

◎大都市への望ましい権限移譲のあり方

■地方分権自主研究Bグループ

1 はじめに

横浜市では、地方分権推進委員会の勧告に市の意見を反映させることを目的として、平成八年十月に「地方分権推進にかかわる意見書」を地方分権推進委員会に提出した。

本自主研究グループは、地方分権に関する横浜市の公式見解といえる同意見書で主張されている内容について、その制度的背景の確認、事務処理上の不合理の実態把握、国の省庁など地方自治体と立場を異にする側からの意見の検討などを通じて理解を深めるとともに、それら主張の実現に向けて何が必要であるかを自主研究という非公式ゆえの自由なスタンスで、一歩踏み込んで考えてみることを目的として活動を進めてきた。

題材とした「地方分権推進にかかわる意見書」は、横浜市における地方分権推進のための庁内横断組織である「ゆめはま二〇一〇プラン推進本部・地方分権推進部会」の検討結果の報告書に基づき作成されたものであり、「I 地方分権推進の基本的考え方」、「II

地方税財政改革の基本的考え方」及び「III 行政分野別分権の考え方」の三章により構成されている。このうち、I及びIIは地方分権の推進及び地方税財政改革について横浜市としての基本的考え方を記述した部分であり、IIIは各行政分野における権限移譲など分権すべき事項を個別に記述した部分である。

今回の自主研究では、一般的・抽象的な議論よりも、具体的事項に即した検討を重視することによって、より踏み込んだ考察を行うことができるのではないかとということから、「III 行政分野別分権の考え方」の中から、グループメンバーそれぞれの関心に依拠していくつかの事項を取り上げ、それらを題材に検討を行うこととした。

取り上げた項目は、「景観行政について」、「規制基準の設定をはじめとする公害規制について」、「福祉行政への補助金等による国の関与について」の三項目である。それぞれ対象となる行政分野が異なったものであるだけでなく、アプローチの仕方も異なるものとなった。それぞれの概略は次のとおりである。

2 景観行政について

↳要綱から条例による行政展開

今世紀を代表する建築家ル・コルビュジェ（一八八七—一九六五、フランス）の透視図やジオラマに「三百万人のための現代都市計画」という作品がある。この三百万人という数字は本市の人口と奇妙なほどに一致しているが、コルビュジェの「現代都市計画」は極度に中央集権化されたものである。この作品が現在までに世界の多くの都市によって参照され、都市計画の規範とされているのに対し、自治体レベルの都市計画を考慮することは、賛否両論どころかむしろ否定的な意見の方が有力だったのではないだろうか。

横浜市は自治体レベルの都市計画、とりわけ地域ごとの個性と魅力ある都市景観づくりに関してどのように考えているかという点、「地方分権推進にかかわる意見書」の中で、景観行政について「都市景観に関連する法令上の規制の緩和や上乘せを、市町村が独自に条例によって実施できるように法制度を改正

- 1—はじめに
- 2—景観行政について
 - ↳要綱から条例による行政展開
- 3—環境行政について
 - ↳公害規制における地方分権
- 4—福祉行政について
 - ↳補助金による関与
- 5—おわりに

する」と主張している。そこで、この考え方にそって今後の景観行政のあり方等について検討していきたい。

① 景観行政の問題状況

現在、景観行政をめぐって何が問題となっているかといえば、第一に景観行政は市町村が中心となって推進していくべきという関係省庁の意見がある一方で、現状では市町村には十分な権限が与えられていないという点がある。たとえば、市街地の美観（人工的な美しさ）を維持するために定める美観地区をみると、美観地区内における建築物の敷地、構造または建築設備に関する制限で美観の保持のために必要なものは地方公共団体の条例で定めることができる（建築基準法六八条）が、地区指定にかかわる市町村の都市計画決定に際しては、国の機関としての都道府県知事の承認が必要（都市計画法一九条）とされている。

第二に都市景観整備についての包括的な法令が存在せず、建築基準法、都市計画法、道路法、文化財保護法など関連する法令が多岐にわたっているという点がある。しかも、これらが各省庁の所管の範囲内にとどまっているため、関係機関との調整に手間取ったり、協力が得られなかったりと縦割り行政による弊害が浮き彫りになっている。

第三に建築基準法と都市計画法をみると、どちらかといえば建築単体を対象とした建築基準法が、最低の基準を定めるものであると同時に、「確認」という制度によって行政庁の裁量を排除しているのに対し、マクロ的な

規制を基本内容とした都市計画法は必ずしも最低の基準を定めるものでなく、計画そのものが柔軟性を持っているという相違点があるために、両者の連携などの面で今なお問題を残している。

このような中で、自治体レベルで独自の景観条例や指導要綱を制定して総合的な景観行政を展開しようとする動きがあり、平成七年七月の時点で十八の都道府県が条例を制定している。

② 横浜市の景観行政

本市では都市計画局都市デザイン室が景観に関連する事業を展開しており、地域の特性を生かした、魅力的な都市空間の創造に向けた企画・調整を行っている。この実績としては、昭和四十九年のくすのき広場の整備をはじめとして、馬車道モール、イセザキモールなど「横浜らしさ」を醸し出す景観を造りあげてきている。先に述べたように法令が多岐にわたっているという問題状況の中で、都市デザイン室が手掛けてきたものは、いわば、法律の関与を受けにくいところでの事業展開であり、地域住民との調整が十分におこなわれた、あるいは、総合的というよりは地域限定で個別の事業を展開してきたことが、今、景観としての横浜の魅力の発揮につながっているということができよう。

また、景観条例等については、条例の制定はまだ行われていないが、要綱については、本市にとって顔ともいえる山手地区のマンション建築問題を契機として「山手地区景観風致保全要綱」を制定し、眺望や景観を確保する

ために、各法令による許可等に先だって、計画の審査、指導、助言を実施している。このように、本市では現在までのところ、景観関係の法律の守備範囲の違いがある中で、総合的な景観条例の制定という手法ではなく必要に応じて要綱・指針・基準をつくることによりして既存の法規を活用するというやり方で対応してきている。

③ 要綱から条例へ

このように、これまで本市の景観行政はうまく機能してきたといえるが、平成五年の行政手続法に続き、平成七年に横浜市行政手続条例が公布されたことよって、今後は要綱等に基づく行政指導による景観行政は難しくなっていくといえよう。今後は、景観条例を制定することにより、最悪の状態を未然に防ぐために最低水準を上げたり、場合によっては緩和規定を設けたりすることを市町村が自主的、主体的に実施できるようにする必要がある。これよって、都市空間において個々の建築物の自己主張が無秩序に行われて都市景観をカオス的な状態に陥れたり、また、あまりに統一し過ぎた結果、都市空間がモノトーン化したりすることは避けることができるであろう。

また、物質的な豊かさから精神的な豊かさへと視点が変化している今日、生活文化としての総合的なデザイン活動を、住民の意向を踏まえたく進めることが必要となつてきている。本市においても、より地域の総合的なデザイン事業を行おうとすると、今まで以上に住民との調整を要するであろうし、関係

部局との連携が重要になってくるものと思われる。

この場合に鍵となるのは、それぞれの制度の改善はもとより、制度を運用するわれわれの意識の改革である。いくら制度が整っても、従来の国、都道府県、市町村という上から下のシステムを市の組織の中で繰り返すこととなつては意味がない。

よりよき景観行政は、住民の地域に対する、景観に対する関心の高さと、景観行政に携わる各部局の職員の意識の高さに裏打ちされた市民と行政の二人三脚をもってこそ成し得ることであり、これが地方分権改革を推し進める原動力となるものと考ええる。

3 環境行政について

① 公害規制における地方分権

① 公害防止行政の現状と問題点

公害防止行政では、地方自治体が国に先駆けて、上乘せ、横出しと言われる、国の規制よりも厳しい基準を条例により設定して、住民保護、地域環境の保全のための規制を行ってきた。このことから地方自治体には公害防止行政に関し十分な実績があると言える。

ところが、現状はというと、国が環境基本法に基づき、環境行政の目標として環境基準を設定したうえで、この環境基準を達成するために必要な公害防止計画の策定や規制基準の設定を、国や国から機関委任された都道府県知事が行っている。このため、近年の市民の環境に対する意識の高まりなどを背景として、市町村が独自に環境管理計画などを策定

して地域の特性に即した環境行政を推進しようとしても、目標を達成するための手段が要綱などに基づく事業者への指導のような強制力を持たないものに限られてしまい、行政指導としての限界が生じている。また、個別の公害防止法に基づく事業所に対する施設の改善命令などについても、国の機関委任事務であることから柔軟な対応が阻まれているのが現状である。

② 地方自治体のへの権限移譲

地方分権推進委員会のヒアリングにおいて、全国知事会や全国市長会など地方六団体は、⑦ 国の役割はナショナル・ミニマムを定めることに限定する。

① 規制の基準、措置内容、実施については、ナショナル・ミニマムを踏まえた上で各自治体が行う。

④ 国による指導・指示は技術的なものにとどめる。

⑤ 本市の「地方分権推進にかかわる意見書」と同様の主張を行っており、環境計画の策定及び実施に関する権限の地方自治体への移譲を要求している。

③ 地方自治体の意見に対する国の反論

以上のような要求に対して、国は次のような理由を挙げて権限を地方自治体に移譲することに反対している。

⑦ 国民の健康の維持・生活環境保全について責任を持つているのは国である。

① 基準設定から具体的な措置までの事務の分断は責任を不明確なものにする。

⑦ 公害の未然防止のためには、自治事務では不十分である。仮に自治事務とする場合には、国から事前指示や措置要求をできる仕組みが不可欠である。

④ 規制の全国的公平性・共通性が担保できない。

④ 広域的公害に対しては、国の広域的観点に基づく関与が必要不可欠である。

④ 国の反論への対応

以上のような国の主張に対しては、それぞれ次のような方法で解決し得る。

⑦ 国の設定したナショナル・ミニマムとしての環境基準等を踏まえて自治体が設定した環境目標等を達成することで、国の責務は果たされるとい理解が成り立つ。結果として、国民の健康の維持や生活環境保全に関する国の責務はナショナル・ミニマムとしての環境基準の設定を行うことで果たされる。

④ 国の設定したナショナル・ミニマムとしての環境基準を踏まえ、各自治体が規制基準の設定から発生源への改善命令等の具体的措置までの一連の事務を行うことにすれば事務の連続性は担保できるし、責任は不明確にならない。

⑦ 国がナショナル・ミニマムとしての環境基準を設定することによって、公害の未然防止は担保できる。また、国の事前指示・措置要求は、各自治体の環境政策の独自性の発揮を阻害することとなり適切な対応とは言えない。

④ 国が設定する環境基準を達成するためには、現在おかれている環境条件が異なれば、

発生源に対する規制が全国一律にならないのは当然の帰結である。また、住民のニーズを無視した規制の共通性の徹底は、地域住民の意見の軽視につながる。

④ 公害にはその影響が広範囲に及ぶものがあり、個々の自治体だけでの対応が困難となる場合や、各自治体で利害が異なる場合に規制の統一・連続性が担保できなくなる可能性が考えられることは国の主張のとおりである。しかし、このような場合でも、例えば、七都府市首脳会議で広範囲な地域にわたる環境問題を論じているように、複数の自治体間で協議をし、共通の基準を設ける等の方法をとれば、対応が可能であると考える。

⑤ 自己決定、自己責任の確立に向けて

以上述べてきたように、「公害規制については地方自治体の自治事務とすべきであるし、今後検討しなければならない事項はあるにしても、越えられないハードルはないと考えられる。

地方分権の受け皿を市町村とすると、本市や川崎市などの政令指定都市及び中核市などの自治体と、小規模な市町村とは現有執行能力に差があることが考えられる。そこで、市町村合併や、一部事務組合等の方策も視野に入れながら、個々の自治体に応じた分権のあり方を考える必要がある。何よりも大切なのは、できるところから分権を担い、自己決定し、自己責任を果たしていこうという積極性である。

4 福祉行政について 補助金による 関与

① 福祉分野の権限移譲と補助金制度

昭和六十一年十二月に制定された「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」によって、社会福祉施策の一部が団体事務化され、平成二年六月には「老人福祉法等の一部を改正する法律」が「地域の実情に応じて一元的かつ計画的」(老人福祉法等の一部を改正する法律の施行について(通知))に福祉サービスを行うことを可能とするために制定された。

さらに厚生省は平成六年十二月に、特に高齢者介護サービス基盤の整備を推進するため、新ゴールドプランを策定し、当面の整備目標として施設数やマンパワー数などの具体的な数値を示した。また、同法では今後取り組むべき高齢者介護サービス基盤の整備に関する施策の基本的枠組みとして、「市町村を基本に、住民に最も身近な地域において必要なサービスをきめ細かく提供できる体制づくりを行う」と掲げている。このように、一見すると福祉分野における分権化はよく進んでいるように思われるが、本来なら地方自治体の福祉施策を後押しするものであるはずの補助金制度が、逆に地方自治体の主体的な取組を妨げ、分権化を実態の伴わないものにしていく側面も見られるのである。

② 補助金制度の弊害について

老人福祉施設の設置・運営にかかる補助金を例として取り上げ、補助金制度の弊害につ

いて考えると次のような点が挙げられる。

⑦ デイサービス運営事業について
事業がA～E型の五種類に区分され、それぞれに細かい補助要件があるため、地域の特性・ニーズに合わせにくい。

また、補助金の交付対象が地方公共団体と社会福祉法人に限定されており、農協など他団体が運営主体になりにくく、自治体の独自性を生かした施策展開に支障を来している。

⑧ 老人短期入所施設のベッド数の基準

四十床(場合により三十床)と定められているが、多すぎるために指定都市では用地の取得が困難である。

⑨ 複合型施設整備の困難さ

厚生省は「在宅複合型施設」に対する補助制度を創設したが(「在宅複合型施設の整備について」平成六年九月十四日)、少なくとも在宅介護支援センター・老人デイサービスセンター・老人短期入所施設または老人保健施設の三施設を整備しなければならないという制限があり、地域の実情に応じた整備が困難で、補助制度を十分に活用できない。また一方では、特別養護老人ホーム等の整備に当たって、デイサービスセンター等との抱き合わせを強く指導しており、その結果 unnecessary 施設ができてしまうこととなり、地域の実情に合わない。

⑩ 特別養護老人ホームについて

五十人以上(一部地域三十人以上)という定員要件ほか、機能、運営等について様々な規制があり、地域の実情が反映できない。

⑪ 計画的な事務遂行への支障

国の予算枠や事務の都合で、地方自治体が

計画的に事業執行をできなかったり、負担を強いられる場合がある。

㉑ 超過負担

補助金交付の上で国が独自に算定している補助基準額や補助基準面積が実勢と大きく乖離しているため、その差額が地方自治体の負担となり財政を圧迫している。

㉒ 補助金交付申請事務の負担

補助金等に係る事務は煩雑で多大な労力と時間がかかり、また国と調整するために何度も出張しなくてはならなかったり、一定の時期に事務が集中するために連日深夜までの勤務を強いられたりなど、交付申請事務にかかる地方の職員の負担は大きい。

このように様々な問題を抱えつつも、先に述べた新ゴールドプランがあること等から、福祉分野の補助金は、簡単に廃止してしまうことはできないだろう。そこで、補助金の整理・合理化という面から改善策を探っていきたい。

㉓ 補助金の整理・合理化の方向

以上述べてきた諸問題を大きく括ると次の三点にまとめることができる。

㉔ 定員数や機能、運営内容などにかかる規制が多いことから、地域の実情にあった事業の執行ができない。

㉕ 複合施設の整備にかかる規制により、地域の実情にあった事業の執行ができない。

㉖ 超過負担や、交付申請事務にかかる多大な時間や労力が地方自治体の大きな負担となる。

そこで、この三点の解決案として次のよう

な点を提示することができる。

㉗ 定員要件に関してはどの施設についても全廃し、「職員一人あたりに入所者×人以下」という要件のみを定めること。

また、機能、運営内容に関しては、気候などによる地域の必然的な違いに弾力的に対応できるように、ナショナル・ミニマムのみを定めて、あとは地域に任せること。

さらに、「老人デイサービス運営事業実施要綱」は、前述した五類型を定めた規定を全廃すること。

㉘ 老人福祉法第十五条において、各老人福祉施設を自由に複合して設置できる旨を規定するとともに、「在宅複合型施設の整備について」など、これと重複するような通知要綱等は廃止する。

複合の仕方の幅が広がれば、各自治体が積極的にその可能性を探り始め、国が不要な施設の抱き合わせを指導する必要もなくなるものと考えられる。

㉙ 補助金を、真に福祉施策を推進するものとするためには、補助事業の成果がしっかりとあがっているものに対しては、実際にかかった費用の一定率を国が負担する方向へ改めることが必要である。

また、全体的に要綱や通知をさらに統合する道を探り、それによって申請事務がよりシンプルなものとなるようにすること。

以上、補助金による関与の問題点とその解決策について検討してきた。

補助金行政は多額の金が絡む話であり、それをめぐる国との駆け引きも、一朝一夕にはなかなか成果をみないだろう。しかし私たち

自治体職員が、市民に最も近い行政であることの責任を自覚して、少しずつでも日々努力を重ねていけば、いずれ必ず実るものだろう。

5 おわりに

以上、本グループにおける研究成果の概要について報告したが、メンバー各自の日頃の担当業務とは異なる行政分野について検討したことから、事実上、一からの勉強となり、具体的な事項について一歩踏み込んだ検討を行おうという当初の目標については、十分に達成できなかったという反省がある。

しかし、逆に、一からの勉強であったために、市当局としての立場に過度にとらわれることなく、一歩離れた立場からの検討となり、市の行政内部に対しても客観的な目を向けることができたといえる。その結果、地方分権を真に実あるものとしていくためには、単に制度の改善のみを進めればよいのではなく、「市民に最も身近な行政府であること」の自覚、「自己決定し、自己責任を果たしていこう」という積極性、「縦割りのシステムを市の組織の中で繰り返し返さない」、「行政と市民の二足脚」等、市側の体制整備や職員の意識改革が不可欠であることを再認識できたことはたいへん有意義であった。

われわれ行政に携わる者にとつて、自らが責任をもって執行している職務について、それぞれのおかれた立場や既存の枠組みにとらわれずに、省み、そのあり方について考えることは、とても困難なことであると思う。

しかし地方分権は、その具体化に向けて、今述べたような困難な作業を行うよう、行政に携わるものに対し、否応無しに迫ってくる。このように、職員が自らの業務について省み、考える契機として働くということも地方分権

の持つ重要な意義なのではないかと考える。今回の自主研究は、そのような地方分権の意義の一端に触れることのできた貴重な経験であった。

△木村芳生Ⅱ環境事業局金沢事務所／高橋由紀恵Ⅱ西区保険年金課／赤池臣典Ⅱ南区地域福祉課／井上弓子Ⅱ衛生局総務課／市野井雅弘Ⅱ都市計画局企画調査課／米森勝行Ⅱ道路局港北土木事務所／川崎好夫Ⅱ企画局広域行政課担当係長▽