

# 地方分権と機関委任事務制度の廃止

島田 茂

## 1. はじめに

地方自治を保障する日本国憲法の理念からすれば、国と地方自治体は平等な関係にたつことが望まれる。しかし、現実には、今日に至るまで、両者の関係は対等・平等ではなく、国は支配的な地位にたつて地方自治体の行政を様々な形で指導・コントロールしてきた。また、地方自治体の側も、例外的な場合を除き、国の方針に従って行政を行い、本来ならば地方自治体が独自の判断で行うべきことも、まず、国の考えを聞いてみて、国が一定の見解や意向を示した場合には、できるだけそれらを尊重する方向で事務処理を行っていかうとする傾向がみられた。地方自治体の方針と国の方針とが食い違った場合に最終的に折れるのは、国ではなく、地方自治体のほうである。国の意向に反して地方自治体が自らの方針を貫くことは相当の勇気を要することで、これによって今後の国との関係において不利益な扱いを受ける可能性があることを覚悟しなければならない。このような状況のなかで、地方自治体は、自治行政を円滑に運営していく観点から、国との摩擦をできるだけ避けようと努力し、国の訓令・通達がだされたならば、それを第一に尊重した行政を長年行ってきたのである。

このように長年存続してきた国と地方自治体との不平等な関係を解消し、それぞれの役割分担を決めたうえで対等な協力関係を築いていくことは地方

分権の重要な課題の 1 つである。国と地方自治体との対等な協力関係の確立は、まず、国の地方自治体に対する過剰な関与を排除するとともに、国の有する権限を地方自治体に積極的かつ広範に委譲することによって、地方自治体の自己決定権の内実を拡充し、国に対する地方自治体の主体性を高めることから始められねばならない。そして、この点において、機関委任事務制度の廃止を明確に打ちだした地方分権推進委員会勧告（以下、「勧告」という。）およびこれを受けて政府が平成 10 年 5 月に策定した地方分権推進計画（以下、「推進計画」という。）の存在が注目されることになるのである<sup>(1)</sup>。推進計画および勧告は、国と地方公共団体との関係を上下・主従の関係から対等・協力の新しい関係に転換させるため、機関委任事務制度の廃止を決断すべきこと、国・地方公共団体間の関係調整ルールを創設すべきことを提案したが、これにより国の地方自治体に対する広範かつ強力な関与手段の 1 つがなくなり、それとともに地方自治体により自主的に処理される事務範囲が拡大されるきっかけがつけられることになったのである<sup>(2)</sup>。

もともと、機関委任事務制度が廃止されたとしても、地方自治体の事務に対する国の関与それ自体は否定されるわけではない。機関委任事務制度の廃止後も、それは新たに制度化されて残るのである。そして、この新たに制度化された国の関与が機関委任事務制度のもとで認められていたものと比べて、どのように異なるのかということは、推進計画および勧告自体の評価において、また、わが国における今後の地方分権の動向を見定めるうえで極めて重要な意味をもつことになる。機関委任事務制度を廃止し、そこに入れられていた事務を新たな枠組みで捉えなおしたとしても、国の関与が大幅に認められることになれば、機関委任事務制度を廃止したことの実質的な意味もそれだけ低く評価されることになるであろう<sup>(3)</sup>。

そこで、以下では、まず、推進計画および勧告を取り上げて、それらが、従来の機関委任事務制度の問題点を克服して、地方自治体の自主性を尊重し

た新たな制度的枠組みを提示することができたかという点に着目して若干の検討を行うことにしたい。また、推進計画および勧告は、国と地方自治体の関係だけでなく、都道府県と市町村の関係についても言及している。現行憲法のもとにおいては都道府県と市町村の関係は平等でなければならないが、実際には、都道府県は市町村に対して監督行政庁としての立場において現れてくることも少なくない。推進計画および勧告は、このような状況を考慮したうえで、基礎的自治体たる市町村の権限充実の観点から制度の改善を提言しているが、この点に関する推進計画および勧告の立場はなお不十分である。本稿では、その全部を扱うことはできないが、特に注目される点について言及しておきたい<sup>(4)</sup>。

本稿は、勧告と推進計画に関わる問題点を検討するのに止まっており、推進計画に基づいて行われる地方自治法等の法令改正には触れていない。この法令改正に対する評価および改正法案と勧告・推進計画との比較検討は引き続き別稿において行いたいと考えている。

## 2. 機関委任事務制度廃止後の事務区分と国の行政的関与

### (1) 法定受託事務と自治事務

機関委任事務の整理・廃止は地方分権の理念を現実のものにするために避けて通ることのできない課題であるが、これが実現されれば即座に地方分権への道が開かれるというものではない。機関委任事務制度の廃止が決定されると、次に、それでは機関委任事務とされていた事務をどのようにするかという難題が生じてくることになる。

機関委任事務制度の廃止にあたっては、当該制度のもとにおかれていた事務権限の帰属主体を改めて個別的に決定していく作業が必要となる。まず、

不要となった事務の廃止ないし整理・統合がなされ<sup>(5)</sup>、残された事務について国が直接行うものと地方自治体が行うものに振り分けられることになる<sup>(6)</sup>。そして、地方自治体が行うこととされた事務について、どの程度の関与が国に認められることになるかという観点から、さらなる事務区分がなされることになる。

推進計画は、地方自治体が担う事務を「法定受託事務」と「自治事務」という2つの概念を用いて整理している。地方分権推進委員会が1996年3月に提示した中間報告では、法定受託事務は、「専ら国の利害に関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、法律の規定により受託すべきものとして、地方公共団体が処理するもの」と定義されていたのが、その後、「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してもおかしくない事務であるが、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ているもの」と部分的に変えられ<sup>(7)</sup>、第1次勧告では、「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」というように国の事務としての性格が前面にだされるかたちでまとめられることになった。そして、この法定受託事務の定義は1997年7月に提出された第2次勧告以降も変更されずにきたが、推進計画では、「国が本来果たすべき責務に係る事務であって、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」というように、「受託」という用語が定義から外されることになった。また、推進計画では、「国の行政機関が直接執行すべきではあるが」という文言が除かれているが、これは、その前におかれた「国が本来果たすべき責務」という文言で言い表しているものと考えられた

からであると解することも可能である。いずれにせよ、推進計画および勧告の定義に従えば、法定受託事務と国の直接執行事務との本質的な区別はなくなり、ただ、前者は「国民の利便性又は事務処理の効率性」の観点から地方自治体の処理にゆだねることが妥当であると判断された事務であるということになるであろう。国の直接執行事務は、国が当該事務処理について実質的に判断するとともに、その執行も自ら行うのに対して、法定受託事務については、実質的な事務処理権限は国に属し、その執行が地方自治体にゆだねられることになるのである。そして、このように、法定受託事務の執行事務が地方自治体の処理にゆだねられる理由は、「国民の利便性又は事務処理の効率性」を確保することに求められることになるのである。

このような結論は、法定受託事務の範囲が自衛官の募集、国会議員の選挙、国勢調査の実施のように、純粹に国の事務として考えられるものに限定されていれば、あえて問題とすべきことではない<sup>(4)</sup>。しかし、それが都市開発や土地利用に関わる事務のように、地域行政に深く関わる権限にまで広く及ぶことになると、結局、機関委任事務が認められていた状況とどこが異なるのか分からない状態が生じてくることになる。機関委任事務制度は、実質的にみて地方自治体が自治事務として処理すべき事務についてまで形式的に国の事務とすることにより当該事務処理に対する国側の一方的な指揮監督権を正当化する機能を果たしてきた<sup>(5)</sup>。機関委任事務制度の廃止に伴い、法定受託事務がその役割を実質的に代替することになるが、これにより当該事務が地方自治体の意思の尊重を必要としない国の事務に純化されると結論づけることは問題とすべきであろう。推進計画や勧告が設定した事務の配分・整理の判断基準を先験的に前提として、ここから、当該基準に基づき実際に法定受託事務に配された事務の性質を判断することには慎重でなければならない。この基準により法定受託事務に配された事務のなかにも地方自治体の主体的な意思が尊重されて然るべき事務も存在しうるのである。機関

委任事務制度の廃止の目的が地方自治体の自己決定権の拡大・強化にあるとするならば、機関委任事務制度の廃止後の事務の区分・整理に関して、まず、地方自治体に対する広範な関与が認められる法定受託事務の範囲をできるだけ限定することが求められることになるが、地方分権の理念に即して考えるならば、これに止まることなく、法定受託事務のなかに入れられた事務の管理・執行についても、事務の内容によっては、地方自治体の意思が尊重されるような制度づくりを試みることを求められることを忘れてはならない。

推進計画は、「地方公共団体の事務」のうち「法定受託事務」を除いたものを「自治事務」としてとらえている。自治事務の定義について、このように控除的な記述方法を採用し、積極的・実質的な定義を避けたのは、当該事務の内容が多様多様であり、一律に定義することが困難であるということ、あるいは、地方分権の基本原則が自治事務化なので、あえて自治事務の定義を積極的に行う必要を認めなかったことによるといわれている<sup>(10)</sup>。

自治事務と異なり、法定受託事務については、明確な定義が与えられているが、この定義だけでは、法定受託事務が国の事務なのか、それとも地方自治体の事務なのかは必ずしも明確になってこない。第1次勧告では、法定受託事務と自治事務の両者を含めて「地方公共団体の事務」としてとらえているが、このことをもって法定受託事務が地方自治体の事務としてとらえられていると帰結することはできない。なぜならば、ここでいう「地方公共団体の事務」は、地方自治体が処理・執行することになっている事務の総体を示す概念として使われているものと理解すれば、国の事務であっても、その処理・執行が地方自治体にゆだねられているものは、「地方公共団体の事務」としてとらえることが可能となるからである。他方、「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……」という勧告が採用した法定受託事務の定義に着目するならば、当該事務は、地方自治体の事務ではなく、国の事務としてとらえられることになる<sup>(11)</sup>。国の直接執行義

務についての明示的な叙述が除かれた推進計画でも、この点については変わらないと考えられる。

特定の事務の処理が国の義務であるという前提から導きだされてくる有意味な帰結は、当該事務の処理・執行に対する国の広範な関与の正当化であり、この点では、法定受託事務の制度は、事務権限の国への帰属を前提とする機関委任事務の制度と異なるものではない<sup>(12)</sup>。しかし、法定受託事務の定義において「国が本来果たすべき責務に係る事務」という文言が入れられることによって、法定受託事務の制度と、推進計画が提示する「国の担うべき事務」(第2, 1(1)ア)とを直接にリンクしてとらえることが容易になり、これによって地方自治体が自主的に処理すべき事務領域に対する国の過剰な介入を制限する規範的契機が与えられることになると理解することも可能である<sup>(13)</sup>。

他方、このような、法定受託事務の概念に内在する、事務領域の限定化の規範的契機は、機関委任事務制度には欠けているように思われる<sup>(14)</sup>。また、法定受託事務と機関委任事務との理論構成上の相違から判断するならば、制度論についても、両者の間に一定の差異を見いだすことが可能となる。たとえば、機関委任事務に関する地方自治体の自主条例制定権は、これが国等の事務であることを理由に拒否されることになるが<sup>(15)</sup>、この理屈が必ずしも明確ではない法定受託事務については地方自治体の条例制定が認められる余地が理論的には生じてくることになる。また、機関委任事務については、職務執行命令訴訟の手続を経て主務大臣が代執行を行うことが認められているが、法定受託事務については、機関委任事務と異なり、地方自治体の機関は国の機関としての地位にたつものではないので、上位の機関が下位の機関に対して発する職務執行命令の手続によることはできないという帰結が導きだされうる。しかし、実際には、前者の点については、法定受託事務は、専ら「本来法律又はこれに基づく政令」により規律されるべき事務であること

を理由に条例の制定には法律・政令による明示的な委任が求められ<sup>(16)</sup> 後者の点に関しては、法定受託事務は国が本来執行すべき事務であるという理由に基づいて国による代執行の可能性が認められることになるのである<sup>(17)</sup>。

## (2) 自治事務に対する国の関与

法定受託事務とは異なり、自治事務に対する国の関与は、当然のことながら、厳しく制限されることになる。関与手段に関していえば、認可等の権力的な関与措置は、自治事務の性格上、その妥当性は否定され、基本的には、非権力的な関与手段が中心となる。

非権力的な関与手段は、相手方の意思に対して直接的に義務を賦課するものではないが故に自治事務に対する関与手段として比較的広範に認められる可能性がある。しかし、特定の事務が自治事務であると認められた以上、当該事務に対する関与が非権力的なものであっても、その要件は厳格に定められるべきである。また、行為形式だけを見ると非権力的な関与手段としてみることができても、その機能は権力的な手段のそれと大して変わらないものもある。例えば、事前協議それ自体は、国が地方自治体に対して一方的に自らの意思を強要する手段ではないが、国と地方自治体が最終的に合意に至るまで事務事業の実施はできないということになると、実質的には国に拒否権という権力的な要素を色濃くもつ権限を付与したことと同じになるおそれもある<sup>(18)</sup>。また、非権力的といっても、これは法的な意味において相手を拘束するものではないということの意味し、事実上の圧力等によって実質的には地方自治体の意思決定を相当強く拘束することはありうる。特に、事務事業の遂行に補助金等の財政的な措置を伴う場合には、当該事務事業に対する国の関与が非権力的であって、地方自治体を法的に拘束するものではなくても、事実上、国の意向を無視できない状態に地方自治体をおくことになることも十分に予想される。



推進計画は、自治事務に係る国の関与について、資料の提出要求、技術的助言・勧告のほか、事前協議と措置要求を挙げ、これらの措置「以外の関与をすることがないようにしなければならない」と述べる。これらの行為が非権力的であるというためには、地方自治体が、これらの措置を受け入れるか否かを自由に判断できるという前提がなければならない。また、自治事務については、機関委任事務の場合と異なって、国の関与は例外的なものとしてとらえられることから、非権力的な関与であっても、それが合理的な内容を有すること、また自治事務の本質を侵す内容のものではないことが強く求められることになる。

勧告は、「地方公共団体がその『固有の資格』（行政手続法第4条に定める『固有の資格』をいう。）において行う事務の処理について、あらかじめ国と調整する必要がある場合には、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、原則として、国と協議することを義務付けることができる」としたうえで、さらに、法制度上当然に国の税制・財政上の特例措置が講じられる計画を策定する場合、地方自治体の区域を越える一定の地域について総量的な規制・管理を行うため国が定める総量的な具体的基準をもとに関係地方自治体が計画を策定する場合、その他、個別の法律における必要性から特別に国との合意（または同意）が必要とされる場合には、合意（または同意）を義務づけることができると述べる。そして、推進計画でも、この勧告の趣旨に沿って、「同意を要する協議」の制度が、都市計画区域の指定や都道府県の都市計画決定のような、地方分権の要となるような領域において、「認可」という権力的関与措置に代わって、取り入れられたのである。

国の同意を必要としない場合であっても、実際に国と地方自治体とが対立して協議が不調に終わったときに、地方自治体が、国の意向を無視して、事前協議が終了したと主張することができるかは疑問であるが、法令によって同意が義務づけられた場合の自治事務の処理に対する国の影響は、単に協議

が義務づけられているのにすぎない場合に比べると、はるかに強いものとなる。地方自治体は、事前協議の場において国が同意を拒否することがないように、当該協議が行われる以前の段階から情報収集を行い、できるかぎり国の意向にそうように計画を修正するようになる可能性もでてくる。これが、地方自治体の自己決定権の確保という地方分権の基本理念からみて問題があることはいうまでもない。同意拒否の趣旨等の書面による提示、審査基準の設定とその公表等の手続的保障が提言されているが、これだけで地方自治体の自主性を確保するのに十分であるかは疑問である<sup>(19)</sup>。おそらく、当該審査基準の設定主体として想定されているのは国であろうが、国と地方自治体の対等性を前提とするならば、審査基準の設定にあたっては地方自治体の意思が反映されるような制度がつくられるべきであると考えられる。

また、今後、推進計画の趣旨に従って、自治事務に対する国の関与を非権力的な措置に限定する立場が徹底され<sup>(20)</sup>、さらに、技術的助言・勧告、資料の提出要求および是正措置要求については地方自治法<sup>(21)</sup>において規定されることになると、結局、個別法令のレベルにおいては、事前協議の手法が多用されることになると想像される。このように、現行の地方自治法や他の法令において散見される認可等の権力的行政関与に代わり事前協議制が設けられることは地方自治体の自主性に配慮した立法措置であるといえるかもしれないが、これによって自治事務に対する国の関与の在り方が根本的に変更されるかは疑問の残るところである。たとえば、今日、自治事務に対する権力的行政関与は合法性の保障に限定すべきであるという見解が一般に承認されているが<sup>(22)</sup>、この合法性の保障への限定を事前協議についても同様に妥当せしめることができるかは疑わしい。法令違反の疑いがある場合にのみ事前協議が行われ、また、法令違反の疑いがない場合には国は必ず合意しなければならないという限定が法令に明確に規定されるならば別であるが、そうでない以上、事務処理の妥当性あるいは合目的性も事前協議の審議対象と

なることは容易に想像できるところである。このように考えるならば、権力的行政関与から事前協議制への切り替えを地方自治体の自主性の尊重の要求に沿うものとして一方的に評価することは問題であり、むしろ、これが自治事務に対する国の関与（特に、合目的性の保障の観点からの関与）を拡大する契機とならないように注意することが求められる。

さらに、勧告では、国が法律上必要とされている合意を拒否する場合において「国が裁量権を逸脱していると認められるときには」第三者機関に不服の申出を行えるようにする旨の提言がなされ、推進計画では、この勧告の提案を受け入れ、「国地方係争処理委員会」の設置が提案されている。したがって、合意を拒否する国の対応に裁量権の逸脱の疑いがある場合には、地方自治体の長等は当該委員会に対して審査の申出を行うことができるようになるが、このような第三者機関による裁量統制が実効的に行われるためには実体的にも手続的にも妥当性を有する具体的な基準がなければならないと考えられる。今日の学説は、地方自治体の自治事務に対する国の関与には一定の限界があることは認めるものの、その限界がどこにあるかまでは明確にはしていない。また、自治事務といえども、同意の対象となるものは何らかの形で国に利害関係があると判断される事務であるといえる。このような状況のもとで、当事者たる地方自治体が、第三者機関に対して、同意を拒否する国の対応が裁量権の逸脱にあたるかどうかを判断するように求めても、国が明確な事実誤認に基づき同意を拒否しているとか、当該地方自治体に対する制裁として意図的に同意の拒否を行っていることが客観的に判別できる場合は別として、単に国の対応が地方自治体の側からみて不合理であるという程度では積極的に裁量権の逸脱を認めることはないと推察される。第三者機関は、国と地方自治体との間に対立が生じた場合に中立的な立場から事案の処理を行うことが望まれるが、その中立性の名のもとに国の判断・決定が一方的に優先されることがないようにするためには、当該第三者機関が地方分権

の理念を実現するためにつくられた機関であることを法令において明確にするとともに、当該機関の委員が実際にこの理念に即して任務を遂行できるような制度を確立していくことが必要になってくるであろう。

### 3. 都道府県と市町村の関係

第1次勧告では、国と地方自治体との関係が中心的に取り扱われ、都道府県と市町村の関係には直接触れられなかった。これに対して、第2次勧告では、「都道府県と市町村の新しい関係」の章が新たに設けられ、そこで、一般原則的なものではあるが、都道府県と市町村の間の事務配分および市町村に対する都道府県の関与にも触れられることになった。

基礎的地方自治体である市町村を中心とする分権論からするならば、市町村が完結的に処理できる事務は原則として市町村にゆだね、市町村では適切に処理できない広域的な事務を都道府県が処理するような体制がつけられるべきである。現在の地方分権の動向は、まず、都道府県に権限をおろし、その後市町村に権限委譲を行うという二段階的分権論の方向で確定したと受け止めることができるが、これにより都道府県が国の代理として市町村を管理・監督する地位を有することになるおそれも否定できない。このような状態を避けるためには、従来の都道府県と国との関係を改め、都道府県が地方自治体としての主体性を確保しうるような制度改革が行われるとともに、市町村の事務処理に対する都道府県の関与を必要最小限に限定しなければならない。勧告は、現行の地方自治法が都道府県の事務の例として挙げている、統一的な処理を必要とする事務や市町村に関する連絡調整の事務を、都道府県と市町村の対等・協力の関係を基本とする立場から、必要最小限のものとする方向で見直す必要があることを指摘している。市町村の自主性を尊重す

る立場からするならば賛同すべき提言であるということになろう<sup>(23)</sup>。また、勧告は、都道府県条例による市町村の行政事務に関する必要な規定の設定（自治法第4条第3項）、都道府県知事による市町村長への事務の委任（同法第153条第2項）および都道府県知事の指示による市町村職員の補助執行制度（同条第3項）の廃止または見直しを求め、推進計画も、勧告に従って、これらの制度の廃止を決定した。また、推進計画は、都道府県の事務を、広域にわたる事務、一般の市町村を越える規模および能力が必要とされる事務ならびに市町村に関する連絡調整に関する事務に限定し、現行地方自治法に規定された「統一的な処理を必要とする」事務については、都道府県の事務から外している。この点も、市町村の自主性を尊重する勧告の基本的な立場を具体化するものとして評価することができるであろう。しかし、その一方において、推進計画においては、都道府県知事が市町村の処理する法定受託事務について処理基準を定めることを認めるなど、市町村に対する監督行政庁的な立場を完全に払拭することまでは企図されていないことに留意する必要がある。

都道府県と市町村の対等性を実現しようとする推進計画の基本的な姿勢、および当該方針に適合しない地方自治法の規定の改廃等の提言は基本的に賛同すべきである。しかし、そこで新たに提案されている制度が実際に都道府県と市町村の対等性を前提とした制度として相応しいものであるかについては別途に検討を要する。たとえば、推進計画では「条例による事務委託」の制度が提案されているが、当該制度が都道府県と市町村の対等性の理念に適合するものであるかどうかは検討を要する事項である。

勧告および推進計画に述べられていることだけでは当該制度の詳細を知ることではできないが、その基本的な趣旨は、「法律又はこれに基づく政令」に基づき全国一律の基準によって権限委譲が行われたあとでも、「地域の実情」に配慮して市町村が行うのが適当であると判断される都道府県の事務につい

ては、さらに当該都道府県の条例によって市町村に委譲することができる余地を認めようとするものである。この種の事務委託は、現行の個別協議による事務委託（自治法第252条の14）とは別個の制度として扱われている点を見ると、地方自治法第153条第2項の「長の事務委任」に代わる制度としてとらえられているようである<sup>(24)</sup>。都道府県知事が、その事務の一部を市町村長に対して一方的に委任することを認める当該制度は、都道府県と市町村の対等性の理念とは相いれないとして以前から問題とされ、前述のように、推進計画においてもその廃止が提言されることになった。都道府県と市町村の対等性を前提とした事務処理権限の委譲方式としては、協議による事務委託の制度を利用するのが妥当であるとする見解もあるが<sup>(25)</sup>、推進計画は、この制度とは別途に、新たな制度を提案したのである。

「条例による事務委託」と現行の「長の事務委任」の制度上の相違点は幾つか挙げることができる。まず、後者では、都道府県知事から市町村長への権限委任とされているが、「条例による事務委託」においては、都道府県から市町村への団体委任が予定されている。また、「長の事務委任」の制度においては、機関委任事務と自治事務との区別なく、両者とも当該制度の対象になると解されているが<sup>(26)</sup>、都道府県の事務のすべてが委任の対象とされるのではなく、国の法令や条例において都道府県知事の権限とされたもので、かつ、法令等が市町村長への委任を禁止していないものに限定されることになる。これに対して、「条例による事務委託」においては、都道府県知事の処理する事務に限定されず、広く「都道府県が処理する事務」とされていることから、委託の対象とされる事務の範囲も自ずから広くなることが予想される。

また、「条例による事務委託」は、都道府県条例の定めるところにより、かつ市町村との協議のうえで行われることになっている。これも、都道府県と市町村との関係の法的明確化および両団体の対等性の要請に適合するもの

として評価することも可能であるが<sup>(27)</sup>、都道府県条例による委託は、その一方的性格を法的に正当化・固定化する契機ともなりかねず、また、協議も、その法的性質が明確ではなく、協議不調の場合には、都道府県が一方的に条例で委託することができるという制度が想定されているのであれば、現行の「長の事務委任」との差異も相対的なものとなってくるであろう<sup>(28)</sup>。都道府県と市町村の対等性を前提としたうえで、両団体が、地域の実情を勘案したうえで事務委譲を行なおうとするのであれば、個別協議に基づく事務委託で十分ではないであろうか<sup>(29)</sup>。また、どのような事務が都道府県から市町村に委託されるかが住民に明確になるように、国の地方分権推進委員会にあたるような第三者的な委員会を各都道府県に設置し、そこで委託される事務の範囲を、関係市町村と協議しながら検討する場を設けることも意味があるように思われる。市町村に対する国や都道府県の関与を法定化することは、後者の前者に対する不透明な関与を排除することによって市町村の地位を保護するのに資する面があることは否定できないが、その一方において、当該関与手法が所与のものとして扱われることによって地方自治体間での自由で機能的な権限委譲の機会が制限されるおそれがあることにも留意しておかねばならない。都道府県と市町村が対等であるというのであれば、権限委譲は両者の合意に基づく協定方式で行われてもいいはずであり、この方式によると、都道府県から市町村への権限委任だけでなく、反対に市町村が都道府県に事務を委任するということも可能になるであろう<sup>(30)</sup>。

勧告は国の地方自治体に対する関与の手法とほぼ同様の考え方を都道府県の市町村に対する関与に対しても用いる。これにより、都道府県の市町村に対する関与の手法が法律等において明確になることが期待されるわけであるが、このような関与の手法の明確化が都道府県と市町村の関係の対等化の推進にどの程度まで資することになるかは慎重に検討する必要がある。確かに、現行の地方自治法が規定しているような権力的な色彩の濃い関与手段が

否定され、非権力的な手法を中心とした関与システムが設けられる点だけを  
とらえると、推進計画は都道府県の関与の程度を現行制度よりも緩める働き  
をするものと期待されることになるかもしれない。しかし、別の見方をすれ  
ば、都道府県と市町村との実際の関係からみて殆ど発動する機会がないよう  
な権力的な手法が廃され、その代わりに、より利用しやすい非権力的な、あ  
るいは、事前協議制度のように権力的な色彩が弱められた関与手法が法定化  
されることによって、都道府県の市町村に対する関与が従来よりもやりやす  
くなり、その結果、国→都道府県→市町村という縦型の支配関係が一層固定  
化されるということも予想されるのである。

#### 4. おわりに

地方分権推進委員会は、地方分権を押し進め、地方自治体が自主的に地域  
の行政課題に対処していけるようにするためには、まず、国が地方自治体  
に対して一方的に監督・指導する立場にたつことをやめ、両者が対等な立場  
において関係しあうようにすることが重要であり、そのためには、まず、国の  
地方自治体に対する指揮監督権を包括的に付与する機関委任事務制度を廃止  
し、そこに属する多くの事務を自治事務とするとともに、地方自治体の自己  
決定権を尊重したうえで、新たな地方自治体と国との間の関係調整ルールを  
つくっていくことが緊要の課題であると考えた。

長い間、地方自治体の自主性を阻害する要因として批判を受けてきた機関  
委任事務制度を廃止するように地方分権推進委員会が提言したことに対して  
は積極的な評価を与えねばならない。地域住民の選挙によって選ばれた地方  
自治体の長が国の機関となり、主務大臣等の国の機関の指揮・監督のもとに  
事務を処理するという制度自体、憲法に保障する地方自治の本旨にそぐわな



い存在であるということがいえよう。機関委任事務制度の弊害についての地方分権推進委員会の指摘は的確であり、地方分権の推進を図るには、この制度の抜本的な改革を避けて通ることはできないという認識も国民の賛同を得ることができるであろう。しかし、すでに見てきたように、機関委任事務制度の廃止後の国と地方自治体との関係は、地方分権の推進を図るという観点からみて問題となる点が少なくないように思われる<sup>(31)</sup>。

また、勧告は、駐留軍用地特別措置法(特措法)に基づく米軍施設用地の使用手続きを国の直接執行事務とする案を提示するが、これについては、住民の立場から、地方自治体の機関が関与する余地が残されている点で現行の機関委任事務制度のほうがまだ増しであるとの評価がなされてもやむをえないであろう。すでに述べたように、特定の事務を国に直接的な利害のある事務として把握することは必ずしも当該事務が地域社会あるいは地域住民の利害と無関係な事務であるということの意味するものではない。したがって、国の安全保障に関わる面を強調して当該事務を国の直接執行事務あるいは法定受託事務として位置づけたとしても、これによって問題が解決したわけではなく、憲法に保障する地方自治の理念からするならば、当該事務の処理過程において関係地方自治体や地域住民の関与の機会をいかに実質的に確保するのかという制度上の重要課題が残るのである。

## 注

- (1) 機関委任事務制度の必要性は、専ら、国の側から主張される。そして、その主張の本音と目される理由については、次のようなことが考えられる。すなわち、国側にとって、第1に、住民運動等の地域の反対運動の対象となる事務事業の実施は地方自治体にゆだねた方がうまくいく、第2に、国が出先機関を設けて事務を遂行するよりも機関委任事務として地方自治体にやらせたほうが経費のうえで国に有利で

ある、第3に、しかし、地方自治体に全面的に事務遂行をゆだねると支障が生じるおそれがあるので、国の監督のもとに、これを行わせるのが妥当である、といった点に機関委任事務制度を存続させる理由が求められることになる（自治研修協会『国と地方の新しい関係—その基本的な考え方と方向づけ—』、1979年、14頁以下参照）。

- (2) 機関委任事務の必要性は一般に次の点に求められている。第1に、機関委任事務として扱われる事務が一定の水準をもって全国的・画一的に行われる必要があるという点である。事務処理を各地方自治体の自由な判断にゆだねると地方自治体が行う行政サービスの水準に格差が生じることになり、特定の地域住民の生活に不都合が生じることになるというのが、その理由である。ただし、機関委任事務とされている事務のすべてが必ず全国統一的な基準に従って処理される必要があるかどうかは検討を要する事項である。また、かりにそうであるとしても、全国的に統一的に処理する必要が常に優越的な価値をもつとは考えられない。全国的に同じ水準の行政が展開できれば好ましいことではあるとしても、地域の独自性を尊重することのほうが、より高い価値をもつこともありうるからである。第2に、地方自治体の区域を越えるような広域的行政課題や財産権の制限、教育制度などのわが国の基本的な諸制度の創設・改編は、地域団体である地方自治体ではなく、国が全国的な視野にたって行うのが妥当であるという理由が挙げられる。確かに、都道府県や市町村のレベルにおいて解決できない問題が生じた場合には、国が実施主体あるいは調整役として現れてくることが求められることもある。また、財産権や教育制度に関する基本的な事項については国が責任をもってこれらの制度的枠組みをつくっていく必要があることも否定できない。しかし、事務の内容・性格が広域性を有することから直ちに国の地方自治体に対する関与が正当化されるわけではないし、また、財産権に関する基本的事項の定めが国の任務であることから地方自治体の財産権に対する規制については常に国の介入が許容されるという帰結が導かれてくるわけではない。これ以外にも、「機関委任事務方式は、国の出先機関の濫造を防止するのに有用であり、また、国と地方が責任を分担しながら相協力して、地方の利害を反映しながら行政を実施できるという利点」も指摘されることがある（原田尚彦『行政法要論（全訂第3版）』、学陽書房、1994年、67頁参照）。
- (3) 機関委任事務の管理執行にあたっては、委任を受けた地方自治体の長は国の機関としてその指揮・監督に服することになるが、それは、1つの行政組織内部における上位機関と下位機関との間に成立する指揮・監督関係とは異なるものとして法令

上規律されていることに留意すべきである。これは、地方自治体の長が住民の直接選挙によって選出されること、また、地方自治体が国から独立した自立組織であることが憲法によって制度上保障されていることから導かれる1つの帰結であるともいえる。特に注目すべきなのは以下の4点である。第1に、国の機関委任事務といえども、当該事務を委任された地方自治体の長は、その他の事務と同様に、「自らの判断と責任において」管理・執行することが求められることになる（自治法第138条の2）。第2に、地方自治体の長を相手として訓令を発する国の機関も地方自治の本旨を尊重することが義務づけられている（国家行政組織法第16条）。第3に、同一行政体内部において上級の行政機関が発した訓令に受命機関である下級の行政機関が不服従であった場合には公務員法上の懲戒処分等の制裁的措置が課せられる余地が生じることになるが、機関委任事務に関して国の機関から発せられた訓令に従わなかった地方自治体の長に対しては、現行法上、このような制裁措置は予定されていない。第4に、機関委任事務に関して地方自治体の長が国の機関の訓令に従わなかった場合には、国が即座に当該事務を代行することは認められず、最終的には、地方自治法第151条の2の職務執行命令訴訟において勝訴判決を得た後に初めて国の機関が自ら行うことが許されることになる。

- (4) なお、地方分権推進委員会は第5次勧告まで行なったが、本稿の対象となるのは、推進計画を策定する際に、その基本的枠組を提供した1次から4次までの勧告である。
- (5) もっとも、第1次勧告に至るまでの審議過程において事務の廃止を検討する機会はなかったといわれている（西村清司・河内隆・末宗徹郎『「分権型社会の創造」のために（1）」地方自治591号33頁参照）。結局、農業委員会の組織・運営に関する事務をはじめ11件の事務の廃止が提言されることになったが、本来は、法定受託事務と自治事務の配分作業の前に、不要な事務を廃止するための本格的な検討作業が行われるべきではなかったかと思われる（成田頼明「四次にわたる地方分権推進委員会勧告の総括」ジュリスト1127号41頁参照）。
- (6) 第1次勧告の段階では、ただ、国設鳥獣保護区内における鳥獣の捕獲許可等の事務だけが国の直接執行事務として取り上げられたが、その後、国立公園内における軽微な行為許可に関する事務、電気工作物・ガス工作物に関する測量のための他人の土地への立入許可、駐留軍用地特別措置法に基づく土地の使用・取用に関する事務等が新たに付け加えられ、最終的には、20件の事務が直接執行事務とされることになった。

- (7) 地方公共団体の存立に係る事務や国の設置した公物の管理に関する事務のように、「国の守備範囲に属するものとして行われることが相当であると考えられる」事務が機関委任事務のなかにはあるが、これらの事務を「専ら国の利害に関係のある事務」としてとらえることは困難であること、また、これと同様の表現が地方財政法第10条の4にあるために条文解釈上の混乱が生じるおそれがあることが、中間報告の定義変更の理由とされている。
- (8) ただし、国と地方自治体の対等性を前提とするかぎり、これらの事務についても、国が一方的に事前協議や承認を求めることができるというのは問題があり、事務処理の条件等を対等な立場で協議しうる場が設けられるべきであろう。また、国の関与の要件等も具体的に定められるべきである（阿部泰隆「国・地方公共団体の関係調整ルール」ジュリスト1090号49頁参照）。
- (9) この点に関しては、阿部照哉・佐藤幸治他編『地方自治体系2』、嵯峨野書院、1993年、196頁以下（芝池義一）参照。
- (10) 西村他・前掲注(5)論文(1)地方自治591号44頁。磯部力・今村都南雄他「〔座談会〕地方分権推進委員会第1次勧告をめぐって」ジュリスト1110号10頁（大森発言）参照。
- (11) これに対して、法定受託事務も、法律によって地方自治体の事務とされた以上、「国の事務」という観念を受け入れる必要はないという見解もある（磯部力「地方分権」法学教室191号24頁以下参照）。
- (12) ただ、このような概念定義から国の関与の正当性を導いてくる必要があるかどうかは疑問となりうる（山下淳「国と地方の役割分担のあり方」ジュリスト1110号30頁参照）。
- (13) 芝池義一「機関委任事務制度の廃止」ジュリスト1110号39頁。なお、「自治事務」の具体的な内容も、「I国と地方の役割分担の基本的考え方」の「(2)地方公共団体の担う事務」の定義に従って確定されることになると考えてよいであろう。
- (14) 芝池・前掲注(9)171頁は、「機関委任事務を国の事務と把握することは、当該事務の実質的性格によるのではなくして、この事務が機関委任事務とされたことの結果であり、それを説明するための形式的なものにすぎない（形式的国家事務）」と述べたうえで、この「形式的国家事務」については、「機関委任事務は、国の事務の地方のレベルへの委任の方式ではなく、地方公共団体の自治事務の処理の過程への国の関与の形式、国の監督の手段なのである」と指摘する。

- (15) 長野士郎『逐条地方自治法（第12次改訂新版）』、学陽書房、1995年、129頁参照。
- (16) 西村他・前掲注(5)論文(1)地方自治591号45頁参照。
- (17) 西村他・前掲注(5)論文(2)地方自治592号45頁参照。
- (18) 国の同意を要する事前協議は実質的には許認可制と同様の機能を果たすという指摘が一般的になされている（自治体問題研究所編『地方分権の焦点』、自治体研究社、1996年、40頁（白藤博行執筆）、鈴木庸夫「機関委任事務の廃止と政府間手続」ジュリスト1090号58頁）。
- (19) 第2次勧告の策定にあたって指定都市が地方分権推進委員会に提出した意見書（1997年4月）では、合意（同意）できない趣旨の書面による説明以外に、「国から合意（同意）できない明確な理由が示されない場合には、合意（同意）があったものと見なす」べきであるとの提言がなされている。
- (20) 現行の地方自治法では自治事務に対する国の権力的関与は一応制限されている。しかし、他の法令において権力的関与手法が取り入れられている事例を見つけることは、それほど困難ではない。個別法令に基づく国の権力的関与の事例については、さしあたり、千葉勇夫「中央政府と地方公共団体の関係」『地方自治体系2』、嵯峨野書院、1993年、292頁以下参照。
- (21) 推進計画によれば、助言および勧告、資料の提出の要求、是正措置要求、是正の勧告、法定受託事務に係る是正措置を講ずべき旨の指示ならびに代執行については、直接、地方自治法に基づき行えることになる。
- (22) 室井力・原野翹『現代地方自治法入門〔第3版〕』、法律文化社、1995年、275頁以下参照。
- (23) ただ、「統一的な処理を必要とする事務」については、国や都道府県によって集権的・画一的に当該事務の範囲・内容等が確定され、市町村に押し付けられることが問題なのであって、このような事務の存在自体が地方分権の理念に反するわけではない。都道府県と関係市町村が当該地域において統一的に処理すべき事務の範囲・内容・手続等を対等な立場で協議し確定することができるならば、当該事務の範囲の縮小化を強調する必要は小さくなるであろう。
- (24) 山口英樹「地方分権推進計画について」地方自治608号33頁参照。
- (25) 塩野宏「国と地方公共団体」、有斐閣、1990年、203頁参照。
- (26) 長野・前掲注(15)452頁参照。
- (27) 「長の事務委任」制度についても、都道府県の自治事務を機関委任する場合に

は、法律またはこれに基づく政令の定めるもの以外は、都道府県の当該自治事務の処理にかかる条例のなかに根拠規定をおくべきであるとする見解がある（室井力・兼子仁編、『基本法コンメンタル・地方自治法〔第3版〕』、日本評論社、1995年、147頁（村上順）、原野翹「事務委譲をめぐる法律問題」都市問題70巻11号93頁参照）。

- (28) 長への事務委任がなされた場合、市町村長は受任を拒否できないという解釈があるが（長野・前掲注(15)453頁）、このような解釈は、都道府県と市町村との対等性を前提とした場合、問題があることは否定できない。
- (29) 個別協議に基づく事務委託の制度は、自治事務だけでなく機関委任事務もその対象になると考えられてきた（室井力・兼子仁編・前掲注(27)312頁以下（木佐茂男）参照）。
- (30) ただし、市町村のあらゆる事務が当該制度によって都道府県に委譲しようというのは問題であり、法令上、市町村が処理することが予定されている事務の委託は慎重でなければならない（室井力・兼子仁編・前掲注(27)311頁（木佐茂男）参照）。なお、「条例による事務委託」制度の問題点については、白藤博行「地方分権推進委員会勧告における『国と地方公共団体との対等性』論の法的検討」行財政研究34（1997年）7頁以下参照。
- (31) 勧告は、特定の地方自治体の行政に影響を与える施策を規定する法令には、関係地方自治体の意見を聴取する規定をおくことを提言しているが、問題なのは、このような意見の聴取・取扱いが国の一方的な裁量に任されることがないようにすることであろう。まず、地方自治体が適切に意見の申し出が行えるように関係情報を適切な時期に地方自治体側に提供する制度が設けられねばならない。また、意見の申し出とその聴取の手續を明確にするとともに、その状況は、特別の事情がないかぎり、公開されることが望ましい。また、勧告では国の応答義務も提言されているが、その応答内容も単に結論だけでなく、意見を不採用としたような場合には、その理由を具体的に示し、かつ、それを一般に公開することが求められるであろう。