

大会論文

法定受託事務化・自治事務化と条例

北村喜宣
(横浜国立大学)

要約

地方分権一括法の可決成立に伴う地方自治法の改正によって、機関委任事務制度が廃止され、国の直轄執行事務となるもの以外は、法定受託事務と自治事務に振り分けられた。これらは、いずれも、地方公共団体の事務であるから、憲法の規定に照らしても、条例を制定することが可能である。ただ、法定受託事務については、国の関与が強くある結果、条例制定できる余地はそれほど大きくないといわれる。

しかし、そうした理解は、妥当ではない。法定受託事務であっても、たとえば、国政選挙のように、地方公共団体が独自の政策裁量を働かせる余地が小さいものもあれば、自治事務に近い性格を持つために、その余地が大きいものもある。前者を、本来的法定受託事務、後者を、非本来的法定受託事務という。

産業廃棄物処理施設の設置許可事務は、法定受託事務であるが、振り分けの経緯をみると、その整理は、暫定的なものであったことがわかる。また、機関委任事務制度のもとで立地をめぐる紛争が多発していたのは、まさに、事務の性格そのものに由来するからであった。したがって、法定受託事務であるという理由で、条例の対応を排除するのは、適切ではない。自治事務とされた産業廃棄物処理計画と許可処分を条例のなかでリンクさせて、地域の事情を踏まえた産業廃棄物処理行政が展開されるべきである。

キーワード: 地方分権、法定受託事務、自治事務、産業廃棄物、条例

1. 問題設定

地方分権推進計画を受けて、1999年の通常国会で、地方自治法が改正された。改正案の内容は、多岐にわたるが、機関委任事務制度の廃止と新しい事務区分の制度化は、改正の中心のひとつである。機関委任事務制度の廃止に伴って、従来の事務は、[1]事務自体の廃止、[2]国の直接執行、[3]自治体における処理の3種類に分けられた。機関委任事務であったもののうち、自治体において処理される事務とされるものは、法定受託事務とそれ以外の自治事務(必要的自治事務)に分類されることになった。

従来の機関委任事務とは異なって、この両者は、いずれも「地方公共団体が処理する事務」(法案2条8項)であ

るから、自治体は、「法律の範囲内で条例を制定することができる」(憲法94条)はずである。ところが、改正地方自治法は、自治体の政策裁量の拡大への期待とはうらはらに、とくに法定受託事務について、自治体の条例制定を制約するかにみえる規定を設けている。個別法との整合性を論ずる前に、基本的ルールを規定する地方自治法との関係を議論する必要が出てきたのである。

自治体の事務である法定受託事務と必要的自治事務について、条例制定は可能なのだろうか。可能であるとしても、限界はどこにあるのだろうか。その限界を正当化する理由は何だろうか。

以下では、改正地方自治法案を前提にして、法定受託事務(とくに、後述の、第一号法定受託事務)と必要的自治

事務に関する条例の可能性について検討する。

2. 法定受託事務と改正地方自治法

2.1. 法定受託事務の内容

自治体が処理する事務は、自治事務と法定受託事務に分けられる。自治事務は、「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」（法案2条8項）と、控除的に規定されている。法定受託事務は、「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つて、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で特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）」（法案2条9項1号）とされている。

この定義からも明らかのように、法定受託事務とは、たんに法律などによって都道府県が処理することとされる事務のすべてを指すのではなく、そのなかでも、[1]本来国が果たすべき役割に関するものであること、[2]国が事務の適正処理を特に確保する必要があること、[3]法定受託事務であることの明示的規定があること、の3要件を満たしたものである。定義のなかに、「特に」という副詞が二度も用いられていることから、法定受託事務とされる事務がきわめて限定的なものであることが推測される。

以上を前提にすると、今後、自治体の事務は、[1]法定受託事務、[2]法律などによって自治体が処理することとされる事務（必要的自治事務）、[3]法律の根拠がない事務（任意的自治事務）の三種類に整理することができる。自治体の役割は、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」（法2条2項）ことである。この規定の前半部分が任意的自治事務を、後半部分が法定受託事務と必要的自治事務を指していると理解することができる。

2.2. 本来的法定受託事務と非本来的法定受託事務

既存の法律の多くの規定を法定受託事務と必要的自治事務に振り分ける作業は、法形式的には、地方自治法改正（法案2条10項・別表第一）と個別法の改正によって行なわれる。しかし、周知の通り、実際の作業は、地方分権推進

委員会と各省庁の「膝詰め談判」を経て、1998年5月に閣議決定された地方分権推進計画のなかですでにされていたものである。そこでは、8項目のメルクマールを用いて、振り分けがされた。

本来、法定受託事務として想定されていたのは、地方財政法10条の4に規定される「地方公共団体が負担する義務を負わない経費」のような事務（必ずしも一致するわけではない。）が想定されていたともいわれる。メルクマールのなかにも、それに対応するものはある。ところが、事務の範囲と内容は、調整の過程で、おそらく、大幅に拡大されざるをえなかった。そうした動きに呼応してか、法定受託事務それ自体の定義も、1996年3月の中間報告以来、かなり変化している。中間報告では、「専ら国の利害に関係のある事務」であることが前提となっていたが、そうした性格は、徐々に薄れていった。国と地方の双方の利害に関する事務であることが前提とされるようになっていったのである。

したがって、結果的に法定受託事務とされたもののなかには、国家的利害に大きくかかわる「法定受託事務中の法定受託事務」ともいべき本来的法定受託事務とそれ以外の非本来的法定受託事務とがあるということができよう。法的定義は、すべての事務の性質をいきるものでなければならぬからかなり抽象的にならざるをえないが、法定受託事務の振り分けの経緯から考えると、そこには、多様な内容が盛り込まれていると理解すべきである。こうした多様性は、当然のことながら、条例制定権の範囲と限界の議論や国の関与の程度についての議論に影響を与えることになる。

3. 法案96条2項かっこ書き

法定受託事務に関する条例制定の可能性との関係で問題になるのは、改正法96条2項である。同条1項は、義務的議決事項として、15項目をあげるが、その第一番目に、「条例を設け又は改廃すること。」が規定されている。これは、改正されていない。改正を受けたのは、15号で、「その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項」とされた。そのほかに、任意的議決事項として、同条2項は、「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るものを定めることができる。」と規定しているのである。

そこで、法案 96 条 1 項 1 号・15 号と 2 項をあわせ読めば、法定受託事務について条例制定は可能であるが、それは、法律などで自治体議会が条例制定できる旨が認められている場合にかぎられるということになりそうである。

4. 法定受託事務に関する条例制定権の限界

4.1. 条例制定権創設説？

法定受託事務と条例に関しては、その根拠法が明示的に条例を許容する規定を置いている場合にかぎられるという考え方がありうる。地方分権推進計画は、「法定受託事務については、国の法律又はこれに基づく政令により事務を処理することが原則であるので、地方公共団体の条例にゆだねる必要がある場合には、法律又はこれに基づく政令により明示的に委任する必要があるものと解される。」としていたのである。法定受託事務については、法律によって条例制定権が創設されるということであろう。

この考え方によれば、明示的規定がないということは、自治体ごとの多様な対応を否定することを意味するのだろう。すなわち、全国一律的・画一的システムを、法律が完結的に提供することで、法律のなかの当該事務が対応しようとする問題の処理には「必要かつ十分」ということである。

4.2. 任意的自治事務条例としての

上乘せ・横出し条例の可能性

しかし、法律がそうしたシステムを完結的に提供していると考えたと、現場において、それが十分に機能していることは、別の問題である。法律が与えた権限を長が十分に行使していないために法定受託事務の実施によっても問題状況に対応しえないならば、権限の十分な行使がまずされるべきである。ただ、十分な行使によっても、なお問題が残るような場合には、法定受託事務が対象としている行為について、上乘せ・横出し的な規制を条例とするこ

とも可能とみるべきである。これは、非法定自治事務なのであって、法定受託事務に関する条例というわけではないから、改正法 96 条との関係でも問題はない。

法定受託事務を規定する法律と目的を異にするという整理もありえようし、そうでなかったとしても、地域的必要性が証明できるならば、徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和 50.9.10 判時 787 号 22 頁）の論理から、適法とされるだろう。なお、上乘せ・横出しといっても、実体的な側面と手続的な側面がある。法律による規制との関係で、重複した対応を求めることになる場合もあるが、いずれの場合においても、それは、条例が必要とされる範囲内で、必要かつ十分の最小限の負担とされるべきである。

地方分権推進法の制定、地方分権推進計画の策定、そして、地方自治法をはじめとする関連法規改正に至る一連の作業は、憲法が保障する地方自治を、より一層確実にすることを目指したものであった。条例について、「法律の範囲内で」（憲法 94 条）という制約はあるけれども、その法律は、地方分権推進法 2 条がいうように、「地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本」とするものでなければならない。改正地方自治法案 1 条の 2 第 1 項は、「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とする。」と規定する。法定受託事務の実施が問題状況の対応を十分に果たさない場合には、任意的自治事務としての対応がされるべきであるし、現場においてそうした立法事実があるにもかかわらずそれを認めないという根拠法解釈は、地方自治の本旨、および、地方分権関係法の主旨に照らして問題がある。

4.3. 審査基準による対応

法定受託事務については、「……地方公共団体そのもの事務……〔であるから〕……法令に従いつつも、自らの責任において、かつ、地域の実情に即した判断をすることができるようになり、地方の住民の意向が反映されやすくなるということである。」という指摘がある。そのためのひとつの可能性は、行政手続法 5 条にいう審査基準の策定であろう。

域のゾーニングをしておき、それを、許可基準のひとつとして考慮するというものである。水源の多くを地下水に依存しているというような特殊性があるとすれば、法律の基準では不十分であろうから、行政手続法 5 条にいう審査基準として、追加的に規定することになる。

なお、「総合化」の観点からは、自然保護、文化財保護、景観保護といった視点を産業廃棄物処理計画のなかに取り込んでゾーニングをしたいところである。これらは、いずれも、土地利用に関するものであるから、関係する視点にもとづいた自治体の総合的土地利用計画を策定し、それを、産業廃棄物処理計画のような関係行政計画の一部として利用するという方法もあろう。

6. 国の関与

6.1. 法定受託事務の場合

たとえば、産業廃棄物処理行政において、都道府県がこうした措置をとった場合、国はどのように対応するだろうか。まず、法定受託事務である許可処分に関してであるが、「各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府県の法定受託事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、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、当該都道府県に対し、当該法定受託事務の処理について違反の是正又は改善すべき措置に関し、必要な指示をすることができる。」（法案 245 条の 7 第 1 項）。それがしがれられない場合には、代執行手続に移行する（法案 245 条の 8）。

任意的自治事務を前置することは、法定受託事務とは関係がないから、指示の対象とはならない。必要的自治事務については、次にみるとおりである。しかし、審査基準に独自のものを追加すれば、そうした基準をやめよという指示を招く可能性がある。たしかに、現行の廃棄物処理法 15 条を前提にすると、そこで、ゾーニングを含む計画への適合性を審査するということは、無理があるかもしれない。そうしたことは、同条の許可申請の前にクリアしておくほうが適切であろう。

6.2. 必要的自治事務の場合

産業廃棄物処理計画策定については、「都道府県の自治

事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、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、当該都道府県に対し、当該自治事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができる。」（法案 245 条の 5 第 1 項）し、それを受けた自治体は、「当該事務の処理について違反の是正又は改善のための必要な措置を講じなければならない。」（法案 245 条の 5 第 5 項）。

これを受けて、改正廃棄物処理法は、「産業廃棄物処理計画には、厚生省令で定める基準に従い、当該都道府県の区域内の産業廃棄物の処理に関し、次に掲げる事項を定めるものとする。」（改正法案 11 条 2 項）としている。そして、「厚生大臣は、産業廃棄物処理計画が第 2 項の厚生省令で定める基準に適合しないと認めるときは、都道府県に対し、当該産業廃棄物処理計画を変更すべきことを求めることができる。」（改正法案 11 条 5 項）のである。法定されている基準のなかでは、「産業廃棄物の処理施設の設置に関する事項」（11 条 2 項 3 号）と「その他産業廃棄物の処理に関し必要な事項」（同 4 号）が問題になる。このなかに、前述のような内容を含めうるかどうかである。

ここでも、それが「法令の規定に違反している」かどうかは、解釈になるが、筆者としては、適法説をとりたい。その理由は、次のとおりである。1997 年廃棄物処理法改正によって、許可処分に関して、実体的・手続的修正がされたが、それは、あくまで、申請者が選択した場所に設置される処理施設を前提としていることである。処理施設をめぐる紛争で問題とされているのは、「なぜ、ここなのか？」であって、それは、今般、法定受託事務とされた許可処分のなかでは対応不可能な問題である。立地予定地を申請者が選択してから問題が発生すると、産業廃棄物処理という全県の問題が局所の問題に矮小化されることになってしまう。全県の問題は、全県のレベルで考えることが適切であり、産業廃棄物処理計画は、そのための重要なメディアなのである。県がそうした判断にもとづいて同計画を利用することを妨げる規範は、廃棄物処理法に見いだすことはできない。

7. 分権配慮型行政意思決定システム構築の必要性

従来より、自治体は、政策裁量が十分に発揮できる地方分権を求めてきた。関係法の整備によって、今度は、自治体側にボールが投げ返されたといえる。ところで、中央官庁と自治体担当部局の縦割り構造は、にわかには変化しないだろうから、条例案の策定を原課にのみ委ねておいたの

では、「総合性」が確保される条例が実現するかどうかは
確実ではない。

そこで、行政内部に、総合的行政を実現するという観点から、地方分権担当が条例案をチェックするような仕組みが必要である。庁内に、「分権的ボトルネック」を整備して、あらゆる課の政策が、地方分権の観点から適切なものであるかどうかをみるのである。