

## 【PPP2007: No.2】

## ナショナル・ミニマム論とPPP

第二次分権改革を支える地方分権改革推進法（以下「分権改革推進法」と略す）では、国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ねることを基本とすること、その具体化に向けて、地方自治体への権限移譲の推進、地方自治体に対する事務の処理又はその義務付けの整理・合理化、地方自治体に対する国又は都道府県の関与の整理・合理化の措置を講ずること、国は、地方自治体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、の措置に依じて、国庫補助負担金、地方交付税、国と地方自治体の税源配分等の財政上の措置のあり方について検討すること、地方自治体は、行政及び財政の改革を推進するとともに、行政の公正の確保及び透明性の向上並びに住民参加の充実のための措置やその他の必要な措置を講ずることにより、地方自治体の行政体制の整備及び確立を図ること、の三つの大きな柱を掲げている。

は、いわゆる役割分担論である。地方自治法第1条の2で国の「本来果たすべき役割」は、第一に国際社会における国家としての存立にかかわる事務、第二に全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動または地方自治に関する基本的な準則に関する事務、第三に全国的な規模の、または全国的視点に立って行わなければならない施策および事業の実施、そして「その他」と定められている。「その他」という表現があることから、国の役割が以上の3つに限定されるものではなく、例示な内容と解されている。

こうした国と地方自治体の役割分担の明確化努力と共に、機関委任事務が廃止され自治事務と法定受託事務に分けられ、どちらも自治体の事務と位置づけられた。しかし、こうした自治体の事務・事業は、依然として政令・告示・指導基準・技術的助言・補助負担金の交付要綱等によってきめ細かな規律を受けている。この規律がきめ細かに展開されているほど「規律密度」は高く、地方自治体の自由な事務・事業の展開を阻む要因とされている。

この規律密度を高めてしまう要因としてあげられるのが「ナショナル・ミニマム」論である。「ナショナル・ミニマム」とは、「全ての国民に対して厳しく守るべき最低のレベル」を意味する。地方自治法第1条の2で国の果たすべき役割として掲げる「第二に全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動または地方自治に関する基本的な準則に関する事務」は、望ましい基準として定められるべきレベルである「ナショナル・スタンダード」が「ナショナル・ミニマム」と全国民が厳しく守るべきレベルと同義に解釈されることによって、全国一律の画一型公平性確保議論となり、国の地方自治体に対する過剰な規律密度を生み出す原因を創り出す。

「ナショナル・ミニマム」として設定すべき行政領域、「ナショナル・スタンダード」として設定すべき行政領域の区分けが不明確な中で、規律密度が高度化した。そして、規律密度の高さは、PPPが展開できる領域を限定的にしてきた。「ナショナル・スタンダード」は、国の示すひとつの「望ましい基準」にすぎない。パートナーシップの展開による創意工夫が図られる結果、国が想定する基準以上に望ましいレベルの個別設定やその達成手法の多様化を図ることが可能となる領域も少なくない。加えて、全国民が厳しく守るべきレベルたる「ナショナル・ミニマム」も、そのレベルは多様化できないものの、その実現方法は多様化可能な領域である。

憲法第14条「法の下での平等」で、全ての国民は、法の下に平等な扱いを受けることを定めている。国が画一的に法律で定めることができるのは、地域ごとの環境の違い等で不平等が生じない抽象的な内

容にとどまることを意味している。法律による抽象的な内容を具体化するプロセスは、地方自治体の条例を主体とすることではじめて地域ごとの環境にあった真の平等が生み出される。法律に加え、政令、告示、指導基準、助言等で画一的に国が拘束するとすれば、そのことは地域環境に合わない不平等の結果を生み出すことになる。平等とは画一的ではなく、違いを認めることである。PPPの展開も、レベルそしてレベルを達成する手法において違いを認めること、そして法律 - 条例を中心とする仕組みを形成することでより飛躍が可能となる。