

予算及び地方分権に関する特別委員会会議録(2)			
日 時	平成12年 3月 9日(木)	開 議	午後 1時00分
		散 会	午後 4時15分
場 所	第 2 委 員 会 室		
議 題	付 託 案 件		
出 席 委 員	吹田委員長・北野副委員長・前田・中村・斉藤(裕)・古沢・見楚谷 ・小林・渡部・武井・斉藤(陽)・佐野 各委員		
出 席 理 事 者	市長、助役、収入役、教育長、水道局長、総務・企画・財政・市民 ・福祉・環境・土木・建築都市・港湾・学校教育・社会教育各部長、 樽病事務局長、保健所長、消防長 ほか関係理事者		
別紙のとおり、会議の概要を記録する。			
委員 長			
署 名 員			
署 名 員			
書 記			
記録担当			

～ 会議の概要 ～

委員長

開議宣告。署名員に古沢・斉藤(陽)両委員を指名。審査日程の報告。付託案件を一括議題とし、これより地方分権に関する集中審議に入る。

古沢委員

議案第77号「小樽市準用河川管理条例案」について

第5条は延滞金の徴収についての規定だが、その中の「財産の差押え」とは、河川法第74条第3項「...地方税の滞納処分の例により、滞納処分をすることができる。」を受けたものか。

(土木)水沢主幹

そのとおりである。

古沢委員

地方税法第10条関係では、地方公共団体の徴収金・国税及びその滞納処分金以外のもので滞納処分の例により徴収することのできる債権を公課としている。つまり、国保料・介護保険料等と同様、利用占用料も公課であると思うがどうか。

(土木)水沢主幹

地方税法第14条の中で、公課とは滞納処分の例により徴収することができる債権と規定されており、その中に市町村税の滞納処分の例によるものも該当するとあるので、同様に解釈してよいと考える。

古沢委員

議案第68号の第25条第3項、議案第69号の第9条には、延滞金の不徴収額についてどのように規定しているか。

保険年金課長

国民健康保険条例第25条に「1,000円未満の端数があるとき又はその全額が1,000円未満であるときは、その端数金額又はその全額を切り捨てる」とある。

古沢委員

それは地方税法第20条の4の2を受けたものだが、当該条例案第5条後段但書では延滞金は500円未満を不徴収額としている。これでは整合性がないのではないか。

(土木)水沢主幹

この条例案は河川法を準用する河川を対象とし、それらについては、道の流水占用料等徴収条例により500円と定められている。

古沢委員

道の条例との整合性というが、道も含めて条例整備の不徹底であり納得しがたい。この問題は宿題としてなお検討してほしい。

古沢委員

地方分権一括法と周辺事態法について

昨年(平成11年)の第145回通常国会で両法を含む重要な法律が自公の数の力で成立した。その一連の狙いは、「戦争しない国」から「戦争に乗り出す国」への体制づくりだったことは客観的に考えれば明らかである。それを背景に分権一括法を考えるべきと思うがどうか。

市長

分権の意義は行政の基本的システムを新時代にふさわしく変えていく構造改革にあるといわれており、国と地方

の関係も主従から対等平等へ、地方にとっては、自主自立性を拡大し自己決定・自己責任を徹底させる趣旨だと思う。

古沢委員

周辺事態法は「戦争法」とも言われ、同法第9条第1・2項は地方公共団体の長と民間に「協力」を求めることができる旨の規定だが、その法的拘束力を認める規定はあるか。

総務部長

制裁的な条項はない。

古沢委員

同法は自治体も民間も動員して「戦争に乗り出す国」への地ならしをした法律だが、法的拘束規定がないので他の法令で動員しなければならない。それが地方分権一括法だと思う。これにより、機関委任事務を廃止して国の関与をできるだけ縮小し、自治体の事務を自治事務と法定受託事務に分けたが、それらに関わる国の関与の基本的な類型を示せ。

(総務)宮腰主幹

改正地方自治法第245条によると、助言又は勧告 資料の提出の要求 是正の要求 同意 許可、認可又は承認 指示 代執行 協議 具体的かつ個別的に関わる行為の9種がある。その内、自治事務への関与は が原則でその他は例外的なもの、法定受託事務には が原則で は例外的な場合と位置付けられている。

古沢委員

改正地自法第245条の3第2項は「できる限り...することのないように」と規定し、場合によっては自治事務に対しても代執行等の関与が可能だと読めるがどうか。

(総務)宮腰主幹

この部分は国会でもかなり議論があったが、例えば、憲法と法律では上位法たる憲法に「法律で定めてはならない」と規定できるが、法律同士の適用にあたっては後法優先の原則があり、仮に改正地自法に「自治事務への関与に代執行という方法をとってはならない」と定めても、その後定める個別法で「できる」とされると地自法の意味がなくなるので、地方自治に関する基本法としての地自法に立法の指針を定めるべきとの考えから「できるかぎり～」という表現になったと説明されている。

古沢委員

読めば読むほど代執行の可能性を否定していないと思う。

古沢委員

中央省庁改革法と非核条例について

各省の設置法の規定次第では、各大臣の所掌事務が広範にわたることが容易に想像される。改正地自法第245条の4には、国の関与の主体は各大臣、その関与については担任する事務に関することを規定し、所掌事務が広がるほど関与の広がりを意味する。例えば核兵器搭載艦船の入港を認めない旨の非核港湾条例を小樽市が制定しようとすると、同法により早速外務大臣、運輸大臣、防衛庁長官からの関与介入が考えられるがどうか。

(総務)宮腰主幹

現行法では内閣総理大臣が団体事務だけでなく機関委任事務も含めて、地方公共団体の事務処理また長の事務の管理及び執行が法令の規定に違反しているとき等に、その是正改善のため必要な処置を講ずることを求めることができることとされ、それに不服のある場合には地方公共団体から内閣総理大臣に意見を求めることができ、その場合に内閣総理大臣はその内容を不服を申し立てた市町村長あるいは関係の都道府県知事に通知するという形になっており、第三者機関ではなく、関与をする内閣総理大臣そのものに意見を求める形になっていた。しかし今回“国地方

係争処理委員会”が内閣総理大臣の元に設置され、内閣総理大臣に異議を申し立てる形にすると同委員会との関係がおかしくなるので、各大臣が関与し、それに不服があれば同委員会に異議申立てをする形にしたものである。

古沢委員

旧法では港湾所管つまり運輸大臣の関与が考えられるが、前述のような広がりには旧法では考えられないことである。さらに個別法である港湾法第47条等の関与規定が加わってくる。こうして関与法制の仕組みが盤石なものになっている。

古沢委員

建築基準法について

同法第17条第4項では、どのような場合における建設大臣の指示を定めているか。

建築指導課長

同条第1項の指示に従わない場合に建設大臣が自ら指示できるとなっており、第1項には、建築主事が建築基準法もしくはこれに基づく命令の規定を違反または懈怠した場合で国の利害に重大な関係がある建築物に関し必要があると認めるときは、都道府県知事又は市町村長に対し、期限を定めてその事務をするよう建設大臣が指示し、従わなかった場合に、直接建設大臣が主事に指示ができるとの内容である。

古沢委員

同条第7項は指示に従わない場合について国の直接執行を認めているが、それは各項目のどの事務に関する 것인가。

建築指導課長

同じく第1項に関連して、建築主事の処分もしくは都道府県・市町村の建築主事となっているので、建築主事の事務としては、確認または検査済証の交付があるかと思う。

古沢委員

改正地自法の関与の種類では代執行だが、こうした個別法では直接執行を認めている。

地方分権推進委員会では、自治事務についての直接執行は「その性質上特に必要があるものについて国民の利益を保護する緊急の必要がある場合」と例外的に考えていたようである。であればむしろ、同条第2項の「多数の者の生命又は身体に重大な危害が発生するおそれがあると認めるとき」に当たる場合に、例外的に認められてもやむを得ないが、法改正では、第1項つまり「国の利害」に限り認めるものとしている。これは極めて露骨だと思うがどうか。

建築指導課長

分権一括法に関連しての法改正の目的や意図、またそれらに関する資料等については、まだ国や道から来ていないので、私の立場からは何とも申し上げられない。

古沢委員

第1項の「国の利害に重大な関係がある建築物」とは具体的にどんなものを指すのか。

建築指導課長

今回の改正に関連する解説資料がまだ示されていないので、わからない。

古沢委員

自治事務であるにもかかわらず、誠に残念な答弁である。国会答弁では、原発や防衛施設を含むと明快に答えている。したがってこの意図は露骨に表れていると思う。

古沢委員

地方税財源の拡充について

税財源の移譲は地方分権に不可欠な問題である。今回の一括法ではその点で実効ある改正がされているのか。

財政課長

地方税法改正の中で、目的外普通税について許可制から協議制になったこと等が充実の観点では挙げられると思う。税財源移譲の議論は先送りのような形になっており、附則の中でも今後十分検討するとなっているのが現状である。

中でも今後十分検討するとなっているのが現状である。

北野委員

議案第68号「小樽市国民健康保険条例の一部を改正する条例案」について

同条例案第30条に関連し、介護保険第2号被保険者が保険料を滞納した場合、国民健康保険法第9条第3項ないし第11項の規定で、4月1日からはどのような違いがあるか。

保険年金課長

従来は災害その他特別な事情がないのに保険料を滞納している場合は、老人保健法等対象者を除き、被保険者証の返還を求めることができるとの規定であった。改正後は、災害その他特別な事情がないのに1年間保険料を滞納している場合は、老人保健法等対象者を除き、資格証明証の交付が義務化されることになる。

北野委員

資格証明証を持って医療機関に行くとうなるのか。

保険年金課長

医療機関窓口においてかかった医療費の10割を一旦本人に払ってもらい、後日請求により国保から7割分が返還されることになる。

北野委員

1年間も保険料が払えないのに医療機関で10割分払えるのか。その実態についてはどのように理解しているか。

保険年金課長

医療費が相当額に上る場合はかなり難しいものと思う。ただ、その部分について、今回の法改正の中で義務化されたこと以上の解釈・説明が国からまだないので、小樽市の国保を担当する者としては、今のところ国の判断に従うということ考えている。

北野委員

まだとうなるかわからないのか。

保険年金課長

法律の根本的な解釈は示されている。確かに、資格証明証がすべてのケースで交付され10割払うのは厳しいとの意見が各市町村からも国や道に寄せられており、国も3月中を目処に取扱の詳細を示すこととなっている。ただ、これまで示された国の解釈を超えるような内容・法の趣旨を超えるような留意事項ではないだろうと聞いている。

北野委員

要求した資料によると、生活保護世帯はここ1、2年微増だが、国保料を払えない人は年々増えており、こうした人達が潜在的に被保険者証を取り上げられる可能性がある。小樽市全体の低所得者の生活実態について市長はどう認識しているか。

市長

景気低迷の長期化の問題もあろうし、リストラ・倒産等による失業や収入減といったことの影響もあろうかと思う。

北野委員

今回の法改正は市に選択の余地はなく、返還しなければ10万円以下の罰金、やむなく返せば全額窓口で支払えるということでは医者にはかかれない。国民健康保険法第9条第3項及びそれに関わる省令以外には現在何も示されていないというが、この事業は自治事務なのだから小樽市独自の対策ができるはずである。これまでどおり、滞納

者が一括は無理でも被保険者証の返還を回避するため分納したいとの申し出があればどうなるのか。

保険年金課長

今のところ法や省令の趣旨を超える取扱いにはならないと考える。法が予定しているのは完納者なので、分納者の取扱いについて国から3月中に何か示されると聞いている。

北野委員

分納についても可能性はあると理解してよいか。

保険年金課長

法や政省令の中には、分納は資格証明証交付の対象から除外しないと示されている。今後の詳細な取扱いについては3月中に何某かの文書が来るが、その内容はこれまでQ & A等で国が示してきた見解を超えると期待するのは厳しいと考えている。

北野委員

「法」の範囲を超えられないとは、何の法律の何条を指しているのか。

保険年金課長

国民健康保険法第9条第3項において、滞納がある = 完納者以外と捉えている。

北野委員

そうではなく「法」は現行地自法の第14条第1項ではないのか。

保険年金課長

4月からは国保は自治事務になるので、従前の取扱基準に代わるようなものが示されるとは考えていない。

北野委員

現行地自法の第14条第1項では国の基準を超えてはならないと規定されており、それを楯にとって答弁しているのか。

保険年金課長

そのとおりである。

北野委員

改正地自法第2条第12項ではどのように規定されているのか。

(総務)宮腰主幹

「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づきかつ国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえてこれを解釈し、及び運用するようにならなければならない。

その場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定はこの法律に定める特別地方公共団体の特性にも照合するように、これを解釈し、及び運用しなければならない。」とある。

北野委員

第14条第1項に基づき国の基準を超えてはならないとの概念が広く行き渡っているから、とにかく国の言うとおりとなっていたが、これからは「地方分権」なのだから、自らで考え、法令の範囲を超えてはならないといっても法令がすべて優先するわけではなく、地方自治の本旨に沿って条例制定されなければならない。そうした意見が先程の条文に取り入れられたのである。自治体は自分の頭で考えなさいということだから、基準が示されない以上、小樽市としてどうするか改正地自法に基づき考えなければならない。資料のとおり、未納世帯は平成8年から2,833件、3,032件、3,279件と増え続けている。今後第2号被保険者は介護保険料も上乘せになり、この方々が1年間保険料を払えなくなる可能性は大きい。被保険者証を交付されなければ大変な事態に陥るが、国が法令以上の基準を示してくるはずがない以上、市としてどうすべきか自主的に考えるべきではないか。

市民部長

地自法第2条第12項は、各法律の中での解釈について地方自治の本旨に基づいて行えとのことだと思うが、規定の仕方である程度の拡大解釈・趣旨解釈が可能なものなら、自治体として検討することは当然だが、たとえ地方分権で団体委任事務から自治事務になっても、その仕事にあたり根拠になる法律に「義務」と規定されていれば、それ以上にも以下にも解釈で広げも狭めもできない部分もある。また、国で資格証明証の取扱いについて現在検討している部分もあり、分納者についてそこまで機械的にヒステリックにやるのがよいのかと、我々も保険者としてかなり疑問に思う部分なので、道にもこれまで運用について何かできないかと問いかけをしてきた。ただ残念ながら現時点では委員のご質問に応えられるような内容の解釈は来ていないので、現状では法の趣旨によらざるを得ない。

北野委員

仮に今後変わらないとすれば、広範な人達が保険料を払えない事態に追い込まれる可能性がある。だから第2号被保険者及び第1号被保険者においても、減額・免除の制度を国に求めるとともに、それまでの間、市が独自に市民の救済措置を、とりわけ第2号被保険者の保険料について減免制度を設けなければならないのではないかと。

保険年金課長

保険料の減免は条例で定め市の裁量で実施しているが、その要件としては「災害等により生活が著しく困難になり、保険料が納められなくなった」また「一定の所得額以下」の方について一律に減免するものとしているが、国の解釈ではそれができないことになる。

北野委員

できないのではない。実際に各地の議会で首長の側から、国に準じた減免制度とは別に独自の減免制度が提案されている。提案してはならないとの規定でもあるのか。

市長

国も収納率の低下を懸念し、収納対策給付金を交付するとしている。小樽は約4,200万円入るが、ある程度は収納対策に充てるとしても、これを何とか第2号被保険者の国保料の軽減に使えないか検討したい。小樽はこれだけの累積があるので国や道がOKするかわからないが、厚生省も使途は自治体に任せるとのことなのでもう少し検討したい。

北野委員

市長が仮に市独自の減免制度を設けたら、何か不都合なことがあるのか。

保険年金課長

財政調整交付金の中で、各保険者の経営努力に応じて一定の基準の下で特別調整交付金が支給されており、小樽市の場合一般的に国の定めている基準よりも多く交付されている。国に明言されているわけではないが、もし、国の指導等に従わない場合はその分が減額される可能性もあるのではないかと考えている。

北野委員

予算説明書219頁の財政調整交付金の内の特別交付金7億2,932万円のことか。

保険年金課長

この分は当初予算には入っておらず、例年12月末から1月に追加されている。

北野委員

こうした交付金が来なくなる心配があるというが、改正地自法では、こうした「関与」の仕方は認められるのか。

(総務)宮腰主幹

おそらく国保関係の分野で法令の規定があると思うので、地自法上の「関与」の問題としては考えにくいのではないと思う。

市民部長

この交付金は一定のルールに基づき計算され、例年の基本額は約1億7,000万円だが、実際はさらに1億円程多く来ており、それは当市が様々な事業展開を行い国保の運営改善のために努力していると評価された分である。減額の心配があるのは、その上乘せ分の1億円であり、ルール分が削られるのではない。また、減免による不都合については、その分の保険料は入らないわけだからどう補填するかという問題がある。他の被保険者の保険料に上積みするのかということも考えなくてはならない。でなければ一般会計から出してもらおうかとなるが、これも知る限りでは大変に厳しいものと思う。

北野委員

「国の基準」の詳細については後程示してほしい。いずれにせよ、国の方針どおりに行われれば1年後に大変な事態となるので、分納したい人から被保険者証の返還をせずに済む様な途をつけることが自治体の仕事であると強く要求する。

北野委員

地方分権と財源移譲について

道から権限が移譲された事務でこれまで交付されていた金が来なくなるものはあるか。

財政課長

身体障害児に対する補装具の修理に関する事務についての経費はこれまで100%道の補助があり、手数料として交付金が支給されていたが、新年度からは国が2分の1、市が2分の1を負担することとなる。また、重度障害児及び知的障害児に対する日常生活用具の給付等に関する事務も同様の変更がある。

北野委員

市の負担が増えるが、その分は後で交付税で措置されるのか。

財政課長

まだ道から細かな説明はないが、全国共通の事業なので、これによる地方の負担増については地方財政措置トータルの中で勘案されるものと思う。

北野委員

昨年までの道の補助金は国から来たものであった。地方分権に関わり最も手立てしなければならない弱者にこういう仕打ちをしている。しかも地方に財源移譲は何も行われていないという基本的な大欠陥がある。これまで国が出していたものは市が持て、後で交付税で見るといって削減するなどとんでもない話である。自治事務になったもので、これからこのような財源の打ち切りや切り下げは心配されないのか。

財政課長

本来的な国から地方への財源移譲の議論がまだなされていないのが現状であり、市長会等を通じて、目的外普通税の許可制云々ではなく「移譲」で検討してほしいと強く申し入れている。今後についても、なし崩し的なことのないよう期待し、また関係方面にも要望していかなければならないと考えている。

北野委員

機関委任事務から自治事務となったもので財源カットの例は他にないか。

財政課長

慎重に調査しているが、今のところはない。

北野委員

小樽市開発指導要綱について

作成年次・目的・適用された事業の件数等について説明せよ。

都市デザイン課長

昭和48年11月1日に作成されて以来、2回の変更を経て現行の要綱は平成4年4月1日に施行された。同要

綱は、本市の地形的な事情を勘案しつつ良好な宅地を生むために必要な措置を講じることにより良好な生活環境の確保や明るく住みやすいまちづくりに資することを目的とする。これまで500件以上の開発行為がなされたが、それらに許可を与えるにあたり、この要綱に基づき指導している。

北野委員

これまでに要綱に従わず、開発を断念した業者はあったか。

都市デザイン課長

要綱の基準が原因と判断するかどうかは微妙だが、正確に把握していない。

北野委員

第1条に目的を掲げ協力をお願いし、トラブルの発生はなかったということか。

都市デザイン課長

数字的な把握はしていない。

北野委員

改正地自法第14条第2項に「義務を課し、権利を制限するものは(中略)条例によらなければならない」と謳われた。したがって、この要綱も条例化すべきではないか。

(総務)宮腰主幹

同条は行政行為の内の侵害行政に適用されるが、この要綱は行政指導であり行政行為ではないので、同条同項には該当しない。

北野委員

そのような例外はどこに謳われているのか。

(総務)宮腰主幹

条文にはないが、「義務を課し、権利を制限する」との文言が国家行政組織法の中にもあり、この意味は前述のとおりであり、すべてその考えで表現が統一されたものである。

北野委員

いわゆる侵害留保説に基づいて答弁しているが、私的財産や自由を侵害する場合は条例によることと法律が明確に規定している。答弁のように、こういう場合は該当しないということが記された政省令でもあるのか。

(総務)宮腰主幹

一般に、許可・認可・承認等を行政行為というが、要綱で行うのは行政指導に過ぎず、これは相手の同意・納得を前提とした双方の約束として行っているものなので、行政行為とは異なる。地自法第14条第2項は、行政行為の中で侵害行為に当たるものである。

北野委員

今回分権に伴い、機関委任事務の規則で謳われていたものが「義務を課し、権利を制限する」ものとして、条例として多数提案されているが、それらの例とこの要綱に書かれてあることは一体どこが違うというのか。

(総務)宮腰主幹

権利義務に絡む問題であるから要綱ではなく条例にすべきとお話だが、現行の開発指導要綱は相手方の同意が得られない場合に行政としてはそれ以上の拘束力はなく相手方を処分することはできないが、これを条例化した場合に、関係法がそれを許すものか考えなければならない。仮に許さないものであっても行政指導であればそれが可能であるといったことがあるのかもしいないと思う。

北野委員

これまで規則で謳われていたものが、たとえ書類の提出等の些細な内容でも、多数条例化されている。それらに

比べても一定割合以上の土地を開発しようとするのは大きな仕事である。この要綱に従わない場合に市はそれを受け付けるのか。

都市デザイン課長

基本的には法や施行令や施行細則に基づいて提出されたものについては、一定の許可を出さねばならない。ただ、小樽市ではいろいろな状況を踏まえた上で、法に定められていない部分を含めてお願いをしている。その部分が聞き入れられないからといって、すべて開発許可を出せないというわけではなく、話し合いで進めていくしかない。

北野委員

例えば、道路は6m以上にして市に寄付しなさいとなれば、売る宅地が狭くなるから開発者は損になる。しかし、小樽の良好な住環境保持のためにお願いするわけだが、それに従わない図面が出てきたら許可するのかもしれないのか。

都市デザイン課長

法に基づいていれば許可せざるを得ない。

北野委員

従わなくても開発事業ができるなら要綱は何の意味もなくなる。だから、私人の権利・自由を制限するものは条例化せよとなったのではないのか。

都市デザイン課長

できるかぎり要綱に従ってもらうよう開発者にお願いするとの基本的スタンスであるがそれとは別に、都市計画法自体に条例化の規定がなく、今後同法がどう推移していくか注目しつつ、他都市の状況も的確に捉えながら検討していかなければならないと考える。

目しつつ、他都市の状況も的確に捉えながら検討していかなければならないと考える。

北野委員

当該要綱の事務は自治事務だから、市の裁量で条例化した方が「良好な住環境の保持」に一層資するのではないのか。

都市デザイン課長

分権一括法制定から時間的余裕がなかったことから全て検討していないこともあるので今後、条例化について検討はしなければならぬと考える。

北野委員

当該要綱第22条「市長はこの要綱に従わない事業者に対し必要な措置をとることができる」とあるが、これはどう理解すればよいか。

都市デザイン課長

「措置」とは、状況に応じて適切な指導・助言を行うとの趣旨である。

北野委員

要綱どおりやれと指導するわけだから、条例にすればこのような面倒なことはない。条例化して小樽の住環境が悪化するなら別だが、現行の要綱でも第22条はかなり厳しく、条例化してもそう違いはないはずである。地自法改正に伴い条例化の流れがある中で、何故この要綱がそのままなのか解せないののでぜひ検討してほしい。この他にも「権利を制限し義務を課す」要綱はないのか。

(総務)宮腰主幹

各部に照会したところ、大半は事務処理要綱や補助金交付要綱的なもので、ご質問のような性質の要綱は3件程度しかなかったと思う。

北野委員

それぞれどのような要綱で、何故条例化していないのか説明せよ。

(環境)管理課長

「小樽市のがれき類に係る建設現場での破砕機使用要綱」があり、これは解体処理を現場で移動式のクラッシャーを使用する場合についての指導内容を記載している。移動式なのでいろいろな所に持って行って使われることから、廃棄物の不法投棄の防止のため一定程度の指導を行っているものである。

(総務)宮腰主幹

他に、建築指導課の「中高層建築物の建築に関する指導要綱」がある。

北野委員

それは「権利を制限し義務を課す」ものではないのか。

建築指導課長

一定の高さ以上のものの建設を一定の地域において計画する際に、事前に付近住民へ周知する看板を設置して市に届け出ってもらう内容であり、「権利を制限し義務を課す」ものではないと考える。

休憩 午後2時20分

再開 午後2時50分

武井委員

米艦入港について

2月3日に入港した。4月1日には地方分権がスタートし、国は外交・安全保障をはじめ国の存立に関わる分野を、地方は住民の選択と責任の下で自治体が主体的に取り組むと役割分担が明確となった。4月以降についても、休養・親善目的で入出港・接岸時の安全性や港湾機能に支障なしと確認すれば入港を認めるとの考えに変わりはないのか。

市長

核搭載の有無が一番の課題である。それについては昨日の国会答弁でも、日米政府間の信頼の中でやっているのに非核三原則は守られているとの趣旨の総理の発言があり、我々もそれを受け止めて、従来どおりの対応をしたいと考えている。

武井委員

従来から「小樽方式」として市長は各関係に文書回答を求めており、今回もそのように進められたことは一定の評価をする。しかし、米国領事館からの回答は「特定の艦船については論議しない」とのものである。これについては、どのように理解しているのか。

市長

回答の前段には「核兵器を搭載しないことが米国政府の一般的な方針である」とあり、しかし丸や号といった個別名については議論しないと、アメリカ流の言い回しと考えており、戦術戦略上のことがあってのことと思う。

武井委員

回答文書には日本人の「核」アレルギーについても触れてあった。しかし「特定の艦船については論議しない」とはつまり、核のことを意味していると解釈するがどうか。

市長

「一般的な～」という表現があるので、湾岸戦争などで現地に行っている船には積んでいるのかもしれないし積んでいないのかもしれないが、そのようなことが想定されるのかなと、推測している。

武井委員

今後2月になると来る気がしてならない。雪まつりにかこつけて友好親善だと言っているが、その際にも同様な回答があればこれまでどおり安全だと判断して許可するのか。

市長

国で非核三原則が守られているとの表明があれば、それは遵守しなければならないだろうと思う。

武井委員

小樽は平和港であるとの心構えを今後も十分踏まえてほしい。

武井委員

市町村合併とゴミ処理広域化について

市町村合併に関する代表質問に対し「組織の統一化や地域格差など多くの複雑な問題が生じるため、慎重に考える」趣旨の答弁だったが、既に他の町村ではそうした問題を克服してきた例がある。市長の考えはどうか。

市長

地方分権に絡み市町村合併の推進を国では進めており、道においても全市町村に意向調査が行われた。本市としてはどこと合併するとの考えは持っていないが、道からはモデルパターンとして赤井川村が示された。しかし、一般に市町村合併は両地域の住民合意が必須であり、合併のメリット・デメリットもあるので、住民の意向を十分把握した上で進めなければならない。その意味で慎重に検討すべきと申し上げた。また、かつて小樽市が昭和33年に塩谷村と合併した際に、議会の議論でも赤井川村のことが話題となり、当時は交通アクセス上、余市町を経由するしかなく除外したという話も出ていたようである。現在も赤井川村の市街地には相当距離もあり、諸々考えると今はそうした時機ではないのではないかと思う。そうした問題が出てきても慎重に検討すべきと考える。

武井委員

既に農協も合併し、ゴミ処理の広域化の問題も着々と進められている。地球環境のことを考えれば地域エゴは排除すべきだが、巷では「よそのゴミはいらない」との声が非常に高く、基本計画の中にも町名や実施時期は書いていない状況だと聞く。だからこそ今が時機ではないかと思うがどうか。

市長

ゴミについては広域連合で考えており、合併とは別問題であると考える。

武井委員

広域連合だとしても、この問題については桃内の住民とも十分話し合わなければならない。その根底に「よそのゴミはいらない」との思いがある。同じ市民でもそんなのだからまして他町村ならなおさらである。しかし合併が住民の心を解きほぐすことになるのではないか。やはり分権の今こそ時機ではないか。

市長

本州と異なり北海道は市町村間の距離が長く、効率的行政を進める上で果たして合併が有効な手段かは疑問がある。むしろ各事務ごとの広域連合の方が効率的だろうと考える。

武井委員

分権担当の職員配置について

分権担当として総務部に専門の職員を配置してきたが、大変なのはむしろこれからだと思う。分権担当セクションは4月1日以降は整理してしまうのか。

市長

当該主幹及び主査は行革も担当しており、引き続き分権と行革について事務を担当させたいと考えている。たいと考えている。

佐野委員

職員の意識改革について

今まで議会や市民団体からの提言・苦情がたとえ正しい議論であっても「気持ちはよく分かるが、国や道のきまりがあってできない」ということが多々あった。ところが、今後は自治体の自主性が尊重され、ある意味で矢面に

立たなければならない。したがって、職員みずからの意識改革や市民からの提言を速やかに取り入れていく体制づくりが求められていると思うがどうか。

市長

分権には自己決定・自己責任という問題があり、市民からの提言等も受けて政策を行っていく際には行政も住民も一体となり責任を負わなければならない、政策の選択は従来よりも重たくなる。また、まちづくりについても職員みずからが政策立案をすることになるので、職員の資質向上も重要であり、4月以降こうした面にも力を入れた研修も行うとともに市民への啓発もしていかなければならないと思う。

佐野委員

市民が行政を監査・監視する役割もますます必要になる。また、監査委員の監査権限の拡大や議会の権限についても、市長としては分権に絡み、どのように考えているのか。

市長

分権が進むと、十分住民の意見を聞いて政策展開をしていくこと、住民からの政策提言や批判を謙虚に受け止めていくことが今以上に重要になってくると思う。監査委員については、外部監査制度の導入が分権前に既になされているが、将来的にはオンブズパーソン制の導入等も検討する必要があるのではないかと思う。議会の関係では、自治事務に関する条例制定についての議論が従来以上になされるものと思う。

佐野委員

これまで機関委任事務は100条調査権の対象外であったが、法定受託事務になると国の安全や個人の秘密に関するもの、自治事務では地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するもの以外であれば、議会の調査権が拡大する。つまり、分権により議会と住民の監視能力が試されており、議会と行政との関係はより緊迫感を持たなければならないという側面がある。また、監査委員の監査権の範囲も拡大していると思うが、将来的に常勤監査委員体制をとる考えはないのか。

(総務)宮腰主幹

地自法第100条及び第97条について政令まで調べてみたが、特に権限が拡大したとは思えない。機関委任事務が法定受託事務に変わったことによる改正でしかないと思う。

佐野委員

項目ごとではなく分権全体に流れる制度趣旨から考えて、将来的な監査体制についての基本的な考え方を伺いたい。

市長

自己決定・自己責任ということだから、監査権が拡大し議会の役割も従来以上に重要になるだろうということは同感である。また、監査委員の体制については従来は常勤だったが、将来的にまた必要となれば配置しなければならないだろうと考える。

が、将来的にまた必要となれば配置しなければならないだろうと考える。

斎藤(陽)委員

自治事務における法令の自治的解釈権について

これまで小樽市の事務ではなかったもので、今回の改正により自治事務あるいは法定受託事務として新たに増える事務にはどのようなものがあるか。

(総務)宮腰主幹

法令による権限移譲の主なものとして、毒物・劇物の販売業の登録(知事 保健所設置市の市長)、死体保存の許可(同)、商店街振興組合等設立許可・役員変更届の受理・組合合併の許可・解散命令(知事 市長)、害虫駆除のための他人の土地への立入許可(同)、身体障害児・知的障害児に対する補装具の交付・日常生活用具等の給付等(同)、知

的障害者に係る日常生活用具等の給付等(同)、がある。その他、事務処理特例が新たにできたので、法令上は知事に属する事務でも道の条例で市町村長に事務を再配分することができるようになる。

齋藤(陽)委員

それらは機関委任事務等でこれまでも市が事務を行っていたものではないのか。

(総務)宮腰主幹

これらは法令上、市の事務ではなかったものが市の事務となるものであり、ご指摘のとおり、現在も市が行っている事務であり、それは知事から事務委任の形で行っている。

齋藤(陽)委員

そういうものを除いてはどうなっているか。

(総務)宮腰主幹

既に道から事務委任されているものが法律上市が処理する事務に変わったということであり、また今回事務処理特例で市が処理することとなるものも現在事務委任しているものの範囲内を原則としているので、例外的なものは今のところほとんどないと思う。

齋藤(陽)委員

例えば児童福祉法第21条の6の身体障害児に対する補装具の交付又は修理に関する事務のように、機関委任事務または団体委任事務だったものが自治事務に切り替わることで財源措置が打ち切られたり減額されるものは他にあるか。

財政課長

重度障害児及び知的障害児に対する日常生活用具の給付等に関する事務も100%道の補助があったが、国が2分の1・市が2分の1となる。これら以外は現在のところない。

齋藤(陽)委員

知的障害者福祉法の関連ではどうか。

社会福祉課長

実際には知的障害者については身体障害との重複障害ということでの実例がなく、今回の影響はない。

齋藤(陽)委員

改正地自法第138条の2に「自治体の長はじめ執行機関は、条例・予算等に基づく事務及び法令等に基づく当該普通地方公共団体の事務を自らの判断と責任において誠実に管理し、執行する義務を負う。」とある。この条文に基づき、自治事務において国が定める法令について自治的解釈権を持つと解することができると思うがどうか。

(総務)宮腰主幹

憲法第92条の「地方自治の本旨」や地方分権をベースに考えるべきと思う。これまで機関委任事務の中で包括的な指揮監督権にがんじがらめの状態で事務処理をせざるを得なかったが、今後は機関委任事務の半分以上が自治事務になり、半分弱が法定受託事務になる。自治事務になった時に国の関与が違ってくる。そうしたことと、地方自治の本旨・地方分権を考えながら自主自立的な行政を行うというときには、当然自主的な法律・政令等の自主解釈権というものが、今後重要になってくるということが言われている。

齋藤(陽)委員

「自らの責任と判断で」ということが非常に大事なことと思う。自治事務においても全国的な基準を定める国の法律があり自治体を拘束することは、地自法第2条第16項で明らかなが、その法律の解釈・運用について自治体を拘束するような指示・通達を国が従前どおり行おうとすれば、機関委任事務と実質的に同じことになり、国と自治体の対等原則に反する。したがって、自治事務に関する法律は自治体を拘束するが、その解釈運用については所管省庁の見解に原則拘束されないと考えるとと思うがどうか。

(総務)宮腰主幹

法律による行政の原理から、規定の有無にかかわらず法令に違反した行政活動はできないことは言うまでもない。改正地自法第2条第1項・第12項で「自治体に関する法令の立法にあたっては、地方公共団体の役割を踏まえたものでなければならない」ことがあらたに加えられた。さらに第12項で法令の解釈運用についても「国と自治体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない」ことが加えられた。従来、団体委任事務もそうであるが、特に機関委任事務は、国の監督権が根底にあり、法律の解釈運用についてもあしろうしろというものが通知の形でなされていた。それが今後は「関与」としてなされ、法令に根拠のない関与はできないし、さらにそれは自治事務と法定受託事務では異なるということもあり、自治事務については当然法律の範囲内であるが、その範囲内でどのように解釈するかは我々の自己責任で行う必要が出てくると思う。

斎藤(陽)委員

児童福祉法第21条の6の身体障害児及び知的障害児に対する補装具の交付及び日常生活用具の給付事務は、今回市町村に権限移譲されて、何事務になるのか。

社会福祉課長

自治事務になる。

斎藤(陽)委員

従来、義手・義足の調製は道の指定する業者に依頼することとなっており、東京の病院で治療を受けていた人が帰郷した場合、東京の業者に頼むと100%自己負担しなければならなかった。こうした事例も、自治事務となることによりもっと弾力的な解釈運用ができるのではないのか。

社会福祉課長

これまで製作・修理については、市町村自ら行う場合と事業者へ委託して行う場合とがあるが、市は自ら行えないので結果的には事業者へ委託して交付する形であった。

斎藤(陽)委員

どのような地域の業者に指定するとの規定があるのか。

社会福祉課長

地域指定は特はないが、実態として道内の業者との指定をしているのが現状である。

斎藤(陽)委員

今後、道内だけでなく東京の業者への依頼にも範囲を拡大していくような弾力的な解釈運用はできないか。

社会福祉課長

今回の自治事務化に伴い、全国的な取り扱いについて国から一定のガイドラインが示される予定であるが、あくまでもそれは参考として実施するわけだが、特段地域の指定はないので、当該事例の場合、基本的には市が東京の業者を指定することは可能だと考える。

斎藤(陽)委員

法定受託事務について

これは国の事務で、国においてその適正な処理を確保する必要があるが、機関委任事務と異なり、対等な統治主体である自治体が国から執行の委託を受けたものだから、自治体の事務の側面もある。特に改正地自法第2条第2項の「地域における事務」という捉え方で、地域的裁量の余地があると思うがどうか。

(総務)宮腰主幹

国からの委任を受けているとの理解は正しくなく、第1号法定受託事務については本来的に国が果たすべき役割に係るものだが、同条第2項の「地域における事務」に該当し、自治体の事務である。同様に第2号法定受託事務については、同条第9項第2号で都道府県が本来果たすべき役割に係るものとされている事務そのものは市町村の

事務である。確かに機関委任事務とは異なるが、裁量権の働く余地があるかどうかは個々の法令を見なければ分からない。中には裁量権が残っているものもあるし、ほとんど法令で定めてしまっているものもあり、一般的な話をするのは難しいが、法令では大まかなことしか定めておらず、あとは市町村の裁量に任せているものについては、地域特性を考えて事務処理を考えていかなければならないと思う。

斎藤(陽)委員

法定受託事務の執行にあたっては、改正地自法第138条の2で「自治体自らの判断と責任において誠実に管理し及び執行する義務を負う」とし、同法第245条の3第1項・第2項で「国の関与が自治体の自立性を損わないようにすべき」と定めていると思うがどうか。

(総務)宮腰主幹

そのとおりである。

斎藤(陽)委員

代表的機関委任事務だった生活保護に関する事務は今回の改正でどうなるのか。

保護課長

法定受託事務となるが、一部、生活保護法第27条の2に定める「生活保護決定等に関わりない相談に対して助言ができる」については自治事務となっている。

斎藤(陽)委員

その点を具体的に説明せよ。

保護課長

例えば子供の進路、老人クラブをはじめとする地域社会活動への参加など、従来も相談に乗っており、条文化したということで内容的には変わりはない。

斎藤(陽)委員

法定受託事務である生活保護決定は、改正地自法第2条第2項の「地域における事務」であり地域的裁量の余地があると思うがどうか。

保護課長

現在も厚生大臣が基準額を設定しているが、中には実施機関たる市が設定できるもの(布団や学用品の支給・各什器費の支給・入学準備金・液化石油ガス設備費・敷金・契約更新料・雪降ろし費用・学級費・各施設参加費等)、都道府県が設定できるもの(家賃・住宅維持費等)があり、金額により市または道が設定できるものに電気関係・下水道設備等があり、今後も同様の取り扱いがなされるものと思う。

斎藤(陽)委員

それらは生活保護決定における地域的裁量の余地として理解してよいか。

保護課長

そのとおりである。

斎藤(陽)委員

いわゆる「世帯単位原則」から、大学に通う子供が学費に充てる目的でアルバイトして得た収入が世帯の収入として算定され、保護費が減額される問題があるが、これには地域的裁量の余地は考えられないのか。

保護課長

この問題は地方分権の問題とは別に取り扱いが定められており、大学生は世帯分離して考えるので、実際一緒に生活していてもその収入は勘案しないことになっている。

斎藤(陽)委員

高校生の場合はどうか。

保護課長

年間の教育費は公立・私立で異なるが、それを捻出する方法として各種資金を借りる以外にアルバイトで賄う場合、その範囲内であればよいが、超える部分は収入と見なす。

齋藤(陽)委員

自治体としての解釈運用を従来はただ中央に照会するだけだったが、今後は中央の解釈を参考にはするが、自治体が自前で地域データを収集しながら独自の法解釈を考える必要がますます高まっており、それが住民に対し責任ある自治体の法務だと思うがどうか。

(総務)宮腰主幹

そのとおりである。

そのとおりである。

齋藤(裕)委員

地方分権一括法について

地方の主体性を高める、対等関係をつくるという法の目的は分かるが、個々の事例・法律を検証していかなければ、市にとってどんな影響があるか具体的に分からないだろう。

新しい概念が頭の中に定着するにも時間がかかる。また「対等」だからと今まで経験したこともない判断をポンと委ねられてできるのか、やはり国の解釈に頼ってしまうのではないかと心配される。まずは、これから具体的な問題を原課と一つ一つ詰めていかなければ機能しないと思う。今回の法施行により市の自由裁量が劇的に増大した分野はあるのか。

(総務)宮腰主幹

今のところはないと言わざるを得ない。これは法律独自で動くわけではなく政省令と一体となって初めて動くものだが、600本程度の省令改正が必要と言われていたところまだ200本程度しか出されておらず、未だ改正作業の途中である。したがって、新年度に入ってもしばらくは、法律上は自治事務になったにもかかわらず機関委任事務時代そのままの政省令で動いていく可能性が高いので、今後変わらなければならない筋のものだが、スタート時点ではあまり変わらないと思う。

スタート時点ではあまり変わらないと思う。

中村委員

地方分権一括法について

地方分権推進法は5年間の時限立法で、今年7月に失効し、地方分権推進委員会も解散する。今はまだ政省令も3分の1しか出ておらず、財源問題も先送りになっている状態で、7月の失効で地方分権一括法による分権の流れが後退する恐れはないのか。今後の国の取り組みについてもしっかりと求めていかなければならないと思うがどうか。

政省令がまだ400本程出ていないというが、4月1日までに出てくる可能性はないのか。その場合理事者としては、専決処分・2定に提案・臨時会召集等、どのような対応を考えているのか。

地方税財源の充実・確保は最重要課題だが、国からの財源移譲はすぐには難しい現状であり、当面、市としても税源確保策を考えておくべきと思う。超過税率の設定等現行法定税における課税、または法定外普通税あるいは目的税の創設等が考えられるが、課税自主権の行使についてのどう考えているか。

これまで地方分権に取り組んできた感想と今後の取り組みについて述べよ。

(総務)宮腰主幹

地方分権推進法と地方分権一括法とに直接的な関係はないが、間接的にはご指摘のような心配はある。一括法の成立に際しても、平成11年7月8日の参議院の行財政改革税制等に関する特別委員会で「推進法失効後も地方

分権を推進する体制を検討すること」の附帯決議があり、今年1月26日の全国市長会でも「地方分権推進委員会による監視機能を引き続き維持するとともに地方税財源の充実強化等、国会の附帯決議を実践する必要がある。ついでには推進法の期限を延長し、分権推進体制を維持すること」との決議がなされている。

この時期に至って400本近くの省令が一気に出てくることは考えられない。仮に出てきたとしても、条例化を要するものがどれだけあるかという問題もあり、その時に専決処分が可能なものか、臨時会の必要があるか等検討しなければならない。

財政課長

国と地方の役割分担を見直すことから財源も移譲してほしいというのが、地方の基本的スタンスである。所得税から住民税へ移行してもらうのが望ましいパターンと考えており、現在の景気動向では新たな税の創設は難しいと考える。当面は他の自治体と足並みを揃えて国に税財源の充実・移譲を求めていく形になると思う。

総務部長

平成5年から様々な経過を経て昨年7月に分権一括法が成立して以降、担当主幹・主査が中心となり各部の協力を得ながら何とかここまでやってきたが、まだ条件整備を図ったに過ぎず、緒についたばかりでこれからが正念場と思っている。

委員長

質疑終結。散会宣告。