

「地方分権社会にふさわしい、都道府県と市町村との新たな関係について」

懸賞論文

入選作品



地方課（協和町派遣）
主任 長山 昌弘

はじめに

「地方分権一括法」の可決成立に伴い、地方自治法の改正をはじめとした地方分権の動きが具体的に始まった。地方行政を取り巻く様々な新しい動きの中で、都道府県と市町村との関わりもまた変化を求められている。派遣職員として市町村行政に携わる立場から、分権社会にふさわしい都道府県と市町村との新たな関わり方について考えてみたい。

1 改正地方自治法での国、都道府県、市町村の関係～分権でこう変わる～

国際化、高齢化、ポータレス化等社会・経済システムの急激な変化に伴い、行政の仕事は、特に住民生活に密着した地方行政において増え続け、現行の明治時代から続く行政の中央集権的体制では、地域の特性や住民の意向に応じた、きめの細かい行政の遂行が困難になっている。

一方、国と地方の役割分担を見直し、再構成することで国に集中した権限と財源を地方に移譲すること、国と地方との関係を従来の「上下・主従」の関係から、「対等・協力」の関係に改めることを目的とした「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（地方分権一括法）の可決成立により、地方分権が言葉だけでなく、実体を伴ったものとして動き出した。

分権社会での県と市町村の新たな関係を考える前に、まず地方分権一括法の規定による地方自治法の改正により、地方自治体の事務、都道府県の実務と市町村の実務、また相互の関わりがどのようなものになるのかについて整理すると、おおむね次のようになるであろう。（表1参照）

■表1 地方自治法の改正による国、都道府県、市町村の関係の改正点

項 目	改 正 事 項
新たな事務区分の下での地方自治制度に関する事項	第1条の2「地方公共団体の役割と国の配慮」 第2条「地方公共団体の法人格とその事務」
普通地方公共団体に関する国又は都道府県の関与等に関する事項	第245条「関与の意義」 第245条の2「関与の法定主義」 第245条の3「関与の基本原則」 第245条の4「技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求」 第245条の5「是正の要求」 第245条の6「是正の勧告」 第245条の7「是正の指示」 第245条の8「代執行等」 第245条の9「処理基準」 第246条「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与の手続きの適用」 第247条「助言等の方式等」 第248条「資料の提出の要求等の方式」 第249条「是正の要求の方式」 第250条「協議の方式」 第250条の2「許認可等の基準」 第250条の3「許認可等の標準処理期間」 第250条の4「許認可等の取消の方法」 第250条の5「届出」
都道府県と市町村の新しい役割に関する事項	第2条「地方公共団体の法人格とその事務」 第14条「条例の制定及び罰則の委任」（第3、4項の削除） 第150条「国の事務の指揮監督」（削除） 第151条「諸官庁の処分の取消及び停止」（削除） 第252条の17の2「条例による事務処理の特例」

(1 新たな事務区分の下での地方自治制度に関する事項

国と地方との関係は、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、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もの」また「国においては、国際社会における国家として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若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施(中略)を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とし地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに(中略)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」とされた。

また、従来の国の事務を地方が行い、地方が国の指揮監督下におかれる「上下・主従」の中央集権的体制の中核であった機関委任事務は廃止され、地方公共団体が自らの判断と責任を持って行う「自治事務」と、国が行うべきだが、法律や政令に基づき、地方公共団体が受託して行う「法定受託事務」とに区分された。さらに自治事務については、「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該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、国と地方との役割分担が明確化された。

(2 普通公共団体に対する国又は都道府県の関与等に関する事項

改正前第150条及び第151条の廃止により、機関委任事務にかかる包括的な指揮監督権が廃止された。これに伴い、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の「関与」のあり方等が明確化された。(図1参照)

関与は法定とされ、また関与の基本原則として

■ 図1 関与の基本類型(自治省資料より)



「国は、普通地方公共団体が、その事務の処理に関し、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」としている。

併せて、関与はその類型が明示、列挙され、国又は都道府県は特に必要と認める場合を除き、基本類型に掲げられた関与しかできなくなることとなる。

関与の手続きについても具体的に定められた。関与は原則的に書面によるものとされ、是正の要求及び許認可の取消については書面の交付が義務づけられ、また助言又は勧告、資料の提出の要求、協議については、請求があれば書面を交付しなければならないとされた。併せて助言等に従わなかったことに対する不利益処分の禁止も規定された。

更に、許認可等については、標準処理期間を定めかつこれを公表するよう定められた。

このように、関与はその類型、手続きともに明確化、制度化されることとなった。

(3) 都道府県と市町村の新しい関係に関する事項

都道府県と市町村の事務分担については、市町村は基礎的な地方公共団体として、都道府県の事務以外の事務を包括的に処理するものとされ、また都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するとされている。(表2参照)なお、市町村が基礎的な地方公共団体として位置づけられたことは、「地方公共団体として第一次に優先的に法律制度的にも実体的にも取り扱うべきものとの意であって、本項により地方自治における市町村優先の原則が法律上明確にされた点に意義がある(1)」とされる。

■表2 都道府県と市町村の役割分担

区 分	位 置 づ け	役 割 分 担
都道府県	広域の地方公共団体	広域的、連絡調整的、補完的事務を処理
市 町 村	基礎的な地方公共団体	住民の日常生活に直結する事務を包括的に処理

「都道府県は、市町村を包括する」とは、都道府県が市町村の上に位するという意味ではなく、市町村の区域をそっくりそのまま含み、当該都道府県内にある市町村の区域を全部合わせたものを都道府県の区域とする意である。(1)

従来の、都道府県条例による市町村の行政事務の処理に関する規定として掲げられていた、「都道府県は、市町村の行政事務に関し、法令に特別の定があるものを除く外、条例で必要な規定を設けることができる」規定及び「行政事務に関する市町村の条例が前項の規定による都道府県の条例に違反するときは、当該市町村の条例は、これを無効

とする」規定については削除された。

また、改正前の第151条では、都道府県知事は、市町村長の行う機関委任事務に関する処分が成規に違反し、権限を侵すと認めるときはその処分を取消し、又は停止することができる」とされていた。この規定は主務大臣と都道府県知事との間にはなく、「国と都道府県の関係に比べて、都道府県と市町村との関係は、より集権的な強制力の働きによって結ばれている(2)関係であった。また、改正前の第150条で規定されていた機関委任事務についての、都道府県にあっては主務大臣の、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督下におかれるという関係も前述のように併せて廃止され、都道府県と市町村との関係は、対等な普通地方公共団体同士として大きく見直されるものとなる。

2. 「茨城県行財政改革大綱」での地方分権の位置づけ、県と市町村との関わり

平成10年3月に策定された「茨城県行財政改革大綱(3)」では、地方分権及び県と市町村との関わりについて、まず「行財政改革の基本方向」において「地方分権の時代には、自己決定・自己責任の原則のもと、自らの創意と工夫により県行政を運営していく必要がある」としている。

また、県の役割の明確化として「国と地方の新たな役割分担については、地方分権推進計画及び関係法令の改正により計画化されることとなるが、地方における県と市町村の役割分担については、地域の独自性を踏まえた対応をする必要がある。このため、地方分権の進展を踏まえ、本県としての県・市町村の新たな役割分担についての検討を進める。」としている。

更に、行財政改革の推進に当たっては、「地方分

権の時代には、県と市町村が対等・協力の関係のもと、密接な連携を保って地方行政を担っていく必要がある。行財政改革を推進するに当たっても、新たな県と市町村の役割分担を踏まえつつ、市町村の理解と協力を得て進めていくものとする。また、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村が地方分権の主たる担い手となることから、合併や広域連合などの広域行政を推進し、引き続き市町村の行財政基盤の充実強化を積極的に支援していく」としている。

このように、地方分権の進展に伴う自己決定、自己責任の原則のもと、地域の独自性を踏まえた対応のため、市町村を地方分権の主たる担い手として明確に位置づけ、地方分権に対する県の協力体制を明示し、併せて市町村に対しこれまで以上に大きな役割を果たすことを求めた内容となっている。

3 分権社会に求められる都道府県、市町村それぞれの役割とは

地方自治法のうえでは、第2条第5項の規定において「都道府県は市町村を包括する地方公共団体である」と市町村と区分されている以外は、都道府県は、市町村とともに普通地方公共団体であり、その地位、機能は対等である。

しかし、実際のところ、都道府県は市町村に比べると、行政遂行上の国や他自治体の優良事例等に関するノウハウやスキル等、市町村と比較してより多くの知識、資料、情報等を所有していることもまた事実であろう。

これらに関しては、「許可、認可、承認、命令、取消変更、代執行等のいわゆる権力的な関与が市町村の自律性に制約を加えるものであることは言うまでもないが、情報の提供、助言、勧告等のい

わゆる非権力的な関与は、それ自体によっては地方公共団体の自律性はなんら損なわれるものではないから、地方自治運営を常に高い水準において維持しようとするためにも、それは認められるべきであり、また、地方公共団体としても積極的にこれらの援助を受け入れるべきものであらうと考えられる〔1〕ことから、都道府県は進んで知識、情報、資料や助言勧告等を市町村に提供し、また市町村は積極的にこれらの関与を都道府県に求めるべきであらう。

分権社会において、都道府県と市町村がそれぞれの立場、環境、実情に即しより効果的な関わりを持つために都道府県は市町村に行政上の作為を求めるのであれば、非権力的な関与としての任意の情報提供等の形で、例えば具体的な案を示すことや優良事例等のノウハウやスキルの知識を伝えることが必要と考える。市町村指導の名の下に、具体案も示さず「言いっ放しで後は知らない」、また「指導しても市町村は動かない」などと嘆くのみでは、関与の実効性に欠けるうえに、市町村との良好な協力関係の構築を阻害しかねない。未だ他自治体においても優良事例等がなく具体案を提示し得ないのであれば、市町村と協議を重ね、その過程のうえで地域の特性に根ざした解決策を見いだすことが必要であらう。協議のなかで地域の特性に応じた、全国一律でない独自の政策立案や、効果的な諸事業の組み合わせ、そして都道府県の関与の実効性の確保が期待できるのではないだろうか。

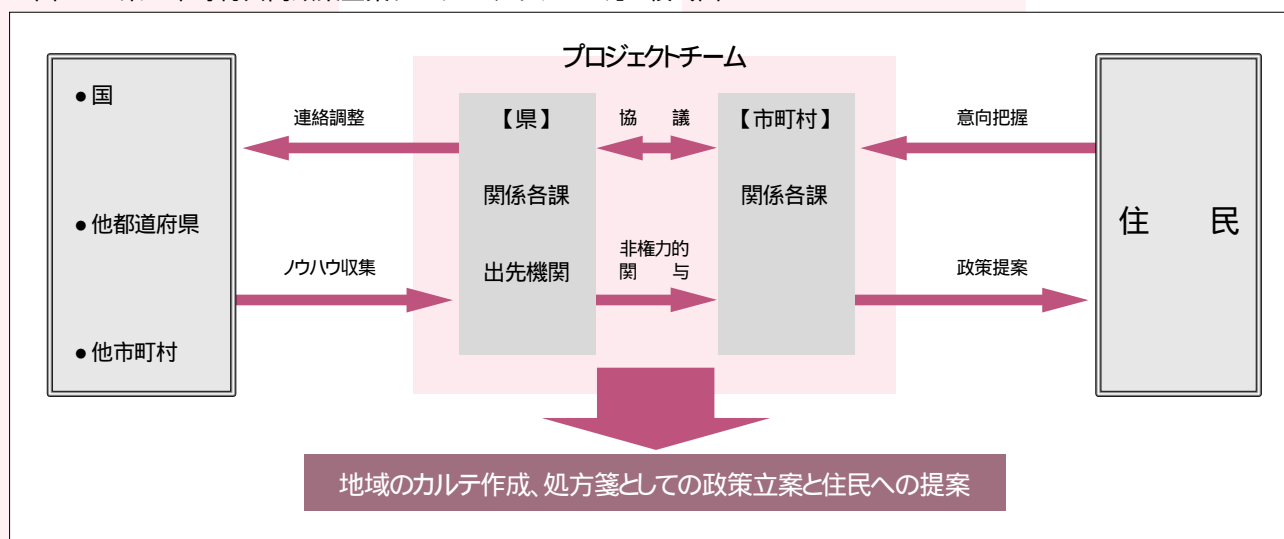
一方、市町村は、社会・経済システムの急激な変化に対応するためには、既存の考え方にとらわれない発想のもと、地域の特性や住民の意向に根ざした独自の政策立案、形成機能が求められる。地方分権とは、地域の住民とその代表機関の自己決定権を拡充することであり、権限委譲は、同時に住民に対する市町村の行政遂行上の自己決定、自

己責任が発生することでもある。何が真に「分権的、自治的で、住民の利益や市町村総合行政の推進に資するか」(4)を判断するのは、住民に身近な基礎的地方公共団体であり、地方分権の主たる担い手である市町村自身である以上、これまで以上に住民に対し行政遂行上の責任を求められる。これからは自己責任のもと、地域の持つそれぞれの特性を踏まえた政策の立案、決定を行う必要がある。

4. 「県・市町村共同政策立案プロジェクトチーム」設置の提案

社会システムの急激な変化に対応し、分権時代において、都道府県と市町村のそれぞれ置かれた環境、条件を考え、お互いの協力関係の下により効果的な行政を遂行するために、例えば、県市町村職員共同の研修のメニュー「政策研究講座地域課題研究コース」が用意されているが、これを発展させ、演習ではない実際の行政遂行上の「県・市町村共同政策立案プロジェクトチーム」として制度化、組織化できないだろうか。

■ 図2 「県・市町村共同政策立案プロジェクトチーム」の模式図



具体的には、プロジェクトチームは、まず地域における問題を「カルテ」として構造的に浮き彫りにし、そして「処方箋」として、住民の意向や地域の特性に応じた、きめの細かい政策を立案することを目的とする。(図2 参照)

都道府県、市町村ともに関係各課の他、都道府県は必要によって出先機関も参加する。都道府県の役割分担としては、国との連絡調整、優良事例やノウハウの収集、各種補助事業の組み合わせと市町村への提案、情報提供等の非権力的関与等が考えられる。そして市町村の大きな役割としては、地域の抱える問題の的確な把握と住民の意向の把握等が考えられるであろう。(表3 参照)

■ 表3 プロジェクトチームにおけるそれぞれの役割

都道府県(本庁、業務によっては出先も含む)	国との連絡調整、優良事例やノウハウ等の収集、補助事業の組み合わせ・提案、非権力的関与
市 町 村	住民意向把握、住民への政策の提案

都道府県の持つ優良事例等のノウハウや行政遂行上のスキル等と市町村の把握した地域の抱える問題や住民の意向との整合性、実現可能性について協議を重ねていくことにより、分権社会にふさわしい、地域の特性及び住民の意向に応じた、全国一律でないきめの細かい政策の立案が期待できるのではないだろうか。

5 まとめ

川崎市では、積極的な分権を目指すための指針として「川崎市における分権推進の基本的な考え方」を策定した。その中では、権限委譲における県との協議において、「問題は、何が分権的、自治的で、市民の利益や市の総合行政の推進に資するか、である。」(4)としている。

社会・経済システムの急激な変化に伴う諸問題は、特に地方行政の現場である市町村においてより顕在化されているのは明らかであろう。これからの地方公共団体には、こうした諸問題を解決し、地域の特性や住民の意向に対応し、「自己決定・自己責任の原則のもと、自らの創意と工夫により」(3)行政を遂行する必要があるが、そこではやはり「何が分権的、自治的で、住民の利益や総合行政の推進に資するかを判断することが不可欠であると思われる。そのためには、都道府県と市町村が、前述のプロジェクトチームのような機会を持ち、同じテーブルについて協議を重ねることがこれまで以上に必要ではないか。

今後の地方行政のあり方について考えるとき、分権社会にふさわしい都道府県と市町村との関係として、対等・自律・信頼と相互協力が第一に念頭に置かれるべきであろう。

【引用文献】

- 1 長野 士郎「逐条 地方自治法」学陽書房
- 2 茨城県総務部地方課
「地方分権一括法の概要と分権時代における議会の役割について」
- 3 茨城県「茨城県行財政改革大綱」
- 4 川崎市地方分権推進研究委員会
「川崎市における分権推進の基本的な考え方」

【その他参考文献】

妹尾 克敏「地方自治法の解説」一橋出版
兼子 仁「地方自治法」岩波書店
全国知事会「ホップ ステップ ジャンプ・地方分権」

