

その8

新旧の地方自治法別表―その意義

松永 邦男



1 はじめに

内閣法制局の第三部長を務めているときの話ですが、「やっと一仕事片付いた～」と油断していると、突然、「至急です！これを見てください！」と担当の参事官がドサッと持ち込んでくる案件がありました。多くの場合は、「他法改正のハネ」と呼んでいましたが、他の法律の改正に関連して手を入れることが必要となった法律の改正です。その中で特に件数が多かったのが地方自治法の別表の改正であり、それに次いで多かったのが住民基本台帳法の別表の改正だったことを記憶しています。現在では、マイナンバー法の別表について、同様のことが生じているものと思います。

同じく別表の改正といっても、地方自治法の別表と住民基本台帳法の別表とでは、法律的な効果は異なります。

例えばある国の機関が、ある事務の処理に関して住民基本台帳ネットワークを通じて本人確認情報の提供を受けるためには、その機関の名前とその事務が住民基本台帳法の別表にリストアップされている必要があります。したがって、住民基本台帳法の別表に掲げられているかどうかによって、本人確認情報の利用ができるかどうかという重要な法的な効果の差が生じることになります。

これに対して、地方自治法の別表の方はどうでしょうか。地方自治法の別表には、法定受託事務がリストアップされています。しかしながら、地方公共団体が処理をしているある事務が法定受託事務かどうかということについては、当該事務が規定されている個別の法律において、「〇〇の事務は法定受託事務とする」旨の規定が置かれ、その規定によって当該事務が法定受託事務となるという法的な効果が生じることとなっています。地方自治法の別表に規定されることによって法定受託事務となるわけではありません。そうだとすれば、地方自治法の別表は、どうして設けられているのでしょうか。（注：政令で規定されている法定受託事務については、地方自治法施行令の別表にリストアップされています。）

2 旧自治法の別表第一から第四まで

第一次地方分権改革前の地方自治法（以下「旧自治法」という。）には、別表が七つ設けられていました。そのうちの別表第一から第四までには、普通地方公共団体又はその機関が処理することを義務付けられている事務がリストアップされていました。事務がリストアップされている点では、現在の地方自治法の別表と似ていますが、規定ぶりはかなり異なっています。例えば別表第一の第一号では「消防組織法（昭和二十二年法律第二百二十六号）の定めるところにより、消防職員及び消防団員の教育訓練を行うために消防学校を設置し、並びに消防に関する市町村との連絡及び市町村相互間の連絡調整を図るほか、……」というように、当該事務の概要を説明するような形式で規定が設けられていました。

旧自治法の別表第一と第二には都道府県や市町村が義務的に処理をしなければならない事務が掲げられており、別表第三と第四には都道府県知事や市町村長などの地方公共団体の機関に処理義務のある機関委任事務が掲げられていました。旧自治法の別表に関しても、そこに掲げられている事務について地方公共団体やその機関が事務処理の義務を負う根拠は、それぞれの事務について規定している個々の法律又はこれに基づく政令の規定であり、別表ではありませんでした。この点では、現在の地方自治法の別表と変わりはありません。

旧自治法にこのような別表が設けられていた趣旨は「地方公共団体の当局者の事務処理の便宜のためとこれに加えて将来における行政の簡素化、事務再配分に資すべく現在の状況を明らかにするためのものである」（長野士郎『逐条地方自治法』）と説かれていますが、実務的には、ある事務が機関委任事務であるかどうかの判断の際に、旧自治法の別表第三及び第四が役に立ったということが出来るものと思われます。

「ある事務が機関委任事務であるかどうかの判断」と書きましたが、これを怪訝に思われた方もあるかもしれません。第一次地方分権改革前の地方制度では、「団体事務」と「機関委任事務」とは全く異なるものでした。そのいずれであるかということは、その事務を規定しているそれぞれの個別の法令の規定で決まっていたが、

その判別がなぜ問題となったのでしょうか。

法令において「都道府県が行う」と規定されていた場合には、その事務は都道府県のものであり、つまり団体事務と解して問題ありませんでした。しかし「都道府県知事が行う」と規定されていた場合には、「必ずしも直ちにこれを『機関委任事務』と解することはできないのであって、それは『団体事務』ではあるが、その事務を当該普通地方公共団体（或いは都道府県又は市町村）の代表者としての長が行うというほどの意味を示したに過ぎない場合も決して少なくない」「したがって、法令にこのような規定がある場合においては、当該法令全体の趣旨、規定の仕方、当該事務の性質、当該事務の最終責任の帰属等を検討して」（長野・前掲）、団体事務か機関委任事務かの判定を行うことが必要であると考えられていたのです。

ある事務が規定されている個別の法令の規定を見て判断する場合、時にはその事務が団体事務なのか機関委任事務なのかの判断に迷うことがなかったわけではありません。そのような場合に、当該事務が旧自治法の別表第三又は第四に掲げられていれば、容易に機関委任事務であるという判断をすることができたわけです。

もっとも、旧自治法の別表には大きな問題がありました。旧自治法の別表の改正は必ずしも常時行われていたわけではなく、個別の法令において機関委任事務の増減があっても、直ちにそれが旧自治法の別表に反映されたわけではありませんでした。かなり長期間にわたって個別の法令の現状と旧自治法の別表の内容との間に乖離がある状態が続くということも稀ではなく、別表を参照しても参考にならないこともあったところでした。また、別表の記載の方式も先に述べたように、当該事務の概要を記述するという形がとられていたことから、ある事務が機関委任事務かどうかの判断をする際には、やはり判断に迷う場面もあったところでした。

3 現行の地方自治法の別表について

現行の地方制度では、地方公共団体が処理をしている事務は全て団体事務であり、その一部が法律又は政令により法定受託事務に指定されるという制度となっています。機関委任事務かどうかの判断に際しては、当該事務が規定されている個別の規定を見ながら総合的に判断をするというようなことが必要でしたが、ある事務が法定受託事務かどうかは、その事務が規定されている法律又は政令の規定によって明示されているため、その判断に迷うことはありません。また、現行の地方自治法の別表は、個別の法律において法定受託事務とされた結果をそのまま写し取っているものであり、法律効果という観点からは、別表は確認的な意味しか持たないものと解されます。それではなぜ、地方自治法に、

このような別表が設けられているのでしょうか。

この点については、次のようなことが指摘されています。一つは、法定受託事務の創設の抑制という観点です。第一次地方分権改革においては、法定受託事務は抑制すべきものの方針が示されており、その創設に際しては、地方分権の推進の観点や制度間のバランスなどを考慮しながら、当該事務を法定受託事務とすることの妥当性について慎重に検討することが求められます。現在の別表は各行政分野を通じた法定受託事務の一覧表となっており、そのような検討に際して、大きな意義を有するものと考えられています。

もう一つは、別表により、地方公共団体関係者や住民にとって、現時点での法定受託事務の全体像が明らかとなるということです。法定受託事務の現況や推移が容易に把握できるようになっていることは、地方自治制度の改革やその運営に資するところが多いものと考えられます。

もっとも、旧自治法の別表のように過去の一時点での姿を反映しているだけというようなことでは、別表がこのような使命を果たすことはできません。このため現在の地方自治法の別表は、リアルタイムの法定受託事務の姿を映し出すこととなっています。具体的には、例えば、A法の改正により甲という事務が法定受託事務となることとなった場合には、その改正と併せて地方自治法の別表の改正も行われ、地方自治法の別表にも甲という事務が新たに追加されるというような改正の手続きがとられることとされています。冒頭のお話は、まさにこのような手続きに対応するためのものです。これにより、地方自治法の別表と地方自治法施行令の別表は、常に最新の法定受託事務の全体の姿を示すことができるようになっています。

なお、『地方自治法施行70周年記念自治論文集』に収められている佐藤文俊「地方分権一括法の成立」では、現行の地方自治法別表の成立を巡るエピソードが語られています。総務省のホームページ https://www.soumu.go.jp/main_content/000562319.pdf に掲載されていますので、ご覧いただきたいと思います。

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。