

その3

国の事務？

地方職員共済組合 理事長 松永 邦男



1 地方公共団体の事務の改正

第一次地方分権改革では、いわゆる地方分権一括法による地方自治法等の改正により、地方公共団体の事務に関する制度が大きく改められました。「機関委任事務制度が廃止され、地方公共団体の事務が自治事務と法定受託事務に区分された」というように、その概要が説明されることが多いのではないかと思います。もう少し整理をして説明すれば、次のようになると思います。

- ① 公共事務、団体委任事務及び行政事務のいわゆる事務の三区分別が改められ、地方公共団体の事務は、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」とされた(地方自治法第2条第2項。なお、地方公共団体の事務の基本は、「地域における事務」であると解される。)
- ② 機関委任事務制度が廃止され、地方公共団体の長等の機関に委任されていた国等の事務(機関委任事務)は、廃止されたものや国等が直接執行するものとされたものを除き、地方公共団体の事務とされた。
- ③ 地方公共団体の事務が、自治事務と法定受託事務の二つに区分された(地方自治法第2条第8項及び第9項)。

地方公共団体の事務の改正については、③の自治事務と法定受託事務の区分が目立つことが多くありますが、①の点について、少し考えてみたいと思います。

2 事務の三区分別

改正前の地方自治法の下では、地方公共団体の事務は、公共事務、団体委任事務及び行

政事務の三種類に区分されていました。

公共事務は「固有事務」とも呼ばれ、「地方公共団体の存立の本来の目的にしたがって、その住民の福祉の増進を目的として積極的に各種の事業の実施、施設の設置、経営、管理等をその主内容とするものであり、その特色は権力的な要素を含まないことである」と解されていました。

団体委任事務は、地方公共団体が法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、国から委任を受けて行う事務であると解されていました。

行政事務は、「積極的に住民の福祉を図るのではなく、消極的に住民の福祉を妨げるようなものを排除することを目的とし、したがって、その手段として、行政主体が権力的に住民に臨み、その公権力をもって、住民の権利を制限し、自由を規制するような内容を持つ事務を指すもの」と解されていました。行政事務は、昭和22年の地方自治法の改正により加えられたものですが、その性格については、歴史的な沿革から団体委任事務の一種と考える説と、それまで国に留保されていた権力的事務が改正により地方公共団体にも包括的に移譲されたものとする説があり、また、公共事務との関係についても諸説があったところです(塩野宏『行政法Ⅲ』(初版)113頁以下参照)。

3 事務の三区分別の問題点

この事務の三区分別については、(i)公共事務と団体事務の区別は困難である、(ii)公共事務と団体委任事務の区分はその事務の本来の帰属主体の相違による区分であるのに対して、行政事務であるかどうかは権力的要素の有無による区分であって、異なる基準による

区分を混在させている、というような強い批判がありました。

更に、そもそも法的な効果という観点からみると、このような区分を設ける法的な意義や効果が事実上存在しないという問題があったところです（行政事務については、その処理に関しては、条例で定めなければならないとの規定がありました（改正前の地方自治法第14条第2項）、規制事務に条例の根拠が必要であるというのは、侵害留保の原則の確認として説明することができ、あえて行政事務という事務の区分を設ける必要はないものと考えられます（塩野・前掲117頁）。また、行政事務の性格や公共事務との関係等についても、前述のとおり、議論があったところです。）。

したがって、この事務の三区分別は法律的には事実上無意味なものであったと言っても過言ではないでしょう。しかし、法律論から離れて考えると、この事務の三区分別論、特に公共事務と団体委任事務の区分論は、第一次分権改革前の地方制度の考え方に大きな影響を与えていたのではないかと思います。「団体委任事務＝その本来の帰属主体は国」という図式を前提とすると、無意識のうちに「事務の本来の帰属主体である国が、その事務の処理について、地方公共団体に広範な関与を行うことは当然」というような発想が生じていたのではないかと、そして、そのような発想が、様々な制度の設計や関係法令の解釈運用にも反映されるということがあったのではないかと考えられるところです。

地方自治法第2条第2項が現行のように改められ、地方公共団体の事務について、その本来の帰属主体というものが問題とならないこととなったこと、つまり、地方公共団体の事務について、「この事務は国の事務か？」というようなことを考える必要がなくなったことは、従来の意識を根本的に改めさせ、国と地方の関係を考える視点を大きく転換させることとなったのではないかと考えられます。

4 自治事務と法定受託事務

それでは、自治事務と法定受託事務の区分が創設されたことは、どのように考えるべきでしょうか。

地方自治法第2条第9項に、法定受託事務の定義が置かれています。先入観なく、素直に、条文を読んでみてください。ある地方公共団体の事務が、「その性質・背景等から、特に、その適正な処理について国（又は都道府県）が高い関心と責任を有し、適正な処理を確保する必要があることから、その処理の仕方等や国（又は都道府県）の関与等の在り方の面において取扱いに差異を認める必要があるもの」である場合には、その事務が法定受託事務として特に定められることとなっている、ということが理解できると思います。つまり、ある事務を法定受託事務にすべきかどうかということは、その事務が国の事務かどうかというようなことで決まるのではなく、端的に、その事務について、国等の関与等に関して、取扱いの差を認める必要があるかどうかということにより決まることとなっているのです。そして、自治事務は、同条第8項において、「自治事務＝地方公共団体が処理する事務－法定受託事務」と定義されているだけです。

このように、現在では、地方公共団体が処理する事務について、「それは、国の事務か？」というようなことを考える必要性は全くありません。法定受託事務については、その名称に「受託」の文字が使用されているためか、なお、国の事務的なイメージを持っている方もいらっしゃるかもしれませんが、そのような誤解を払しょくするためにも、法定受託事務は正真正銘の地方公共団体の事務であるということを強調しておきたいと思います。

著者略歴

松永 邦男（まつなが・くにお）

東京大学法学部卒。1979年4月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜市役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年1月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年7月全国市町村国際文化研修所学長。2010年7月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年3月退官。2018年12月より現職。