

第1章 今回の地方分権による制度的変化

昨年4月1日に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下、「地方分権一括法」という。)により、地方自治法をはじめ、地方財政法、地方税法などわが国の地方自治制度の基本をなす法律が改正された。とりわけ、地方自治法については、昭和22年の制定以来最大ともいえる大改正が行われ、機関委任事務制度の廃止、事務の再構成、国の関与のあり方の抜本的見直し等その中核部分に大きな変更が加えられた。この制度的変化は、従来の都道府県行政のあり方に大きな影響を及ぼし、その見直しや変革を迫るものである。したがって、これからの都道府県の役割を考えるに当り、まず、今回の地方分権改革の結果としてどのような制度的変化が生じたかを地方自治法を中心に見てみることにする。

第1節 戦後改革による都道府県の制度的変化

戦前の地方自治制度における都道府県では、知事は、地方自治体としての都道府県の執行機関であると同時に、国の行政区画としての都道府県を管轄する国の地方行政官庁であり、その身分は、国により任命される官吏(官選知事)であった。また、都道府県の事務の多くは、国の地方行政官庁たる知事が所掌する国の事務であり、地方自治体としての事務はわずかであった。このため、都道府県の職員についても、その大半は地方行政官庁たる知事の仕事執行を補助する国の地方官吏であった。

したがって、戦前の都道府県は、地方自治体としての性格と国の地方行政機関としての性格を併せ持っていた存在であり、しかも、後者の性格が圧倒的に強いものであった。

戦後改革により、新しい憲法及び地方自治法が定められ、都道府県は市町村と並び普通地方公共団体とされ、憲法による制度的保障の下で国から独立して自己の事務を処理する権能を有するとともに、その長及び議会議員は住民の直接選挙により選出することとされた。

戦後の地方自治制度においては、知事は直接公選とされ、新憲法施行後は、その

身分は当該都道府県の吏員（地方公務員）となった。都道府県の職員についても、地方自治法の施行後、原則として、従来の地方官吏から吏員（地方公務員）となった。

一方で、従来、知事が国の地方行政官庁として執行してきた事務の大半は、機関委任事務とされ、知事を始めとする都道府県の各執行機関に委任された。機関委任事務というのは、地方自治体の執行機関を国の機関とみなして事務を委任するものであり、その執行に当たっては国の主務大臣の包括的な指揮監督権が及ぶものであった。

以上のことから、戦後の都道府県は、戦後改革による制度的変化により、公選知事の下で自己の事務を処理する地方自治体となったのであるが、なお、機関委任事務制度の導入と当該事務の占める比重の大きさから、国の出先機関的性格も残した存在であったとみることができる。

第 2 節 旧地方自治法下の都道府県

地方分権一括法による改正前の地方自治法（以下、「旧地方自治法」という。）が制度的に予定していた都道府県の役割について、同法の「事務」に関する規定を中心にみると以下のとおりであった。

(1) 地方的事務と機関委任事務の処理

旧地方自治法は、普通地方公共団体（都道府県及び市町村）の処理する事務を、「公共事務」、「団体委任事務」及び「その他の行政事務」の 3 種類とし（第 2 条第 2 項）、その具体的な内容を例示していた（同条第 3 項）。一方、普通地方公共団体が処理することができない国の事務として、司法に関する事務等を限定列挙していた（同条第 10 項）。また、普通地方公共団体の長等執行機関は、公共事務、団体委任事務及びその他の行政事務といった団体事務に加えて機関委任事務を処理するものとされていた（第 148 条等）。

旧地方自治法は、地方自治体への事務配分については、制限列挙主義ではなく包括授權主義の一種である概括列挙主義を採用していた。すなわち、第 2 条第 3 項に

示された事務は、あくまでも例示であり、普通地方公共団体である都道府県や市町村は、第2条第10項に列挙された事務や外交、国防等性質上当然国の事務とされるもの及び法令の規定により国に留保されている事務を除き、第2条第2項に基づき広く地方的事務を処理する権能が認められていた。

国との関係でみた場合には、都道府県は、国に留保されている事務を除いて旧地方自治法に例示されている事務に限らず広く地方的事務を処理する存在であるとともに、国から知事等の執行機関の委任された機関委任事務を処理する存在であった。

(2) 4種類の事務の処理と市町村に対する優越性

旧地方自治法は、地方自治体間の事務配分について、市町村は、基礎的な地方自治体として、都道府県が処理する事務以外の事務を一般的に処理とする一方(第2条第4項)、都道府県は、市町村を包括する広域の地方自治体として、同法第2条第2項の事務のうち、広域にわたるもの(広域事務)、統一的な処理を必要とするもの(統一事務)、市町村に関する連絡調整に関するもの(連絡調整事務)及び一般の市町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模のもの(補完事務)を処理するとし、これら4種類の事務について例示していた(同条第6項)。また、第4番目の補完事務については、市町村においても、その規模及び能力に応じて処理することができるもしていた(同条第4項但書)。なお、例示された事務のうち、広域事務及び統一事務については、実際には、団体事務ではなく機関委任事務として都道府県が処理するものが多く含まれていた。

また、機関委任事務を処理するに当たって知事の市町村に対する指揮監督権を認めるとともに(第150条)、知事は市町村長に事務委任をすることができることや(第153条第2項)、都道府県は市町村の行政事務に関していわゆる統制条例を設けることができる(第14条第3項)等の規定が設けられていた。

市町村との関係でみた場合には、両者とも普通地方公共団体として地方的事務を処理する地方自治体であるが、都道府県は、市町村を包括する広域的な地方自治体として、広域事務、統一事務、連絡調整事務及び補完事務という4種類の限定的な事務を処理する存在である一方で、機関委任事務の実施において市町村を指導監督する等市町村に対して優越的な地位に立つ存在でもあった。

第3節 新地方自治法下の都道府県

地方分権一括法による改正後の地方自治法により、制度的に都道府県に予定される役割がどのように変化したかを、同じく「事務」に関する規定を中心にみてみると以下のとおりである。

(1) 機関委任事務制度の廃止と地域における事務の処理

まず、都道府県知事や市町村長等を国の下部機関として国の事務を処理させる仕組みであった機関委任事務制度が廃止された。具体的には、主務大臣の知事に対する指揮監督権（旧第150条）や主務大臣の知事に対する職務執行命令（旧第151条の2）等が削除された。

この機関委任事務制度の廃止に伴い、地方自治体の執行機関の処理する事務はすべて当該地方自治体の事務となり、普通地方自治体である都道府県や市町村は、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」（以下、「地域における事務等」という。）を処理するとされた（第2条第2項）。その際、従来の「公共事務」、「団体委任事務」及び「その他の行政事務」という区分は廃止され、新たに「自治事務」及び「法定受託事務」の2つの区分が設けられた（第2条第8項、第9項）。

「法定受託事務」は「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」であり、「自治事務」は「法定受託事務」以外の事務である。したがって、「法定受託事務」に対しては国のより強い関与等が定められているが（第245条の7等）、両者とも地方自治体の事務であることには変わりがなく当該地方自治体の条例制定の対象となるとされた。

また、地方自治体の役割と国の配慮に関する規定を設けることにより、国及び地方自治体が分担すべき役割が明確化された（第1条の2）。すなわち、地方自治体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うとする一方で、国は、国家の存立に関わる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的な規模・視点に立つて行わなければならない施策・事業の実施等国が本来果たすべき役割を重点的に担

うとされた。

さらに、地方自治体が事務を処理するに際して、できるだけその自主性及び自立性を確保するために国の関与の基本原則等様々な規定が設けられた（第245条の3等）。

なお、旧地方自治法は、普通地方公共団体の事務を例示していたが（旧第2条第3項）、この事務の例示については、例示された事務の中にただし書の規定により普通地方公共団体が処理できないものも少なからず含まれているといった問題が指摘されていたことや事務の例示がかえって事務の範囲を限定するような誤解を招きかねないことから削除された。

以上のことから、新しい地方自治法の下では、都道府県は、国との関係においては、機関委任事務制度の廃止により国の出先機関的性格を持つ存在ではなくなるとともに、国の役割や関与がより限定されたものとなる中で、従来から実施してきた地方的事務に機関委任事務から移行してきた事務を加えて拡大した「地域における事務等」を、これまで以上に自主的・自立的に処理することができる存在となったのである。

（2）市町村との対等・協力と3種類の事務の処理

今回の地方自治法の改正前においても、都道府県と市町村とは、同じ普通地方公共団体として基本的に対等の立場にあるとされていたが、従来の機関委任事務制度下においては、都道府県の知事等が国の下部機関として包括的な指揮監督権を市町村長等に行使することができたこと等により都道府県が市町村に対して一般的に優越的な地位にあった。今回、機関委任事務制度の廃止に伴い、両者の関係をより明確に対等・協力の関係として構築していくこととされ、機関委任事務に関する都道府県知事の市町村長に対する指揮監督権を始め、両者を上下の関係においている諸規定が削除された（旧第150条等）。なお、その際、都道府県知事から市町村長に対する事務委任の制度も廃止されたが（旧第153条第2項）、都道府県の手続を地域の実情に応じて柔軟に市町村に委譲できるようにするため、新たに「条例による事務処理の特例」制度が設けられた（第252条の17の2）。

また、改正前は、都道府県が市町村の行政事務に関していわゆる統制条例を設け

ることができ、市町村の条例がその条例に違反するときは当該市町村の条例を無効とする規定が置かれていたが（旧第14条第3項・第4項）、対等・協力を基本とする都道府県と市町村の關係にふさわしくないことから、今回の改正により削除された。

都道府県の事務として、従来は、広域事務、統一事務、連絡調整事務及び補完事務の4種類の事務を処理するとされてきたが（旧法第2条第6項）、今回の改正により、このうち統一事務が削除され、都道府県は、市町村を包括する広域の地方自治体として、広域事務、連絡調整事務及び補完事務の3種類の事務を処理するとされた。

また、旧地方自治法第2条第6項は、都道府県の事務を例示していたが、普通地方公共団体全体の事務の例示（旧第2条第3項）を廃止することに伴い、都道府県の事務の例示についても、併せて廃止することとされた。これは、都道府県のみにも事務の例示を行うことになると、都道府県が例示された事務を先占していると誤解され、市町村の事務の範囲を限定的に解される恐れがあるためであるとされている。

以上のことから、新しい地方自治法下では、都道府県は、市町村との關係においては、機関委任事務制度の廃止とともに市町村に対して優越的な地位に立つ存在ではなくなり、文字通り対等・協力の關係にある広域的な地方自治体として、「地域における事務等」のうち、広域事務、連絡調整事務及び補完事務という3種類の事務を処理する存在となったのである。