

## 地方分権推進委員会最終報告（平成13年6月14日）－分権型社会の創造：その道筋－抜粋

## 第1章 第1次分権改革を回顧して

## III 分権改革の主要な成果

上記のような改革の方針・手法が採用された結果として、今次の分権改革の成果にどのような影響が生じたのか。地方自治を拡充する方策には、団体自治の拡充方策と住民自治の拡充方策とがある。

ここでいう団体自治の拡充方策とは、国、都道府県及び市区町村相互の関係を改善して地方公共団体による自己決定・自己責任の自由の領域を拡充する方策であり、住民自治の拡充方策とは、地域住民と地方議会・首長など地域住民の代表機関との関係を改善して地域住民による自己決定・自己責任の自由の領域を拡充する方策である。

また、このうちの前者の団体自治の拡充方策には、事務事業の移譲方策と広い意味での関与の縮小廃止方策とがある。

ここでいう事務事業の移譲方策とは、国の事務事業の一部の地方公共団体への移譲、または都道府県の事務事業の一部の市区町村への移譲を進めることによって、地方公共団体が所管する事務事業の範囲を拡充する方策であり、広い意味での関与の縮小廃止方策とは、地方公共団体が所管している事務事業の執行方法や執行体制に対する国による義務付け、枠付け、種々の関与などを、または市区町村が所管している事務事業の執行方法や執行体制に対する都道府県による枠付け、種々の関与などを縮小廃止することによって事務事業の執行方法や執行体制を地方公共団体の判断と責任において自由に取捨選択することのできる裁量領域を拡充する方策である。

今次の分権改革では、まず団体自治の拡充方策に取り組むとともに、事務事業の移譲方策よりも広い意味での関与の縮小廃止方策に改革の主眼が置かれる結果になった。

なかでも通達等による関与の縮小廃止、機関・職員・資格などにかかわる必置規制の緩和廃止、補助事業の整理縮小と補助要綱・補助要領による補助条件の緩和の3点については、きわめて具体的な改革が実現されたところである。

特に、これらのうち通達等による関与を縮小廃止するための基本方策として、住民による選挙で選ばれた知事や市町村長を国の下部機関とみて、国の事務を委任し執行させる仕組みである機関委任事務制度が全面廃止されたことのもつ意義は、きわめて大きい。従前の機関委任事務のうち、ごく例外的にこの機会に事務そのものを廃止したものや国の直接執行事務としたものを除いて、その他の従前の機関委任事務はすべて、自治事務か法定受託事務のいずれかに振り分けられたが、自治事務はもとより法定受託事務もまた「地方公共団体の事務」であることが明確にされた。そこで、平成12年度以降は、地方公共団体には、「国の事務」は皆無となった。

しかも、この機会に廃止された通達等やこの機会に法定受託事務の処理基準に改定された通達等を除いて、その他の従前の通達等はこれ以降すべて、その性格が「技術的な助言」に改められたので、地方公共団体はこれらの通達等に拘束される必要はなくなった。これによって、地方公共団体の法令解釈権は大幅に拡大されることになった。

これに加え、国と地方公共団体の関係や都道府県と市区町村の関係を公正で透明なものにするために、地方分権推進一括法による改正後の新地方自治法には、関与の標準類型が定められると同時に、行政手続法に定められた行政手続に類似した関与の手続ルールが定められた。さらに、国と地方公共団体の関係や都道府県と市区町村の関係がもはやかつてのような上下・主従の関係でないことを明確にするために、処分その他公権力の行使に当たる関与の合法性をめぐってこれらの団体間に係争が発生したときには、どちらの側の法令解釈が妥当かを、最終的には訴訟で争い得る道を開いているのである。

## IV 未完の分権改革

しかしながら、今次の分権改革の成果は、これを登山にたとえれば、まだようやくベース・キャンプを設営した段階に到達したにすぎないのである。委員会が中間報告以来掲げ続けてきた「分権型社会の創造」という究極目標に照らしてみれば、改革の前途の道筋は遼遠である。言い換えれば、今次の分権改革は第1次分権改革と呼ぶべきものであって、分権改革を完遂するためには、これに続いて第2次、第3次の分権改革を断行しなければならない。

では、次なる第2次分権改革の焦点はどこに当てられるべきなのであろうか。第1次分権改革の成果に対する地方公共団体関係者の評価から見ても、また地方分権推進一括法の国会審議に際して衆参両院でなされた附帯決議等から見ても、次の段階の改革の焦点は、地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策であると思われる。内閣総理大臣が、委員会に対して、地方税財源の充実確保方策を特に指定して引き続き検討するよう要請したのも、我々と共通の認識に立つものであったと了解している。

そこで、ここでは、この地方税財源問題をめぐるこれまでの経緯と委員会の基本姿勢について簡潔に言及するとともに、地方公共団体の関係者及び住民に対し、現状に関しての正確な認識と自治能力の実証と向上に向けた一層の努力を訴えるにとどめ、残された数多くの改革課題に関する委員会の所見については最後の第4章に譲ることとしたい。

## 第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して

委員会が推進してきた今次の分権改革は、既に第1章で述べたように、第1次分権改革というべきものとどまっている。この未完の分権改革をこれから更に完成に近づけていくためには、まだまだ数多くの改革課題が残っている。

これらを大きく分類すれば、以下の6項目に整理できると考える。

### I 地方財政秩序の再構築

まず第1に、地方財政秩序を分権型社会にふさわしい新しい姿に再構築することである。

分権型社会にふさわしい新しい地方財政秩序を再構築していくためには、今回の委員会の提言に示されている基本的な方向、すなわち、自己決定・自己責任の原理を地方税財政の領域にまで推し広げて地方公共団体の財政運営の自由度を高めるとともに、地域住民から見てもその受益と負担の関係が分かりやすい税財政構造に改めることをもって、改革の大方針としなければならない。

このためには、現行の国税と地方税の税源配分を改め、地方公共団体の自主財源である地方税収入を充実し、その反面で国からの財政移転に依存した依存財源の規模をできるだけ縮減していかなければならない。その際、依存財源のなかでも、使途の特定された財源であるところの国庫補助負担金の縮減を優先し、ついで使途の特定されていない一般財源であるところの地方交付税の縮減を図る方途を探っていく必要がある。

地方公共団体は、自主財源である地方税収入についてその税率設定権を含む課税自主権を積極的に行使し、行政サービス水準と地域住民の地方税負担のバランスの当否を地域住民に問いかけていくべきである。わが国のこれまでの地方自治は、国の地方税法に定められた法定税をその標準税率で課税して得た地方税収入に、国から配分される地方交付税収入や国庫負担金収入、国に申請し交付を受けた国庫補助金収入などを追加した歳入の総額を、いかなる行政サービスに配分するかという「歳出の自治」にのみ専念してきた観があるが、これからの分権型社会の地方自治は、地域住民にどれだけの地方税負担を求めるのかという「歳入の自治」まで含むものでなければならない。

### II 地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和

ついで第2に、地方分権を実現するには、ある事務事業を実施するかしないかの選択それ自体を地方公共団体の自主的な判断に委ねることこそが最も重要であるため、地方公共団体の事務に対する国の個別法令による義務付け、枠付け等を大幅に緩和していくことである。

第1次分権改革の主要な成果の一つは、国の通達等による関与を大幅に緩和したことであるが、国の法令等（法律・政令・省令・告示）による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けの緩和については、ほとんど全く手付かずが終わっている。地方公共団体の事務を文字どおりそれらしいものに変えていくためには、国の個別法令による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和する必要がある。

また、自主財源である地方税収入をこれまで以上に充実確保したとしても、その反面で国からの依存財源が縮減

され、しかも国による事務の義務付けは従前どおりに続くことになれば、地方税収入はこれをすべて国から義務付けられている事務の執行経費に充当せざるを得ないことになりかねない。これでは、地方公共団体には単独事業を行う余裕がなく、独自の個性的な自治体政策を展開することは不可能になる。

さらに、国からの依存財源を縮減する方策の一環として地方交付税の大幅な減額を行おうとすれば、義務的経費の縮減を図らなければならない。そのためには、これに先立って国の法令による事務の義務付けや事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付け等を大幅に緩和することが不可欠である。それには、全国どこでも一律に最低限度確保されるべきナショナル・ミニマムとは何かを、個別行政サービスごとに厳しく見直す必要がある。その判断基準はその時代時代の社会状況によって変わり得るものであり、不断の見直しが求められるものだからである。

### III 地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討

第3に、平成17年3月までの時限法である市町村の合併の特例に関する法律（昭和40年法律第6号）に基づいて進められている市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めることである。

委員会は当初、地方分権推進法の制定以前の段階において隆盛を極めていたいわゆる「受け皿論」をこの際は一時棚上げにし、当面は現行の地方自治制度を前提にして、この体制の下で可能なかぎりの分権を推進することを基本方針としていた。地方分権推進法の制定に至るまでの論議の過程で、その旨の合意が関係者の間に概ね成立していたと理解していたためであった。

しかしながら、市町村合併については分権改革と同時並行して推進すべしとする声が各方面で高まるばかりであった。そこで委員会としては、第1次勧告を提出した時点、すなわち機関委任事務制度の全面廃止が政府内で合意が得られる見通しが立った時点で、市町村合併問題を地方行政体制の整備及び確立方策の重要な一環として調査審議のそ上に載せることとし、第2次勧告において市町村の自主的な合併の積極的な促進方を勧告したところである。

これから平成17年3月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するのかによるが、その帰趨によっては基礎的的地方公共団体である市町村のあり方にとどまらず、広域的な地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた先に述べたような新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。そして、分権改革が次の第2次分権改革から更に第3次分権改革へと発展する段階になれば、地方自治制度の将来像を明確にする必要に迫られるのではないかと。

### IV 事務事業の移譲

第4に、ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性（subsidiarity）の原理」を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の移譲を更に推進することである。

すでに第1章で述べたように、第1次分権改革では事務事業の移譲方策の側面ではあまり大きな成果を上げられなかった。しかしながら、ヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章や国際自治体連合（IULA）がその世界大会で決議した世界地方自治宣言では、事務事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを担うものとするという「補完性の原理」の考え方が謳われている。

わが国の事務事業の分担関係をこの「補完性の原理」に照らして再点検してみれば、国から都道府県へ、都道府県から市区町村へ移譲した方がふさわしい事務事業がまだまだ少なからず存在している一方、これまではともかく今後は、市区町村から都道府県へ、都道府県から国へ移譲した方が状況変化に適合している事務事業も存在しているのではないと思われる。分権改革というと、事務事業の地域住民に身近なレベルへの移譲にのみ目を向けがちであるが、分権改革の真の目的は事務事業の分担関係を適正化することにあるのである。

### V 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策

第5に、住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制

をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論することである。

地方六団体から委員会に提出された改革要望事項のなかには、地方公共団体の組織の形態に関する画一的な制度規制の緩和を求めるような趣旨のものは皆無に近かった。委員会もまた、団体自治を拡充することこそ住民自治を拡充するための先決要件であると考えてきた。その結果、第1次分権改革では住民自治の拡充を直接の目的にした勧告事項はごく少数にとどまった。

しかしながら、最近では、地方自治基本法の制定を提唱する動きや地方公共団体で自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始めている。この種の動きのなかには、米国に見られる自治憲章制度 (Home Rule Charter System) に類似した発想、すなわち、地方議会議員の選挙制度及び定数、地方議会と首長の権限関係、執行機関のあり方など地方公共団体の組織の形態やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべきだとする発想が窺われる。

わが国の地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないかと見込まれる。第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないかと見込まれる。

## VI 「地方自治の本旨」の具体化

最後に、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策を構想することである。

憲法に第8章地方自治が新設されたことはまことに画期的なことであった。しかし、その限界面にも目を向けなければならない。何よりもまず、この第8章には第92条ないし第95条のわずか4か条しか設けられておらず、先のヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言に定められている地方自治の諸原理に照らせば、そのごく一部しか定められていない。一例を挙げれば、この第8章には地方公共団体の税財政制度を規律する基本原則を定めた条項は皆無である。

しかも、その冒頭の第92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされていることから、地方自治制度の制度設計はあげて国会の立法に委ねられているかのような誤解を招きかねない。もとより、これは正しい憲法解釈ではあり得ないのであって、この条項の元来の主旨を生かすべく、「地方自治の本旨に基いて」を重視する憲法解釈がさまざまに積み重ねられてきた。そしてまた、このたびの地方分権推進一括法で改正された新地方自治法の第1条の2においては、国として、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない旨を定め、また第2条第11項及び第12項においては、地方公共団体に関する法令の規定は、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえるべき旨を定めるなど、いわゆる立法原則及び解釈・運用原則が新たに織り込まれ、「地方自治の本旨」の意味内容を豊かにする方向でそれなりの努力が払われてきている。

しかしながら、はたしてこれで万全なのであろうか。分権型社会の制度保障をより一層確固たるものにするには、この種の立法原則を更に一段と豊かに具体化していく必要があるのではないかと。そうであれば、それはどのような立法形式によるべきなのであろうか。これこそ、将来の分権改革に託された究極の検討課題であろう。