、またはこれらの市区町村において長が議会の同意を得て指名した職員が理事となり、組織される（287条の3第2項・第3項）。

組合の長等の選任において、構成団体が少数の場合、構成団体の長の「互選」といっても実質があまりないかもしれない。しかし、「充て職」は、都道府県と当該都道府県内の市町村から構成される組合で、都道府県知事を組合の長に充てる場合でない限り、他の構成団体の住民がその人を直接的または間接的に選任する手続を経ないことになるため、他の構成団体の住民に対し民主的正統性をもたないのではないかという問題がある。議会の議員の充て職は、さらに問題が大きい¹³。

一部事務組合には、公平委員会を置く義務が法定されているほか（地方公務員法7条3項）、監査委員および会計管理者を置かなければならないと解されている¹⁴。一部事務組合を構成する普通地方公共団体の住民は、判例によれば、組合の財務会計について住民訴訟を提起することができる¹⁵。しかし一部事務組合に関する直接請求の制度は、次に述べる広域連合の場合と異なり、法定されていない。行政実務上は、組合の規約により議員および長が選挙人により直接選挙され、両者の選挙権の要件が同一の場合（実例はない）に限り、直接請求が可能と解されている¹⁶。このような場合に限り、地方自治法上直接請求をなし得る「選挙権を有する者」が観念できるという文言解釈である¹⁷。しかし実質的には、そして実定法上も、直接選挙によることが直接請求の必要条件とされるわけではない。一部事務組合に直接請求を導入する法律案が提出されたことがあったが（1972年からの第71回国会）、廃案となっており、解釈論・立法論上の課題がなお残されている¹⁸。

(3) 広域連合の組織

広域連合の組織は、普通地方公共団体に近くなる。広域連合の議会の議員は、広域連合の

¹² 松本・前掲註8) 1656頁以下。

¹³ さらに、木村俊介『グローバル化時代の広域連携——仏米の広域制度からの示唆』（第一法規、2017年）414頁は、一部事務組合につき直接公選の導入の促進を提唱する。まずは、間接的な選任の手続もとらない充て職の方法を、再検討すべきことになる。直接公選と間接的な選任の方法の比較については、後述(3)。

¹⁴ 松本・前掲註8) 1657頁。

¹⁵ 南博方原編著・高橋滋＝市村陽典＝山本隆司編『条解行政事件訴訟法〔第4版〕』（弘文堂、2014年）154頁[山本]参照。

¹⁶ 松本・前掲註8) 1698頁。

¹⁷ これに対しつとに、源新義弘「一部事務組合の制度と運用」地方財務226号（1973年）40頁以下（50頁以下）は、解釈論として直接請求を全面的に認めていた。

¹⁸ 詳細につき、秋田周『実務地方自治法講座9 特別地方公共団体・広域行政』（ぎょうせい、1990年）。同書114頁以下・133頁以下は、一部事務組合につき、解釈変更か法令改正による直接請求制度の全面的な導入を説く。

選挙人（広域連合を組織する普通地方公共団体または特別区の議会の議員・長の選挙権を有し、広域連合の「区域」¹⁹内に住所を有する者）の投票により、または広域連合を組織する地方公共団体の議会において選挙される。広域連合の執行機関である長は、広域連合の選挙人が投票により、または広域連合を組織する地方公共団体の長が投票により、選挙する（291条の5）。広域連合は長に代えて、理事会を置くことができるが（291条の13・287条の3第2項）、理事の選出方法も長と同様である（291条の4第4項）。実際には、直接選挙の例はなく、専ら間接選挙の方法が選択されている。広域連合は、総合的・計画的に事務を執行するとはいえ、広域事務の処理する事務は、普通地方公共団体の事務と異なり包括的ではなく特定されている場合があり（291条の4第1項4号）、また、間接選挙の方法は、広域連合に対し広域連合を構成する地方公共団体の権限を維持する機能をもつから、住民による広域連合の議会や長・理事の直接選挙が、必須とまではいえない²⁰。

広域連合においては普通地方公共団体と同様に、広域連合の選挙人による直接請求も可能である。直接請求は、規約の変更についても可能である。すなわち、広域連合の選挙人の原則として3分の1以上の連署があったときは、広域連合の長は構成団体に対し、規約の変更を要請し、構成団体は、要請を尊重して必要な措置をとらなければならない（291条の6）。そのため、広域連合には、人事委員会（地方公務員法7条3項）、監査を行う機関（地方自治法施行令212条の4参照）の他、選挙管理委員会を置く必要がある（291条の4第1項8号参照）。

広域連合は、広域連合の議会の議決を経て広域計画を作成する（構成団体が作成するのではない）。広域連合のみならず広域連合を組織する地方公共団体も、広域計画に基づき事務を処理しなければならない。広域連合の長は広域連合の議会の議決を経て、広域連合を組織する地方公共団体に対し、広域計画の実施に関し必要な措置を講ずべきことを勧告でき、広域計画に係る事務の処理のため必要がある場合、規約の変更を要請できる（291条の7・291条の3第7項・第8項）。

¹⁹ 原則として、当該広域連合を組織する地方公共団体の区域を合わせた区域。ただし、都道府県の加入する広域連合について、その事務が当該都道府県の区域の一部のみに関わるなど特別の事情があるときは、当該都道府県の包括する市区町村で当該広域連合を組織しないもの一部または全部の区域を除いた区域を、広域連合の区域とする旨を規約に定めることができる（291条の4第2項）。

²⁰ この点につき、山本・前掲註4）13頁以下。古居儔治「一部事務組合における住民の地位」自治研究51巻10号（1975年）131頁以下（138頁）は、「議員および管理者を住民の直接選挙とすることは、住民によるコントロールを実現するという観点からは望ましい……が、その場合は、逆に、一部事務組合は住民と直結し、一部事務組合を構成する地方公共団体のコントロールを受けにくくなる……。つまり、都道府県および市町村のほかに新たに第三の地方公共団体を設けることになってしまう……。そのような団体が同一地域に数多く設けられるならば、地方公共団体の行政機構が複雑化し、かえって行政の能率的かつ総合的運営を妨げる……。そこで、現存の一部事務組合がある程度整理統合され、たとえば広域市町村圏単位に多目的の事務を処理するための一部事務組合が設けられるような場合には、そのような組合については、議会の議員の半数を住民の直接選挙とし、半数を構成地方公共団体の議会において選挙するというような方法が検討されるべき」とする。広域連合が制度化される前の指摘であるが、広域連合を考える上でも参考になる。

3 協議会

(1) 種類と事務

複数の地方公共団体は、以上のような特別な法人（組合）までは設けずに、特別な機関として協議会を設けることができる。協議会は、次に述べる機関等の共同設置および事務の委託とともに、1952年に導入された制度である。協議会は、地方公共団体の事務の一部を共同して管理・執行すること（管理執行協議会）、事務の管理・執行につき連絡調整を図ること（連絡調整協議会）、または、広域にわたる総合的な計画を共同して作成すること（1961年の法改正により追加された計画作成協議会）を任務とする。協議会が計画作成協議会として計画を作成したときは、関係地方公共団体は、当該計画に基づき事務を処理するようしなければならない（252条の2の2第1項・第5項）。実際の協議会の事務は、多い方から順に、約20%が消防、約14%が広域行政計画等となっている。

(2) 組織

協議会の会長および委員は、関係地方公共団体の職員のうちから選任される（252条の3）。常勤・非常勤の別および選任方法は、各協議会の規約に定められる（252条の4第1項4号）。総務省が示している「地方自治法第252条の4の規定による協議会の規約例」は、①全関係地方公共団体の長、何々委員会または何々委員が協議し、その補助機関たる職員のうちから選任する方法のほか、会長については、②全関係地方公共団体の長、何々委員会または何々委員が協議して定めた地方公共団体の長、何々委員会の委員長、何々委員中何々の委員を充てる方法、また協議会委員については、③各関係地方公共団体の長、何々委員会または何々委員が、それぞれ補助機関たる職員のうちから選任する方法、④各関係地方公共団体の長、何々委員長、何々委員中の何々の委員を充てる方法を、挙げている（規約例7条1項・8条1項）。②の会長の充て職には、一部事務組合の長の充て職と同様の問題がある。

協議会は前述の組合と異なり、固有の人員（職員）をもたず、住民に対し自らの名で事務を管理執行する権限も認められていない。管理執行協議会は、関係地方公共団体または関係地方公共団体の執行機関の名において事務の管理・執行を行う（252条の5）。そして、協議会の担当事務の管理執行の方法、協議会の担当事務に従事する関係地方公共団体の職員の身分取扱い、担当事務の用に供する関係地方公共団体の財産の取得・管理・処分または公の施設の設置・管理・廃止の方法などを、規約に定めなければならない（252条の4第2項）。協議会の職員について、規約例は、各関係地方公共団体がそれぞれの職員のうちから選任する方法、および協議会会長が関係地方公共団体の職員のうちから当該団体の執行機関の同意を得て選任する方法、さらに、協議会会長が協議会職員を解任または解任要求する権限を提示している（規約例10条2項・3項）。規約例はまた、担当事務の管理・執行および財産・公の施設の管理に適用される条例・規則・規程について、関係地方公共団体が協議して定める一つの地方公共団体の条例・規則・規程を適用する方法と、それぞれの事務に各

関係地方公共団体の条例・規則・規程を適用する方法を示している（規約例 17 条・25 条）。しかし、前者の方法によると、他の関係地方公共団体が責任を負う事務の管理・執行について、他の関係地方公共団体の住民による直接的または間接的なコントロールが十分及ばなくなるという問題がある²¹。

(3) 責任

協議会は、財産権の帰属する固有の法人格をもたない。そのため、各関係地方公共団体の事務の管理・執行としての効力をもつ協議会の行為を別にすると、協議会の行為に対しては、地方公共団体の財務会計をコントロールする制度、具体的には、監査や住民訴訟の制度がそのまま適用できず²²、財務会計のコントロールの制度が十分整備されているといえるか、疑問が残る。規約例は、関係地方公共団体が協議して定める特定の地方公共団体の監査委員が定期的に協議会の出納を検査し、監査結果を他の地方公共団体の長に報告する手続を定めるにとどまる（規約例 28 条 2 項）。さらに、協議会の行為を原因とする国家賠償責任・不法行為責任をどの主体が負うかという点も、必ずしも明らかでない。基本的には、すべての関係地方公共団体が連帯して責任を負うと解されるが、協議会が特定の関係地方公共団体の名においてした行為についても同様に解するべきか、見解が分かれている²³。

4 機関等の共同設置

(1) 対象

以上のように特別な法人や機関を設けずに、複数の地方公共団体がそれぞれの機関に同一の者を選任する方法で連携を行う制度が、機関等の共同設置である。共同設置される機関等は、委員会もしくは委員²⁴、附属機関、執行機関を補助する職員、および専門委員であったが、2011 年に、議会事務局もしくはその内部組織、保健所・警察署等の行政機関、長の部局の内部組織、委員会もしくは委員の事務局もしくはその内部組織、および議会の事務を補助する職員が追加された（252 条の 7）。実際に機関等の共同設置により処理されている事務として、多い順に、介護区分認定審査に関する事務、公平委員会に関する事務、障害区分認定審査に関する事務等が挙げられる。近時は、行政不服審査法の改正に伴い、行政不服審査に関与する附属機関の共同設置の例が現れている。

²¹ 成田頼明＝園部逸夫＝金子宏＝塩野宏＝磯部力＝小早川光郎編『注釈地方自治法』（第一法規、加除式）6817 頁・6819 頁〔遠藤文夫＝櫻井敬子＝神橋一彦〕。

²² 例えば、地方公共団体の財務会計職員の賠償責任および責任を追及する手続を定める 243 条の 2 は、協議会の行為に適用されないとする見解がある。成田ほか編・前掲註 21）6834 頁。

²³ 全関係地方公共団体が責任を負うとする見解として、成田ほか編・前掲註 21）6833 頁〔遠藤＝櫻井＝神橋〕。当該特定の地方公共団体のみが責任を負うとする見解として、松本・前掲註 8）1301 頁、村上順＝白藤博行＝人見剛編『新基本法コンメンタール 地方自治法』（日本評論社、2011 年）443 頁〔田村達久〕。

²⁴ 公安委員会は除かれる（252 条の 7 第 1 項但書、地方自治法施行令 174 条の 19）。また、公選の委員を含む委員会（海区漁業調整委員会。漁業法 85 条 3 項）については、共同設置の場合における選任手続が地方自治法に定められていないため、現行法上は共同設置できないと解されている（松本・前掲註 8）1308 頁）。

(2) 人事

共同設置される機関等の選任の手続は次のようになる。第 1 に、地方公共団体の議会が選挙すべき委員会の委員については、①規約で定める地方公共団体の議会が選挙し、または、②関係地方公共団体の長が協議により定めた共通の候補者について、すべての関係地方公共団体の議会が選挙する。第 2 に、地方公共団体の長が議会の同意を得て選任すべき、委員会の委員もしくは委員または附属機関の委員その他の構成員、および地方公共団体の長、委員会または委員（以下「長等」という）を補助する職員については、①規約で定める地方公共団体の長が、当該地方公共団体の議会の同意を得て選任し、または、②関係地方公共団体の長が協議により定めた共通の候補者について、それぞれの関係地方公共団体の長が当該地方公共団体の議会の同意を得た上、規約で定める地方公共団体の長が選任する。第 3 に、地方公共団体の長等が選任すべき機関等については、①規約で定める地方公共団体の長等が選任し、または、②関係地方公共団体の長等が協議により定めた者について、規約で定める地方公共団体の長等が選任する。そして、共同設置される機関等の身分取扱いについては、当該機関等が、すべての関係地方公共団体の議会により選挙される場合は（第 1②）、規約で定める地方公共団体の職員とみなされ、他の場合は、選挙または選任する機関等の属する地方公共団体の職員とみなされる（252 条の 9、252 条の 13）。直接請求としての解職請求手続については、関係地方公共団体における選挙権を有する者が、その属する地方公共団体の長に対し解職請求を行い、過半数の関係地方公共団体の議会において解職に同意する旨の議決があったときに、解職が成立する（252 条の 10、252 条の 13）。

このように直接請求としての解職請求の要件として、過半数の議会の議決が求められている点が、厳しすぎないかという問題が提起されている²⁵。さらに、通常の人事手続についても問題が見られる。上記各①のように、共同設置される機関等を特定の関係地方公共団体の機関が選挙または選任する方法は、共同設置される機関等の事務が技術的または補助的なものにとどまり政策決定の要素が希薄な場合であれば、許容されよう。しかし、そうでない場合は結局、充て職の場合と同様の問題がある²⁶。また、いったん選任された共同設置の機関等に対する職務命令、懲戒等の権限が、規約に定められた特定の関係地方公共団体に帰属することは、共同設置される機関等が一定の独立性を保障される委員会の委員等の場合であれば、許容されよう²⁷。しかし、そうでない場合は、他の関係地方公共団体の住民による間接的なコントロールが共同設置の機関等に十分及ばないことにならないか、という問題が残る²⁸。

²⁵ 杉村敏正＝室井力編『コンメンタール地方自治法』（勁草書房、1979年）810頁〔芝池義一〕。

²⁶ 杉村＝室井編・前掲註 25) 807頁〔芝池〕。

²⁷ 議会が選挙し、または議会が同意して選任される委員の罷免は、選出と同様の要件・方法によるべきとされる（松本・前掲註 8) 1320頁）。

²⁸ 村上ほか編・前掲註 23) 445頁〔田村〕は、少なくとも、直接請求としての解職請求による解職の要件と同等の罷免要件を、身分取扱いとして規約に定めることが適切かつ可能であるとする。

委員会または委員が共同設置される場合、共同設置された機関等の人員の属する地方公共団体（以下、「規約で定める地方公共団体」）の長の補助機関である職員が、委員会または委員の補助機関の職員となり、附属機関が共同設置される場合、規約で定める地方公共団体の執行機関が庶務をつかさどる（252条の11第1項）。こうした補助機関、補助職員についても、他の地方公共団体のコントロールが及ばないという問題があるが²⁹、コントロールが委員会・委員・附属機関に十分及んでいると評価できれば、許容範囲内ではないかと思われる³⁰。

（3）事務の管理・執行および財務

共同設置される機関等は、事務の管理・執行については、それぞれの関係地方公共団体の機関等とみなされ、それぞれの関係地方公共団体に係る法令、条例、規則その他の規程を適用する（252条の12、252条の13）。しかし、前述(2)のように、いったん選任された機関等の人事に係る権限は、特定の関係地方公共団体に属する。そのため、次のような中途半端な状態になるおそれがある。すなわち、共同設置される機関等は、すべての関係地方公共団体の議会や長に対し、それぞれの関係地方公共団体の事務の管理・執行につき説明する責任を負い、事務を効率的に遂行することが難しい一方³¹、人事に係る権限をもたない関係地方公共団体は、共同設置された機関等に対し、当該関係地方公共団体の議会や住民によるコントロールを十分に及ぼすことが難しい³²。もともと委員会や委員のように、独立性・専門性が強く、議会・長との折衝の必要性が比較的小さい機関等につき共同設置が行われているのも、こうした問題が比較的小さいためであろう。

共同設置される機関等が要する経費は、関係地方公共団体が負担し、規約で定める地方公共団体の歳入歳出予算に計上して支出される。共同設置される機関の収入は、やはり規約で定める地方公共団体の収入とされる。事務監査は、規約で定める地方公共団体の監査委員が定期的に行い、監査結果は他の地方公共団体の長に報告される（252条の11、252条の13）。他の地方公共団体の事務を管理・執行する共同設置機関の行為に関して、他の地方公共団体が監査を行う権限、他の地方公共団体の住民が住民訴訟を提起する可能性については、必ずしも明らかでない³³。共同設置された機関等の行為を原因とする国家賠償責任は、国家賠償法3条により、すべての関係地方公共団体が連帯して負うことになる。

²⁹ 杉村＝室井編・前掲註25) 811頁〔芝池〕は、252条の11全体を「立法政策論としては疑問」とする。

³⁰ 成田ほか編・前掲註21) 6932頁〔遠藤文夫＝大橋洋一〕も「やむをえない」とする。

³¹ さらに、都道府県と当該都道府県内の市町村とによる機関等の共同設置において、都道府県と市町村の事務管轄が競合し、両者の長の間で方針が異なるような場合、共同設置された機関等は、事務の管理・執行に困難を来す。斎藤・前掲註5) 487頁以下。

³² 成田ほか編・前掲註21) 6884頁以下・6887頁〔遠藤＝大橋〕。

³³ 松本・前掲註8) 1326頁は、管理・執行される事務の特性に応じ事務を区分して、個々の関係地方公共団体の監査委員が臨時監査として、その事務区分に従い個々に監査する方法も考えられる、としている。村上ほか編・前掲註23) 448頁〔田村〕は、各関係地方公共団体の監査権限は機関等の共同設置により影響を受けないとするが、例えば243条の2の適用等、実際上不明確な部分があることは否定できないように思われる。

5 事務の委託と代替執行

(1) 事務の委託

地方公共団体が事務の一部を他の地方公共団体に委託し、当該地方公共団体の長または同種の委員会もしくは委員に管理・執行させる制度が、事務の委託である（252 条の 14）。広域連携の中で、形態が最も単純であり、件数も全体の 70%超を占め、圧倒的に多い。委託される事務は、住民票の写し等の交付に係る事務、公平委員会に係る事務、競艇に係る事務の順に多い。

事務の委託は、事務を行う権限と責任の移動を意味する。委託された事務の管理・執行については、別に規約で定める場合を除き、委託を受けた地方公共団体が定める条例、規則および規程が適用される（252 条の 16）。つまり基本的に、委託をした地方公共団体の住民は、当該事務の管理・執行、それを遂行する職員の選任および当該事務に係る財務につき、直接的・間接的なコントロールを行わないことになる。したがって、委託をする事務は、市町村から都道府県への委託等でない限り、政策決定の要素が希薄なものにとどめるべきであり、必要な範囲で、委託をする地方公共団体の条例等を適用する旨の特則を規約（252 条の 15 第 2 項）に定めるべきである。例えば、行政不服審査法上の附属機関に係る事務の委託は、実例があるが、問題がないではない。

事務の委託の当事者に関しては、都道府県・市町村相互間の委託が、委託全体の 3 分の 1 近くを占めており、他の法形式において都道府県・市町村間の連携が行われる割合に比べ、非常に大きくなっている。この点については、市町村が、法律により遂行することを義務づけられている事務を、都道府県に委託できるかという点につき、議論がある。例えば、住民基本台帳の作成事務のように、都道府県の組織体制がない事務は「委託にふさわしくない」が、小中学校に関する事務の委託は可能とする見解がある³⁴。しかし、こうした事務の委託は認めない見解が有力になっている³⁵。逆に、都道府県知事の権限に属する事務の一部を条例により市町村が処理することとする事務処理特例は（252 条の 17 の 2 以下）、一般的に認められることと比べると、このように事務の委託を制限的に解する見解は、基礎的な地方公共団体としての市町村の権限と責任を維持する指向をもつといえよう。

また、一部事務組合が組合の設立目的となる事務の一部を他の地方公共団体に委託することについては、行政実務上、不相当であるが可能と解されている³⁶。しかし、当該事務を当該組合の構成団体である普通地方公共団体に戻した上で、普通地方公共団体が事務を委託するというより直截な方法があるから、組合からの事務の委託は、委託の意思決定を不

³⁴ 松本・前掲註 8) 1330 頁。

³⁵ 成田ほか編・前掲註 21) 7004 頁 [遠藤文夫＝村上武則]、村上ほか編・前掲註 23) 450 頁 [田村]。斎藤・前掲註 5) 485 頁以下は、個別法の趣旨により、一般法上の制度としての事務の委託が想定されていない事務があるとする。

³⁶ 松本・前掲註 8) 1330 頁以下。

要に住民から遠い手続で行うものであり、認められないのではないか³⁷。逆に一部事務組合が、組合の管理・執行する事務につき、組合の構成団体でない普通地方公共団体から事務の委託を受けることも考えられる。普通地方公共団体が組合の構成団体にならずに事務の委託を行うという意思決定を否定はできないので、こうした事務の委託は認められよう³⁸。

(2) 事務の代替執行

これに対し 2014 年に新設された事務の代替執行は、地方公共団体が他の地方公共団体の事務の一部を、当該他の地方公共団体またはその長もしくは同種の委員会もしくは委員の名において管理・執行する制度である（252 条の 16 の 2）。事務の委託の場合と異なり、代替執行を行う地方公共団体は、代替執行を求めた地方公共団体の条例、規則および規程を当然に適用して事務の管理・執行を行い、また、代替執行を求めた地方公共団体は、事務の管理・執行の結果につき国家賠償責任を負う（252 条の 16 の 4 を参照）。そして、代替執行を求めた地方公共団体の執行機関には、当該地方公共団体の住民および議会に対し事務の管理・執行につき説明する責任が残るから、当該執行機関は、代替執行を行う地方公共団体の機関と密接に意思疎通を行い、事務の管理・執行の状況を把握する必要がある³⁹。

つまり、事務の代替執行は、一方で、本来事務を管理・執行すべき地方公共団体の権限を、事務の委託ほど制限せず、他方で、当該地方公共団体が事務の管理・執行の内容をコントロールする権限のみを全面的に残すことにより、機関等の共同設置ほど地方公共団体間の関係を複雑にしない制度といえる。ただし、事務の代替執行を求める地方公共団体は、事務を管理・執行する機関等の人員の選任には全く関わらないことになるから、代替執行の対象事務は、都道府県による市町村事務の代替執行でない限り、地方公共団体の住民が人員の選任に間接的に関わることが要請されない技術的・補助的な事務に限られよう。また、代替執行される事務の管理・執行に係る監査や住民訴訟の提起を、代替執行を求める地方公共団体ないしその住民が行うことができるかという点は、必ずしも明らかでない。

現在のところ、事務の代替執行の実例はまだあまり現れていない。もともと事務の代替執行は、都道府県が市町村の事務を代替執行することも想定して制度化された⁴⁰。市町村が管理・執行することが法令上義務付けられている事務に関し、都道府県への委託には疑義が呈されているが（前述(1)）、都道府県による代替執行は、より広く認められるのではないかと

³⁷ 村上ほか編・前掲註 23) 450 頁 [田村]。組合の組織管理に関する事務や、組合が設立目的とする事務の中の特異な部分については、別論である。成田ほか編・前掲註 21) 7003 頁 [遠藤=村上]。

³⁸ 松本・前掲註 8) 1331 頁。村上ほか編・前掲註 23) 450 頁 [田村] は、「特別な事情がない限り」「組合の構成団体となるのが適当」とする。

³⁹ 松本・前掲註 8) 1341 頁は、事務の処理状況の定期的な報告、事務の処理方法等についての定期的な協議、代替執行を求める地方公共団体の議会が執行機関を通じて事務の執行状況等を把握すること、場合により、代替執行をする地方公共団体に対し参考人の出頭を求めること等を、規約（252 条の 16 の 3 第 4 号）に定める必要性を説く。

⁴⁰ 寺田雅一＝浦上哲朗「地方自治法の一部を改正する法律について（上）」地方自治 801 号（2014 年）30 頁以下（47 頁）。

思われる。また、一部事務組合が設立目的である事務について、条例を制定した上で、管理・執行については特定の地方公共団体に委ねるために、事務の代替執行を利用することも、認められるのではないか⁴¹。逆に、一部事務組合が設立目的である事務について、構成団体でない地方公共団体の事務の代替執行を行うことは、一部事務組合が意図する事務の効率的な遂行を損ない、一部事務組合制度の趣旨に反するように思われる。

6 連携協約

事務の補助執行と同じ 2014 年に、「連携協約」も制度化された。これは、複数の普通地方公共団体が連携して事務を処理するにあたっての基本的な方針および役割分担を定めるために締結する協約である。連携協約は、5 までで述べた特別な組織や事務処理手続を設けること、および、こうした特別な組織や事務処理手続の設定を要しないレベルで、各地方公共団体が他の地方公共団体と連携する形で事務を処理することの基礎になる。こうした協約を法定した意味は、関係地方公共団体の議会の議決、総務大臣ないし都道府県知事への届出やこれらの機関による勧告等、1 (2) に述べた特別な組織や事務処理手続を設定する場合と同様の手続により協約を締結することとし、紛争が生じたときには、自治紛争処理委員による紛争処理の方策の提示を求める申請を、当事者である地方公共団体に認める点にある (252 条の 2)。

政府の地方制度調査会は近時、広域連携のモデルを提示し、それを推進する政策を打ち出している。連携協約は、こうした政策を実現するための法形式としての意味をもつ。地方制度調査会が提示するモデルは、「三大都市圏」(東京特別区、大阪市、名古屋市を中心区域とする水平的・相互補完的・双務的な役割分担)、「連携中枢都市圏」(政令指定都市、中核市であり昼夜間人口比率おおむね 1 以上の都市である連携中枢都市と近隣市町村との連携)、「定住自立圏」(連携中枢都市以外の中心市と周辺市町村との連携。中心市とは、原則として、人口 5 万人程度以上、昼夜間人口比率 1 以上で、三大都市圏の区域外に所在する市)、そして、連携中枢都市や中心市から相当の距離がある市町村については、都道府県が補完的な役割を柔軟に果たす、というものである⁴²。協議会の法形式に当てはまらない「事実上の協議会」も⁴³、連携協約を定めた上で、それに基づいて置くべきことになろう。目下のところ、連携中枢都市圏の形成に係る連携協約が連携協約の全体の 70% 超を占めており、それ以外の連携協約では、消費生活相談に関する協約が最も多く、次いで職員研修に関する協約が多い。

Ⅲ 課題

⁴¹ 木村・前掲註 13) 416 頁は、「事務組合の執行機関の中で構成団体の執行機関による定型業務など代替可能性がある部分は構成団体に代替させることを可能とする」ことを提言するが、本文で述べた方法と取り得ると思われる。

⁴² 宇賀克也『地方自治法概説〔第 7 版〕』(有斐閣、2017 年) 113 頁以下。

⁴³ 松本・前掲註 8) 1286 頁以下。

1 事務の内容・人員・財務に関する制御・コントロールのルートの整序

地方公共団体は、事務の実効的・効率的な遂行のために、他の地方公共団体と広域連携を行うか否か、またどのような範囲および形態で広域連携を行うかについて決定する権能を、自治組織権の一環として有する。しかし、広域連携を行う際にも、管理・執行される事務の内容、事務に携わる人員、および事務に係る財務について、住民が直接的または間接的に制御ないしコントロールを行う最小限のルートは、確保されなければならない。こうした制御ないしコントロールのルートを放棄し、地方公共団体の住民がコントロールできないにもかかわらず地方公共団体の責任で事務を遂行すること、および、地方公共団体の住民を他の地方公共団体の住民による決定に服させることは、自治組織権の範囲を超えと言わざるを得ない。

日本では、地方公共団体の広域連携のための法形式が数多く用意されている。しかし、こうした法形式において、住民を淵源とする制御ないしコントロールのルートが明確に、そして十分に定められているかを検討し、必要であれば、こうしたルートを補充する立法または運用を行わなければならない。無論、こうした制御ないしコントロールのルートをどの程度確保することが法的に要請されるかは、連携して管理・執行される事務の性質ないし量により異なる。最大限の制御ないしコントロールのルートを備えた法形式ばかりを用意することは、事務の性質ないし量に応じた地方公共団体の選択を妨げるから、必要でも適切でもない。しかし、法形式において、制御ないしコントロールのルートが一貫しない形で中途半端にしか定められていないとすれば、問題がある。民主政の観点から疑義が生じ、また、それぞれの法形式の特徴がはっきりしなくなり、事務の性質ないし量に応じた法形式の選択が困難になるからである。

以上のような検討の必要性は、実務で用いられている註釈書も、近時制度化された事務の代替執行に関して、同書としては異例に批判的な筆致で次のように説いている。「事務の代替執行の制度を一般的制度として定めることについては、議会制民主主義の下における我が国の自治制度として異論もあろう。それは、自治行政において、事務の管理・執行と、議会の審議及び監視と、それらの結果の責任の所在とは、いわば“三位一体”の関係であることが原則であり、その原則に合わないような一般的な制度を定めることは問題であると考えられるものである」⁴⁴。これは、事務の代替執行を適用する場合に、事務の代替執行に適合する性質の事務かを個別に見極めるべき旨の指摘と見ることもできる。もっとも、シンプルな制度である事務の代替執行については、制度自体に検討すべき課題は少ない。より複雑な広域連携の法形式には、制度そのものに検討すべき点がより多く含まれている点に、注意を要する。

2 検討課題

⁴⁴ 松本・前掲註8) 1338頁。傍点は原文。

具体的には、まず、一部事務組合における直接請求の可能性を、立法上明らかにすべきである（Ⅱ 2(2)）。また、協議会、機関等の共同設置、および事務の代替執行において、各関係地方公共団体の監査委員が、少なくとも当該地方公共団体の事務に係る事項につき、監査に関わること、および、各関係地方公共団体の住民が、こうした事項につき住民訴訟を提起できることを、明らかにすべきである（Ⅱ 3(3)・4(3)・5(2)）。

さらに、協議会と機関等の共同設置においては、関係地方公共団体が当該団体の事務について、事務の管理・執行の内容に対するコントロールと、事務に携わる人員に対するコントロールを行うルートが、中途半端にしか、または不明確にしか定められていない部分が見られる。この点を改善すべきである。協議会については、会長の充て職は原則として避け（Ⅱ 3(2)）。一部事務組合につきⅡ 2(2)、また、事務の管理・執行にあたり事務の帰属する各関係地方公共団体の条例等を適用することとすべきである（Ⅱ 3(2)）。機関等の共同設置については、すべての関係地方公共団体の長または補助機関から構成される特別の管理機関を設けることが、立法論として考えられないか。この管理機関は、共同設置される機関等の人員の人事管理に関与し、共同設置される機関等による事務の管理・執行に対する監査体制を決定し、関係地方公共団体の議会に対し事務の管理・執行の状況等を説明し、場合により、関係地方公共団体間の政策の調整⁴⁵を行う権限をもつことが想定される。反面で、共同設置される機関を特定の関係地方公共団体の機関が選挙または選任する制度上の選択肢は削除する一方（こうした選択を望む場合は、事務の代替執行の制度を用いることになる）、共同設置される機関等の人事管理の最終権限をもつ地方公共団体を、一つに集中させずに分散させる制度上の選択肢を認めることも、立法論として考えられよう（現在の制度につきⅡ 4(2)）。こうして、機関等の共同設置により、特定の関係地方公共団体が重い負担を負い、他の関係地方公共団体は十分なコントロールを及ぼせないという両すくみの問題を（Ⅱ 4(3)）、緩和できないか。全体としては、協議会と機関の共同設置の制度とが接近することになる。

3 法形式の整理

このように整理すると、地方公共団体が広域連携を行うための法形式それぞれの特徴は、次のようにまとめられよう。こうした法形式の特徴に鑑みて、事務の性質・量、および関係地方公共団体の体制に適合する法形式を選択すべきことになる。

① 組合は、関係地方公共団体が共同して、しかし関係地方公共団体とは別に、事務を管理・執行する権限と責任をもつ主体を組織する制度であり、その分のコストはかかる。しかし、事務の管理・執行の内容について、②③の広域連携のように各関係地方公共団体に決定の権限・責任を残さないため、すべての関係地方公共団体に対応したり関係地方公共団体間

⁴⁵ 総務省が示す「地方自治法第 252 条の 8 の規定による機関等の共同設置に関する規約例（「委員会若しくは委員」又は「職員」の例）」10 条は、共同設置される機関による事務の管理・執行に関する条例・規則・規程につき、関係地方公共団体（の長）が相互に調整する努力義務を掲げている。

の調整を行ったりするコストは節約できる。この点は、④の事務の委託の方がさらに徹底しているが、事務の委託の場合は、委託を行う地方公共団体が間接的にも事務の管理・執行に関わらなくなる点が、組合と異なる。

② 協議会および機関等の共同設置は、関係地方公共団体が機関等の人員の選挙・選任等の人事を共同して行うが、事務の管理・執行の内容を決定する権限と責任は、各関係地方公共団体に残し得る制度である。協議会が、事務の管理・執行の実施体制を担う負担を関係地方公共団体間に分散する制度であるのに対し、機関等の共同設置は、この負担を特定の関係地方公共団体に集中させる制度である。ただしこの点については、両者の差異を相対化させる制度上の工夫を施すべきである（**2**）。協議会には、管理執行協議会のみならず、連絡調整協議会、計画作成協議会もある。

③ 事務の代替執行は、関係地方公共団体が事務の管理・執行の内容を決定する権限と責任を維持するが、人事も含む事務を管理・執行する組織の形成には関わらず、他の地方公共団体に委ねる制度である。簡便な制度であるが、市町村事務の都道府県による代替執行、および補助的な事務の代替執行のように、利用できる範囲には限界があると考えられる。

④ 事務の委託は、事務の管理・執行に関し、内容を決定し、人事も含む実施組織を形成する権限・責任を、基本的にすべて他の地方公共団体に移す制度である。最も簡便な制度であるが、③と同様、利用できる範囲には限界があると考えられる。