

第1章 地方自治体の関与を妨げる

構造的問題

前部では、地方自治体が関与する鉄道整備の態様を歴史的観点から考察し、その類型化を試みた。第二次行政改革の焦点とされた国鉄の分割・民営化以後、一部の地方自治体では過去においては国主導で進められてきた在来線の改良事業（電化・複線化・高速化等）を地方自治体主導で地元JR会社と実施するケースが現われている。このような、地方自治体の鉄道整備に対する積極的関与に対して、日豊本線の高速化事業への宮崎県の出資にさいしては自治省が地方財政再建特別播置法（後述）を根拠として強い指導を行なった。一般に連続立体高架化から踏切整備のような仔細な事業に至るまで、国の強い監督下（運輸大臣・建設大臣から都道府県知事への機関委任）にある事もまた事実である。そこで、この章では地方自治体と国との関係を法的統制・通達による統制・補助金獲得活動及び財政面から考察する。

第1節 国の地方自治体に対する統制

1. 国による法的統制

地方自治体と国との法的関係については、「地方自治体は、法令に違反してその事務を処理してはならない」（地方自治法2条15項）また「地方公共団体は、…法律の範囲内で、条例を制定することができる」（憲法94条）と定められている。つまり、原則として国の法律に対する遵守義務を課しつつも地方ごとの実情に合わせた行政の遂行が認められているのである。例えば公害防止条例で、国の基準より厳しい基準を有するのが上乗せ条例であるが、地域による合理的必要性があり、かつ法律が最低規制基準を定める趣旨である場合は、上乗せ条例も合法であるという見解が一般的である。地方のバス・鉄道・離島航路等に対する地方自治体の補助もこの上乗せ、横出しのな予算措置にしたがって行なわれる。例えば、鉄道軌道近代化設備整備費補助金では、地方民鉄の行なう近代化事業に対する国と地方自治体の負担割合は、総事業費の5分の2あるいは3分の2となる。さらに、経営基盤の弱い地方民

鉄に対しては、地方自治体で残額についても負担するケースもあり、これは上乗せ的な補助であるといえよう。

2. 通達による統制

中央省庁が、法令の解釈や運用方針に関して関連行政機関に対して示した基準が通達である。地方自治法 245 条では、自治大臣は自治体の組織および運営の合理化に資するため、また各省の主務大臣は自治体の事務の運営その他の事項について、それぞれ「適切と認める技術的な」助言または勧告をすることができる。なお、国は自治体に対して資料の提出を求め、財務の監察をすることもできる。自治体の重要な政策方針への指導が通達の形で行なわれることは多く、現に地方財政再建特別措置法 24 条に基づく地方自治体による JR 各社への出資規制も毎年のように通達の形で行なわれている。たとえば「平成 3 年度地方財政の運営について」と題する各都道府県知事あての自治事務次官通知では、「財政運営の基本的事項」で「...国及び公団などに対し地方団体が施設又は用地を無償で提供する等法律又は政令に基づかない財政負担を行なう事例が見られるので、...このような事例の中には、地方団体の姿勢に起因するものも少なくないので、法の趣旨に違反することのないよう適切に対処すること」と示し、さらに注目すべきは以下の部分である。

「また、国鉄民営化に伴い発足した各旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社（以下「JR 各社」という）に対する地方団体の寄付金等の支出については、国会の付帯決議及び地方財政の状況にかんがみ、従前の国鉄に対する寄付金などの支出制限の制度に準じて取り扱うこととされているものであること。

なお、平成 3 年度に設立が予定されている鉄道整備基金の助成対象となる JR 各社の事業について、地方団体が助成を行なおうとする場合も、同様の取り扱いとなるものであること」

このような通達が繰り返されていたことは、逆に地方自治体の JR 各社に対する出資の要望が強いことを示しているといえる。

地方自治法 245 条によれば、国の通達は技術的なもので法的拘束力は持たないとされる。通達は、重要な指針でありつつも、あくまで法的参考資料であり、各自治体に解釈は委ねられているとする見方が多い。各本省の通達が

法的拘束力を持つとすると全ての自治体業務が機関委任事務と変わらなくなり、地方自治の“本旨”は大きく損なわれるからである。それにもかかわらず、通達が自治体行政を規制しているのは、自治体の多くの業務に国からの補助金が導入され、国の意向に従わなければ、予算に事欠く状況が厳然としてあるからである。

3. 地方自治体の補助金獲得活動

財政が比較的潤沢な大都市の自治体では自治体の単独事業が中心であるが財政的に弱い地方の自治体では、事業策定と実施に国からの補助金獲得が欠かせない条件である。補助金獲得のパターンとしては、

(1) 中央政府が設ける予算「枠」内で中央政府から県政府に政策が下達される場合。この場合が補助金の大部分を占めており、県政府の政策は中央政府の意向を反映したものとなる。

(2) 「枠」が限定されていて、その獲得をめざす自治体が多い場合。この場合は対象事業が新規事業である場合が多く、知事、地元選出国會議員、県政府の天下り官僚による陳情が行なわれる。

(3) 有力政治家による個人的ロビー活動による補助金獲得。

このうち(2)のパターンでは、

県政府の概算要東準備(6~7月)

知事・担当部課長による県選出与野党国会議員への県要求についての説明

各県の東京事務所に知事を本部長とする予算要求対策本部を設置

県選出有力国会議員+知事・県幹部駿員で関係省庁の課長に棟情

解決をみない場合は、自民党執行部・所管大臣・大蔵省主計局主計官へ陳情

各省庁の概算要求提出、大蔵省主計局によるヒアリング

自民党とのインフォーマルな調整(8月)

大蔵省原案内示（12月）

復活折衝

族議員と利益集団の応援を得て、公開復活財源と官房調整費からの予算復活をはかる

以上のような地方自治体の中央政府に対する補助金獲得活動とその成否は補助金配分に関する客観的基準が曖昧な面もあり、結果として国の政策が地方行政に対して大きな影響を与えることとなる。

国と地方自治体による鉄道事業への補助は、国（主に運輸省）から地方自治体が獲得した補助金に一定の額を自治体側が加算する形で行なわれることが多い。例えば、地方鉄道軌道整備法に基づく地方民鉄に対する欠損補助の負担割合は国が50%、地元自治体が50%である。運輸省は、地方民鉄に対する補助を欠損補助から近代化補助中心に政策を転換し、1994（平成6）年に一部の地方民鉄に対する欠損補助を打ち切った。その結果、栗原電鉄（宮城県）と野上電気鉄道（和歌山県）は廃止を余儀なくされた。（栗原電鉄は第三セクター方式で存続）国の政策変更が補助金制度を通じて地方に影響を与えた顕著な例といえよう。