

地方公共団体の事務と法制執 務

① 地方公共団体とその事務

(1) 自治権と地方自治の本旨

地方公共団体は、その区域において、その住民によって自治を行うための団体である。その自治権は憲法で認められ、その組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律で定めるとされている（憲法92条）。地方自治の本旨については、住民自治と団体自治を意味するとするのが通説である。団体自治とは、地域の団体が、国とは別個・独立の団体として、自治権を持つことを意味し、住民自治とは、地域の政治・行政が、その住民の自主的な意思に基づいて、その責任で行われることを意味する。この両方が備わってはじめて、民主主義に基づく「地方自治」が成り立つ、と考えられている。

さらに、この自治権については、地方自治体は、国家が存在する以前に固有の権利として一定の自治権を持っている、とする固有権説と、自治権にしろ行政権にしろすべて国の統治権に根拠があり、この統治権から特別に認められたものを団体が行使することができる、とする伝來說とがある。現在では、地域の自治は歴史的に形成されてきた実質を伴った概念であるが、それを憲法上特別の原則として認めることによってその本質的な内容が保障される、そういうものとして自治が認められる、という制度的保障説が有力とされている。つまり、自治は憲法上保障されているが、それは国家と全く別個の存在として認められているものではない、ということができる。

したがって、国と地方公共団体との関係は、完全に相互に独立したものともいいがたいし、反対に、地方公共団体は国の下部機関であっていいわけでもない。国民の福祉の増進という共通の目的に向かってそれぞれ適切に機

能・役割分担をし、相協力して事務の処理に当たる、協力・協調の関係にある、と考えることができる。

(2) 地方公共団体の事務

組織・運営に関する事項を定める法律の基本的なものは、地方自治法であるが、同法は、地方公共団体を法人（いわゆる公法人）として、事務執行の主体とするとともに、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として（地方自治法1条の2第2項）、その行う事務を、「地域における事務」と「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」と定めている（同法2条）。また、別の観点から、この事務は、「自治事務」と「法定受託事務」とに分けられている。地域における事務にしても、自治事務にしても、明確にその範囲を限ることはできないが、観念的にはおよそ地域に関係する事務はすべて含まれる広い概念とされている。また、法律・政令により処理する事務や法定受託事務（限定されてはいるが）も、その範囲は広い。いずれにしても、地方公共団体の行うべき事務は、非常に広範多岐にわたるといえることができる。

② 事務の執行

(1) 法治主義

地方公共団体は、このような事務を、その自治権に基づいて、あるいは国や他の公共団体から受託されて、自らの責任において執行することになるが、それはどのように行われるべきだろうか。

これは国の場合も同様であるが、民主主義体制の下における行政執行、広くいえば事務の執行は、「法治主義」の原則（あるいは法治国家の原則）に基づかなければならないとされている。つまり、権力分立の原則の下で、国民・住民から公正に選挙された代表者によって構成される議会が「法」を定め、その「法」に従って行政権を委ねられた機関が事務（行政）を執行する、その執行について議会に対して（したがって、国民・住民に対して）責任を負う、という原則である。このように行政がさまざまな面において広く

法律（あるいは「法」）のコントロールの下に置かれるという原理は、一般的に、大陸法系においては「法律による行政」の原理と、英米法系においては「法の支配」の原理とされる。両者は、必ずしも一致するものではないが、正当かつ正統な「法」に基づいて行政が行われなければならない、とする基本的な考え方は同様である。

(2) 法律による行政の原理

日本は、大陸法系の制度によっているから、基本的には「法律による行政」の原理が妥当し、日本国憲法もこれを認め、より一層強化した制度としている（国会が唯一の立法機関であること、行政機関による命令制定権を限定していること）。この原理には、2つの側面があるといわれる。1つは、法律の留保の原則であり、行政権の活動は法律の根拠に基づかなければならないこと、もう1つは、法律優先の原則であり、行政権のあらゆる活動はすべて法律に違反するものであってはならない、行政措置によって法律を実質的に変更するようなことになってはならないことである。

これを地方公共団体の事務について見るならば、その執行は国の法令及び当該地方公共団体の条例・規則の根拠に基づかなければならず、また、その執行はすべて国の法令及び当該地方公共団体の条例・規則に違反するものであってはならない、という意味になる。

③ 事務と法制執務

(1) 「法」と地方公共団体

このような法律による行政の原理、さらにいえば法治主義の下で、地方公共団体の事務を行うためには、「法」を定立し、「法」を解釈し、執行することが必然的に必要となる。つまり、どのような「法」を形成し、定めることができるか、その「法」はどのような行為を命じ、あるいは禁止しているか、ある行政執行行為は、「法」に基づいているか、これに違反しないか、などを確認していくことが必要となる。ここにいう「法」とは、基本的には成文法であり、具体的には国の法令及び当該地方公共団体の条例・規則（そ

の他の規程も含む)を意味する。

(2) 法制執務

広義の「法制執務」とは、まさに、これらに関する事務を意味する。つまり、法制度に関する立案、審査、解釈及び調査を行う事務である。もちろん、地方公共団体において立法権を持つのは議会であるし、また、限定的ではあるが、長その他の執行機関も行政命令的な制定権を有する。さらに、その制定された法を執行するのは執行機関である。法制執務は、この制定から執行、さらにはこれに関する争訟に至るまで、法の全過程に関する事務、つまり、その立法権と行政権の行使に対して補佐の機能を果たす事務を指すということになる。

他方、狭義の「法制執務」とは、成文法の立案及び審査に関する事務をいう。通常は、この狭義の意味で使われることが多い。しかし、成文法案を立案するにせよ、立案された成文法案を審査するにせよ、その過程は成文法の解釈と決して無縁ではない。つまり、狭義の意味においても、広義の意味においても、「法制執務」の具体的な内容は同じことになるといってよい。いづれにしても、地方公共団体の事務を処理し、執行するには、法制執務は不可欠なのである。

* 地方公共団体と地方分権

地方公共団体が、住民自治と団体自治という理念の下に事務を執行するということは、その地域の実情に応じて、それぞれの仕方で、適切な行政を行うことを意味する。それはまた、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ね、他方、国は国家として全国的な規模や視点を必要とする施策や事務を行うとしつつ、適切な国と地方の役割分担を進めるといふ地方分権の理念ともなる。これまで、地方自治の本旨が謳われながら、その実体化はなかなか実現されず、地方公共団体の自主的・自立的な、かつ、自己の責任に基づく事務執行が行われがたかったことは事実である。今後地方分権の推進に伴い、地方公共団体における法制執務の必要も一層高まることは必至といえるだろう。

* 法定受託事務と機関委任事務

地方分権推進法の制定（地方自治法の改正）により、地方公共団体の事務は、それまでの固有事務（公共事務）・機関委任事務・その他の行政事務、という分類から、地域における事務・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、あるいは自治事務・法定受託事務、という分類に改められた。もちろん、これは分類そのものを改めたにとどまらず、機関委任事務制度を廃止するとともに、地方公共団体の事務の範囲も拡大するなどの基本的な考え方の変更でもある。

そのうち、法定受託事務については、機関委任事務の衣替えのようにいわれることがあるが、機関ではなく団体に託される事務であること、地方自治法の別表に限定的に列挙される事務であること、さらに、その事務の処理については、団体の事務として条例で定めるのが基本となること、などの違いがある。つまり、受託された事務であっても、全国一律の基準や準則によることなく、地域の実情に応じて、その地方公共団体の自主・自立的な処理をすることが可能となる。

* 準則

地方分権の推進に伴い、それまで中央省庁などから示されてきた条例・規則の準則やいわゆる雛型などが、縮小されてきている。つまり、それだけ地方公共団体側の自主・自立が求められているわけでもある。しかし、必ずしも準則がなくなるわけではなく、「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務」は国の役割とされているので（地方自治法1条の2）、そのような準則は示されることになる。このような事項を除けば、基本的には、各地方公共団体が、それぞれの地域に応じて、自ら条例・規則を定め、その事務を処理することになる。

* 行政指導と要綱行政

行政の執行と法令・条例・規則との関係については、これまで行政指

導や要綱行政が一般的に行われ、地方公共団体の行政執行が必ずしもこれらの法規に基づかず、あるいはこれらの法規とは別に行われるという傾向があったことは否定しがたい。そのような行政執行においては、法制執務はあまりその必要性を認められず、不要ですらあったといえよう。しかし、行政指導にしても、行政手続法はその根拠・手続が法律に適合することを求めている、その考え方は地方公共団体の事務においても当然妥当するし、いわゆる要綱行政にしても、法令や条例・規則の根拠なく、要綱のみによって、住民に対して義務や負担を課し、あるいは権利を制限することができないのは当然であり、その是正が求められる。このような意味においても、法制執務の重要性はいうまでもないところである。