

【新・地方自治 2007: No. 5】

上書き権(1) - 完全自治体と上書き権 -

地方分権改革推進委員会は、5月30日に「基本的な考え方」をまとめた(参考資料参照)。

この基本的な考え方の中で、今回の分権改革が大きな柱としている事項に、「地方政府の確立」がある。地方政府とは、自治行政権、自治財政権に加え、自治立法権を備えた統治機構を意味する。これまでの分権改革議論が「行政の分権」であり「上からの分権」であったのに対して、「立法の分権」であり「下からの分権」へとベースキャンプを大きく進化させることを意味している。政府の概念は、狭義では「立法権、行政権、司法権」の三権を備えた統治機構、広義では「行政権」を備えた統治機構(国・地方の行政機関)を意味する。今回の地方政府の概念は、立法権と行政権を対象とする概念であり、両者の中間的な位置づけといえる。自治立法権の充実、まさに政治改革であり、地方議会の改革をも意味している。この意味から、今回の地方分権改革は行政改革にとどまらず、政治改革を意図するものとなっている。

自治立法権の充実、規律密度の緩和と密接な関係を有している。規律密度とは、法定受託事務、自治事務を問わず、国の指示や平行権限、補助負担金等による枠付けを中心とした規律的関与を意味する。こうした国から地方自治体の事務に対する規律密度を緩和しなければ、権限移譲が進み、税源配分の大胆な見直しを実現し地方自治体の一般財源が充実強化されたとしても、規律密度が高いままでは地方自治体の自由度は向上しない。

この規律密度の緩和は、自治立法権の充実と一体の課題である。地域ごとに自然環境、社会環境など大きな違いがあり、それに合わせた政策の展開は行政サービス向上の面でも必要不可欠な課題である。国の法律とそれに基づく政令等で細かく内容を規定することは、地域ごとの環境の違い、特性を軽視するものであり、むしろ「法の下での平等」を阻害する要因となっているという指摘もある。こうした背景には、憲法92条で定める「地方自治の本旨」の内容が抽象的であることなどの問題も横たわっている。

この規律密度の緩和と自治立法権の充実を目指す取組みとして、基本的な考え方でも指摘している事項として「上書き権」がある。上書き権とは、地方自治体の条例によって法令の内容を書き換えることができる権利である。

上書き権の対象となる範囲については、法律から政省令までいくつかの考え方がある。

第一次分権改革では通達が廃止され処理基準を示すものとされた。しかし、その後、通達等ではなくより高次の法令による規律密度が高まる結果となっている。このため、地方自治体の自由度は結果としてより、高次で枠付けされる状況をもたらしている。こうした状況を克服するには、地方自治体自らが法令の定めた内容について書き換える権利を法律によって明確化することが必要となる。

すでに上書き権の萌芽は、地方自治法第257条の17の2、「条例による事務処理の特例」に見ることができる。都道府県は、法令等によって都道府県知事の権限に属する事務の一部を条例の定めるところによって、市町村が処理することとすることができる規定である。こうした規定は、書き換えの範囲が事務処理を担う主体の変更に限定されているものの、上書き権を持つ書き換え条例の性格を認めた個別法とみることができる。

今後、憲法も含めた適否に関する議論が展開されることが予想される。分権改革によって地方自治体の政策立案能力を一段と発揮できる、そうした時代が迫りつつある。

【参考資料】

地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方
地方が主役の国づくり

平成 19 年 5 月 30 日
地方分権改革推進委員会

地方分権改革推進委員会は、本年 4 月 2 日の初会合における安倍内閣総理大臣からの要請を受け、「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」をここに取りまとめた。この「基本的な考え方」は、地方分権改革の目指すべき方向性やその推進のための基本原則を大括りに取りまとめたものであり、当委員会の今後の調査審議の方針などを示すものである。

地方分権は新たにはじまった改革ではない。平成 7 年に、旧地方分権推進法が制定されて以来、政府を挙げた地方分権の取組みにより、機関委任事務制度の廃止をはじめとする成果が積み重ねられてきた。しかし、その過程で残された課題は多く、行政面だけでなく、財政面、立法面を含めた分権の実現がとくに強く求められており、国民・住民のための地方自治を担うべき地方政府の確立に向けた分権改革が待ったなしの状況となっている。

「平成の大合併」により基礎自治体の体制整備が進んできた。いまこそ、これまでの成果によって築かれた「ベースキャンプ」を発ち、中央政府と対等・協力の関係にある地方政府の確立を目指して、つぎなる分権改革へと大胆な歩みを刻むべき時機である。これは、自治行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す取組みである。その際、とくに基礎自治体について、さらなる体制の充実強化が必要である。

地方分権改革は、国のあり方、国のかたちそのものにかかわる重要な政治改革でもあり、激動する国際社会において我が国としていっそう的確な対応が求められているなか、不退転の決意で進めていかなければならない。なお、こうした取組みを進めることは、将来の道州制の本格的な導入の道筋をつけるものとする。

1 地方分権改革の目指すべき方向性

(分権型社会への転換)

国が地方のやることを考え、押し付けるという中央集権型のシステムは、もはや捨て去るべきである。明治維新以来の中央集権型のシステムは、近代化と経済発展を効率的に達成することに大きな成果をあげてきた。しかし、経済の高度成長の時代を終え、国・地方を合わせた未曾有の債務残高という負の遺産を抱えるなか、21世紀の人口減少社会においていっそう加速する少子高齢化やアジアにおける競争激化などの大きな変化に的確に対応していくためには、地方の多様な価値観や地域の個性に根ざした豊かさを実現する住民本位の分権型社会へ、抜本的な転換をはからなければならない。

そのためには、国と地方の役割分担を徹底して見直すことにより、行財政をめくり国と地方の不明確な責任関係がもたらす両者のもたれ合い状態から、早急に脱却する必要がある。国は、国が本来やるべ

き仕事のみ専念して、国民・住民に最も身近なところで、行政のあり方を国民・住民がすべて自らの責任で決定・制御できる仕組みを構築しなければならない。このためにも、住民に身近な基礎自治体について、さらなる体制の充実強化が必要である。

それとともに、情報共有と住民参加の促進を通じて、多様性と創造性にあふれた住民本位の地域づくりを進めることが必要となる。これにより、真の民主主義の確立とともに、国民がゆとりと豊かさを実感し安心して暮らすことができる、確かな持続可能性を備えた社会を実現することができる。

(地方の活力を高め、強い地方を創出)

地方の活力なくして国の活力はない。地方のやる気、知恵と工夫を引き出し、地域に住む人たちのニーズや地域の魅力をいちばんとらえることができる地方が、自ら主役となって考え、実行できる体制をつくることが不可欠である。地方がさまざまな行政分野で独自の施策を展開して地方の魅力を引き出しつつ、民主導の地域再生を実現することで初めて強い地方を創出することが可能となる。国は、そのための条件整備を積極的に行うとともに、地方自治体は、地域再生に向けて自らの企画力の向上を通じた地域経済基盤の強化をはかる必要がある。

(地方の税財政基盤の確立)

国と地方の役割分担の徹底した見直しを行い、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保等の観点から、税源配分の見直しをはじめとする地方税財政全体の抜本的改革を進めなければならない。それにより、分権型社会にふさわしい地方の税財政基盤を確立する。その際、地域間の財政力格差の縮小をはかり、どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みにするとともに、東京等に税源が偏在している状況も念頭に置く必要がある。

(簡素で効率的な筋肉質の行財政システム)

地方分権改革の推進により、国と地方を通じた簡素で効率的な筋肉質の行財政システムを構築し、財政健全化にも資するようにすべきである。国と地方の行政の重複を徹底して排除し、国の地方支分部局等の廃止・縮小をはかる必要がある。また、受益と負担の関係の明確化等によりコスト意識を徹底し、自治体経営のスリム化と効率化を進め、納税者の立場に立った身軽で機動的な地方自治体としていかななければならない。そのため、国、地方自治体を問わず、自ら積極的に行政改革を推進し、継続的に政策評価を実施していく必要がある。

(自己決定・自己責任、受益と負担の明確化により地方を主役に)

地方分権改革においては、「自己決定・自己責任」、「受益と負担の明確化」により「地方を主役に」の確立を目指すべきである。「地方が主役」とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる。地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある。

以上の方向性を目指す地方分権改革の推進は苦難の道程が予想されるが、行政運営の失敗の影響は住

民に及ぶことを踏まえ、住民・首長・議会が自治の担い手としての意識改革を行い、その下で職員も自らの使命をしっかりと自覚して、それぞれが確固たる意志と責任を持って進んでいかなければならない。この歩みが、国と地方の真の対等協力関係を構築し、総合行政の名にふさわしい住民本位の豊かな行政の実現として結実するのである。

2 地方分権改革推進のための基本原則

(1) 基礎自治体優先

補完性・近接性の原理にしたがい、ニアイズベターの観点に立って地方自治体、とくに基礎自治体を優先する。

(2) 明快、簡素・効率

明快な国と地方の役割分担を確立するとともに、「官から民へ」の考え方にもとづき、国・地方を通じ、無駄と重複を排除した、簡素で効率的な行政を実現する。

(3) 自由と責任、自立と連帯

地方の行政及び税財政の基盤を確立し、自由度を拡大して、地方自治体が責任をもって行政を実施するとともに、自立した自治体が国に依存せず、相互の連携・連帯によって支え合う仕組みを実現する。

(4) 受益と負担の明確化

(3)とあわせて、受益と負担の明確化により、住民が主体的に政策の選択と決定を行うようにする。

(5) 透明性の向上と住民本位

情報公開を徹底して、行政の透明性を向上させるとともに、首長と議会がそれぞれの機能を十分に発揮することでガバナンスを強化し、また住民参加の促進やNPOなどとのパートナーシップを確立して、真に住民のための地方分権改革を実現する。

3 調査審議の方針

今後の当委員会における議論の進め方としては、これらの方向性や基本原則にしたがい、以下の事項について調査審議を進め、おおむね2年以内を目途に順次勧告を行う。

当面、今秋に中間的な取りまとめを行う。それに向けて、地方との意見交換等の実施により地方の実情を把握し、そこで提示されたさまざまな課題や提案、そして従来からの分権議論で残されてきた課題の検証を行いながら、集中的な審議も交えつつ論点を集約して、改革の意義と効果を国民にわかりやすく示し、重点的に検討を進めていく。

そのうえで、中間的な取りまとめ以降において、地方分権改革の推進に関する国民の関心と理解を深

めるため、国民に直接説明する機会を設けたい。

(1) 国と地方の役割分担の徹底した見直し等

ア 国と地方の役割分担の徹底した見直し

- ・ 住民生活に直結した行政分野（まちづくり、社会保障など）において、徹底した役割分担の見直し
- ・ 行政の重複の排除と事務・事業の見直しにより、国の地方支分部局等を廃止、縮小するとともに、地方自治体の組織・定員のスリム化を推進

イ 権限移譲の推進

- ・ 役割分担原則の徹底にもとづいた国から地方へのさらなる権限移譲の推進
- ・ 現在進められている「平成の大合併」を踏まえ、都道府県からの移譲も含め、基礎自治体への権限移譲の推進

ウ 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

- ・ 個別法令による地方自治体に対する事務の義務付けについて、撤廃・緩和するよう見直し
- ・ 事務事業の執行方法・執行体制に関する枠付けについて、条例等によるよう見直し
- ・ 地方自治体が処理する事務について、企画立案から管理執行に至るまで地方自治体が責任を持つことができるよう見直し
- ・ 条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大

エ 関与の見直し

- ・ 地方自治法に定める基本類型以外の個別法による関与について、最小限となるよう見直し。法定受託事務を自治事務とすることや関与の縮小を行う方向で見直し
- ・ 国庫補助負担金を通じた関与や事務手続の見直し

オ チェックシステムの整備

- ・ 国の法令による新たな義務付け・枠付け等についてのチェックシステムの整備

(2) 国と地方の役割分担等を徹底して見直し、分権型社会にふさわしい国から地方への思い切った税源移譲を推進。その際、地方税財源の充実確保、地域間の税収偏在の是正などの観点から、税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税等の税財政上の措置のあり方について一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度を整備

(3) 地方自治体が自ら行う行政及び税財政の改革の推進、行政の公正確保・透明性の向上、住民参加の充実、自己規律が働く自治体組織の改善等による地方分権改革の推進に応じた行政体制の整備及び確立方策

4 政府及び地方自治体に望むこと

政府及び地方自治体にあっては、当委員会の調査審議への積極的な協力とともに、各種施策の推進

にあたり、この「基本的な考え方」の趣旨を踏まえていただくようお願いする。あわせて、地方分権改革の推進にあたり、以下の点について留意されることを強く望む。

- (1) 政府における内閣総理大臣のリーダーシップを期待し、新たに設けられた地方分権改革推進本部において、政府が一体となって当委員会の勧告にもとづいた地方分権改革推進計画の策定をはじめとする改革関連施策を確実に実施する。
- (2) 政府においては、当委員会における調査審議の状況に留意しつつ、地方分権の推進に関する施策を実施するとともに、地方分権の趣旨に沿わない施策を行わないようにする。
- (3) 地方自治体においては、自らの行財政運営について、透明性と自浄性を高め、住民の信頼を絶えず確保するとともに、人材の育成など将来に向けての行政能力向上の努力を継続する。