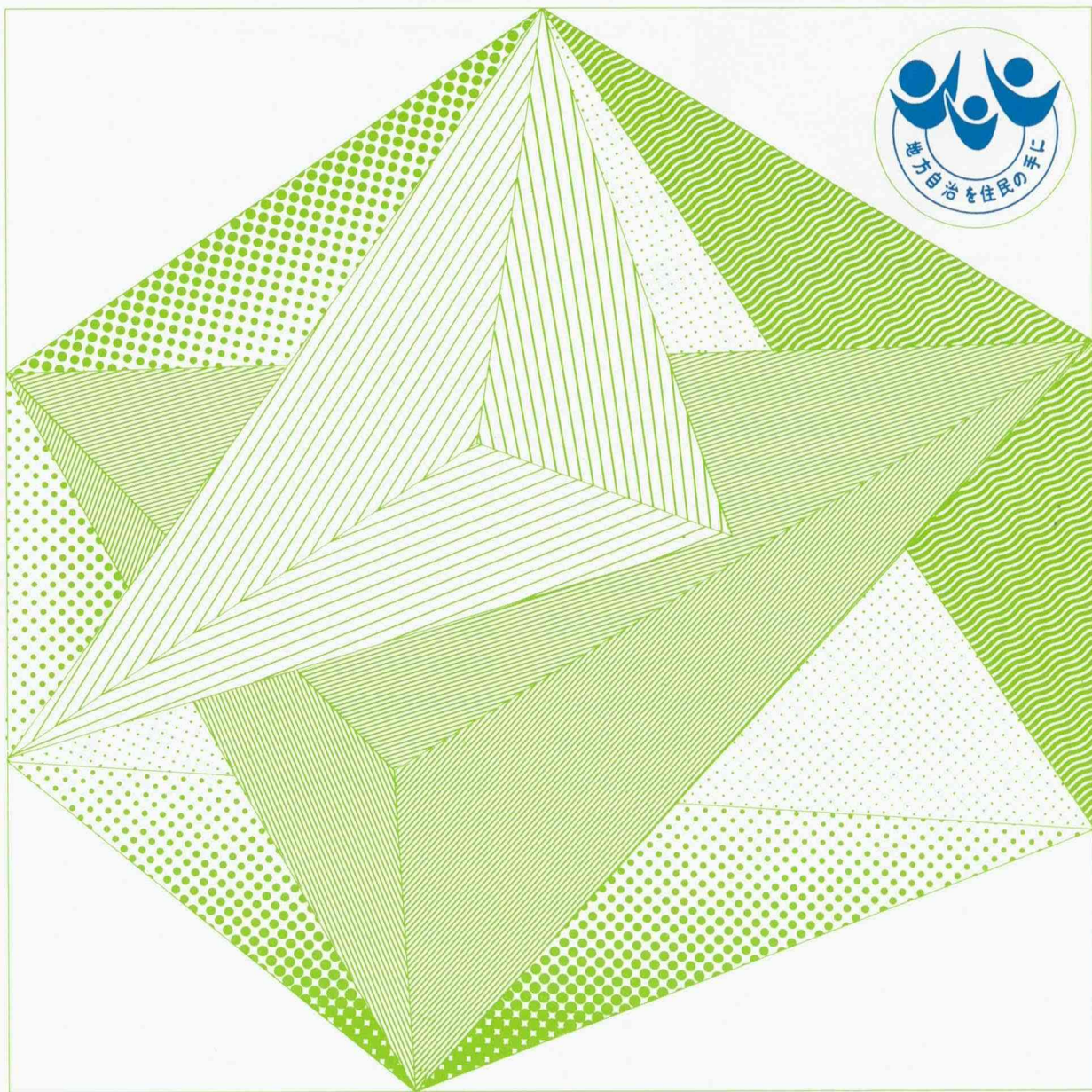


自治研 かながわ

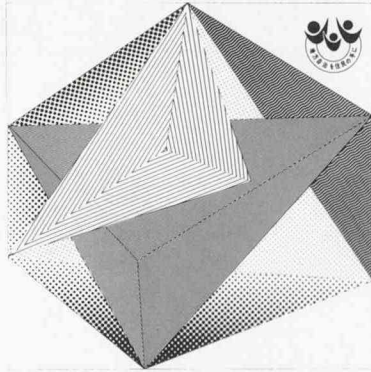
1996

2

No.51 (通算115号) 地方分権改革の現状と課題



社団法人神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

地方分権改革の現状と課題

—地方分権推進委員会を中心に—

榎本庸夫……………1

資料・「検討試案」に対する意見 ……25

地方分権改革の現状と課題

—地方分権推進委員会を中心に—

榎本庸夫 自治労本部副委員長
(地方分権推進委員会専門委員)

1. 地方分権の意義と目標

(1) なぜ、いま地方分権なのか

神奈川県で、こういう形で「分権」の話するのははじめてです。自治労は、春闘の一つの重要なテーマとして、地方分権改革を進めています。地方分権推進委員会が3月に中間報告を出しますので、そういう点では春闘に関わってこうしたテーマを設定していただいたことは、たいへんに時宜に適したことだと考えます。

①復興型集権システムから、自治分権型システムへ

はじめに、なぜ今地方分権なのかの問題があります。この地方分権改革の目標は、一言でいえば、明治に原型があります。今日の極めて官治集権型の構造、つまり、国

がなにか政策を決めると、地方がその手足となって一元的に政策遂行する、こうした一元的な政策展開が、戦後の復興経済、あるいは先進国に追いつき追い越せの、いわゆるキャッチアップの時代にはある程度効果を発揮していました。そして、全国くまなく行政水準をアップさせていくという実効性を持っていました。

しかし時代が大きく変化をし、世界の常識がこの国の常識になるかが問われています。同時に、国内的には市民社会の成熟に伴って、市民のニーズが多様化・高度化し、そしてニーズそのものがたいへん増大してきています。こうした内外の状況の変化の中で、キャッチアップ時代に一定の効果を持った、一元的な政策推進の機構・構造・体系が、逆に桎梏になって機能不全に陥っているのです。

したがって、一元的な政策から多元的な政策体系へ、中央集権から自治分権への転

換が求められ、このことが基本の認識になると思います。

この点では、地方分権推進委員が出しました「基本的な考え方」もその立場にたっていますし、自治労が提起をした「自治分権構想」も、基本的にはそういう立場にたっています。

②地域が制度を越えようとしている

二つ目には、すでに地域が、部分的には制度を、つまり国家の一元的な支配を乗り越えだしているという現実があるということです。

とくに神奈川の場合は、ある意味では先駆的自治体・先進自治体が多いですから、身近な事例があると思います。たとえば、環境行政、公害規制や開発規制などについて、自治体が国に先行して、国の制度が想定していない行政展開をはかっています。たとえば、外国人の公務就労権などの問題については、私たちは今日なお、制度としては獲得していませんが、東京首都圏の多くの市町村、大阪周辺の多くの市町村で、外国人の公務への就労禁止規定を削除して、国がまだ制度整備を行っていない中で、先行的に自らの地域の必要と要求に沿って行政展開をはかっています。このように、すでに地方が国を乗り越えようとしているという現実があります。このことも地方分権を促す大きな要因になっています。

いま一つの例をあげておきますと、少し次元の異なる話ですが、小選挙区制という改革された選挙制度の問題があります。この制度の是非はおくとして、もしこの制度が、現状のように国の省庁の権限が地方の

草の根にまで及んでいるままで行われますと、今度の小選挙区制ではその地域を代表している国会議員はたった一人だけということになるわけですから、その一人だけ選ばれた代議士がその地域の地元利益に専念するということになりかねません。今でも国の政治、国会ではそういう傾向が非常に強くて、実は政治改革はそのことを変えていくことも一つの重要なテーマだったはずです。もし現行のように、国の地方への攻勢が極めて大きいもとで小選挙区制による選挙が行われると、そこから選ばれる代議士は、いままで以上に地元利益に専念することになりかねないという問題があります。

地方分権を徹底的にやれば、つまり、この分権改革で私たちがめざしていることが実現すれば、国会議員が地方の政策選択や予算に関与し得る余地はなくなってくるわけですから、その結果としてナショナルレベルで考える政治家、あるいはナショナルレベルで論争する国会が期待できるはずです。そういう点でも、分権改革は非常に大急ぎを要する課題であるとを申し上げておきたいと思います。

③改革の目標—市民による自己統治—

分権がなにを目標とするのかと言えば、これまで私たちが自治研活動等でも確認してきたとおり、一言でいえば、市民主権が憲法にうたわれているとおりに保障される制度をつくり上げること、つまり、市民の意思と必要に沿って、自立的に地域社会の政策決定がなされる仕組みをつくり出すこと、まとめることができると思います。

(2) なにを、どう変えるのか

二つ目に、それでは何を変えるのか、どう変えるのかという問題です。

最初の、国の地方への関与の現状について、おさらいをしておきたいと思います。みなさんは職場で仕事をしている方々ばかりですから、言うまでもないことかもしれませんが、おさらいをしておいた方がこの後の話をする上で良いと思います。

①国の地方統制の現状

国の地方への関与は、制度・金・人で、事実上、地方をがんじがらめに支配しているという強権的なものがあります。

制度について言えば、許可・認可などという権力的な関与があるわけですが、必置規制、機関委任事務等々、さまざまな装置が制度化されていますし、お金という点で言えば、補助金などの国家支出金や地方交付税制度といった装置があり、人の問題では天下りや地方事務官制度などがあげられます。こうした制度や金、人の組み合わせの中で、実態としては、国の政策を地方が執行しています。

つまり、地方自治体は国の政策の執行機関、頭は国で地方は手足という、地方自治の本旨から大きくかけ離れた現実があることを見ておかなければいけません。

②改革のターゲット

そうした現状を改革していく際の急所、

焦点となるターゲットはなにかといった場合、地方支配の二つの太い柱の、一つは機関委任事務であり、もう一つは補助金だと言えらると思うのです。

制度的なシンボル＝機関委任事務

【制度的なシンボル＝機関委任事務、実体的なシンボル＝補助金】という表現があります。実は、私の表現ではなく、神奈川県知事であった長洲さんの表現です。

その制度的なシンボルである機関委任事務について、私たちが発行している「月刊自治研」1月号に特集していますので、ぜひ読んでほしいと思います。

機関委任事務というのは、国の機関として執行を義務づけられている事務です。それが一体どう問題なのか。

今回の沖縄県の大田知事の決断が、多くの国民に、機関委任事務は非常に問題のある制度だということを、大変わかりやすく浮き彫りにしたと思います。つまり、自治体の長、知事というのは、その知事を選出した地域社会の代表です。沖縄県の場合で言えば、沖縄県民の意思はほとんど100%一致しています。これほど県民の意思がみごとに一致する事例というのは、実は滅多にありません。県民の大多数は賛成していると言っても、せいぜい60%から70%でしょう。しかし今回の問題は、ほぼ100%に近い。厳密にももちろん100%ではありませんが、鮮明に県民の意思が統一されたもとので、その代表である知事が県民の意思に沿った決断をした途端に、この国の法律ではそれが違法になる。つまり、当たり前のことをしたら違法になるのです。

知事という県民の手で選ばれた人が、同

時に国の機関でもあるという、二重の性格を持たされている。しかも、その仕事の最終決断は、国の機関としての立場で行わなければならない、というのが機関委任事務の姿なのです。

みなさんは日常の仕事をしていて「これは機関委任事務、これは団体事務、これは固有事務」ということを意識しないでやっているといます。多分、それぞれの仕事について、そこまで突き詰めてやっていないから衝突にまでは至っていません。

府県レベルで、機関委任事務について、今回のように国と裁判にまでいったというのは、制度発足以来はじめてです。地方の側がそこまで突き詰めてやっていないということがあって、日常的にはあまり意識されていないことなのですが、機関委任事務というのは、突き詰めていくとそういう基本的な問題を持っている、制度そのものの哲学がそういう問題を持っているということだと思います。地方自治とは全く相容れない制度と言えます。

機能としてはどういうことがあるか。この機関委任事務は、委任された機関が包括的な指揮監督権を主務大臣から受けるのです。そして、原則としては条例制定権が及びません。国の事務なのです。こういう国の機関の事務として、許可や承認、報告、事前協議などのさまざまな制度の機関委任事務がついています。たとえば都市計画での知事はどうでしょうか。知事の仕事とされている都市計画領域の半分は、国の代理人の事務ではないですか。そういうことになっているわけです。

そのことが、市民のニーズと地域の特性に対応した、実質的で個性ある政策展開を

大きく制約をしています。また、その手続きに大変な時間と労力を要するのです。

これは地方分権推進委員会で地方の側がヒアリングで具体的に事例として持ち出したことですが、自治体が一つの計画を立てた時に、国の承認を得るまでに2年半もかかった、最長では7年かかった、と。7年もかかった場合には、もう前提条件が崩れてしまいますから、許可が出た時にはほとんどなんの意味もなくなっているということまであります。

しかも、それだけの時間がかかる、大変な労力を要するということから、国の地方に対する過剰な関与に要する人件費は膨大なものです。いくつかの市町村の人に聞いてみましたら、2割ぐらいじゃないかと言う。地方自治体だけで2割ですから、関与している国の方も相当なわけです。

機関委任事務というのは、あらゆる点で大変な時間と労力を、国と地方の両側にもたらしているということが言えます。

そのほかの問題として言えば、国の地方に対する関与は、それぞれの法律に基づいた省庁別の縦割りの関与です。その縦割りの関与をする際は、各省庁は自分の事業が最優先です。たとえば、農水省なら「農地を守れ」ということが最優先で、地域のニーズはほとんど眼中になく、ただひたすら「農地を守れ」でくるわけです。環境庁は環境庁の視点、建設省は建設省の視点で、ほかの領域は視野にないのです。それに個別に対応していくわけですから、つくられてくる計画行政は、結果としては非常にびつなものにならざるを得ません。つまり、総合性を欠くわけです。この機関委任事務制度は、そういう問題をもたらしていると

いう認識を改めてしたいということです。

実態的なシンボル＝補助金

二つ目に「実態的なシンボル」である補助金の問題です。

国が地方を縛りつけているという点では制度的なシンボルとしての機関委任事務よりも、この補助金の方がもっと強いかもしれません。そういう点で長洲さんは「実態的なシンボル」と言われたと思います。つまり、先ほど言いました機関委任事務は、少なくとも機関委任事務という制度に限定されますが、補助金の方は機関委任事務だけではなく、場合によっては団体委任事務にまで網のようにかかっているわけです。

そして、地方の側は「こんな細かいところにまで文句をいうようなお金だったら要らない」と、本当は言いたいけれども、自治体財政が保たないからどうしても従わなくてはならない。つまり「金が欲しいのなら言うことを聞け」というのが補助金の基本性格です。この補助金を通じた自治体に対する攻勢は、非常に厳しく、広く、細かく、しつこい。ですから、地方分権を考える場合に、この補助金の問題を避けて通るわけにはいかないのです。つまり、地方分権改革をやる場合に、国が地方を縛りつけている二本の太い柱である機関委任事務と補助金とにどう対峙するのかが、大きな焦点になっていると私は思います。

③改革の視点と原則

さて、改革の基本視点と原則ですが、これは自治労の「自治分権構想」で、「2つの視点5つの原則」を提起していますのでそ

れをお読みいただきたいと思います。

基本的な視点では、「①市民の自治権拡充の視点」と「②分権の効果明示の視点」です。分権改革というのは、今日一般の国民に認められているように、国の機関から地方の機関へ、最近流行っている言葉でいえば「官官」分権です。しかし「官官」分権に終わったのでは意味がありません。改革はなんのためにやるかと言えば、市民のためにやるわけです。市民の自治権の拡充に結びつかなければならないし、同時に、市民にとって分権の効果がよくわかるものでなければなりません。

「分権の効果がよくわかるようにしなければならない」ということについて、地方団体等も大変に問題意識をもっています。東京都などは、分権が都民にとってどれだけ役に立つのかということ、一つひとつの課題について、「太郎さん花子さん方式」でわかりやすく、一緒になってやろうという資料をつくっています。地方六団体でも最近、これよりもっとできがよく、わかりやすく、しかも急所を突いたパンフレットをつくっています。こうした分権の効果の明示、市民にとっての分権メリットは、私たち自治労も本気になってやっていかなければならない領域だと思っています。

5つの原則は、主として事務権限や財源の委譲についてですが、①自治体重視の原則、②包括的分権の原則、③都道府県自治体化の原則、④選択的分権の原則、⑤立法分権の原則、以上の5つを分権改革を進めていく上で定義をしています。だいたいお読みいただければわかると思います。

ただ「都道府県自治体化の原則」というのは、ちょっとわかりにくいかも知れませ

ん。つまり都道府県は、今日の制度では自治体ということになっています。だからこそ都道府県職のみなさんも自治体に入っているわけです。しかし本当に、府県は地方の側の組織だろうかと考えますと、たとえば国の機関として行うことを法律によって義務付けられている事務が、正確にいうと県庁ではなく知事ですが、知事が機関として委任されている事務を県庁の構造でやっているのですから国の仕事といってほぼ間違いありません。その仕事は、府県の場合には7、8割を占めていると言われてます。つまり、やっている仕事の7、8割が、国の機関としての事務である団体が地方の側の団体と言えるでしょうか。

きょうも市町村職の人が来られていると思います。市町村の側からみたら、組合員の立場、職員の立場、あるいは管理職のみなさんが当局という目でみて、府県はどう映っているでしょうか。地方分権推進委員会の専門委員になってたびたび聞く話は、非公式レベルですが、市町村の人から「府県にだけ地方分権の権限がおりて、いまより府県の権限が強くなったらたまらない」と。つまり、県の方に縛られている、国の方がまだ物分かりがいいという声が、実は市町村の本音としてあるようです。

これは一つには、7、8割が国の機関委任事務という府県が市町村に関わる時、府県が、国の権力をバックにして市町村に向き合っているという問題があります。これは制度からみた時です。それから歴史の問題として言えば、府県の知事は、戦前は国の官吏としてやっていたわけですから、国の側の組織だったのです。そういう歴史を背負っていますから、必ずしも新しい憲

法に相応しい県と市町村の関係になりきれていない。それが、府県に働く人たちの意識にまで入り込んでいるという問題があるようです。

そういう点で、分権改革は、都道府県も文字通り自治体なのだ、地方の側の組織なのだとする、たいへん大きな原則だと思います。長洲さんが在職中に「府県は市町村の事務局でなければならない」と定義をされています。これは、非常に適切なことだと思います。ただ、神奈川県がそうなっているかどうかは、市町村の職員に聞いてみないとわかりません。

以上、いろいろ申し上げましたが、それらを前提的な事実として一応おきまして、地方分権推進法と地方分権推進委員会という、きょうの主題に入っていきたいと思います。

地方分権推進法

(地方分権の推進に関する国の施策)

第5条 国は、前条に定める国と地方公共団体との役割分担の在り方に即して、地方公共団体への権限の委譲を推進するとともに、地方公共団体に対する国の関与（地方公共団体又はその機関の事務の処理又は管理及び執行に関し、国の行政機関が、地方公共団体又はその機関に対し、許可、認可等の処分、届出の受理その他これらに類する一定の行為を行うことをいう。）、必置規制（国が、地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないものとするをいう。）、地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務及び地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金の地方自治の確立を図る観点からの整理及び合理化その他所要の措置を講ずるものとする。

2. 地方分権推進法と推進委員会

(1) 地方分権推進法

地方分権推進法は1994年の暮れ、大綱方針を元にして法案として上程され、今年の5月に衆参両院を通りました。

この推進法についてはいろいろと評価、意見があるところですが、なんと言っても分権推進を法律で義務付けるということの意義はきちんと評価していいと思います。

過去にはこの種の内容については、シャープ勧告、神戸委員会勧告といった戦後すぐに出されたもの以来、たびたび出されていますが、法律そのもので分権の推進を義務付けたことは大きなことだと思います。もう一つは、大綱との比較でいいますと、分権推進委員会の権能・体制をこの法律で明確にしたということです。この点も、評価をしていいと思います。

それから、法律の内容についてざっとおさらいをしておきたいと思います。

地方分権推進法の1条から3条までは基本理念の部分ですので説明は省きます。

4条は、国と地方公共団体の役割分担についてです。地方公共団体は、地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うと結論づけています。この場合、地域における行政の実施の役割ですが、これはすでに広く担っています。ほかの国に

比べて、国がやっている仕事、地方がやっている仕事ということ言えば、日本は突出して地方がたくさんやっています。これは、歳出と歳入の乖離の問題を見てもわかります。国民の収める税金全体のうち、3分の2近くを地方が使っています。ということはそれだけ地方の側がたくさん仕事をしている、つまり、ここでいう地域における行政の役割をすでに広く担っているわけです。

問題は、自主的かつ総合的というところがないことです。国の画一的な押しつけで自主的ではなくなり、省庁別の縦割り介入によって総合的ではなくなっているということです。したがって、分権改革というのは、画一的な国の押しつけから地域個性を取り戻し、省庁別の強権的関与から解放する改革なのだ、この4条を私たちは読んでおきたいと思います。

5条は、地方分権の推進に関する国の施策で、ここに書かれている内容は国の地方に対する関与の問題です。権限委譲の推進と、国の関与・必置規制、機関委任事務、負担金、補助金などについて、地方自治の観点から（この「地方自治の観点から」というのは、国会の論議の中で修正して、新たに挿入させたものです。当初、法案には入っていませんでした。）、整備及び合理化、その他所要の措置を講ずるとなっています。

6条は地方財源の充実、7条は地方の行政体制の整備、8条は内閣が作成する推進

計画、9条以降は地方分権推進委員会に関する事項となっています。

これらの条文のうち、論議の焦点になるのは分権の目的であり、繰り返すようですが、国の地方への過剰な関与からの解放です。そういう点で、5条が焦点になると思います。この中で、制度的シンボルといわれている機関委任事務については、国会の論議の中で、村山首相が「その他所要の措置の中には廃止を含む」という答弁をしていますし、当時の総務庁長官・山口鶴男さんは、「機関委任事務を廃止すれば、それに代わるその他所要の措置が必要であると読むのだ」という答弁をしています。そうすると「その他所要の措置」と法律で触れているのは、廃止すれば、それに代わるどういふ措置があるのかという点での「所要の措置」ということになると思います。「参議院の附帯決議」では、具体的に廃止に言及をしています。このような法制定過程における国会審議の内容をみれば、5条について、とくに機関委任事務については、廃止することに立法意思があると読むべきなのだと思います。

(2) 地方分権推進委員会

二つ目に、地方分権推進委員会の問題です。

地方分権推進委員会は昨年7月に発足しました。委員会がめざす改革の射程距離、つまり法律は時限立法で5年ということになっていますので、5年で一体どこまで改革をめざすのかということです。それにつ

いて、ちょっと説明をしておいた方がいいと思います。

①分権改革の目標

分権改革というのは、市民の完全な自治の確立にその目標をおいたとすれば、これは永遠に未完成な、言ってみれば永久革命のようなテーマで、3つの領域があると思います。これは難しいことを言っているのではなくて、①国から地方への分権、②都道府県から市町村への分権、この二つは垂直的な分権と言われています。そして三つ目は③自治体と市民との関係の分権で、これは、水平的な分権と言われています。

必ずしも、これらを機械的に段階論でやるというわけではありません。つまり、これはそれぞれにすでにやらなければいけないことです。国から地方への分権がきちんとやられてからでなければ、手を出さないということではなくて、あわせて進めていかなければいけないことですから。

しかし、国から地方への分権がきちんとなされないと、③の部分ですが、市民が自治体を自分たちの自己統治の行動体へと作り替えていくこと自体が、今日の制度では自ずから限界があるのです。

そういう点でこの推進法による改革は、国から地方への分権が焦点だと思います。もちろん、都道府県から市町村への分権ということもあわせて必要ですが、最大の眼目は国から地方への分権と言えらると思います。

この点については若干議論があります。つまり地方における分権は、地方自らが協議し、検討し、改革していく領域だ、と。地方分権推進委員会は内閣総理大臣によっ

て任命された委員会ですから、明らかに中央政府の下に設けられたもので、そこが、地方がどうあるべきかについての基本的な方向を示すのはいいけれど、あれこれと細かく具体的な論議をすることになると分権の論議と矛盾をしてきます。今回の5年の時限立法である推進法による分権改革では、国から地方への思いきった分権が焦点だと言ってほぼ間違いないと思います。

(3)推進委員会の機能と構成

推進委員会の役割、権限、構成などは、推進法の9条以降に具体的に書いてあります。そこを少しまとめてみます。

分権推進委員会は、分権推進について具体的な指針を内閣総理大臣に勧告をする。そして内閣総理大臣はそれに基づいて分権推進計画を作成する。これは8条に書いてあります。勧告をしたらそれで終わりではなく、勧告後も政府の実施状況を監視をし、必要があれば、つまり勧告の趣旨に沿った計画をつくろうとしない、あるいはサボっているということがあれば推進委員会として意見を具申できる、そして内閣総理大臣にはこの勧告と意見の両方について、尊重義務を法律で科しているわけです。そういう点では、分権推進委員会は、ほかの政府の審議委員会にくらべて、かなり大きな権能が具体的に付与されているとみていいだろうと思います。

事務局についても、分権推進委員会のそうした役割を発揮するために独立して設置され、法務省、大蔵省、自治省の関係省庁

の役人や、地方あるいは民間から派遣されるなどによって、強力な構成がなされています。自治労からも一人、政策局の島田書記が事務局に入っています。事務局長は総務庁の人、次長は自治省の人です。委員は7人と法律で決まっています。日経連副会長の諸井虔さんが委員長で、委員についてはみなさんは馴染みの深い長洲さん、現職の桑原・福岡市長と、西尾・東大教授などの学者によって構成されています。

そして委員会の下に、「地域づくり部会」「くらしづくり部会」という二つの専門委員会が設けられ、地域づくり部会には13名、くらしづくり部会には11名の委員がいます。これらも内閣総理大臣によって任命をされています。

ここで、きちんと見ておかなければいけないのは、二つの部会の両方に、事実上の国の省庁の代表（次官経験者のOB）が、しっかりと入っているということです。地域づくり部会では3人が入っていて、自治省、建設省、農水省です。くらしづくり部会の方は2人で、厚生省と大蔵省の元次官です。言うならば官僚のトップをやった人たちですから、少なくとも、その省庁領域については知りつくしています。そういう人が両方の部会にしっかりと入っているということです。実質的には、両方に二人とっていいでしょう。自治省の代表は、国から地方へという、いま設定しているテーマの中では、基本的には地方側で動いていますから、地域づくり部会、くらしづくり部会ともに、省庁の「何としても分権なぞさせるな」という形で頑張る代表としては2人ずつが入っていることになります。

(4) 推進委員会の審議経過と現状

そこで、推進委員会の論議経過と現状について話をすすめます。

地方分権推進委員会は7月に発足をし、その日程は、相当密度の濃い審議会と言えるかと思います。二つの部会とも毎週開かれますから両部会を合わせると週に2回あるわけで、ほかに委員会も毎週ありますから、これは密度の濃い審議会です。

①「基本的考え方」と「留意事項」

そうした審議の中で、10月19日に委員会(私ども部会の側からは、地方分権推進委員会の7人のことを「親委員会」と呼んでいます)が、地方分権推進にあたっての基本的考え方、それから行政分野別課題審議にあたって留意すべき事項(以下では「基本的考え方」、「留意事項」と言う)を部会に提起をしました。要するに、部会でこれから審議をする場合に、親委員会の方から具体的な考え方を少し出しておかないと審議しにくいだろうということで、基本的な分権の哲学をきちんと示されました。それから行政分野別の具体的な議論をすることが部会の課題になっていましたから、それを論議するにあたって、主に制度的課題に関わる基本的な視点・立場を委員会として出していると言えます。

ここで少し、特徴と受け止め方を言っておきます。

「画一と集権から多様と分権へ」。これは

神奈川県から取ってきたようで、多分、長洲さんが言ったのでしょうか。神奈川では前から耳にしている言葉だと思います。「画一と集権から多様と分権へ」と改革の方向を明示しています。それから、生活者の視点に立った多様で個性に満ちた社会など、めざすべき社会像、あるいは民主主義の原理である自己決定の重要性などの原則の定義など「基本的な考え方」や「留意事項」は、一定の積極性もっています。

しかしながら、留意すべき事項の領域では、基本的には大綱方針の考え方の域を出ていません。焦点となっている機関委任事務についても、制度そのものの廃止を基本として検討すべきであると言っているのかと思ったら「あるという意見があるということ踏まえて」と、なっているのです。廃止を原則として論議をしているということ部会に明示をしなかったということです。このことは、今日につながる弱さと言わざるを得ないということです。

②部会の審議状況

二つの部会とも、10月からこれまでに11回の審議が行われてきました。2か月ちょっとの期間に11回ですから、相当突っ込んだやり取りをしているだろうと、外から見れば思うでしょうが、実は、その大半は制度課題に関わる省庁側の説明にはじまって、地方と省庁のヒアリングです。

若干議論したのは、地域づくり部会は今年の1月18日の部会からではないでしょうか。これも最後の時に若干議論をした程度で、それ以外はヒアリングです。

ですから、聞いているばかりで面白くな

いですから、委員はそれぞれ工夫をして、質問の形態で自分の意見を言うのです。場合によっては、質問形式で省庁に激しく文句をいう。これは私もやりましたが、そういう形でしか議論として展開できないというのがこれまでです。

ここで、省庁ヒアリングと地方の言い分について、その特徴を述べておきます。まず省庁ですが、各省庁に共通していることは、統一性とか合意性、均衡の論理あるいは全国的な観点という言葉がなん回出てくるでしょう、という感じです。国の関与を正当化する根拠として強調しているわけです。これは、地方分権が法律によってまで義務付けられていること、過度の統一性の強調が結果として画一性を生み、地方の活力を失わしめているという共通の問題意識からスタートしていることについて、全く無自覚、無反省だということです。

それから「地方に任せただめだ」という論理展開をする際には、3300もの自治体の中には少しとんでもないところもあるわけですが、そういう極端な事例を一つ出して、地方全体に対する関与を制度として正当化するという論理が非常に目立ちました。

それに比べて、知事会、市長会、町村長会の地方3団体、これはそれぞれ若干立場も違うのですが、ただ、お互いを尊重しています（これは本気でやると、内ゲバになるのですね、さっき言ったようなことがありますから）。これは国から地方へということをやろうと申し合せているという状態で、省庁代表の元次官の委員が、県と市町村の関係について喧嘩しそうな球をわざと投げるのですが、県も市町村も上手に拾

っています。

いままでのところは、委員の前で喧嘩するということは避けているようです。「知事会でもよく話し合っていてやっていますからそういう問題はありません」とか言って、私から見ても「あるな」という話でも、委員会の中で地方の側がもめるということは避けているようです。

③地方から具体的事例の提示

地方3団体が共通してやっているのは、非常に具体的な事例です。朝日新聞の記事に、農水省がらみで「農地転用許可が手間どる」というのがありました。とにかく農水省というのは聖域だという態度ですから、その地域がなにを必要としようかと、わが農水省が必要とすることがはるかに優先するという不動の前提です。行政分野ごとに具体的な事例、たとえば土地利用ではこう、地域交通ではこう、環境行政ではこうと、非常に具体的な事例をあげ、いかに国の関与が地方の自主的な行財政分野を疎外しているか市民のニーズを押えつけてしまっているかということを展開しています。

地方の言い分は、課題ごとに「だからこう改革すべきだ」という形で整理されています。客観的に見て、私たち地方公務員の身びいきを除いても、多くの委員は地方の主張の側に説得力を感じていると思います。たとえば、省庁の言うことは公平性とか統一性、ある意味では抽象的論理なわけです。「この仕事について地方に任せたら、どういう問題がありますか」と言うと案外、答えが出てこないのです。相変わらず、同じような統一性の論理や抽象性の次元でしか答

えないのですから、やはり、両方のヒアリングを通じた省庁と地方の論争は、地方の側に分があるという感じです。

もう一つ省庁の側で目立ったことがあります。すでに分権推進法が成立している下でのヒアリングです。法律が決まって、法律で義務付けているわけで、法律にしたがって仕事をするのが役人ですから、当然これは、分権推進の立場で各省庁が対応しなくてはいけないわけです。ところが、どの省庁も現状が一番いいと言う。分権の必要性は全くないと言わんばかりのことを、も

のすごい長時間やったものですから、相当うんざりしました。昨年暮のなん回目かにも、諸井委員長が事務局に対して「分権推進のためのヒアリングだという趣旨を各省庁に徹底させなさい」と怒ったことがありました。そのくらいに、分権推進法がすでに制定され、分権の推進が国の役人に対して義務付けられているということについて、全く無自覚だということが浮き彫りになりました。役人は法律に縛られるのではなく、法律の上にいるのだと言わんばかりの態度です。

3. 機関委任事務廃止の「検討試案」発表

(1) 検討試案の具体的内容

さて、そういう審議を経て暮れも押し詰まった12月22日、それまでの審議状況を集約をし、機関委任事務制度を廃止した場合の従前の機関委任事務の取り扱いについて「検討試案」が、親委員会から部会に対してではなくて、記者会見で直接、諸井委員長から発表されました。これについて説明をしておきます。

これは東京都の地方分権検討委員会が、95年3月に「地方分権推進についての提言」を出していますが、検討試案の下敷になっています。この「検討試案」の内容については、P14～15に掲げてある資料をみて

下さい。

①新しい事務分類で機関委任事務廃止

資料を見ておわかりのように、従来の機関委任事務だけではなく、地方が行う事務全体を、まず「自治事務」と「法定受託事務」とに大きく二つに分けています。当然ながら、機関委任事務はこの中でいずれかの始末を受けることになります。国の機関として行う制度そのものとして、地方自治体の相当部分が国の機関だという上下の関係は、まずここで断ち切るということがわかると思います。

そして国の事務だけれども、だれがどう考えても、事務の効率性や国民の利便性という点からいって、地方がやった方がいいというのがあります。それが「法定受託事

務」で、それ以外は全部「自治事務」ということです。この点が一番重要なところで、ここで割り切ろうというのがこの提言です。そして、自治事務については「随意事務」=やるかやらないかも含めて地方の自由という領域と、「必要事務」=国の法律で執行が義務付けられている領域の事務、法定自治事務と言った方がいいかと思いますが、それらに分けたのです。

そして必要事務については、報告徴収、技術的助言・勧告などの非権力的な関与のみを認める。とくに必要な場合に関してだけ、最小限度の全国統一的な基準を設定する。そして事前協議についても認める。ただしこの事前協議は、合意を前提としないということで、これは大切なことです。ですから、なかなか無視できないということで、「もういい」「うちはやる」というように、やる権利が地方の側にあるということです。だから、これは非常に大事なことです。

国は「いくらなんでもひどい」と言います。それで、地方で「滅茶苦茶やってしまう」ところが出てきた場合について、国は、事後的に「違法是正措置要求」をすることができることとなっています。ですから、必要事務については、従来から問題となっていた権力的な関与は非権力的な関与に限定する。それから、事前関与はできるだけなくす。合意を前提としない事前協議ですから、事前関与はないに等しいくらいになる。そして事後的な関与にする。これらの点が、必要事務に繰り上げ、そして自治事務として位置付けたことの大きな意味合いだと思います。

そして、違法是正措置要求については、

そこで問題にできるのは合法性だけと限定したわけです。ですから、違法だと国から指摘されるような問題については、違法是正措置要求を国が出す。そして地方の側が文句があった場合は、異議申し立てがあれば、場合によっては訴訟で争うということになっています。

必要事務には、都市計画、農地転用、道路、河川管理、義務教育から生活保護をここに入れ、自治事務に繰り上げています。これは、たいへん大きなことです。「くらしづくり部会」では、国の省庁、とくに厚生省から、生活保護を自治事務に振りかえることに、また清掃法にも、非常に大きな反撃があったようです。

法定受託事務は国の事務です。しかし、大綱の関係の契約によっていて、その契約は受けるとか受けないとかは言えない、法律によって受託を義務付けられた事務として地方が行う、としています。これは「事実行為に関わる事務」と「処分行為に関わる事務」との二つに分けられています。これを二つに分けたのはほとんど意味がない、というのが、私たちと一緒に勉強やっている学者の説です。

東京都の「提言」では、法定受託事務という言葉は使わず、「特定事務」と言っています。東京都の場合は、限定的にしたいという思いが表現として強いのです。地方の側からみると、「特定事務」という言葉がいいのかもしれませんが、ここに書いてあるとおり、法律の規定で受託を明記してあります。

実施の方法については、法令できちんと統一的に定めるということで、事務の例示としては、事実行為に関わる事務では国勢調査の統計などの事務に限定する。それか

機関委任事務を廃止した場合の、従前の機関委任事務の取扱について（検討試案）

平成7年12月22日 地方分権推進委員会

1. 事務自体の廃止
事務そのものを廃止すべきものについては、法令の規定を廃止する。
2. 原則として、自治事務に移行
今後とも存続が必要な事務については、原則として地方公共団体の自治事務とする。
自治事務には、次の2つの事務がある。
 - ① 随意事務
実施は、地方公共団体の随意とする。
 - ② 必要事務
地方公共団体が、法律に基づき、自らの事務として処理する。
この場合、国は、法律で認められた範囲内で、次の措置（イ、ウの措置については、必要事務に限る。）をとることができる。
 - ア 報告徴収、技術的な助言・勧告
 - イ 特に必要がある場合に限って、最小限度の基準を設定、事前協議（協議が整うことを必須の要件としないことを原則とする。）
 - ウ 地方公共団体の管理執行が法令違反のときのみ、事後措置として、違法是正措置要求（合法性に関するチェック）
違法是正措置要求について、地方公共団体の異議申出、争訟を認める。
3. 国政事務として残らざるを得ないものについての事務処理方法
 - (1) 法定受託事務
国政マターとしての性格が極めて強い国政事務であるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から、法律の規定により受託すべきものとして、地方公共団体が処理する。
法定受託事務には、次の2つの事務がある。
 - ① 事実行為に係わる事務（例えば、国勢調査などの指定統計等の国政事務に限定）
 - ② 処分行為に係わる事務（例えば、旅券の交付、外国人登録、国政選挙等の国政事務に限定）
 - ①、②とも、国は、報告徴収、技術的な助言・勧告、基準の設定、事前協議のほか、法律の規定により、地方公共団体に対する指示を行うことができる。
 - ②については、特に必要がある場合には、法律の規定により、さらに次の措置をとることができる。
 - ア 認可・承認 イ 代執行
 - (2) 国の直接執行事務
極めて例外的な事務について、国が直接に処理する。

※ 「国の関与」（報告徴収、技術的助言・勧告、基準設定、事前協議、認可・承認等）の根拠については法律で定めるとともに、そのルール及び手続きに関する制度を一般的に定めるものとする。

※ 自治事務及び法定受託事務のいずれについても、国の関与や基準の設定等に関して、地方公共団体は所管大臣に意見を申し出ることができるものとし、所管大臣は応答義務を負うものとする。

新たな事務の分類（検討試案）

事務区分	自治事務		法廷受託事務	
細区分	随意事務	必要事務	事実行為に係わる事務	処分行為に係わる事務
事務開設・方法	・実施は地方公共団体の随意	・実施すべきことを法律で定める ・実施方法の基本的枠組については法令で定めうる (条例・規則も定めうる)	・法律の規定による法定受託 ・実施方法は法令により統一的に定める	
国の関与	助言勸告、事前協議	・報告徴収、技術的助言・報告 ・特に必要な場合には、最小限度の基準の設定 事前協議を認める	・報告徴収、技術的助言・勸告 ・基準の設定、事前協議を認める	・報告徴収、技術的助言・勸告 ・基準の設定、事前協議を認める
	指示等	・なし	・事後的な違法是正措置要求（合法性に関するチェック）	・合法性及び合目的性に関する指示 ・認可、承認 ・代執行
国の関与に関する異議・争訟	・なし	・違法是正措置要求について意義申出、争訟を認める	・指示について異議申出、争訟を認める	・指示等について異議申出 争訟を認める

※「国の関与」（報告徴収、技術的助言・勸告、基準設定、事前協議、認可・承認等）については、そのルール及び手続きに関する制度を一般的に定める。なお、必要事務に係る事前協議については、国と地方公共団体の意志の合致を必須の条件としないことを原則とする。

※「国の関与」の根拠については法律で定める（地方自治法等の一般法及び個別法）

※自治事務及び法廷受託事務のいずれについても、国の関与や基準の設定等に関して、地方公共団体は所管大臣に意見を申し出ることができるものとし、所管大臣は応答義務を負うものとする。

※機関委任事務制度を廃止した場合に、従前の機関委任事務から随意事務に移行する事務は比較的少ないものと考えられる。

ら、処分行為に関わるものでは旅券の交付、外国人登録や国政選挙時の事務といったものがあげられています。

必要事務との比較で、法定受託事務はなにが違うかですが、非権力的関与の部分は必要事務と同じです。ただし法定受託事務は、もともと国の事務で、それを契約に基づいて委託をするわけですから、事前協議について「合意なくとも」と書いてないということは、合意を前提とする事前協議、つまり、国が首を立てに振らなければ困るといのが事前協議です。

処分行為については、認可とか承認、さらに代執行という権力的関与が入ってきます。代執行の部分は、いまの機関委任事務に盛られている代執行とは違います。いまの機関委任事務のいう代執行は、今回の大田沖縄県知事のことで良くわかったように、国の法律で機関委任事務として義務付けられている仕事を地方は「やらない」と拒否してしまった時は、執行命令が出て、結局命令が出てもやらない場合、それではと裁判に訴える。裁判を長々とやって、その上でやっと総理大臣は代執行をすることができるわけです。

ここでいう代執行は執行命令で、執行訴訟制度は入っていませんから、私たちがかって問題にした裁判抜き代執行です。そういう問題があります。

「法定受託事務」は、国の事務を法律で委託することに伴って、権力的関与がかなりあるということになっています。そしてこれについては「指示も出せる」となっています。この指示というのはちょっと曖昧なのですが、「指示命令」というのがわかりやすいと思います。提案されている委員の

先生の方も「指示命令」という意味だと部会に説明をしていました。これは、代執行も含めた措置については、中央（国）の側から文句があったら異議を申し入れ、場合によっては訴訟で争うことも認めるとしています。

③国の関与についての法定化

もう一つ、「国の関与の根拠については法律で定める」としています。ここは非常に重要なことで、一般法及び個別法では、従来国の関与は制度としてさまざまなものがありますが、必ずしも法令によらない関与、法律に根拠がない、一役人の恣意的な関与さえがさまざまな形であります。たとえば、非公式協議というものがあります。解釈通達というものもあり、そういう形でさまざまな通達があります。通達の量は、それはすさまじいものです。ですから、きちんとした制度としての関与、法律が許した関与に限定されないという問題がありました。したがって、関与については法令で定めて、そしてルール化して、それに基づくものだけに限定するという考え方がここで出されています。

具体的には、一般法で関与のルールを定める、つまりメニュー化するという考え方ようです。関与の形態をいくつかメニュー化して、メニュー化された関与の形態が、必要事務と法定受託事務によっては大きく異なる。そして、一般法になるべくうたいこんでおいて、個別法の方でメニューの中から選択をし、「この仕事についてはこういう必要からメニューの中のこれを必要とする」といううたい方をして、省庁や一

役人の恣意的な判断だけでは地方に関与はできない、文字どおりの法治主義を貫くという考え方が、ここで言っていることです。触れ方は簡単ですが、内容については非常に重要なことを言っています。

「検討試案」については、以上のようなことです。この試案を発表した際に、委員長が出したメモで非常に大事なことは、「試案のベースとなっている考え方は、これまでの国と地方との関係が上下関係であったという認識に立って、この改革を通じて、対等協力の関係にする」ことが強調されている点です。つまり、今回の「検討試案」で打ち出している新たな機関委任事務廃止については、国と地方の関係を従来の主従の関係から対等協力の関係に変革するという、考え方のベースが明示されています。そういう点ではいいものです。

「めざす分権社会のイメージ」は、市民から「分権によってなにごとよくなるのかよくわからない」という指摘が多々あるので、こういうことを出しています。

その他の事項で、必置規制とか補助金等の問題があります。これについては、10月の基本的な考え方からあまり踏みこんでいません。よく読んでもらおうと、「検討試案」ほど大きく踏み込んではいないということです。つまり、歳入の問題ほど多く踏みこんでいませんが、あの切り口で10月よりも少し踏みこんだ表現が随所に見られるということは言えると思います。内容の説明は、この程度で止めておきます。

(2) 評価できる「検討試案」

その上で、「検討試案」をどう見るかということがあります。この「検討試案」は、私たちが学者も含めていろいろ研究検討した結果、なかなか優れているというのが全体の受け止め方です。

言うまでもないことですが、地域の市民の代表者であることと国の機関であることとの、二重の性格を持たされていた首長の権力が、市民の代表に一元化される、機関委任事務の解消ということが一つです。そして二つ目には、単に機関委任事務だけではなくて、団体委任事務についてもこのやり方で一括して括り出した、つまり機関委任事務と団体委任事務というのは、制度としては大きく違うのです。

団体委任事務というのは、事実上自治事務です。にもかかわらず実態は、補助金等の関わりで、機関委任事務と分けられないほど国の強い統制下に置かれています。みなさんは毎日仕事をしていて、自分の仕事でこれは機関委任事務、これは団体委任事務ということを感じないでやっていると思うのです。当然、団体委任事務も洗わなければいけなかったのが、もしこれが実現すれば、機関委任事務だけではなくて、団体委任事務がもっている問題もかなり大きく整理されるということです。

機関委任事務という制度そのものがとんでもない制度ですから、従来から地方自治を論じる人でこの制度を認める人はだれもいませんでした。再三再四、政府に対する

答申・勧告の中で、機関委任事務の廃止がうたわれました。ただ「機関委任事務を廃止しよう」という域に留っていました。機関委任事務という制度を廃止しても、事務は廃止できませんから、その事務はどうするかというものがなかったわけです。そういう点では、機関委任事務を廃止した後の事務の取り扱い、事務区分について、具体的に定義をしたという点で、「検討試案」の意義は大きいだろうということです。

もう一つは、県の市町村への関与の関係についても、きちんとルールをつくるということを示したことです。今後の課題に属する部分もかなりあるのですが、少なくとも、それを改革の重要なテーマ設定として、ここで頭出しをしているわけです。そういう点でも、これは非常に大きく、国・府県・市町村の政府間関係の考え方としても、改革の理念としても、対等協力の関係を明確に打ち出したことは、ある意味では、分権をやるのは当たり前なのですが、その当たり前のことを原則として提示したということも評価できると思います。

それでは、なにもかも全部とてもいいかと言うと、問題も若干あります。それは、先ほど言いましたが、代執行の問題です。この代執行の問題は、法定受託事務にどれだけの事務が入ってくるかという問題と関わります。先ほど言いましたような事柄に限定できるならば、問題があるといってもたいしたことはないです。事実上、地方の側で採用する余地がないような仕事ですから。そういう仕事だけに限定できれば、そう多くの問題は出ないと思いますけれど、その中のかなりの事務、地方の裁量の余地が少なくとも可能性としてある領域まで入

ってくるとすれば、この代執行制度というのは問題なわけです。

それよりは、いまの職務執行の訴訟制度の方がまだいいですから、この問題については、第三者機関で審議をするような扱いになるか、そこで結論が出るまではその事柄についての執行を停止するという原則を法律できちんとうたうしかありません。いまは「不停止原則」ですから、このままですすめられると争っている間にどんどんやられるという事態になりますから、執行停止の原則を入れるといった問題が検討されると思います。

(3) はじまった省庁の反撃

さて年が明けてからの審議状況ですが、一言でいって省庁が総反撃をしてきました。省庁からたくさんの文書がだされ、委員会の方にも、行政分野別に「この事務部門では分権になぜなじまないか」というものです。たったの一つも「これでいい」というのは入っていません。ですから、国の省庁は現状で完全なわけです。そういう総反撃に出てきたという感じがします。

私の感じでは、一つは必要事務をまずターゲットにしよう、正面から機関委任事務の存在を争うのは戦術的に避けよう、と。腹のなかは「冗談じゃない」と思っているのですが、機関委任事務というのはあまりにも評判が悪いですから。いま機関委任事務を擁護しているのは、国の省庁の役人だけじゃないでしょうか。ほかに「あっていい」と言っている人はだれもいないの

ですから。機関委任事務自体を正面から争うことは避けて、まず必要事務をターゲットにして、この必要事務に書かれているような「違法性しか国がチェックできないというのはちょっと困る」と。そこに合法性を担保できる姿勢をとれる関与のシステムをつくって、それなら省庁の方も考えてもいいというようなことが見えます。

これはとんでもないことです。必要事務というのは自治事務ですから、自治事務に対して違法か違法でないかを言うのは、法律を定めているのは国ですから、妥当か妥当でないかまで問うということになると、たいへんなことになります。しかしそれを求めています。

事前協議については、「単に協議するだけで合意できなかつたら地方が勝手にやるというのでは事前協議をしたことにならない。事前協議を認めると言うのなら合意を前提にしろ」と。「合意を前提にしないで話がつかなくてもいい、だけど話し合う」という話に誰がつかますか、という調子で展開しています。これは、事前協議に対して合意を義務付けることになります。

こういうことを前面に押し出しながら、もし私たちが「自治事務に当不当の関与権まで与えるのはとんでもない」と言うと、「これらの事務は、法定受託事務の方へ出してくれませんか」と、大半の機関委任事務を法定委託事務の方へ押しこんでくるということです。こんなことが、省庁のこれまでの出方からすると考えられます。

もう一つ特徴的なのは、年明け前までは環境庁しか言っていなかったのですが、年が明けてからは「国と地方は上下関係ではない、共同事務という考え方で捉らえるべ

きだ」という言い方をしてきました。共同の現場にいる従属関係、一言でいえば、従来の機関委任事務と同様の国と地方の関係を、新しい仕組みのなかに持ち込もうとしていると言えます。

そういうことが、これから論議になっていくわけですが、今後の課題はなにかを考えてみますと、一言でいえば「国と地方の対等原則」をどこまで貫けるのかということだろうと思います。

(4) 3月に中間報告を予定

中間報告が3月に予定されています。3月までにどこまで出し切れるのかは、事務局を含めてまだ読み切れていませんが、大事なことは必要事務に合目的性等々まで関与するという省庁の主張を排除して、関与のルールをきちんと確立するということです。当然、「法定受託事務」に関して例示されたもの程度に、ごく例外的なものに限定させるということです。

それから、そういう制度や第三者機関の設置といった、国と地方の新しい関係を制度的に設計していくことです。これは非常に大事ですから、どこまで具体的に踏み込めるか、できるだけしっかりしたものを提起していきたいと思っています。

補助金問題ですが、いままできちんと議論をしていません。主には4月以降の議論になるでしょうが、絶対に避けてはいけない課題です。これについて、どこまで踏み込んでいくか。頭出しをして、「踏み込んだ改革をしないまままで終わってしまうことは絶

対ない」と、予告編をきちんと入れさせていきたいと思います。

秋に向っては、いろいろな議論ということになると思いますが、そこで焦点になってくるのが補助金問題です。税財源の再配分が一番大きなテーマになります。

この問題の考え方の中心を言いますと、現在の「3分の2を国が取って、使うのは地方」という、この歳入と歳出の乖離をできるだけ埋めていくことが基本だと思えます。そうすると自ずから、補助金の始末の仕方の方向が出てくると思えます。つまり第一義的には、補助金のかなり多くの部分を地方税にすべきです。全部をそうすると地方間の財政の格差がありますから、財力がない自治体は、たいへんなことになってしまいます。相当部分は、地方交付税にも持ってこなくてははいけない。そして、それでも格差が残るとしたら、より包括的な弾力的なものに変えて、地方が自主的に使えるという余地を大きくすべきという「補助金退治」が、私たちの方からの切り口、方向性をだろろうと思えます。

地方交付税はいま、95.5%が交付団体ですから、これは制度としてはイビツです。地方間の財政力格差調整のためのものですから、せめて「半分はいらぬ、半分はいる」というところまで、変えなくてはいけぬだろろうと思えます。

いま一つはお金や制度の問題とは別に、国と地方の関係を対等にしようということが改革の一番の主眼ですから、新しい国と地方の関係を考慮した制度、国と地方の協議の対等原則を貫いた国と地方の新しい協議システムが、制度としてなければならぬわけです。

たとえば東京都の「提言」などでは「政府・自治体調整会議」という言葉で触れられています。国と地方とが対等の立場にたった協議の場を設定して、たとえば地方の制度とか政策とかに、大きく影響をする国の施策の決定過程では、必ず調整会議を設けることを法律で義務づけるということです。

あるいは財政の問題で言えば、自治労の「自治分権構想」が提起している「地方財政調整委員会」を、国と地方代表とがつくる。そして地方交付税の草案決定、算定基準、算定方法等の決定などについては、国と地方の合意によってやっていくという、新しい国と地方の対等原則を保障するシステムをつくらなければいけないのです。

それから法律と条例との関係ですが、これから本当に地方が分権していくと、たびたび衝突をしてくると思えます。地方政府と中央政府が対等の政府間関係だということになりますと、法律と条例も、考え方としては対等でなければいけません。そうすると、憲法が問題になってきます。憲法では「法律の範囲内で条例を定める」と書いてありますから、法律と条例は憲法では対等ではないのです。私は護憲連合の事務局長をやっています、憲法を変えなくてはならないと言うのはまずいのですが、憲法も時代的な限界を持っていることは事実です。法律と条例というのは、本当は対等な関係にあつて、それを保障する制度、「衝突した時はこうする」という制度を持てれば一番いいのです。

いまはそうではありませんから、問題になるのは、解釈をめぐる法律の方が優位ということ的前提としながらも、いままで法律の解釈で国に一方的に解釈権があつた

わけですから、対等の関係となれば地方は地方で解釈をして、「これは合法的なので条例をつくった」「いや、それは違法だ」というように裁判で争う仕組みをつくることです。いきなり裁判ではあまりに角が立ちますから、その前段として協議できる制度をつくるということを考えなくてはなりません。

現に、こういう問題は出てきています。中野区が教育委員の準公選をやったことについて、国は違法だと言いつけたわけですが、解釈をめぐる問題は、ぐちゃぐちゃになっていますから。

(4) 自治労の運動課題

最後に、私たちの運動がなにをしなければならぬか、簡単に触れておきます。

①分権推進の世論形成を

一つは、分権世論の結集です。これは、私たちも分権推進委員会で喧嘩をして頑張っていますが、仮に大変いい改革案を出せたとしても、分権改革はもう間違いないと言えるとはとても思えません。

つまり、改革案を出したらその先で内閣が計画をつくる。その計画だって計画倒れという言葉もあります。計画をきちんと盛り込んだ法改正がなされなければいけないわけです。そこに3つの段階があり、その段階でそれぞれ官僚が介在していく。とくに法案づくりは官僚の仕事ですから、後になればなるほど官僚の介在は強くなっていくわけです。これを押し切っていかなか

ったら、改革は実現しないのです。押し切る力を持っているのは政治しかないのです。ですから、政治がリーダーシップを取らなかったら、いくら分権推進委員会がいい絵を画いても、設計図に終わってしまうということなのです。

政治はやってくれるのだろうか問題です。「族議員」といわれる省庁別の委員は、とくに旧自民党の人たち、新進党を含めてですが、みな系列化されています。地域エゴの代表者と省庁利益の代表者を一人の議員が兼ねているのですから、困った政治家だらけの国なのです。政治家たちの本音はそこにあるけれど、「とても本音は言えない」という状態をつくらなければいけません。これには、世論しかないわけです。だから突き詰めて行けば、次の選挙で分権に熱心か熱心でないかが、得票を左右する状況にまでなれば絶対大丈夫です。

そこへ持っていくのは大変だと思いますが、いまの世論の状況ではだめです。いま聞けば、みな「分権は賛成」と言います、総論は合意していますから。しかし熱意がこもっていません。熱意がこもるところまで持っていけば、政治は嫌々でもリーダーシップを発揮するでしょう。ですから、運動の側が大きく責任を負っているということを訴えておきたいと思います。

②自治体労働者の自己改革

それからもう一つは「自治体労働運動の改革」です。これは、いまから覚悟をして、みなで話し合っておかないと大変なことになります。いま直ちにそうなるわけではありませんが、分権改革が、いま私たちが求

めている姿で実現したとすれば、自治体労働者、自治体労働運動は、大きく自己改革を迫られるということは、はっきりしています。とくに先ほど言った3つの改革課題の3つ目、「自治体と市民との関係を改革すること」です。どう改革をするかのキーワードは「公開と参加」です。

私たちは、すでにそのことを主張しています。それが本当にいろいろな領域で実現して行って、市民が生き生きと行政にものを言い出し、そして行政の情報が市民にどんどん開示をされていくという状態になったとき、「ちょっと待って、労働条件と労使関係だけはだめです。これにはみなさん、口を出してはいけません。知ってもいけません」と言えますか。私たちは否応なしに、いまよりもはるかに市民に開かれなければなりません。月並な言葉でいえば、労働組合の主張と要求が市民の中により普遍化していかなければいけないわけです。

それは日常の中から、市民と労働運動との関係を強めておかなければいけないということです。これは大変なことです。この

大変なことを、私たちが7、8割やり切ったら、自治労は、たいへんに組織的政治的影響力をもった団体になりますから、それは大きいことです。

自治体労働者もいままでより大変です。けれども、自己決定領域が現場に下りてくるといふこと、市民に近いところに下りてくるといふことは、自分自身の判断で仕事を左右できることが多くなることです。それだけ責任も重くなってきます。労働を通じての自己実現ということですから。そういう意味では、大きな貢献をすることができるのです。大変なことだけど、その大変さを乗り越えていくことが、私たちにとって意味のあることなのだと思います。

最後の部分はもう一回、集会を開いて、みんなで議論をしようということが必要なテーマです。「その覚悟はいるぞ」ということです。分権が本物になったら、「俺たちにとっては大変なんだ」ということは頭に入れておいて、そのための議論をいまから起こしてほしいと思います。

大変、長い間ありがとうございました。

質 疑 討 論

○司会 ありがとうございます。時間もありませんが、なにか質問がありましたらどうぞ。

○田沢 自治労横浜の田沢です。現在、推進委員会で主として議論になっているのは地方分権推進法の第5条ですね。5条の

中でも、機関委任事務について言えば、561あるということです。その機関委任事務でも、都道府県はだいたい3分の2で、残りの3分の1が市町村ということですね。3月に中間報告のまとめを作成されるときに、中間報告の中に561全体を議論した中身のまとめが報告されるのか、とりあえず都道府県

関係の約380の機関委任事務の移管問題の結論が、各省庁とのヒアリングを踏まえて出されてくるのかどうかをお聞きをしたいのです。

それと合わせまして、私たちが懸念しております、第6条の地方税財源の充実確保ということについてです。税財源問題については、いま議論をすると各自治体間の格差もあり、自治体間でぎくしゃくしてしまうので、議論に踏み込んでいけない。少し先送りして、一つの政令なり法律ができたところでやると聞いているのですが、そういう理解でよろしいのでしょうか。また、本当に地方の財源が充実するのか不安です。

さらに、榎本さんの後段の話とも関連するのですが、分権＝リストラということ、話されている方がおります。分権が一方では自治体改革と申しますか、私たちも「いまのままで良い」ということにならないという点について、もう少し話しをしていたければ有難いのですが。

○榎本 お答えします。1点目の問題は非常に大事なことです。実は、省庁と私たちが論争になっているところです。省庁は、561全部について、「一つひとつの善し悪しを検討しろ」みたいな次元、森が見えなくなるほど木へのめり込むという次元へ引き摺り込もうとしています。ただ、それに対する打ち返しとして「木しか見ない」と言うのではいけないのです。どういう有効な手法があるかと言えば、委員のレベルで一致してきているのは象徴的な部分、たとえば、行政領域の中で都市計画も含んだ土地利用で、「地域づくり部会」はそれをやろうとしています。そういう典型的なものにつ

いて、試案の考え方に基づく仕事別のケーススタディをして、それを「一つやったから他のものもその考え方で」というように、全体化していきたいというのがいまの進め方です。

ですから、「地域づくり部会」で言えば、今回の「検討試案」の領域で、土地利用について、各事務について処理をした中身を出せるかなと思っています。そして、それを出すことによって、他の事務も基本的にはこの考え方でやるという形で整理している、そういう方向が省庁にはいいだろう、というのが現在です。

それから税財政の問題については、田沢さんご指摘のとおりの方が、委員のみなさん方にもあったようです。その考え方は、私たちも残念ですけど、やむを得ないのかなと思っています。残念な部分というのは、税財政が入りますと、たちまち地方の側が内ゲバになってしまうのです。府県と省庁との関係も矛盾が出てきますし、一番出てくるのは、地方間、自治体間の財政力の違いです。補助金が一般交付税になってしまうと、不交付団体は絶対に「うん」と言いません。いままで、補助金できていたものが全部ゼロになってしまって、プラスはないのですから。そういうことはあり得ませんが、そういう問題をもっているのです。ですから、後回ししようというのは、これは地方の側の事情です。

もう一つは論理の問題があります。それは、まず「国と地方を新しい視点で役割分担しましょう」ということです。守備範囲をはっきりしましょう、と。はっきりしたら、それにどれだけお金がかかるのかということ、お金の問題は後からやりましょ

うということです。これは論理的には正しいでしょう。この両方の問題があって、お金の問題というのは仕事の始末の後になっているということです。

いずれにしても主眼となっているのは、国の強権的な関与から地方をどう解放するかということにあるわけですから、その場合、制度の問題、人の問題、お金の問題という、この3つはセットになっているということを先ほど言いましたが、制度だけ手をつけて、お金は手をつけなかったということになれば、ほとんど制度改革の意味が形骸化してしまうという認識は、委員の中で共通していますので、4月以降の議論で、補助金及び税財源の再配分については、かなり議論をして一定の結論を秋以降に出せると思います。

ただ、どこまでのものを出せるか。自治省は分権にはかなり戦闘的なのですが、補助金の問題については相当の矛盾もっています。全体で14兆円あって、そのうち4兆円が奨励的補助金で、その2兆円をとりあえず地方の一般財源化しようと言っています。そして2兆円は1兆円ずつに分けて、地方税の方と地方交付税の方へ、ということを出しています。これは自治省が、いまの地方がまとまっていけるぎりぎりのところで出しています。

東京都を例に出してみます。東京都は不交付団体ですから、補助金のうち、交付税の方へもっていけるとなにもこないですから、「冗談じゃない」と。それでは地方税の方へもっていくと、東京都はこの税金はかなり大きくなります。そうすると、プラスマイナスで言えば「まあまあ」ということになります。その逆もあります。

ですから、そういう地方の利害のギリギリのところではか言えないという中央の限界がありますから、自治体が潰れてしまうような痛みは困りますが、「地方も分権を大胆にやるんだ」と、少々の痛みはお互い覚悟をしていかないと、どこかで、地方は足元をすくわれるのではないかなという危惧を持ちます。

○司会 ちょうど一番知りたいところに議論が集中してきたところですが、きょうは第1回目ということですので、この辺で終りにしたいと思います。また、山場の段階とか、地方分権の課題等々で議論することもありますので、最後の部分が一番やりたいところなんです。ぜひ問題提起や、意見交換をしたいと思います。きょうは、榎本さんに無理をして神奈川に来てもらいましたので、みなさんで感謝の拍手を送りたいと思います。

(この稿は、1996年1月30日に開かれた自治労神奈川県本部の春闘討論集会における榎本庸夫氏の講演をまとめたものである。文責は、編集者にあります。)

1996年2月28日

地方分権推進委員会

諸井 虔 委員長 殿

全日本自治団体労働

中央執行委員長 後 藤



「検討試案」に対する意見

地方分権推進委員会（以下「推進委員会」）が設置されて以降の精力的な審議をわれわれは注視してきた。地方分権改革は推進委員会自身「基本的な考え方」のなかで述べているように、憲政史上画期的な意義をもつものであり、その実現にいささかの躊躇もあってはならないと考えるからである。われわれの地方分権に対する考え方は「自治労の分権自治構想」（1994年）として既に明らかにしたが、委員会が3月末に中間報告をとりまとめるにあたって、改めて以下のとおり意見を申し述べたい。

われわれは、推進委員会が昨年12月22日に「検討試案」（以下「試案」）として打ち出した機関委任事務の廃止を含む新たな事務の分類を大筋において高く評価し、その実現を強く望むものである。伝えられるところによれば、すでに各省庁はこの分権改革案に強く抵抗する姿勢を示しているという。こんにち地方分権が求められているのは、市民の意思にかなった個性的で豊かな地域社会づくりを可能とする仕組みを実現するためであり、各省庁が国際社会におけるわが国の役割を誤らないよう対外政策に専心できる条件をつくるためでもある。推進委員会はその意味で21世紀わが国のグランドデザインを示す使命を担っているといっていよい。これまで通りの仕組みの温存にこだわる各省庁の抵抗を排して、地方分権推進委員会が確固たる姿勢で中間報告をまとめるよう、強く要望する。

第1 機関委任事務廃止の意義

われわれは、機関委任事務を廃止するという推進委員会の「試案」を支持する。その理由は以下の4点にある。

- (1) 知事や市町村長が国の機関として扱われることをやめ、名実ともに地域住民の代表たる性格に純化されること（自立性）

資料

- (2) 自治体と国を対等並立の関係に置いたこと（対等性）
- (3) 自治体が地域における自主的かつ総合的な行政主体であることを前提としたこと（総合性）
- (4) 従来のような権限委譲ではなく事務の抜本的再配分であること（抜本性）

もとより「試案」としての提起であるから、細部においてはなお不明な点や疑問とする点も残されている。だが、まずもって機関委任事務を廃止するという方針を打ち立て、これにともなって必要な国・地方関係のあり方の改革を行うという基本姿勢は高く評価できる。

1. 自治体の自立性

自治体の市民によって選挙された知事・市町村長が国の機関として扱われることが、地方自治の自立性を阻害してきた。知事・市町村長は市民に顔を向けているのか、それとも国に顔を向けているのか疑われる事態も生じることがあった。自治体が市民とその代表によって自立的に運営される仕組みが確立されなければならない。

推進委員会の「試案」の第1の意義は、知事・市町村長に国の行政の執行を委任し、政省令・通達で詳細に指示を与えるという仕組みを廃止したことである。この仕組みは、市民によって選挙された自治体の長が、ときに市民の意向によってではなく国の意向で行動することを求める。廃棄物処分場の設置に反対する市民を目の前にして、国の機関としての決定をしなければならない知事が自治体の長といえるであろうか。知事・市町村長のこのような不合理な立場性を解消するには、「試案」のごとく機関委任事務制度自体を廃止するしかないことは以前から指摘してきたところである。市民の信託を受け、市民に責任をもつ自立的な自治体にならなければ、個性的で豊かな地域社会の実現はおぼつかない。政府の「社会保障制度審議会勧告」（1995年）や「21世紀福祉ビジョン」（1993年）が強調する「普遍主義」の実現、「社会的連帯」の醸成も、こうした自立的な市民と自治体との関係を抜きには構想できないはずである。

2. 自治体と国の対等並立性

「試案」が示す「機関委任事務」の廃止は、単にその言葉を使わないようにするといった用語上の問題ではない。自治体と国が対等並立の関係になるということを意味する。この全く新しい関係を基礎として、その上に自治体と国のそれぞれの責務を明確にし、もって新たなパートナーシップを樹立しようということである。

「試案」の第2の意義は、自治体と国の関係を対等並立に置いたことである。

機関委任事務の存在を前提とした体制の問題性は、これまで幾たびも指摘されてきた。しかし、機関委任事務の廃止を求める声はあがっても、廃止後のイメージが具体的に描かれることは、ほとんどなかった。

「試案」は、機関委任事務の廃止とともに、その後の姿が打ち出されたのである。自治体が国と対等並立の関係にあるということは、実は日本国憲法が本来予定した姿に他ならない。「試案」はそれを実現しようとしているといってよい。自治体がいま処理している事務の多くは、この改革によって自治体自身の判断と責任で実施することが可能になる。事務の内容について「上意下達」的に各省庁から指図されることはなくなるはずである。この原則にもとづき、財政の自律性が確保されるような税・財政の改革が必要なことはいうまでもない。

3. 地域総合行政主体としての自治体

これまでの国の行政は、きわめて広範な事務を自治体の長に委任することで維持されてきた。だが、周知のように国の行政は省庁のいわゆるタテワリをなかなか脱し得ない。

そのため、同一分野で異なった方針で執行する部課が同じ自治体の中に存在するという事態が生じている。調整は国のレベルで行われることになっているため、自治体は地域社会の実情に合わせた総合的判断の下で行政を執行することができない場合が多い。現地での政策の総合性をなくして市民の信託に応えることは難しいのである。

「試案」の第3の意義は、国と自治体の性格の違いを認め、両者にそれぞれ代替し得ない役割と責任があることを前提にしている点である。すなわち、自治体には、地域社会に対して総合的な行政サービスを担任する責任があるということであり、その主体性を確立するためには、自治体の自己決定権が最大限認められなければならないということでもある。

だが現在の仕組みは、たとえば開発許可・建築確認の事務と環境保全の事務がそれぞれ別系統で委任されているため、一方で委任された基準にもとづく開発許可を行い、他方で自然環境の保全策を構じなければならぬといった矛盾に満ちた行政を強いている。地域の実情に応じた総合的な行政サービスを提供し得るのは自治体において他はない。地域的な判断を要する事務は自治体の政策責任に属せしめ、国は中央政府として国際社会への貢献などその固有の政策領域に限定専念すべきである。その意味では、現に地域的な執行を旨としている機関委任事務はその多くが自治事務として配分されることになるであろう。

4. 事務分類の抜本的改正

「試案」の目的は、単に「機関委任事務」を廃止することにとどまらない。すでに見てきた自治体の「自立性」「対等性」「総合性」をふまえた自治体と国の新たな関係を創造することである。これまでの改革案は、国・地方関係の枠組みは従来のまま、権限委譲、関与の廃止など事務権限の増加または裁量の拡大が検討することとどまっていた。これに対し「試案」は、国から委任されて処理するという関係そのものを廃止するという提案である。この抜本的な方針を堅持することが地方

分権改革を意義あるものにする鍵であると確信する。

「試案」の第4の意義は、事務の分類から単に「機関委任事務」を削除したに止まらず、全面的に分類自体を改めたことである。これまで自治体の仕事は、講学上(1)固有事務、(2)団体委任事務、(3)行政事務、(4)機関委任事務、の4種に分類することが通説とされてきた。そして、個々の機関委任事務のあり方が問題とされる場合には、徐々に、あるいは福祉関係では大幅に、団体委任事務への転換がはかられていくのが趨勢であった。だが、団体委任事務においては、国の自治体への委任をまって初めて自治体に当該事務を処理する権能が認められるという点で、国と自治体は対等な関係ではない。機関委任事務の廃止を求めることが、個々の事務の団体委任事務化への要求に止まってきたのは、自治体と国のそれまでの関係を清算する方向に踏み切れない限界があったからである。

しかし「試案」は、そうしたいわば小手先の修正を大きく超えた。すでに見た自治体の「自立性」「国との対等性」と「自治体の総合行政主体性」という3つの特徴をふまえた、新しい国と地方の関係を確立するには、国からの委任による事務執行という仕組みそのものをなくすることが必須だからである。

第2 「機関委任事務」の廃止とその行方

地方分権改革によって自治体はどのような権限と責任を有することになるのであろうか。「試案」では、「自治事務」と「法定受託事務」の二つに大きく分けられている。これまでの機関委任事務を含め、国から委任されるということは一切なくなる。「試案」は現行の団体委任事務に言及していないが、これは現在の事務処理の実態からしても「自治事務」に属することはいうまでもない。問題は機関委任事務がどのような性格の事務に振り分けられるかである。

1. 自治事務と法定受託事務

現行の機関委任事務は、次の4つに分かれることになる。①事務そのものを廃止する、②国が直接執行する、③自治事務に移行する、④法定受託事務とする。だが、これまで機関委任事務としてきた理由からすれば、大部分は自治事務に移行することになる。法定受託事務は法律の定めによって自治体に委託する事務であり、国政事務の性格を残存させることになる極めて特殊な形態であり、その適用は厳しく限定されるべきである。

「試案」が示した機関委任事務の廃止後の行方は、原則としてそれまで実際に当該事務の執行を担当してきた自治体の事務として位置づけるということである。この執行機関に着目して再分類する方法は、これまで自治体側が求めてきた方向にまさに沿うものである。

機関委任事務は、原則として国の事務としての性格を脱して「自治事務」に移行する。とはいえ、従来の機関委任事務のなかには、国政事務としての性格を残さざるを得ないものもあることは否定できない

い。このような事務は次の順序で処理方法を考えるべきである。①まず、自らの責任において地方出身機関や郵便局など国の行政組織で処理するのが原則である。②ただし、①の方法による直接執行が不備だったり、自治体を通じて実施するのが国民への利便性を損なわない唯一の道である場合には「法定受託事務」とする。

法定受託事務にするには、それが国政事務でなければならない理由と同時に、上の①および②についての検討結果を明らかにすることが求められる。すなわち、その執行を自治体に委託しなければならない理由を、国側が挙証する必要がある。一般にその証明には困難が予想されるので、おそらく「法定受託事務」は極めて限定されよう。いずれにせよ、その判断は、地方分権推進委員会および後継第三者機関の任務とするべきである。

2. 随意事務と必要事務

「試案」によると、自治事務は「随意事務」と「必要事務」に細分されている。随意事務は、その執行が自治体の随意に任されるものであり、市民の合意によって実施する自治体もあれば実施しない自治体もあるということである。これに対して必要事務は、実施することが法律によって求められる事務であるが、その実施方法や内容は自治体ごとに条例によって定めることを原則とする。公平性の観点から国が全国的な達成目標あるいは最低基準を示すことはあり得るが、あくまでもその具体的な実施内容は自治体の条例・規則の制定をまわって効力を有することとすべきである。

自治事務は、その執行が自治体の随意に任される「随意事務」と法律によりその実施が求められる「必要事務」とに細別される。機関委任事務のうち、全国的統一性や公平性の確保が強く要請されるものは、必要事務に移行することになる。機関委任事務が必要事務に移行することの意義は、まずなによりも当該事務が国政事務の性格を脱することに求められなければならない。自治体により自主的かつ総合的配慮にもとづいて執行される事務となる。ただ、市民に対する自治体の責務としてどの自治体においてもその実施が求められるものについては「必要事務」として法律に根拠をおくことができる。

しかし、「必要事務」といってもそれはあくまで自治事務であるから、その実施内容は市民合意により設定されることが原則である。もとより、国が公平性の観点から全国的な達成目標や最低基準を示すことはあり得るが、それはあくまでもガイドラインといったものであり、自治体はそれを参酌して具体的な実施内容・方法を定めることとなる。これまで国は、基準通りの実施を確保するためさまざまな関与手法をとってきたが、政策内容およびその確実な実施への関与は市民の責任で行うというのが自治の基本である。

3. 事実行為に係る事務と処分行為に係る事務

法定受託事務は、「事実行為に係る事務」と「処分行為に係る事務」に細別されている。一般にその行政行為によって権利義務関係に変動をきたすものが「処分行為」、それ以外が「事実行為」と説明され得るが、この区分は明確とは言えまい。事実行為と処分行為が連なる場合には、処分行為の一環と見るのか、両者を区別して捉えるのか、判断が難しい場合もあり得る。よりいっそう分かりやすい分別基準が求められる。

法定受託事務の下位分類である「事実行為に係る事務」と「処分行為に係る事務」の違いは、一般的には明確とは言えまい。両者を区別する実益は、それぞれに自治体と国の間の調整手法を別に定めていることに見るほかないが、それも、処分行為に係る事務について、事実行為に係る事務に関する調整手法に付加されるものがあるに過ぎないので、説得力に欠ける恨みは否定できない。

すでに述べたとおり、法定受託事務に分類される事務は、極めて限られ、少ないものと思われる。とはいえ、具体的な分類作業を念頭において、さらにこの細分類の判断基準を明確にしていくことが求められる。

第3 自治体と国の間の調整手法

国は、自治体のいかなる行政サービスについても完全に無関心というわけにはいきまい。しかしまた、自治体と国の対等並立性を前提とすれば、国が自治体に対してあたかも下級行政機関に命じるようなコントロールを及ぼすことはとうてい許されない。そこで、自治体が執行する事務の性格に相応適切な自治体と国の間の調整手法が必要である。

1. 随意事務の調整

随意事務には、国との間の調整手法は予定されていない。それで十分である。これは自治体が自らの判断によって実施する領域だからである。もっとも、随意事務だからといって完全に自由というわけではない。国際的な規範や憲法の規定を遵守するなど、準拠すべきものはあるといわざるをえない。

随意事務は実施するかどうかの判断も自治体ごとに行うものであり、国との調整を予定しない事務である。だがむしろ現状の問題点は、融通のきかない補助金交付基準などが設定されることによる財政的統制の存在である。博物館や図書館などその設置が自治体の随意であるにも関わらず、いったんこれを設置するとなると職員配置基準や施設・設備基準に従うことが求められ、個性的な政策の実施が阻まれている。補助金に依存する財政構造をどう改革するかが、今後の課題の一つとなろう。

2. 必要事務の調整

自治体と国の間の調整手法が最も問題となるのはこの必要事務の執行についてである。必要事務には多種多様なものが含まれよう。とすれば、調整手法のあり方にも幅がでてくる。しかし、必要事務が自治事務の一つである以上、あくまでも自治体が主体的に地域の事情に合わせて総合的に勘察したうえで実施する仕組みが必要である。自治体には、機関委任事務であったとき以上にすばやい対応も求められよう。それゆえ、全国的統一性あるいは公平性を口実として、自治体の地域総合行政主体たる特性を縛るような国の規制は認められない。国の法令で何をどこまで規律することが可能か、その限界を画すことが必要である。

国政事務が自治事務となることで、その確実な執行に不安を抱く見解もあるようだ。また、全国的統一性や公平性の確保に危惧を抱く声もある。しかし、それ以上に政策の自律性ないし総合性の方が重要なのである。個性と格差は区別しにくい、市民が「遅れている」ないし「サボっている」と判断すれば黙ってはいまい。自治体政策をコントロールすることは、市民自治の問題なのだという認識がまず大切である。さらに、自治体の地理的範囲を超える件については、いわゆる首都圏サミットや流域自治体による共通河川環境保護条例などを想起すれば、いわば「自治体間外交」で調整可能なことが分かるであろう。「空き缶・煙草ポイ捨て禁止条例」のように、次々と伝播し、結果として自治体の区域をこえて広がった例もある。

必要事務にはこれまで各省庁が自治体の長に委任して統一的な基準で処理させてきた事務が多く含まれるであろう。それゆえ、依然として国としての基準を確保したいとの意欲が各省庁に働くであろう。だが、従来のような行政による「上意下達」型関与を通じた手法はとり得ない。もしそれを温存すると「自治事務」ではなくなってしまう。新しい対等並立関係の基礎の上には、必要事務が自治事務であることをとくに配慮したシステムが構築されなければならない。

「事前協議」について、協議不調に終わったときの扱いが議論されている。だが、協議とはもともと合意点を探る説得と妥協の過程である。あたかも協議が整わないことを前提にした議論は不毛でさえある。自治体と国の対等並立性を前提にすると、協議の内容は法令の解釈と条例・規則の解釈との調整ということになるだろう。その主張の根拠になる条例・規則に違法性のない限り、どちらかがその解釈を押しつけることができないというのは、特別な話ではない。

必要事務について「違法是正措置要求」の道を設けることが検討されている。国が是正措置を要求し得るとされていること自体が一方的に国側に立った用語法であり、対等並立の関係からはやや馴染めないものを感じるが、必要事務にかかる調整手法としては妥当であろう。ただし、次の限界を明確にしておく必要がある。まず、事後的な措置であること、そして合法性に関するチェックに限られることである。「違法是正措置要求」が発せられた場合、これに対する自治体側の異議申出、争訟が検討されている

資料

が、自治体側の異議申出はあくまでも補完的手段と位置づけ、第三者機関での裁決を基本にすべきである。加えて、この第三者機関の採決に不服がある場合に、双方とも裁判所に出訴し得るものとする必要がある。

3. 法定受託事務の調整

法定受託事務は、国政事務である。国の仕事でありながら、自治体に執行を委託するものである。事務の性質上、なにがしかの共通的处理ルールの設定と自治体における誠実な執行が求められる。とはいえ、自治体と国の対等並立性をふまえるならば、一方的・強制的な執行確保手段をとることは許されまい。

法定受託事務については、「国の関与」手法として「合法性及び合目的性に関する指示」が挙げられている。この「指示」の法的性格が問題になる。「指示」なる文言を含む現行の法律および政令は、1,000件余り存在するようだが、その意味および法的性格に統一はとれていない。ここでは、異議申出、争訟の規定が併せてあるところから、処分性を伴う命令に近いものと一応解される。この指示に対する異議申出に対しては、所管大臣が決定を行うものとし、この決定に対して第三者機関に対する審査の申立てを可能とする。そして、その裁決に不服があるときは、裁判所で争えらるべきである。

とくに、処分行為に係る事務にかかる代執行については、機関委任事務に対する現行の職務執行命令訴訟制度に類した国側が原告となる「職務執行請求訴訟」を前置させるなどの手続き整備が必要であろう。

なお、法定受託事務は、国政事務であるが、自治体との関係においては、対等並立原則が基本とならなければならない。そのため当該事務の新設にあたっては、財源の確保などについて自治体の参加権が保障されなければならぬ。

第4 第三者機関の提案と「共同事務」への反論

1. 第三者機関の提案

検討試案には、自治体と国の相互調整に係る紛争等を処理する機関についての具体的記述はない。しかし、われわれは、この調整システムに第三者機関が重要な役割を果たすべきだと考える。さらに、司法機構の改組も視野に置かれなければならぬ。すでに何度か触れたが、ここであらためてわれわれの構想する第三者機関の構成と任務を提案する。

第三者機関は、自治体と国との新しい関係のもとで重要である。したがって、その機関構成のありようが重要である。われわれは自治体・国の同数委員会を提案したい。学識経験者を加えて三者構成もあ

りえよう。いずれにせよ、国家行政組織法三条および八条のいずれでもなく、独立した機関として設立されることが必要である。

第三者機関の第1任務は、あらゆる事務につき、それらを新しい事務分類のどこに属せしめるかについての意見を述べることである。そして、当面その判断は、地方分権推進委員会の任務とするべきであるし、その解散の後には、後継第三者機関を設立してその任務とするべきである。

第三者機関の第2任務は、必要事務について国の「違法是正措置要求」が発せられた後、それに自治体が従わない場合に、国からの請求により裁定を下すことである。もちろん、国側の請求を待たずに行う自治体側からの「異議申出」も認められてよい。加えてこの第三者機関の裁決に不服がある場合に、双方とも裁判所に出訴し得るものとする必要がある。

第三者機関の第3任務は、法定受託事務に関する自治体と国の間の紛争を処理することである。すでに述べたとおり、処分性の高い法定受託事務に関する指示についての「異議申出」に対しては、まず所管大臣が決定を行うものとする。そして、その決定に対する審査の申立てを認め、それを第三者機関が受けることとする。さらに、その裁決に不服があるときは、裁判所で争えることにすべきである。

さらに、第三者機関の第4任務としては、法廷受託事務の処分行為につき国の認可・承認が必要な場合に、その認可や承認に対する不服を審査することを受けべきである。また、このようなケースでは取消訴訟も認められるべきであるし、代執行については、機関委任事務に対する現行の職務執行命令訴訟制度に類した国側が原告となる「職務執行請求訴訟」を前置させるなどの手続き整備も必要である。

2. 「共同事務」論への反論

「試案」の公表以来、各省庁は、ヒアリングの機会などを通じて抜本的な分権改革に抵抗する姿勢を示していると伝えられている。中央省庁の反論の中心は、国が自治体と「共同」で仕事を行っている側面を「試案」が見逃しており、そうした仕事については、自治体あるいは国のどちらかの事務として明確化することが困難だという点にある。この議論の背景には、自治体に対する後見的立場を保持しようとする各省の狙いがあるように思われる。

だが、自治体はもはや後見人を必要とする状態を脱した。その意味は、自治体の行政能力が向上したというばかりでなく、市民自身が自治体の主人公として成熟してきているということである。中央政府が責任を持ち続けなければならないと考えることは、ひいては自治体の市民（国民）に対して「失礼」というものである。自治体に企画・立案・実施・評価の責任を一貫してもたせ、市民の参画と監視のもとで政策を遂行していける仕組みにすることが、個性的で豊かさを実感できる地域社会づくりに最適なのである。

ショック療法が必要

地方分権委 機関委任事務の「廃止」方針

掛け声倒れに危機感

●機関委任事務廃止後の新たな事務の分類

	機関委任事務（廃止）			
	自治事務		法定受託事務	
	随意事務	必要事務	事実行為に関する事務	処分行為に関する事務
具体例	公民館の設置、条例など	都市計画、農地転用など	国勢調査など	旅券の交付、外国人登録、国政選挙など
事務の性格	実施は地方公共団体の随意	実施事項と方法は基本的に定める	実施事項と方法は法律で統一的に定める	実施事項と方法は法律で統一的に定める
〈国の関与〉 助言勧告	認める	認める	認める	認める
事前協議 決定	なし	特に必要な場合は必要最小限で認める	認める	認める
指示など	なし	事後的な合法性のチェックは認める	合法性及び合目的性に関する指示は認める	合法性及び合目的性に関する指示、承認、代執行を認める
〈国の関与〉 争訟	なし	認める	認める	認める

地方分権委員会は二十三日、地方分権推進の阻害要因とされてきた機関委任事務について、「廃止」の方針を打ち出したが、この背景には同委員会の「地方分権推進にはショック療法が必要」（藤井康委員長）との危機感がある。委員会は今後、来年三月の中間報告に向けて中央省庁や地方自治体などと協議しながら詰め作業を進めるが、中央省庁からは反発が予想され取りまどめは難航しそうだ。

藤井委員長は二十三日の記者会見で、機関委任事務制度の廃止について、「いま、強力なリーダーシップを発揮していかねば、地方分権は掛け声倒れになってしまう」と強調し、中央省庁も強い姿勢で臨む方針を明らかにした。

地方分権推進委は十月の中間報告原案で、機関委任事務制度について「制度そのものの廃止を基本として検討すべきである」との意見が多数とを踏まえ、同制度を廃止した場合の問題点や新たな事務処理方法などについて検討する」との表現などを、制度の存廃に偏重を持たせることで伝統を主張する中央省庁に配慮した。

その後、同委員会は選設、農水、運輸、環境、通産、国土、経企など各省庁のヒアリングを実施したが、省庁側からは反発が相次いだ。ヒアリングに出席したある運輸幹部は、交通機関に関する事務について「国の足（交通）の確保は、うちが全責任を持つべき」という意見がある。今迄の地方自治体には任せられない」と反対意見を主張。建設省も、道路管理について「地方自治体による

、街へへ」といって、市街地は道路や関連施設などが一体となって周辺広がっていく、国土利用の観点から機関委任事務を廃止して、廃止するデメリットは計り知れない」として、委員会側の説明を「意に介さなかった」という。

「真は」わわわの頭を頭から無視している。何のため地方分権推進法なのか。既得権益の確保だけに血眼になっていると憤りを隠さない。委員会が今回、機関委任事務廃止の方針を打ち出したのは、中央省庁の否定的な姿勢を踏ま

なければ、地方分権は進まないとの判断に至ったのだ。委員会は来年三月の中間報告に向け、個別のケースについて自治事務と法定受託事務への分類を定めるが、中央省庁と地方分権推進委の激しい綱引きが行われそうだ。

1996年2月25日

自治研かながわ月報第51号 (1996年2月号,通算115号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人 横山 杜次 編集人 上林 得郎 定価1部 500円
〒232 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
☎ 045(251)9721 (代表) FAX 045(251)3199
振替口座 労働金庫本店 1365-1195174 横浜銀行市庁舎支店 317-709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。