

## 県と市町村の二重行政についての意見（第4回岩手県分権推進会議）

2008.7.31 北村喜宣（上智大学）

### ．「二重行政」をめぐる問題認識

- 1．二重行政を検討するにあたっては、そうした状態がなぜ発生しているのかを整理することが有用である。たとえば、現在、法定自治体事務となっているものは、かつては機関委任事務であった。中央政府の本府省において策定される全国的基準の実施を、「国の機関」である自治体行政庁が担当していたのであるが、大臣と自治体行政庁との関係は、国の内部関係であり、それゆえに「二重行政」を観念する余地はなかったのである。地方分権改革推進委員会は、『第1次勧告』のなかで、こうした事務状態を「重層型」と整理し、義務付け・枠付けの見直しなど立法論的対応を追求することとしている。
- 2．登記、社会保険など国で事務が完結する直轄型法システムを採用しないかぎり、国会は、法律にもとづいて自治体の事務を創出し、国との適切な役割分担関係をそこに制度化することが求められている。国会が、自治体の事務のみを含む法律を制定することは想定しにくい。国会の立法である以上、国の事務は必然的に存在するのである。「一事務分野一行政主体主義」をとるならば、二重行政は存在しない。それはひとつのモデルではあろうが、現行法制度を前提にする以上、あまり意味のない整理である。「一事務分野複数主体主義」を踏まえて、主体間の関係のあり方を考えざるをえない。
- 3．地方分権改革の前の法律において、県と市町村が事務担当として併存していることがある。その仕組みは、基本的に継承されている。当時の立法者は、そうした仕組みをつくるにあたって「県と市町村の関係」にそれなりに配慮をしたはずであるが、それは、あくまで「国の視点」からのものである。したがって、そうした制度を所与とするのではなく、岩手県内自治体（県・市町村）の団体自治の視点からその妥当性を議論すべきである。
- 4．県と市町村の関係において、二重行政をどのように受けとめればよいのだろうか。県民・市町村民にとっては、行政の実施体制がどうであれ自分の福祉向上が実現されればよいのであるが、二重行政を議論する立場からは、たとえそうであっても、より効率的な事務実施が可能になれば余剰リソースを他に配分して、よりよい行政サービスが提供できると議論することになる。逆に、ダブリをなくしたつもりが政策のネットに「穴」をあける結果につながってしまい、サービスのレベルが低下することにも留意が必要であろう。県と市町村の間で周知なシミュレーションをする必要がある。また、「最後は県がやってくれるから」「最後は市町村がやるはずだ」というように、二重であるがゆえの無責任体制があるとすれば問題である。加えて、市町村は県の事務との関係を考慮しなければならず、結果的に市町村の裁量をせばめることも懸念される。県と市町村の関係における二重行政を議論するにあたっては、「何が悪いのか」を詰めて考える必要がある。二重行政の弊害を類型化して整理することが必要だろう。
- 5．国と自治体の関係において二重行政を議論するのは、ある意味では容易な面がある。しかし、県と市町村の関係となると、地方自治法2条3項・5項にある役割分担原則が手がかかりになるだけであるため、まずそれを再認識する必要がある。周知のように、この原則は、かなり抽象性が高いものであり、それを踏まえた何らかの具体的事務振り分け作業はされていないのか。たとえば、事務処理特例条例を通じた市町村への事務事業の移譲にあたって、県はどのような基準に基づいてその可否を判断したのか。法定事務の実施権限が県にあるのは、それが県の事務であるからである。それを市町村に移譲するのは、どういうことなのか。県の事務であったことには理由があるのであるから、移譲後に県のコミットメントをどう考えるのか。

広域的事務ゆえに県の事務とされたものを移譲するとなれば、当該市町村の空間において検討、「市町村民たる県民」に対する県の責任をどう考えるのか。補完性の原理からすれば市町村優先であるとしても、そうした単純な基準に全面的に寄りかかってひたすら「件数稼ぎ」のように移譲を進めるとすれば、無責任な姿勢と批判されても仕方ない。

6．照会に対して「支障事例はない」という回答であったが、どのような観点から回答したのだろうか。行政にとって、県民・市町村民にとって、自分にとって…。二重行政がよくないというのは、だいたい構って欲しくない側からの発言。そうした発言がないのは、意識が足りないのか、面倒だからか。

#### ．「二重行政」へのアプローチ

7．二重行政にも、「意味ある二重行政」と「意味なき二重行政」があるはずである。形式的議論だけで処理をすると、「産湯と共に赤子を流す」弊害を生じてしまう。あるべき県内団体自治の観点から、基礎的な議論をしなければならない。意味なきものは是正するとともに、意味あるものはさらに充実させる必要がある。

8．『第1次勧告』が提示した類型は、国と自治体の関係についてのものであったが、それを県と市町村の関係にストレートに当てはめることは適切なのか。

9．既存行政に対するアプローチと新規行政に対するアプローチは異なる。新たな政策分野に対する事前調整は必要だろうが、県が市町村の取組みを牽制する「検閲制度」になってはよくない。その一方で、市町村優先とはいうものの、県益を損ねるような政策の導入を拱手傍観するのも適切ではない。「県に関係すると思われる市町村事務」「市町村に関係すると思われる県事務」については、連絡し合う程度がせいぜいだろうか。

10．県条例のなかには、たとえば環境影響評価条例53条のように、市町村の適用除外条項を持つものがある。この適用除外の申請手続はあるのだろうか。行政手続法制の考え方が反映されるべき場面である。申請手続を規定すると共に、認定基準を明確にする必要がある。これは、環境影響評価条例にとどまらない話であり、調整事務に関する県の一般条例を制定することが望ましい。ここでも、適用除外をしたあとの県の立場が問題となる。広域的環境管理の観点から、特定市町村の環境空間を治外法権にしておいてよいのか。関与を残すことは「市町村離れできない県」として反分権的であるようにも思え、悩ましいところである。

11．ひとつの事務分野について、「一事務一主体主義」が効率的なものとそうでないものがあるだろう。しかし、これを前提にすると、県が基準をつくって市町村が適用をする場合に、その適用に県は関知しないというように、あまり適切でない仕組みができてしまう。もっとも通県の基準が市町村事務にあたって不要かといわれれば、そうでないとも即断できない。

12．事務処理特例条例の制定による「まだら状態」をどのように評価するか。

13．『第1次勧告』が実現すると、多くの事務が市に移譲される。残りの町村については県の事務になるが、その事務の性格は補完事務となるだろう。それは、形式的に整理すれば、今後、事務処理特例条例による移譲対象になるはずである。このように、ひとつの県内において、たとえば、墓地経営許可という同じ事務を県と市がやっていることは「二重行政」といわないのだろうか。垂直的二重行政ではないが、斜め二重行政のようにもみえる。問題視するには及ばないのだろうか。