

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ったため、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、地方債を起こ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)