

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

日本地方政府跨域合作法制規範 與實務經驗

服務機關：內政部民政司

姓名職稱：民政司專員 黃政傑

派赴國家：日本

出國期間：108年9月2日至6日

報告日期：108年11月28日

摘要

為了因應日益複雜化的公共問題及強化區域競爭力，透過結合特定區域內各地方政府的資源與力量共同處理相關事務，已成為國際上多數先進民主國家的主要策略。日本作為亞洲先進民主國家的代表，不論在法制規範及實務運作上都已充分展現積極推動地方政府跨域合作常態化及普及化的決心，且在長期發展下取得豐碩的成果。本次考察藉由與日本中央官員、學者專家及地方政府職員進行溝通交流，深切體認到法制規範的完備固然對跨域合作的進行有一定的影響力，惟如何透過中央引導及政策誘因提高制度工具的使用率及使用意願，對於跨域合作行為驅動與展開更為關鍵，我國如欲達成「區域聯合治理」目標，日本的法制整備及實務作為具有高度參考價值。

目次

壹、考察目的.....	3
貳、考察過程.....	4
參、考察重點.....	6
一、日本地方自治團體概述.....	6
二、日本地方政府跨域合作法制規範.....	7
三、日本地方政府跨域合作實務經驗.....	14
肆、考察心得及建議.....	27
一、考察心得.....	27
二、考察建議.....	29
伍、附錄.....	31
附錄一、考察照片.....	31
附錄二、訪談題綱.....	33
附錄三、日本地方自治法共同處理條文規定.....	38
附錄四、日本總務省跨域合作制度說明資料.....	56
附錄五、東京都臨海部廣域齋場組合概要.....	64

壹、考察目的

隨著全球化的快速發展及社會經濟環境的變遷，傳統透過單一地方自治團體獨自處理轄區內的公共問題及提供公共服務的地方治理模式，逐漸無法因應日益複雜化及具有跨域性的公共議題（如災害管理、環境保護等），亦無法在當前強調區域整合的全球競爭模式下整合各方資源形成規模經濟取得競爭優勢，故如何強化單一地方自治團體的自治量能或鼓勵不同地方自治團體進行跨域合作，已成為當前各先進民主國家在探討落實地方自治或強化區域競爭力時的關注重點。

為利地方自治團體進行跨域合作，促進跨區域自治事務處理、區域資源利用並增進區域居民福祉，我國於 99 年 2 月 3 日修正公布地方制度法第 24 條至第 24 條之 3，賦予地方自治團體得以設立合辦事業或區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並就行政契約應載明之事項及爭議處理機制進行規範，提供跨域合作之法源依據，並規定共同上級業務主管機關對跨域合作事項應優先給予補助或其他必要協助，期透過地方政府之互助協力，結合區域資源解決跨域問題，創造區域治理綜效。

目前我國跨域合作之實務運作仍以不定期之區域聯繫協調會報或行政首長會議為主，實質穩定之合作機制尚待建立與普及，加上多數地方政府組成之跨域合作平台仍偏重於觀光推廣或農產行銷等較不涉及資源分配及責任分擔之軟性議題，與地方制度法期待透過跨域合作打破行政轄區界線共同解決問題或提供服務之立法宗旨存在落差，爰如何透過政策工具、法制設計或財政機制強化地方政府的跨域合作行為，對我國地方自治效能之提升具有高度重要性。

日本地方自治體制與我國同屬行政立法二元分立制，且該國近年為因應人口老化與少子女化及人口過度集中首都圈衍生部分地方自治團體自治量能下降之困境，於該國地方自治法中制定多元之地方政府合作規範，鼓勵地方自治團體透過資源共享及責任共擔方式共同處理單一自治體無力自行辦理或具跨轄區性質之行政事務，有效帶動該國地方政府合作行為之增加與普及，堪稱亞洲國家推動地方跨域合作之翹楚。茲因日本地方自治法制及社經發展趨勢與我國具高度相似性及可比性，爰希冀透過考察其地方政府跨域合作法制規範與實務經驗，作為未來法制研擬及實務執行之參考依據。

貳、考察過程

為能充分取得日本地方政府跨域合作法制及實務運作經驗的相關資訊，本次考察分別拜會日本政府機關、學術機構及地方跨域合作組織，以利分別取得「制度設計者」（中央政府）、「制度觀察者」（學術機構）及「制度使用者」（地方政府）的意見與看法，於 108 年 9 月 2 日飛抵日本東京進行考察，並於 9 月 6 日搭機返國，考察行程合計 5 日。茲將考察行程及內容依實際情形臚列如次：

一、9 月 2 日（星期一）

- （一） 上午由臺灣桃園國際機場搭機前往日本東京成田機場。
- （二） 下午拜會臺北駐日經濟文化代表處經濟組周立組長，除就本次考察相關協助表達感謝之意外，並就當前日本政治經濟情勢、臺日關係及考察相關事宜進行意見交流。

二、9 月 3 日（星期二）

- （一） 上午於日本臺灣交流協會東京辦事處與總務省自治行政局市町村課荒居陽子係長面談，由荒居係長針對該國地方自治法中有關地方跨域合作的法制規定及中央政府對地方跨域合作的協助情形進行說明。總務省自治行政局市町村課為日本地方自治法有關跨域合作規定的主責單位，長期進行跨域合作法制的編修及實務運作的輔導工作，藉由荒居係長的說明，有助瞭解日本的整體法制及實務運作。
- （二） 下午於日本臺灣交流協會東京辦事處與厚生勞動省醫藥生活衛生局生活衛生課西田淳二企劃官面談。查日本地方跨域合作的實務案例中，殯葬設施的經營與維護占有一定比例，爰於面談中針對厚生勞動省在跨域殯葬合作推動中扮演的角色進行請益。

三、9 月 4 日（星期三）

- （一） 上午拜會明治大學公共政策學院全球治理研究所木村俊介教授，木村教授長期研究日本跨域合作法制及實務，相關著作非常豐富，對於日本跨域合作的靜態法制及動態運作十分瞭解，爰就日本現行法制規定、實務運作及未來發展向木村教授討教。

(二) 下午拜會公益財團法人地方自治總合研究所的今井照主任研究員及其田茂樹研究員，地方自治總合研究所為日本國內地方自治議題的著名研究機構，長期關注該國地方自治發展的各种議題，其中地方政府合作為今井先生研究領域之一，爰就本次考察關注問題與兩位學者進行意見交流。

四、9月5日(星期四)

參訪東京都臨海部廣域齋場組合並與組合職員進行面談，東京都臨海部廣域齋場組合是東京都轄下的港區、品川區、目黑區、大田區及世谷田區等5個特別區依日本地方自治法有關「一部事務組合」規定共同組成的法人型態跨域合作組織，主要業務為處理區域內民眾的遺體火化及提供民眾辦理追思儀式場地等跨域殯葬事務。當天考察由事務局長櫻木太郎先生及毛塚先生負責介紹廣域齋場內的各式設施，並就組合在經費分擔、爭議處理、合作成效及上級政府協助等相關議題分享實務經驗與意見。

五、9月6日(星期五)：搭機返國。

參、考察重點

一、日本地方自治團體概述

日本政體為偏中央集權的單一國，其憲法第 92 條規定，有關地方自治團體的組織及運作以法律定之，並於 1947 年公布施行地方自治法。依照地方自治法第 1 條之 3 規定，日本地方自治團體分為「普通地方公共團體」及「特別地方公共團體」，前者包括第 1 級的「都、道、府、縣」與第 2 級的「市、町、村」，其中「市」依照人口數、自治量能及擔負職責的不同，又可分為「政令指定都市」（人口達 50 萬）、「中核市」（人口達 20 萬）、「特例市」（人口達 20 萬）及一般市；後者則分為「特別區」、「地方公共團體組合」及「財產區」3 類，依 2018 年的統計資料，日本全國總計有 47 個都道府縣（1 都、1 道、2 府、43 縣）、1,718 個市町村（792 市、743 町、183 村）、23 個特別區、1,582 個地方公共團體組合（1,466 個一部事務組合、166 個廣域聯合）及 4,019 個財產區。

至於地方自治團體的組織設計及權限，有別於中央政府採取的內閣制，日本普通地方公共團體採取行政首長制（chief executive system），由人民直接選舉產生的地方首長和議員組成地方政府及地方議會互相監督制衡，普通地方公共團體擁有組織、立法、人事及財政上的自主權，並依層級區分不同地方自治團體負責的主要任務，都道府縣與市町村目前承擔之主要任務，整理如下表 1。

表 1 日本普通地方公共團體主要任務表

	都道府縣
<ul style="list-style-type: none">● 指定區域內 1 級及 2 級河川之管理● 中小學分班基準和教職人員數之決定● 私立學校、市町村立學校的設置許可● 高中的設置管理● 警察業務● 都市計畫區域的指定	
<ul style="list-style-type: none">● 兒童福利機構設置● 市街區開發事業許可● 市內特定區域外國道與縣道管理● 公費教職員任免及給予之決定	政令指定都市

<ul style="list-style-type: none"> ● 老人安養機構設置的許可與監督 ● 身心障礙手冊的發放 ● 福利衛生業務 ● 制定屋外廣告物管制條例 ● 一般廢棄物及產業廢棄物處理設施之設置許可 ● 市街區調整及開發行為之許可 ● 市街區內的建築許可 ● 噪音管制區域之劃定及標準設定 ● 其他 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">中核市</div>	
<ul style="list-style-type: none"> ● 社會福利 ● 老人安養機構的設置與經營 ● 照護保險業務 ● 中小學的设置管理 ● 一般廢棄物的收集處理 ● 住民票等戶籍業務 ● 國民健康保險業務 ● 都市計畫決定 ● 市町村道路及橋樑的建設管理 ● 上下水道的整備、管理與經營 ● 消防急救活動 ● 其他 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">市町村</div>	

註：政令指定都市及中核市因人口數較多及自治能力較高，除辦理市町村之既有業務外，亦同時辦理部分原由都道府縣執行之業務。

二、日本地方政府跨域合作法制規範

(一) 地方政府跨域合作方式

2014 年日本地方自治法修正新增「事務的替代執行」及「連攜協約」兩種最新的合作方式後，目前該國地方政府的跨域合作方式，可分為「非法人型」及「法

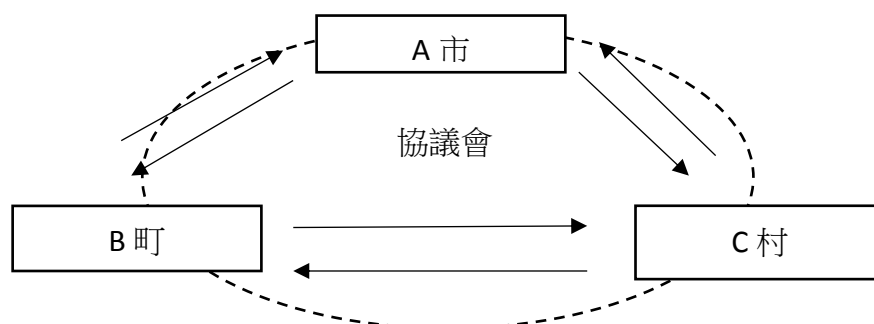
人型」兩大類，前者包括「協議會」、「機關等的共同設置」、「事務的委託」、「事務的替代執行」及「連攜協約」等 5 種；後者則包括「一部事務組合」及「廣域聯合」等 2 種，以下分別針對上述 7 種合作方式的法制規範予以說明。

1、協議會（地方自治法第 252 條之 2 之 2 至第 252 條之 6）

協議會是數個普通地方公共團體為共同管理及執行特定事務、就特定共同業務進行聯繫協調或共同編訂跨越行政轄區的綜合性計畫，彼此協議制定規約設置的合作組織。依照成立目的的不同，可以分為「管理執行協議會」、「連絡調整協議會」及「計畫作成協議會」三種，協議會不具有法人資格，無獨立的財產與職員，運作經費由組成的普通地方公共團體依規約共同分擔，制度概念如圖 1。

協議會的規約內容，如屬「連絡調整協議會」及「計畫作成協議會」，必須包含協議會的名稱、參與的團體、共同處理的事務、組織與職員選任方式以及經費運用方法，如屬「管理執行協議會」，規約內除須載明前開內容外，還須進一步規定管理及執行方法、主要辦公場所、職員身分的處理、協議會使用或處分參與地方公共團體財產及設施之方法等事項，依 2018 年的統計資料，全日本共設置 211 個協議會，主要用於處理消防、廣域行政計畫及急救等業務。

圖 1 協議會的制度概念

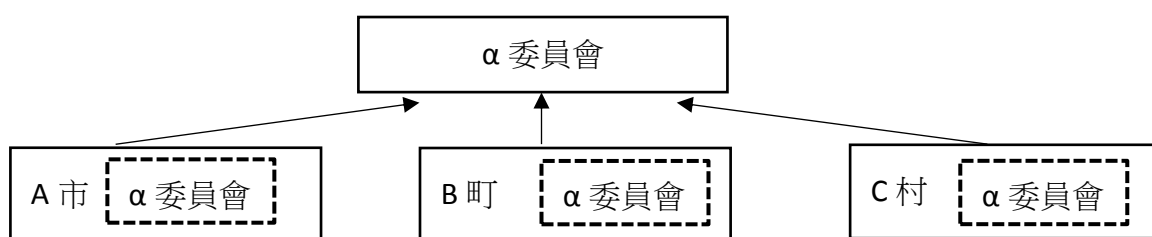


2、機關等的共同設置（地方自治法第 252 條之 7 至第 252 條之 13）

機關等的共同設置是普通地方公共團體針對原先各自設置的機關、委員會或其他特定職位，透過與其他普通地方公共團體協議訂立規約共同設立，由這個共同成立的機關或職員來負責原本分別由數個執行相同業務的機關或職員執行的事務，共同成立的機關不具法人資格，其業務執行的效果同時歸屬於所有共同成立的普通地方公共團體，制度概念如圖 2。

機關等的共同設置的規約內容，必須包含機關或職員名稱、共同設置的普通地方公共團體、辦公場所、機關委員或職員之選任方法與身分處理等事項，運作的經費由共同設置的地方公共團體依照規約規定於其年度預算當中支應，機關運作收取的手續費或相關收入，則歸屬於規約約定的地方公共團體。依 2018 年的統計資料，全日本共有 446 件機關等的共同設置案例，主要運用於長照等級認定、公平委員會（類似日本地方公務人員保障及培訓委員會）及身心障礙等級認定等業務。

圖 2 機關等的共同設置的制度概念



3、事務的委託（地方自治法第 252 條之 14 至第 252 條之 16）

事務的委託是普通地方公共團體將原本由其自行管理或辦理之事務，透過與其他普通地方公共團體協議制定規約，將該事務委託其他普通地方公共團體管理或辦理之合作方式。委託方自將事務委由受託方管理或辦理起，即喪失對該事務的管轄權，由受託方依自身規定一併處理，所發生的法律效果歸屬於受託地方公共團體，制度概念如圖 3。

事務的委託的規約內容必須包含委託方及受託方之名稱、委託的範圍與委託事務的管理與執行辦法、經費支出辦法及其他事項，受託方執行受託事務衍生的費用，由委託方編列預算支應。依 2018 年的統計資料，全日本共有 6,628 件事務的委託運用實例，主要運用於住民票的開立、公平委員會及競艇。

圖 3 事務的委託的制度概念

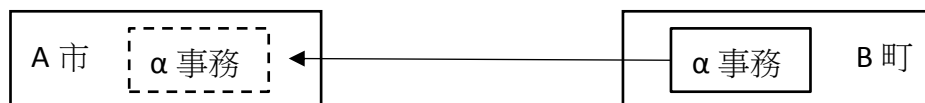


4、事務的替代執行（地方自治法第 252 條之 16 之 2 至第 252 條之 16 之 4）

事務的替代執行是普通地方公共團體與其他普通地方公共團體協議制定規約，約定由一方以其名義，於另一方的行政轄區內執行特定業務的合作方式。有別於「事務的委託」在約定的地方自治團體間產生權限的移轉，事務的替代執行並不發生權限變動，該事務的權限仍分別歸屬於協議雙方，受託方在其他公共團體轄區內執行相關工作的法律效果，歸屬於委託方，制度概念如圖 4。

事務的替代執行的規約內容必須包含簽訂規約的地方公共團體、代替執行事務的範圍與方法、經費的支付方法以及其他必要事項。受託方代替委託方執行相關事務的費用，由委託方依規約所定之數額及方法支付。事務的替代執行為 2014 年日本地方自治法修法後新創的制度，目前日本實務界及學術界仍持續觀察此制度的發展，依 2018 年的統計資料，全日本只有 3 件案例，分別應用於處理上水道、簡易水道和公害預防的業務。

圖 4 事務的替代執行的制度概念

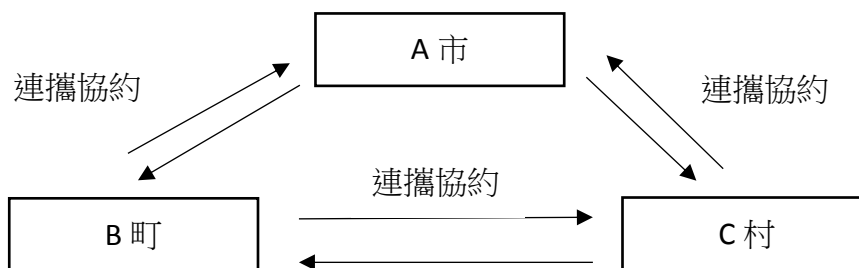


5、連攜協約（地方制度法第 252 條之 2）

連攜協約是日本總務省聽取地方公共團體對於地方自治法各種跨域合作法制的實務運用意見並通盤檢討後，為了進一步提高地方政府跨域合作法制的彈性並促進地方政府全面性的合作，於 2014 年創設的制度，目前為日本中央政府大力鼓勵地方採用的合作方式。

有別於上開幾種合作方式著眼於特定業務的處理，連攜協約是數個普通地方公共團體針對共同行政區域內的各種行政事務，透過協議方式去分配彼此的事務權限及決定角色分工，並運用各種合作法制（如事務的委託、協議會、事務的替代執行、制定自治法規或私法契約等）來落實協議內容，屬於一種在不進行地方政府整併的情況下，透過協議來建構「實質生活圈」的政策方針，制度概念如圖 5。依 2018 年的統計資料，全日本共締結 319 件連攜協約，主要是運用於形成「連攜中樞都市圈」。

圖 5 連攜協約的制度概念



6、一部事務組合（地方自治法第 284 條至第 291 條）

一部事務組合是普通地方公共團體及特別區，透過協議訂立規約共同組成一個具有獨立法人資格、人事、預算及立法權的跨域合作組織，並將原本由其各自執行的特定事務移轉給一部事務組合辦理。在一部事務組合成立後，參與組合的各個地方公共團體喪失原先就該事務的管轄權，其執行機關及相關法規亦同時失效，改由一部事務組合統籌辦理，制度概念如圖 6。

一部事務組合為日本地方自治法上的「特別地方公共團體」，與普通地方公共團體一樣屬於法律上的權利義務主體，有獨立的行政機關與議會（組織如圖 7），在規約約定的範圍內具有固定的法定職掌，可以制定自治法規、處理業務及執行預算，但地方自治法並未賦予其與普通地方公共團體一樣的課稅權，其主要的經費來源為參與團體的分擔金、行政規費及地方債等收入。

一部事務組合的權利義務源自普通地方公共團體共同協議制定的規約，地方自治法明定規約內容必須載明組合的名稱、參與的普通地方公共團體、共同處理的事務、辦公場所位置、議會組織及議員選舉方法、執行機關之組織及職員選任方法、經費執行方法等，依 2018 年的統計資料，全日本共有 1,466 個一部事務組合，主要用於廢棄物處理、人體排泄物處理、緊急救護及消防等業務。

圖 6 一部事務組合的制度概念

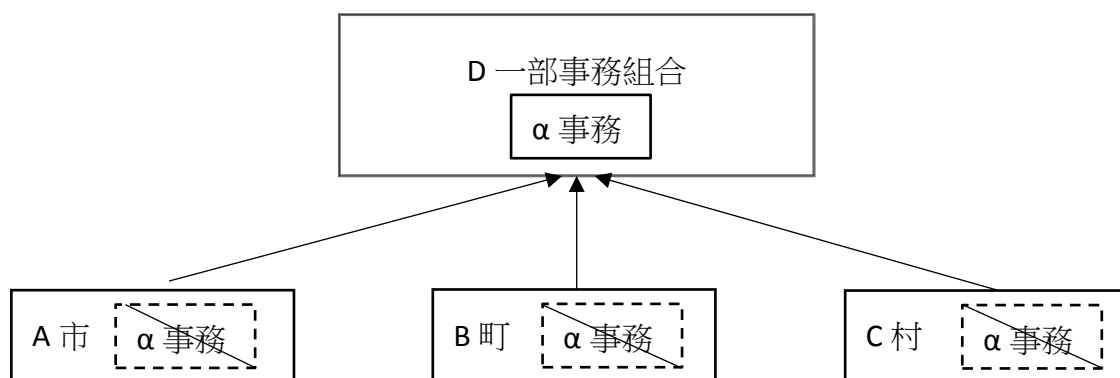
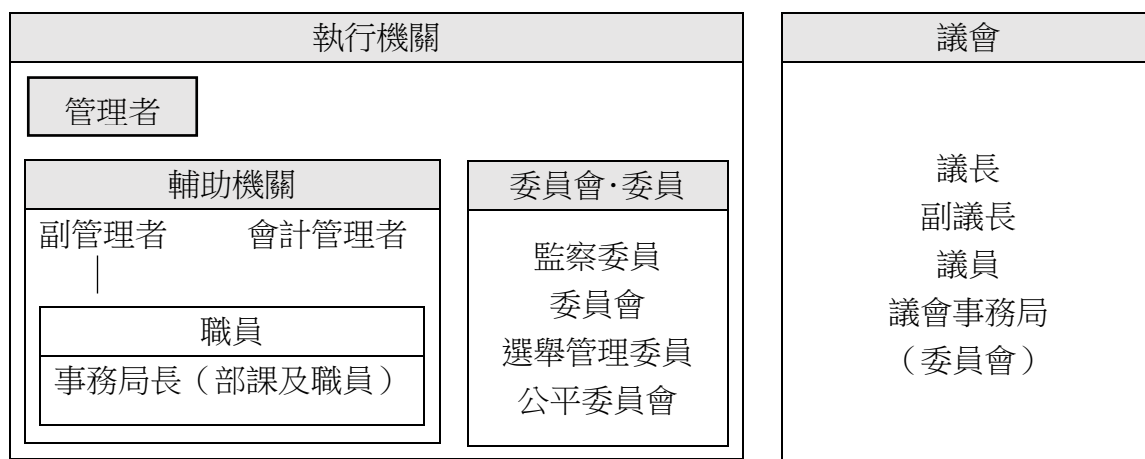


圖 7 一部事務組合的組織架構



7、廣域聯合（地方制度法第 284 條、第 285 條之 2、第 291 條之 2 至之 13）

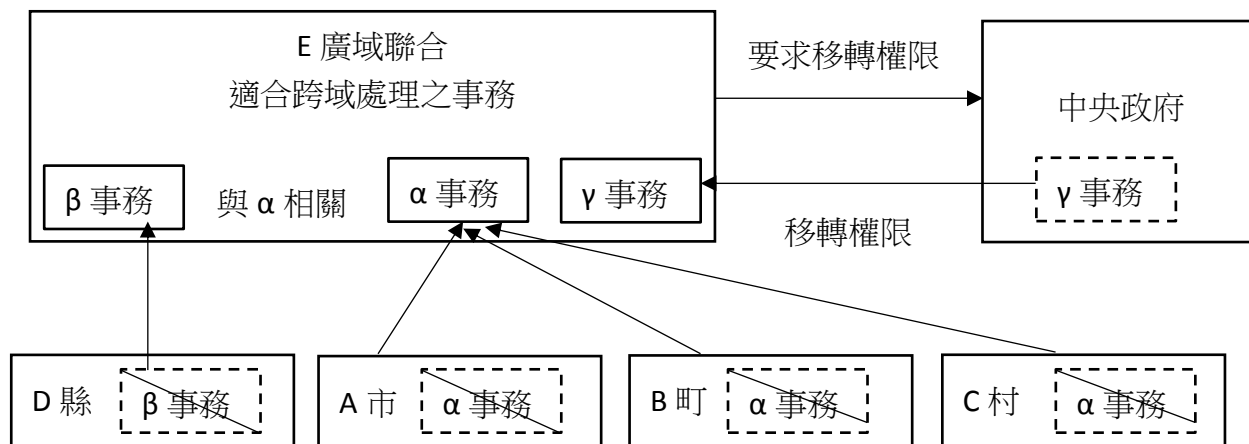
廣域聯合是普通地方公共團體及特別區，針對其處理事務中具跨區域特性者，認為有必要透過共同制定「廣域計畫」，並藉由聯繫協調共同落實該計畫，以綜合且有計畫地處理其事務之一部，互相協議並制定規約而設立的跨域合作公法人，與一部事務組合同屬日本地方自治法規定的「特別地方公共團體」。

廣域聯合與一部事務組合均為具公法人資格的跨域合作機制，同樣具有獨立的權限、預算、人員與立法權，在組織設計上也採「執行機關 - 議會」的行政立法分立制。但與一部事務組合不同的是，廣域聯合並不以處理特定的一、二項事務為限，凡是與廣域計畫內容有關的事務，普通地方公共團體及特別區均可移轉給廣域聯合處理，而且廣域聯合也可主動要求或被動接受中央政府的權限移轉，制度概念如圖 8。

廣域聯合規約作為廣域聯合的運作基礎，地方自治法明定其應該載明廣域聯合的名稱、區域、處理的事務、廣域計畫之項目、辦公處所位置、執行機關與議會之組織及選舉方法以及經費處理等事項，主要經費來源與一部事務組合同樣是

參與團體的分擔金、行政規費及地方債。依 2018 年的統計資料，全日本共組成 116 個廣域聯合，主要處理老年人醫療、長照等級審查及身心障礙等級審查等事務。

圖 8 廣域聯合的制度概念



(二) 地方政府跨域合作程序

針對普通地方公共團體彼此間合作行為的開始、變更與結束，日本地方自治法有明確的程序規定，同時就不同種類的合作方式賦予自治監督機關（總務省或都道府縣）不同的審核權限（事前許可或事後報備）。一般而言，日本地方政府的跨域合作行為，在程序上可以分為「事實程序」與「法律程序」兩個階段。

首先，在事實程序部分，由於各種合作方式的開始、變更與結束，皆須由地方公共團體之間對合作必要性、合作方法、責任分擔、合作成效等面向進行協議以達成共識，進而將共識內容轉換為文字化的規約。故在任何合作行為的初期，皆是由地方公共團體的行政機關職員進行長時間的溝通協調，並適時請自治監督機關提供意見，在確認所有地方公共團體及自治監督機關都同意後，才將討論結果草擬為規約進行後續的法律程序。

而在完成事實階段後，合作行為的開始、變更或結束，都需要經過地方立法機關的同意及自治監督機關的許可或知悉後，才算完成法律程序。依照日本地方自治法的規定，任何方式的合作行為所依據的規約，其生效、變更或廢止，都需要經過所有參與合作的地方公共團體議會審議通過，惟基於責任政治原則，議會對於行政機關所送的規約內容，只有同意或反對的權利，不可變更，所有議會審議通過後交由各個地方公共團體首長共同對外公佈，並送請自治監督機關審查。

至於自治監督機關的審查權限，日本地方自治法針對「非法人型」及「法人型」賦予不同的審查密度，如屬「非法人型」的合作方式，僅需在規約公布後通知自治監督機關即可；如屬成立一部事務組合或廣域聯合等「法人型」的合作方式，則需向自治監督機關申請許可，於獲得同意後才對外發生法律效力。

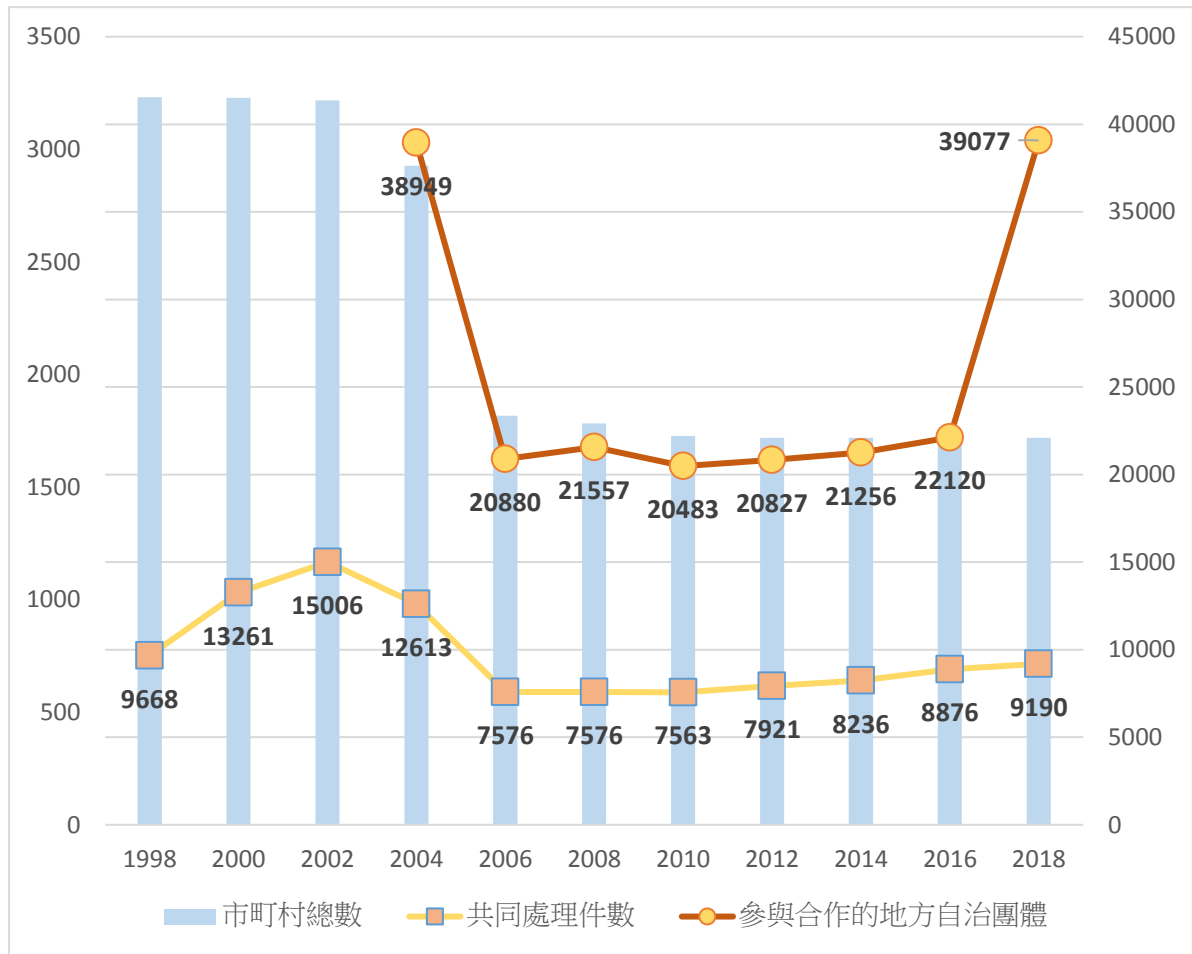
此外，針對協議會、機關等的共同設置、一部事務組合及廣域聯合等涉及組織、法規、經費及權限常態性變動的合作行為，為了避免部分地方公共團體臨時宣布退出造成運作上的混亂，日本地方自治法明定參與此類合作行為的地方公共團體如欲退出，必須在一定期限（2年）前通知其他地方公共團體，以利有充足的時間針對部分成員退出帶來的影響及後續的運作進行協調與因應。

三、日本地方政府跨域合作實務經驗

（一）合作案件及參與團體持續增加

依照總務省自 1998 年至 2018 年對地方政府合作情形的統計資料，日本地方政府互相合作的案件數逐年增加，且進行合作的地方政府數量亦穩定成長。值得注意的是，日本採取「市町村整併」及「地方政府跨域合作」雙軌並行的方式強化地方自治事務的處理效果，故市町村的合併狀況與地方政府的合作情形會互相影響，當市町村總數因合併大量減少時，合作案件亦會大幅下降，如 2006 年日本市町村總數由 2004 年的 2,927 個減少至 1,817 個，當年的合作件數也同時自 2004 年的 12,613 件下降至 7,576 件，但當市町村總數自 2012 年起逐漸穩定後，可以發現合作案件又開始逐漸增加，相關發展情形如下圖 9。整體而言，從日本政府發布的 20 年統計數據進行觀察，日本地方政府的跨域合作正逐步朝正面的方向發展，除了合作案件數穩定增加外，參與合作的地方公共團體數量在最近 2 年更呈現大幅度成長，顯示日本地方政府的跨域合作除了特定地方公共團體之間的合作密切度成長外（合作案件數增加），也擴及到原先並未進行合作的地方公共團體（合作團體增加），在「合作點」及「合作面」均增加的情況下，代表該國地方跨域合作的制度規範確實收到良好的執行成果。

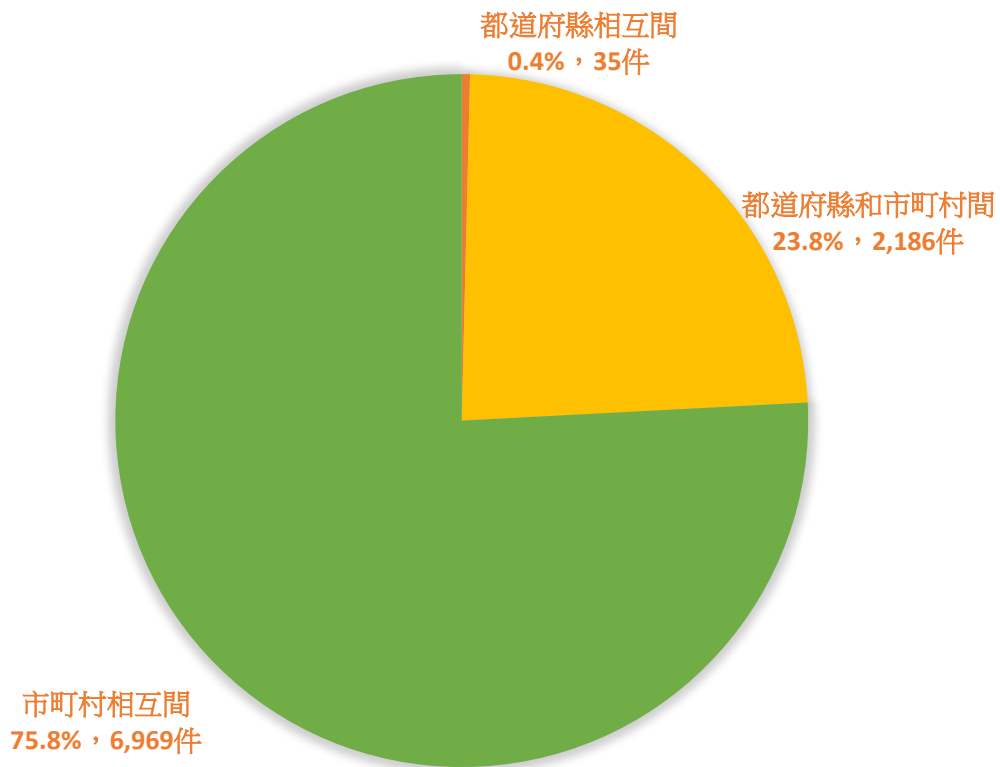
圖 9 日本地方政府跨域合作情形變動



(二) 合作主體以市町村為主

依總務省 2018 年的統計資料，地方政府合作行為主要以第二級地方自治團體市町村彼此之間的互相合作為主，超過總合作件數的 75%；次多者則是都道府縣與轄下或附近市町村進行合作，約占合作總數的 24%，至於第一級地方自治團體都道府縣之間的合作行為較為少見，僅占 0.4%（詳見下圖 10）。針對此一現象，木村俊介教授指出主要原因是日本都道府縣的行政轄區廣大、人口眾多，自治量能也較為充足，一般而言有能力自行處理自治事務，同時提供所轄市町村相關的協助，故較無與其他都道府縣進行合作的必要，反而基於協助市町村處理自治事務的考量，會加入市町村為主的合作案當中。反觀市町村之間的人口、面積及財政狀況差異頗大，特定業務的處理容易超過單一市町村的行政轄區或處理能力，故市町村之間會較有誘因或需求透過彼此合作來處理區域事務。

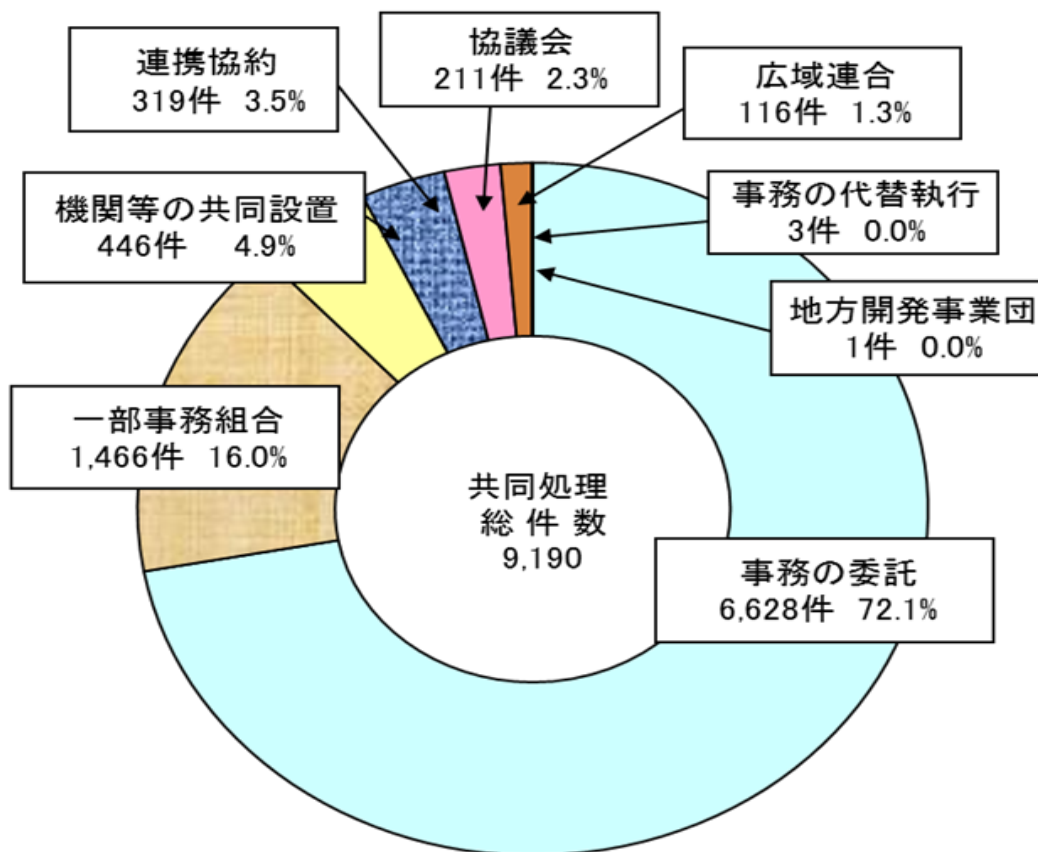
圖 10 日本地方政府跨域的合作主體分布情形



(三) 合作方式以「事務的委託」及「一部事務組合」較多

日本地方自治法定有多元的跨域合作方式供地方政府自行選擇，但並非所有的合作方式都等量的被地方自治團體運用於實務當中。依照總務省 2018 年的統計資料，在全部 9,190 件共同處理案件中，以「事務的委託」6,628 件最多，占總數的 72.1%，其次則是「一部事務組合」1,466 件居次，占總數的 16%，其餘的合作方式占總數的比例均未超過 5%（詳如下圖 11）。針對此一現象，木村俊介教授及今井照主任研究員皆認為跟合作方式的彈性及共同處理事務的特性有關。一般而言，地方自治團體偏好以較簡便有彈性的方式進行合作，而「事務的委託」在無法人資格的合作方式中，因不涉及職員及組織的常態性設置，不論發動及結束皆具有高度彈性（不涉及人事作業及組織調整）而最受歡迎。當處理的業務涉及大規模的預算、設備及專業人力，有成立法人組織共同處理的必要時，運作上較為單純的一部事務組合則比廣域聯合受到地方公共團體的青睞。

圖 11 日本各合作方式的運用分布狀況



(四) 合作業務以「戶政」、「人事」、「環境衛生」、「健康福利」及「防災」為主

除了各種合作機制運用情形的統計外，總務省亦關注地方政府共同處理的業務類型。依照 2018 年的統計資料，合作案件主要集中在「住民票的開立與交付」（類似我國戶籍制度）、「公平委員會」（處理地方公務人員的福利事項與爭議救濟）、「防災」（如消防及急救）、「環境衛生」（如垃圾處理、人體排泄物處理、火葬場）及「醫療福利」（如長照與身心障礙等級判定、老年人醫療及急診與假日醫療），統計資料如表 2。木村教授認為上開頻繁合作的業務，主要可以區分為「業務需求量變動大的行政作業」及「需要高度專業與資源的事務處理」兩類，前者因民眾的需求不固定（如住民票開立的業務多集中在大學開學或求職季，地方公務人員的權利救濟案件也不是經常發生），地方政府為了節省獨自設置相關機

關及職員的成本，所以選擇和其他地方政府以非法人資格的機制進行合作；後者則是因為業務的專業性高或需要高昂的經費（如興建垃圾處理場或經營專業醫療機構），所以地方政府選擇透過成立法人型組織的方式彼此合作進行處理。

表 2 日本地方政府共同處理事務的類別統計

處理方法 事務種類	連攜協約	協議會	機關等的 共同設置	事務的 委託	事務的替 代執行	一部事 務組合	廣域聯合	總計
廣域計畫等	15	27				65	15	122
農業用水		8		139		30		177
森林管理	15	2		11		91	3	122
醫療院所	30	2	1	14		118	5	170
兒童福利	15		9	60		25	4	116
長照保險	4	4	128	51		203	84	474
老人福利	19	3	5	12		86	17	142
身心障礙者福利	22	8	115	58		112	51	366
後期高齡者醫療				62			51	113
急診及假日醫療		6		72		65	11	154
上水道		6		44	2	98	1	151
下水道		7		266		33	2	308
垃圾處理		4		138		400	25	567
排泄物處理				104		326	17	447
火葬場		4		88		218	14	324
小學		7		81		8	1	97
中學		7		74		24	1	106
社會教育		10		7		43	4	64
消防		41	1	166		268	22	498
急救		25		157		268	12	472
職員進修	26	1		78		51	13	169

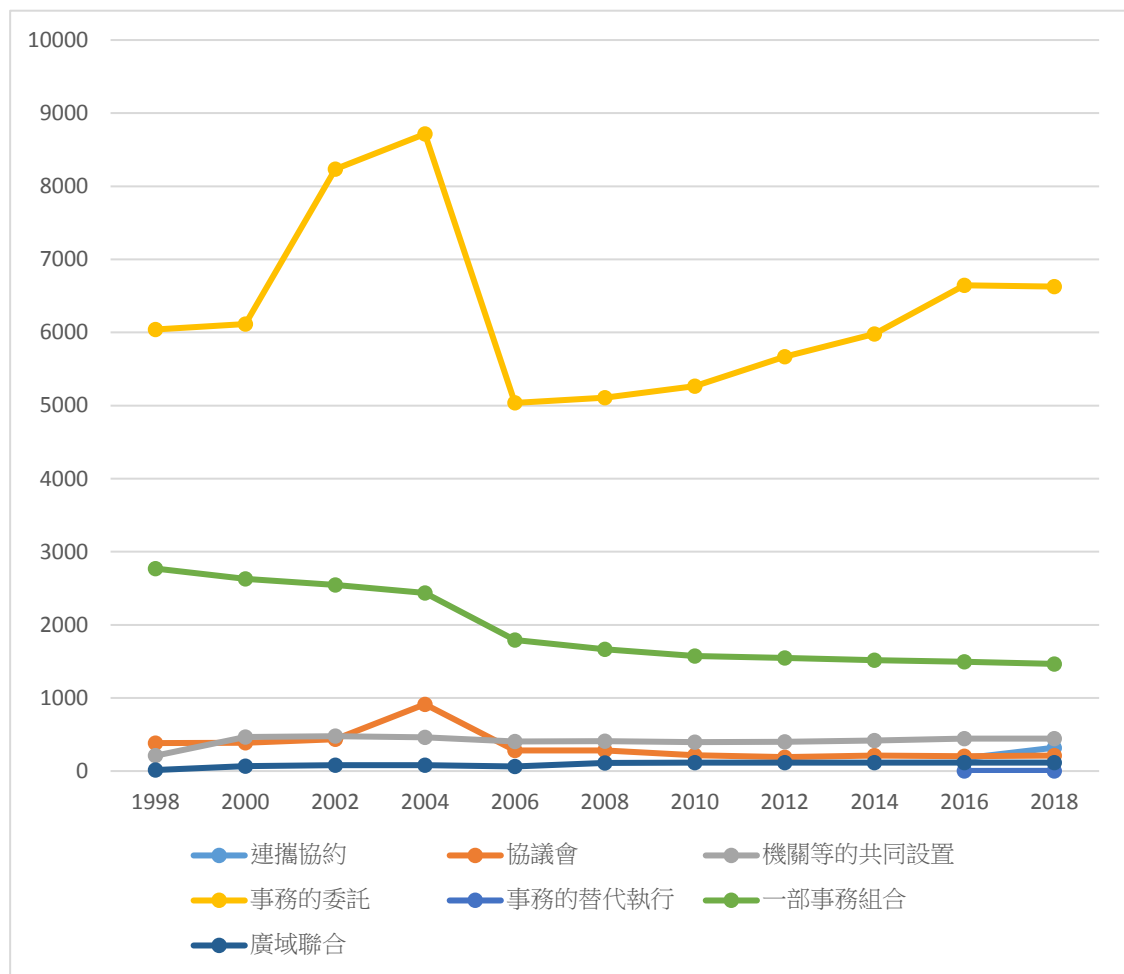
處理方法 事務種類	連攜協約	協議會	機關等的 共同設置	事務的 委託	事務的替 代執行	一部事 務組合	廣域聯合	總計
退職手續				132		48		180
公務災害			4	363		42		409
公平委員會			115	1,180		10	4	1,309
賽車、賽馬、賽艇		1		861		26		888
會館等共有財產 的維持管理		3		18		68	5	94
住民票的交付				1,402		1		1,403
監察委員事務局		1	1	2		3		7
行政爭訟			12	293		7	5	317

（五）開始及結束合作的理由

針對地方政府開始及結束合作的理由，日本中央政府也進行調查統計，透過分析實際進行合作的市町村的回饋意見，來探討影響合作行為的原因。首先，在合作行為的開始部分，地方政府進行合作的主要原因是為了彌補單一地方自治團體在自治量能上的不足（如財源、人力及職員的專業知識）以及達到規模經濟（集中資源以提升服務量能、行政效率或降低成本）。木村教授指出雖然日本已經透過三次大規模的「市町村合併」逐步將市町村的平均人口數自 1870 年代的 460 人提高到 2012 年的 6 萬 9,000 人，藉此強化單一地方自治團體的自治能力，但這樣的平均人口數離日本針對處理不同業務設定的「合理人口數」（如消防業務為 10 萬人、垃圾處理為 26 萬 5,000 人）仍存在落差，為了有效處理相關業務並避免被要求進行合併，市町村政府多選擇進行互相合作。另外，根據木村教授的研究，一部事務組合及廣域聯合等「法人型」的合作方式與都道府縣轄內的市町村數量呈現高度正相關，亦即市町村數量越多的都道府縣，其境內成立的一部事務組合及廣域聯合數量也越多，考量到法人型合作方式大多用來處理需要大量預算與專業性的業務，似可證明自治能力不足確實為地方政府進行跨域合作的重要原因。

有關結束合作的理由，木村教授及今井主任研究員都認為日本地方政府的合作行為成立後，通常都會維持一段很長的時間，不會貿然結束，頂多是在評估目前的合作方式成效不彰後變更合作方法，此由圖 12 呈現的各種合作方式的小幅度變動可以得到證明。而在實務上合作行為的終止大多跟權限移轉或地方公共團體的整併有關，前者是指原本由市町村執行的業務移轉由都道府縣辦理，導致合作行為沒有繼續維持的必要；後者則是原本互相合作的市町村，因決定進行合併或部分成員決定被併入其他地區而消滅，又或者是數個地方公共團體的合作組織決定結合成更大的合作組織（如原先 3 個各自包含 9 個市町村的小型一部事務組合決定整併成一個包含 27 個市町村的大型一部事務組合）導致原先的合作行為終止。

圖 12 日本各種合作方式變動情形



至於國內學者認為造成合作開始或結束重要原因之一的政治因素(如地方首長政治立場或黨籍等)，所有的受訪者都認為在日本並非是影響地方政府跨域合作開始或結束的重要原因。木村教授指出日本地方政治結構與我國兩大政黨主導之狀況不同，呈現多黨並立之局面，市町村長要在地方選舉中勝出，通常是獲得各黨派的支持，故行政首長間的政治立場並不鮮明，對於市町村合作的影響力不高，加上日本地方自治法對於都道府縣知事與市町村長並無連任限制，故地方政府的政治結構通常十分穩定，也造成合作案件的穩定性高。而今井主任研究員則指出日本各政黨的政策立場差異通常只存在於國家或中央政策層級，在地方議題上並無明顯差異，雖然特定政治人物之間仍會存在交惡或不睦的狀況，但大多不會將私人情感訴諸公共事務的處理，加上日本地廣人眾，幾萬人至幾十萬人的地方事務通常被認為不具政治重要性，而能夠理性的進行討論。

(六) 中央政府藉由立法強制及政策誘因推動地方合作

對於日本中央政府在地方跨域合作中扮演的角色，本次考察中實務界及學術界的受訪者提供了相當不同的回應。總務省自治行政局的荒居係長及東京都臨海部廣域齋場組合的櫻木先生都表示中央政府對於地方政府是否進行跨域合作，基於尊重地方自治的立場，並沒有強制或提供鼓勵措施，只有在合作發生爭議才會適時介入輔導。但根據木村教授的說明及對日本官方資料的觀察，日本中央政府在地方跨域合作的發展過程中，並非單純的尊重地方政府的合作意願，而是透過立法強制及政策誘因使跨域合作逐漸普及，其策略分別說明如下：

1、合作勸告

現行日本地方自治法的「共同事務處理」專章中，除了明訂各種合作方法及程序規定外，也同時賦予自治監督機關(總務大臣或都道府縣知事)在考量公益上的必要性後，「勸告」地方公共團體進行合作的權力，屬於一種不具強制拘束力的行政指導。但根據木村教授的說明，現行法條中的「勸告」文字，其實是日本推動地方分權後進行修法的結果，早期的地方自治法是賦予自治監督機關「命令」地方政府進行合作的權限，顯示日本中央政府對於地方跨域合作的推動，並非抱持完全順其自然的態度。

2、立法強制

除了在地方自治法中賦予自治監督機關進行合作勸告的權限外，為了因應超高齡化社會產生的高齡者醫療照護需求，日本中央政府在 2005 年修正「老年人醫療確保法」，強制規定全國 47 個都道府縣必須成立包含轄下所有市、町、村與特別區的「後期高齡者醫療廣域聯合」來處理轄內 75 歲以上老人醫療保險業務（包含被保險人資格管理、醫療給付、保費收取、保健事業及相關制度運作事務），直接立法在日本境內創造了 47 個廣域聯合組織（如下表 3），屬於中央強硬主導地方政府合作的一種策略。

表 3 日本後期高齡者醫療廣域聯合列表

項次	廣域聯合名稱	成立時間
1	北海道後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 3 月 1 日
2	青森縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 1 日
3	岩手縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 1 日
4	宮城縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 8 日
5	秋田縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 1 日
6	山形縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 1 日
7	福島縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 1 日
8	茨城縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 1 月 24 日
9	栃木縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 1 日
10	群馬縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 19 日
11	埼玉縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 3 月 1 日
12	千葉縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 1 月 1 日
13	東京都後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 3 月 1 日
14	神奈川縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 1 月 11 日
15	新潟縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 3 月 1 日
16	富山縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 1 月 10 日
17	石川縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 1 日
18	福井縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 1 日
19	山梨縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007 年 2 月 1 日

項次	廣域聯合名稱	成立時間
20	長野縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年3月23日
21	岐阜縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
22	靜岡縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
23	愛知縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年3月20日
24	三重縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
25	滋賀縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
26	京都府後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
27	大阪府後期高齡者醫療廣域聯合	2007年1月17日
28	兵庫縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
29	奈良縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年3月10日
30	和歌山縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
31	鳥取縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
32	島根縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
33	岡山縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
34	廣島縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
35	山口縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
36	德島縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
37	香川縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年1月15日
38	愛媛縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月19日
39	高知縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
40	福岡縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年3月30日
41	佐賀縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
42	長崎縣後期高齡者醫療廣域聯合	2006年12月18日
43	熊本縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
44	大分縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年2月1日
45	宮崎縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年3月30日
46	鹿兒島縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年3月1日
47	沖繩縣後期高齡者醫療廣域聯合	2007年3月5日

3、政策型補助

為了吸引地方政府在特定政策領域的合作，日本中央各部會同時透過各種政策型補助來促進地方政府的合作行為。依據木村教授提供的資料，配合 2014 年日本政府修正地方自治法新增「連攜協約」此一合作方式，希望地方政府藉由此一方式自主形成類似生活圈的「連攜中樞都市圈」，中央各部會紛紛制定各種政策型補助計畫（整理如下表 4），透過編列預算及提供補助款來鼓勵地方進行合作，以落實中央政府帶動地方跨域合作行為的政策目標。

表 4 日本各省促進「連攜中樞都市圈」的補助計畫

單位：日幣一百萬元

主管部會	計畫名稱	預算額度	補助率	補助對象
總務省	情報通信利用環境整備推進補助款	433	1/3	條件不利之市町村
厚生勞動省	實踐型地域雇用創造事業	5,858	100%	協議會
厚生勞動省	救急醫療體制強化事業	367	1/3~1/2	都道府縣
農林水產省	地方特色食品發展事業	418 以內	定額	市町村、協議會、民間團體
農林水產省	地方漁業強化支援事業	1,990	定額	產地協議會、市町村、漁業團體
農林水產省	森林整備事業	181,856	3/10~1/2	都道府縣、市町村、森林所有者
農林水產省	都市農村共生交流綜合對策補助款	2,000	定額	都道府縣、民間團體、非營利團體
農林水產省	農山漁村活化支援補助款	6,150	定額	都道府縣、市町村、農林漁業者團體
經濟產業省	戰略產業建構發展事業	800 以內	1/2	民間團體等
經濟產業省	區域電力產業相關設備整備補助款	95	1/4~1/2	地方自治團體及相關業者
國土交通省	社會資本整備綜合補助款	901,805	定額	地方公共團體等
國土交通省	防災安全補助款	1,094,749	定額	地方公共團體等
國土交通省	地域公共交通確保維持改善事業	29,009	1/2	交通業者
國土交通省	幹線鐵道等活性化事業	1,561 以內	1/3	法定協議會等

(七) 合作行為的挑戰

雖然日本地方政府的跨域合作在不斷調整法律制度及提供制度誘因的帶動下獲得了十分顯著的發展，但現行制度在實務上的運作仍然存在必須克服的挑戰與困境。總務省為了瞭解現行制度的不足，俾利持續提高制度的接受度與使用率，於 2012 年針對當時全國 1,699 個市町村進行合作法制的意見調查。根據市町村回復意見的統計結果（如下表 5），不同合作方法皆有超過 6 成以上的使用者反映實務運作上並無面臨特別的困難，顯示作為制度使用者的地方政府對於中央提供的制度工具大多感到滿意。

至於部分地方政府反映互相合作時遭遇的問題，以「無法迅速作成決定」、「參與團體的意見反映困難」、「責任分擔不明確」、「必要資訊掌握不易」及「其他」（如特定地方政府負擔過重、處理程序規定不同難協調、費用分擔調整困難、協議地位不平等）為主。顯示日本地方政府進行跨域合作，仍須面臨決策效率、執行方式、責任與費用分擔公平性、成員不同意見處理與平等參與等各種面向的挑戰與困難。

表 5 日本 2012 年市町村跨域合作相關問題調查結果

共同處理方法	實施市町村數	反映有問題	共同處理的問題點（可複選）					反映無特別問題
			無法迅速決定	意見反映困難	責任分擔不明	重要資訊不足	其他	
一部事務組合	1,623	526 (32.4%)	413 (78.5%)	218 (41.4%)	79 (15%)	61 (11.6%)	49 (9.3%)	1,097 (67.6%)
廣域聯合	1,578	412 (26.1%)	271 (65.8%)	176 (42.7%)	102 (24.8%)	41 (10%)	43 (10.4)	1,166 (73.9%)
協議會	664	174 (26.2%)	149 (85.6%)	61 (35.1%)	32 (18.4%)	14 (8%)	15 (8.6%)	490 (73.8%)
機關等共同設置	708	109 (15.4%)	74 (67.9%)	28 (25.7%)	21 (19.3%)	14 (12.8%)	16 (14.7%)	599 (84.6%)
事務的委託	1,106	145 (13.1%)	69 (47.6%)	56 (38.6%)	22 (15.2%)	27 (18.6%)	24 (16.6%)	961 (86.9%)

註：「其他」欄位反映的問題，「機關等的共同設置」以主責市町村負擔過重、不同市町村過去處理方式不同增加事務處理複雜度為主；「事務的委託」則以負擔費用調整困難、無法對等協調為主。

（八）日本地方政府跨域合作的未來重點

日本地方政府跨域合作的發展雖然已經取得一定成果，能夠打破行政界線的藩籬並突破不同地方自治團體習於單打獨鬥的本位主義，讓地方事務能夠在結合各方資源的情況下更為有效及合理的獲得處理，同時讓跨區域的治理思維逐漸被地方自治團體所接受。然而，針對現行制度在實務運作上面臨的挑戰與困境，日本政府仍持續思考如何強化現行制度並回應地方政府反映的問題。

目前日本政府在跨域合作領域的重點，在於如何提高跨域合作法規的彈性，例如最新創設的「連攜協約」制度，就是為了改善過去各種合作方式需要取得所有參與合作的地方自治團體同意後才能執行（如規約的內容、處理的事務、財產的使用等），造成決策緩慢的缺點，改由區域內一個主要都市與周遭其他地方政府「一對一」洽談合作，並允許不同合作方式同時被納入合作協議當中，希望透過提供更有彈性的運作空間，提高不同地方自治團體的合作意願。木村教授便指出，鼓勵不同地方自治團體訂定更有彈性及包含更多元功能的跨域合作協定，是目前日本政府的工作重點之一。

除了制度面的檢討外，跨域合作意識的普及與推廣亦是日本政府當前的關注重點。如厚生勞動省的西田企劃官便提及，雖然目前中央對於跨區域火葬場的設置與經營並無特別的鼓勵措施，但在 2018 年日本內閣已對對外聲明，基於火葬場的健全與永續經營，未來火葬場的設置及經營將朝廣域化的方向推動，為此厚生勞動省正逐步進行相對應的行政作業，展現了日本政府重視地方政府跨域合作的態度。

肆、考察心得及建議

一、考察心得

(一) 行政區劃整併可與地方跨域合作制度互補

日本政府推動地方跨域合作的目的，是以提升地方自治團體的自治量能為最終目標。而落實此一目標的方法，係採取行政區整併與地方跨域合作併行的策略，一方面積極推動市町村合併提高每個市町村的自治量能，一方面針對合併較為困難或阻力較大的市町村透過合作機制來處理自治事務。從日本的經驗觀察，行政區整併及地方跨域合作在實務上可以互補，運作良好的跨域合作經驗有助降低後續市町村合併時的反對程度，而市町村合併的壓力則可促使不願合併的市町村暫時以合作代替合併，兩者併行的運作機制對於地方自治團體事務處理能力的強化具有正面效應。

檢視我國面對地方自治團體的自治能力及區域競爭力議題，其實也抱持相同思維，除了藉由推動縣（市）合併改制直轄市作為區域發展之領頭羊外，亦建構多元之合作規定供地方自治團體運用，惟推動更全面行政區劃調整的基礎性法律-「行政區劃法」仍待立法通過，為產生類似日本推動市町村整併與地方跨域合作之互補效應，行政區劃調整之法律制定及實務推動確有必要。

(二) 建立各項業務進行跨域合作的客觀標準

日本政府推動地方跨域合作的實務運作，雖然在地方自治的大原則下，尊重地方自治團體就是否合作及以何種方式合作的決定，但並非完全採取中立不介入的態度。相反的，日本中央各部會就其主管業務的有效推動，會設定合理的人口數，如消防業務為 10 萬人、垃圾處理為 26 萬 5,000 人，針對未能達到合理人口數處理特定業務的地方公共團體，則透過鼓勵合併或與其他地方公共團體合作的方式讓該業務能夠符合有效處理的標準，發揮不同業務的區域治理綜效。而我國地方制度法第 21 條對於地方自治事項涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）區域時，業已納入「必要時」由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理之規定，賦予上級業務主管機關推動地方自治團體跨域合作之空間，然而實務上上級業務主管機關或地方自治團體就特定業務應否合作並沒有明確的客觀標準，導致上級是否介入或地方是否接受均缺乏判斷依據。為了讓現行法制能夠發揮效果，未來中央各部會或可參考日本作法，就主管業務（如垃圾處理、公共運輸、污染防制、災害防救等）訂定具體的「最適標準」（如人口數或土地面積），並就該標準的設定依據積極與地方說明溝通，在取得共識後，針對未能符合此一標準的區域，以上開地方制度法第 21 條為法源依據，協調地方政府運用同法第 24 條之 1 規定所賦予的制度工具進行合作，以此落實各業務的有效處理，並帶動地方跨域合作行為的增加與普及。

（三）主動提供以跨區合作行為為補助對象的政策計畫

彼此合作能否獲得正面效益或減輕自身負擔，往往是地方政府評估是否進行合作行為的考慮面向之一。日本政府為了讓地方政府確信進行合作對其有利，許多部會紛紛編列預算制定以「跨區合作行為」為對象的補助計畫，透過中央資源的挹注減輕合作負擔，作為地方合作的誘因。我國現行地方制度法第 24 條之 3 雖已明定對地方跨域合作應優先給予補助或協助，惟與日本作法相比，偏向個案式的支持，對於整體區域聯合治理的帶動效果有限。考量各中央主管機關對各自業務中具跨域合作急迫性者較為瞭解，如能透過編列預算或訂定政策型補助計畫供地方政府申請，便能更全面的提高該特定業務的跨域合作行為，故未來中央各部會或許可轉換思維，由被動等待地方政府提報合作計畫申請中央補助的運作模式，轉化為主動制定區域合作補助計畫鼓勵全國地方政府申請，藉由滿足地方政府對互相合作有利的期待，引導特定業務在國內展開更全面性的跨域處理。

（四）中央政府積極引導地方跨域合作

在日本地方跨域合作推展的過程中，中央政府並非單純扮演制度建構者與爭議解決者的角色，而是積極的透過溝通協調及提供誘因而帶動地方政府進行合作，不論是早期直接命令地方政府合作、修正中央法律強制地方建立跨域合作公法人或提供政策型補助進行引導，日本中央各部會充分的運用各種策略來達成地方跨域合作普及化與常態化的目標。我國中央政府雖已體認到「區域聯合治理」的重要性，並提供地方政府進行合作的法源依據，然實務上仍以尊重地方自治為主，對於地方政府是否合作採取順其自然的態度，僅在部分事物之處理（如垃圾清運焚化）面臨不得不跨區域合作的情況下，中央主管機關才會介入協調，與日本相比稍嫌消極，如欲進一步實現地方跨域合作產生的正面效應，中央各部會似應採取更積極的引導作為。

（五）鼓勵自治能力高的地方政府承擔區域合作的領導責任

地方跨域合作的意義在於打破既有行政區劃的界線，從「區域」的角度來思考資源分配、責任分擔、角色分工及事務處理的可行方式，在參與成員人口數、財政狀況、職員專業度存在差異的狀況下，擁有較多能力的地方自治團體勢必需要承擔較多責任，讓合作行為能夠長期穩定的運行。觀察日本地方公共團體的運作機制，中央法規針對「政令指定都市」或「中核市」等自治能力較高的地方政府，除了讓其承擔部分都道府縣的職責外，在近年在主推「連攜協約」此一地方跨域合作制度時，更鼓勵自治能力較佳的城市主動與周邊市町村洽簽協約結成「連攜中樞都市圈」，讓這些「自顧有暇」的地方政府扮演跨區域合作的領袖，在擁有較多資源的同時，也肩負推動跨域合作的責任，讓其所在的區域能夠得到更好的發展。

檢視我國現行地方自治團體的自治量能，不論是第一級的直轄市、縣（市）或第二級的鄉、鎮、縣轄市與直轄市山地原住民區，不同地方自治團體在人口數、

土地面積、自有財源及員額編制等面向上皆存在不小差異，然現行各中央法規對於不同地方自治團體應履行的責任卻無明顯區隔，導致地方政府的業務處理仍以自身的行政轄區為主，未能進一步思考串聯周邊區域共同合作。誠然地方制度法修法賦予縣（市）合併改制直轄市的目的是希望直轄市能夠作為周邊區域發展的領頭羊，但在各中央法規未進一步賦予領導責任的狀況下，反而衍生「富者越富、貧者越貧」的相對剝奪感。基於跨域合作的推動涉及部分地方自治團體承擔較多的義務，未來中央法規的設計或可考量職責分配的差異化，讓區域中自治能力較高地方政府承擔引導區域合作及協助周邊地方政府的職責，進一步讓區域聯合治理的精神在地方獲得重視與實現。

二、考察建議

（一）建構多元合作機制以滿足不同合作需求

地方自治團體進行合作的原因不盡相同，舉凡自治能力、事務特性、合作成本、決策方式、互動經驗或合作效益等均可能影響地方政府的合作意願。為了因應實務上各種不同的合作需求，日本政府在地方自治法中建構了多元的合作機制，讓地方政府可以依照各自的需求選擇適合的方案，並使制度工具的種類盡可能涵蓋實務上各種狀況，避免地方政府因缺乏合適制度無法進行合作，此從該國地方政府合作情形的增加與普及，以及各種制度實務上皆有運用實例來看，不難發現建立多元的合作機制對跨域合作的發展確實具有正面作用。而在合作制度的種類上，其實我國地方制度法第 24 條及第 24 條之 1 業已提供地方政府多樣化的合作選項，包含合辦事業、區域合作組織、協議、行政契約，以及具有廣大彈性的「其他方式」，此與日本地方自治法以列舉方式規範合作機制相比並不遜色，甚至有更高度的彈性，故如單就我國法制層面提供的制度選擇而言，尚難謂有不利地方自治團體進行互助合作的情形。

（二）制度檢討應以實務運用情形為基礎

各國政府制定地方跨域合作法制的主要目的，係希望帶動地方自治團體集合區域資源處理跨越數行政轄區的業務，進一步發揮降低行政成本、提升服務量能、強化行政效率等區域治理綜效，故相關制度的檢討或調整應以實際使用的地方政府反饋之意見為主要依據。日本政府為持續提高地方跨域合作法制的的使用意願及效果，除透過每 2 年 1 次的「地方公共團體間共同處理狀況調查」對地方跨域合作的整體狀況、合作方式、合作事務進行客觀數據的蒐集分析及與前次調查結果進行差異對比，作為制度檢討的基礎外，亦重視推動合作案件的地方政府之主觀感受，藉由問卷調查掌握制度使用者的意見，以針對實務上產生之問題進一步思考如何透過制度調整或政策創新謀求解決，讓該國的地方跨域合作獲得顯著的發展。參考日本的處理方式，我國地方跨域合作的推動，似宜先就目前地方自治團體的跨域合作現況進行全面性的瞭解，並定期追蹤，以釐清目前影響地方自治團體合作行為開始、維持及結束的主要原因，在瞭解相關問題點（如制度不足、

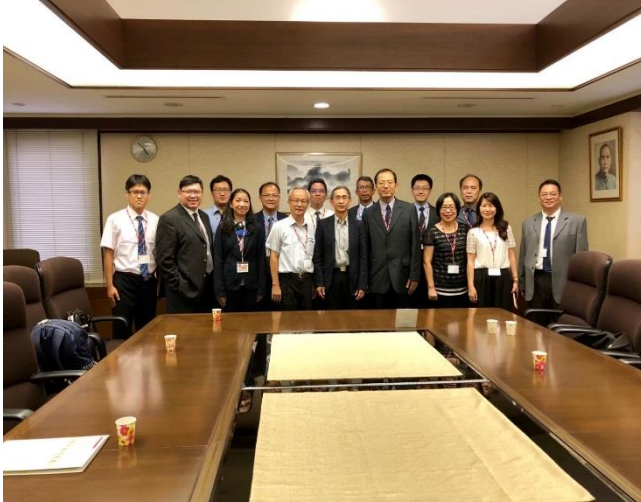
責任不明、誘因有限、政治因素)後嘗試予以解決，以帶動國內地方政府合作行為的增加與普及。

(三) 以跨區域治理思維取代本位主義

此行考察日本地方跨域合作法制規範與實務的過程中，深刻體會到在地方跨域合作發展的領域，法律規範是否完善及政策誘因是否充足固然是影響成敗的重要關鍵，然而主政者、民意代表及行政人員的心態與思維其實更為重要。當中央及地方的政治人物與公務人員能夠以區域治理思維取代伴隨行政區劃產生的本位主義，便會產生驅動力，進而透過法制規範的制定調整、政策誘因的創新設計以及實務運作的溝通協調去推動行政事務的跨域合作，讓地方政府的互相合作逐漸成為一種被眾人接受的治理模式，除了降低合作行為遭遇的阻力外，更有效讓合作行為得以普及。我國雖然已體認到「區域聯合治理」是落實地方善治及強化區域競爭力的未來潮流，但現階段區域治理的思維仍未能推翻深植於地方政治及行政運作的本位主義，政策規劃與執行仍以單一自治團體的利弊得失為思考依據，忽略地方自治應兼顧整體國家治理，故未來如何讓跨區域治理思維被各界普遍接受，是推動我國地方跨域合作常態化與普及化的重點工作之一。

伍、附錄

附錄一、考察照片



照片 1：與臺北駐日經濟文化代表處周立組長合影。



照片 2：與總務省自治行政局市町村課荒居陽子係長合影。



照片 3：與厚生勞動省醫藥生活衛生局生活衛生課西田淳二企劃官合影。



照片 4：與明治大學公共政策學院全球治理研究所木村俊介教授合影。



照片 5：與公益財團法人地方自治總合研究所今井照主任研究員及其田茂樹研究員合影。



照片 6：與東京都臨海部廣域齋場組合櫻木太郎先生及毛塚先生合影。

附錄二、訪談題綱

總務省自治行政局訪談題綱

- 一、貴國地方公共團體合作方式有那些？那種比較多？原因為何？
貴国の地方公共団体とのコラボレーションの形式はいくつかありますか？
その中に最も一般的な形式は何ですか？その傾向になる原因は何かと思いますか？
- 二、貴國地方公共團體合作主要處理那些業務？原因為何？
貴国の地方公共団体とのコラボレーションはどんな業務がメインですか？
その原因は何かと思いますか？
- 三、貴國地方公共團體合作有無集中在特定地區？原因為何？
貴国に地方公共団体とのコラボレーションは特定地域に集中する傾向がありますか？あるならその原因が何かと思いますか？
- 四、貴國地方公共團體組合成立和解散的原因為何？
貴国の地方公共団体組合の成立と解散の主要原因は何ですか？
- 五、貴國中央政府鼓勵地方公共團體合作的措施？
貴国の地方公共団体のコラボレーションにて、中央政府からの支援とかありますか？
- 六、貴國中央政府可否要求地方公共團體合作？作法為何？
貴国の地方公共団体が中央政府からコラボレーションの要求、あるいは命令したことありますか？その要求或いは命令の具体的な形式はどういう感じですか？
- 七、貴國地方公共團體組合容易產生衝突的議題？解決方法？
貴国の地方公共団体組合に争いをしやすい議題は何ですか？その争いに対して一般的な解決方法が何ですか？
- 八、貴國近期在推動普通地方公共團體合作，有無檢討過去執行經驗而調整或研議修正現行規定？關切重點為何？
貴国近年、一般地方公共団体のコラボレーションを政策や方針の一つとなることがあります。過去の実行経験を基に現行法律や規定を修正することがありますか？あるならそのポイントは何かですか？

明治大學木村俊介教授訪談題綱

- 一、貴國廣域行政制度在地方自治法中，有規定非法人資格和法人資格的合作方式，從研究者的觀點，非法人資格的合作和法人資格的合作分別有那些優點和缺點？

貴国の広域行政制度は地方自治法の中に、法人団体と非法人団体とのコラボレーション形式が分けされています。研究者の視点で法人団体と非法人団体とのコラボレーションは其々どんなメリットとデメリットがありますか？

- 二、依據木村教授的研究經驗，地方公共團體的合作有無集中在特定事務或特定地區的情況，可能的原因為何？

木村先生の研究にて、地方公共団体とのコラボレーションは特定な業務や特定な地域に集中する傾向がありますか？もしあるならば、可能な原因は何だと思えますか？

- 三、依據木村教授的研究經驗，影響地方公共團體合作行為開始、維持和中止的原因有那些？

木村先生の研究にて、地方公共団体とのコラボレーション行為の開始、維持、そして中止等の原因は何だと思えますか？

- 四、依據木村教授的觀察，貴國政府為了鼓勵地方公共團體合作，有無採取相關的鼓勵措施？效果如何？

木村先生の觀察にて、貴国の政府は地方公共団体のコラボレーションに対しての支援や協力とかがありますか？効果的にはどんな感じですか？

- 五、依據木村教授的觀察，地方公共團體首長政治立場對於公共團體的合作行為有無影響？是否有政黨相同比較願意合作，政黨不同則拒絕或中止合作的情形？

木村先生の觀察にて、地方首長の政治的な立場は地方公共団体のコラボレーションに影響がありますか？政治的な立場（支持政党など）は同じの場合、協力しやすいことがありますか？

- 六、能否請木村教授從學術研究者的角度，對於貴國政府推動廣域行政成功的部分和需要改善的部分表達意見？

広域行政にて、研究者の視点で、貴国の政策や行政的な良いと思うところがありますか？良くないと思うところがありますか？どう改善した方が良いですか？

公益財團法人地方自治総合研究所訪談題綱

- 一、貴國廣域行政制度在地方自治法中，有規定非法人資格和法人資格的合作方式，從研究機構的觀點，非法人資格的合作和法人資格的合作分別有那些優點和缺點？

貴国の広域行政制度は地方自治法の中に、法人団体と非法人団体とのコラボレーション形式が分けされています。研究機構の視点で法人団体と非法人団体とのコラボレーションは其々どんなメリットとデメリットがありますか？

- 二、依據貴研究所の研究經驗，地方公共團體的合作有無集中在特定事務或特定地區的情況，可能的原因為何？

貴研究所の研究にて、地方公共団体とのコラボレーションは特定な業務や特定な地域に集中する傾向がありますか？もしあるならば、可能な原因は何だと思えますか？

- 三、依據貴研究所の研究經驗，影響地方公共團體合作行為開始、維持和中止的原因有那些？

貴研究所の研究にて、地方公共団体とのコラボレーション行為の開始、維持、そして中止等の原因は何だと思えますか？

- 四、依據貴研究所的觀察，貴國政府為了鼓勵地方公共團體合作，有無採取相關的鼓勵措施？效果如何？

貴研究所の觀察にて、貴国の政府は地方公共団体のコラボレーションに対しての支援や協力とかがありますか？効果的にはどんな感じですか？

- 五、依據貴研究所的觀察，地方公共團體首長的政治立場對於公共團體的合作行為有無影響？是否有政黨相同比較願意合作，政黨不同則拒絕或中止合作的情形？

貴研究所の觀察にて、地方首長の政治的な立場は地方公共団体のコラボレーションに影響がありますか？政治的な立場（支持政党など）は同じの場合、協力しやすいことがありますか？

- 六、能否請貴研究所從學術研究機構的角度，對於貴國政府推動廣域行政成功的部分和需要改善的部分表達意見？

広域行政にて、研究機構の視点で、貴国の政策や行政的な良いと思うところがありますか？良くないと思うところがありますか？どう改善した方が良いですか？

東京都臨海部廣域齋場組合訪談題綱

一、貴組合由港区、品川区、世田谷区、大田区と目黒区等 5 個地方公共團體組成，請問納入這 5 區的原因？

貴組合は港区、品川区、世田谷区、太田区、目黒区の公共団体の組成です。この 5 つ区に特定する理由もしあるならば教えてください。

二、依照臺灣的經驗，殯葬設施是屬於不受地方民眾歡迎的公共設施，貴組合選擇將設施設置在大田區，當初大田區有無表達反對意見？如何說服大田區接受將設施設置在該區境內？

台湾の地方民衆にて、葬祭施設の設立はいつも地方から反論の声があります。貴組合は施設を太田区に設立の際、反論の声がありますか？もしあるならばどう太田区民に説得しますか？

三、貴組合規約規定議員人數 5 人，分別由 5 區議會議長擔任，跟其他組合由各地方公共團體議會分別選舉產生不同，請問當初規約決定由議長直接擔任組合議員的考慮為何？

貴組合の議員人数は 5 人と定めています。その 5 人は議会の議長が担任します。他の区の選挙制と違いますが、これはどんな考慮ですか？

四、貴組合的經費來源有地方債、使用費及各區的分擔金，請問各區的分擔比例如何決定？相關的考量因素有那些？

貴組合の資金源は地方債、使用料、及び各区の分担金など、その各区の分担比率はどう定めますか？その分配はどんな考慮ですか？

五、依貴國地方自治法規定，組合規約的訂定、變更和財產處分需要得到 5 個區議會的同意，實務上如果某個案子有部分議會不同意，是否就不會送到組合議會審議？無法得到所有議會同意的案子以那些情形較多？

貴国の地方自治法により、組合規約の変更や修正、財産の処分などは、5 つ以上の区議会の同意が必要です。実務的にはもし部分議会は不同意とすれば、組合議会の議題にならないことですか？もしあるならば、どんな状況が多いですか？

六、依貴國地方自治法規定，一部事務組合經費分擔發生爭議時，參與的地方公共團體可向組合管理者提出異議，管理者於徵詢組合議會之意見後決定，請問提出異議之團體如不服該決定應如何處理？

貴国の地方自治法により、一部事務組合の経費分担に異議がある場合、組合の当地方公共団体は異議を唱え、組合議会で組合管理者が異議を提出し、決定してからまた異議ありの場合、法律的にはどう処理ですか？

七、貴組合成立至今已有超過 20 年的歷史，想請問成立後比較常發生爭議的是那個部分？組合的成立是否帶動 5 個區其他的合作行為？

貴組合の成立から既に二十数年の歴史もあり、実務的に関して、一番争論や異議が行いやすいのはどの部分ですか？そして組合成立のおかげで、5 区他の部分もコラボレーションや協力も効果的ですか？

八、中央政府除了制訂地方自治法提供組合運作的法源依據外，對組合的成立或運作是否有提供其他的鼓勵措施或協助？

中央政府は地方自治法の制定など法律的な援助以外、組合の成立や運営、維持なども他の協力や支援がありまか？

附録三、日本地方自治法共同処理条文規定

第三節 普通地方公共団体相互間の協力

第一款 連携協約

(連携協約)

第二百五十二条の二 普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体及び他の普通地方公共団体の区域における当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体の事務の処理に当たつての当該他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たつての基本的な方針及び役割分担を定める協約（以下「連携協約」という。）を当該他の普通地方公共団体と締結することができる。

- 2 普通地方公共団体は、連携協約を締結したときは、その旨及び当該連携協約を告示するとともに、都道府県が締結した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に届け出なければならない。
- 3 第一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。
- 4 普通地方公共団体は、連携協約を変更し、又は連携協約を廃止しようとするときは、前三項の例によりこれを行わなければならない。
- 5 公益上必要がある場合においては、都道府県が締結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は、関係のある普通地方公共団体に対し、連携協約を締結すべきことを勧告することができる。
- 6 連携協約を締結した普通地方公共団体は、当該連携協約に基づいて、当該連携協約を締結した他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たつて当該普通地方公共団体が分担すべき役割を果たすため必要な措置を執るようしなければならない。
- 7 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。

第二款 協議会

(協議会の設置)

第二百五十二条の二の二 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に届け出なければならない。

- 3 第一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。
- 4 公益上必要がある場合においては、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は、関係のある普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の協議会を設けるべきことを勧告することができる。
- 5 普通地方公共団体の協議会が広域にわたる総合的な計画を作成したときは、関係普通地方公共団体は、当該計画に基づいて、その事務を処理するようにしなければならない。
- 6 普通地方公共団体の協議会は、必要があると認めるときは、関係のある公の機関の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

(協議会の組織)

第二百五十二条の三 普通地方公共団体の協議会は、会長及び委員をもつてこれを組織する。

- 2 普通地方公共団体の協議会の会長及び委員は、規約の定めるところにより常勤又は非常勤とし、関係普通地方公共団体の職員のうちから、これを選任する。
- 3 普通地方公共団体の協議会の会長は、普通地方公共団体の協議会の事務を掌理し、協議会を代表する。

(協議会の規約)

第二百五十二条の四 普通地方公共団体の協議会の規約には、次に掲げる事項につき規定を設けなければならない。

- 一 協議会の名称
 - 二 協議会を設ける普通地方公共団体
 - 三 協議会の管理し及び執行し、若しくは協議会において連絡調整を図る関係普通地方公共団体の事務又は協議会の作成する計画の項目
 - 四 協議会の組織並びに会長及び委員の選任の方法
 - 五 協議会の経費の支弁の方法
- 2 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するため普通地方公共団体の協議会を設ける場合には、協議会の規約には、前項各号に掲げるもののほか、次に掲げる事項につき規定を設けなければならない。
- 一 協議会の管理し及び執行する関係普通地方公共団体の事務（以下本項中「協議会の担任する事務」という。）の管理及び執行の方法
 - 二 協議会の担任する事務を管理し及び執行する場所
 - 三 協議会の担任する事務に従事する関係普通地方公共団体の職員の身分取扱い
 - 四 協議会の担任する事務の用に供する関係普通地方公共団体の財産の取得、管理及び処分又は公の施設の設置、管理及び廃止の方法
 - 五 前各号に掲げるものを除くほか、協議会と協議会を設ける関係普通地方公共団体との関係その他協議会に関し必要な事項

(協議会の事務の管理及び執行の効力)

第二百五十二条の五 普通地方公共団体の協議会が関係普通地方公共団体又は関係普通地方公共団体の長その他の執行機関の名においてした事務の管理及び執行は、関係普通地方公共団体の長その他の執行機関が管理し及び執行したのものとしての効力を有する。

(協議会の組織の変更及び廃止)

第二百五十二条の六 普通地方公共団体は、普通地方公共団体の協議会を設ける普通地方公共団体の数を増減し、若しくは協議会の規約を変更し、又は協議会を廃止しようとするときは、第二百五十二条の二の二第一項から第三項までの例によりこれを行わなければならない。

(脱退による協議会の組織の変更及び廃止の特例)

第二百五十二条の六の二 前条の規定にかかわらず、協議会を設ける普通地方公共団体は、その議会の議決を経て、脱退する日の二年前までに他の全ての関係普通地方公共団体に書面で予告をすることにより、協議会から脱退することができる。

2 前項の予告を受けた関係普通地方公共団体は、当該予告をした普通地方公共団体が脱退する時までに、第二百五十二条の二の二第一項から第三項までの例により、当該脱退により必要となる規約の変更を行わなければならない。ただし、第二百五十二条の四第一項第二号に掲げる事項のみに係る規約の変更については、第二百五十二条の二の二第三項本文の例によらないものとする。

3 第一項の予告の撤回は、他の全ての関係普通地方公共団体が議会の議決を経て同意をした場合に限り、することができる。この場合において、同項の予告をした普通地方公共団体が他の関係普通地方公共団体に当該予告の撤回について同意を求めるに当たっては、あらかじめ、その議会の議決を経なければならない。

4 普通地方公共団体は、第一項の規定により協議会から脱退したときは、その旨を告示しなければならない。

5 第一項の規定による脱退により協議会を設ける普通地方公共団体が一となつたときは、当該協議会は廃止されるものとする。この場合において、当該普通地方公共団体は、その旨を告示するとともに、第二百五十二条の二の二第二項の例により、総務大臣又は都道府県知事に届け出なければならない。

第三款 機関等の共同設置

(機関等の共同設置)

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、第三十八条第一項若しくは第二項に規定する事務局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「議会事務局」という。）、第三十八条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、第五十八条第一項に規定する内部組織、委員会若しくは委員の事務局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「委員会事務局」という。）、普通地方公共団体の議会、長、委員会若しくは委員の事務を補助する職員、第

百七十四条第一項に規定する専門委員又は第二百条の二第一項に規定する監査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。

2 前項の規定による議会事務局、執行機関、附属機関、行政機関、内部組織、委員会事務局若しくは職員を共同設置する普通地方公共団体の数を増減し、若しくはこれらの議会事務局、執行機関、附属機関、行政機関、内部組織、委員会事務局若しくは職員の共同設置に関する規約を変更し、又はこれらの議会事務局、執行機関、附属機関、行政機関、内部組織、委員会事務局若しくは職員の共同設置を廃止しようとするときは、関係普通地方公共団体は、同項の例により、協議してこれを行わなければならない。

3 第二百五十二条の二の二第二項及び第三項本文の規定は前二項の場合について、同条第四項の規定は第一項の場合について、それぞれ準用する。

(脱退による機関等の共同設置の変更及び廃止の特例)

第二百五十二条の七の二 前条第二項の規定にかかわらず、同条第一項の規定により機関等を共同設置する普通地方公共団体は、その議会の議決を経て、脱退する日の二年前までに他の全ての関係普通地方公共団体に書面で予告をすることにより、共同設置から脱退することができる。

2 前項の予告を受けた関係普通地方公共団体は、当該予告をした普通地方公共団体が脱退する時まで、協議して当該脱退により必要となる規約の変更を行わなければならない。

3 第二百五十二条の二の二第二項及び第三項本文の規定は、前項の場合について準用する。ただし、次条第二号（第二百五十二条の十三において準用する場合を含む。）に掲げる事項のみに係る規約の変更については、第二百五十二条の二の二第三項本文の規定は、準用しない。

4 第一項の予告の撤回は、他の全ての関係普通地方公共団体が議会の議決を経て同意をした場合に限り、することができる。この場合において、同項の予告をした普通地方公共団体が他の関係普通地方公共団体に当該予告の撤回について同意を求めるに当たっては、あらかじめ、その議会の議決を経なければならない。

5 普通地方公共団体は、第一項の規定により機関等の共同設置から脱退したときは、その旨を告示しなければならない。

6 第一項の規定による脱退により機関等を共同設置する普通地方公共団体が一となったときは、当該共同設置は廃止されるものとする。この場合において、当該普通地方公共団体は、その旨を告示するとともに、第二百五十二条の二の二第二項の例により、総務大臣又は都道府県知事に届け出なければならない。

(機関の共同設置に関する規約)

第二百五十二条の八 第二百五十二条の七の規定により共同設置する普通地方公共団体の委員会若しくは委員又は附属機関（以下この条において「共同設置する機関」という。）の共同設置に関する規約には、次に掲げる事項につき規定を設けなければならない。

一 共同設置する機関の名称

- 二 共同設置する機関を設ける普通地方公共団体
- 三 共同設置する機関の執務場所
- 四 共同設置する機関を組織する委員その他の構成員の選任の方法及びその身分取扱い
- 五 前各号に掲げるものを除くほか、共同設置する機関と関係普通地方公共団体との関係
その他共同設置する機関に関し必要な事項

(共同設置する機関の委員等の選任及び身分取扱い)

第二百五十二条の九 普通地方公共団体が共同設置する委員会の委員で、普通地方公共団体の議会が選挙すべきものの選任については、規約で、次の各号のいずれの方法によるかを定めるものとする。

- 一 規約で定める普通地方公共団体の議会が選挙すること。
- 二 関係普通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、すべての関係普通地方公共団体の議会が選挙すること。
- 2 普通地方公共団体が共同設置する委員会の委員（教育委員会にあつては、教育長及び委員）若しくは委員又は附属機関の委員その他の構成員で、普通地方公共団体の長が当該普通地方公共団体の議会の同意を得て選任すべきものの選任については、規約で、次の各号のいずれの方法によるかを定めるものとする。
 - 一 規約で定める普通地方公共団体の長が当該普通地方公共団体の議会の同意を得て選任すること。
 - 二 関係普通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、それぞれの関係普通地方公共団体の長が当該普通地方公共団体の議会の同意を得た上、規約で定める普通地方公共団体の長が選任すること。
 - 3 普通地方公共団体が共同設置する委員会の委員若しくは委員又は附属機関の委員その他の構成員で、普通地方公共団体の長、委員会又は委員が選任すべきものの選任については、規約で、次の各号のいずれの方法によるかを定めるものとする。
 - 一 規約で定める普通地方公共団体の長、委員会又は委員が選任すること。
 - 二 関係普通地方公共団体の長、委員会又は委員が協議により定めた者について、規約で定める普通地方公共団体の長、委員会又は委員がこれを選任すること。
 - 4 普通地方公共団体が共同設置する委員会の委員（教育委員会にあつては、教育長及び委員）若しくは委員又は附属機関の委員その他の構成員で第一項又は第二項の規定により選任するものの身分取扱いについては、規約で定める普通地方公共団体の議会が選挙し又は規約で定める普通地方公共団体の長が選任する場合においては、当該普通地方公共団体の職員とみなし、全ての関係普通地方公共団体の議会が選挙する場合においては、規約で定める普通地方公共団体の職員とみなす。
- 5 普通地方公共団体が共同設置する委員会の委員若しくは委員又は附属機関の委員その他の構成員で第三項の規定により選任するものの身分取扱いについては、これらの者を選任する普通地方公共団体の長、委員会又は委員の属する普通地方公共団体の職員とみなす。

(共同設置する機関の委員等の解職請求)

第二百五十二条の十 普通地方公共団体が共同設置する委員会の委員（教育委員会にあつては、教育長及び委員）若しくは委員又は附属機関の委員その他の構成員で、法律の定めるところにより選挙権を有する者の請求に基づき普通地方公共団体の議会の議決によりこれを解職することができるものの解職については、関係普通地方公共団体における選挙権を有する者が、政令の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の長に対し、解職の請求を行い、二の普通地方公共団体の共同設置する場合には全ての関係普通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つたとき、又は三以上の普通地方公共団体の共同設置する場合にはその半数を超える関係普通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つたときは、当該解職は、成立するものとする。

（共同設置する機関の補助職員等）

第二百五十二条の十一 普通地方公共団体が共同設置する委員会又は委員の事務を補助する職員は、第二百五十二条の九第四項又は第五項の規定により共同設置する委員会の委員（教育委員会にあつては、教育長及び委員）又は委員が属するものとみなされる普通地方公共団体（以下この条において「規約で定める普通地方公共団体」という。）の長の補助機関である職員をもつて充て、普通地方公共団体が共同設置する附属機関の庶務は、規約で定める普通地方公共団体の執行機関においてこれをつかさどるものとする。

2 普通地方公共団体が共同設置する委員会若しくは委員又は附属機関に要する経費は、関係普通地方公共団体がこれを負担し、規約で定める普通地方公共団体の歳入歳出予算にこれを計上して支出するものとする。

3 普通地方公共団体が共同設置する委員会が徴収する手数料その他の収入は、規約で定める普通地方公共団体の収入とする。

4 普通地方公共団体が共同設置する委員会が行う関係普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び関係普通地方公共団体の経営に係る事業の管理の通常の見査は、規約で定める普通地方公共団体の見査委員が毎会計年度少なくとも一回以上期日を定めてこれを行うものとする。この場合においては、規約で定める普通地方公共団体の見査委員は、見査の結果に関する報告を他の関係普通地方公共団体の長に提出し、かつ、これを公表しなければならない。

（共同設置する機関に対する法令の適用）

第二百五十二条の十二 普通地方公共団体が共同設置する委員会若しくは委員又は附属機関は、この法律その他これらの機関の権限に属する事務の管理及び執行に関する法令、条例、規則その他の規程の適用については、この法律に特別の定めがあるものを除くほか、それぞれ関係普通地方公共団体の委員会若しくは委員又は附属機関とみなす。

（議会事務局等の共同設置に関する準用規定）

第二百五十二条の十三 第二百五十二条の八から前条までの規定は、政令で定めるところにより、第二百五十二条の七の規定による議会事務局、行政機関、内部組織、委員会事務局、普通地方公共団体の議会、長、委員会若しくは委員の事務を補助する職員、専門委員又は見査専門委員の共同設置について準用する。

第四款 事務の委託

(事務の委託)

第二百五十二条の十四 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。

2 前項の規定により委託した事務を変更し、又はその事務の委託を廃止しようとするときは、関係普通地方公共団体は、同項の例により、協議してこれを行わなければならない。

3 第二百五十二条の二の二第二項及び第三項本文の規定は前二項の規定により普通地方公共団体の事務を委託し、又は委託した事務を変更し、若しくはその事務の委託を廃止する場合に、同条第四項の規定は第一項の場合にこれを準用する。

(事務の委託の規約)

第二百五十二条の十五 前条の規定により委託する普通地方公共団体の事務（以下本条中「委託事務」という。）の委託に関する規約には、次に掲げる事項につき規定を設けなければならない。

- 一 委託する普通地方公共団体及び委託を受ける普通地方公共団体
- 二 委託事務の範囲並びに委託事務の管理及び執行の方法
- 三 委託事務に要する経費の支弁の方法
- 四 前各号に掲げるもののほか、委託事務に関し必要な事項

(事務の委託の効果)

第二百五十二条の十六 普通地方公共団体の事務を、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場合においては、当該事務の管理及び執行に関する法令中委託した普通地方公共団体又はその執行機関に適用すべき規定は、当該委託された事務の範囲内において、その事務の委託を受けた普通地方公共団体又はその執行機関について適用があるものとし、別に規約で定めをするものを除くほか、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程は、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。

第五款 事務の代替執行

(事務の代替執行)

第二百五十二条の十六の二 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（以下この条及び次条において「事務の代替執行」という。）ができる。

2 前項の規定により事務の代替執行をする事務（以下この款において「代替執行事務」という。）を変更し、又は事務の代替執行を廃止しようとするときは、関係普通地方公共団体は、同項の例により、協議してこれを行わなければならない。

3 第二百五十二条の二の二第二項及び第三項本文の規定は前二項の規定により事務の代替執行をし、又は代替執行事務を変更し、若しくは事務の代替執行を廃止する場合に、同条第四項の規定は第一項の場合に準用する。

(事務の代替執行の規約)

第二百五十二条の十六の三 事務の代替執行に関する規約には、次に掲げる事項につき規定を設けなければならない。

一 事務の代替執行をする普通地方公共団体及びその相手方となる普通地方公共団体

二 代替執行事務の範囲並びに代替執行事務の管理及び執行の方法

三 代替執行事務に要する経費の支弁の方法

四 前三号に掲げるもののほか、事務の代替執行に関し必要な事項

(代替執行事務の管理及び執行の効力)

第二百五十二条の十六の四 第二百五十二条の十六の二の規定により普通地方公共団体が他の普通地方公共団体又は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した事務の管理及び執行は、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が管理し及び執行したもとの効力を有する。

第二節 一部事務組合

(組織、事務及び規約の変更)

第二百八十六条 一部事務組合は、これを組織する地方公共団体（以下この節において「構成団体」という。）の数を増減し若しくは共同処理する事務を変更し、又は一部事務組合の規約を変更しようとするときは、関係地方公共団体の協議によりこれを定め、都道府県の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受けなければならない。ただし、第二百八十七条第一項第一号、第四号又は第七号に掲げる事項のみに係る一部事務組合の規約を変更しようとするときは、この限りでない。

2 一部事務組合は、第二百八十七条第一項第一号、第四号又は第七号に掲げる事項のみに係る一部事務組合の規約を変更しようとするときは、構成団体の協議によりこれを定め、前項本文の例により、直ちに総務大臣又は都道府県知事に届出をしなければならない。

(脱退による組織、事務及び規約の変更の特例)

第二百八十六条の二 前条第一項本文の規定にかかわらず、構成団体は、その議会の議決を経て、脱退する日の二年前までに他の全ての構成団体に書面で予告をすることにより、一部事務組合から脱退することができる。

2 前項の予告を受けた構成団体は、当該予告をした構成団体が脱退する時まで、前条の例により、当該脱退により必要となる規約の変更を行わなければならない。この場合において、同条中「第二百八十七条第一項第一号」とあるのは、「第二百八十七条第一項第一号、第二号」とする。

3 第一項の予告の撤回は、他の全ての構成団体が議会の議決を経て同意をした場合に限り、することができる。この場合において、同項の予告をした構成団体が他の構成団体

に当該予告の撤回について同意を求めるに当たっては、あらかじめ、その議会の議決を経なければならない。

- 4 第一項の規定による脱退により一部事務組合の構成団体が一となつたときは、当該一部事務組合は解散するものとする。この場合において、当該構成団体は、前条第一項本文の例により、総務大臣又は都道府県知事に届け出なければならない。

(規約等)

第二百八十七条 一部事務組合の規約には、次に掲げる事項につき規定を設けなければならない。

- 一 一部事務組合の名称
- 二 一部事務組合の構成団体
- 三 一部事務組合の共同処理する事務
- 四 一部事務組合の事務所の位置
- 五 一部事務組合の議会の組織及び議員の選挙の方法
- 六 一部事務組合の執行機関の組織及び選任の方法
- 七 一部事務組合の経費の支弁の方法

- 2 一部事務組合の議会の議員又は管理者（第二百八十七条の三第二項の規定により管理者に代えて理事会を置く第二百八十五条の一部事務組合にあつては、理事）その他の職員は、第九十二条第二項、第四百四十一条第二項及び第九百九十六条第三項（これらの規定を適用し又は準用する場合を含む。）の規定にかかわらず、当該一部事務組合の構成団体の議会の議員又は長その他の職員と兼ねることができる。

(特例一部事務組合)

第二百八十七条の二 一部事務組合（一部事務組合を構成団体とするもの並びに第二百八十五条に規定する場合に設けられたもの及び次条第二項の規定により管理者に代えて理事会を置くものを除く。）は、規約で定めるところにより、当該一部事務組合の議会の構成団体の議会をもつて組織することとすることができる。

- 2 前項の規定によりその議会の構成団体の議会をもつて組織することとした一部事務組合（以下この条において「特例一部事務組合」という。）の管理者は、この法律その他の法令の規定により一部事務組合の管理者が一部事務組合の議会に付議することとされている事件があるときは、構成団体の長を通じて、当該事件に係る議案を全ての構成団体の議会に提出しなければならない。

- 3 前項の規定により同項に規定する事件に係る議案の提出を受けた構成団体の議会は、当該事件を議決するものとする。

- 4 構成団体の議会の議長は、前項の議決があつたときは、当該構成団体の長を通じて、議決の結果を特例一部事務組合の管理者に送付しなければならない。

- 5 特例一部事務組合にあつては、第二項に規定する事件の議会の議決は、当該議会を組織する構成団体の議会の一致する議決によらなければならない。

- 6 特例一部事務組合にあつては、この法律その他の法令の規定により一部事務組合の執行機関が一部事務組合の議会に報告し、提出し、又は勧告することとされている事項の

議会への報告、提出又は勧告は、当該特例一部事務組合の執行機関が構成団体の長を通じて当該事項を全ての構成団体の議会に報告し、提出し、又は勧告することによつて行うものとする。

- 7 前編第六章第一節（第九十二条の二の規定に限る。）、第二節（第百条第十四項から第二十項までを除く。）及び第七節の規定は、特例一部事務組合の議会について準用する。この場合において、第九十二条の二、第九十八条、第九十九条、第百条第一項から第五項まで及び第八項から第十三項まで、第百条の二並びに第二百五条中「普通地方公共団体の議会」とあり、及び「議会」とあるのは「特例一部事務組合の構成団体の議会」と、第九十七条第一項中「法律」とあるのは「規約で定めるところにより、法律」と、第二百四条中「議員」とあるのは「特例一部事務組合の構成団体の議会の議員」と、「請願書」とあるのは「当該構成団体の議会に請願書」と読み替えるものとする。
- 8 第二百九十二条の規定によりこの法律中都道府県、市又は町村に関する規定を特例一部事務組合に準用する場合においては、第十六条第二項中「前項の規定により条例」とあるのは「第二百八十七条の二第四項の規定により特例一部事務組合（同条第二項に規定する特例一部事務組合をいう。以下同じ。）の全ての構成団体（第二百八十六条第一項に規定する構成団体をいう。以下同じ。）の議会の議長から条例に関する議決の結果」と、「これを」とあるのは「当該条例を」と、第四百五条中「都道府県知事」とあるのは「都道府県の加入する特例一部事務組合の管理者」と、「市町村長」とあるのは「都道府県の加入しない特例一部事務組合の管理者」と、「普通地方公共団体の議会の議長」とあるのは「特例一部事務組合の全ての構成団体の議会の議長」と、第六十五条第一項中「普通地方公共団体の議会の議長」とあるのは「特例一部事務組合の全ての構成団体の議会の議長」と、第七十六条（第三項を除く。）、第七十七条第一項及び第二項、第七十九条第二項から第四項まで、第八十条、第九十九条第十二項、第二百四十二条第九項、第二百四十二条の二第一項及び第二項、第二百五十二条の二十八第三項、第二百五十二条の三十三第一項、第二百五十二条の三十四、第二百五十二条の四十（第四項を除く。）並びに第二百五十六条中「普通地方公共団体の議会」とあり、及び「議会」とあるのは「特例一部事務組合の構成団体の議会」と、第七十六条第五項中「都道府県知事にあつては」とあるのは「都道府県の加入する特例一部事務組合の管理者にあつては」と、「市町村長」とあるのは「都道府県の加入しない特例一部事務組合の管理者」と、第七十九条第一項中「普通地方公共団体の議会」とあるのは「特例一部事務組合の構成団体の議会」と、「議会の」とあるのは「特例一部事務組合の構成団体の議会の」と、「議会を招集する」とあるのは「議決を経る」と、「議会に」とあるのは「特例一部事務組合の構成団体の議会に」と、「を処分する」とあるのは「について第二百八十七条の二第三項の議決があつたものとみなす」と、第八十条第一項中「これを専決処分にする」とあるのは「これについて第二百八十七条の二第三項の議決があつたものとみなす」と、同条第二項中「専決処分をしたときは」とあるのは「議決があつたものとみなしたときは」と、第二百十九条第二項中「前項の規定により予算」とあるのは「第二百八十七条の二第四項の規定により特例一部事務組合の全て

の構成団体の議会の議長から予算に関する議決の結果」と、「その要領」とあるのは「当該予算の要領」と、第二百五十二条の三十七第五項中「議会」とあるのは「全ての構成団体の議会」と、第二百五十二条の三十八第六項中「議会」とあるのは「構成団体の議会」と、第二百五十二条の四十第四項中「議会から」とあるのは「特例一部事務組合の構成団体の議会から」と読み替えるものとする。

- 9 特例一部事務組合にあつては、前条第一項第六号の規定にかかわらず、この法律その他の法令の規定による一部事務組合の監査委員の事務は、規約で定める構成団体の監査委員が行うものとするができる。

(議決方法の特例及び理事会の設置)

第二百八十七条の三 第二百五十二条の一部事務組合の規約には、その議会の議決すべき事件のうち当該一部事務組合を組織する市町村又は特別区の一部に係るものその他特別の必要があるものの議決の方法について特別の規定を設けることができる。

- 2 第二百五十二条の一部事務組合には、当該一部事務組合の規約で定めるところにより、管理者に代えて、理事をもつて組織する理事会を置くことができる。

- 3 前項の理事は、一部事務組合を組織する市町村若しくは特別区の長又は当該市町村若しくは特別区の長がその議会の同意を得て当該市町村又は特別区の職員のうちから指名する者をもつて充てる。

(議決事件の通知)

第二百八十七条の四 一部事務組合の管理者（前条第二項の規定により管理者に代えて理事会を置く第二百五十二条の一部事務組合にあつては、理事会。第二百九十一条第一項及び第二項において同じ。）は、当該一部事務組合の議会の議決すべき事件のうち政令で定める重要なものについて当該議会の議決を求めようとするときは、あらかじめ、これを当該一部事務組合の構成団体の長に通知しなければならない。当該議決の結果についても、同様とする。

(解散)

第二百八十八条 一部事務組合を解散しようとするときは、構成団体の協議により、第二百八十四条第二項の例により、総務大臣又は都道府県知事に届出をしなければならない。

(財産処分)

第二百八十九条 第二百八十六条、第二百八十六条の二又は前条の場合において、財産処分を必要とするときは、関係地方公共団体の協議によりこれを定める。

(議会の議決を要する協議)

第二百九十条 第二百八十四条第二項、第二百八十六条（第二百八十六条の二第二項の規定によりその例によることとされる場合（同項の規定による規約の変更が第二百八十七条第一項第二号に掲げる事項のみに係るものである場合を除く。）を含む。）及び前二条の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

(経費分賦に関する異議)

第二百九十一条 一部事務組合の経費の分賦に関し、違法又は錯誤があると認めるときは、一部事務組合の構成団体は、その告知を受けた日から三十日以内に当該一部事務組合の管理者に異議を申し出ることができる。

2 前項の規定による異議の申出があつたときは、一部事務組合の管理者は、その議会に諮つてこれを決定しなければならない。

3 一部事務組合の議会は、前項の規定による諮問があつた日から二十日以内にその意見を述べなければならない。

第三節 広域連合

(広域連合による事務の処理等)

第二百九十一条の二 国は、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連するものを、別に法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、当該広域連合が処理することとすることができる。

2 都道府県は、その執行機関の権限に属する事務のうち都道府県の加入しない広域連合の事務に関連するものを、条例の定めるところにより、当該広域連合が処理することとすることができる。

3 第二百五十二条の十七の二第二項、第二百五十二条の十七の三及び第二百五十二条の十七の四の規定は、前項の規定により広域連合が都道府県の事務を処理する場合について準用する。

4 都道府県の加入する広域連合の長（第二百九十一条の十三において準用する第二百八十七条の三第二項の規定により長に代えて理事会を置く広域連合にあつては、理事会。第二百九十一条の四第四項、第二百九十一条の五第二項、第二百九十一条の六第一項及び第二百九十一条の八第二項を除き、以下同じ。）は、その議会の議決を経て、国の行政機関の長に対し、当該広域連合の事務に密接に関連する国の行政機関の長の権限に属する事務の一部を当該広域連合が処理することとするよう要請することができる。

5 都道府県の加入しない広域連合の長は、その議会の議決を経て、都道府県に対し、当該広域連合の事務に密接に関連する都道府県の事務の一部を当該広域連合が処理することとするよう要請することができる。

(組織、事務及び規約の変更)

第二百九十一条の三 広域連合は、これを組織する地方公共団体の数を増減し若しくは処理する事務を変更し、又は広域連合の規約を変更しようとするときは、関係地方公共団体の協議によりこれを定め、都道府県の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受けなければならない。ただし、次条第一項第六号若しくは第九号に掲げる事項又は前条第一項若しくは第二項の規定により広域連合が新たに事務を処理することとされた場合（変更された場合を含む。）における当該事務のみに係る広域連合の規約を変更しようとするときは、この限りでない。

2 総務大臣は、前項の許可をしようとするときは、国の関係行政機関の長に協議しなければならない。

- 3 広域連合は、次条第一項第六号又は第九号に掲げる事項のみに係る広域連合の規約を変更しようとするときは、関係地方公共団体の協議によりこれを定め、第一項本文の例により、直ちに総務大臣又は都道府県知事に届出をしなければならない。
- 4 前条第一項又は第二項の規定により広域連合が新たに事務を処理することとされたとき（変更されたときを含む。）は、広域連合の長は、直ちに次条第一項第四号又は第九号に掲げる事項に係る規約につき必要な変更を行い、第一項本文の例により、総務大臣又は都道府県知事に届出をするとともに、その旨を当該広域連合を組織する地方公共団体の長に通知しなければならない。
- 5 都道府県知事は、第一項の許可をしたとき、又は第三項若しくは前項の届出を受理したときは、直ちにその旨を公表するとともに、総務大臣に報告しなければならない。
- 6 総務大臣は、第一項の許可をしたとき又は第三項若しくは第四項の届出を受理したときは直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知し、前項の規定による報告を受けたときは直ちにその旨を国の関係行政機関の長に通知しなければならない。
- 7 広域連合の長は、広域計画に定める事項に関する事務を総合的かつ計画的に処理するため必要があると認めるときは、その議会の議決を経て、当該広域連合を組織する地方公共団体に対し、当該広域連合の規約を変更するよう要請することができる。
- 8 前項の規定による要請があつたときは、広域連合を組織する地方公共団体は、これを尊重して必要な措置を執るようしなければならない。

（規約等）

第二百九十一条の四 広域連合の規約には、次に掲げる事項につき規定を設けなければならない。

- 一 広域連合の名称
 - 二 広域連合を組織する地方公共団体
 - 三 広域連合の区域
 - 四 広域連合の処理する事務
 - 五 広域連合の作成する広域計画の項目
 - 六 広域連合の事務所の位置
 - 七 広域連合の議会の組織及び議員の選挙の方法
 - 八 広域連合の長、選挙管理委員会その他執行機関の組織及び選任の方法
 - 九 広域連合の経費の支弁の方法
- 2 前項第三号に掲げる広域連合の区域は、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を定めるものとする。ただし、都道府県の加入する広域連合について、当該広域連合の処理する事務が当該都道府県の区域の一部のみに係るものであることその他の特別の事情があるときは、当該都道府県の包括する市町村又は特別区で当該広域連合を組織しないものの一部又は全部の区域を除いた区域を定めることができる。
 - 3 広域連合の長は、広域連合の規約が定められ又は変更されたときは、速やかにこれを公表しなければならない。

- 4 広域連合の議会の議員又は長（第二百九十一条の十三において準用する第二百八十七条の三第二項の規定により長に代えて理事会を置く広域連合にあつては、理事。次条第二項及び第二百九十一条の六第一項において同じ。）その他の職員は、第九十二条第二項、第四百一条第二項及び第九十六条第三項（これらの規定を適用し又は準用する場合を含む。）の規定にかかわらず、当該広域連合を組織する地方公共団体の議会の議員又は長その他の職員と兼ねることができる。

（議会の議員及び長の選挙）

第二百九十一条の五 広域連合の議会の議員は、政令で特別の定めをするものを除くほか、広域連合の規約で定めるところにより、広域連合の選挙人（広域連合を組織する普通地方公共団体又は特別区の議会の議員及び長の選挙権を有する者で当該広域連合の区域内に住所を有するものをいう。次項及び次条第八項において同じ。）が投票により又は広域連合を組織する地方公共団体の議会においてこれを選挙する。

- 2 広域連合の長は、政令で特別の定めをするものを除くほか、広域連合の規約で定めるところにより、広域連合の選挙人が投票により又は広域連合を組織する地方公共団体の長が投票によりこれを選挙する。

（直接請求）

第二百九十一条の六 前編第五章（第七十五条第五項後段、第八十条第四項後段、第八十五条及び第八十六条第四項後段を除く。）及び第二百五十二条の三十九（第十四項を除く。）の規定は、政令で特別の定めをするものを除くほか、広域連合の条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定若しくは改廃、広域連合の事務の執行に関する監査、広域連合の議会の解散又は広域連合の議会の議員若しくは長その他広域連合の職員で政令で定めるものの解職の請求について準用する。この場合において、同章（第七十四条第一項を除く。）の規定中「選挙権を有する者」とあるのは「請求権を有する者」と、第七十四条第一項中「普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者（以下この編において「選挙権を有する者」という。）」とあるのは「広域連合を組織する普通地方公共団体又は特別区の議会の議員及び長の選挙権を有する者で当該広域連合の区域内に住所を有するもの（以下「請求権を有する者」という。）」と、同条第六項第一号（第七十五条第五項前段、第七十六条第四項、第八十条第四項前段、第八十一条第二項及び第八十六条第四項前段において準用する場合を含む。）中「に係る」とあるのは「の加入する広域連合に係る」と、「された者」とあるのは「された者のうち当該広域連合の区域内に住所を有するもの」と、第七十四条第六項第三号（第七十五条第五項前段、第七十六条第四項、第八十一条第二項及び第八十六条第四項前段において準用する場合を含む。）中「普通地方公共団体（当該普通地方公共団体が、都道府県である場合には当該都道府県」とあるのは「広域連合（当該広域連合」と、「（以下この号において「指定都市」という。）の区及び総合区を含み、指定都市である場合には当該市の区及び総合区」とあるのは「の区及び総合区」と、第八十条第四項前段において準用する第七十四条第六項第三号中「普通地方公共団体（当該普通地方公共団体が、都道府県である場合には当該都道府県の区域内

の」とあるのは「広域連合（当該広域連合が、広域連合の選挙人の投票により当該広域連合の議会の議員を選挙する広域連合である場合には当該選挙区の区域の全部又は一部が含まれる」と、「を含み、指定都市である場合には当該市の区及び総合区」とあるのは「（選挙区がないときは当該広域連合の区域内の市町村並びに指定都市の区及び総合区）を含み、広域連合を組織する地方公共団体の議会において当該広域連合の議会の議員を選挙する広域連合である場合には当該議員を選挙した議会が置かれている地方公共団体の区域内の市町村並びに指定都市の区及び総合区（当該広域連合の区域内にあるものに限る。）」と、第二百五十二条の三十九第一項中「選挙権を有する者」とあるのは「請求権を有する者」と読み替えるほか、必要な技術的読替えは、政令で定める。

- 2 前項に定めるもののほか、広域連合を組織する普通地方公共団体又は特別区の議会の議員及び長の選挙権を有する者で当該広域連合の区域内に住所を有するもの（第五項前段において「請求権を有する者」という。）は、政令で定めるところにより、その総数の三分の一（その総数が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数、その総数が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える数に八分の一を乗じて得た数と四十万に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の連署をもつて、その代表者から、当該広域連合の長に対し、当該広域連合の規約の変更を要請するよう請求することができる。
- 3 前項の規定による請求があつたときは、広域連合の長は、直ちに、請求の要旨を公表するとともに、当該広域連合を組織する地方公共団体に対し、当該請求に係る広域連合の規約を変更するよう要請しなければならない。この場合においては、当該要請をした旨を同項の代表者に通知しなければならない。
- 4 前項の規定による要請があつたときは、広域連合を組織する地方公共団体は、これを尊重して必要な措置を執るようしなければならない。
- 5 第七十四条第五項の規定は請求権を有する者及びその総数の三分の一の数（その総数が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える数に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数、その総数が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える数に八分の一を乗じて得た数と四十万に六分の一を乗じて得た数と四十万に三分の一を乗じて得た数とを合算して得た数）について、同条第六項の規定は第二項の代表者について、同条第七項から第九項まで及び第七十四条の二から第七十四条の四までの規定は第二項の規定による請求者の署名について、それぞれ準用する。この場合において、第七十四条第五項中「第一項の選挙権を有する者」とあるのは「第二百九十一条の六第二項に規定する広域連合を組織する普通地方公共団体又は特別区の議会の議員及び長の選挙権を有する者で当該広域連合の区域内に住所を有するもの（以下「請求権を有する者」という。）」と、同条第六項中「選挙権を有する者」とあるのは「請求権を有する者」と、同項第一号中「に係る」とあるのは「の加入する広域連合に係る」と、「された者」とあるのは「された者のうち当該広域連合の区域内に住所を有するもの」と、同項第三号中「普通地方公共団体（当該普通地

方公共団体が、都道府県である場合には当該都道府県」とあるのは「広域連合（当該広域連合）」と、「（以下この号において「指定都市」という。）の区及び総合区を含み、指定都市である場合には当該市の区及び総合区」とあるのは「の区及び総合区」と、同条第八項並びに第七十四条の四第三項及び第四項中「選挙権を有する者」とあるのは「請求権を有する者」と読み替えるほか、必要な技術的読替えは、政令で定める。

- 6 第二百五十二条の三十八第一項、第二項及び第四項から第六項までの規定は、第一項において準用する第二百五十二条の三十九第一項の規定により第二百五十二条の二十七第三項に規定する個別外部監査契約に基づく監査によることが求められた第一項において準用する第七十五条第一項の請求に係る事項についての第二百五十二条の二十九に規定する個別外部監査人の監査について準用する。この場合において、必要な技術的読替えは、政令で定める。
- 7 政令で特別の定めをするものを除くほか、公職選挙法中普通地方公共団体の選挙に関する規定は、第一項において準用する第七十六条第三項の規定による解散の投票並びに第八十条第三項及び第八十一条第二項の規定による解職の投票について準用する。
- 8 前項の投票は、政令で定めるところにより、広域連合の選挙人による選挙と同時にこれを行うことができる。

（広域計画）

第二百九十一条の七 広域連合は、当該広域連合が設けられた後、速やかに、その議会の議決を経て、広域計画を作成しなければならない。

- 2 広域計画は、第二百九十一条の二第一項又は第二項の規定により広域連合が新たに事務を処理することとされたとき（変更されたときを含む。）その他これを変更することが適当であると認められるときは、変更することができる。
- 3 広域連合は、広域計画を変更しようとするときは、その議会の議決を経なければならない。
- 4 広域連合及び当該広域連合を組織する地方公共団体は、広域計画に基づいて、その事務を処理するようにしなければならない。
- 5 広域連合の長は、当該広域連合を組織する地方公共団体の事務の処理が広域計画の実施に支障があり又は支障があるおそれがあると認めるときは、当該広域連合の議会の議決を経て、当該広域連合を組織する地方公共団体に対し、当該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することができる。
- 6 広域連合の長は、前項の規定による勧告を行つたときは、当該勧告を受けた地方公共団体に対し、当該勧告に基づいて講じた措置について報告を求めることができる。

（協議会）

第二百九十一条の八 広域連合は、広域計画に定める事項を一体的かつ円滑に推進するため、広域連合の条例で、必要な協議を行うための協議会を置くことができる。

- 2 前項の協議会は、広域連合の長（第二百九十一条の十三において準用する第二百八十七条の三第二項の規定により長に代えて理事会を置く広域連合にあつては、理事）及び国の地方行政機関の長、都道府県知事（当該広域連合を組織する地方公共団体である都

道府県の知事を除く。)、広域連合の区域内の公共的団体等の代表者又は学識経験を有する者のうちから広域連合の長(第二百九十一条の十三において準用する第二百八十七条の三第二項の規定により長に代えて理事会を置く広域連合にあつては、理事会)が任命する者をもつて組織する。

- 3 前項に定めるもののほか、第一項の協議会の運営に関し必要な事項は、広域連合の条例で定める。

(広域連合の分賦金)

第二百九十一条の九 第二百九十一条の四第一項第九号に掲げる広域連合の経費の支弁の方法として、広域連合を組織する普通地方公共団体又は特別区の分賦金に関して定める場合には、広域連合が作成する広域計画の実施のために必要な連絡調整及び広域計画に基づく総合的かつ計画的な事務の処理に資するため、当該広域連合を組織する普通地方公共団体又は特別区の人口、面積、地方税の収入額、財政力その他の客観的な指標に基づかなければならない。

- 2 前項の規定により定められた広域連合の規約に基づく地方公共団体の分賦金については、当該地方公共団体は、必要な予算上の措置をしなければならない。

(解散)

第二百九十一条の十 広域連合を解散しようとするときは、関係地方公共団体の協議により、第二百八十四条第二項の例により、総務大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならない。

- 2 総務大臣は、前項の許可をしようとするときは、国の関係行政機関の長に協議しなければならない。
- 3 都道府県知事は、第一項の許可をしたときは、直ちにその旨を公表するとともに、総務大臣に報告しなければならない。
- 4 総務大臣は、第一項の許可をしたときは直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知し、前項の規定による報告を受けたときは直ちにその旨を国の関係行政機関の長に通知しなければならない。

(議会の議決を要する協議)

第二百九十一条の十一 第二百八十四条第三項、第二百九十一条の三第一項及び第三項、前条第一項並びに第二百九十一条の十三において準用する第二百八十九条の協議については、関係地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

(経費分賦等に関する異議)

第二百九十一条の十二 広域連合の経費の分賦に関し、違法又は錯誤があると認めるときは、広域連合を組織する地方公共団体は、その告知を受けた日から三十日以内に当該広域連合の長に異議を申し出ることができる。

- 2 第二百九十一条の三第四項の規定による広域連合の規約の変更のうち第二百九十一条の四第一項第九号に掲げる事項に係るものに関し不服があるときは、広域連合を組織する地方公共団体は、第二百九十一条の三第四項の規定による通知を受けた日から三十日以内に当該広域連合の長に異議を申し出ることができる。

3 広域連合の長は、第一項の規定による異議の申出があつたときは当該広域連合の議会に諮つてこれを決定し、前項の規定による異議の申出があつたときは当該広域連合の議会に諮つて規約の変更その他必要な措置を執らなければならない。

4 広域連合の議会は、前項の規定による諮問があつた日から二十日以内にその意見を述べなければならない。

(一部事務組合に関する規定の準用)

第二百九十一条の十三 第二百八十七条の三第二項、第二百八十七条の四及び第二百八十九条の規定は、広域連合について準用する。この場合において、第二百八十七条の三第二項中「第二百八十五条の一部事務組合」とあるのは「広域連合」と、第二百八十九条中「第二百八十六条、第二百八十六条の二又は前条」とあるのは「第二百九十一条の三第一項、第三項若しくは第四項又は第二百九十一条の十第一項」と読み替えるものとする。

附録四、日本総務省跨域合作制度説明資料

広域連携の仕組みと運用について		
共同処理制度	制度の概要	運用状況(H30.7.1現在)
法人の設立を要しない簡便な仕組み	連携協約	<ul style="list-style-type: none"> ○締結件数: 319件 ○連携中枢都市圏の形成に係る連携協約: 240件(75.2%)、その他: 79件(24.8%)
	協議会	<ul style="list-style-type: none"> ○設置件数: 211件 ○主な事務: 消防41件(19.4%)、広域行政計画等27件(12.8%)、救急25件(11.9%)
	機関等の共同設置	<ul style="list-style-type: none"> ○設置件数: 446件 ○主な事務: 介護区分認定審査127件(28.5%)、公平委員会115件(25.8%)、障害区分認定審査106件(23.8%)
	事務の委託	<ul style="list-style-type: none"> ○委託件数: 6,628件 ○主な事務: 住民票の写し等の交付1,402件(21.2%)、公平委員会1,180件(17.8%)、競艇861件(13.0%)
	事務の代替執行	<ul style="list-style-type: none"> ○代替執行件数: 3件 ○上水道に関する事務: 1件、簡易水道に関する事務1件、公害防止に関する事務: 1件
別法人の設立を要する仕組み	一部事務組合	<ul style="list-style-type: none"> ○設置件数: 1,466件 ○主な事務: ごみ処理400件(27.3%)、し尿処理326件(22.2%)、救急268件(18.3%)、消防268件(18.3%)
	広域連合	<ul style="list-style-type: none"> ○設置件数: 116件 ○主な事務: 後期高齢者医療51件(44.0%)、介護区分認定審査46件(39.7%)、障害区分認定審査31件(26.7%)

- (注1) 法人の設立については、特別地方公共団体の新設に係るものであり、総務大臣又は都道府県知事の許可を要するものとされている。
- (注2) 地方開発事業団、役場事務組合及び全部事務組合については、地方自治法の一部を改正する法律(平成23年法律第35号)により廃止。なお、同改正法の施行時(平成23年8月1日)に現に設けられている地方開発事業団(青森県新産業都市建設事業団)については、なお従前の例によることとされている。
- (注3) 協議会、機関等の共同設置、一部事務組合、広域連合の事務件数については、複数の事務を行っている場合は事務ごとに件数を計上しているため設置件数と一致しない場合がある。

連携協約の制度概要

① 根拠法令

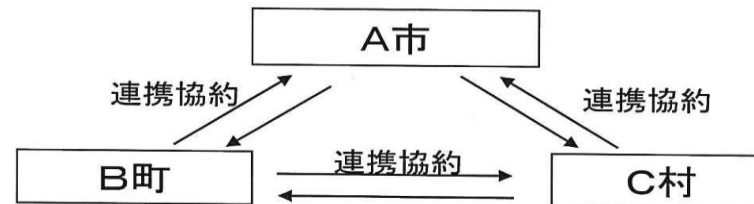
地方自治法第252条の2

② 制度の概要

連携協約は、普通地方公共団体が、他の普通地方公共団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及び役割分担を定める制度である。

連携協約を締結した普通地方公共団体は、当該連携協約に基づいて、分担すべき役割を果たすため必要な措置を執るようしなければならない。連携協約に基づき、事務の委託等により事務の共同処理を行う場合は、それぞれの事務の共同処理制度の規定に基づき規約を定める必要がある。

連携協約に係る紛争がある場合は、自治紛争処理委員による処理方策の提示を求め、提示を受けることができる。



③ 制度活用実績

(平成30年7月1日現在)

締結件数 319件

うち、連携中枢都市圏の形成に係る連携協約 240件(75.2%)、その他 79件(24.8%)

協議会の制度概要

① 根拠法令

地方自治法第252条の2の2～第252条の6

② 制度の概要

協議会は、普通地方公共団体の協議により定められる規約で設置される組織であるが、法人格を有せず、協議会固有の財産又は職員を有さない。

協議会には、①事務を共同して管理執行するための「管理執行協議会」、②関係普通地方公共団体間の連絡調整のための「連絡調整協議会」、③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種類がある。



※ 地方自治法第252条の6の2に予告脱退についての規定がある。

③ 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。

④ 制度活用実績

(平成30年7月1日現在)

設置件数 211件

主な事務 消防41件(19.4%)、広域行政計画等27件(12.8%)、救急25件(11.9%)

筑後地域消防通信指令事務協議会(福岡県)、他

帯広圏地方拠点都市地域協議会(北海道)、他

茨城消防救急無線・指令センター運営協議会、他

※ 協議会の事務件数については、複数の事務を行っている場合は事務ごとに件数を計上しているため設置件数と一致しない場合がある。

機関等の共同設置の制度概要

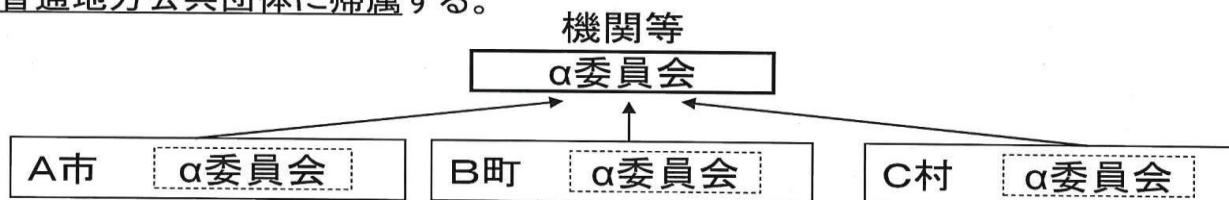
① 根拠法令

地方自治法第252条の7～第252条の13

② 制度の概要

機関等の共同設置は、普通地方公共団体の委員会又は委員、行政機関、長の内部組織等を普通地方公共団体の協議により定められる規約で、共同して設置するものである。

共同設置された機関等は、各地方公共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、関係普通地方公共団体が自ら行ったことと同様に、それぞれの普通地方公共団体に帰属する。



※ 地方自治法第257条の7の2に予告脱退についての規定がある。

③ 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。

④ 制度活用実績

(平成30年7月1日現在)

設置件数 446件

主な事務 介護区分認定審査127件(28.5%)、公平委員会115件(25.8%)、障害区分認定審査106件(23.8%)

北上地区介護認定審査会(岩手県)、他

特別区人事委員会(東京都)、他

長岡市・出雲崎町障害者自立支援審査会(新潟県)、他

※ 機関等の共同設置の事務件数は、複数の事務を行っている場合は事務ごとに件数を計上しているため設置件数と一致しない場合がある。

事務の委託の制度概要

① 根拠法令

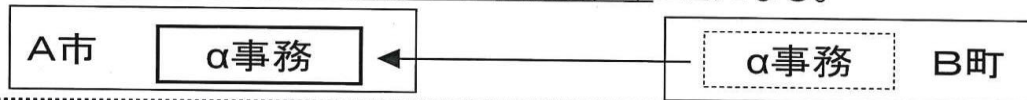
地方自治法第252条の14～第252条の16

② 制度の概要

事務の委託は、普通地方公共団体の事務の一部の管理執行を、他の普通地方公共団体に委ねる制度である。

普通地方公共団体は、協議により規約を定め、事務を委託する。

事務を受託した普通地方公共団体が当該事務を処理することにより、委託した普通地方公共団体が、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。当該事務についての法令上の責任は、受託した普通地方公共団体に帰属することになり、委託した普通地方公共団体は、委託の範囲内において、委託した事務を管理執行する権限を失うことになる。



※ 住民基本台帳の作成に関する事務や戸籍に関する事務のように、法律により市町村のみが処理できるものとされているような事務を都道府県に委託することはふさわしくない。
市町村のみが設置義務を負っている小中学校に関する事務を都道府県に委託することは可能である。

③ 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は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、受託した普通地方公共団体は委託事務に要する経費を予算に計上して執行する。

④ 制度活用実績

(平成30年7月1日現在)

委託件数 6,628件

主な事務 住民票の写し等の交付1,402件(21.2%)、公平委員会1,180件(17.8%)、競艇861件(13.0%)

事務の代替執行の制度概要

① 根拠法令

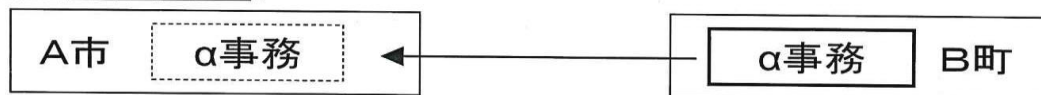
地方自治法第252条の16の2～第252条の16の4

② 制度の概要

事務の代替執行は、普通地方公共団体の事務の一部の管理執行を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体に行わせる制度である。

普通地方公共団体は、協議により規約を定め、事務を代替執行させる。

普通地方公共団体が他の普通地方公共団体に当該事務を代替執行させることにより、事務を任せた普通地方公共団体が、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。当該事務についての法令上の責任は事務を任せた普通地方公共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。



③ 財源

代替執行事務に要する経費は、すべて、事務を任せた普通地方公共団体が事務の代替執行をする普通地方公共団体に対する負担金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。

④ 制度活用実績

(平成30年7月1日現在)

代替執行件数 3件

上水道に関する事務 1件(宗像地区事務組合⇒北九州市)、簡易水道に関する事務 1件(天龍村⇒長野県)
公害防止に関する事務 1件(大崎上島町⇒広島県)

一部事務組合の制度概要

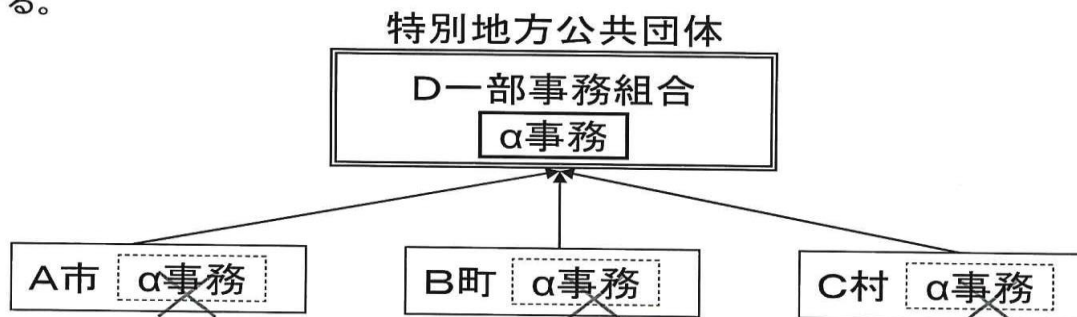
① 根拠法令

地方自治法第284条～第291条

② 制度の概要

一部事務組合は、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に、構成団体の議会の議決を経て、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る特別地方公共団体である。（地方公営企業の事務を共同処理するものを「企業団」という。）

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、構成団体の権能から除外され、一部事務組合に引き継がれる。組合内の構成団体につき、その執行機関の権限に属する事項がなくなったときは、その執行機関は消滅する。



※ 地方自治法第286条の2に予告脱退についての規定がある。

③ 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。

④ 設置数 ※H30. 7. 1現在

1, 466件(構成団体:延べ9, 640団体)
主な事務: ごみ処理400件(27.3%)、し尿処理326件(22.2%)
救急268件(18.3%)、消防268件(18.3%)

※ 一部事務組合の事務件数については、複数の事務を行っている場合は事務ごとに件数を計上しているため設置件数と一致しない場合がある。

広域連合の制度概要

① 根拠法令

地方自治法第284条、第285条の2、
第291条の2～第291の13

④ 設置数 ※H30. 7. 1現在

116件(構成団体:延べ2,360団体)
 主な事務:後期高齢者医療51件(44.0%)、介護区分認定
 審査46件(39.7%)、障害区分認定審査31件
 (26.7%)

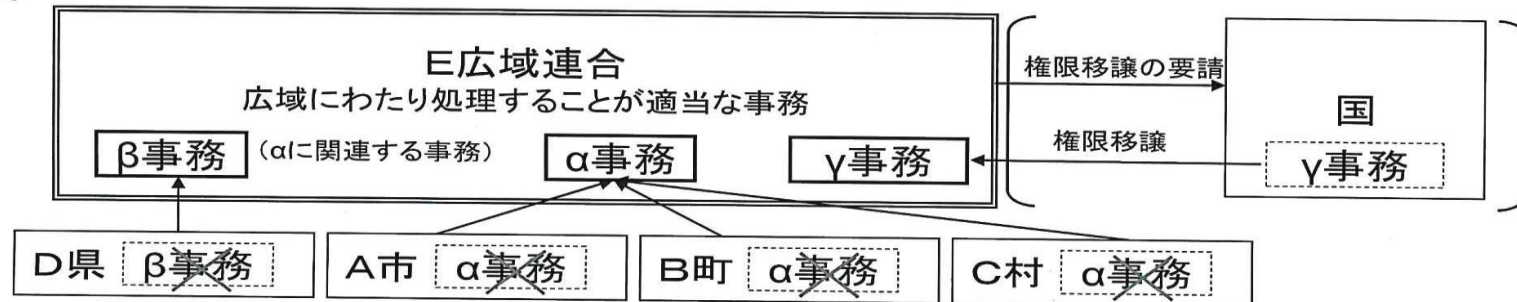
※ 広域連合の事務件数は、複数の事務を行っている場合は事務ごとに
 件数を計上しているため設置件数と一致しない場合がある。

② 制度の概要

広域連合は、地方公共団体が広域にわたり処理することが適当な事務に関し、広域計画を作成し、必要な連絡調整を図り、及び事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するために、構成団体の議会の議決を経て、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る特別地方公共団体である。

一部事務組合と比較し、国、都道府県から直接に権限等の移譲を受けることができることや、直接請求が認められているなどの違いがある。

広域連合が成立すると、共同処理するとされた事務は、構成団体の権能から除外され、広域連合に引き継がれる。広域連合内の構成団体につき、その執行機関の権限に属する事項がなくなったときは、その執行機関は消滅する。



③ 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。

臨海部広域斎場組合概要



臨海部広域斎場組合臨海斎場施設概要

臨海部広域斎場組合

組織区	港区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区
設立	平成 11 年 10 月 20 日
所管事務	火葬場及びこれに併設する葬儀式場の設置及び管理運営
経費の支弁	地方債、使用料収入のほか、各区の負担金による
管理者等	管理者：大田区長、副管理者：品川区長・世田谷区長、監査委員：港区長・目黒区長
議会	議長：大田区議会議長、副議長：品川区議会議長、監査委員：目黒区議会議長 議員：港区議会議長・世田谷区議会議長
主な経過	平成 9 年度 建設に向けて取り組みを 5 区で合意 平成 10 年度 建設規模等を 5 区で合意 平成 11 年度 5 区区議会で斎場組合規約議決。組合設立。基本計画策定。 平成 12 年度 都市計画決定・事業認可。 平成 13 年度 用地取得、実施設計完了。 平成 14 年度 建設工事着工。 平成 15 年度 建設工事竣工。外構工事竣工。 平成 16 年 1 月 開場

施設概要

所在	東京都大田区東海 1 丁目 3 番 1 号
開場	平成 16 年 1 月
敷地	22,496.74 平米
建築	鉄筋コンクリート造、一部鉄骨造、2 階建、延べ床 7,599.31 平米
火葬炉	10 基（標準炉 7 基・大型炉 3 基）
葬儀式場	4 式場（会葬者控室 4 室、遺族控室 4 室、火葬待合室 8 室）
柩保管施設	24 保冷库（平成 20 年度 4 庫、26 年度 4 庫増設）
収骨室	4 室（平成 28 年度 1 室増設）
駐車場	259 台
利用時間	午前 8 時 30 分から午後 9 時
休館日	火葬施設 1 月 1 日から 3 日の 3 日間 葬儀式場 12 月 31 日午後から 1 月 3 日午前
火葬件数	年間 7,411 件（平成 30 年度）

管理運営の基本方針

- 民間の知識経験の活用
- 心身障害者の支援
- 公的施設にふさわしい適正なサービス
- コストに見合う利用者負担

1 立地及び経緯

(1) 斎場設置及び建設に至る経緯

都内 23 区部に於ける火葬場は都営 1、民営 7 の火葬場があるが、死亡者数の増加が予想され、火葬場の不足が推定されるなか、火葬場の新設は地方公共団体にしか認められないという厚生省の指導により自治体の課題となっていた。

このような背景の中で平成 9 年に港、品川、目黒、大田、世田谷の 5 区で臨海部広域斎場研究会を発足させ、調査・研究を行ってきた。

平成 10 年に 5 区の区長が都知事に対し、土地の提供若しくは土地処分の減免並びに建設及び運営に関する助成についての要望書を提出した。

この要請とは別に都港湾局と事務レベルで打合せを行っている中で、都より 3 か所の火葬場建設候補地が提示され検討の結果、現在の位置となった。

当該地域は公有水面埋立てにより都が造成した埋立地で、周辺の状況は南側に幹線道路、東側に水道局ポンプ場、物流倉庫、北側に公園、スタジアム、西側は道路、公園を挟み運河となっており住居地域とは約 1 km 離れている。

2 火葬炉について

火葬形式	台車方式
冷却方式	空気混合希釈方式 10 炉
環境対策	再燃炉、バグフィルター、触媒
燃料	都市ガス 13A
火葬時間	1 件あたり 50～60 分（納棺から焼骨確認までの時間）

3 ガスコージェネレーションシステム(GCS)について

平成 27 年度にガスコージェネレーションシステムを設置した。

これは都市ガスを使用して、発電と熱供給を行うもので、以下の 2 つの利点がある。

- ・大規模災害時などに、電気の供給が停止しても、ガスの供給が継続していれば、一定の電源を確保できる。停電時の電源確保により、火葬を続行することができる。
- ・通常時は、GCS を併用することで電力の時間あたりの最大使用量を削減（ピークカット）することができる。