

国と自治体の分担関係と相互関係の改革の検証と今後の改革方策

小泉, 祐一郎 / KOIZUMI, Yuichirou

(発行年 / Year)

2016-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第374号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2016-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00013071>

論文要約

国と自治体の分担関係と相互関係の改革の検証と今後の改革方策

小泉祐一郎

一 問題意識

日本における地方分権に向けた制度改革は、平成7年にスタートし平成12年に実現した第1次地方分権改革と、現在進行中の第2次分権改革の2つの改革が行われている。第2次分権改革は平成19年にスタートし、これまで5次にわたる一括法により多くの法改正が行われた。

第1次及び第2次分権改革の対象は、国と自治体の行政上の関係を改めるものがほとんどであり、両者の財政上の関係については、第1次及び第2次分権改革とは別に行われた三位一体の改革（平成13年～17年）によって、各種の国庫補助金等を削減し、その一部を地方税及び地方交付税に移行する制度改正が行われた。国と自治体の行政上の関係の改革と財政上の関係の改革は、別次元のものとして、それぞれ行われている。

第1次及び第2次分権改革の主な項目は、機関委任事務制度の廃止、国から自治体への権限移譲、自治体の事務処理への国の関与（統制）の廃止・縮減である。これらの改革項目の具体的な対象となった個別の事務は、多くの場合、自治体側からの要望を国の地方分権推進の委員会組織が聴取し、重点的な改革対象を選定して、国の府省との調整を経て、法改正が行われた。このため、何が改革され、何が改革されず課題として残っているのかが不明確な状況となっている。

また、国の地方分権推進の委員会組織が国の府省に改革を求める場合、各事務の個別の事情を考慮しては改革が進まないため、各事務に共通した改革の手法が提示されており、国の府省の抵抗を抑えるうえで大きな効果を発揮した。この手法では、「計画策定の基準」、「公共施設の設置・管理の基準」というように、一見すると同質に見えるものは、同じ手法で改革されることになるが、異質な事務を一括して取り扱った結果、論理的には整合性を欠くものとなっている。

さらに、第1次分権改革では、個別の改革の成果を基に、地方自治法に国と自治体の関係の一般ルールが整備されたが、第2次分権改革では個別の改革に止まっている。

地方分権改革がスタートして20年を経過し、改革の主な内容が概ね出そろった現在、地方分権改革の状況を総括し、理論的に整理すべき時期にあると考える。

地方分権改革については、第1次分権改革の全体像又は主要な内容、第2次分権改革の主要な内容を検証し、論じたものは存在するが、第1次分権改革と第2次分権改革の全体を通じて検証し、論じたものはない。

今後一層、地方分権改革を進めるためには、従来の、個別の事務ごとの分担の在り方、機関委任事務制度、法令基準、許認可等の個別法の関与といった事項ごとの各論的な論点だけでなく、総論的な理論の構築が必要であり、本論文は、国と自治体の間における事務の分担関係、自治体の事務処理における国と自治体の相互関係について、新たな論点を提示し、改革方策を提示するものである。

二 論文の構成

本論文は、国と自治体の分担関係と相互関係の2つの観点から地方分権改革を論じている。

第1章は序論であり、第6章は全体を総括した結論である。

第2章と第3章は、国と自治体の分担関係の改革を論じている。分担関係の改革の分析においては、事務分担の切り分け方を4つの類型に分類するとともに、切り分けの多段階性の問題点を指摘している。そのうえで、第1次分権改革と第2次分権改革の違いを4類型を基に分析し、第2次分権改革における事務の切り分け回数の増加の問題を指摘している。

分担関係の改革のあり方としては、4つの類型のうち、作業別区分の解消を優先すべきこと、多段階での切り分けによる改革は分権の趣旨に逆行するものであること、主要な事務の改革として、4類型の検討を基に、従来の対象別区分だけでなく、内容別区分による分担の見直しの方策を具体的に提示している。

第3章、第4章、第5章は、国と自治体の相互関係の改革を論じている。

国の自治体への関与を定義し分類したうえで、第1次分権改革による国の関与の改革及び第2次分権改革による義務付け・枠付けの見直しについて、「事務の段階」「国の関与の量的側面と質的側面」「自治体の事務の性質」の3つの論点を提示して検証している。その結果として、事務の段階の論点からは、第1次分権改革は実施レベルの改革、第2次分権改革は、実施レベルと企画レベルの両方の改革であること、地方分権改革は、国の関与の量的削減をスローガンとしながら、質的限定を中心に改革が進められてきたことを指摘している。

また、第2次分権改革における法令基準の改革は、内容を分析すると、異質なものを同一視し、改革の対象、方法に理論的な不整合がある点を指摘し、法令基準を分類したうえで、今後は、許認可の基準を重点対象とすべきことを論じている。そして、法令基準の改革について、自治事務を対象に、許認可の基準は規律強度の改革、自治体の施設管理の基準は規律密度の改革を行うべきとし、後者の改革の手順としては、関与の質的限定（強度の低下）→量的限定（廃止）の段階を踏むことは有効であると指摘している。

第6章は、個別の法律の改革だけではなく、地方自治法に国と自治体の分担関係と相互関係のルールを整備すべきことを具体的に提示している。また、今後の分権改革の進め方として、これまでの改革の成功の秘訣を生かし、①個別法の改革による先行事例の実績づくり、②一般法による基本ルールの確立、③基本ルールに適合しない個別法の例外規定の縮減、という3段階での取組みが重要であると指摘している。

三 各章の概要

1. 第1章

第1章では、研究の背景、目的、構成、先行研究と本論文の位置づけを論じるとともに、これまでの改革の経緯と論理を考察する。

本論文は、西尾勝のいう日本の融合型の地方制度を前提に、西尾勝が示した政府間関係の3つの視点のうち、分担関係と相互関係の2つの視点から、第1次分権改革及び第2次分権改革を検証し、「集権融合型」から「分権融合型」に向けた今後の改革方策を提示するものである。

検討に当たっては、分担関係については、①社会経済状況等の変化に対応した国と自治体の役割分担の見直し、すなわち、国から自治体への権限の移譲、②相互関係については、国の府省による自治体の事務処理への過剰な拘束の是正、すなわち国の自治体への関与の廃止・縮減に焦点を当てる。

改革の論理と経緯については、地方分権改革前の改革は、施策の企画は国、実施は自治体という機能分担論を基本としていたが、地方分権改革では、自治体も国と同様に施策の企画機能を担うという役割分担論が基本となっている。

2. 第2章

第2章では、国と自治体の分担関係の改革について、各分野に共通する改革と、特定の行政分野における改革の2種類に区分して検証を行う。

各分野に共通する改革としては、機関委任事務制度の廃止があり、国の事務が自治体の事務に転換し、条例制定が可能となり、国の主務大臣による指揮監督権限が廃止された。

特定の行政分野における改革としては、国と自治体の分担関係の改革の重点対象となった国道の管理、一級河川の管理、農地転用許可、保安林の指定・解除、自然公園事務の5つの事務があり、これらの事務の改革の検証をする。

改革の重点対象となった事務の主な問題点は、第一に、分担の基準が不明確なことであり、改革に当たっては明確な基準を設定する必要があるという点である。国道の国直轄管理の限定の観点からは、武藤博己(2008:236-237)が指摘しているように、国道の利用者の実態により、道路の性格付けをし、国直轄管理の範囲を決定すべきである。また、一級河川における国直轄管理区間の限定の観点からは、分権改革委員会が示した「一の都道府県内で完結する一級水系」か否かという基準は合理的なものである。

第二の問題点は、都道府県の事務処理に依存して国が権限を持ち続けるという国の自治体への不適切な依存関係である。農地転用許可事務の権限移譲は、不適切な依存関係の解消という点で評価できる。流域保全保安林の指定・解除事務についても農地転用許可と同様に権限移譲が必要である。国立公園についても、公園事業の実施主体として都道府県を国と同様に位置付ける必要がある。

3. 第3章

第3章では、国と自治体の分担関係の理論的整理を行うとともに今後の改革方策を論ずる。

(1) 事務の切分け論

これまでの分担関係の改革の議論は、個別の事務ごとの各論的な検討が行われてきたが、本論文では、総論的な検討をするために、国と自治体の間における事務の切り分け方を「事務の切分け論」として理論的に整理した。

国と自治体の間で事務を分担するための事務の切分け方は、「分野別区分」「対象別区分」「内容別区分」「作業別区分」の4類型に整理することができる。

作業別区分においては、自治体が分担する事務と国が分担する事務の関連性が強くなり、自治体の自主性が損なわれる。また、対象別や内容別の区分であっても、事務が何段階にもわたって切り分けられた場合には、自治体の自主的な決定の余地は縮小することになる。

(2) 第1次分権改革と第2次分権改革の分析

第1次分権改革と第2次分権改革の相違点は、第1次分権改革では、作業別区分によって自治体が何らかの作業を分担していた事務が対象となったが、第2次分権改革では、作業別区分だけでなく内容別区分や対象別区分で国が分担していたものや、分野別区分で国が当該法律の全ての事務を分担していた事務も対象となった。

このため、第2次分権改革では、事務の切分けの回数が増加するものが生じ、例えば、道路運送法の自動車道事業や放送法の一般放送事業については、事務が細分化されて移譲されており、このような権限移譲のあり方は不適當である。

第2次分権改革においてこのような不適當な権限移譲が行われた背景には、第2次分権改革が、地方分権の推進の観点だけでなく、国の出先機関の抜本的な見直しの観点が加わったことによるものと言える。国の本省の権限ではなく、出先機関に与えられた権限のみを移譲するという点において、権限移譲としては不十分な面があることは否めない。

特に、放送法の一般放送事業の事務のように、都道府県に関連する事務がなく、しかも、細分化された事務が権限移譲の対象となったことは、国の出先機関のスリム化のために自治体に事務を移管したものと言わざるを得ない。

事務の切り分けの回数の多い事務については、権限移譲とは言えないのであり、都道府県は、そのような事務の移管については拒否することも必要となると考えられる。

(3) 権限移譲の対象と事務の切り分け方

権限移譲の対象については、作業別区分によって自治体が作業を分担している事務を最優先で対象とし、作業別区分を縮減すべきである。

また、対象別区分又は内容別区分における自治体の事務を拡大することにより、自治体が既に分担している事務と関連性がある事務を移譲し、事務の一体的な処理による相乗効果を図るべきである。

さらに、新たに自治体が分担する事務は、1回の切分けで線引きが可能な一団のまとまり

が必要である。何回もの事務の切分けによって重要性の低い事務を国の行政機関のスリム化を目的として自治体に移管することのないよう留意する必要がある。

（４）主な事務の分担関係の改革方策

国道等の主要な事務を対象とした従来の取組みとは異なる新たな改革方策としては、従来は、ほとんど行われて議論されてこなかった内容別区分による線引きを行う方法が考えられる。例えば、指定区間外国道の管理（路線の指定、新築・改築、維持・管理）の事務について、従来は維持・管理を担っていた自治体が、線引きの変更によって新築・改築も執行するのである。また、一級河川の管理（河川指定、整備方針、整備計画、工事、維持・管理）では、整備計画、工事、維持・管理を担っている自治体が、一の都道府県で完結する一級河川については、整備方針も都道府県が策定するのである。さらに、国定公園の事務（公園の指定、公園計画の決定、特別地域等の指定、行為の許可等）では、特別地域等の指定、行為の許可等を担っている自治体が、公園計画も決定するのである。

4. 第4章

第4章では、国と自治体の相互関係の改革の検証を行う。

まず、国の自治体に対する関与を考察する。国の関与を分類すれば、（１）立法関与（国会による関与）、（２）行政関与（内閣又は府省による関与）として①準立法的行政関与、②行政的行政関与、③財政的行政関与、④人事的行政関与、⑤政策的行政関与、⑥準司法的行政関与、（３）司法関与（裁判所による関与）に整理できる。

本論文では、地方分権改革の改革対象となった立法関与、準立法的行政関与、行政的行政関与（一律的行政関与、個別的行政関与）を対象に論ずる。

第1次分権改革では、国の立法の原則の導入、機関委任事務制度の廃止、国の関与のルール制度化、個別的行政関与の見直しが行われた。課題としては、第1次分権改革では、関与のルールが地方自治法に規定されたが、個別の法令に規定された関与は、一部が縮減されたにとどまり、多くは文言が許認可から同意、命令から指示へと改められて維持されたこと、また、第1次分権改革によって条例制定の領域が大幅に拡大したことは確かであるが、個別の法令の規律密度が高い場合には、事実上の制約を含め、条例の活用が抑制されることの2点である。

第2次分権改革においては、「義務付け・枠付けの見直し」が行われたが、成果としては、①初めて法令基準による関与の改革に踏み込んだこと、②個別的行政関与のうち、国の意向に自治体が従うことを求められる「許可・認可・承認・協議」の改革に重点的に取り組んだこと、③従来は改革の対象となっていなかった「通知・届出・報告等」を個別的行政関与の改革の対象としたこと、の3点である。

また、課題としては、分権改革委員会が重点分野として勧告した第3次勧告どおりの見直しが行われたものは、地方分権改革推進計画と地域主権戦略大綱のトータルで56%と、6割に満たない状況になっていることである。

5. 第5章

第5章では、国の関与の改革の理論的整理を行うとともに今後の改革方策を論ずる。

これまで国の関与の改革については、機関委任事務制度の廃止、関与のルール化、個別の関与の廃止・縮減、義務付け・枠付けの見直しといった、改革が推進された当時の項目ごとに論じられてきた。このため、第4章では従来のスタイルを踏襲して改革の検証を行った。

しかしながら、従来のスタイルでは、自治体の事務の全体から俯瞰して何がどう改革されたのかが不明確であり、また、国の関与の改革の成果と課題を総括することは困難である。

そこで本章においては、国の関与の改革が何を重点対象として行われたのかを明らかにするとともに、改革の成果と課題を総括するため、次の3つの観点から国の関与の改革の理論的な整理を行ったうえで、改革の検証を行うこととする。

第1の観点は、事務の段階に着目した検討である。

第2の観点は、国の関与の量的側面と質的側面に着目した検討である。

第3の観点は、自治体の事務の性質の違いに着目した検討である。

(1) 事務の段階に着目した国の関与の改革の検討

法律に定めのある事務は、企画レベルと実施レベルに大別できる。企画レベルには、許可制・届出制や施設の設置・管理といった制度の枠組みを定める「枠組みレベル」と、許可基準や施設の設置基準等を設定する「法的基準レベル」がある。また、実施レベルには、運用上の判断基準や事務処理の手順、様式等を定める「運用基準レベル」と、個別の事務処理を行う「個別処理レベル」がある。

これまでの地方分権改革を事務の段階別の観点から整理すれば、第1次分権改革は実施レベル(通達行政・個別関与)における改革であったが、第2次分権改革は企画レベル(法的基準)における改革にまで進展したものと言える。

国と自治体の役割分担のあるべき姿を実現するためには、企画から実施に至る事務の各段階において、国の関与の縮減を図らなければならない。

(2) 国の関与の量的側面と質的側面に着目した検討

国と自治体が融合した状況の下において、法律に定めのある事務を自治体が処理する場合に、その事務が集権的であるか分権的であるかの判断には、事務の段階の観点から見た国の関与の量的側面と、事務の各段階における対等性・従属性の観点から見た国の関与の質的側面の2つがポイントになると考えられる。

これまで法令基準の改革は「規律密度」の改革と称されてきたが、改革の結果から述べるならば「規律強度」の改革と言うべきものであり、本論文では、国の関与の量的限定である「規律密度」の改革と対比して国の関与の質的限定を「規律強度」の改革と呼ぶこととする。

地方分権改革は、第1次、第2次の両方とも、規律密度の改革を目指しながら、結果的には、「規律密度」ではなく「規律強度」の改革に重点が置かれたと言える。このように、国の自治体への関与の改革においては、関与の量的限定の面ではあまり成果を挙げていないが、関与の質的限定の面では、着実に成果をあげているものと言える。

（３）事務の性質の違いに着目した検討

地方分権改革の議論においては、法定受託事務と自治事務の違いは論じられているが、自治事務の中に性質の異なる事務が存在していることは論じられていない。

自治事務の中における性質が異なる事務の存在は、国の関与のあり方を考える上では重要な論点となるものと考えられる。すなわち、法律に定めがある事務のうち、旧機関委任事務や旧団体委任事務は法律に根拠規範があり、法律によって事務が自治体に授権された「法律に基づく事務」である。一方、旧公共事務（固有事務）は法律によって事務が自治体に授権されたのではなく、法律によって自治体は規制を受けているにすぎない「法律に規律された事務」である。

法律に基づく事務と法律に規律された事務は、事務の成立の根本において法律に根拠を有するか否かが異なっており、両者に対する国の関与のあり方は、異なるべきものと考えられる。

したがって、法令基準による関与の改革は、法律に基づく事務では規律強度の見直しとして関与の縮減を行うことが適当であるが、法律に規律された事務では規律密度の見直しとして関与の廃止を行うべきであると言えよう。例えば、自治体が権原に基づいて管理している都市公園や地方道等の管理の事務は、法律に規律された事務であるから、法令基準による関与そのものを廃止することが適当である。

第２次分権改革における「義務付け・枠付けの見直し」として法令基準の改革の重点対象となった「施設・公物設置管理の基準」は、その名称からすると対象となった法令基準の性格が全て同じような印象を受けるが、実際には基準の性格は異質なものが混在している。これを基準の事務の性質によって区分すれば規制行政と施設管理行政に、また、基準の法規範としての性質の違いに着目して区分すれば根拠規範と規制規範に区分される。

第２次分権改革で改革された「施設・公物設置管理の基準」の主なものを、この区分に応じて整理すれば、規制行政の根拠規範である「直接規制の基準」、規制行政の規制規範である「許認可等の案件処理の基準」、施設管理行政の規制規範である「公共施設管理の基準」の３つに区分される。

今後の取組みとしては、法令による規律が広く及んでいるために、自治体が法定自治体事務について案件処理の基準を定立する権能を有しながら、事実上の問題も含め、条例・規則の活用が制約されている領域である、「許認可等の案件処理の基準」を優先して改革を行うことが必要である。

そして、今後は基準の特性に応じた改革の手法を用いることが重要である。許認可等の案件処理の基準については、自治事務に係る認可等の基準の場合、従うべき基準として法令基準による関与を行うことは不適當であることから、自治事務である許認可等の行政処分に関する案件処理の基準を法令で規律する場合には、参酌基準又は標準として定めることが適當である。

また、自治事務である施設管理行政の基準については、規制規範である法令基準の参酌基準化により規律強度を低下させることは意義あることであるが、将来的には、参酌基準を削除することにより、法令の規律密度を低下させることが適當であると考えられる。

6. 第6章

第6章では、国と自治体の分担関係と相互関係のルールを整備と、今後の地方分権改革の進め方を論ずる。

第2次分権改革においては、多くの法律を対象とした個別の改革は行われているが、国と自治体の関係を規律するルールを整備の議論は行われてこなかった。

今後は、第1次分権改革及び第2次分権改革の成果をベースとして国と自治体の関係のルールを整備・充実していく必要がある。

(1) 分担関係のルール整備

国と自治体の分担関係を定める権能は国会にある。自治体が分担する事務については法律で規定する必要がある。国と自治体の事務の分担を定める場合には、法律で定めなければならない旨を「事務分担法律主義」のルールとして地方自治法に規定する必要がある。

また、事務の切り分け方によって、自治体の事務と国の事務との関連性が異なってくる。両者の関連性が強い場合には、自治体は国の事務処理の下請けのような存在になってしまう。①対象別区分における事務の一貫処理の原則、②内容別区分における関連する事務の一体処理の原則、③作業別区分による事務の分担の制限の原則を、地方自治法に規定すべきである。

(2) 相互関係のルール整備

国と自治体の相互関係については、枠組みレベル、法的基準レベル、運用基準レベル、個別処理レベルに異なる関与手段が存在しており、事務の段階別、すなわち関与の手段（立法関与、準法律的行政関与、一律的行政関与、個別的行政関与）ごとに、国の関与を規律するルールを整備する必要がある。

その場合、規律密度の低下に向けた関与の量的限定と規律強度の低下に向けた関与の質的低下の両面から、国の関与を規律する必要がある。

	整備するルールの項目
枠組み レベル	①事務の内容の定め法律主義 ②事務の内容の定め「できる規定」の原則
法令基 準レベ ル	①自治事務に関する法的な基準は法令で定めるのではなく条例で定める ②自治事務である許認可の基準の法令基準は参酌すべき基準又は標準 ③自治事務である公共施設の基準の法令基準は、暫定的な参酌基準 ④法形式を法律・政令に限定、⑤法令基準を要件規定に限定
運用基 準レベ ル	①一律的行政関与の形態の明記 ②処理基準及び技術的助言及び処理基準の表現のルール ③関与者名義の限定と文書方式の徹底
個別処 理レベ ル	①個別的行政関与の根拠規定の法律主義の導入 ②個別的行政関与の対象規定の法定主義の厳格化 ③より対等性の高い関与形態を基本類型に追加 ④許認可事務に対する事前の個別的行政関与の制限

（３）今後の改革の進め方

分権改革を推進していくためには、まず、個別法を対象とした改革を突破口として先行的に個別の実績を積み上げ、次に、これをベースに地方自治法に原則をルールとして整備することが効果的である。

原則のルール化に当たっては、第１次分権改革の地方自治法の改正において行われたように、個別法による例外の余地を認めることで、一般法で原則を示し、どの個別法の規定が例外なのかを法的に明確にすることが重要である。ルールの対象となる法律が多く存在する中で、府省の抵抗を抑えて法改正に至るためには、原則を明確に定める一方で、個別法による例外の余地を残しておくことが必要である。

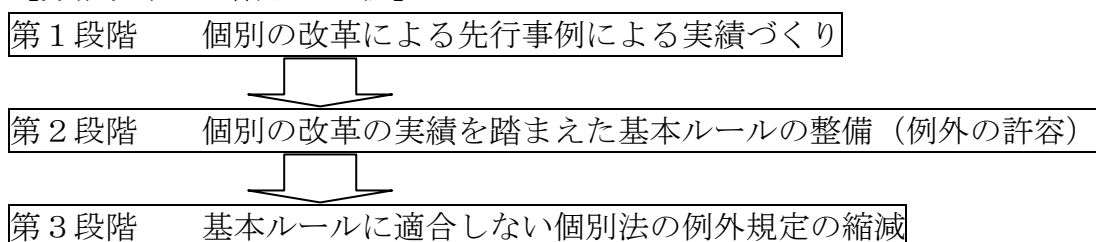
そして、地方自治法の原則に適合しないまま存置された個別法の例外規定については、次の改革の機会に順次改めていくのである。

第１次分権改革前の行政改革、第１次分権改革、第２次分権改革を時代を追って振り返れば、①個別法の改革による先行事例の実績づくり、②一般法による基本ルールの確立、③基本ルールに適合しない個別法の例外規定の縮減、という３段階での取組みが成果を挙げるポイントであったと考えられる。

今後は、第１次分権改革及び第２次分権改革で先行した個別法の改革の実績をベースとして、分担関係と相互関係のルールを地方自治法に整備していく必要がある。その場合には、個別法による例外の余地を認めて、基本ルールとして法制化を図る項目が生ずることもやむを得ないものと考えられる。

分権改革は、議論の段階では方針を明確に提示する必要があるが、改革を実現して成果を得るためには、改革の対象を選定し、改革の手法を工夫し、段階を踏んで着実に改革を進めていくことが重要であるというのが、これまでの改革の経緯が物語っていると言えよう。

〔分権改革の段階別の進捗〕



以上