

改正地方自治法の検討

島田 茂

1. はじめに

1999年7月、「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案」(以下、「一括法案」という。)が国会において可決・成立した。475本の法律案を一括審議することによって改正諸法案の意義と問題点を正確に把握することができたのかという疑問も残るが、ともかく、今回の一括法案の成立によって、国と地方自治体の関係の新たな制度的枠組みが、その内容の妥当性はともかくとして、一応、固まったということができよう。そこで、本稿では、地方自治制度の基本法である「地方自治法」に焦点をあわせて、同法の改正に関わる幾つかの論点を取り上げて検討することにした¹⁾。

2. 法定受託事務の定義

改正地方自治法は、法定受託事務について、「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」と定義する。

法定受託事務の定義に関しては、中間報告から改正地方自治法に至るまで数回修正が加えられてきた。まず、法定受託事務の定義のなかで当該事

務と国との関わりを示す部分については、中間報告（1996年3月）の段階では、「専ら国の利害に関係のある事務」とされていたのが、第1次勧告（1996年12月）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」事務というように書き換えられ、さらに、地方分権推進計画（1998年5月）（以下、「推進計画」という。）では、「国が本来果たすべき責務に係る事務」というように、当該事務に対する国の責任が端的に示されるかたちでまとめられることになった。改正地方自治法も、部分的な字句の修正はあるものの、この点については推進計画の定義に基本的な変更を加えるものではない。

次に、地方自治体が当該事務を処理する理由として、推進計画まで、「国民の利便性又は事務処理の効率性」が挙げられていたが、改正地方自治法では、この文章が除かれ、代わりに「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」という文言が入れられることになった。地方分権推進委員会の勧告（以下、「勧告」という。）および推進計画においては、「国民の利便性又は事務処理の効率性」という文言は、「国が本来果たすべき責務に係る」事務（推進計画）を地方自治体が処理することになる根拠・理由を示す役割を有していたといえる。これに対して、改正地方自治法では、「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」という文言に示されるように、地方自治体の処理する事務に対する国の関与・統制の必要性に着目した表現が用いられている。そして、この点において、法定受託事務の取扱いについて、勧告および推進計画と改正地方自治法との間で一定の相違を見いだすことが可能となる。すなわち、勧告および推進計画では、「国が本来果たすべき責務に係るもの」を「国民の利便性又は事務処理の効率性の観点」から地方自治体が処理するというように、国の事務を前提とした理解が比較的分かりやすく導かれる表現が用いられていたのに対して、改正地方自治法では、「国が本来果たすべき役割

に係るもの」と「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」という文言が並列的に用いられており、その結果、「国が本来果たすべき役割に係るもの」を、なぜ地方自治体が処理しなければならないのが明確になってこない。

国の観点からみて「適正処理の確保」が特に必要とされる地方自治体の事務領域について、当該事務処理に対する国の関与の機会を十分に確保することに法定受託事務の設定の主たる目的があるとするならば、当該事務が国の事務であるかどうかは必ずしも重要な問題とはなっていないであろう。そして、この文脈でとらえるならば、改正地方自治法の規定にいれられた「国が本来果たすべき役割に係るもの」という文言が有する意味は、法定受託事務が国の事務であることを示すことにあるのではなく⁽²⁾、当該事務に対する国の広範な関与・統制が許容される事務領域を画定するための抽象的なメルクマールを提供すること、および、このような地方自治体の事務に対する国の関与・統制の、実質的な意味における正当化根拠を付与することにあると考えることもできるのである。

また、第1次勧告では、「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」と規定されていたのが、推進計画では「受託」の言葉が除かれ、改正地方自治法でもこれと同様の扱いがなされている。当事者双方の合意の意味も含みうる「受託」の語を用いることは法制的に疑問があるという理由によるものらしいが⁽³⁾、もし、そのように定義を改めるのであれば、「法定受託事務」という名称も変えるべきであったと考えられる⁽⁴⁾。

3. 関与手段と係争処理手続

改正地方自治法は、地方自治体に対する国等の関与のうち主要なもの

して、①助言・勧告、②資料の提出の要求、③是正の要求、④同意、⑤許可、認可または承認、⑥指示、⑦代執行を挙げる（第245条）。このなかで、④、⑤、⑥、⑦の措置は、自治事務に関しては、例外的措置として位置づけられるとともに（第245条の3）、制度化される場合には個別法によることになる。これに対して、①、②、③の措置は、地方自治法に基づき行われる。法定受託事務については、④、⑤については個別法の規定が必要であるが、⑥、⑦の措置については、地方自治法に基づき行われる（なお、これ以外に、自治事務、法定受託事務の区別なく行われる関与として「協議」がある）。

(1) 技術的助言・勧告、資料提出要求

自治大臣・都道府県知事が普通地方公共団体の組織・運営の合理化に資するために地方自治体に対して行う技術的な助言・勧告および資料提出要求、ならびに主務大臣等が、その担任する事務の運営等について地方自治体に対して行う技術的な助言・勧告および資料提出要求は改正前の地方自治法においても認められていたが（旧第245条）、改正後においては、各大臣等が有する権限は、一般的関与手段の一形態として位置づけられ（第245条の4）、前者の自治大臣等の権限は、これとは分離されて「第5節 雑則」におかれることになった（第252条17の5）。

中間報告では法令の定めのない自治事務についても、国は、地方自治体からの報告徴収・届出および地方自治体に対する助言・勧告を行えるとされていたが（Ⅲ-3-(1)-①⁶⁵）、第1次勧告では、「自治事務に関する法律を所管する省庁」が「その法律に基づく事務の運営その他の事項」について助言・勧告等を行えるというように、法律上の権限を有する国の機関が法律によって与えられた事務の管理・執行の範囲内において当該権限を行使することが明記された（V-1-(2)-①-a）。改正地方自治法の規定では、結

局、従来の規定（旧第245条第4項）とはほぼ同様のものになったが、地方自治体の自主性を尊重する観点から自治事務に対する国の助言・勧告を法律によって与えられた権限の範囲内に止めるよう命ずる規定を入れるべきではなかったと考える。

資料の提出要求も、助言・勧告と同様に、「それに違反したからといって違法となるような関与（処分に当たる関与）ではない」⁽⁶⁾。しかし、その一方において、地方自治体に対して助言、勧告、情報の提供をするために必要な場合に限り、国は地方自治法に基づく資料の提出の要求ができるとされている（第245条の4）のは、「要求に応じて資料を提出するという一般的な義務が地方公共団体に発生する」からであるという解説が法律改正作業に携わった担当者からなされている⁽⁷⁾。

助言・勧告にしても、また資料の提出要求にしても、これらが相手方の任意の協力を前提にしたうえでなされる非権力的な措置であるというのであれば、国の機関は、法律の根拠がなくても、その任務または所掌事務の範囲内において自由に行うことができるはずであり、また、相手方の地方自治体は、これに従う意思がなければ自由に拒否できるはずである。しかし、従来の国と地方自治体の上下関係を前提にすると、非権力的な措置であっても、国の見解の表明が地方自治体の意思決定を事実上拘束する事態が生じることは容易に想像できることである。そこで、地方自治体の自主性が侵されることを避けるためにも、これらの行為の法的根拠、要件・手続等を法律において明確にすることが求められるのである。ここに、助言・勧告等の非権力的措置に関して法定主義を適用することの本来の意味が求められねばならない。

法定主義は、国の要求に従う地方自治体の「一般的な義務」を必ずしも伴うものではないことに留意すべきである。改正地方自治法は、是正の指示等の権力的措置も、助言・勧告、資料の提出要求等の非権力的措置も含

めて包括的に「関与の法定主義」のもとにおくことにしている。このように、非権力的な措置も含めて法定主義の対象とすることは、前述のような意味において歓迎すべきことであるが、このことから、非権力的な措置であっても、一端法律上の根拠が与えられたならば、地方自治体には、これに従う「一般的な義務」が生まれると帰結することは、法定主義を標榜する改正地方自治法の本来の趣旨からみて妥当性を欠くといわねばならない⁶⁾。機関委任事務制度は地方自治体に対する包括的な指揮命令権とともに、指導・勧告等の非権力的な措置に従う地方自治体の一般的な義務も作りだしてきた。これに対して、機関委任事務制度の否定のもとに成立した改正地方自治法は、関与の法定主義のもとに、法律上の明確な根拠のない地方自治体の義務は、これを極力排除しようとする立場を採るものと解される。この意味においても、改正地方自治法の定める資料提出要求等の非権力的な措置について曖昧な内容の服従義務を法的根拠なしに導きだしてくることは問題であるといわざるをえない⁹⁾。

(2) 是正の要求と指示

各大臣は、その担当する事務に関し、地方自治体の自治事務の処理が「法令の規定に違反していると認められるとき、又は著しく適正を欠き、かつ明らかに公益を害していると認めるとき」は、地方自治体の執行機関に対して、当該事務の処理について違法の是正または改善のための必要な措置を講ずることを求めることができる（第245条の5）¹⁰⁾。そして、この是正の要求を受けた地方自治体は、当該事務の処理について違反の是正または改善のための必要な措置を講じることが義務づけられる（第245条の5第5号）。

改正前の地方自治法に規定する内閣総理大臣の措置要求（旧第246条の2）では、違法な事務の管理・執行または懈怠のほか、不適正な執行とし

ては、不当な経費の支出や財産の処分等の専ら財産・会計上の事項が挙げられていた⁹¹。これに対して、改正地方自治法では、このような事項的限定は外され、一般的に「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」には是正の要求ができることになった。改正前の地方自治法のもとにおいても、合目性の保障に関わる事項についてまでは是正の要求がなされることについては違憲の疑いがあると指摘されてきたが⁹²、事項的限界がとられ、また、合目的性の保障の観点からの措置要求が法律の条文に明記されることになった改正地方自治法についても同様の批判が投げかけられることになろう。

さらに、各大臣からは是正の要求がなされた場合、これに従う義務が相手方である地方自治体に生じるかどうかが問題となる。改正前の地方自治法が規定する内閣総理大臣の是正要求についても、同様のことが問題となり、ある論者は、「制度の構造から考察する限り」、これに従う法的義務が生じることはないという立場をとり⁹³、別の論者は、単なる尊重義務だけでなく、要求の趣旨に従って是正・改善の措置を講ずべき法律上の義務があると述べるなど⁹⁴、種々の見解が提示された。また、勧告および推進計画の段階においても、当該措置の法的性質は必ずしも明確にはなっていなかった⁹⁵。この点に関して、前述のように、改正地方自治法は法的拘束力があることを承認する規定をおいたのであるが⁹⁶、この規定の存在と、国地方係争処理委員会の審査対象になることを考え合わせると、この措置が権力的な措置になったことは明らかである⁹⁷。

次に、改正地方自治法によれば、各大臣は、都道府県による法定受託事務の処理が法令に違反しているとき、または著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対して、違法の是正または改善のために講ずべき措置に関し必要な指示を与えることができる（第245条の7第1項）⁹⁸。是正の指示は、是正の要求と異なり、個別・

具体的にとるべき必要な措置が国等から指示される点において、是正・改善の具体的措置について地方自治体の裁量が認められる是正の要求よりも、地方自治体の事務処理権限に対する侵害度は強いといわねばならない⁹⁸。この点からみても、個別法の規定により、自治事務の領域において当該措置がとられるようになったことは問題であるといわねばならないが、法定受託事務についても、これが「地方自治体の事務」として位置づけられる以上、国が当該措置を用いることは例外的でなければならない。また、自治事務について当該措置が濫用されないためにも、事務処理の緊急性の要件とともに、「国民の生命、健康、安全に直接関係する事務の処理に関する場合」、「広域的な被害のまん延防止の観点からの事務の処理に関する場合」（推進計画）というように、指示がなされる事例を個別的に限定列举する規定方法が採用されるべきではなかったかと考える。

(3) 国地方係争処理委員会の役割

是正の要求・指示等の行為は「処分」に該当し、これを受けた地方自治体は、国によって求められ、または指示された事項を行う法的義務を有することになり、これを行わないと違法の評価を受けることになる。このため、当該措置に不服のある地方自治体は国地方係争処理委員会（以下、「係争処理委員会」という。）へ審査の申出ができるようになっている（第250条の13）。

本来、国と地方自治体が対等であるという前提をとる以上、両団体の主張に食い違いが生じた場合、国の主張が一方的に通るのは問題であって、いずれの主張が正当性を有するか、第三者的な立場にある機関によって決定がなされ、かつ、両団体とも、平等な条件のもとで、この決定に従うという公平な関係が制度上確立していなければならない。

この意味において、係争処理委員会の存在は重要な意味をもつといわね

ばならないが、この組織が期待された役割を演じうるかどうかは今のところ未定である。しかし、一般的にあって、国と地方自治体の対立が相当深刻なものとなり、政治的にも法的にも問題が複雑化した状況のなかで係争処理委員会の登場が求められることが少なくないと想像される。そして、このような、係争処理委員会がおかれるであろう状況の重大性と深刻さが、この委員会に強力な権限を付与した場合、その決定が国の施策を阻害することになるのではないかという危惧と相俟って、当該委員会の制度化に際して、その役割・権限を制限する方向に影響を及ぼすのではないのかと危惧される。

そして、このこととの関連でいうならば、次の3点が注目されるべきである。

(ア) 審査事項の制限—まず、係争処理委員会の審査は、法定受託事務については、違法性の判断に制限されることになる（第250条の14第2項）。自治事務については、違法性の判断だけでなく、関与の当・不当の判断にまで及ぶことになるが（第250条の14第1項）、係争処理委員会が、この権限を用いて、関与を行った行政庁の政策判断の妥当性についてまで一般的に言及することには否定的な見解が示されている⁹⁹。

(イ) 勧告の法的拘束力の否定—係争処理委員会は、地方自治体の自主性・自立性を違法・不当に損なうような関与が行われたときに、その是正のための勧告を発することができるが、この勧告には法的拘束力はなく、勧告を受けた国の行政庁がこれに従わなくても直ちに違法となるものではない¹⁰⁰。

(ウ) 執行停止制度の不存在—行政処分についての審査請求や取消訴訟では執行停止の制度が設けられているが（行服法第34条、行訴法第25条）、関与に関する係争処理手続においては、この制度は認められていない。したがって、係争処理委員会が、勧告をなすまでの間、一時的に処分の執行

や手続の続行を停止する必要を認めても、これを行うことはできないのである。結局、国から一定の措置をとるように指示を受けた地方自治体は、一応この指示に従って措置をとりつつ、係争処理手続を継続していかざるをえないことになるであろう。

このような、係争処理委員会の権限の制限は、その審査・勧告の責任の軽減を意味する。すなわち、法定受託事務については国の関与の当・不当の問題にまで入って審査する必要はなく、また、国の措置の不当性を指摘する勧告を発しても、国の機関は法的拘束を受けるものではないから、勧告の指摘する是正を行うかどうかの最終判断は国の責任において行われることになる。そして、国の施策を一時的にしる停止させるという決定を行う必要はない。

係争処理委員会は、総理府（中央省庁再編後は、総務省）におかれる、いわゆる「8条機関」であることから、行政事務の分担管理の原則等に示される行政の論理によって、その権限が制約されることはありうる。また、係争処理委員会の役割・権限を制限することによって、迅速な審査・勧告が可能となり、また、その法効果の重大性の故に勧告を発するのに躊躇することが少なくなるという点も全面的には否定できない。しかし、係争処理委員会の権限の範囲・内容がどのようなものであるかは国と地方自治体の関係の対等性を実質的に確保する観点からは極めて重要な問題であり、従来の国と地方自治体の上下・服従関係を前提にするならば、強力なチェック機能を係争処理委員会に与えねば、結局、国の判断が一方的に優先されることになりかねない。たとえば、都市計画法や国土利用計画法のなかには、いわゆる「平行権限」を認める規定があるが（国土利用計画法第13条、都市計画法第24条、建築基準法第17条等）、これにより、地方自治体が未だ権限を行使していない段階において国が先に同一内容の権限を行使したり、地方自治体の行った行為の効果を覆すような行為を行うこと

が生じうる⁸⁹。このような場合には、地方自治体が自らの権限行使あるいは不行使の正当性を主張して国と対立することがあるのであって、その際、係争処理委員会において勧告がなされるまで、一時的に国の権限行使の手續等を停止させることは必要になってくるものと考えられる⁹⁰。

4. 地方自治体の条例制定権

改正地方自治法では、法定受託事務についても地方自治体の条例制定権が及ぶことになった。推進計画の段階では、「法律又はこれに基づく政令」による明示の委任がある場合を除き、法定受託事務については条例制定権は認められないとされていたことからみれば大きな改善点である。従来、機関委任事務は国の事務であるという前提から地方自治体の条例制定権は厳しく制限されていた。根拠法令との関係においては地方自治体の条例の適用を認めてもよいと考えられる事務であっても、機関委任事務であるとされることにより条例の適用が否定的に考えられることが多かったのである。この障害を取り除くのに、また、別の論理をたてなければならない。今回の一括法案の柱の1つである法定主義を徹底するのであれば、条例制定権の限界も法定受託事務に係る個別の根拠法律から明確に判断されるようにすべきである。

このように、法定受託事務についても地方自治体の条例制定権が及ぶことが認められたことは積極的に評価すべきであるが、ただ、各大臣は法定受託事務について処理基準（第245条の9第1項）を定めることができるので、地方自治体が法定受託事務に適用される条例を制定した場合、この処理基準との間で抵触問題が生じるおそれがある⁹¹。また、各大臣は法定受託事務については是正の指示等の権限を有しているので、地方自治体が根拠法令に明示的に規定されていない事項について条例を適用しようとして

も、国がそれを拒否する必要を認めるときは、多くの場合、適用することが困難になるであろう。

改正地方自治法では、地方自治体は、義務を課し、または権利を制限するには、法令に特別の定めがあるものを除くほか、条例によらなければならないことが明記された（第14条第2項）。いわゆる法律留保の原則の法定化である。市民の権利・自由を制限し、義務を課す行為には、国民の代表者から構成された議会の同意を要するという法治主義的要請は地方自治行政においても、もとより、妥当する。したがって、市民の権利・自由の制限あるいは義務の賦課行為に原則的に条例の根拠を求めることそれ自体には異論を挟む余地はない。

旧第14条第2項の規定でも「行政事務の処理」については条例の根拠を求めていたので、この点についての立法主旨は改正前と改正後とでは基本的には変わらないようにもみえる。しかし、「行政事務」の概念は、その内容・範囲が必ずしも明確でないとはいえ、「公共事務」および「団体委任事務」に対応するところの1つの自治事務領域として観念されるべきものである。そして、この事務領域は、市民の権利・自由に対する規制をその本質とするが故に、その具体的内容は、条例上、特定の目的と、これを實現するための手段とによって法体系的に構成されるとともに、他の法体系から相対的に独立した一個の行政の活動領域としてあられてくることになるのである。

改正地方自治法では「行政事務」の概念が排除された結果、侵害留保の原則は、権力的事務領域の条例化の論拠以外の意味もあわせもつことになる。たとえば、開発指導要綱の定める行政活動は、建築規制行政や土地開発規制行政の法システムに付随して行われる行政活動であり、それ自身が1つの体系性あるいは統一性をもった事務領域としては観念されない。開発指導要綱の対象となる行政活動は「行政事務」として観念することが困

難な活動であり、それゆえ、地方自治法第14条第2項と開発指導要綱との関係もそもそも問題となることはなかったのである。

しかし、改正地方自治法において新たに定められた侵害留保の原則は、開発指導要綱等の規制の行政指導に対して制限的・抑止的な働きをする可能性がある。地方自治体が、相手方の同意・協力の名の下に、様々な負担を強いる行為は、今まで以上に、侵害留保の原則との関係において、その正当性が吟味されることになるであろう⁸⁹。相手方に負担金の拠出を求める場合はいうまでもなく、それが権利・義務に関するものであれば、改正地方自治法第14条第2項に基づき、条例による根拠づけが求められることになる。そして、要綱行政に残されるのは住民の権利・義務に関わらない事項に純化されることになる。

このような従来の地方自治体の要綱行政に対する立法的制限の方向はすでに行政手続法においてみられたところであったが、今回の地方自治法第14条第2項の改正によって、過去、都市環境保全に一定の役割を果たしてきた開発要綱行政等の規制の指導行政のさらなる後退は一層明確になるものと考えられる。もとより、国民の権利・自由に対する規制は議会の議決により制定された条例の法形式によることが望ましいのであって、この点において、過去に行われてきた要綱行政が全面的に称賛されるわけではない。しかし、要綱行政がわが国の地方自治体において一般的に行われるようになった理由として、現行法律の規制の不十分さと地方自治体の条例制定権の限界があったことは否定できない。地方自治体が、現行法律の適用や自主条例の制定によってその施策を十分に履行できるにも拘わらず、法律の規制や地方議会の関与を回避するために、要綱行政を多用したのであれば、それは批判されるべきである。しかし、実際は、地方自治体が地域環境の悪化から市民生活を守るために規制的な措置を含む効果的な法的手段を欲していたにも拘わらず、それらを十分に提供できない法制度の不備

から、やむを得ず要綱行政の活用に踏み込んだという事情があったことは否定できない。住民の権利・自由に関わる事項は行政機関がつくる要綱ではなく、議会の議決を経た条例により定められるべきであるということは、法治主義の観点からみれば当然の要求であっても、地方自治体の側からみれば、これを問題なく受け入れるには、一定の条件、すなわち、地方自治体が地域の実情を考慮したうえで規制的な措置も含む有効な措置をとれるよう条例制定権を抜本的に強化するという条件が満たされることが必要となるのである。

このように、改正地方自治法において侵害留保の原則を明記し、住民の権利・自由の規制に関わる事項は広く条例の規制事項とすることを明言するのであれば、これに対応して条例の規制事項を抜本的に拡大する法律改正を行う必要があると考える。権利・義務に関わる事項をひろく条例事項としておきながら、条例制定権の範囲を制限したままでおこなえば、結局、地方自治体に残された選択肢は従来要綱行政によりつくり上げてきた成果の一方的な放棄しかないということになるであろう。今回の一括法案の成立により、地方自治体の条例制定権の範囲が従来よりも拡大することは確実であるとしても、地方自治体が侵害留保の原則を問題なく受け入れることができるまで拡大されるものであるかは疑問である。このことは、従来、地方自治体が要綱行政によって行ってきたことを、今回の法改正によって、どの程度まで条例に規定することができるようになったのかという点を検討すれば、すぐに明らかになるであろう。

5. 都道府県と市町村の関係

都道府県と市町村の関係については幾つかの改善点がみられる。まず、都道府県の処理する事務から「統一的な処理を必要とする」事務が除かれ

たこと（第2条第3項）、また、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（「統制条例」）に係る規定が削除されたことが挙げられる。都道府県が地域の市町村に対して上位に位置する統治団体になることを避け、市町村との対等・協力の関係を築くには、このような規定は不要であるといえよう⁹⁹。

しかし、他方において、都道府県が、自らの職務として、あるいは国の代理として市町村の事務処理を監督する立場を有する点では、従来の制度と比べて、それほど大きな変化はみられないように思われる。すなわち、知事その他の都道府県の執行機関は、特定の要件のもとで、市町村の自治事務については「是正の勧告」（第245条の6）、第二号法定受託事務（都道府県と市町村との関係において成立する法定受託事務）については是正の指示（第245条の7第3項）を行うことができ、また、各大臣は、知事等に対して、市町村の自治事務については「是正の要求」（第245条の5第2項）、市町村の第一号法定受託事務（国と地方自治体との関係において成立する法定受託事務）については「是正の指示」（第245条の7第3項）を行うよう指示することができるようになったのである。また、自治大臣や都道府県知事は、市町村の「組織及び運営の合理化に資する」ために、助言・勧告を行い、また、これに関する資料の提出を求めことができるとともに（第252条の17の5）、市町村に対して財務に係る実地の検査権を行使することができることになっている（第252条の17の6）。このように、国と都道府県の双方から市町村が指揮・監督されるシステムは改正地方自治法においても基本的に変えられていないといえることができる。

改正地方自治法の新設規定のなかで特に注目されるのは「条例による事務処理の特例」制度（第252条の17の2）である。勧告および推進計画では、「条例による事務の委託」であったものが、改正地方自治法では、この名称に変えられたのである。制度の名称変更の理由は、「委託」は基本的に

関係地方自治体間の意思の合致を必要とするが、本制度においては、都道府県は、あらかじめ市町村と協議することは義務づけられているものの、意思の合致までも必要とはしないことに求められている²⁹。

このことから理解できるように、新たに設けられた事務処理特例制度は、個別協議による事務委託制度（第252条の14）や公の施設の管理委託制度（第244条の2）とは異なり、都道府県議会の議決に基づいて制定された条例により、一定の条件を満たす市町村に対して、原則として、一律に事務・権限を委譲する制度であって、個々の市町村ごとの同意を必要とするものではない。この点の問題については、すでに述べたので²⁹、ここでは詳細は繰り返さないが、協議が不調に終わった場合に、なぜ都道府県議会の判断だけで、知事の事務を市町村に移すことができるのか、都道府県と市町村の対等性を前提とするかぎり理由は不明確である。この制度は、可能なかぎり市町村に事務を委譲するのはよいことであるという発想に基づいてるようであるが³⁰、地方分権のねらいは、単に市町村の事務量を増やすことにあるのではなく、市町村が地域社会をよくするのに本当に必要とする事務・権限、財源等を、市町村の主体的な判断を尊重しながら、国や都道府県から移し替えるシステムをつくることにあることを忘れるべきではない。

6. 地方議会の活性化

機関委任事務制度が廃止され、自治事務の範囲が拡大されることによって、必然的に、地方議会の役割が今まで以上に重要性をもつようになってくる。従来、執行機関が処理する事務のなかでも、機関委任事務とされるものについては、原則として議会の関与は認められなかったのが、この度の制度改革によって、法定受託事務についても条例制定権が及ぶなど³⁰、

地方議会が関与しうる事務領域はかなり広げられることになったといえよう。ただ、これによって、地方議会が、市民の代表機関として、執行機関の活動を適切にチェックする機能あるいは自治体の政策を立案・点検する機能を十全に発揮することができる条件が整ったといえるかは疑問である。特に、地方議会が積極的・自主的に活動するには、従来、地方自治法を中心とする国の法令によって課せられてきた様々な制度的制約を外す必要があるが、この点の改革については、なお不十分であるといわざるをえない。

最初に地方議会制度の改革を本格的に取り上げたのは第2次勧告である⁸⁰。第1次勧告においても議会改革について触れられているが、自治事務および法定受託事務に対する議会の関与のあり方が中心で、議会制度そのものについての具体的な改革案は提示されなかった。議会改革の課題は「行政体制の整備確立」の一環として、また、「地方議会の活性化」の課題は「住民参加の拡大」の文脈において一般論として取り扱われたのにすぎなかったのである。

第2次勧告では、第6章Ⅳ「地方議会の活性化」において、地方自治体の意思決定における議会の役割と執行機関に対するチェック機能の強化の必要性が指摘され、具体的には、議決事項の条例による追加を可能にする規定（第96条第2項）の活用、また、臨時議会の招集（第101条第1項）、議員の議案の提出要件（第112条第2項）、議員の修正動議の発議要件（第115条の2）等の緩和を検討することが提案された⁸¹。

今回の法改正では、このなかで、議案提出要件および修正動議の発議要件の緩和がなされ、現行の議員定数の8分の1から12分の1に変更された。また、議員定数に関しては、現行の法定定数制度が廃止され、地方自治体が議会の議決を経て自ら条例で定められることになったが、すべてを地方自治体が自主的に決められるようになったわけではなく、議員定数が人口

区分に応じて大括り化されたうえで、2万以上5万未満は26人とし、市区については人口区分が上がるごとに原則4人ずつ増加させ、町村については人口区分が下がるごとに4人～2人ずつ減少させることにしたのである。この結果、自治省の調査によると、平成10年10月1日現在の議員定数で上限を越えることになった市区町村は、市および特別区で48団体、町村では61団体になる⁸⁵。

法定定数制度が廃止されたことは評価されるべきであるが、「減数条例の制定状況を勘案して」つくられた新制度については地方自治体の自主性を尊重する観点からは問題が残るといわざるをえない。本来、議員定数を削減するか否かは、各地方自治体が、それぞれの地域の人口、面積、事務量等を勘案しながら、また、住民の意見を聞きながら、自主的に判断すべき事柄であり、現在、定数削減の方向に向かう地方自治体の存在が目立つとしても、国がこの傾向をさらに促進するような方向で定数の枠組みを変えることは差し控えるべきである⁸⁶。また、議案提出要件および修正動議の発議要件については一定の緩和措置がなされたものの、それ以外にも、地方自治法には、常任委員会（第109条）や定例会（第102条）に関して様々な制約がおかれている。これらについても地方自治体の自主組織権を尊重する観点からの改革がなされてもよかったのではないと思われる。

7. おわりに

以上、地方自治法の改正点のうち主要なものをみてきたが、機関委任事務制度の廃止や国の関与手段の制限の試みにも拘わらず、国の地方自治体に対する支配関係が今回の法改正により抜本的に変革されたかは疑問であるといわざるをえない。個別立法において自治事務に対する是正の指示や代執行をとりいれる可能性が残されたことも問題である。条例制定権に関

していえば、法定受託事務について条例制定権が認められたことは機関委任事務制度に比べ大きな前進を意味する。しかし、問題なのは、実際に法定受託事務について条例を制定・適用することが可能であるかである。国において詳細な処理基準が定められた場合には条例が関与する余地は事実上なくなることも予想される。自治事務についても、法律や政令の内容次第では条例制定の範囲は狭くなる。地方分権の本来の理念からするならば、法律制定権の制限こそ重要な課題であったといわねばならない。第1次勧告では、国は、法令により自治事務の基準設定を条例に委ね、または条例による基準設定の裁量の幅を認めるようにしなければならない旨の提言がなされたが、これに対応して地方自治法にいれられた規定（第2条第13項）では、自治事務について、「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」という一般的な努力義務が明記されるのに止まった。

今回の法改正によって従来広範かつ不明確であった国の行政的関与について一定のルールが設けられることになったが、今後は、国の立法的関与のあり方についても、一般論ではなく、個別・具体論として検討されていく必要がある。そして、分権一括法が成立した今日、地方分権をさらに推進していくためには、地方自治体の対応が極めて重要な意味をもつことになる。それぞれの地方自治体が、従来の国の通達・訓令依存の体質から脱却し、地域社会の福祉増進の観点からみた場合の適切な法制度の運用方法の検討、条例制定の試み、そして国の法令の問題点の提示と改正へ向けた取組みなど、積極的かつ主体的な法政策を展開していくことができるかどうか、わが国における地方分権の将来を決定する要因になるといっても過言ではないであろう。

注

- (1) 地方分権推進委員会の勧告および地方分権推進計画については以前に検討したことがある（島田茂「地方分権と機関委任事務制度の廃止」横浜市大論叢（社会科学系列）47巻1号79頁以下）。本稿は、その続編として位置づけることができる。
- (2) 従来、法定受託事務が国の事務であるかどうかが不明確であったが、改正地方自治法では、法定受託事務は地方自治体の事務であることが明確にされた（地方自治制度研究会編『Q & A改正地方自治法のポイント』、ぎょうせい、1999年、25頁。辻山幸宣「改正地方自治法の読み方」地方自治職員研修439号18頁以下参照）。
- (3) 地方自治制度研究会編・前掲注(2)24頁以下参照。
- (4) 「法定受託事務」概念の問題点については、参照、鳥飼顯「『法定受託事務』概念の放棄と事務区分の考え方の見直しについて」都市問題90巻8号101頁以下参照。
- (5) この点に関する批判的見解として、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46頁参照。
- (6) 地方自治制度研究会・前掲注(2)117頁参照。
- (7) 地方自治制度研究会・前掲注(2)117頁参照。
- (8) ちなみに、地方自治法に基づく助言・勧告および資料提出要求は係争処理手続の対象とはならないが、その理由として、これらの行為には法的拘束力がないことが挙げられている（地方自治制度研究会・前掲注(2)157頁）。もし、地方自治法に基づく国の資料提出要求に従う義務が地方自治体に生じるのであれば、これも係争処理手続の対象とすべきであろう。
- (9) 地方自治体の自治事務について大臣等から発せられる解釈基準は、通達によらず、法令の形式によって定められることになる。また、第1次勧告は、法律所管官庁は、当該法令の解釈を地方自治体に提示することができる」と述べるが（V-1-(2)-①-d）、このような国による解釈の提示は地方自治体を法的に拘束するものではなく、単なる助言の域をでないといふべきである（稲葉馨「国と地方公共団体の関係に関するルール」ジュリスト1110号46頁以下、上村章文他「緊急座談会・改正地方自治法を読む」月刊地方分権9号33頁参照）。
- (10) 改正地方自治法は、国（各大臣）が市町村に対して是正の措置を求める際には、

都道府県を介して行うのを原則とし、自ら直接に是正の措置を求めるのは、緊急時など特別な事情がある場合に限定している（第245条の5第2項、第4項）。

- (11) 室井力・兼子仁編「別冊法学セミナー・地方自治法[第三版]」、日本評論社、1995年、298頁（間田穆）。法律に示された財産・会計上の事項が単に例示に止まるのか、それともそれ以外の事項にも及ぶのかは法文上必ずしも明確ではない。長野士郎『逐条地方自治法[第12次改訂版]』、学陽書房、1995年、939頁は、これを例示的な定めであり、著しく事務の適正な執行を欠く場合には、これ以外の場合にも、内閣総理大臣の措置要求はなされると考える。
- (12) 塩野宏『国と地方公共団体』、有斐閣、1990年、111頁。間田・前掲注(11)298頁参照。
- (13) 塩野・前掲注(12)111頁参照。
- (14) 長野・前掲注(11)938頁参照。
- (15) 小早川教授は、勧告に示された措置要求について、「国の是正措置要求に不服の地方公共団体は、所定の期間内に係争処理手続によってそれを争うべきであり、争わなかった場合や、争ったけれども功を奏さなかった場合には、当該是正措置に従わなければならない、言いかえれば、国の是正措置要求はそのような停止条件付きで相手方地方公共団体に対して拘束力を有すると見るのが妥当であろう」と述べる（小早川光郎「国地方関係の新たなルール」西尾勝編著『地方分権と地方自治（新地方自治法講座12）』、ぎょうせい、1998年、110頁以下参照）。
- (16) 宇賀克也「地方自治法改正の概要とそのポイント②」月刊地方分権6号51頁参照。
- (17) 地方自治制度研究会・前掲注(2)127頁参照。芝池義一「地方自治法改正法案の検討」法律時報71巻8号81頁は、法第245条の5第5項の規定は、是正要求を受けた地方自治体が当該措置に対して審査の申出および訴訟を提起することを許容するために、いわば形だけおかれた義務規定として理解することも可能であると指摘する。
- (18) また、「国民の生命、身体又は財産の保護のため緊急に自治事務の的確な処理を確保する必要がある場合等特に必要と認められるとき」（第245条の3第6項）には、自治事務についても、個別法に基づき、国が地方自治体に対して是正の指示を行うことが認められる。

- (19) 小早川教授によれば、是正の要求と異なり、是正の指示の拘束力は、「相手方地方公共団体が係争処理手続で争うと否とに関係なく当然に生ずる」（前掲注(15)111頁）。
- (20) 地方自治制度研究会・前掲注(2)163頁参照。
- (21) 地方自治制度研究会・前掲注(2)166頁は、係争処理委員会に法的拘束力のある「裁定権」を付与することは、行政事務の分担管理の原則（各大臣が所轄する事項についての行政上の最終的な決定権と責任は当該大臣が有する）に反すると主張する。
- (22) このような場合も係争処理手続の対象となりうることについては、地方自治制度研究会・前掲注(2)159頁参照。
- (23) 地方自治制度研究会・前掲注(2)161頁は、このような場合を想定して、「立法論として執行停止制度の是非を検討する余地がある」としつつも、「一時的とはいえ、各省大臣の権限の行使を法的拘束力をもって阻止するような強力な権限を、同じく内閣の統轄の下にある委員会に与えることは、行政事務の分担管理の原則に対する例外となるものであるから、そのような制度の創設には慎重でなければならない」と消極的な対応を示す。
- (24) 芝池・前掲注(1)779頁参照。
- (25) 上村他・前傾注(9)24頁参照。
- (26) 「統一的な処理を必要とする」事務を除いた理由については、地方自治制度研究会・前掲注(2)20頁参照。
- (27) 地方自治制度研究会・前掲注(2)176頁参照。
- (28) 島田・前掲注(1)91頁以下参照。
- (29) 地方自治制度研究会・前掲注(2)180頁、上村他・前傾注(9)35頁以下参照。
- (30) ただし、法定受託事務に関する地方自治体の条例制定権は、自治事務に比べて大幅に制限されることになるであろう。また、地方自治体は、自治事務については地方自治法所定の必要的議決事項（第96条第1項）以外にも議会が議決すべき事項を条例で自主的に定めることができるが、法定受託事務については、これは認められない（第96条第2項）。
- (31) 勧告にみられる地方議会の位置づけについては、大森彌「分権改革と地方議会」、

ぎょうせい、1998年、49頁以下参照。

- (32) 第2次勧告では、これ以外にも、議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策能力、法制能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実、情報公開条例の制定・適用による議会情報の積極的公開、本会議中心の議事運営等の提言も行っている（地方議会の改善点については、五十嵐敬喜・野村稔『地方自治ジャーナル223号（特集）地方分権と地方議会』、公人の友社、1997年、89頁以下参照）。
- (33) 自治省「地方議会に関する制度改革の概要」（1999年2月）2頁参照。
- (34) 全国都道府県議会議長会「地方分権の推進に伴う都道府県議会の充実強化に関する要望」（1998年7月）も、「従来の単純な一律削減論」を批判し、地方議会が、現行法の定める上限の範囲内において条例で自主的に定めることができるよにすべきであると提言している。