

【PPP2007 : No.4】

上書き権とPPP

前回の本ニュースで権限移譲とPPPの関係を整理した。その際に都道府県の条例によって市町村の規模や能力に応じて、市町村長との協議のもとで事務の再配分を行う事務処理特例制度を取り上げた。政省令を除く法律で根拠づけられた事務に関して「事務処理特例制度」で都道府県から市町村に移譲している事務の実態は、地方行財政調査会の2006年4月1日現在調査によると都道府県で運用されている法律数約千本中、207本となっている。この事務処理特例制度は、都道府県の条例によって法律で根拠づけられている事務に関する規定の見直しを可能にするものであり、上書き権の一種と考えることができる。上書き権とは、書き換え権とも呼ばれ、法律の規定に基づき条例で法律の内容を書き換えることができる権利である。行財政面での分権だけでなく、立法面での分権を充実させることは、地方自治体を完全自治体へと進化させ地方政府としての存在をより拡充するために重要な要素となる。それだけでなく、規律密度を緩和し民間企業や住民とのパートナーシップを地域に合わせてより柔軟に展開するためにも必要不可欠な課題である。地方分権改革が本質的には、政治改革の側面を持つ理由もここにある。

地方分権議論の推進において今回の議論の中核となる国と地方の税財源配分の見直しを着実にを行うためにも、そしてPPPの取組みを通じた下からの分権を進めるためにも、役割分担の見直し、関与の見直し議論は大前提とならざるを得ない。第一次分権改革である地方分権推進委員会の大きな成果である、機関委任事務の廃止とそれに伴う自治事務、法定受託事務の制度の創設も国と地方の税源配分の見直しとは残念ながら確実には結び付いていない。なぜならば、自治事務と法定受託事務の区別は相対的なものであり、機能的に明確に区分けされたものではなく、その結果、自治事務でも国の指示や平行権限、補助負担金等財政面からの規律的枠付けが存在している。地方公共団体の事務とされた自治事務、法定受託事務に関する規律密度の明確化と規律密度の大幅な緩和にまず取り組むことが大前提である。その緩和を進めるにあたって、上書き権を確立することは重要な課題となる。

上書き権を設定する具体的な方法については、例えば、個別法律で定める方法、通則法によって定める方法などが考えられる。そして、法律のどの範囲に上書き権を認めるかそのルールかも重要な課題となる。通達等の廃止に伴い、これまで地方自治体を拘束していた事項が法律事項等に格上げされる事例も多くみられる。こうした事例に対処し、地域にあったPPP政策を柔軟に展開するため、そして市場化テストなどを地域にあった姿で拡充するためにも、上書き権の制度化が今日の分権議論のひとつの核となるといえる。