

地方分権一括法の成立と地方自治法の改正(三)

自治省地方分権推進室長

佐藤 文 俊

- 一 はじめに
- 二 地方分権推進の経緯
- 三 地方分権一括法の概観
- 四 国会審議の状況(以上75巻12号)
- 五 改正地方自治法の論点(46巻1号及び本誌)

五 改正地方自治法の論点(つづき)

四 事務の再構成(自治事務と法定受託事務)

(一) 法定受託事務の定義

(1) 法定受託事務の定義は、勅告、計画、**条文(三)**の各段階でその表現が変わってきている。**〔勅告〕** 事務の性質上、その実施が国の義務に属し国の行政機関が直接執行すべきではあるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から、法律又はこれに基づく政令の規定により地方公共団体が受託して行うこととされる事務

〔計画〕 法律又はこれに基づく政令により都道府県又は市町村が処理する事務のうち、国が本来果たすべき責務に係るものであって、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から都道府県又は市町村が処理するものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの(第一号法定受託事務)

〔条文〕 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、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として法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの(第一号法定受託事務)

(2) 勅告の定義がそのまま条文化できなかったのは次のような理由による。すなわち、

・「その実施が国の義務に属し」について、国の義務は法律又はこれに基づく政令の規定をまけて定められるものであり、ある事務の性質をもって直ちに「国の義務に属する」と扱っている法制上の用例はないこと

・「国の行政機関が直接執行すべきではあるが」といつて、「直接執行すべき」という表現が法制上用例がなく、また法律上の定義においてこのように留保的な表現を用いた例がないこと

・「地方公共団体が受託して行う」といつて、「受託」は通常当事者双方の合意に基づくものと解されるが、ここで「国が本来果たすべき責務に係るもの」といつて、「受託」は通常当事者双方の合意に基づくものと解されるが、ここで「地方公共団体の同意を要しないもの」と構成されていることから、「受託」という用語が多義的に用いられることとなり、法制上問題があること

計画の定義は、このような点を踏まえ、法制的に成り立ちうる表現を探りつつ、相当な検討を経て定められた。したがって、条文化の段階では、計画の定義そのままでも考えられたのであるが、次のような問題が指摘された。「国が本来果たすべき責務に係るもの」といつては、その意味するところがはなはだ曖昧であつて、法定受託事務の性質を表現するには不十分ではないか。「国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から」は、既存の機関委任事務を廃止し、国の直接執行とするか地方公共団体の事務とするかを振り分ける際に必要な基準であつたのであり、法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされた事務の中から一定のものを法定受託事務とするという観点から地方自治法の定義が構成されるとすれば、不要ではないか。

そこで、第一点については、自治事務と法定受託事務の法的効果、とりわけ関与のあり方の違いを念頭に置きつつ、「国が本来果たすべき責務に係るもの」によつて表現しようとした趣旨、すなわち、当該事務が国が本来果たす

べき役割に係るものであるが故にその適正な処理について国として自治事務に比べ相対的に高い関心と責任を持たざるをえないこと、をより明確にすることにした。第一点については、「国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から」を削ることとした。以上のような検討を経て、結局条文の表現に落ち着いたのである。

(3) 法定受託事務の定義は、今回の地方自治法改正の中で、最も大きな議論を呼んだ問題の一つとなった。我々としても、法定受託事務の定義が重要な論点であり、内外の関心も高く注目されているであろうことを十分意識し、慎重に検討を進めたところである。そのスタンスは、勧告・計画の趣旨に沿いながら、法制的に適切なものとするのであったが、求められていたことは、一方で、個々具体的に区分された法定受託事務の全体を包含し、的確に説明しうる定義でなければならず、一方で、将来に向けてその拡大を抑制するような働きをする定義とすることであったと思う。ある意味で相反する要請であり、難しい作業であったが、条文の出来映えはまずまずと考えていた。したがって、これに対し、多くの批判的見解が示されたことには意外の感があったし、とりわけ、法定受託事務を拡大するためにあるいは関与を強化するために作爲的に変更を加えたのではないかとこの批判については、立案者の主観的態度と条文の客観的評価が別物であることを十分承知しつつも、率直にいつて複雑な思いを抱かざるをえなかった。

(4) 個人的感情はさておいて、定義をめぐる多くの批判は、次の三点程度に集約できようか。第一に、勧告・計画の定義そのままではいいのではないか。定義の変更は、法定受託事務の拡大をもたらすのではないか。第二に、計画の定義との比較において、新たに「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として」を加えたのは、国の関与を強めようとするものではないか。第三に、「国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から」を削ったのは、何故に地方公共団体が処理するのかわ曖昧にし、法定受託事務を拡大することになるのではないか。

第一の点について。勧告の定義の表現は法制上の観点からは用いることが難しい文言が多くあり、そのまま条文化することは困難と考えられたことは、先に述べたとおりである。表現よりは結果的に大きく変わっているのである

が、法定受託事務も自治事務と同様地方公共団体の事務であること、事務の性質から自治事務とは異なる法的効果が与えられるべきものであること、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより処理されるべきものであること、という法定受託事務の本質は変更していない。この点については、もう少し説明が必要だろう。勧告の定義は、事務区分を行う上での作業指針として作られたものであることは疑いない。地方分権推進委員会の議論の経緯をたどれば、当初は法定受託事務を極めて限定的なものとする意図があったようである。そのことは、中間報告に示された法定受託事務の定義（専ら国の利害に關係のある事務であるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から法律の規定により地方公共団体が受託して行うこととされる事務」とされている）からも明らかであり、地方分権推進委員会は、法定受託事務が本来的には国の事務であるという前提で出発したのではないかと思う。そのことは、勧告の定義の中で「その実施が国の義務に属し国の行政機関が直接執行すべきではあるが」という表現になお残されている。膨大な量の機関委任事務を、逆方向の強い力にあらがいつつ、極力限定しようとの意図のもとでは、その定義を厳しいものにするには当然の戦略であったと思うし、しかるべき成果を挙げられたものと思う。ただ、その作業の結果、実際に法定受託事務に区分された事務のすべてが、その定義の中に押し込まれているかといえば、やはり疑問といわなければならぬ。個々の事務の本来の帰属を追求し、そのことをもって国の事務か地方公共団体の事務かを厳然と区分することは困難であり、法定受託事務は、個々の事務あるいはそれらが形成する行政分野の性質に着目しながらも、同時に関与のあり方を中心としたその法的効果を勘案して決められると考えるべきでない。その意味で、自治事務と法定受託事務は相対化されていくことになる。計画・条文の定義はこうした事情を反映したものというべきであろう。

なお、勧告・計画で自治事務とされたものが、地方分権一括法で法定受託事務となっていないものはなく、計画から条文の定義の変更の間にはこうした事情は存在しない。

第二の点について。条文の定義においては、「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として」

(5) その他いくつかの点についてふれる。

第一に、自治事務の定義について。改正法では、第二条第九項で法定受託事務の定義をし、第八項で「自治事務」とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう」と定義している。このように排除的な定義をしたことに對し、より地方公共団体の主体性があることを全面に出した定義とすべきではないかとの意見があった。傾聴に値する意見であり、立案過程においても一応検討はしたのであるが、自治事務には、法令の根拠の有無、義務づけの有無、事務処理の要件・手続きの定め方の濃淡などの点で、極めて多種多様なものがあり、これらをもれなく包括する表現は極めて難しい。また、表現の仕方によっては、かえって自治事務の範囲を制限することになりかねないという懸念もあった。さらに、翻って考えれば自治事務と法定受託事務とは地方公共団体の事務として対等に並び立つものではなく、定義から直接自治事務・法定受託事務の量を導き出すことはできないまでも、間接的にはあっても法定受託事務が例外であり自治事務が原則であることを示すためには、排除的な定義の方が適切ではないかと考えられた。

第二に、法定受託事務・自治事務という名称について。先に述べたように、法定受託事務の定義は催告の表現から大きく変わっており、催告にあった「受託」という言葉もなくなっている。定義の表現と事務の名称が必ずしも直接には結びついていない。立案過程においては、果して法定受託事務・自治事務という名称をなお法律用語として用いることが適当かどうかについて議論があった。法定受託事務は、本来国が果たすべき役割に係る事務が法令により地方公共団体に配分されるものであるが、「法定受託」という言葉により、対等な当事者間での事務の配分であるというニュアンスを残すことができる。また、自治事務についても、多種多様な事務が含まれているのであるが、大きく割り切って考えれば、地方公共団体の主体性・自主性がより発揮されるべき事務であるといつてよく、「自治」という言葉でそのニュアンスが伝わる。多分に感覺的なものといつてしまえばそれまでであり、純法制的には例えば

特別事務・一般事務というような名称も考えられないではない。しかし、これらの無味乾燥な名称と比較すれば、法定受託事務・自治事務の方が、今回の制度改革の趣旨を表すものとしては優れているように思う。なお、地方分権推進委員会の審議から今日に至る一連の経緯の中で、この名称が広く人口に膾炙し、既に定着したものとなつてゐることも背景にあつたことはいうまでもない。

(二) 自治事務と法定受託事務の割合

(1) まず、機関委任事務が、全体として自治事務と法定受託事務とにどのように区分されたのかを明らかにしたい。

(表-5)

	機関委任事務を定める法律数	自治事務	法定受託事務
勸告	355	291	228
計画	433	303	252
地方分権一括法案	432	298	247

これを見る一つの方法としては、機関委任事務を定める個別法令の個々の条項ごと、それがどう区分されたかを積み上げて全体の割合を測ることが考えられる。しかし、個別法令の中には、他の法律や条文を準用して事務を規定するものも多く、後に述べる四三二本の法律及びその関係法令すべてにわたつてこの作業をすることは容易ではない。また、必ずしも一つと観念される事務と一つの条項が対応しているわけでもない。膨大な努力を費やしてみても、なお、自治事務と法定受託事務の全体像を正確に示すという点にはならない。したがって、全く大雑把ではあるが、法律を単位としてみるということにせざるをえない。こうして整理してみた結果は「表-5」のようになる。

勸告と計画の違いは、催告段階では、地方自治法別表に掲げられた項目に基づいて整理している。軽易な理由事務を定める法律などが漏れ落ちてゐるが、計画の段階では、すべて網羅的に拾ひ上げたとことや(例えは、産業廃棄物の処理に関する法律(平成四年)、勸告後、計画作成までの間に新たに制定された法律があること(例えは、指定市街地における防犯施設の整備に関する法律(平成二年)等)、勸告後、計画作成までの間に新たに制定された法律があること(例えは、指定市街地における防犯施設の整備に関する法律(平成二年)等)など)の理由による。また、計画と地方分権一括法案の違いは、この間に新たに制定された法律があることや(例えは、防犯施設の整備に関する法律(平成二年)等)の理由による。

を単純に加えたのではなく、計画における「国が本来果たすべき責務に係るもの」を、「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」に明確化したものである。その趣旨は先に述べたとおりであり、要は、法定受託事務をその属性及び法的効果の両面から定義しようとしたものである。

自治事務と法定受託事務の法的効果の面における最大の違いは、関与のあり方であり、そのことは、事務の処理について国が持つ関心と責任の違いに由来する。ただし、それは相対的なものであって、国は、自治事務についても一定の関心と責任を有するのであり、特に法令で処理を義務づける場合にはそうであろう。したがって、法定受託事務の定義においては、「その適正な処理を特に確保する必要がある」としてゐる。

立案過程においては、「国が本来果たすべき責務に係るもの」でよむとの考えもあつたのであるが、条文の定義のような表現にすることによって、将来に向けて法定受託事務の増加を抑制する上でも大きな意味があると考えられた。すなわち、新たな事務を法定受託事務とするためには、国が本来果たすべき役割に係るものであること及び国においてその適正な処理を特に確保する必要があることの二つを説明することが求められることにならう。

なお、この変更により、国の関与が強まるのではないかとという点についてである。今回の改正を考えれば、関与の見直しの内容は、催告・計画で詳細に定められており、それに即して地方自治法及び個別法の改正が行われているので、定義の変更がそれに影響を及ぼしているものではない。また、今後の個別法の制定・改正についても、地方自治法に別途規定された関与の基本原則が立法指針として機能することになる。実際の行政運営においては、関与の法定主義の規定が働くので、「国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」ということをもって、法令の根拠なく関与がなされることにはならない。

第三の点について。「国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から」を削るべきではないとする批判は、この文言を残すことによつて、いかなる局面でこれを機能させようというのか、いまひとつはつきりしない。まず、国が本

来果たすべき役割に係る事務は、基本的に、国が自ら処理するか、法定受託事務として地方公共団体が処理するかのどちらかである。この文言は、法定受託事務と自治事務の区分の基準とはなりえない。したがって、自治事務との関係において法定受託事務の拡大を抑制することにはならない。次に、国が本来果たすべき役割に係る事務であっても一定のものは地方公共団体にゆだねるべきであり、地方公共団体への事務配分を促進するという意味で機能するという点か。この点については、新設した第一条の二に示す役割分担のあり方や第二条第一項の立法指針などが基準として機能することになり、それで十分と思われる。さらに、これとは逆に、国民の利便性も事務処理の効率性も考えられないものが一方的に地方公共団体に押しつけられることを阻止するという意味か。確かにその場合法定受託事務が増えることにはなる。ただ、これまでの国の体質からすればそのような事態が頻繁に生ずるということは考えづらいし、特に国が本来果たすべき役割の核心部分をなす事務を地方公共団体にゆだねるということは、国の責任の放棄であり、第一条の二や第二条第一項の趣旨にも反すると評価されるのではないだろうか。なお、事務配分は、当然新設された第一条の二などに示す国と地方公共団体との適切な役割分担のもとに、個々の事務ごとに慎重に判断され、決定されなければならないが、基本的方向としては、地方公共団体がその能力のある限りできるだけ多くの事務を引き受けることが望ましいのではないかと思う。従来の機関委任事務制度のもとにおいても、当該事務が団体の事務として地方公共団体に配分されることが最善だとしても、それがかなわなない場合、機関委任事務とされるくらいなら引き受けない方がよい、国が直接処理すべきと考えるのか、たとえ機関委任事務であっても地方公共団体が引き受けた方がよいとするのか、議論があつたところである。意見が分かれるところかも知れないが、これまで多くの事務を地方公共団体が引き受けることによって、不十分なながらも地域の総合的な行政主体としての地位を高めてきたのではないか。そうした実績があつたればこそ、今回の改革も成立しえたのではないか。こうした点も考慮すれば、一方的な事務の押しつけを阻止するという観点をあまりに強調することはいかかかと思う。

が別項の規制等に關する法律、この間に廃止された法律があること(附則八、法律第三六号等)、計画作成時点では未施行であった(平成二年法律第一三六号等)ため事務区分がなされていなかったものがあること(附則九、法律第三六号等)などの理由によるものである。

(2) 国会審議においては、法定受託事務の数が多すぎるとは言えないかとの強い批判があった。地方分権推進委員会が審議の当初において法定受託事務は二割程度になるとの見込みを示されたこともあっての批判であつたと思ふ。地方分権推進委員会においては、個々の事務ごとにその性質、内容を十分検討のうえ、事務区分を行つたのであり、計画・法案はそれに基づいて作成したものである。計画・法案の段階で、催告で自治事務とされたものを法定受託事務に変更したものはない。したがつて、立案者としての立場からだけいえば、法案における事務区分は現時点においては適切なものといふべきであらう。

しかし、法定受託事務の創設が将来にわたり厳に抑制されるべきことは論を待たない。問題は、それをいかなる形で担保するかであり、計画・法案の作成過程において腐心した点であつた。

その第一は、法定受託事務の定義であり、今後新たな事務を法定受託事務とするためには、当然、定義に該当するものでなければならぬ。先に述べたように、計画と比べて、条文の定義はその要件を明確化したところであり、これにより、立案者の説明責任は一段と重くなったといふべきであらう。

第二に、法定受託事務のメルクマール八項目を計画に掲げたことである。閣議決定した計画においては、催告に示されたメルクマールをそのまま掲げているところであり、当該事務がそのメルクマールに該当することが必要となる。国会に対する規範とはなりえないものの、閣議決定であるから、廃止されない限り政府部内の規制基準として機能することになる。立案過程においては、このメルクマールを法制化することも一応検討された。しかし、八項目のメルクマールのたて方の切り口、レベルが必ずしもそろつたものとはなつておらず、そのまま法制化することは困難と考えられた。また、メルクマールは既存の機関委任事務を法定受託事務に振り分ける作業指針として作られたもの

であり、法制化により恒久的に妥当するものとすることに問題がないかどうか。つまり、法定受託事務の創設を制限すると同時に、法定受託事務とされる分野を固定することにもなりかねないことから、法制化することとはしなかつた。

第三に、地方自治法に法定受託事務の別表を設けたことである。第二条第一〇項においては、地方自治法及び同法施行令に規定するもののほか、個別の法律に定める法定受託事務については地方自治法の別表(第一号法定受託事務)あつては別表第一、第二号法定受託事務)あつては別表第二)に、個別の政令に定める法定受託事務については地方自治法施行令の別表に、それぞれ網羅的に掲げることとしている。後に詳しく述べるが、このことにより、国会における慎重審議に資することが期待される。

以上の方策に加えて、国会における修正で、地方分権一括法の附則に次の一条が加えられた。

第二五〇条 新地方自治法第二条第九項第一号に規定する第一号法定受託事務については、できる限り新たに設けることとなすようにするとともに、新地方自治法別表第一に掲げるもの及び新地方自治法に基づく政令に示すものについては、地方分権を推進する観点から検討を加え、適宜、適切な見直しを行うものとする。

また、参議院の行財政改革・税制等に関する特別委員会における附帯決議では、「本法附則による法定受託事務の事務区分の見直しについては、地方分権の推進、地方自治の確立、住民自治の充実の観点に立って、適宜、適切にこれを行うこと。」と見直しの視点が明らかにされた。これらは、法定受託事務の新設の抑制、既存の法定受託事務の見直しを正面から規律したものと見て、今後大きな意味を持つことになると考えられる。

なお、法定受託事務については、新設を厳に抑制することと同時に、地方分権一括法附則第二五〇条にあるように、今回法定受託事務と区分されたものについても、今後の社会経済情勢の変化に応じて適時適切に見直しがなされる必要がある。この点に關し、国会審議において、今回法定受託事務とされたものについて一律に三年程度

期限を付し、期限の到来ごとに法定受託事務とすることの妥当性を国会で審議すべきではないか、との意見があった。一つの考えであるとは思うが、今回法定受託事務と区分されたものの中には、国家の統治の基本に密接な関連を有する事務をはじめ法定受託事務としての性質が短期間で失われることが考えにくいものも多く存在するので、一律の見直しを法制化することは立法論としてはなかなか考えづらい。ただし、法定受託事務の妥当性の判断は不断に行われるべきであり、社会経済情勢の変化により、例えば国が本来果たすべき役割が変わったと認識されるなど、法定受託事務の定義やメルクマールに該当しなくなった場合には、速やかに法改正を行うことが求められることになる。また、法定受託事務が事務の本来の帰属から当然に決まってくるのではなく、「国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」との政策判断が働くものとすれば、事務処理の状況からみて国が強い関与をするまでもないということになれば、法定受託事務から自治事務にすることも考えられないではない。定義の文言に即していえば、今回の区分は、「国が本来果たすべき役割に係るもの」であるがゆえに「国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」という意味で用いているが、「国が本来果たすべき役割に係るもの」ではあっても、国においてその適正な処理を確保する必要があると高いとはいえないものもありうるのではないか。例えば、単純な経由事務などで国と地方公共団体の意見が対立する局面がおよそ想定しえないようなものについては、自治事務化することも考えてよいのではないだろうか。

(3) 法定受託事務にかかると地方自治法の別表についてふれておきたい。できあがったものをみれば何ということもないが、立案過程では大きな議論があったところである。

当初、法定受託事務は個別法ではなく、地方自治法においてその区分を行うという考えがあり、法定受託事務の創設的な別表を地方自治法に置くことが検討された(「憲法改正の停止後における地方公共団体の事務のあり方及び道の問題」)。結果的には、個別の事務を規定する個別の法令において区分することとしたため、仮に地方自治法に別表を設けるとしても、

確認的な意味しか持たないものになることになった。それでもなお設けるかどうかについては、内部で相当激しいやりとりがあった。確認的なものであれば法的な意義に乏しいと考えられたことや、限られた時間の中では法案を仕上げることには大きな困難が予想されたことから、一時は別表の作成を断念しかけたこともあった。

しかしながら、次の理由から、確認的なものであれ、法定受託事務別表を設ける必要があるとする強い意見があり、最終的に設けることとされた。

・法定受託事務の創設は将来にわたり厳に抑制されるべきであり、個別法において新たに法定受託事務が創設される場合には、国会において、類似制度間のバランス、法律相互間の比較などを考慮しながら、当該事務を法定受託事務とすることの妥当性について慎重な審議がなされ、各分野の行政について地方自治の見地からの十分な検討が行われる機会を提供することが必要である。

・法定受託事務は、その定義、法的効果が地方自治法に規定されており、具体的にどのような事務が法定受託事務として存在するのか、その全体像が基本法である地方自治法の中で明らかにされることが法制度として適当である。このことは、地方公共団体関係者、更には住民にとっても地方自治制度や地方行政運営の理解に大きく資することとなる。

これらの要請は、例えば、毎年度法定受託事務の一覧を作成して公表する、あるいは国会に報告するというような手段でもある程度達せられないではないが、法的に担保することが不可欠であると考えられた。そして、機関委任事務別表の反省から、個別法において新たに法定受託事務を創設する場合には、原則として地方自治法の改正をあわせて行わなければならないこととする仕組みを構築することとした。すなわち、従来の機関委任事務別表は、その項目の配列の仕方や個別法の条項の引用でなく事務の内容を書き下ろすという表現の方法など、立法技術的理由から、必ずしも個別法の附則で改正がなされず、地方自治法本則の改正の機会にまとめて改正を行うことにせざるをえない

かった。それゆえ、個別法の制定・改正の都度国会に慎重審議の機会を提供する、あるいは別表においてその時点の機関委任事務の全体像を示すという目的が十分には達せられず、そのことが別表の価値を低めていたことも事実である。今回の法定受託事務別表は、表形式とし項番号を付さないこと、法律の制定年順に並べることなどの改善を加えたため、改正方法が極めて容易かつ確実になり、個別法の附則でその都度改正することが可能となったものである。今回の法定受託事務別表は、この点を最重視したため、二点目の要請すなわち分かり易さという点では譲りざるをえなかった面がある。

余談であるが、従来機関委任事務別表の改正作業には、多くの担当者の相当の苦勞があった。特に地方自治法本則の改正が少なかつた時代には、その間にたまった機関委任事務を一律に整理する必要が生じ、時に本則改正以上の時間、労力を費やしたのであった。機関委任事務別表には、機関委任事務の増加を抑制しようとの意図があつたのであるが、昭和二七年創設時の二五六項目が平成一〇年時点では五六七項目となつてゐることからみても、その意図が十分に達せられたとはいえないと思う。しかし、だからといって機関委任事務別表が無意味だったということではあるまい。機関委任事務別表は地方公共団体が置かれている現状に問題があることを端的に示すものとして、今回の地方分権推進の方向づけに大いに貢献したといふべきであり、逆説的ではあるが、その廃止をもって先人の多大の苦勞も報いられたと評価したいと思う。

(三) 自治事務と法定受託事務の法的効果

(1) 自治事務と法定受託事務は、その区分に応じて地方自治法上異なる法的効果が与えられている。その最大のものはいうまでもなく国等の関与のあり方であり、これについては別に述べる。そのほかに、議会の権限(議決権、検査権、検査権、監査請求権)、監査委員の権限、行政不服審査などにおいても相違がある。これらの条文の改正は、催告・計画を前提として行ったものであり、その相違は基本的には二つの事務の性質に由来すると説明されることになる。

う。ただ、先に述べたように、自治事務と法定受託事務が相対化されていく過程では、様々な面において截然と法的効果を異にすることが妥当かどうか、改めて問われることになった。後に述べるように条例制定権についてはその取扱いを異にしないこととしたが、その他の事項についても、自治事務と法定受託事務がともに地方公共団体の事務であることを基本としつつ、催告・計画に示された法的効果の相違になお合理的理由が見いだせるかどうかを検討された。ここでは、議会の議決事件と行政不服審査についてふれておきたい。

(2) 議会の議決事件について。今回第九六条第二項は次のように改正された。

第九六条 2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件(法定受託事務に係るものを除く)につき議会の議決すべきものを定めることができる。

これは、催告にある「地方自治法第九六条第二項に定める議決事項の追加(条例による議会の議決事項の追加)については、法律又はこれに基づき政令で定めるものに限る、議会の権限が及ぶこととする。」との趣旨を踏まえたものである。

法定受託事務を議会の議決事件から除く理由は、法定受託事務の性質から次のような説明が可能であろう。

- ・ 法定受託事務は、それを定める法令があり、その適正な処理を確保することについて国の関心と責任が相対的に高い事務であるので、事務の内容、基準、手続き等が当該法令において定められていることが多く、また、処理基準の設定や個々の事務処理に対する関与も比較的広く認められている。こうした点から考えるならば、執行機関の適正な事務処理を担保するという意味で議会の議決権を及ぼす必要性は乏しいと考えられること
- ・ 議会の議決は効力要件であり、仮に何らかの事情で議決が得られないという事態が生じた場合には、その影響は重大である。法定受託事務は法令でその執行が義務づけられているものが多く、そうした事態が生じた場合の問題は、自治事務に比べて一段と深刻となると考えられること

更に、立案過程においては、執行機関と議会の関係に及ぼす実際上の影響も考慮された。すなわち、従来第九六条第二項は「普通地方公共団体に関する事件につき」とされており、機関委任事務については条例で議決事件を追加することはできないとされていた。機関委任事務制度の廃止に伴い、自治事務も法定受託事務も地方公共団体の事務となったため、第九六条第二項の改正がなければ、ともに議決事件の追加が可能となる。これまで地方公共団体において処理されていた機関委任事務のウエイトを考えると、対象範囲は飛躍的に拡大する。議会の議決は、団体意思の決定であり、同時に議決権は執行機関に対する最も強い牽制権限とみることができ、大統領制のもとにおいては、必ずしもそれが広げれば広いほどよいということにはならない。従来の執行機関と議会とのチェック・アンド・バランスのあり方を大きく変えることに途を開くことについては、更に慎重な検討が必要ではないかと考えられた。

なお、条例制定権との関係で第九六条第二項括弧書きが問題とされることがある。問題提起の趣旨によく理解できないところがあるが、要は法定受託事務に關し条例制定権を否定するものではないかというところらしい。結論からいえば、否定されるのは法定受託事務の執行を議会の議決にかからしめることを内容とする条例又はその条項であり、法定受託事務に關する条例自体を否定する趣旨ではない。条例制定権が自治事務、法定受託事務双方に及ぶことは第二条第二項及び第一四条第一項から明らかであり、条例の制定は第九六条第一項第一号で議決事件とされ、同条第二項は「前項に定めるものを除くほか」とされている。法定受託事務が条例制定権の範囲外にあるということではないし、当然、法定受託事務に關する条例が議決の対象にならないということでもない。

(8) 法定受託事務の行政不服審査について。従来、機関委任事務については、一般法である行政不服審査法により、主務大臣等への審査請求が認められていた。これは、主務大臣等が都道府県知事等に対して指揮監督権を有する上級行政庁と観念されてきたことによるものである(行政不服審査法第一号)。今回の改正により、各大臣等は上級行政庁という立場を有しないこととなるが、法定受託事務については、地方自治法に基づき、なお各大臣等に対して審査請求をす

ることができるとした(三五五条の二、行政不服審査法五条第一項二号)。

この点に關し、国と地方公共団体、都道府県と市町村を相交わらず上下関係に置こうとするものであるとする強い批判がある。確かに、立法論としては、自治事務、法定受託事務を問わず、処分庁への異議申立てにとどめるという考えもあり、国と地方公共団体との関係のみに着目し、割り切ってしまうえば、その方が今回の改革の理念に沿うとも考えられるところである。

しかし、今回の改正においては、私人の権利利益の救済を重視することとした。一般的に、審査請求は、処分の当事者以外の者が判断を行うため、その公正に対する信頼度は異議申立てに比べて高いといわれており、私人の立場からすれば、処分庁以外の別の行政庁に対して判断を求めることができることに、メリットがあると考えられる。機関委任事務制度が廃止されることをもって、ただちに広汎な分野にわたるこのメリットを失わせることは、私人の権利利益の救済という観点からは適当でないと考えられた。

ただし、このことが機関委任事務と全く変わらないというのはいい過ぎであろう。何よりも機関委任事務に比べ法定受託事務の総体ははるかに縮小しているのであり、また、審査庁には原処分の変更権がないこと(行政不服審査法四〇条第三項)職権による執行停止ができな(同法三三)こと(同法三三)においても機関委任事務の場合とは異なる。

なお、立案過程では、市町村の処分等について誰を審査庁にするかについて、議論があった。当該法令を所管する各大臣とすることも考えられたのであるが、結果的に、都道府県の知事等を審査庁としたのは、住民の利便性を考慮すれば住民により身近な行政庁を審査庁とすることが適当であること、市町村の法定受託事務に關する処理基準の作成や関与は第一次的には都道府県の知事等が行うこととしていることなどを勘案したことによるものである。

(三三)