

第5回 大阪府広域自治制度に関する研究会開催結果 概要

日時：平成20年1月30日（木）午後6時～8時

場所：大阪府市町村会館会議室（大阪府庁別館6階）

出席委員：（座長）新川達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科長
山下 淳 同志社大学政策学部教授
中井英雄 近畿大学大学院経済学研究科長
玉岡雅之 神戸大学大学院経済学研究科准教授

1 開 会

挨拶（企画室長）

- ・ 2月6日から新たに橋下氏が知事に就任することになった。マスコミの注目度も高く、府政がまた新たな時代に入ったなと感じる。
- ・ 道州制など広域自治体については、橋下氏のお考えとして、将来に向けそのあり方を検討していくべきと、選挙中の御発言から推察している。当研究会としては引き続き、地道に検討・研究を深めてまいりたいと考えているので、委員方には御協力・御支援をお願いしたい。
- ・ 本日は「道州立法の拡充・強化」「道州制導入に伴う諸課題、懸念事項」についてご議論願いたい。地域主権の点からも道州立法は重要な論点なので、よろしく願いたい。

2 議 事

道州の条例制定権の拡充・強化について

（事務局） 配布資料（資料1～資料13）について説明

（座長）

- ・ 道州の条例制定権の拡充・強化について、大きな方向性としては是認されていると思うが、一体何処まで拡充・強化すべきなのか、国との関係はどう考えていくのか、国会の立法権と道州の立法権、市町村の立法権をどう考えていくか。考えれば考えるほど頭の痛いテーマであるが、ご自由に議論いただきたい。

（山下委員）

- ・ 基本的な考え方として、全国知事会の報告にも示されているとおり、地方が担う事務については国法の規律は必要最小限に留めるのはその通りだと思う。問題は「必要最小限とは何か」ということ。この線引きが難しい。メルクマールをどのくらい抽出できるかにかかっていると思う。
- ・ しかし、どのようにメルクマールを書いたとしても、それで全ての問題が解決するとはならない。そういう意味では、極めて抽象的な指針に留まる。
- ・ 具体的な法律の制定にあたって本当に国の法律で規定する最小限度になっているか、あるいは法律で規律する必要性が認められるかなど、チェックする仕組みを組み込んでおかないといけない。国と地方の協議の場を設けることは合理的だと思うが、議員立法の場合はどう考えれば良いのか？

（事務局）

- ・ 国と地方の協議の場の議論で考えると、議員立法は対象にならないと考えられている。

（山下委員）

- ・ 要するに「国会には口を出せない」ということか。内閣提出法案に対しては事前協議が可能だが、議員立法については難しい。これで良いのか気になる。
- ・ 法律案の段階で地方の意見を反映させることは結構だが、出来てしまった法律

について上書きする条例を早々に作ってしまうような自治立法はどうだろうか。法律の内容について、地方側からすれば標準的なことに留まるので、地域特性を踏まえた実質的な理由があるとして上書き条例を制定し、後は国と地方のどちらが正しいか裁判所の判断に任せるのも1つの手だと思う。

(座長)

- ・ 国の立法活動そのものの制限や範囲等の観点で国と地方間で議論しても綺麗な境目は出てこない。事案によって大きく変わってくる。
- ・ 不確定なところでメルクマールがどうだと議論しても不満感が高まる。もっとシンプルに考えられないだろうか。大きな方向として、道州の立法権を出来るだけ拡大していく。もう一方で、国の存在(役割)は否定しない。その範囲内で何が出来るか。執行する者がそれぞれ勝手に履行すればよいというのが持論だが、この議論では法律同士の平場での殴り合いという形になるので、どうするか。1つの選択肢として、山下委員の言う様に、国の法律を地方が書き換え出来るようにする議論がある。国の法律を地方の合意の上で書き換え出来るようにしておけば何も問題は無いと思う。
- ・ 一方、地方の意向を国が書き換えるプロセスがあってもよい。法的には安定しない状態が続くが、行ったり来たりすることも良いかなと思う。
- ・ 司法がどのような裁判を想定するのかにも拠るが、最終決着を裁判所で付けようとなった時に、今は1つの司法システムが憲法上の命題になっているので、すんなりといくかは議論がある。

(山下委員)

- ・ 事務の役割分担について、誰がやるのかを決めることは法律で決めるとされてきた。単に道州や市町村の仕事だということではなく、義務づけられた事務となる。その次はやり方(手続き)のレベルで義務づけられる。そうすると、法で義務づけられたものを「やらない」と書き換えることは出来るのだろうか。

(座長)

- ・ 「義務」を「任意」に書き換えることは当然あり得るのではないか。

(山下委員)

- ・ 「任意」と書き換えれば、やらないということになる。それはどうだろうか。上書きの議論でもう一步進められないかと思っていることは、法律等に委任条例のような明示の根拠がある場合や、あるいは書き換え可能とはっきり書いてある場合でなくても、エイヤで書き換えて事後的な紛争システムで処理することは在りだと思ふ。立法者としては、書き換えどころか最低限守って欲しい基準であったとしても、手続きのレベルでは地方側で緩和や規制強化を自分達で考えて書き換える。その根拠については訴訟という形で表せばよい。ただし、事務そのものの義務づけについては判断が付かない。

(座長)

- ・ 例えば、規制基準をどのように設定するかを考えたときに、限りなく緩めた基準とすれば、それは規制しなくてよいことに等しい。

(山下委員)

- ・ やり方について、限りなく好きにやれということであれば、義務的ではないと言えるが、ちょっと違うような気がする。

(中井委員)

- ・ 自治体の事務は根拠法に基づき執行している訳だが、法律があることによって現実にとどれだけインパクトを与えているのだろうか。例えば、機関委任事務が

法定受託事務に移行した事で何かが変わっただろうか。凄く気になる点である。

(山下委員)

- ・ 機関委任事務は都道府県と市町村の長、その下にある組織も含めて国の出先と見なす仕組みであり、組織の上下関係が成り立っていた。従って、特に法律に基づかなくとも大臣や局長、課長から通知通達が出される。その通知通達に従って仕事をしなければならないのが機関委任事務制度の体制である。機関委任事務制度を廃止することは、国の中央省庁から出されていた様々な通知通達に従わなくても良い状況を作り出すことであった。
- ・ 機関委任事務に変わって法定受託事務が出来たが、合わせて地方自治法を改正し、中央省庁が地方に対して関与できる手法や手続きを整備した。このことで現実が何も変わらなかったのも事実なのだが、それは都道府県と市町村は国の通知通達に従わないで事務処理が出来るようになったにも関わらず、相も変わらずそれに従って処理している現実があるからである。きつい言い方をすれば地方に自立性がない。
- ・ (法定受託事務への移行により) 地方は国の中央省庁の通知通達に従う義務は無くなったが、法律、施行令等法律に基づく命令に従う義務は法治主義なので外れない。そうすると、法令で細かな事をごちゃごちゃ規定されると、法令の規律密度が高くなる。地方が自分達で考え、やりたいようにやろうとしても、規律密度が高い法令に基づいてやらないといけない窮屈さがある。そのため、次の段階では、法律で規定することをアバウトに大綱化、大枠化して、**さらに**地方が上書き出来るようにしようというのが、今議論されている課題である。中央省庁の縛りを外し、法令による縛りを緩めようという動きである。

(座長)

- ・ 機関委任事務については、戦後50年で性質そのものが変わってきた。公害関係の規制で変わったと言われている。多くの環境保護関係の事務が機関委任事務で規制するようになっていたが、現場で何が起こったかと言えば、現場の知事や市町村長に実質判断と執行を委ねてしまおうという体制が作られていた。当時の厚生大臣の通知で出されており、実質崩れているという議論があった。
- ・ また、職務執行命令訴訟制度という当時自治体に仕事をさせるための仕組みがあったが、これ自体も分権改革前に改正されて、実質、**地方**に替わって**国**が仕事をする能力は無いから元々意味が無い制度であり改正する必要もないという議論もあった。機関委任事務の廃止は第1次分権改革の目玉だと言われるが、あんな物は目玉でも何でも無いという人も多くいる。
- ・ しかし、形式的には山下委員が指摘したとおりであったので、その解決策をどうしていくかという問題があった。地方側としては、通常の事務は実質自治事務化していたが、訴訟になった時に機関委任事務では自治体の長が判断出来ないことなど、手続き的な面で困ることがあった。私見だが、機関委任事務の廃止は制度上の不備を真ん中から是正したことが大きな成果であったと思う。

(山下委員)

- ・ 公害規制、土地利用、福祉など行政領域によって意識のばらつきがあっただろうが、結局、機関委任事務でない自治事務については、国からの通知通達があったとしても法的な拘束力は無い**にもかかわらず**、国からの指示には従うものという体質を作ってしまった。それが未だに変わっていないのではないか。機関委任事務は無くなっても「国から言ってきたことに従ってやるのは当たり前」という意識。都道府県はともかく、市町村では依然として強いのではないか。

(座長)

- ・ 国に対して「きちんと通知を出してくれ」と要請する市町村は多い。99年の法改正以降は、国がそのような要請に対して暫くは通知を出さなかったが、さ

すがに業を煮やして出すようになった。その位、国に対して問合せもあるし、「地方がきちんとやっていない」という意識を国が持っている現実もある。

(山下委員)

- ・ 地方へボールを投げ返したら、個々の職員の能力も含めて地方の行政力があまり無かった、という話ではないのか。

(事務局)

- ・ それは能力の話ではなく、責任の話ではないか。以前に、医療関係の許認可の機関委任事務に携わったことがある。例えば、病室の面積や廊下幅などについて事細かな基準が国で定められていた。そのため、都心のビルに診療所を作って入院施設を作ろうとすると非常にネックになってくる。しかし、申請者には国の基準を説明せざるを得ず、設計事務所が「無理だ」と言っても「何とかして欲しい」とお願いしていた。今から思えば、状況に応じて差し支えない範囲であれば許可できたと思う。
- ・ しかし、実際に現場に居る人間としては、事故が起こったとき、国の基準より緩めているとなれば大阪府が責任を取る話になる。

(座長)

- ・ そのリスクを覚悟してやるかどうか。

(事務局)

- ・ 具体的な話として、現場を担っている人と現場を知らない人は分けた方が良い事もある。とりわけ、健康福祉の話としては個々の事例によって事情が違うが、現場対応している者に制度改正する権限があると大きな責任を負うことになる。申請者などに対して「現場を知らない国の役人が決めているので・・・」と言い訳することもあったのではないか。機関委任事務が無くなっても、国で定められた基準を盾にする現状がある。そのため、現場対応している部署ほど権限を与えられる方がしんどいところがある。市町村になると、裁量があれば一層しんどくなる面があるのも事実である。

(座長)

- ・ 一応分権改革なのだから、そういうのは辞めましょう(笑)。

(山下委員)

- ・ 責任を取るのには確かにつらい。法律の世界では、公権力の行使は相手方と距離がある方がやりやすいと言う。身近なところで権力的な行政をやるのが一番危険であり、冷静な判断には距離があった方が良いということは昔から言われる。

(事務局)

- ・ 現場の人が現場のニーズを冷静に判断して自らどうすべきかを考える訓練をすべきことは総論では理解できる。

(玉岡委員)

- ・ シンプルに一種の連立方程式として考える。まず国と地方の役割分担を決める。それに必要な予算を財政調整し配分する。それに合うような立法の仕組みを変える。この3つは上手くかみ合わないダメで、3つの方程式を同時に解かないといけない。これを解くのは難しいので、まず国の仕事を明確にして、必要財源と立法を措置する。それ以外の事務は地方が担うのだが、道州同士の調整、各道州内での調整で事務分担を決めて、それぞれ予算と立法を措置する。シンプルだけど、難しいだろうか。

(山下委員)

- ・ 道州ごとに違いが在ってもよいし、道州と市町村の役割分担も違いがあってもよいとなると、道州と道州内の市町村の役割分担をどのような法形式で決めることになるのだろうか。道州の立法で決めるとなると、道州立法と市町村の条例の抵触関係の問題が出てくる。今の都道府県と市町村の条例は基本的に対等の関係だが、道州と市町村の関係が国と地方のミニチュア版のようになる可能性がある。それはよくないという気がするので、どう考えるのか。
- ・ 関係が多様になることは良いが、誰がどのような法形式で関係を決めるのか。州の立法で決めるとなれば、連邦制に近くなる。州の条例で決めたとおりに市町村が事務をやることになれば上下関係のようになるので、それはどうか。

(座長)

- ・ 連邦制を採っている国は、州内の制度について中央集権的に法整備して、個々の市町村レベルの自治を規定しているケースが圧倒的に多い。日本のように府県と市町村の関係は原則対等という幸せなシステムではない。

(山下委員)

- ・ ドイツでは、日本の地方自治法に該当する法律は連邦レベルではなく、各州毎にある。州が地方制度について決めるという発想である。それを日本の道州に持って来てよいかどうか。連邦制ではないので、どうだろうか。

(座長)

- ・ この研究会で考えたいのは、今の府県と市町村の条例の関係を国と地方にも何とか持ち込めないだろうか、ということ。

(山下委員)

- ・ 州の憲法を作るわけにはいかないが、基本条例、自治憲章のようなものを州毎に作ればどうかと考える。

(座長)

- ・ それはよく分かる。

(山下委員)

- ・ それに州と市町村の役割分担とか、立法権限や手続きを決める。

(座長)

- ・ 道州が基本条例を制定した場合、国は法律でその基本法を尊重する、(地方自治の準則を定める) 国法は適用されないという適用除外を作る。このような仕組みが作れば、完璧である。市町村基本条例と道州の基本条例も同じ関係にする。

(山下委員)

- ・ 市町村の基本条例ではなく、州と市町村の共同の自治憲章というイメージなのだが。

(座長)

- ・ 道州の立法と国の立法、双方が了解可能な同じ法律を制定してそれぞれで執行するようにすれば、矛盾は無い。協議はややこしいが、両方で立法できたものだけが有効であるとする手はある。

(中井委員)

- ・ 距離の問題だが、市町村が東京まで行かなくても、関西州の中で集まって関西のことを決定できるように出来ないだろうか。

(山下委員)

- ・ 東京に行かなくても、関西州の市町村が大阪に来ないといけないのも困る。一方で、州の自治事務を執行するための管理執行主体を何処まで持てるか。国も同じだが。実際に道路作ったり、窓口をやったり、許認可の申請を受理したり、住民サービスをどのように担うことになるのか。市町村に何処まで担ってもらえるかという話もあるが、それが難しいようであれば、州の出先を置かざるを得なくなる。

(事務局)

- ・ 大阪府では、支所を置く必要性を全く感じない。市町村との関係においても、エリアという意味においてもそのような感覚はない。
- ・ 他府県では、市町村間の実力に開きがある場合に、道州に補完してもらう必要があるのでは支所が要するという市町村が出てくるかもしれない。我々には、支所が必要になるとは考えられない。

(山下委員)

- ・ そもそも州はそのような機能を持たないという制度設計をするかどうかで絡んでくる。国はやらないし、州が企画立案機能を主に担うとなれば、机に座って考える人と実際に動く人に分かれて、市町村は動く人ばかりになって、それで持つのかという話もある。
- ・ 企画立案をするところは強い。その通りやらせようとするのだから。そうなれば、企画立案だけでなく、その通りやらせられるように、関与する権限まで一緒に考えるになって、あれこれ市町村に口出しするようになれば嫌だと思ふ。出来るだけ市町村と道州の関係はいわば他人同士の関係に、お互い口出ししないにしたいと思ふ。対等関係の協議で動けばよいと思ふが、個別の行政まで完結出来るだろうか。

(座長)

- ・ 基本的には、道州が立法するときに対応する市町村とペアで協議して両方で作る位の気持ちがないとダメだと思ふ。

(山下委員)

- ・ 府県がどのような行政を担うかについて、歴史的に各府県の個性が出来上がっている。道州を導入するときには骨太にきちっと整理をしないとおかしくなると思ふ。
- ・ 現行地方自治法に書いてある(抽象的な)都道府県、市町村の役割のようなものではなく、道州の役割、機能、事務を限定列挙することが必要だと思ふ。

(中井委員)

- ・ 道州制の導入が実現するためには、何か大きなはずみがなければ難しいのではないかと。論理的な準備をしておくことも重要だが、それが実現に繋がるかどうか。

(山下委員)

- ・ 市町村では、首長のリーダーシップ、力量が大きな要素になることは確かである。首長が交替して自治体の個性が変わることもある。このように考えると、議員内閣制が良いのか、二元代表制が良いのか。しかし、議員内閣制だと、我が国では強烈的な個性は出てきにくい。

(座長)

- ・果たして日本の道州は強烈な個性で動くものになるのか疑問がある。むしろ今想定されているのは日本全国がコントロールしにくいので、まずは道州制の単位でこれまでの内政を考えていく、ということ。それならば、議員内閣制だろうか。一番頑張ってもらわないといけないのは市町村なので、首長の力量が問われる。

(山下委員)

- ・しかし、道州制の導入によって大きく飛躍することに期待がある。特に、経済界などに。実務的に考えている道州と、経済界などが考えている変化の起爆剤としての道州の間にズレを感じることがある。

(座長)

- ・今、我々が考えている道州は管理執行主体のない、企画立案機能のみの道州である。管理執行主体となる市町村も企画立案機能を持っていて、市町村の企画立案が良ければ、相談して道州が市町村に追従するという形でも良い。

(山下委員)

- ・内政に関しては、そのような発想を押さえておくことが大事である。道州に国が追従していくこともあっても良い。

(中井委員)

- ・大阪の私立高校は、関西圏を対象に活動し、生徒は府県域を超えて通学している。ところが、許認可は府が持っており、意思決定の単位としてはエリアが狭すぎる。これは立法権の問題にも通じるのではないか。

(座長)

- ・大阪府の私立学校に兵庫県からも生徒が通学しているが、認可は大阪府なので、兵庫県と大阪府との間でどんなやり取りが出来るか。結局、それは各府県のルールで定めないといけないのだが、同時に生徒にとって不利益や不平等な扱いがないように、学校経営が成り立つように、各府県で考える話である。その法システムをどう構築するか、例えば道州間の法律調整をどうするのか大きな課題である。各道州の法律の下で保護されているものが両方にかかる可能性がある場合に、その権利をどう保護するか、利益を守るかは仕組みとして作らないといけない。

(山下委員)

- ・例えば、高卒資格は全国で通用するとするならば、国レベルで決めるのか、道州間の調整に委ねるとい分散ルールで考えるのか、という選択がある。

(座長)

- ・分散ルールの例として、外国との関係で我が国の大学が入学資格の基準としてよく用いるのは、各国において12年間の教育を受けていれば、入学資格があるという見なすことがある。このような読み替えをそれぞれの制度上の立法政策で刷り合わせが出来る仕組みを持っていけば良いのではないか。

(山下委員)

- ・法律で決めておいた方が低コストではないか、という話は常に出てくるだろう。
- ・私学の生徒が府県域を超えて通学しているのに、学校所在地の府県が許認可権というのはジレンマがある。道州外から通学することも想定できるので、誰が管理監督の権限を持てば良いのか。きちんと検討しておかないとおかしなことになる。

<日程調整>

調整の結果、次回の研究会は次のとおり決定

第6回研究会 日時：平成20年2月21日(木) 午後6時～8時

場所：大阪府職員会館会議室4(大阪府庁新別館北館5階)