

地方分権をめぐる政治風景

中村 征之 (朝日新聞編集委員)

はじめに

地方分権推進委員会(諸井虔委員長)が今、大苦戦を強いられている。国の行政組織スリム化を目指す第五次勧告を前に、省庁側の厳しい抵抗に遭っているのだ。抵抗といえばまだ同じ土俵にある。省庁の態度は土俵にさえ上がらず、「無視の構え」といった方が正確だろう。だが、これは予想された事態だといえなくもない。

委員会が活動を開始するにあたって、地方六団体を通して自治体側の求める分権の姿をただしている。それに対し、自治体からは今ある以上に事務事業の移譲を求める声は上がらず、国の関与縮小の要求がほぼ9割を占めたという。このため、委員会側は国の事務事業を新たに自治体側に移譲するスリム化路線をとらず、機関委任事務の廃止を通して自治体の権限拡大と、国の関与を縮小する路線にとどまったことはよく知られている。そして1997年10月の第四次勧告をもって、ほぼ必要な提案を終えたとしていた。

だが、第四次勧告直後の閣議以来、橋本龍太郎首相(当時)は「引き続き国から市町村への権限移譲に取り組んで欲しい」と発言を重ね、諸井委員長にも直接3回、同じ趣旨を伝えている。確かに関与縮小路線では、自治体に移るのは「権限」だけで、人も財源も動かず、国をスリムにする道に直接結びつかない。1府12省庁体制は示しながらも、その内実が一向に見えてこない行革に、地方分権の側から一石を。首相の判断はそんなところにあったと読むことが出来る。

委員会には特別な政治的権限があるわけではなく、最大のよりどころは、地方分権にかける世論の支持で

あり、自治体の熱意である。そこから十分な追い風がない限り、その時々政治の動向に拘束される局面を避けられなかった。地方分権を巡る潮流は1993年6月、画期的な衆参両院の「推進決議」を直接の起点に重大な政治的課題と位置づけられた。だが、96年から97年にかけて、政局が橋本六大改革路線に収れんしていくにつれ、追い風を失っていくことになる。

今回に限らず、これまで幾度か首相の発言に委員会が動きを大きく封じられる場面があった。そのたびに、地方分権が本来持っていた個人と地域社会、あるいは地域社会と国の関係を問直す論理性が姿を淡いものにしていくと映った。このことを視野に置き、首相発言を第一次勧告当初までさかのぼり、それに対応した省庁の動き、委員会の選択に改めて目を向けたい。

首相要請の背景

首相の「市町村への権限移譲」を求める要請をもって、委員会が本来可能ならばとるはずだった事務事業移譲路線に、再び切り込む好機と見ることも出来なくはない。だが、委員会には強い当惑の色があった。「市町村へ」移譲といっても、どこかの権限を移すのか。「国から」なのか、「都道府県から」なのか。総理の要請は肝心のポイントに触れていなかったからだ。

機関委任事務の廃止だけでも、省庁は族議員を巻き込んで、強力な抵抗を見せた。自らの権限だけでなく、組織そのものを削る改革につながるのであれば、省庁の抵抗は間違いなく前回の比ではない。抽象的な総理の要請が中央省庁の抵抗をしのぐ後ろ盾となりうるのか。委員会側の読みは揺れた。

最終的に要請を拒めないと判断した委員会側は、

目指す第五次勧告が「中央政府のスリム化」を勧告の対象にすることを、はっきり示す首相の態度表明を求めた。閣議決定、あるいは閣僚懇談会での発言で、自らのわきを固めたかったのだ。去年12月26日の閣僚懇での首相発言となったが、官邸側の総理府内政審議室と委員会事務局間の発言文案調整は極めて厳しい空気に終始したという。

事実、首相発言は明確さを欠き、「国・地方を通ずる行政の役割を見直す見地からも……市町村への権限移譲を含む国及び都道府県からの事務権限の移譲などの問題について、さらに検討を進めていただきたい」というにとどまっている。国のスリム化、税財源移譲など具体的課題に触れるところはなく、「中心課題はほかされた」と委員会側は受け取った。

そもそも「国・地方を通ずる行政の役割を見直す」ことは、「見地」などという単なる立場や視点にとどまるのではない。それは地方分権推進法2条、4条で示された基本理念であり、目的そのものなのだ。さらに、中央省庁等改革基本法2条も「中央省庁等改革は国の行政組織、事務・事業の運営を簡素・効率的にする」ことを明記している。それを実現するため、同46条は国の直轄事業の見直し、個別補助金の限定化をも示している。

その上で、例えば巨大省庁になる国土交通省の編成方針として「地方公共団体への権限移譲、国の関与の縮減等を積極的に進める」（22条）ことを明示し、農林水産省に対しても、国、自治体、生産者の「（役割）分担の明確化」「地方分権の徹底を図ること」（23条）を求めている。このように国会の決議をへた法の趣旨を、いともやすやすと省庁が無視できる根拠はどこから導かれるのだろうか。省庁の抵抗は、国と地方がどう仕事を分け合うのか、地方財政をどう充実するのか、徹底した討論を通して地方自治のあるべき姿を具体的に探る道をふさいでいる。

当初から「官」だけでなく「政」も機関委任事務の廃止そのものに反対だった。機関委任事務は市町村長よりも、都道府県知事に多く下ろされている。これを廃止するれば当然、市町村長よりも知事の方が権能を大

きくする。小選挙区で選ばれる代議士よりも、都道府県全域から信託を受けた知事の方が、より大きな政治基盤を持つと見ることできる。その知事が権能を拡大することに、自民党内の反発は厳しかった。

第二次勧告は第6章「地方公共団体の行政体制の整備・確立」の項で、「市町村合併」「広域行政」だけでなく「首長多選の見直し」までも強く求めている。さらに、この章が勧告全体のトーンと明らかに異なる高飛車な調子で、自治体側に「責務を有する」「図るべきである」「強く要請する」と迫る違和感も、その背景に「官」と一体になった「政」の意図を読みとれば、疑問は解ける。

「実行可能」性の壁

このような省庁抵抗の後ろ盾になっているのが、96年11月20日の「現実的で実行可能な勧告をしてほしい」と求めた橋本首相の発言だ、といってもよい。この発言は第一次勧告（96.12.20）を間近に控え、状況報告に訪れた委員会のメンバーに首相から直接伝えられた。

この時点での分権論議の主要なポイントは、中間報告が示した理念・総論を、勧告の中で具体的体系として、どう示すかということだった。それは「地域住民の自己決定権の拡充」を基本理念として、中央集権型の画一的な行政システムを「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革、国と地方の「対等・協力の関係」をつくり出すことだと描かれていた。主張の明確さに加えて、明治以来100年の中央集権体制に切り込む意欲に満ちたもので、委員会の哲学そのものを示す勧告序論として高い評価を受けた。

この局面での首相発言は、2つの意味を持った。1つは、「実現可能なこと」を「省庁がいやがることはするな」という省庁支援発言との解釈が成り立つ。だが逆に、省庁の対応がどうであれ、委員会が「実現可能」と判断した勧告は必ず実現をと、政府にゲタを預ける根拠にすることも可能だった。

しかし後日、委員会の委員が講演などで話しているが、この発言の翌日には、この言葉はほぼ全省庁に

伝わり、省庁支援の発言だと理解されたという。委員の一人は、われわれは「非常に制約されたという感じを持った」と語っている。この結果、委員会は省庁各局の代表と「グループヒヤリング」（膝詰め談判）を重ね、逐一合意を取り、取れたものだけを勧告に入れる作業を強いられた。別の委員はこう語っている。「（機関委任事務の廃止について）各省庁や国会筋から強い反発を受けました…（その結果）私どもが各省庁との折衝に当たるといふ異例な形態をとったわけで…委員会独自の判断を示して、具体的な処理については政府ゲタを預けるという形での見解を示すことができませんでした」*1。

そういう中で、事態はどう動いていったか。まず、機関委任事務の廃止に伴う事務区分の中で、法定受託事務と整理されるものが明らかに増えていった。もう一つは、法定受託事務の定義が、中間報告から第一次勧告にかけて変わった。中間報告では「専ら国の利害に関係のある事務」と定義され、地方財政法10条の4の「もっぱら国の利害に関係のある事務もの」と同じ表現をとっていた。これは事業の執行に当たって、国が国庫委託金を出す事務であることを意味し、この区分に入るものは国が財源をつけて自治体に受託させることを予測させる。自治事務、法定受託事務の事務区分を明確にすることが、自治体の財源保障につながる可能性をはらんでいたことになる。中間報告の中に、地方財政の充実という地方分権に欠かせない議論につながる回路が読みとれたわけだ。

だが、第一次勧告の中で、法定受託事務の定義は「事務の性質上、その実施が国の義務に属し」と変わり、事務区分を通して財源問題に踏み込む回路は断たれた。そして当初、法定受託事務は2割程度といわれたが、最終的には、自治事務56%、法定受託事務44%というところまで押し込まれる結果になった。

財政構造改革のマジック

首相発言に戻ろう。97年6月17日のことだが、第二次勧告を控えてやはり官邸を訪れた委員会のメンバーに「よほど気をつけてやって欲しい」と直接、要

請があった。第二次勧告で託された「補助負担金の整理統合」「地方の税財源確保」問題がどうまとめられるのか、大いに注目された時期だった。同月3日、政府は財政構造改革会議の最終報告を閣議決定したばかり。委員会側は、この発言を「最終報告以上に踏み込むな」と理解した。聖域が設定されたと理解したわけだ。この結果、勧告の当初案にあった地方への税源「移譲」を図るという表現が姿を消していった*2。

最終報告は集中改革の3年間（1998～2000年）、毎年度、省庁ごとに補助金の1割削減を目指す方針を示していた。ただし、対象になるのは制度的でない「その他補助金」とした。だが、区分の定義は公表されなかった。大蔵省主計局が委員会に提出した資料（98.2.2）によると、「その他補助金」として98年度予算案で削減対象になったのは、補助金総額19兆7,800億円（97年度予算額）のうちの5,313億円だけ。全体の3%にも満たない額だった。ここから737億円を削減し、削減率は13.9%と計算された。この程度の削減でも、対象額を小さく絞り込んでいるので、削減率だけは目標の1割を上回った。

地方六団体を中心に、地方への補助金のうち奨励的補助金と呼ばれる4兆円すべてを整理・合理化の対象にして、しかも単に見直すだけでなく、そこから1～2兆円を地方の一般財源に回すことが語られていた当初の分権構想と比べると、財政構造改革会議の議論は実にささやかな結果にとどまっている。このように補助金の改革だけを見ても、分権の流れは見事に政治の既得権の枠の中に押し込められて終わった。委員会が財政構造改革会議の枠を超えることを、首相発言は遮断したといつてよいだろう。

おわりに

以上見たように、総理発言の周辺をたどるだけでも、委員会が中間報告で描いた「自己決定権にもとづく分権型社会」創造の道を阻む現実の厳しさが浮かび上がってくる。

自己決定権は通例、個人が自己にかかわることがらを自由に決定する権利という意味に理解されている。

憲法13条の「幸福追求権」から導かれるものであり、最近では子供を産む産まないの決定や、結婚後の姓の選択、医療拒否の自由などがその例に挙がる。こう理解すると、自己決定権はあくまでも「私的なこと」がらに対する自由権に過ぎない。とはいえ社会や国家の制度形成、運営に加わる個人の「参政権」「参加権」もまた、古典的な自由主義の主張から発展したものであり、自己決定権の一つだと整理されている^{*3}。

しかし、これだけではいかにも消極的で、中間報告のいう「個人主導の个性的で総合的な行政システム」の主体として、市民が自らからのことを自ら決する積極的権利とはとらえにくい。このような国内の論議とは対照的に、ドイツ法哲学者の討論の中では^{*4}、自己決定権のより積極的な位置づけに触れることが出来る。

そこでは、自己決定は単に外部からの制限や拘束から「自由」になることだけを意味するものではない。人は市民社会の一定の権利を担う具体的な主体として、初めて「人格」と呼ばれる。そのような市民として、絶えず自己決定を不安定なものにする外部世界に向かって、自らの自由を実現するため能動的に決断、決定を重ねていくことが問われる。この意味で自己決定は単なる参加ではなく、「法秩序を自ら制定し」、それを「自ら執行する」権利として積極的にとらえられ、「自治」と不可分の関係にあると論じられている^{*5}。

このこと19世紀アメリカの政治社会を分析したA・トクビルが説く、個人が自分固有のことについて、自由に決する権利を持つと同じく、コミュニオンもその固有のことからについて、自ら決する権利を有するとする思想^{*6}を重ね合わせるとき、「自己決定権」は憲法92条のいう「地方自治の本旨」そのものと見ることが出来ると思う。

このように「法秩序を自ら制定」「自ら執行」する分権的システム確立の道筋を、中間報告は一機関委任事務を廃止し、国の関与を縮小、「法による行政」を実現することで、自治体の条例制定権、自主課税権が広がり、「自ら治める責任の範囲は飛躍的に拡大する」と描いている。

これを支える大切な柱が「法による行政」であり、まず①国の立法は「地方自治の本旨に適合し」「役割分担の原則に沿ったもの」でなければならない、また②それに基づいて「解釈運用しなければならない」。そして③自治事務には「条例で基準の付加、緩和、複数の基準から選択等が出来るよう配慮」（一次勧告）する原則を求めている。また④法廷受託事務への関与であつても「地方の自主性・主体性を拡大する方向で、積極的に見直す」（中間報告）べきだとしている。

だが、これらの勧告を受けて98年5月29日、閣議決定された「地方分権推進計画」では、①②は盛り込まれたものの、③は「地域の実情に応じて…処理することができるよう特に配慮しなければならない」と、極めて抽象的な内容に改められた。④については、姿を消して見当たらない。自治省はこのような改変に対して、「委員会の勧告は閣議決定もへた拘束性の強いものであり、計画では内在的制約にかかわった形にとどめた」という。

第二次勧告6章に、分権となじまない後見的態度を許したことと合わせ見るとき、「霞が関」で論じ、組み立てられる地方分権の限界と見る思いがする。中央から論じ、地方に策を示す分権の壁を地方自らが破る必要性を示す風景だと考える。

(なかむら まさゆき)

(注)

- *1 成田頼明「分権改革と第二次勧告の意義」『自治総研ブックレット55』1997年
- *2 『朝日新聞』1997年7月9日
- *3 笹倉秀夫「自己決定権とは何か」『現代社会と自己決定権』信山社、1997年
- *4 1995年9月、ドイツ・フライブルグ市で、フライブルグ大学法学部と大阪市立大学法学部が第3回日独法学シンポジウム「現代社会における自己決定」を開いた。前掲「現代社会と自己決定」はその報告集で、注*5の討論がまとめられている。
- *5 同書、カール・クレッシェル「法史学の観点で見た『自己決定』」、アレクサンダー・ホラーバハ「法哲学から見た、法における『自己決定』」
- *6 加茂利男「地方分権再考」『都市問題』第88巻第4号、1997年4月

分権委の論議の焦点

高木 健二（地方自治総合研究所研究員）

はじめに

地方分権推進委員会の審議過程では、多くの論点があったが、分権委の四つの勧告、内閣策定の地方分権推進計画によって国と自治体の政府間関係がどう変わるかを見てみたい。

国の自治体に対するコントロールは、一つは行政面では機関委任事務制度、二つは立法面では法律と条例制定権の関係、三つは「司法」面では国・自治体間の行政紛争処理の未整備、四つは財政面では国庫補助金制度、地方税制度、地方債許可制度などを通じて行われ、事実上上下の政府間関係が形成されてきた。今回の分権勧告による改革では、「法律による行政の原理の徹底」の考え方を基本に、「行政統制」から事前の「立法統制」、事後の「司法統制」への転換（「中間報告」）をキーワードに対等・協力の政府間関係の確立が企図された。戦後の政府間関係は、時々の政治経済情勢に応じて、分権化と集権化の双方にブレてきたが、今回ようやく分権化に落ち着いた。集権化のガンであった機関委任事務制度が廃止されたため、2度と集権化に逆戻りすることはない。まさに今回の改革は不可逆的分権改革といってよい。四つの勧告では補助金制度を廃止することができなかつたため、この面では国の自治体に対するコントロールは残念ながら残った。

行政面での改革

—機関委任事務制度廃止

（1）100年かかって廃止された機関委任事務

戦後のシャープ勧告、神戸勧告以来、累次の審議会の答申が機関委任事務制度の廃止を答申してきた。機関委任事務とは国が直接公選で選出された知事、市町村長を国の下部行政機関として国の事務を執行させる仕組みで、それに対して国は包括的な指揮監督権を有するもので、国にとっては極めて効率的なシステムであるが、自治体にとっては自治権侵害の最悪のシステムであった。

この機関委任事務制度廃止は、これらの答申等があっても決して実現されることはなかった。2つの理由があると思われる。1つは分権化の時代潮流が起きなかったことと、もう1つは機関委任事務廃止後の事務のあり方についての具体的提案がなかったことである。今回は、衆参両院の地方分権推進の決議が全会派一致で成立し、第3次行政改革審議会、地方6団体の地方分権推進委員会、第24次地方制度調査会、内閣の行政改革推進本部、民間政治臨調、関経連などが相次いで地方分権推進の具体的提案を行い、分権の時代潮流を作り上げた。また機関委任事務制度廃止後の事務のあり方についても、原則自治事務、例外法定受託事務の事務区分を明確にしたことが、廃止論を具体化させることになった。各省庁は行政の全国統一性・公平性・広域性確保の観点から機関委任事務制度には合理性があるとしてその廃止には執拗に反対したが、自治体の側は個性ある

行政の自主的展開の必要性を強調し、地方分権推進委員会も全会一致で機関委任事務制度の廃止を決定した。

天皇制時代の旧市制・町村制からはじまった機関委任事務制度は、戦後民主改革でも廃止できなかったが、今回ついに100年かかって廃止されることになった。中央が地方を指揮監督する太いベルトの1つが完全に断ち切られることになった。この限りで国・地方関係は上下から対等関係に転換することになったのである。

(2) 原則自治事務、例外法定受託事務

自治体の事務区分は簡略化され、自治事務と法定受託事務の2つだけになった。行政事務、団体(委任)事務、公共事務(固有事務)などの規定はすべて廃止されることになった。自治事務には条例・議会・監査委員の権限が及び、法定受託事務には議会・監査委員の権限が及び、条例は国の委任がある場合制定できるようになった。自治事務については国の通達行政は排除されることになった。国は自治事務については法律、政令、省令、告示まで定められるが、通達は排除された。

この面での官僚の裁量行政は大幅に制限されることになる。例えば都市計画決定の分野では自治事務が相当程度進展し、自治体の自主的なまちづくりの余地が広がった。また今問題の産業廃棄物処理の施設設置許可等は、産業界との意見の激突があり当面法定受託事務となり、国の法令の定めによって事務を処理することとなった。ただし議会の権限が及ぶことになったことが従来と異なり、国は議会の意向を無視することはできなくなった。

立法面での改革

一条例制定権の拡大

国は立法に当たっては、従来憲法上の「地方自治の本旨」を尊重しなければならないこととされていたが、今回さらにそれに加えて「国と地方の役

割分担の原則」に基づかなければならないことが明記された。ちなみに国の役割は国家としての存立に係る事務等3つの事務に限定され、自治体の役割は地域の行政を総合的に広く担うとされている。また法令の規定は、この2つの原則に基づいて解釈運用しなければならないことになった。自治事務も法令の定めがあるが、その場合でも国は自治体が地域の実情に応じて事務を処理することができるよう特に配慮しなければならないとされた。「特に配慮しなければならない」のうちには、第一次勧告では「条例で基準等の付加、緩和、複数の基準からの選択ができるように配慮しなければならない」とされていたものであり、自治体の上乘せ・横だし条例に配慮する必要があると理解されるのである。つまり国会は国権の最高機関であり、立法を制限することはできないが、立法府に対して立法に当たっては上記のような観点での自己抑制を求めることとなったと理解される。

国はこれからの自治体に関する法律の制定に当たっては、国の法律自体をできるだけ枠組み法的なものに自己抑制し、地域に関する具体的なことはすべて条例に委ねることとすべきであろう。国の法令で自治体の箸の上げ下ろし方まで決めてしまったのでは、分権化した意味が半減してしまう。

「司法」面での改革

一 国地方係争処理委員会(第三者機関)の設置

国・地方の上下関係の機軸となっていた機関委任事務制度が廃止され、それとともに上下関係を規定するような関連する制度がすべて整理されることによって、国・地方は対等・協力の関係になった。対等・協力関係下で紛争が起きた場合の処理・解決が重要となる。従来中央政府と自治体間の紛争については、学説上は機関訴訟の抗告訴訟が可能だとされているが、実際上は行政機関内部の争いとして自治体の原告適格性が否定さ

れ訴訟自体が成立しないことも考えられる。こうした中、地方分権推進委員会では、対等・協力関係時代にふさわしい国・地方の紛争処理の仕組みとして、第三者機関を設置しまず行政内部で迅速に紛争を処理することとした。そこで解決できない場合は裁判所の判断を仰ぐこととした。国地方係争処理委員会が政府内に設置され、国の権力的又は処分性のある関与に不服がある自治体はそこに不服申し出ができ、委員会が出す勧告結果に不服がある場合はさらに管轄の高等裁判所に出訴できる仕組みがつけられた。紛争が外部化され国民の見えるところでその是非が決められることになったことの意味は大きい。

各省庁はこの国地方係争処理委員会の設置や裁判制度に猛烈に反対したが、ようやく制度化されることになった。当初の案ではこの委員会が勧告ではなく裁定を下せることとなっていたが、省庁の反対に譲歩し法的拘束力のない勧告となったが、裁判制度と一体的なものとして考えれば、この種の制度ができたことは評価される。また都道府県と市町村間の係争処理についても、現行の自治紛争調停制度を見直し司法的手続きを導入することとなった。これも都道府県、市町村が対等・協力関係になった結果の当然の結論である。自治体はこの二つの紛争処理制度を自由に使いこなし、市民の目の前で紛争の原因を明らかにし、解決を図っていく必要がある。

財政面での改革

一 地方債許可制度の原則廃止

財政面での国の地方に対するコントロールは多方面にわたっている。一つは国庫補助金制度を通じた国の画一的施策の押しつけ、二つは国の地方税法による自治体の課税自主権の侵害、三つは地方債許可制度による財政運営の統制などである。

(1) 国庫補助負担金

知事会など地方六団体は奨励的補助金約5兆

円のうち当面2兆円程度を廃止し、住民税と地方交付税に半分ずつ程度振り分けることを強く求めた。大蔵省は補助金整理には賛成だが住民税に振り分ける税源移転については反対であり、各省庁は自らの所管する補助金についてはビター文無駄なものはないという立場であり、結局数百億円程度の補助金しか整理できなかった。しかし国庫負担金については10年ごとに見直し、奨励的補助金については5年後に終期を設定することが決まった。財政構造改革法の方の制度的補助金とその他補助金は、分権勧告の国庫負担金と奨励的補助金に連動しており、国庫補助負担金整理の方向性が確定したといえる。

さらに成立した中央省庁等改革基本法第46条では、補助金について「国の直轄事業に関連する事業、国家的な事業に関連する事業、短期間に集中的に施行する必要がある事業に限定し、その他は個別の補助金に代えて適切な目的を付した統合補助金等を交付し、地方公共団体に裁量的に施行させる」ことが決められた。各省庁は補助金の限定と統合補助金化に猛烈に反対しており結論を得ることが危ぶまれている。

(2) 地方税

地方税体系のあり方について具体的姿を提示することはできなかったが、法人事業税の外形標準課税の検討、法定外普通税の許可制から同意を要する事前協議制への以降、法定外目的税の創設と同意を要する事前協議、標準税率の事実上の廃止、市町村民税の制限税率制の廃止など一定の課税自主権の尊重が進んだ。東京都港区では、自販機に対する法定外普通税の課税を研究していくことも報道されている。

(3) 地方債

地方自治法第230条で自治体は予算の定めるところにより、地方債を起すことができるとされながら、同法施行令第174条で当分の間、自

治大臣の許可を受けなければならないとして、以来「当分の間」が50年間続いてきた。今回初めて地方債許可制度が廃止され事前協議制に移行することとなった。国と同意した地方債のみに公的資金を充当し、元利償還金の地方交付税措置などが従来どおり行われるが、東京都など不交付団体については、地方債発行は完全自由化され、議会に報告するのみでよいとされた。またこれと関連して中央省庁等改革基本法では、郵貯・簡保資金の政府資金運用部への預託が廃止され、郵政事業庁の自主運用に委ねられることになった。総務省内の自治省、郵政事業庁が地方債への公的資金充当のためどのようなシステムをつくるのかが注目される。

その他国の自治体に対する各種必置規制の廃止、国の権限・事務の都道府県、市町村、中核市、20万人市への委譲、地方行革大綱による自治体リストラ、市町村合併、広域連合の促進など多方面にわたる改革が行われることになった。

不十分だった市民参加

国と自治体の政府間関係については、対等・協力関係への転換が進み自治体の自治権が強化されることになった。しかし自治体と市民の関係については、行政手続条例、情報公開条例制定の促進が強調されたが、今最大の政治的焦点になっている住民投票条例の制度化については見送りとなるなど自治体への市民参加は極めて不十分な結果に終わった。この面では今回の分権改革は、「官官分権」にとどまり、「市民分権」にまで至っていないとの批判は甘んじて受けるしかない。地方議会が存在するにもかかわらずこれだけ住民投票が拡大している背景には、地方議会が旧中間層を中心に構成され、サラリーマンや子供のいる若い女性などの新しいニーズに全く対応できなくなり、機能不全に陥っていることを示している。議会については、第2次勧告で「国は女性、勤労者等の立候補を容易にするための必要な環

境整備を進める」とされていたが、これらは具体化されず、議員の議案提出要件、議員修正動議の発議要件などの緩和程度に終わってしまった。

おわりに

地方分権推進委員会は、第四次勧告をもって一応任務終了となり、後は勧告の実施状況の監視業務に移行することとなっていたが、橋本前首相の要請で、国から地方への権限委譲に改めて取り組むことになった。つまり中央省庁等改革基本法は成立したが、分権化が不十分であり、中央省庁のスリム化につながらないとのマスコミの批判が高まってきたため、再度権限委譲を進めようとしたものである。この権限委譲は、国の有する権限を都道府県、市町村に委譲することである。

例えば建設省が各ブロックの地方建設局の国家公務員を使って行っている国道管理、河川管理の仕事を縮小・廃止し、都道府県、政令指定都市などに委譲し、その際同時に地方建設局の職員、財源も事務とともに地方に移譲することである。地方分権推進委員会は、8月10日「論点整理」を各省庁に提示した。この内容は、①国道は1号から58号に限定する、②1級河川の範囲は複数の都道府県にわたるものに限定する、③農業農村整備は複数の都道府県にわたるものに限定する、直轄事業は廃止し都道府県がすべて実施する、④港湾は特定重要港湾のうちとくに中枢的な港湾の一定以上の大水深岸壁整備に限定する、直轄事業は廃止しすべて都道府県が実施する、⑤統合補助金は国が客観的な基準により地方に交付し、国は箇所付けをしないことが最小限の条件、道路・河川・農業農村整備・砂防・海岸・治山のそれぞれごとの統合補助金を創設するなど画期的な内容であった。

各省庁は機関委任事務廃止の時よりもさらに一段と反対を強め族議員を動員している。第五次勧告の行方が危惧されている。

(たかぎ けんじ)

地方自治基本法構想がめざすもの

人見 剛（東京都立大学法学部助教授）

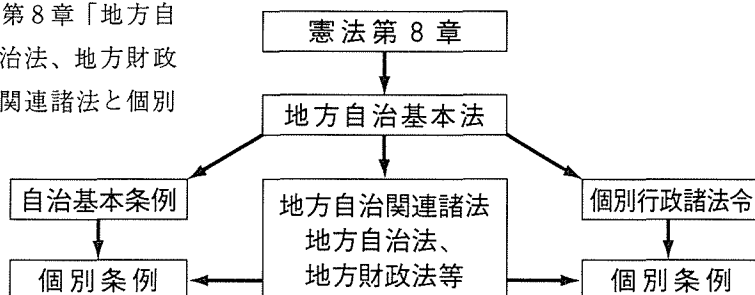
はじめに

本年5月に地方分権推進計画（地方分権推進法8条に基づく、地方分権の推進に係る政府の法制上・財政上の措置を定めた計画）が策定され、いよいよ4次にわたる地方分権推進委員会勧告の改革提言が法制度的な具体化がなされることとなった。これと時を同じくして、（財）地方自治総合研究所と全日本自治団体労働組合の支援を受けた篠原一東京大学名誉教授を代表とする（筆者も加わった）自治基本法研究会が、8章43箇条からなる地方自治基本法（以下、基本法という）の具体的な草案を公表した。本稿は、この基本法のコンセプトを筆者個人の観点から紹介することを目的とするものである。なお、右基本法（案）は、その逐条解説を含めた小冊子が刊行されており、そのエッセンスをまとめた論文が『世界』9月号に公表されていることを付言しておく。

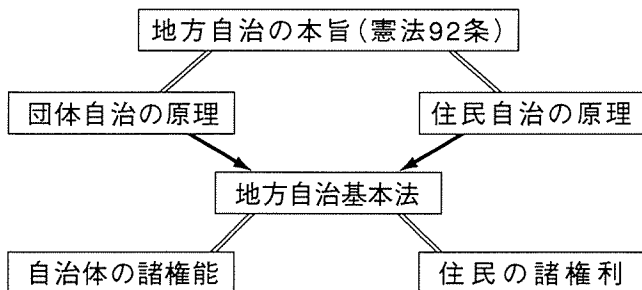
憲法具体化法としての地方自治基本法と自治基本条例

基本法は、憲法とりわけその第8章「地方自治」の具体化法として、地方自治法、地方財政法、地方公務員法等の地方自治関連諸法と個別行政分野について無数に制定される個別行政諸法令を、地方自治保障の見地から主導し統制するものである。自治体の組織や活動に関する

定めを有する国の法令が新たに制定されるときは、その内容が憲法の地方自治の本旨に沿ったものであるべきことはいうまでもなく、その立法手続においても自治体の意見を反映させることを必須とする。また、国の法令において自治体活動の一定の基準が設定される場合においても、自治体条例による地域特性に応じた基準の付加・緩和・選択が可能であることを積極的に明確にする立法方式が追究されるべきであり、そして一旦制定された国の法令の解釈・運用のレベルにおいても地方自治の本旨に即したそれらが求められること、さらに自治体による自主的な国の法令解釈が尊重されるべきことも基本法には盛り込まれる。これに加えて、個々の自治体の個性に応じた基本原理を定めたり、その組織や住民の権利・義務に関わる法定事項とは異なる自治体独自の定めをおくことのできる、自治体憲法ともいえるべき自治基本条例という条例形式を、基本法は住民投票による住民同意を要件に導入する。以上のような基本法と基本条例の法体系上の位置づけを図示すれば以下のようになる。



次に、憲法が定める「地方自治の本旨」すなわち団体自治の原理と住民自治の原理、この二つの原理をより具体化・発展させた諸規定を基本法は定めるべきことになる。このことを図示するとすれば、次のようになる。



団体自治の原理の具体化

団体自治の原理に関しては、まず第一に、自治体は、あれこれの地域の公共的団体とは異質の、国と同質でそれと並び立つ対等な地域的な統治主体（行政学の用語では地方政府）であることを確認することが重要である。確かに、自治体は、歴史的に住民の地域共同体を出発点としているものであり、そのようなものとして自治体の特殊性は決して無視されるべきではないが、憲法上、自治体が国家の統治機構の重要な一角をなしていることは今日よりいっそう強調されるべきである。外国人の地方参政権に関する1995年の最高裁判決も、自治体が「わが国の統治機構の不可欠の要素を成すものである」旨を判示している。そのような統治主体としての自治体の権能としては、憲法94条において明文で保障されている自治行政権と自治立法権の他に、自治組織権、自治財政権、自治人事権が考えられる。

自治立法権の中核を成すのはいうまでもなく条例制定権であるが、この自治権能は、憲法上「法律の範囲内で」保障されたもので、それは「法令に違反しない限り」（自治法14条1項）で認め

られる立法権能であると解されてきた。そのため、例えば自治体の自主的なまちづくり政策の実施にとって建築基準法や都市計画法等の国の法令の存在がその桎梏となると理解されがちであった。しかし、そのような条例の法令抵触問題は、法律が条例による規律を排除していることが明白である場合に限り生ずる例外的事象であると解されるべきであり、そのような法律が合憲的に成立することはそう多くあるものではなからう。この意味で、憲法の規定に加えて、基本法において自治体の条例制定権を制限する意味はないと考えられる。また、後述する法定受託事務は、機関委任事務とは違って自治体の事務なのであるから自治体の条例制定権の対象から除外する理由はない。

自治行政権に関しては、行政作用における自治体優先の原則とりわけ市町村優先の原則を基本法は確認する。地方公共の安全、健康、福祉および環境を保持し、個性ある地域社会の形成と発展を図るという自治体の設立目的を達成するために必要な事務はまずもって基礎自治体である市町村の事務とし、都道府県はそれを補完し、市町村の連絡調整に係る事務や広域的事務を処理するものと位置づけられる。こうして、行政作用において国の本来の役割として残るものはごく限られたものとなるはずであり、地方分権推進法四条に定められた国と自治体の役割分担もこのように再構成される。この意味で、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から自治体が処理することとされ、国の強い行政的関与が予定される法定受託事務は、地方分権推進委員会の勧告が認められたものよりも遙かに少ないものとなる。そして、法定受託事務の新造をチェックするためには、それらを基本法を受けた新しい地方自治法本文に列挙し、法定受託事務に要する経費は専

ら国が負担する等の歯止めが必要である。また、本来国が果たすべき法定受託事務については、国の権力的関与（国が優越的地位に立つて行う指示や代執行等）を認めてもよいであろうが、自治事務については非権力的関与（対等な立場で行う指導、助言、勧告等）のみが認められる。そして、かかる関与をめぐる自治体と国との紛争は、従来国の圧倒的な影響力の下で、特別な場合を除いて表面化してこなかったが、これについても地方分権推進委員会の第四次勧告が提案しているような第三者機関による公正な係争処理手続を整備することも考えられ、その一般的な根拠規定を基本法におく。

自治組織権や自治人事権は、従来、自治体の自治権として論じられることが多くなかったが、地方分権推進法五条で「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」と定義された「必置規制」をめぐる論議において注目を受けることとなった。国の官僚の自治体への出向を含め、国の縦割り行政を自治体にも浸透させ、有形無形の関与を生み出す自治体組織・人事への国の規制に歯止めをかける、このような自治権能を基本法で明確に定める意義は大きいと言えよう。

なお、現行の地方自治法は、自治体の組織編成に関して非常に画一的で詳細にすぎる規定を置いており、その見直しも大きな課題である。憲法が定める議会制（そして憲法上許容されると解される住民総会）と首長制の枠組み、そしてその他の自治体行政機関に関する最低限の原則のみを基本法は定め、議会及び長の下部組織についても新たな地方自治法ではごく大まかな規定のみをおくこととし、大部分の組織規定は条例事項とする。また、自治体選挙の選挙権・被選挙権、選挙の種類、議会の議員と長の任期、議会と長の関係（不信任議決と解散制度等）等については新

地方自治法にも規定がおかれるとしても、前述の自治基本条例において別段の定めができるとするという形で自立的な組織編成権を確保する。なお、自治体の自主性が強化された後の自治体組織の問題として、住民代表議会の活性化が重要な課題となると思われる。その際、例えば、自治体議会を一般住民も広く参加しやすい柔軟な住民参政組織として見直すか、あるいは職業政治家の集う堅い統治機構として構想するか、といった点は、地方議会のあり方にとってターニングポイントのように思われ、住民投票制度等の直接的住民参加方式の導入の在りようとも無関係ではあるまい。いずれにせよ、このような自治体の統治組織の編成も自治体住民の選択に委ねるのが自治の本道というべきであろう。

自治財政権に関しては、まず、自治事務に関する経費は自治体が、法定受託事務に関する経費は国等の委託団体が全額を負担するという経費負担原則を立て、財政制度全般に関する国の大きな役割に鑑み、地方分権推進法6条に定められたような地方税財源の充実確保に関する国の責務と、地方財政法2条2項に定める自治体への負担転嫁の禁止条項を基本法は定める。その他、自治体の歳入については、自治財政権の重要な柱として今日広く承認されている地方税条例主義については、現行の地方税法による税目・税率等の規律を大幅に柔軟化することも予定してそれを定め、地方交付税については、自治体の代表の参加した地方財政委員会のような第三者機関を創設し、そこで交付税の配分を決定するような仕組みを導入する。また、現行地方自治法250条の地方債の起債の許可制度は当然廃止し、自治体の自主起債権を確立する。

住民自治の原理の具体化

自治体が、国と並ぶ統治主体であり、地域公共のために住民の権利・自由に対する制約をも辞さない権力主体であることを自覚すればするほ

ど、自治体と住民との緊張関係を意識せずにはいられない。国の権力的な権能の大幅な分権を展望すればなおさらそうである。住民の意思を反映した自治体運営を意味する住民自治の原理の、地方分権の時代におけるさらなる意義はここにある。

基本法は、国法である憲法と同様に、住民の権利・義務を総則の次に直ちに定める。憲法の定める人権カタログは当然、住民と自治体との間にも適用になるが、それに加えて自治体レベルに固有の住民の権利カタログとして、以下のような諸権利が考えられる。

住民の**選挙権**は、憲法15条によって国民としての住民に既に保障された権利であるが、自治体においては、その構成員である外国人も含めた全ての住民にそれが保障されるべきことになる（前述の1995年の最高裁判決が、永住者等の外国人に選挙を付与する措置を講ずることは憲法上禁止されていないと判示したことは、我々の記憶に新しい）。むろん選挙権の主体となりうる外国人の要件や外国人の享有しうる選挙権の範囲等は、新たな地方自治法において具体的に定められるべきである。また、自治基本条例において地方自治法の選挙権規定を変更することのできる制度を基本法において定めることは既に述べたところである。

住民意思を反映した地方政治・行政を担保する第一のものは、まず何よりも、それらに関する情報が住民に十分に共有されていることである。知る権利の一種としての**情報および会議の公開請求権**が、住民自治権の重要な柱として定められる。そして、多くの自治体が国に先駆けて情報公開条例を制定し、情報公開制度の整備に向けての先導的役割を果たしたことは、ここであえて強調するまでもないであろう。

次に、自治体の施策の決定および実施の過程に参加し、意見を表明する権利としての**住民参加権**が、基本法において一般的原理的な権利と

して宣言される。むろん住民参加の具体的な態様は多様であるから、その権利の具体化は個別の自治体の条例等に委ねられることになる。

現行の地方自治法の定める条例の制定改廃・リコール・事務監査を請求する権利は、住民自治的制度の最も典型的なものであり、基本法においても当然、これらの**直接請求権**を謳うことになる。ただ、請求対象条例の限定（公租公課に関する条例については直接請求ができない）やリコール請求に必要な過大な署名数（有権者の3分の1）等の現行法上の問題点は、新地方自治法において改善される。

リコール請求後の住民投票や憲法九五条の定める地方特別法に関する住民投票のような法律上定められたものの他に、各地で条例に基づく住民投票が活発に実施されるようになり、市町村合併に関する住民投票制度の導入も議論されている。このような住民投票に参加する権利=**住民投票権**を基本法において一般的に宣言することは、今後の住民参加の充実・発展にとって意義のあることと考えられる。

現行地方自治法244条は、住民の公共施設利用権を保障しているものと解されるが、より包括的な、住民の公共サービスを等しく受ける権利=**公共サービス享受権**も基本法において謳われる。

最後に、**住民訴訟の提起権**が挙げられる。現行の地方自治法242条の2の定める住民訴訟制度は、裁判制度を利用する形態ではあるが、住民参政制度の一環と位置づけられる。そしてこの訴訟形態が、財務会計上の行為の裁判所による適法性審査を通して自治体活動の広い範囲でのコントロール機能を果たしつつある。ただ、この訴訟が地方公社や第三セクター等の自治体の延ばされた公の手に適用されないことや訴訟技術的な諸問題に関する現行法の問題点は、新地方自治法において詳細な規定を設け解決すべきであろう。（ひとみ つよし）