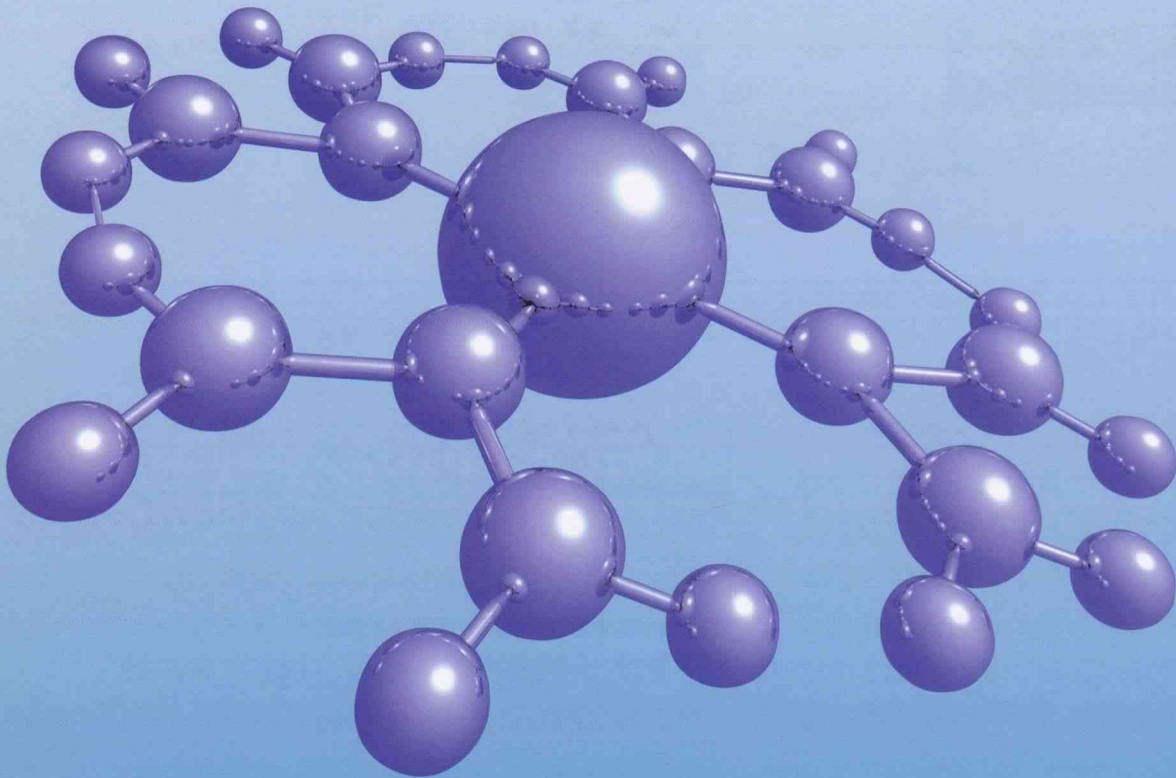


自治研 かんがわ

2000
6

No.74

(通算138号)

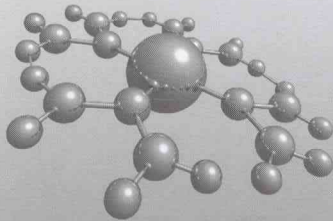


第36回地方自治研究神奈川集会
オープニング集会・記念講演

「地方分権新時代にあたって—分権一括法施行と自治体—」
「分権一括法施行に対する自治体の対応」

社団法人 神奈川県地方自治研究センター





もくじ***CONTENTS

第36回地方自治研究神奈川集會
オープニング集會・記念講演

「地方分権新時代にあたって」 —分権一括法施行と自治体—

前・法政大学教授 松下 圭一

はじめに（財政危機の意識を）	1
1. 画期的な新地方自治法	3
(1) 機関委任事務、通達の廃止	
(2) 国に依存する法解釈からの脱皮	
(3) 法定受託事務は、機関委任事務の変形ではない	
2. 地方分権改革の意義	6
(1) 全国画一、縦割り行政からの脱却	
(2) 自治立法へのスタート	
(3) 自治体法務体制の確立を	
(4) 自立した地方政府へ	
3. 自治体の財務理論の確立	12
(1) 財源の分権化の意味	
(2) 財政危機の実態把握と公表	
(3) 財務会計制度の改革を	

分権一括法施行に対する自治体の対応

自治総合研究所 研究員 島田 恵司

はじめに（分権推進委員会の延長）	19
1. 地方分権一括法施行にあたっての自治体の課題	20
2. 条例・規則の制定・改廃の課題	22
(1) 条例化すべき事項	
(2) 手数料の条例化	
(3) 条例化による事務処理の特例	
3. 国と自治体、都道府県と市町村の新たな関係	25
4. 自治体の自律した判断機能の確立	27

第36回地方自治研究神奈川集会
オープニング集会・記念講演

「地方分権新時代にあたって — 分権一括法施行と自治体」

前・法政大学教授 松下 圭一 氏

はじめに (財政危機の意識を)

自治研の神奈川集会にお呼びいただきまして、感謝をしています。日頃考えていることをお話いたしまして、後ほどご批判をいただきたいと思います。

ここ横浜へは10年程前に二、三回、お伺いしたことがあります。今日、久しぶりの大通り公園が落ち着いた緑になっていました。10年ほど前には、まだ今日ほど落ち着いた雰囲気はありませんでした。田村明先生がお見えになっていますが、大通り公園の生みの親が田村先生なのです。立派な緑が落ち着いた雰囲気です。茂り、いい立地を選ばれたとつくづく思いました。ここは高架道路にする予定だったのですが、それを田村先生が地下にして、上を立派な緑の公園にし、横浜市緑の骨格構造を作られたのです。また、みなとみらい地区の線を引き、下水道の基本設計などもやられ、横浜市の

まちづくりの功労者です。

その当時は、高度成長で上がってくる財源を自治体計画に基づいて、着実に成果を上げていったのが飛鳥田さん、田村先生、鳴海先生たちの仕事でしたが、今日では財政状況が様変わりし、ビルドの時代は終わりました。そして新しい政策を作るとすれば、今までの無駄な政策をスクラップしなければならぬ、単純に「スクラップしてビルド」というのではなく、むしろ「スクラップ・スクラップ・スクラップ・アンド・ビルド」、一つビルドしようと思えば、(スクラップ)³ぐらいにやらないと新しい政策はできません。そして政策の作りかえは組織の作りかえであり、当然、職員の配置転換の問題になるという時期に入ってきています。だから自治研集会もこれから、具体的な論議をすすめるわけですが、基本的に

は「もうビルドの時代は終わった」、新しい仕事をやるには「どこをスクラップするか」をきちんと抑えないかぎり、絵空事の議論をすることになります。予算の裏づけのない提案になってしまうということを、まずお話しておきたいと思います。

財政状況が少しよくなってGDPがプラス成長になっても、これからはそんなに高い成長率は望めません。3%あれば御の字です。1%あればいい方ではないか、マイナス成長もあり得るのだということをふまえておいていただかなければならないのです。

もし財源増が少しあったとしても、その財源は各県、市町村の財務指数をよくする方向に使わざるをえません。新しい政策はほとんどできません。さらに退職金危機がもうやってきているということです。皆さん方の退職金も払えるかどうかわからない時代に入っていることをはっきり認識していただきたいのです。退職金危機の問題については、私は20年前からお話してきたわけですが、まだ十分にご理解いただけていません。年齢構成表すら各県、市町村で公表していません。むしろ自治労県本部が年齢構成表を一括して公表することが、今後10年間、どう対処するかを考える場合に必要なのではないかと思っています。このような数字の公表については、執行部内部で異論も出るとは思いますが、背に腹は替えられない時代だということをご理解いただきたいということです。

地方分権一括法が、4月1日から具体的な実施に移りましたが、皆さんの自治体では、本格的な勉強会や研修はやっていないところが多いのではないかと思います。分権担当課の5、6人がやっているだけで、一般の職員は本来の意味をご存知ない。地方自治

法の改正があったが、なにも変わらないではないかという雰囲気が見られると私はみえています。「神奈川県はちがう」というなら大いに結構ですが、東京の多摩、また23区にしても勉強会すらやっていないのです。

今度の地方自治法の改正は、「新地方自治法」と言っているほどの抜本改正であると思いますが、改正された条文は、案外に多くないのです。解説書を読みますと、「何条が変わった」という形が主です。これは行政法の先生がやられるものですから、条文がどう変わったかの説明しかないのですが、今度の地方自治法改革の、本当の意味というものは十分ご理解されていません。ですから4月1日を通っても、今までと同じようにやっていけばいいという一般の職員も多いだろうと思います。

しかし私は、これは明治以来の画期的な自治体制度の改正だと思っています。むしろ憲法の運用が変わるといふほどの意味を持っているということをご理解いただきたいのです。財源配分ができなかったからこの改革はよくないという批判もありますが、これができればそれに越したことはありません。しかし国自体も破産しているわけで、差当たりは身動きのとれない状況です。そして財源の配分が変わっても財源は増えません。というのは、3割自治と言いますが、すでに財源は7割は地方に来ているのですから。固有財源が3割で、2割の補助金、2割の地方交付税交付金です。これが8割、9割になることはあり得ないということです。国が現在、3割ぐらいしか使っていないとしても、高齢化社会に移りますからむしろ4割になって、自治体への配分の総枠は6割になるかもしれないという覚悟をしなければならぬと考えています。

1. 画期的な新地方自治法

(1) 機関委任事務、通達の廃止

地方自治法改正の中心問題は、ご承知のように機関委任事務の廃止です。この機関委任事務の廃止は、明治以来の、日本の行政の仕組みを抜本的に変えるものであると考えています。4月1日は何事もなく過ぎていきましたが、これから2、3年経つと皆さんの考え方が相当変わります。10年経つと、大きな変化が起きたのだとご理解いただけたと思います。

事実、皆さんの直接的な論点で言いますと、通達はもう「パー」になってしまいました。皆さんが日常、自治体職員として仕事をされる場合に、憲法も地方自治法もアバウトには読みますが、実際は「通達」を虎の巻として使って仕事をしているというのが、日本全体の水準です。皆さんの机の周りには、福祉6法、建設6法などなどがあり、これが実際の仕事のマニュアルになっているわけです。従来、通達を中心に仕事をしてきましたが、これが4月1日付で、その通達は法的基礎を失ってしまいました。

そうすると、どういうことが起こるのか。議会を思い浮かべていただくといいのですが、議員が「説明をしろ」と言うと、従来は部課長が立ち上がって「国の通達によると、しかじか…」とやるわけです。そこで議員も議論をストップして、他の話題に移っていきます。しかしそれはもうできません。

「通達の根拠は4月1日で失われてしまったのではないかと。当市はどのように関連法規を解釈するのか、市の解釈・運用の方針を明示せよ」と質問されたら、それに堂々と答えられる職員に、皆さんがなっているかどうか。つまり従来は「通達」に依存して逃げ切っていたわけです。

議会からの追求のみならず、市民から具体的な問題を出されても「通達でこうなっている」としてきたのです。その通達の中には「集団接種」のように、机の並べ方まで出ているものもあるわけですが、今までの「通達」が、機関委任事務の廃止によって法的根拠を失ってしまった、「小判」だと思っていたものが4月1日をもって「木の葉」になってしまったということです。

ただ人間の社会には惰性がつきまといまします。新しい基準も出はじめましたが、これは数が限定されると思います。これからは「通達」を実際には使わざるを得ないとしても、法的根拠はなくなってしまったので、議会や市民説得用には「これは使えない」、昔の通達に「従ってやっている」ということはできますが、それ以上に突っ込まれると「我が県」「我が市」「我が町」の考え方を「独自に作りますからご猶予のほどを」と言わざるを得ません。ここが最大の変化なのです。ところが、地方自治法改正の解説書的なものを行政法学者が書いていますが、ここが出ていません。

さらに従来、法的な問題があると県庁に問い合わせました。しかし県庁は、もう答

えないでしょう。「地方分権の時代に入り地方自治法が変わりましたから、県は責任をもって回答できません。皆さんは独自の解釈でやっていただきたい」という回答をするようになるでしょう。というのは、市町村と県との行政運用あるいは解釈が食い違った場合、市町村は県を訴えることができるわけですから。万が一、間違っただけを教えてしまったら、「A市への県の指導については、私たちの市ではおかしいと思う」などと言われたら、県は対応ができなくなり、新しい法律の運用や政策の制度化という論点についてアドバイスはできないこととなります。それはいいことなのです。そしてあらゆる行政領域で、市町村の独自の法務責任が問われるようになるわけなのです。

今まで法律の解釈・運用について、わからなければ、県に、国に問い合わせるといふ癖がついています。これからは安易に、県や国の解釈に依存して法律の運用はできない、各市町村独自の法務責任が問われることになる、このことが暫時ははっきりしてきます。一年二年と経過すると、今まで想定しなかった新しい問題がどんどん出てきます。それにどう対処するか、その時に、今度の地方自治法の改正の意味がはっきりと実感できるようになります。4月1日を「無事通過」してほっとしているでしょうが、これから始まるのです。三年目ぐらいになると、皆さんは相当に変わらなければならないでしょうし、10年も経つと「かわった」とならざるをえないということです。

(2) 国に依存する法解釈からの脱皮

それではなぜ従来、県や国に法務問題を

依存してきたのでしょうか。これは「市町村は無能である」という前提でシステムができ上がっており、「国が一義的に決定できる」ということだったからです。つまり明治以来の「官治集権」システムの産物なのです。戦前は、県は国の「出店」でした。そして市町村は、その「出張所」だったのです。しかし戦後の地方自治法改正によって、県は自治体になり知事も公選になりました。そこで、国を統一的に動かすためにはどうしたらいいかという問題に、国は悩みました。「官治集権」型のシステムをどう維持するか、憲法に地方自治の章が入り、地方自治法も作らざるを得なくなったときに、県にも機関委任事務の手法を採用するというようにしたのです。

機関委任事務というのは、国の政策ないし法律を県にそのまま行わしめる、市町村にもそのまま行わしめるというトリックなのです。ですから知事は機関委任事務に関するかぎりは、国の「支店長」で、市町村長は国・県の「出張所長」です。「本社」「支店」「出張所」の関係にあるシステムで、知事や市町村長は、国の「ロボット」でなければならなかった。そして職員も、機関事務の運用については国の「通達」どおりにやらなければならなかったのです。「通達には強制力はない」と言われていて、裁判所は「通達は法律の運用・解釈の問題であるから裁判所にお任せください」と言って、裁判所には通用させなかったのですが、機関委任事務があるかぎり、通達は行政内部では強制力をもっていたわけです。

ところが、その機関委任事務が廃止になったのです。従来は議会も機関委任事務には「ノータッチ」、県も市町村も「機関委任事務には口を出してはいけない」ことになっていて、機関委任事務についての議論は、議会ではほとんど行われなかったというこ

した。それは「原則として機関委任事務には条例はのせさせない」ということに典型的に表れていました。少しは「上積み」「横だし」でやりましたが、議会は「原則はノータッチ」になっていました。監査委員にも、数年前の改正までは口を出させないというものでした。ですから機関委任事務は、省庁が決めると市町村にまっすぐに下りてくるという構造でした。

私たちは小学校のころから「行政とは法の執行である」となってきました。今でも憲法学や行政法学、政治学、行政学では「行政とは法の執行」と教えていると思いますが、「行政とは法の執行である」ということの本当の意味は、国の法律の中核が機関委任事務なので、機関委任事務を規定した国の法律を県・市町村は「そのままやれ」という、「国法の執行」という言葉の秘密だったのであり、「県も市町村も、余計なことを考える必要はない」という建前があったわけです。

1960年代から市民運動や革新運動が出てきて、横浜市などを先頭に機関委任事務にも「上積み」「横だし」を始めましたが、基本的な考え方は「機関委任事務には、原則、条例をのせさせない」、「議会も監査も口をださせない」といい、そして機関委任事務を担う「長の規則」にゆだねるというものでした。この規則と条例の違いについて、私は行政法学者のものを読んでもわかりませんでした。条例でやればいいものを、なぜ「規則」が大きく出てきたのかというと、行政の中核が機関委任事務だからです。県の事務の何パーセントが機関委任事務で、市町村の事務の何パーセントが機関委任事務だという計算をしている学者がいますが、私はそれはとりません。基幹的な部分は全部機関委任事務です。独自の固有事務でやったものは、付け足しのよ

うな部分です。事務の真ん中を機関委任事務が占めていたのです。「行政とは国法の執行である」、つまり機関委任事務の執行であったのです。これが明治以来の官治集権型の行政システムが、この4月1日まで残っていたということなのです。

(3) 法定受託事務は、機関委任事務の変形ではない

もう一度いいます。1960年代から市民運動や革新自治体が、そして先駆的自治体が出てきて、保守革新を問わずにどんどん政策を作りますが、考え方の基本は官治型システムの貫徹です。ところが今度の機関委任事務の廃止で、法定受託事務になりました。そこで注意していただきたいのは「法定受託事務は機関委任事務の変形ではない」ということです。法定受託事務と機関委任事務は違うものです。県が国の事務をする、市町村が国の事務をするのが機関委任事務で、国の意思が貫徹するのですが、法定受託事務は自治体の事務なのです。

自治体の事務には、法定受託事務と自治事務があります。いままでは機関委任事務の責任については国がとりましたが、この事務の責任は、今日からは、県・市町村がとることになります。ですから、明治以来の官治集権型の行政を覆す第一歩の、制度的テコができたということで、画期的なことなのです。それが新地方自治法であり、憲法の運用改正です。

戦後日本国憲法ができて、地方自治法ができましたが、機関委任事務のシステムで、国の言う通りに、通達ならびに補助金基準で仕事をすればよかったわけです。「行政とは法の執行である」ということは、機関委任事務を中心にして、国の法律を県や市

町村が行うことだったのです。事實は、戦後地方自治法を作るときに、憲法で地方自治が設定され、県が国の支店ではなく自治体になることがはっきりし、そこで地方自治法の実施にあたった内務官僚は、いかにして官治集権型のシステムを残すかを考えました。そしてGHQとの交渉にはいりました。

この話は、元東京都知事の鈴木俊一さんがいろいろな本で述べています。鈴木俊一さんたち旧内務官僚が上意書を作って、「市町村には戦前から機関委任事務方式をとっているが、県にも機関委任事務方式を取り入れる」ということをGHQが認めさせます。つまり国の省庁のいう通りに県・市町村が動くということが確認できた日に、GHQとの交渉の場から出てきて、旧内務官僚たちは思わず「万歳」を叫んだと書いています。

このときに、機関委任事務を残さなかったら、この50年の間に試行錯誤があっても、日本の自治体は育っていたと思うのです。戦前と同じ、官治集権システムを残してしまい、今年ようやく機関委任事務を廃止で

きたわけで、50年遅れてしまいました。ようやく本来の地方自治の姿に、一步進む条件、官治集権から自治分権へと移る条件ができた、手がかりを得たということです。

そして、これで本当に自治分権システムになるかという問題ですが、自治体が国や県に「法定受託事務の処理基準を出せ」といえば、処理基準は今までの通達と同じようにどんどん出てくるでしょう。こうなると、「元の木阿弥」です。処理基準はいらない、また処理基準が出て、今度は機関委任事務がなくなりましたから、通達と違って「参考基準」です。それは無視して、どんどんやっつけていいわけです。そうすると、処理基準はあまり出なくなるだろうと思うのです。市町村の職員の皆さんが、問い合わせをして「処理基準を出せ」と、子供が母親におねだりをするように言っていれば、「元の木阿弥」になります。これからはそうでなく、独自に地方自治法ならびに関連行政法を解釈し、運用する。あるいは自治立法を行なっていく能力を、いまからつけて行かなければならないということになります。

2. 地方分権改革の意義

(1) 全国画一、縦割り行政からの脱却

それでは、なぜこんなに自治体職員に無理を強いるような分権化をしたのか、元の

ままでよかったのではないかとお考えになるかもしれませんが、それではもう「日本はもたない」ということなのです。なぜなら、「行政とは法の執行である」ということなら機関委任事務の直訳であり、第一に国の法律は全国画一的で、日本が後進国であって、

近代化を急ごうとしたときには意味がありました。画一的にやった方が速いのは当たり前だからです。

ところが今日では、私はシビル・ミニマムと言いますが、憲法第25条の「健康で最低限の生活を保障する」という基本的人権と社会権がほぼ充足しつつあります。そこで重要になるのは、北海道は「北海道らしい政策を上積みする」ことです。国の法律は最低基準を決めているだけであって、個性豊かな行政というのは、それぞれの自治体が条例とか、法律の自主運用によって独自政策を決めていかなければならない時代に入ってきているのです。全国画一的では、日本はもちません。

二番目は、国の行政はそれぞれが所管行政法をもち、そして政令・省令・通達となっている完全縦割りです。しかし「縦割り行政」ではうまくいかないということは明らかです。たとえば、皆さんのところでも学校の教室は余っているではありませんか。保育園や幼稚園でも立地条件によっては余っているところがあります。これは、縦割り行政では「にっちもさっちも」いきません。私の近所の学校でも二校舎のうち、一つの校舎は何も使っていない、物置になっています。また生徒の数が減って、PTAの部屋がどんどん増えています。そして教育委員会は「空き教室はない」と今でもがんばっています。

そこで文部省と厚生省が合同通達を出して「福祉施設への空き教室の転用はできる」とし、「補助金等適正化法は適用しない」としました。そのときに「主務大臣の許認可はいらない」、「報告事項でよい」としました。先日、新聞で見ましたら「福祉施設への転用」は全国で数ヶ所だけだと言います。数年前に通達は出たのですが、血税の結集である校舎などがいかに無駄遣いされ

ているか、ということです。首長部局はそこに手を出すのを遠慮しており、教育委員会も「いつかは爆発する」と思いながら手を打っていません。これは情報公開して、最適な利用方法を開発していけば良いと思います。神奈川県では、横須賀市にいくつか例があるようです。

「おかしくなった政策はスクラップし、必要な政策をビルドする」。それは、総合計画に基づいてやらざるを得ません。ところが「行政は法の執行である」という場合、法は行政法であって各省庁が所管している、したがって現場では「各省庁の縦割りの法律、省令、政令、通達、補助金基準を守っていれば良い」ということになってしまっているのです。自治体は総合計画を作れるようになりましたが、計画行政が成果をあげている自治体は非常に少ないのです。計画行政すらうまくいっていないのが、現実の問題だということです。

(2) 自治立法へのスタート

まず地域総合化をやらなければなりません。第一に、地域個性を生かした政策づくりをやらなければなりません。二番目には、地域総合性を発揮しなければなりません。三番目には、国の法律ないし機関委任事務はいったんできると、なかなか変わりませんし、新しい法律はなかなかできません。そして「行政とは法の執行である」といっていると、県や市町村の行政は時代遅れになってしまうということです。

法律ができた時点があり、その後、どんどん問題が火を噴いているのに新しい法律ができないとすると、前の法律を適用せざるを得ず、その差を埋めるのが条例とか自

治立法になりますが、自治立法をする能力がないとすれば、県や市町村は「時代錯誤の行政」をやっていくことになります。これで有名なのが産業廃棄物問題、ダイオキシン問題であり、あちこちで火を噴いています。

あまり問題が大きくなったものですから、ようやく手をつけるようになりました。「残土条例」がそれです。産業廃棄物問題は市町村が直接、条例で手をだせないために残土を規制するという形でやっています。残土の中に産業廃棄物を入れさせないということで規制し、これに違反したものは罰則をつける。いま、罰則付の条例ができてはじめています。罰則をつけるためには警察と連絡をとらなければできないので、議会はやりたがりませんが、警察と連携してやる残土条例がどんどんできています。やればできるのです。

所沢市はダイオキシン問題で有名になりましたが、ダイオキシンの排出基準を決めるのは、国ないし県の権限です。市町村には権限がありません。手を拱いていたのですが、10チャンネル問題で火を噴き、所沢市は、法律違反のダイオキシン基準を国際基準によって出しました。所沢市の職員に、「厚生省や環境庁からクレームがなかったか」と聞いたら、「ありません、むしろ歓迎している」といってました。所沢市が「基準をあらかじめ出したから通産省と交渉をしやすくなった」と言っているらしいのです。革新自治体も「権限なき行政」といわれたものをやりましたが、所沢市はダイオキシン問題で「権限なき行政」をやったわけです。いわゆる脱法・違法をやる、しかしそれでいいわけなのです。

「国の法律は絶対に正しく、県は国の言うようにそのままやればいい、市町村は国・県の言うことをそのままやればいい」

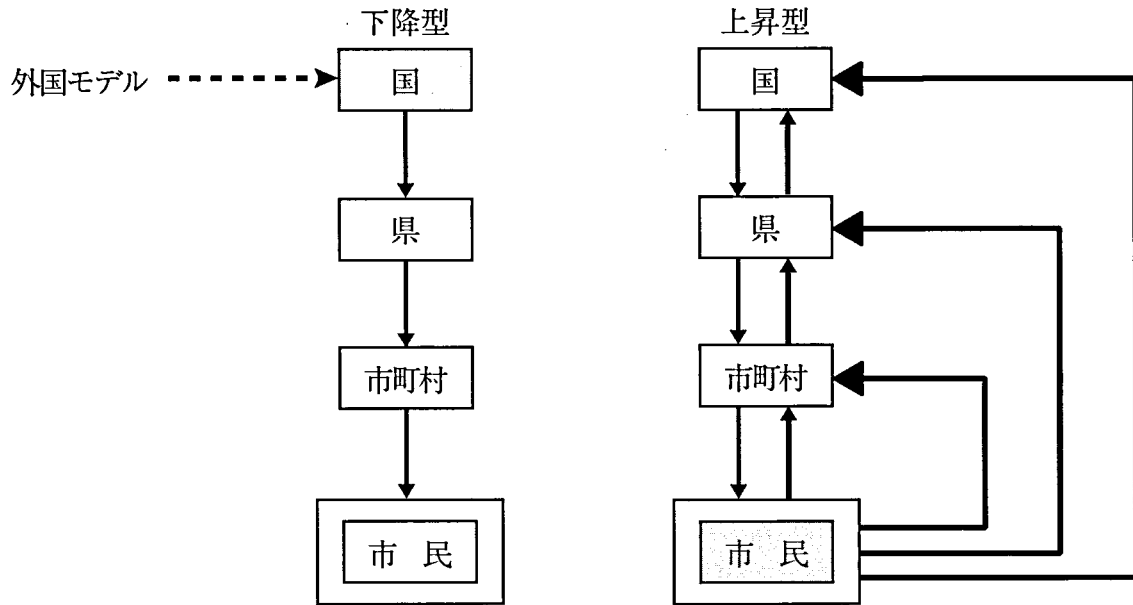
という時代は終わったのです。つまり行政とは、国の法律を執行するのではなく、市民の必要に応じて、市町村が政策ないし条例をつくり、既成の法律に照らして違法と見えてもやればいいのです。市民から問題を上げていき、市町村が県を、あるいは国を突き上げればいいのです。それではじめて国の法律が変わるのです。

日本の法律学では、「講壇法学」といって「国法が一番上で、県の条例がその次で、市町村の条例はその次」と教えられてきました。今日では機関委任事務がなくなりましたから、法定受託事務も自治事務も自治体の事務ですから、独自に条例を作っていけばいいのです。違法でも脱法でもありません。ですから国の法律を超えてやれないということはないのです。それが地方分権一括法の議論なのです。

地方分権推進委員会は、法定受託事務には条例をのせられないという立場をとっていました。ところが、内閣法制局をはじめ内部で議論したのでしょうか「これは一貫性を欠く」ということになり、地方分権推進委員会を超えて、当時の野田自治大臣は「法定受託事務にも条例はのせられる」と答弁しました。ですから、あらゆる国の法律を超えて、法定受託事務でも条例をのせられるということです。それは60年代に、革新自治体や先駆的自治体がやってきたことなので、それを今度の地方自治法の改正により、野田自治大臣の答弁によって確認したということなのです。ですから、県・市町村のあらゆる行政領域で、条例をのせられるということになります。

県はいままで、「包括条例」という形で市町村に命令を下すような条例をつくれましたが、これも、市町村と協議しなければつくれないことになりました。つまり国・県・市町村は、独自の立法権、法律解釈権

政策循環模型



を持つという、自治分権型に大きく変わったわけですから。それを生かすかどうか、それぞれの自治体に問われているのです。

ここに持ってきているのは、自治省行政局の職員が自治法の改正に伴って講義に行っているマニュアルですが、「地方分権の推進つまり構造改革をやる」として、「中央集権型から地方分権型へ」と書かれ、「上下主従のタテの関係から対等協力のヨコの関係へ」、地方公共団体のあり方は「自主性、独立性の拡大、自己決定・自己責任の徹底」となっています。ですから、決定的な国・県・市町村の関係の転換が起きたということなのです。

相模原市の行政は相模原市の自己責任でやっていく、葉山町の行政は葉山町の自己責任でやっていく。県に問い合わせても、もう答えてくれません。国に問い合わせても「自己責任でやれ」というか処理基準を乱発するかですが、処理基準を乱発されてはいけません。処理基準を乱発させないためには、それぞれの自治体が自己責任で政

策を策定し、決定していかざるを得ないのです。「4月1日で何も変わらなかった」ように思われるかもしれませんが、考え方においては根底的な変化が起きたのです。私たちの頭脳はなかなか変わりませんが、3年、5年と時間が経ちますと「じわりと変わっていく」ということをご理解いただきたいのです。

(3) 自治体法務体制の確立を

それでは今後はどうなるのか。国の法律については、いままで「解釈基準」を通達で出していましたがこれはなくなります。そういう基準が出るとしても、それは「参照基準」ですから、基準と違ったことを行なってもいいわけです。また議会や市民からつつかれても、「通達でこうなっていますから」、といって議員の質問をストップさせることも、市民に引き取ってもらうことも

できません。そうすると皆さん、県なら県、市町村なら市町村が法律解釈・運用の独自責任が問われるということになります。

それから解釈・運用でやれないような問題、たとえばダイオキシン問題で罰則をのせてやるということ、県や市町村が堂々とやれるということです。条例をのせられると自治大臣がはっきり言っているのです。規則をできるだけ条例に直していくという仕事もあります。要綱も地方自治法改正にあるように、今後は「市民の権利義務に関する限りは条例にしなければならない」ということです。

そうすると、今までは自治体が「揺りかごから墓場まで」の行政をやっている、それも国のいう通りにやっていたらよかったのですが、あらゆる領域に条例をのせられるし、もちろん国の法律、政令・省令の自主解釈・自主運用もやれるということです。あらゆる領域が、市町村の責任領域になり、そしてあらゆる領域が県の責任領域になってしまったのです。そこでは、市町村、県は独自の責任でやらなければならないわけで、「法務責任」が非常に大きくなりました。

そうすると、まず何からやらなければならないか、ということになります。

そこでお願いしたいのが、今までの「文書課」を「法務室」に直すことです。文書課というのは国から来た通達などの文書を、間違いなく保管する役割で、まさに文書課だったわけですが、これから自治立法、自治解釈、自治運用が問題になります。これには法務室にしなければなりません。東村山市では「法務管理」課に直しました。神奈川県も文書課は「法務文書課」になりました。そのための要員がないというなら、その要員を作るために、従来法規担当をしていた職員を集めて、県・市町村の内

部に「法務委員会」を作ってほしいのです。そして法務委員会のもとで法務室を動かしていきます。すでに法務の専門職に育っている職員がたくさんいますが、大量に養成しようと思えば、大学院に社会人入学するようにしていただきたいのです。修士コースは2年ですから、毎年2人ずつ送れば10年で20人が育ちます。何がやりたいかの論文提出と面接をきちんとやれば、推薦状がなくても社会人入学はできる制度なのです。

町村の場合に、そのような要員をおく人的なゆとりがないというなら、町村会あるいは町村議長会に法務研究所をおいていただきたいのです。そして定年退職された町村職員のOBを、その研究所に委嘱すればできるのです。市の場合でも同様です。このような仕組みを早く作っていただきたいのです。法務関係の重要性がわからないようでは、今度の地方自治法の改正が、わかっていないということになります。東京都にも「法務室」がありますが、あれは訴訟法務で、都が訴えられたときのための法務で立法論をやっていません。

ただここで一点、注意していただきたいことがあります。日本の法学界の責任ですが、「立法論」「法運用論」では細かい解釈論ばかりやってきていて、政策づくりに合わせて法運用を変えろという教育をしていません。しかし、そんなことは言ってもらえません。地方自治法は改正され、自治体には法務責任が伴うわけですから、それを考えなければ対応できないことになります。これから皆さんが議論されるときに、「こうやったらいい、ああやったらいい」というのは政策立案の問題で、単なるアイデアなのです。それに実効性をもたせようとするならば条例にしたり、規則・要綱も一部は残るでしょうが、制度化・法制化しな

ければならない、そして予算が付かなければならないのです。法務と財務に対応した議論をしていただきたいのです。

自治研集会も、アイデア倒れでは非生産的ということです。いかに条例化するかは、これは規則の問題、これは要綱の問題という議論をすることです。顧問弁護士がいるのではないかという議論もありますが、弁護士は行政法はわかっていません。行政の世界は日進月歩ですから、自治体職員のなかに、県・市町村を問わず法務専門職員を養成しなければ、今度の地方分権には対応できないということです。この論点を十分にご理解いただきたいのです。

(4) 自立した地方政府へ

菅直人・民主党国会議員が内閣法制局に質問した問題があります。「行政権は内閣に属する」。これは一番短い憲法の条文ですが、この「行政権の範囲如何」という質問をしました。内閣法制局はどう答えたか。憲法第8章「地方自治」のところに出ている「地方公共団体は…行政を執行する…」とあるところを、「行政を執行するものを除いた」と言ってしまったのです。明治以来の解釈を変えてしまいました。今までは機関委任事務が中心ですから「県知事の権限は国から降りてくる」、市民の代表という観念はうすれて国の行政権から降りてくる、市町村の権限も降りてくる、と考えていました。

内閣法制局の答によると、国は立法権と行政権をもち、県も立法権と行政権をもち、市町村も立法権と行政権をもつことになります。立法権と行政権をもっているならば、県も市町村も、今回の自治法改正で政府に

なったわけです。単なる地方公共団体ではなくなってしまったのです。

佐賀県にいきますと、県庁の表示に「佐賀ガバメント」とあって、「プリフェクチャー」とは書いていない、立派なものだと思いました。そういう意味では、「葉山ガバメント」「寒川ガバメント」という看板をさげればいいと思うのです。

そこで有名な「職務執行命令訴訟」の問題が出てきます。立法権と行政権をもった団体の間に対立が起こったときにどうするかという問題です。独自の第三者機関を介しますが、最終的には裁判所による司法的決着ということになりました。従来の職務執行命令訴訟は、県や市町村が機関委任を十分にきかなかつたということで、国が機関委任事務を前提にして命令訴訟をやったのですが、今度の機関委任事務の廃止によって「命令」はできなくなりました。対等になったのですから。

すると、国・県・市町村間の、いわゆる「政府間調整訴訟」になります。つまり、市町村や県が国を訴える、あるいは市町村が県を訴えるという仕組みになり、ガバメントとしての自立性が決定的に高まったということになります。ですからいつまでも、市町村が県に甘える、県が国に甘えるという仕組みではなく、これからどんどん変化していきます。機関委任事務の廃止が、職場になにをもたらずのかというのは、これからの問題なのです。

これは法学部卒業の職員でなくてもできるのですから、自信をもってやっていただきたいのです。そのためには、自主研究サークルを県や市町村の職場に作っていただきたいのです。自治体学会では、3回目の大阪大会から私の提案で、法務関係の委員会を必ず一つか二つ、置くようにしました。どんどんやらなければ分権化に対応できま

せん。これが条例の意味であり、法の支配というのは条例の支配を意味し、国際法の支配も意味するという事です。事実、国際法が変われば国の法律も変えざるを得ないのであります。日米安保条約のような二国間条約ではなく、多国間の開放条約は法と

しての意味をもつということになります。それだけの責任を、県・市町村はもつと考えていただきたいのです。議論の仕方も、アイデアをどう条例のベースにのせられるか、どう転換できるかという問題になります。

3. 自治体の財務理論の確立

次に、財務の問題です。

日本でも従来、財務という言葉はあって地方自治法にも出ています。東京都庁は財政局といわずに「財務局」といっています。いままでこの財務の問題は、あまり考えられず、むしろ「財政」なのでした。財政というのは、いかに収入を、いかに財源を獲得するかを中心に考えます。ですから「三割自治」といい、お金が三割しか来ていないから「もっとだせ」という発想でした。

そして、いまある財源をどう有効に使うかを考えてきませんでした。いまある財源の「やりくり」論がなかったのです。家庭を考えると、働きに出ている人がたくさん月給をとってくるということを問題にするのが財政で、働いてもってきたお金をどうやりくりするかの議論が「財務」ですが、国でも自治体でもやられていませんでした。これからは、この財務理論が非常に重要になります。

いままで「三割自治」というとき、7割の仕事が自治体をしているのに地方税の割合が「三割」だという意味ですが、お金は国が3割とって自治体に7割きているので

す。すでにお金は7割が自治体に来ているのに「三割自治」というから、自治体に来るお金も4割、5割と増えていくと思ってしまうのです。そして高齢化社会に移りますから、国が4割になり自治体が6割になるかもしれないのです。すでに来ている7割のうちの3割は国に置いておき、残りの4割のうちの2割が地方交付税交付金で、2割が補助金です。この自治体にすでに7割きているものを8割、9割に増やすことが「地方財源の拡充という問題」ではありません。これ以上は、自治体はお金が増えないということです。

(1) 財源の分権化の意味

いわゆる「財源の分権化」とは、ということなのでしょうか。地方交付税交付金は、自治体間の格差をなくすもので個別には症例的なものが多いのですが、国の財源である3割、震災のような場合に備えて1割はリザーブするとして、この3割を「自

「自治体財源にしろ」というのが「財源の再配分」の問題なのです。ですから、お金の量は増えないということです。そして高度成長が終わりましたから、良くて1、2%の成長、マイナス成長もあり得るという時代で財源は伸びません。いま来ている7割を6割にし、自治体財源にしようというのが「自治体財源の分権化」なのです。

財源の問題は、成熟した社会では増えません。しかし、新しい政策課題はどんどん出てきますから、新しい政策課題に取り組もうとすれば、無駄になり時代錯誤になった政策をスクラップにすることになります。政策のスクラップ・アンド・ビルドをやらざるを得ないのです。政策のスクラップ・アンド・ビルドは、県・市町村の行政機構のスクラップ・アンド・ビルドになり、人員の配置転換は当然のこととして行なわれるということになります。もちろん個人々の労働権は保障しなければなりません。

そこで考えていただきたいのは、第一は財源は伸びないということ、第二は高齢化社会に移りそれに伴う新しい仕事が増えていくということです。日本は明治以来、子供中心の行政をやってきました。小学校をどう作るかが明治時代の町村の合併になり、中学校をどう作るかが戦後の町村合併の課題でした。それに保育園、幼稚園という課題もありました。しかしいまや政策の重点を、子供中心から高齢者中心に移さざるを得ません。子供の問題も保育園を充足させるなどの問題が山積みされていますが、学校は空いてくる、立地の良くない保育園、幼稚園も子供がいなくなる情勢となってきました。

事実、通達も出されました。私立幼稚園がいま危機に立たされており、厚生省と文部省の連合通達「私立幼稚園は保育園を兼

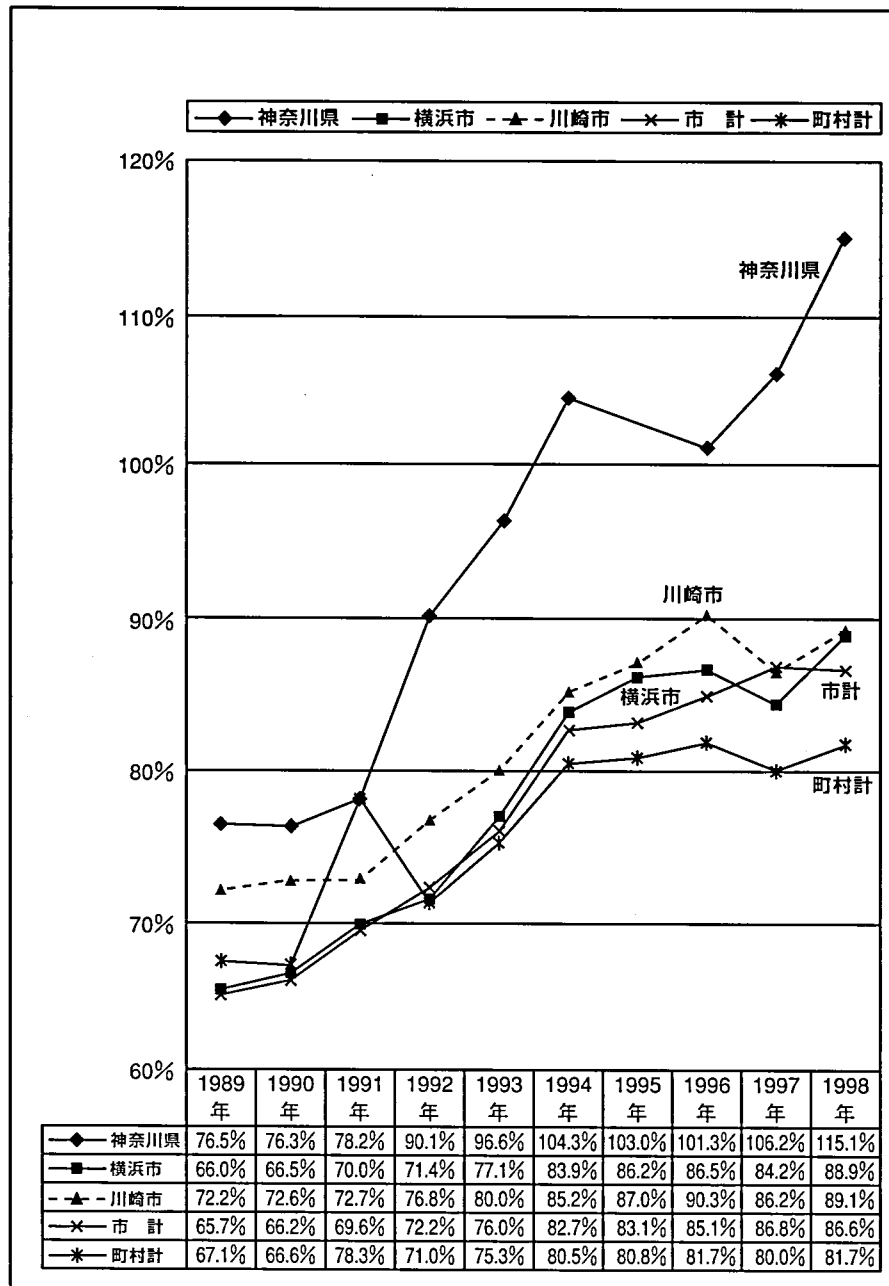
ねることができる」というものがそれです。これは私立幼稚園に有利に働いて、公立の幼稚園、保育園は定数を減らさなければならなくなりました。つまり若者中心社会から高齢者中心社会に入りますから、政策を組替えなければならないのです。スクラップ・アンド・ビルドは当たり前ということになります。これは若者向け、子供向けの政策を蔑ろにしろというわけではありません。

しかし人口構成が変わりますから、当然、シフトしなければなりません。「学校には空き教室はない」といってがんばっている教育委員会は、おかしいと思うのです。その有効利用をどう考えるかは当然のことです。どこに行っても、その問題にぶつかっているのですが、県・市町村の教育委員会は、どれだけ余っているか、空き教室の数を公開していません。

(2) 財政危機の実態把握と公表

次の問題は、お金のやりくりが大変になってきたということです。バブル期に国内需要の拡大ということで無駄な箱ものを建てたところは、財政的にお手上げになっています。この後始末をどうするかは大変です。そして景気が悪いので、財務係数も悪くなっています。全国の平均の経常収支比率は85ですが、横浜、川崎をはじめ、横須賀、平塚なども悪くなり、逗子90、鎌倉が93で、どんどん上がっています。公債費負担比率も15以上になりつつあります。もし景気が回復しても、新しい仕事には財政を向けられないということです。財務係数を良くしなければならぬ、経常収支比率ならば80に落とさなければなりません。これには10年かかります。

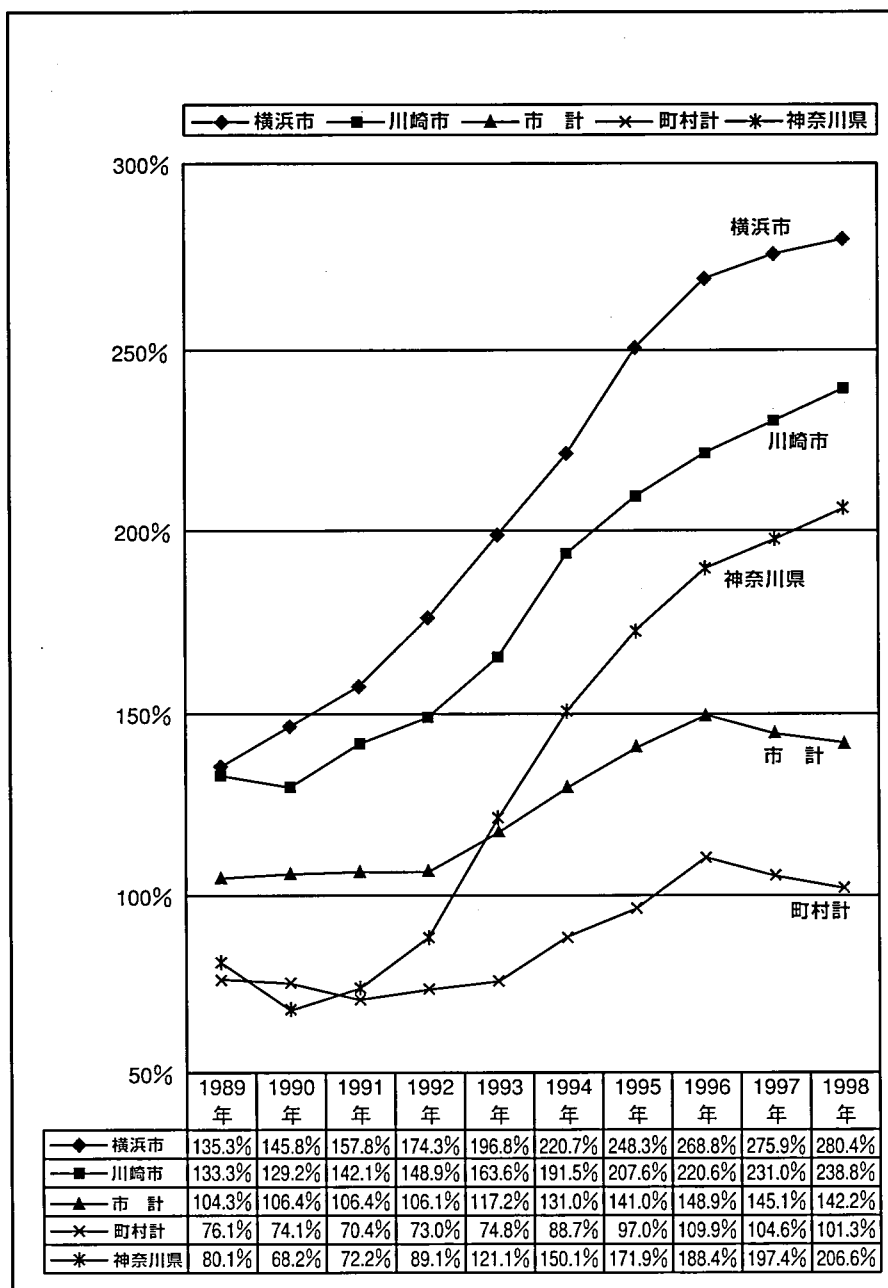
経常収支比率の推移—神奈川県内



公債費負担比率も15を超えているような自治体は10に下ろすことをやらざるを得ません。借金を抱えたまま仕事を増やしていくことはできません。いままで財政は、収入ばかりを問題にしてきました。「三割自治だから4、5と増える」と思ってきたのですが、財務係数を良くしなければなりませんから、少し景気が良くなって自然増が

出ても、公債費負担比率を10まで下ろす、経常収支比率を80まで下ろすことが当たり前なのです。60年代以来、自然増がありましたから、ビルド、ビルドで来て行政そのものが水脹れになっているのをスリム化しなければなりません。時代の要請から遅れた政策をスクラップして、新しい仕事に取り組むということです。

地方債現在高(現在高/標準財政規模)の推移



しかし、いまや大問題なのは、自治体の職員機構自体が高齢化社会に入ってきたということです。いままでは年功序列賃金で終身雇用制でしたから、高給取りの職員がどんどん増えています。私はどこでも、各自治体は職員の「年齢構成表」を公開しろと言います。退職金を払えるかどうかの問題になってきているのです。この問題を20

年前から言っているのですが、どこの職場でも、あまり真面目に取り上げていただけませんでした。

つまり60年代や70年代はピラミッド型でした。若年層が多いわけで、平均賃金が低かったのです。ところが今日、そうではありません。退職金のプール制をとっている一部の自治体がありますが、70年代には賃

金が低かったですから、そのころに退職金を積み上げたところでも積み増しをやらなければなりません。いまはまだ退職者は少ないですが、自治省統計にも出ていますが、高額賃金の人が多くなり、しかも退職金が上乘せになるということです。

厳しい話をして申し訳ありませんが、切羽詰らなければ理解していただけないのです。今後、財源は伸びない。「国から取ってくればいい」と言ってもすでに7割が来てしまっていて、お金の絶対額は増えません。すでに減給、ボーナスのカットが始まっています。「景気が悪いから」という一時的なものと思われるかもしれませんが、問題は違うのです。高額賃金の職員が増えて、役所の内部が高齢社会になっているということです。ですから、年齢構成表を公開することをやっていただきたいのです。この財務問題を真面目に考えていただかなければならないということになります。

どこからもお金は降ってきません。国は自治体以上に破産状態です。地方交付税交付金は、財源が足りませんから、なんと「財投」からの借金です。景気対策だといって、「交付税で措置をする」などと自治省は無責任に煽っていますが、県レベルの公共事業は減ってきています。いまは市町村を煽っていますが、交付税は郵便貯金等の財投の借金になるわけですから、将来は80%に、あるいは50%にカットするということが必ず起きます。

「ビルド、ビルド」の時代はおわりました。それではどうするか。スクラップ・アンド・ビルドをやらざるをえないのですが、それでも足りません。スクラップ、スクラップ、スクラップ・アンド・ビルドをやらなければ、みなさんの退職金は保証できません。私はみなさんの退職金を保証したいと思いますが、プール制をとっているところでも、

独自の積み立てをいまからやっていただきたい、それでなければ間に合いません。退職金のピークと公債費償還のピークが一致した年は、予算も組めないでしょう。いまから手を打っておかなければなりません。統計的には10年後といっていますが、自治体によって違ってやってきます。

それが一番最初に来たのが、東京都小金井市です。退職金が払えない、なんと経常収支比率が120までいったのです。ここ10年ぐらいは仕事をしていませんから、公債費負担比率は低いのですが、その原因は職員の数を膨大に増やしたところにあります。職員一人あたり「市民120人」が一般ですが、これは外郭組織の常勤職員も含めた数字です。

東京都の多摩地域でも「120人」をねらっていましたが、それではもたなくなるというので「140人」を考えているというのです。新しい職員を採れないのみならず、勸奨退職をやらざるを得なくなっています。小金井市は、背に腹はかえられず、組合も合意して1,000人の職員のうち、200人が勸奨退職です。5人に1人が辞めていったのです。さらに第二次勸奨退職で100人はやりたいというのです。

多摩地域では、小金井、国分寺、国立、立川、八王子など軒並みこのような状況です。私の住んでいる小平市も、一昨年の経常収支比率が98です。それではどうするかというと、情報を公開すること、そして退職金積立を独自にやることと、水脹れした、無駄な仕事は切るということになります。それでなければ退職金積立はできません。また年齢構成表も公開しなければ市民や議員も理解しないでしょう。これは公開せざるを得ないのです。

そうして新規採用を抑えていくと、将来は中堅職員がいなくなります。そのときは、

30代40代の銀行職員や企業から専門知識を持った人たちを中途採用して、職場の専門職員の能力を上げていくという時代になるでしょう。「中堅職員がいないから、たくさん採用するか」というような、のんびりしたことを言っているときではありません。

(3) 財務会計制度の改革を

事実、これからは複式簿記をやらなくてはなりません。外郭団体も含めて財務諸表、貸借対照表を作らなければならないのですが、資産と負債の問題をきちんとやる専門家がいないのです。まだ自治体では、財政課が大福帖計理をやっているだけなのです。自治体がどれだけの時間をかけて、どれだけの資産をもったのか、その試算すらやっている自治体は少ないのです。市町村は固定資産税がありますから評価はできるのです。

最近の流行の、貸借対照表づくりでも、とんでもないことをやっています。売ることができない道路まで資産に入れていきますから、大黒字になって出てきます。市役所などは、いつでも売って、空いている小学校へ移ることができますから、資産に入れなければいけません。公園とか道路や水源関係のものは売れません。売れるものについては時価計算でやらなければいけません。この時価計算がやられていませんから、どれだけ赤字なのかもわかっていないのです。

最近、ようやく貸借対照表的にやるといっていますが、自治体の実態と合わないのです。東京都の貸借対照表では、売れないものを除いた表では大赤字になって出ています。東京都は各局が財産を管理していて、ある

財産は時価計算、ある財産は簿価計算していて、数字の整合性がありませんからダメなのです。

県は規模が大きいのでやり難いとしても、市町村は連結財務諸表をつくらなければならないのです。そうして、長期的な財務関係を見通しながら、今日の政策のスクラップ・アンド・ビルドをやらなければなりません。従来の、財源の無限拡大を前提とした政策づくりはできないということ、政策のスクラップこそが政策づくりの中核であるということ、スクラップこそがビルドであるというように、考え方を変えてほしいのです。時代はこのように変わってしまったのです。

いまは不景気だから悪いけれども、将来はGDPも3%ぐらいには伸びるだろう。しかし伸びた自然増は、財務係数を良くするために使わざるを得ません。退職金の積み立てもやらざるを得ない。そうすると、どのような政策がやれるのか。まず市民の前に、すべての財務諸表を公開して、自治体職員が襟を正すということです。そして、「赤字を作ったのは市長や議員」といいますが、財務諸表を公開していませんから、市長も実態を知らないのです。予算表をみると、借金である公債は「収入の部」に出ているのですから、借金がどれだけあるのかわからないのです。首長や議員の責任ではありません。日常的にフルタイムで活動している自治体職員が財務諸表をつくれるかどうかという、職員の質が問われているのです。

これからの自治体は、地方自治法が改正されて自治権が拡充するということが同時に、法務・財務の責任が、市民から改めて問われる時代に入ったということだと考えていただきたいのです。お金がなければ仕事はできないというのはおかしいのです。

お金がなくてもやれる仕事はたくさんあります。アーバンデザイン関係は、職員の水準が高ければ、月給の枠内で立派なまちづくりができるのです。公民館長も必置規制をはずれましたから、それらの施設に職員をおく必要はありません。市民管理で十分やれます。図書館の職員も司書でなければならぬ必要はないのです。市民に、文学者や医者、建築家がいたら、そのような人たちで図書選定委員会を作れば解決できるのです。コストがかからずに、それぞれの世界で標準的ないし最先端の本を入れてもらえばいいのです。スクラップ・アンド・ビルドは

行政の質を落とすことではありません。

いつもいうことですが、シビル・ミニマムの量充足は終わったのです。保育時間の延長も、運用の問題です。お金でなく知恵を使う、政策づくりの能力による質整備を行なうことを考えていただきたいのです。無駄を省いて、必要などころにお金をまわす「やりくりの技術」、これこそがこれからの政策開発だと考えていただくことをお願いして、終わらせていただきます。(完)

(この稿は、2000年5月17日に開かれた、第36回自治研神奈川集会オープニング集会における松下圭一先生の基調講演を記録したものです。文責は編集部にあります。)

自治研かながわブックレット No.1

「入門・地方財政危機と財政分権」発刊のお知らせ

地方財政の危機とは。その背景とは。地方財政確立にむけた施策とは。分権時代にふさわしい財政のあり方を探る格好の入門書発刊！

21世紀を目前に地方自治・分権は新たなステージを迎えています。同時に、地方自治のあり方も様々に論じられています。こうした時代に神奈川自治研センターは23年間の地方自治研究の成果をふまえてブックレットを発刊しました。

その記念すべき第1号は、今もっとも関心の強い、財政危機問題と財政分権問題の解説・入門書です。地方財政危機とは何か、財政分権の方向とは何かを豊富なデータとわかりやすくていねいな解説で明らかにします。

地方自治体の運営に財政は不可欠です。しかし、財政問題はわかりにくい、財政の仕組みがよくわからないという声はあふれています。

本書は自治体職員、自治体労働組合、市民、学生などのこうした声に応える学習テキストとしても最適です。

ぜひ、ご一読下さい。

書名：自治研かながわブックレット1

「入門・地方財政危機と財政分権」

共著：自治研センター主任研究員・上林得郎

自治研センター研究員・熊谷隆一

体裁：A5判・70ページ(予定) 横組

定価：1冊800円(税込み・割引制度有)

〈ご注文／お問い合わせ〉 (社)神奈川県地方自治研究センター 〒232-0022 横浜市南区高根町1-3
電話：045-251-9721 FAX:045-251-3199 E-mail:kjk@gpn.co.jp

分権一括法施行に対する自治体の対応

自治総合研究所 研究員 島田 恵司 氏

はじめに (分権推進委員会の延長)

はじめから恐縮ですが、今日の話の最後まで聞かれた方は、「そんなことしか起こっていないのか」とがっかりされるのではないかと思いますので、その前に、みなさんも関心がある「分権推進委員会が1年延びた背景」をお話したいと思います。

地方分権推進法が1年間延長になるという法案が4月14日に閣議決定され、昨日(4月27日)衆議院を通りました(2000年5月12日に参議院本会議で可決成立)。しかし、(対外的には監視活動を継続するからと言われていますが、)1年間だけ継続するというのは変な話で、なにか裏がありそうです。その裏というのはどうも、財政再建の問題のようです。国と地方を合わせて2000年度末には645兆円の財政赤字が出るわけですが、その赤字をどう解決していくかという問題です。

今年、景気が上がっていくとなると、来年の予算を立てるときに、財政再建を目標にせざるを得なくなり、そうすると「増税」の話が出てきて行政改革の課題が立ち上がってきます。通常ですと、第二臨調の時や前回の財政構造改革会議を作ったときのように、大蔵省がやっている財政審議会から答申案のようなものが出てきて、そこから動きが起こって、そこで自治省側がどういう構え方をするかということになり、普通は大体自治省が敗れて、大蔵省のペースで財政構造改革が起こるという筋書きになるのです。

ところが来年は、自治省がありません。来年の1月には総務省になって、自治省はなくなってしまいます。ということは、地方財政について代弁する省庁が中央になくなってしまうという事態になります。これ

をめぐって、どういう方法で地方の意見という場を作っていくかという議論がアンダーグラウンドであったようで、昨年末に知事会が地方分権推進委員会の延長を申し入れました。ところが6団体の足並みがそろわず、今年2月14日になってようやく6団体がまとまって、政府に分権委員会の延長を申し入れました。分権委員会はどうかと言うと、みずからが「延長させてください」といったら、各省庁は分権委員会を蛇蠍のごとく嫌っていますから大変な話になります。自分からは口が裂けても言い出せないので、3月にどういう方法で残すかの攻防

があったようです。最終的には自民党・地方行政部会が延長の意思を固め、執行部にお願いして次官会議にはかけられずに、いきなり官房長官提案により閣僚懇で合意がなされ、非常にイレギュラーな形で延長がきまったということのようです。

これから総選挙の後、秋に向けて、財政改革についての議論がおそらく火を噴いてくると思いますが、われわれ自治体に属するものとして、どのような発言をしていったらいいのでしょうか。少なくとも地方分権推進委員会はなにをするのか注目していただきたいと思います。

1. 地方分権一括法施行にあたっての自治体の課題

2000年4月1日に施行された法律は、地方分権一括法のほかに介護保険法があります。介護保険は、マスコミをまき込んで大さわぎでしたが、分権一括法は大改革であったはずなのになんの波風もない。自治体の広報を見てもなにも書いてないところがあり、横浜市も広報を出したのが3月27日です。それでも何の混乱もなかったということで、実に静かな幕開けでした。法律そのものの改正は475本あり、「分権一括法8.8*。」といわれました。法律を重さで計ったというのははじめてだそうです。「これだけ膨大な改革をしたのになぜ静かなのか」を解明するのが、私の役目になるかと思えます。

神奈川県の場合は条例改正が全部で76本あり、12月に31本の条例を改正、2月に45

本の改正をしたそうです。条例改正数の全国平均では、県が71本、市区町村の平均が15本ぐらいです。今日、横浜市の話聞いてきましたが全部で19本です。横須賀市は64本もの条例改正をしていて、12月に14本、2月に50本の改正が行われています。

どうしてこのような差が出てきたのか。それは、自治体によって条例化する事項が異なっていたからですが、それはあとで説明しましょう。普通、条例を改正する場合にはかならず告示期間があります。手数料とか罰則とか直接住民生活に影響のあるものは告示期間を置かなければならないわけです。実際には首長の専決事項として3月31日付で行われるものもあるようですが、それはあくまでも例外です。ほんとうは12月に全部の条例改正を済ませて、1月から

3月31日までは告示期間にすべきであったのです。

ところが、なぜ今回それができなかったかという、政省令が大幅に遅れてしまったということがありました。政省令の数は全部で1,050本が改正される予定でした。内訳は政令が458、省令が421、告示が171、と総務庁がいていたのですが、実際に改正されたのは政令が443、省令は551、告示も219で、1,200もの政省令が変わりました。条例は自治法によると「法令に違反してはならない」と書いてあるわけですから、政省令や告示を見ないと条例は作れないという理屈になります。ところが最終的に政省令が出されたのは3月31日なのです。今日、各自治体に「それで本当にでたのか」と聞いてみると「それがわからない」という状態です。

手数料条例の中には標準的なものを定める政令がないと条例ができないものがあるのですが、この政令がでたのが1月21日です。1月中には条例を作って議会に提出しないと2月議会には間に合わないというのに、政令が出たのが1月21日です。法定受託事務は法律にも書かれています、政令にも書かれています。この政令に書かれている法定受託事務に関わるものが最後に出たのが3月3日で、自治体からすると省庁に一言いいたくなるような事態だったようです。県にしてみれば市町村から言われるし、県が省庁に言っても出てこないという状況が続いたということです。

こういうことも大きな原因だったのでしょう、時間に間に合わないことを恐れた自治体は、民間委託に「丸投げ」したわけです。「第一法規」という加除式の法令集を出している出版社は400自治体から受注しています。「ぎょうせい」は1,300件、両方を足すと1,700になります。ほかにも受注した業

者がいるに違いありませんから、2,000件は民間委託されたろうとみています。3,300自治体のうち、2,000自治体が民間委託。ある県では9割が委託されています。

町村会がしっかりしているところは委託に出していません。一つの自治体が民間委託して、それをみんなで見て条例を書き換えていったという、賢いところもあります。東京でも実は、市が民間委託をしているところがあります。私には、条例の民間委託が可能であったら市長以外はすべて民間委託できるのではないかと思えてきますが、政省令の出るのが遅すぎましたので、町村自治体を責めるのは可哀想かなという気もしています。

今回の分権改革には大きな課題が三つあると思っています。分権委員会はいろいろなことを勧告していて、四次までの勧告を見ても500ページにのぼる膨大な勧告をしています。その核になるのは、機関委任事務制度の廃止です。分権委員会のやっていた仕事は、561の機関委任事務を自治事務にするのか法定受託事務にするのかの振分作業だったわけですが、それは384の法律から構成されているので、事務に分類すると3,000ぐらいになります。

今回の課題は、当然、機関委任事務制度の廃止に対する対応をどうするかが中心です。機関委任事務は国の事務であって、首長を国の機関とし、そこに国の仕事をやらせる仕組みですから、原則として自治体は条例を作れない、「首長が規則を作ってやりなさい」ということになっています。旅館法など一部は、「条例を制定しろ」という機関委任事務もありましたが、それは例外です。しかし機関委任事務でなくなると条例を作らなければならないという現象が起こってきます。これにどう対応するかが第一点です。

二つ目は、もともと国と地方自治体は平等、そして県と市町村も平等という関係にあるというのが法律上の規定で、今回の改革で関係性が変わったかどうかという問題です。今まではだれもそうは思っていません。県の職員で市町村と平等だと思っている方はほとんどいないだろうし、国の役人も県や市町村と平等などとは思ってはいないでしょう。ある事務次官経験者が、勧告を出す直前になって、前文にあった「国と自治体は対等・平等であり…」と書いてあることにケチをつけ、削除を求めたという話が、分権委員会でありましたが、その程度の国の感覚からすれば対等・平等の関係がありうるはずがありません。その基軸的なものが機関委任事務制度だったわけです。

国は訓令権をもっているので通達1本で、ロボットのように自治体を使えるわけで、こんなに便利なことはありません。ただこの制度がなくなることによって、果たして「対等」関係になるかどうか、今回の改革の注目点であったのです。これが第二点目です。

三つ目は、自治体の自律した判断機能の確立です。自治総研には『基本通達集』というのがあり、あくまで「基本」の通達に

すぎませんが、これだけで約80巻、4万ページです。通達というのは、正確には「国家行政組織法14条」に根拠があり、内部機関に対して命令するときに使われるのが「通達」です。ところがなぜ機関委任事務においては、自治体は国の内部機関でもないのに通達が出されていたかという、つまり国の機関であったからです。よく団体事務に対しても「通達がないのか」といいますが、それは、本当は法律的な根拠はありません。

市町村のみなさんは、自治事務を機関委任事務のように仕事をしてきたわけです。自治事務には所管省庁はないはずなのに、「本省はどう考えているのか」などと聞いたりするのですから。たとえば、保育料を規則で定めるか条例で定めるかという問題がありますが、これには厚生省、自治省はきっちり見解を出しています。自治体の事務なのだから自分で考えてやればいいのであって、省庁に聞く必要はなかったのですが、実際には自治体の中で「通達」が後生大事に使われていました。今回、それがすべてなくなります。これについてどう対応したらいいのか。逆にいうと自律した判断機能が確立できるのかどうか、これが第三点目の課題です。

2. 条例・規則の制定・改廃の課題

(1) 条例化すべき事項

条例化すべき事項は、必須条例化事項、任意条例化事項、法令解釈的条例化事項、独自政策条例化事項と分類することができます。これは理屈の上ではこのようになる

ということで、機関委任事務制度はなくなってしまうので規則では定められません。機関委任事務については、現場の職員も法律だけで仕事をしてはいません。そこには規則で定められている「施行細則」があって、それを見ながら仕事をしています。ところが機関委任事務制度が廃止され、もとの法律がかわってしまいますから、施行細則だけ機能するというわけにはいかない、根拠がなくなってしまうのです。これをなんとか変えなければいけません。

手数料は、機関委任事務「規則」でしたが、自治法は「条例で定めなければならない」と変わってしまい、手数料条例を定めなければならないことになってしまいました。規則のままでは違法状態になってしまうので、絶対に変えなければならない。法律が施行される4月1日には間に合うように変えなければならない、これが必須条例化事項です。任意条例化事項は、たとえば市町村都市計画審議会のように「設置することができる」という規定になっていて、これを条例化するかどうかは自治体に任されているようなものです。

次の法令解釈的条例化事項は、法律の解釈からいうと条例化した方がいいというものを言います。最後の独自政策条例化事項は、まちづくり条例とか景観条例などのように自分たちの政策を条例化しようものです。これらの呼び方は、横須賀市がやられたものを私なりにアレンジしました。

条例化事項は、このように四つに分けられると思うのですが、実際に条例化されているのは必須条例化事項が99%で、残りの1%程度が任意条例化事項ということです。独自の法解釈とか独自の政策の条例化はほとんどありませんでした。単純に、違法状態を免れるために条例化作業をやったというのが正確なところだと思います。こ

のように違法状態を免れるための条例化が大半でしたが、その中でも多少話題にすべき課題がいくつかありました。

一つは、14条2項の「条例の侵害留保の原則」があります。機関委任事務は首長に仕事を預けているわけですから首長が規則で作ればよかったです。ところが団体事務になったので基本的に条例化しなければならなくなりました。とくに、公安条例のような、従来は行政事務となっていた部分を、「権利を制限したり義務を課したりするようなものは条例化する」という条文になったという問題もあります。

言葉が変わったことで条例化する分野が広がるという議論があったものもあります。たとえば公会堂を借りるときに、普通は「公会堂条例」があって、そこに「一定の場合は使用を取り消す」ということが書いてあります。これは権利を制限することになりますから条例に定めておかなければならないのですが、ほとんどの自治体がやっていません。どうしてかという、昔の行政事務については条例化しなければならないという条文の解釈を、「権利を制限したり義務を課したりするという意味だった」ということにする、というわけです。つまり昔と変わっていない、言葉が変わっただけというのです。確かに条文が改正された背景は、機関委任事務制度が廃止されたので自治法上は「行政事務」という言葉もいっしょに削らざるを得なかったために、なにか別の言葉を入れなければならなかったということです。

そこで権利を制限したり義務を課したりするものは条例化すると自治省は書いたのですが、そこでたくさんのが条例化されることを自治省側は想定していなかったのです。自治体側は言葉が変わることで大変なことになると騒いだのですが、その騒

ぎを取めるために「言葉の意味は変わっていない」という解釈を出したと考えられるわけです。ですから施設条例に関して新たに条例化したところは少数派で、横須賀市や相模原市などがそれであり、東京も2自治体ぐらいでした。

(2) 手数料の条例化

手数料の条例化の問題もあります。今回、手数料は条例化しなければならいとなりました。しかし、保育料と福祉施設の入所費用については「規則のままでいい」という解釈が示されました。これがおかしいのは、自治法上「使用料」に分類されている高校の授業料は、大阪府議会は「上げる上げない」で大紛糾しましたが、保育料の値上げ問題は議会で問題にできないという点です。なぜなら保育料の規定は「規則」にのっていて、議会にかけずに書き換えることができるからです。使用料は「施設」を使う対価で、手数料は「役務」の対価を言います。負担金というのは、道路を敷くとか「受益」があるもので、今までは、使用料だけは条例でやらなければいけないという規定で、機関委任事務の手数料、負担金は「規則」でした。今回の改正で、すべて条例でやらなければならないとなり、自治法上、規則で定められるのは負担金しかなくなりました。

今までは自治事務でやるものは条例、機関委任事務でやるものは規則になっていたのですが、機関委任事務であったものを条例化することになり、なぜか負担金だけが規則で行われているのです。保育や福祉関係のものは住民生活に直結する事務ですが、これだけがなぜ規則で定められている

のか、まったくの矛盾です。財政学者の皆さんは「保育料は条例で」と、常々言っているわけですが、今回もそれがなされていません。議会でも問題にされたところは、1箇所も聞いていません。住民からの費用徴収に関して、保育・福祉関係だけが「規則」に置き去りにされたというのが実情です。

(3) 条例による事務処理の特例

次は、条例による事務処理の特例の問題、252条の17の2（旧自治法の153条2項）です。機関委任事務があったときには、「知事は市町村長に対して事務を委託できる」という規定がありました。この153条を使って、県の事務を市町村に対して委任していました。分権委員会はその事務委任されたリストを全国から集めて、それを根拠に市町村が事務を現実に行っているとして、各省庁に権限委譲の交渉をしていきました。

ただこの事務は枝葉のような事務しかなく市町村には評判がよくありませんでした。これを「252条の17の2」として続けようというわけです。今回は「協議すればいい」という話です。実際には、これからも問題になりそうです。とくに都道府県財政が悪いものですから都道府県からすれば「事務を削る」という観点からこの制度が使われるという話にしかならないわけで、全国的には問題のある制度になっています。

それに関連して、市町村の経由事務があります。たとえば、建築確認の事務は、法律上は25万人以上の自治体に建築主事をおいて、そこに建築確認を申請することになっていますが、全国的には15万人以上の市に対してはほぼ建築主事をおいています。

建築主事がない場合は県が直接やっています。住民の方は不便ですから町村を一度経由させて、都道府県に提出させるというシステムをとっています。町村に対して「経由しなければならない」という法律上の根拠はありません。

こうした事務以外にも、県の補助金の交付事務などのように、市町村が法律の根拠もなくやっている事務はヤマのようにあり

ます。神奈川県はその種の事務を全部洗っていて140の事務があるといっています。今回、法令に根拠のない事務をどう扱うかを仔細に検討し、廃止するもの、県が引き上げるもの、市町村に対し新たに条例による事務処理の特例にのせてお金をはらうものを明らかにしています。神奈川県はよくやっていますが、全国的には今回ほとんど条例化されておらず、問題が残っています。

3. 国と自治体、都道府県と市町村の新たな関係

機関委任事務が廃止されて、はたして対等・平等の関係になったかどうかという点に移ります。国は今回、分権時代なのだから「準則は一切出さない」と言っていました。実際、準則が出たのは、私が知るかぎり二つでした。一つは自治省が出した「条例による事務処理の特例」に関するもので、農水省が漁港管理についてのモデルを出したようです。あとはみな「自分で作ってください」という話でした。これには、市町村側が困ったという話になるわけですが、神奈川の場合には見事でした。次ページの図表は企画部市町村課が作った「条例整備のための作業マニュアル」です。条例はどのように作っていかなければならないか詳細に方法が書いてあります。

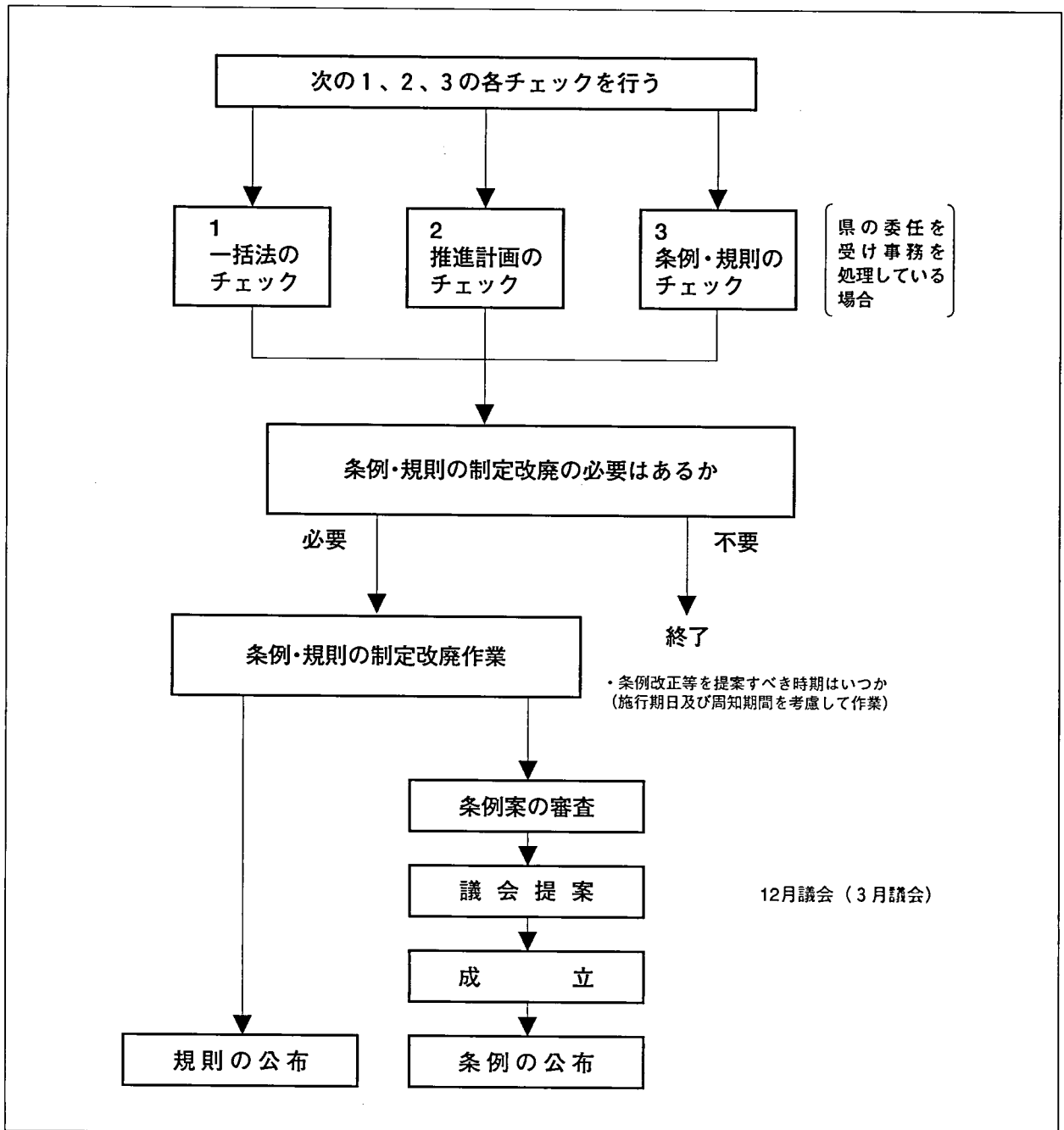
これを見ると都道府県や市町村の担当課がどういう作業をしたかがよくわかります。左側を見ると「分権一括法に係る条例・規則の制定・改廃の事務の流れ」となっており、チェック項目として、①一括法の

チェック、②推進計画のチェック、③条例・規則のチェックが示されています。なぜ、二重三重にチェックがされなければならないのか。一括法には書いてないが推進計画には書いてあるもの、逆に一括法には書いてあるが推進計画にはないもの、というものがあるのです。各課の担当者は、①から全部チェックして自分のところの仕事に関係する法律はないかどうか、次に推進計画を見てあるかどうか、最後に自分のところの条例・規則をチェックする、ということをやっていたわけです。

ということは、全部の課がこの作業をやってくれないとどうしようもないのです。一つの課でもサボったところが出てくると穴があいてしまいます。一つひとつの条例改正の場合ですと、総務課法制係がわかっていますが、今回は、そのようなことはまったくできません。全部の課で同じ作業をしてくれることが前提になっていて、チェックの結果が出てこなかったということはその

分権一括法に係る条例・規則の制定改廃の事務の流れ

平成11年8月 神奈川県企画部市町村課



課が担当するところはなかったと推定するしかないのです。これはすさまじい作業量であったことが想像できます。単純に、10数本しかなかったからと言って、自治体の中がサボっていたとは見てほしくありません。みんな組上にはのせたが、やらないことになったのだと考えてほしいと思います。県の中には、このように非常に丁寧な

作業をしたところがあったのです。

各省庁が「モデルは出さない、問い合わせは受け付けない」というものですから、地方6団体は「地方分権推進本部」で対応しました。地方分権推進本部は知事会が中心になって各県からの20人ぐらいの出向者で作られ、分権委員会に対して意見書を作成したりしていた組織ですが、その地方分

権推進本部がまだ残っています。そこが窓口になって、各法律についての解釈や条例を作るための手引きを作って都道府県、各市町村にばら撒いて対応するという事態でした。

これは非常によかったことで、今まで6団体というのは自治省の隠れ蓑か、年末の予算交渉の時だけ登場してくるというイメージがありましたが、今回の分権改革を経てその必要性を感じていただき、ホームページを使って毎日情報を更新するという充実した情報提供をよくやったと思います。

ただ県の対応がどこを見ても非常に悪

く、神奈川は例外でした。県は省庁から出てきた情報を、市町村の担当課に流すという、ほとんどが縦割りの対応でした。市町村の企画や総務は情報がまったくないわけで、対応が市町村の中の各課で全部ばらばらになってしまうわけです。神奈川の場合は、市町村に対する会議を綿密にやりましたが、これはレア・ケースでした。縦割りの構造を相変わらず残したと言えるかと思います。この点は、県と市町村の関係をどのようにして変えていくかという意味では、大きな課題を背負ったのではないかと私は思いました。

4. 自治体の自律した判断機能の確立

正直に言って、この点はお寒いかぎりであったと思います。手数料や過料を上げたりしたところはほとんどなかったのですが、やったところもあります。過料規定を1万円から5万円に一気に上げたところがあります。その場合は市議会が終わったのが3月27日、4日後には罰金が5倍に上がったわけで、周知期間がないという意味では、ひどいものだったと思います。

今回の改革について、住民と一っしょに進められれば、住民がこの際ほしいと考える条例も出てきたかもしれません。しかし、そういう努力をしている自治体は皆無でした。また、これだけ大幅な条例改正をしているのに、説明資料を作っていない自治体が圧倒的に多いのです。おそらく、議会に対してきちんとした説明をしていないの

ではないかと思います。

さらに、規則から条例に変えたものは、新旧対照表が作れません、もともと別のものですから。そして規則から条例に変えたときに、文言を変えられてしまったら誰にもわからないことになります。このような説明資料はまったくないので、自治体関係者の中に「条例は自分たちがわかればいい」という意識があるとしたら問題であって、そのような時代はもう終わったと思います。ぜひ今後は、わかりやすい資料を作ってもらいたいと思います。

もう一つ重要なことは、通達が廃止されることです。ある担当者に「通達がなくなったらどうするのか」を聞いたら、「われわれは法律や省令に書かれているところで仕事をしているのではない。そういうとこ

ろでわかることは淡々とすすんでいく。問題なのは法律を読んでも省令を読んでもわからない、マニュアルを読んでもわからないことで、そういうところでわれわれは仕事をしている。それこそ本庁に問い合わせていることだ」というのです。「本庁は通達は出せないといっているが」というと、「だから困っている」というわけです。

通達がもう更新されないということになると、2年前、3年前の通達で仕事をする自治体が出てくるのではないのでしょうか。新

しい事態が起こったときに、問題を解決するようなプロジェクト・チームを自治体の中に作っておかないと、担当者や部長決済ですべてがすすんでいくという大変な話になりかねません。いままでは省庁の通達は公表され、客観的におかしなものは批判されましたが、だれが最終的な決断をしたかもわからない形で自治体の事務がすすんでいくということになり、分権というのは「恐ろしい事態」を起こす可能性もあり得るということです。(完)

本稿は、4月28日に開かれた当自治研センター主催の研究会における報告の記録です。文責は、編集部にあります。

2000年6月25日

自治研かながわ月報第74号(2000年6月号, 通算138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	横山桂次	編集人	勝島行正	定価1部	500円
〒232-0022	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 1195174	横浜銀行	横浜市庁出張所 0709629		

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版・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。