

## ●特集2 一律現金給付を考える

# 特別定額給付金と地方分権の理念

## ——自治事務による「ばらまき」とその起源

川手 撰 [かわてしょう]

後藤・安田記念東京都市研究所主任研究員

「一人一律10万円」の特別定額給付金の給付事務は、法定外の「自治事務」として自治体に「押しつけ」られた。1999年の地域振興券、2009年の定額給付金の例にも遡りながら、給付事務のあり方として、いかなるしくみが望ましいのか、地方分権の理念に照らして検討する。

### 1 「押しつけ」られた自治事務

「国の施策そのものでしょう、今度の……給付金というのは。……国が経済政策として、景気対策として行うわけでしょう。それだったら、直轄事業でやるか、法定受託事務というのを使わないで、何でそういう根拠も何にもつくらないで地方に丸投げするのか。地方から見れば……急に降ってわいた、押しつけ的な仕事になるじゃないですか。……こんな自治事務というのは、僕は感覚的にもないし、分権推進計画の中でもこんなことは一切予定されていないと思うんですよ。何でこうなるんだと思うんですね」

この発言の趣旨は、極めて明瞭であろう。国＝中央政府が立案した一律の現金給付施策の実際の給付事務が、地方公共団体（以下、自治体）の事務、それも「自治事務」として「丸投げ」され「押しつけ」られることに対

する批判である。発言者は民主党の仙谷由人。2009年2月6日の第171国会（衆議院予算委員会）における質疑中の発言である。つまりこれは、今回の「一人一律10万円」＝特別定額給付金に関するものではなく、2008年のリーマンショックに端を発した景気後退に対して、当時の自公政権が打ち出した「一人一律1万2千円」の定額給付金に関するものである。

この通常国会やその一つ前の臨時国会（第170国会）で、定額給付金の給付事務が自治体の自治事務として行われることに疑問を呈したのは、ひとり仙谷だけではなかった。たとえば寺田学<sup>1)</sup>、また黄川田徹<sup>2)</sup>、あるいは原口一博（以上3人は民主党）<sup>3)</sup>、近藤正道（社民党）<sup>4)</sup>などが同じ趣旨の発言を繰り返し提起しており、民主党を中心とする野党は、一定の関心量を振り向けてこれを問題視し、政府・与党を追及していたのである。

## 2 2020年、特別定額給付金の場合

では、今回の特別定額給付金はどのようなしくみで給付されたのだろうか。(すでに本稿の表題に答えは示されているわけだが、)行政学・地方自治論を専門とする研究者の議論に耳を傾けよう。

たとえば、大森彌は次のように論じている<sup>5)</sup>。

「一律 10 万円給付の事務は法定受託事務ではない。また、法律又はこれに基づく政令で事務が定められ、そのために国が負担金を出すというものでない。何か。法律又はこれに基づく政令の定めはないが、市町村が自主事業として行う自治事務に対して、国が事業費・事務費（人件費なし）を全額補助するというものである」「この現金給付は、政権与党内の事情もあって、事前に自治体側に相談なしに国が決めた国の施策である」「国が法定外の自治事務をつくり市区町村の責任で実施させるやり方自体の正当性も問われてしかるべきではないか」

あるいは今井照も、次のように論じている<sup>6)</sup>。

「法定外の自治事務であれば、実施する可否かはもちろんのこと、どのように実施するのかも自治体の裁量の範囲内にあるはずであるが、特別定額給付金支給事務について自治体の裁量が入る余地はほとんどない」「今回のように裁量の余地がほとんどない業務を、法の根柢を持たない自治事務とするのは明らかに逸脱である」

要するに特別定額給付金は、およそ 10 年前の定額給付金とまったく同様のしくみ＝

「自治事務・予算補助方式」によって給付されたのであった。

それでは、2020 年の国会で、特別定額給付金について定額給付金の時と同じような議論は巻き起こったのだろうか。国会会議録検索システムで第 201 国会＝通常国会の会議録を検索<sup>7)</sup>してみても、議論らしい議論がなされた形跡はない。管見の限り、特別定額給付金に関する議論の中で「自治事務」という用語が使われている例は、いずれも高市早苗総務相による次の 2 発言のみである。

「総務省としては、市町村における特別定額給付金の支給に向けた支援、これは地方の自治事務としてやっていただいておりますので、できる限りの支援をさせていただいている<sup>8)</sup>

「特別定額給付金は補助率十分の十の自治事務でございます。……四月三十日に第二次補正予算を成立させていただいて、その後、各地方議会で補正予算をまた組んでいただき、そして、五月の頭、連休中ございました、そんな中でも自治体の職員の皆様、一生懸命頑張ってください、進めていただいております<sup>9)</sup>

両発言ともすでに給付事務が動き始めた段階でのものであり、前者は佐藤公治（国民民主党）の「総務省として、現状の地方におけるの問題点をどのように整理し、認識しているのか……簡潔に御説明願いたい」という質問への回答の中で、後者は蓮舫（立憲民主党）による特別定額給付金の給付をめぐる追及の中で出されたものである。しかし佐藤はそれ以上給付金に関する議論をせず、蓮舫は「とにかく自治体に変な負荷が掛かってい

る」といった発言はしているものの、給付事務が「補助率十分の十の自治事務」であることをことさら追及しようとはしない。およそ10年前の国会では一定の議論がなされていたこの問題について、2020年の国会（議員）の感度はゼロであったと言うほかない<sup>10)</sup>。

### 3 「押しつけ」の起源と社会の反応(1) ——1999年の地域振興券

「自治事務・予算補助方式」は、すでに見た通り、2009年の定額給付金から2020年の特別定額給付金に受け継がれたものである。そしてさらに遡れば、これは1999年の地域振興券において「発明」されたものと考えられる。

地域振興券は全国民に一律ではなく、15歳以下（の子を持つ世帯の世帯主）と、住民税非課税等低所得の65歳以上の（原則）国民にのみ交付されたものであるが、定額給付金と同様、制度の根拠となる法令は一切整備されず、交付事務は自治体の「団体事務」とされた<sup>11)</sup>。ここに言う「団体事務」とは、分権一括法施行以前の地方自治制度下で、自治体の事務を固有事務と委任事務に二分していた、その分類法における前者と（ほとんど）同義のものと考えてよい<sup>12)</sup>。そして、この「団体事務」として行われる自治体の地域振興券交付事業に対して、実施に要する経費の全額を国が補助するというしくみが採られたのである。

地域振興券施策は、1998年3月ごろから公明<sup>13)</sup>が主張し、夏の参議院選の公約に掲げたところに端を発する。1998年10月6日に公明議員が議員立法で発議した「国民経済の活性化に資するための商品券の支給に関する

緊急措置法案」（以下、商品券法案）では、第3条で「政府は、国民等に対し、この法律の定めるところにより、商品券を支給する」としつつ、第6条で「市町村……の長は、……当該市町村に備える住民基本台帳又は外国人登録原票に記載若しくは記録又は登録がされているものに対し、特別商品券を交付する」と定めている。ここで交付事務を市町村に担わせることが想定されていたわけである。

ただし9月下旬の段階では、国会で答弁に立った自治官僚は「商品券の交付という仕事自体が地方団体に相当普遍的、一般的にあつてそのやり方とか本人確認等を含めてノウハウが蓄積しているというところまではなかなか言えないのではないかなという感じを私どもとしては受けております」<sup>14)</sup>と、商品券の交付を自治体が担うのは自明ではないという含みを持たせた発言をしている。

それに対し、商品券法案が提出された翌日の10月7日、宮澤喜一蔵相は国会で「実際可能な方法としては、住民台帳を持っており地方団体、そこで実施をすることが恐らく一番フィージブル……であろう。ただしその場合、負担を地方団体に持ってもらおうというわけではありませんで、負担は、これは事務費もあわせて国が持たなきゃならぬと思います。……実は検討を私は既に〔事務方に〕指示してございます」<sup>15)</sup>と述べている。このように「検討」を指示された事務方は、「フィージブル」な方法として市町村に交付事務を担わせ（、経費を全額補助す）るほかなかった。また、いつの間にか商品券法案は打ち捨てられ（公明党にとっては、現金類似媒体の配布という「戦果」さえ勝ち取れば、その法的根拠など問題ではなかったのだろう）、「地域振興券」は法律の根拠なしに交付され

ることになったのである。

当時、このしくみに地方分権の理念の観点から疑問を呈した文章がある。著者の「叡智王」は明らかに筆名であり、おそらく市町村職員であると思われる。

「自治事務的な位置づけのこのような補助事業は、すべて「法定受託事務」的な委託事業として国と自治体が対等な契約を結び、必要経費も制度的な整備も……苦情〔への対応〕も国が負担することが〔分権推進の〕前提条件」「法律を制定しない、つまり国会という場での議論を経由せず事業実施を決めたのもそもそもおかしい話……国会のチェックなしで、なんでも自治体に国の仕事をやらせることができる一つの証が完成してしまった」<sup>16)</sup>

また新聞記事を眺めると、「国が地方に押しつける。……〔事務を〕持たなきゃいけないという地方の悩みがある」(松井旭・千葉市長)<sup>17)</sup>、「自治体が発行するといっても、券が使える事業所や交付対象者、時期などは国が決めている。従来型の行政手法の押しつけ。地方分権に逆行している」(山梨県中巨摩郡のある町の担当者)<sup>18)</sup>といった自治体からの声も報じられている。中央政府の施策の実施を一方的に押しつけられることへの疑問や、それが当時まさに進行中であった地方分権改革の理念に沿わないものなのではないかといった思いが抱かれていたのである。一方でこの時の国会審議を見てみると、地域振興券という施策そのものの意義や有効性をめぐる議論は活発に交わされているものの、これを団体事務(固有事務)として自治体に担わせることを疑問視する声は管見の限り上がっていなかった。

## 4 「押しつけ」の起源と社会の反応(2) ——2009年の定額給付金

2009年の定額給付金になると、根拠法を作らず、自治体に自治事務として給付事務を担わせることについて、別の理由付けがなされた。当時の国会審議に戻ってみよう。2008年11月13日の衆議院総務委員会、寺田学(民主党)になぜ給付事務を法定受託事務にしないのか、根拠法を制定しないのかと問われた鳩山邦夫総務相は「それは、法律制定や改正が不要の方がスピーディーに事が運ぶからだと思います」<sup>19)</sup>と答えている。事実で理念を押さえ込む類の主張である。

さらに鳩山は、他の理由も述べる。

「なぜ法定受託事務でないのか……、これは地方分権一括法の附則で、今後法定受託事務はなるべく増やさないということが書いてあることが一つございます。それと……自治事務というのは一体何であるかという、法定受託事務以外はすべて自治事務という分類になっているわけでございます。その法定受託事務というのはいわゆるナショナルミニマムみたいなもの、生活保護とか児童扶養手当とか、あるいは選挙の事務……国籍〔戸籍か〕……そういうものに限られておるものですから、今回は……自治事務でやっていただくというふうにいたしました」<sup>20)</sup>

この発言は、端的な「事実」に基づいている。まず「今後法定受託事務はなるべく増やさない」という方針に関しては、確かに地方分権一括法の附則第250条に「法定受託事務については、できる限り新たに設けることのないようにする」との規定がある。また、法



定受託事務が「いわゆるナショナルミニマムみたいなもの……に限られておる」という点については、地方分権推進計画（1998年5月29日閣議決定）に8項目の「法定受託事務とするメルクマール」が示されている。現金給付については、第3項目に「全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務」とあるが、これはさらに「生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するため、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等に関する事務」と敷衍されている。前段だけ読むと定額給付金は（そして今回の特別定額給付金も）これに該当するように思えるが、後段については該当しないと考えられたわけだろう。確かに、1回限りの一人1.2万円／10万円の給付が「生存にかかわるナショナル・ミニマム」の「確保」にかかる施策・事務であると言うのは難しい。さらに、鳩山が「法定受託事務以外はすべて自治事務という分類」と述べている点も、やはり地方自治法第2条第8項に定められた「事実」である。自治事務は「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう」のである。

かくて2009年の定額給付金は、（給付事務を自治体が実施するのが「フィージブル」だという大前提の上で、）法定受託事務にできない以上自治事務であるしかない、という論理によって自治体に自治事務として「押しつけ」られた。このことに対しては、冒頭で紹介したとおり、国会において一定の追及がなされており、研究者からの指摘も散見される<sup>21)</sup>。紙幅の都合上、ここでは確井光明の以下の主張のみを紹介しておこう。

「経費の全部又は相当割合が国庫補助金に

より賄われる地方公共団体の事務（あるいは、経費の大部分が都道府県補助金により賄われる市町村の事務）で、国の方針（あるいは都道府県の方針）に基づいて実施されるもの……それらは、形式上は地方公共団体の任意の自治事務にはかならない」<sup>22)</sup>。「[[しかし] 10割補助金交付は、国と地方公共団体との間において、法律によることなしに、補助金交付事業を通じて実質的な機関委任事務を創設していると評価される……そして、補助金適正化法を背景にして、法定受託事務における関与以上の、強力な関与を可能にしている」<sup>23)</sup>

また、マスメディアも一定の反応を示していた。とりわけ、これが自治事務とされたことを問題視する視点を明確に持っていたのは朝日新聞である。同紙は全国の自治体にアンケート調査を行い、回答した1691市区町村のうち77%が、給付を法定受託事務にするべきだったと認識していたことを明らかにしている<sup>24)</sup>。このアンケートでは、たとえば「国の政策として実施するのであれば、根拠となる法律に基づいて事業を実施すべきだ。肝心な所を市区町村に丸投げして、自治事務と国が説明することには疑問を感じる」（東京都武蔵野市）<sup>25)</sup>、「一から十まで国の指示があり、自治体には選択の余地がなく、とても自治事務と言えない」（鳥取県北栄町）<sup>26)</sup>といった声が集まっている。自治体現場のみならず、このような質問項目を設定した同紙の記者も、同様の問題意識を持っていたということになるだろう。

## 5 ふたたび2020年、特別定額給付金

そしてあらためて、2020年の特別定額給付

金である。前回の定額給付金から10年以上が経っていたわけだが、この間、給付事務を自治体に自治事務として担わせる「論理」には変更がなかったように思われる。

まず、鳩山総務相が述べていた「法律を作らない方がスピーディー」論であるが、新聞報道を追う限り、現金給付策が政治日程に乗ったのは3月20日頃、「一定の減収世帯に30万円を支給する」という方策を盛り込んだ緊急経済対策が閣議決定されたのが4月7日、そしてそれが「一人一律10万円」となったのが4月20日のことであった。このような（定額給付金よりも圧倒的に短い）スケジュールの中では、政策担当者の内に根拠法を制定するなどという発想は到底生まれ得なかった（仮に生まれたとしても、即座に抑圧されていた）であろう。

「法定受託事務にはできない」論もまた不変であった。「自治制度官庁」の公定解釈を示すものと考えられる地方自治法のコメントールを確認すると、先に紹介した地方分権推進計画等に言及しながら、「今後も法令において「法定受託事務」を新たに創設しようとする場合には、このメルクマールに該当していることを説明する必要がある」<sup>27)</sup>、「法定受託事務」は抑制されるべきであり、したがって、「法定受託事務」の創設については、将来にわたり慎重でなければならず、また、「法定受託事務」とされたものについても検討を加え、適切な見直しが行われるべきである」<sup>28)</sup>と記されている。特別定額給付金においては「なぜ自治事務なのか」を追及される機会はなかったが、もしそうならいけば「自治制度官庁」はこの議論を繰り返したであろう。

こうして、みたび自治体の事務として（そ

してふたたび自治事務として）「押しつけ」られた特別定額給付金に対して、それが自治事務であることへの追及が国会ではなされなかったこと、対して、若干の研究者からの指摘が存在することをすでに見た。加えて、自治体関係者の疑問の声も紹介しておきたい。まず湖南市長の谷畑英吾<sup>29)</sup>は、自身のfacebookページに次のように投稿している。

「国は〔オンライン申請の〕システム構築だけはしたので……〔誤申請は〕出口で弾けということでしょうが、そこで生じたミスは「自治事務」ですので……責任を負う気がない……国民を煽るだけ煽り、自治体が拒む選択肢を潰しておいて自治事務だと押しつける、まさに地方自治法違反の「強制受託事務」ではないか」<sup>30)</sup>

また、総合誌の覆面座談会において、「福島県A市幹部」は「自治事務」とされ、「市区町村でやりたければどうぞ、やるなら国がお金を出します」という仕組みになりました。このためスタートは市区町村でバラバラになり、苦情が寄せられたのも市区町村です。こういうやり方はもうやめてもらいたい」<sup>31)</sup>と述べている。今回筆者は、いくつかの自治体において複数の給付事務担当者へインタビューを実施したが、そこでも、（すべての職員からではないが）交付事務が自治事務であることの違和感が語られた。

## 6 一律現金給付事務と地方分権の理念

さてそれでは、特別定額給付金の給付事務について、いかなるしくみが望ましかったのか、そして——今後もしこの手の（偶然な

のか、ほぼ10年間隔で繰り返されている)施策が行われるのであれば——望ましいのだろうか。

筆者が行ったインタビューからは、事務を実際に担当した自治体職員にとって、「根拠法」が強い「よりどころ」を提供するものと認識され、求められている様子がうかがえた。今回の特別定額給付金の給付事務にあたって、自治体は補助金交付要綱と、それに付随する多数の「Q&A」を業務取扱いの指針としたが、業務の取扱いについて住民からクレームを受けた場合、「要綱」(まして「Q&A」)が根拠であると説明して理解を得ることは困難があった。そこで、給付事務に法律の根拠があれば、(仮に実際の業務は要綱や「Q&A」を参考に行うにしても)「法律で決まっていますから」と説得できただろう、という感覚が持たれていた。

あるいは、給付事務の遂行にあたって必要な住民の個人情報を庁内の各部署や他自治体の給付金担当部署とやりとりする際、個人情報の目的外利用を禁ずる個人情報保護条例への抵触が危惧されていた。現実には担当者は、法のグレーゾーンで「工夫」あるいは「綱渡り」をしながら事務を進めていた。多くの自治体の個人情報保護条例は、「法令等に定めがあるとき」には目的外利用を可能としており、「根拠法」に必要な規定があれば、最初から堂々と情報のやりとりができただろうと考えられていた。

また、今回の給付の法的性質は自治体と住民の間の贈与契約であると整理された。この関係の中でいわゆる「不正受給」や「過誤払い」が起こった場合に、自治体が給付した金を回収しようとすれば、訴訟を起こして民事的に解決するしかない。この点、「根拠法」に

おいて不正受給に対する徴収権が規定されていれば、ただちに強制的な徴収に移れた、と考える職員もいた。

ただし以上はいずれも、必ずしも「根拠法」の制定によらず解決できる問題ではある。「法律」(=「国が決めたこと」)を住民に対する「印籠」とすることは地方分権の主旨に反するという批判があり得ようし、個人情報の目的外利用については、「根拠条例」の制定や個人情報保護審議会への諮問により解決可能な規定を、多くの自治体の個人情報保護条例が持っているものと思われる。不正受給の件についても、司法の力で正面から解決すればよい、とされるかもしれない<sup>32)</sup>。しかし、そもそもこの給付事務が、自治体が望んで実施すると決めたものではないことに鑑みれば、それについて自治体が中央政府に依存せずに「自己責任」で努力せよという主張は正当性を欠くのではなかろうか。中央政府が立案した施策にともなう事務なのだから、自治体職員が精神的負荷を受けながらそれを遂行しなくて済むような手立てを中央政府が整えるのは当然のことなのではないのか、その根幹が「根拠法」の制定だったのではないか、というのが担当者の偽らざる心情であろう。

しかしそれでは、一律現金給付の根拠となる法律を立法し(、さらに地方自治法も改正して)、その給付事務を法定受託事務として自治体に担わせることが望ましい形だ、となるのだろうか。この点についてある職員は、今回の給付事務が仮に法定受託事務となっていたら、「現場」を知らない中央政府の統制(とその拘束力)が自治事務の場合よりも強くなり、事務の執行に余計に支障を来していたのではないかと話した。別の職員は「法定受託事務とすることが望ましい」と述べた

が、その理由は「全国一律の受付開始が望ましいから」という点にあった。今回、自治体間で申請や給付の開始日に差が生じ、それが住民の不満となって職員に投げつけられるという実態が見られたことから、これはまさに実務担当者の真っ当な「心の叫び」と言える。ただ、法定受託事務ならば確実に「一律開始」となったとは限らないだろうし、逆に自治事務でも「技術的助言」により事実上「一律開始（に近い状況）」に誘導することはできたかもしれない。このような点を踏まえると、法定受託事務にすればよいとの主張が妥当だとは筆者には思えない。

それでは「法律に根拠のある自治事務」であればよいのだろうか。しかし、本稿でここまで紹介してきた多くの議論のそもそもの出発点は、中央政府が打ち出した施策を、「対等・協力」関係にあるはずの地方政府＝基礎自治体を（むろん広域自治体も間に噛ませて）手足のように「動員」<sup>33)</sup>し、本来は「随意」（地方分権推進委員会中間報告、第2章3）であるはずの法律に定めのない自治事務として、半強制的に執行させるというしくみに対する違和感にあったはずである。

そうである以上、やはり中央政府が企画した一律現金給付という施策は、中央政府自身で執行すべきである、という考えになる。今井照は、すでに紹介した論文の中で「国の機関の中に、自治体は自分たちの出先機関であるという観念が染みついている……自治体が自立していないのではなく、国が自立できていないから国自身が執行するというあたりまえの発想が生まれてこなかったのではないか」<sup>34)</sup>と述べているが、これは的を射た批判である。

地方分権改革の過程においては、たとえば

第24次地方制度調査会の答申に「これまで全国的な統一性や全国的な規模・視点が過度に強調されすぎたきらいがあるが、全国的に影響があることをもって直ちに国の事務とすることは適当ではない」、「地方公共団体は、国が行う事務以外の内政に関する広範な事務を処理する」とあるように、中央政府が「全国性」を大義名分として事務・権限を温存しようとすることを警戒し、できるだけ自治体の事務や権限を拡充しようという志向が見られた。法定受託事務を限定的なものとし、その残余部分として自治事務を広く定義する構えも、この分権改革の「自治体事務権限の拡充志向」に発するものであろう。

しかし今我々は、自治体に担わせることが不適切と思われる事務について論じている。あまつさえ先述の地方自治法コンメンタールは、「国が本来果たすべき役割」に係る事務であっても、そのすべてを国自らが直接管理し、執行すべきであるということではない。……「国民の利便性」、「事務処理の効率性」、「総合行政の確保」などの観点から、地方公共団体が処理してよいものや処理することとすべきものがあり、そのようなものも「住民に身近な行政」として出来る限り地方公共団体にゆだねるべきであるということになる」<sup>35)</sup>としている。この考えもまた「自治体事務権限の拡充志向」に根ざしていると思われるが、ここからは「利便性」「効率性」という名目の下に、中央政府が立案した施策の実施を自治体に積極的に担わせるという発想すら生まれ得る。ここにおいて、「このような事務は自治体に担わせるべきでない」と言い切るための理念が必要になると考える。

そこで手がかりにしたいのは、地方分権改革の理念と、それが結晶したはずの地方自治



法の規定である。地方分権改革は、「団体自治の拡充」すなわち「地方公共団体による自己決定・自己責任の自由の領域を拡充する」ことを目指した（地方分権推進委員会最終報告第1章Ⅲ）。これを、自治体の「自己決定権」の拡充が地方分権の目的であり理念だったと言い換えてよいだろう。ここで、自治体に対して、実施するかしないかの「自己決定」が事実上不可能な選択肢を与え、それを選択するという「自己決定」を迫ることも、やはり自治体の「自己決定権」の蹂躪である。したがって、そのような「偽りの自己決定」を迫る類の事務を、法律に定めのない自治事務として自治体に担わせてはならない。

また、地方自治法第1条の2の第1項は「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」、第2項は「国は……地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」と定める。上述のような「偽りの自己決定」構造によって中央政府から事実上「押しつけ」られた「強制受託事務」は、もちろん「自主的」な実施とも「自主性」の発揮とも言えない。今回の給付事務を「強制受託事務」と形容した谷畑英吾の発言の中に、「地方自治法違反の」という文言があったことを振り返ろう。谷畑がどの条文を念頭においていたのかは不明だが、筆者はこの条文と解釈したい。

かくて、すべての日本住民に一律で現金を給付するという事務を自治体に法定外の自治事務として担わせるのは、地方分権の理念に照らして不当である。しかし、最後に急いで付け加えたいことがある。いわば「普通の手

続」によって問題なく給付できる住民に対しては、施策を企画した主体である中央政府が責任をもって給付事務を行うべきである<sup>36)</sup>。だが、「住民」の中には障害者や高齢者、外国人などの「申請困難者」が必ず存在する。そして今回の特別定額給付金について、「現場」ではこの人々を包摂し、確実に給付につなげようという真摯な取り組みがなされていた（その過程で、すでに述べた「個人情報」の目的外利用）の問題が起きていたのである<sup>37)</sup>。

ここであらためて地方自治法第1条の2第1項の文言に戻ってみよう。「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」。ここに言われる「住民の福祉の増進を図る」ための「総合性」は、申請困難者への対応においてまさに発揮されるものであり、これこそ自治体が「自主的」に取り組む意味のある、「自治体の領分」と言えるのではなかろうか。かくのごとき、給付事務における「特別の配慮を要する」部分については堂々と（可能な限り法定の）自治事務とし、自治体が担うことが正当化される。インタビューを通して、給付の「現場」にあった自治体職員たちの矜持に触れ、筆者はこのように考えるに至った。

## 7 地方分権改革を「歴史」にしないために

辻山幸宣は、定額給付金の給付が法律の根拠なしに自治事務として自治体に担わされることを問題視した2009年の論文を、次のように締めくくっている。「地方分権時代に入ってやがて10年になる。いまのうちに、制度の不適正な運用の芽を摘んでおかなければ、“なんでもあり”の世界に陥ってしまう危険

性があると恐れる」<sup>38)</sup>。

それからさらに10年が経ち、分権一括法の施行から20年を過ぎた。今回の特別定額給付金の給付事務が自治体の事務、それも自治事務としてなされたことへの批判の声は、2009年の時よりも一段と小さくなっていた。この現実を、「地方分権は遠くなりにはけり」といった感想で受け流してしまってはならない。今回のような事例を前にして、「地方自治関係者」はもう一度「地方分権の理念」に立ち返り、中央政府と地方政府の関係についてあらためて考え、社会に向けて問うていく必要があるように思われる。さもなくば、地方分権改革はますます「歴史」となり、その理念は忘れ去られていくだろう。筆者はそのような世界を望まない。

#### 注

- 1) 2008年11月13日、第170国会衆議院総務委員会、会議録第4号。主な発言は次の通り。「財源法ではなくて、自治体にこの給付作業をしてくださいという法律を出して国会で議論すればいいんですよ」「この給付、国の政策……を地方にやってもらうときに、……自治体として全地域にやってもらうのであれば……、堂々と法律を出せばいいじゃないですか」「自治事務として地方に任せておきながら、外堀だけ埋めてもうこういうのはやらないということを言えないような状態に置くのは、非常にけしからぬことだ」。
- 2) 2008年11月20日、第170国会衆議院総務委員会、会議録第5号。主な発言は次の通り。「自治事務にしないで、法律で法定受託事務にしたらいんじゃないですか。しっかりしますよ」「配付方法は市町村に任せる、丸投げだ、自由に任せるんだからそれが地方分権だ、そう麻生総理は言っているのですけれども、地方分権……〔というのは〕そういう認識でよろしいんでしょうか」。
- 3) 2008年12月9日、第170国会衆議院総務委員会、会議録第6号。「こういうものは押しつけちゃいけないんですよ。お願いする場合にもちゃんと法律をつくりなさい、また、法律をつ

くった場合も、それは際限なく広げちゃいけませんというのが地方分権の基本ですよ。その基本を外して、そして市町村に多くの政策のツケを回す、これは許せない」。

- 4) 2009年1月26日、第171国会平成二十年度一般会計補正予算（第2号）外一件両院協議会、会議録第1号。「地方分権といいながら、自治事務を勝手に創設して自治体の自主性を否定し、ただでさえ年度末に経済危機、雇用危機への対応で多忙を極める自治体に煩雑な給付事務を押し付けるものとなっております」。
- 5) 大森彌「特別定額給付金給付」はどういう事務か『町村週報』3125号、2020年7月6日、1頁。大森は、「分権型社会」から「自治型社会」へ『都市問題』111巻9号、2020年、109頁でも同趣旨の主張を展開している。
- 6) 今井照「新型コロナウイルス感染症対策と地方自治―「日本モデル」と法の支配」『自治総研』501号、2020年7月、15頁。
- 7) 第201国会について「自治事務」という単語で検索を行ったところ、ヒットしたのは21件で、このうち特別定額給付金についての文脈で使われていた例は後述の2件のみであった。
- 8) 2020年5月21日、第201国会衆議院総務委員会、会議録第17号。
- 9) 2020年6月11日、第201国会参議院予算委員会、会議録第21号。
- 10) 仮にこのような問題意識を持つ議員がいたとしても、それが審議の場に現れていなければもちろん意味がない。「言論の府」において、思考は表現されなければならない。
- 11) 自治省地域振興券推進室「地域振興券交付事業について」『地方財務』536号、1999年、72頁に、以下のような自治省の「公式見解」が掲載されている。  
「問4 地域振興券に関連しての法令制定、改正は予定しているのか。  
答 行わない。  
問5 市町村の行う地域振興券の交付事業の事務の性格は何か。  
答 地域経済の活性化、地域の振興を目的とする、いわゆる団体事務であると考えている。」
- 12) 1974年4月2日の衆議院地方行政委員会において、松浦功（自治省財政局長）は「本来国が行なうべきことを地方公共団体に、国の出先機関じゃございせんが、国の機関として仕事を執行することをお願いをしているその事務が機関委任事務。団体事務と申しますのは、県なり市町村なり、本来の地方公共団体が、自分自身で、憲法、法律のもとで行なうべきものとさ

- れている事務、こういうふうには、一般的に平たく申し上げれば御理解をいただいてけっこうかと思えます」と述べている。
- 13) 「公明党」は1994年に分党され、一旦消滅していた。「新党平和」と「公明」が合流して「公明党」がふたたび結成されたのはこの年の11月のことである。
  - 14) 1998年9月22日、第143国会参議院地方行政・警察委員会における二橋正弘（自治省財政局長）の発言（会議録第2号）。
  - 15) 1998年10月7日、第143国会参議院金融問題及び経済活性化に関する特別委員会における発言（会議録第6号）。
  - 16) 叡智王「地方分権と地域振興券—自治体事務に与えた地域振興券によるダメージを考える」『月刊自治研』41巻9号、1999年、45、46頁。
  - 17) 「商品券構想、国の押しつけ」千葉市長が不満表明『朝日新聞』1998年11月13日、朝刊、千葉面。
  - 18) 「異例づくめ、地域振興券 “世紀の愚策” の声」『毎日新聞』1999年1月21日、朝刊、山梨面。
  - 19) 2008年11月13日、第170国会衆議院総務委員会、会議録第4号。
  - 20) 2009年1月19日、第171国会参議院予算委員会、会議録第2号。
  - 21) 山口道昭「定額給付金の問題点」『地方自治職員研修』586号、2009年、辻山幸宣「定額給付金と地方自治」『月刊自治研』51巻5号、2009年など。
  - 22) 碓井光明「法定受託事務に係る若干の問題—事務の実質ないし運用実態の法的検討」『明治大学法科大学院論集』12号、2013年、110頁。
  - 23) 同上、121頁。
  - 24) 「4月以降支給、過半数 「効果に期待」36% 朝日新聞社の自治体調査」『朝日新聞』2009年3月5日、朝刊、1面。
  - 25) 「多摩地域、2市だけ 定額給付金「年度内支給」 朝日新聞社26市調査」『朝日新聞』2009年3月5日、朝刊、31面。
  - 26) 「地方しぶしぶ、給付へ始動 「国が拘束、自治と言えぬ」 朝日新聞社自治体アンケート」『朝日新聞』2009年3月5日、朝刊、6面。
  - 27) 松本英昭『新版 逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』学陽書房、2017年、53頁。
  - 28) 同上、56頁。
  - 29) なお谷畑は、2020年10月の市長選に立候補しなかったため、現在は「前市長」である。
  - 30) 2020年5月5日15時59分のfacebook投稿 ([https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=2481132881986516&id=100002694855414](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2481132881986516&id=100002694855414))。
  - 31) 「覆面座談会 市区町村職員のホンネ 10万円給付の愚行、おめでたい知事……それでも現場を回す!」『中央公論』134巻10号、2020年、80頁。
  - 32) さらに言う今回、合理的な範囲内であれば「不正受給」「過誤払い」の分も中央政府の補助金の対象とする方針が示されたため、自治体にとっては「何としてでも取り返す」という動機付けは小さくなった。
  - 33) 「対等・協力」という文言に対し、「まさに国は自治体に「対等」の立場から「協力」をお願いし、自治体は「協力」してくださったのです」といった主張がなされることが想像されるが、それは「協力」という名を借りた「動員」と言うほかないだろう。
  - 34) 今井、前掲、22頁。
  - 35) 松本、前掲、50頁。
  - 36) これに対し、「実際問題として国が給付事務を行うことは不可能」という反応が考えられる（この考えは、実は自治体の担当者の側も有していると思われる）。しかし、理念的に言って中央政府がこの事務を担うべきであるのなら（筆者はもちろんそう考えるが）、その具体的な手法を考える責任は（自治体でも、筆者のような部外の観察者でもなく）施策立案者である中央政府に当然に属する。
  - 37) 例えば、視覚障害者用の「音声コード」を刷り込んだ封筒で申請書を送付するために、障害者手帳を有する住民のリストを障害福祉部署から給付金担当に提供してもらったケースや、逆に給付金担当から未申請者のうち対応を要するのではないと思われる高齢者のリストを高齢者福祉部署に提供するケースなどがあったという。
  - 38) 辻山、前掲、16頁。