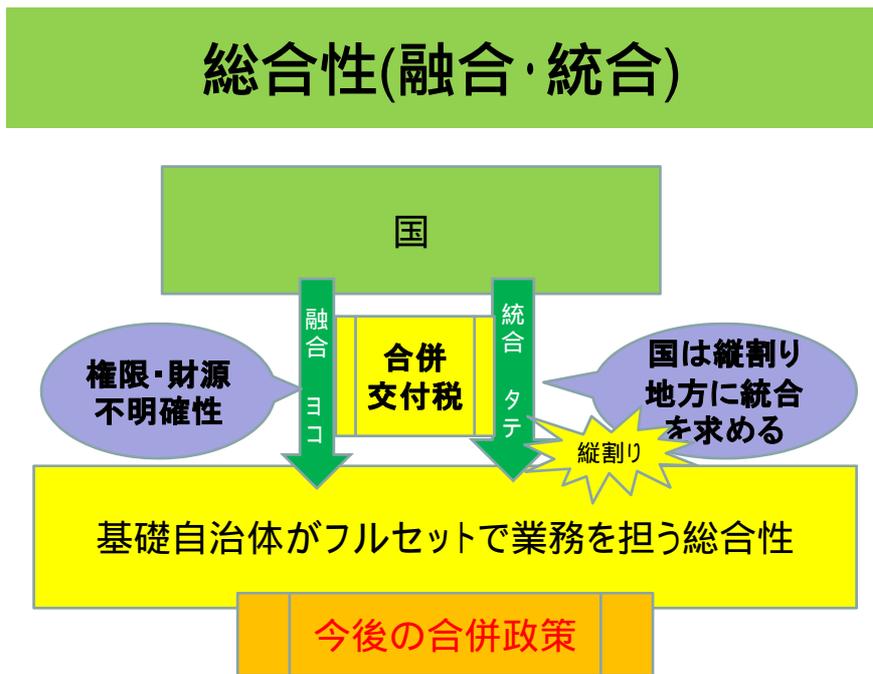


【新・地方自治 2007 : No.23】  
 地方自治の充実(1) 総合行政の意味

地方自治は、「総合行政」を担うことを大きな役割としている。この「総合行政」の意味は何か。この点を考えることは、中央集権や地方分権の具体像を考える上で不可欠な課題である。総合行政の意味を考えるには、国と地方自治体の事務や権限に関する関係を「融合・分離」と「統合・分立」のふたつの視点から整理することが重要となる。

第一の「融合・分離」についてみると、「融合」とは国と地方自治体が同一の事務事業に関わる形態である。事務事業、権限と補助負担金等が輻輳して関わる形態であり、具体例としては義務教育や道路の維持管理、様々な経由事務などがあげられる。これに対して「分離」とは同一の事務事業については国と地方自治体が相互に関わることなく明確に切り分けられ役割分担されている形態である。

第二の「統合・分立」についてみると、「統合」とは国や地方自治体を通じて個別分野ごとに縦割りになっていない状況を意味する。これに対して「分立」とは、国や地方自治体を通じて個別分野ごとに縦割りで事務事業が実質的に執行されている状況を意味する。



以上を前提として総合行政とは、「融合・統合」型を意味している<sup>1</sup>。融合・統合型の総合行政とは、同一の事務事業について明確な基準に基づき国と地方自治体が相互に関わると同時に、国の行政の縦割りに拘束されることなく事務事業を一体化して執行することである。前者の融合に関しては明確性が、後者の統合に関しては縦割りの排除が重要な課題となる。とくに、後者の統合について単に事務事業を複合的に執行することが統合ではなく、地方自治体自らが国の府省による縦割りを超えて制度設計や政策企画が可能であることを意味する。しかし多くの場合、実態的には融合・分立型となっている。融合・分

1 金井利之著(2007)『自治制度』東京大学出版会、pp.16-18。

立型の実態から国と地方自治体の関係は、タテ・ヨコ網目のように国からの規律を受ける結果となっている。たとえば、文部科学省、厚生労働省の縦割りによる幼稚園、保育所行政について、認定子ども園制度がスタートする以前から幼稚園と保育所を併設し実質的に幼保一元化への取り組みを進めてきた地方自治体も少なくない。そうした取り組みは、縦割り行政の中で極めて重要な点として評価し得るものの、制度設計、政策執行に対して地方自治体が自ら担い一元化しているものではなく複合の域にとどまり統合には至っていないといわざるを得ない<sup>2</sup>。現状の認定子ども園制度も実質上縦割り分立を温存した制度といえる。したがって、統合は単に行政権の問題ではなく地方自治体の立法権の問題として認識することが重要である。

総合行政を語る場合、立法権を視野に入れず行政権だけを対象に語ったとすれば総合性の名の奥に隠された制度設計や政策立案に対する中央集権、縦割り構造が温存され融合・統合の表面は維持しつつも、その実態が融合・分立たる仕組みを地方分権改革の下に形成しかねない。そして、総合性なる概念は、自治体の事務とされながらも法定受託事務、法定自治事務など地方自治体が行政として担う領域を自主的に形成できないなかで、地方交付税制度や市町村合併政策にもつながる根幹の問題となっている。

融合・統合を目指す総合行政は、規律密度や関与、そして補助金などの存在から各府省の縦割り構造を内在させており、融合・分立の実態にある。この実態を規律密度や関与、補助金などの抜本的見直しによって融合・統合を図り政策という視点からの総合化、すなわち自治体制度の総合化<sup>3</sup>を図る必要がある。総合化を図る際に基礎自治体優先の原則との関係を見ることは重要となる。市町村優先の原則は、各段階での行政機関の責任を明確化にし、国が無原則に地方自治体に対して介入することを排除する下で、事務の配分にあたっては市町村を優先することを原則とする考え方である。そして、今後の分権議論で重要となるのは権限の移譲が進む中で基礎自治体優先の原則により拡大する事務事業を担うに耐えられない市町村に対して合併をさらに求めていくのか、それとも広域連合の拡充、NPO 等多彩な補完性をあり方を整備しながら自ら担う事務事業の選択や特化を認めるなど市町村の形態の多様化を模索するのか方向性を明確にする必要がある。

融合・分離の問題は、事務区分の相対性の問題に密接に関係する。第一次地方分権改革では事務の再編に際して本籍を明確にして分権化できる事務がある反面、本籍不明で国・地方自治体と分けて処理し得ない事務があるとし、後者については国と地方自治体が併存し協力して処理する事務とした。このことから分離をとらず融合型を選択している。このことが、現住所主義に基づく事務区分の相対性を生み出し国と地方の役割分担を不明確にする要因となっていることは否定できない。加えて、この点は役割分担に基づく税源移譲などの議論も難しくしている。限定化論は、国への過重負担を軽減させ、国が基幹的課題に全力を集中できるようにするための分権改革であり、その裏面として、内政は広く自治体が担う路線となることに加え、国の役割を限定列挙し、その他の事務は自治体の役割りと推定させることで、国が関与や直接執行を望むときには、国からその理由を証明させる狙いがあるとされる。その結果、役割限定論は、国の直接執行への事務吸い上げに対する抵抗力が増すという作用が期待されるほか、分離を主張するのではなく、分離を抑制し、融合を維持する機能を持つと評価されている<sup>4</sup>。こうした観点から、第二次分権改革においては国の役割を明記し、本籍が明確にできない事務でも住民生活に密接な関係を有する事務は自治事務となるとする考え方を導入するなどの方法が選択肢としてありえるこ

2 金井(2007)同上、p.15。

3 金井(2007)同上、p.15。

4 金井(2007)同上、pp.20-23。

となる<sup>5</sup>。国民の視点から本籍が不明となるような複雑な仕組みをもつ事務の存在が正当化されるのかなどの観点も重要となる。

---

5 佐藤英善編著(2002)『新地方自治の思想』敬文社、pp.34-35。