

自治研究月報

2 1979 特集 地方自治制度についての
No.19 アンケート調査結果



神奈川県地方自治研究センター

地方財政確立国民調査団
神奈川県・横浜市・横須賀市を調査
(2月5~6日)



左 県当局から情報を聞く調査団
下 あいさつをする長洲県知事



自治研究月報



もくじ ◇◇◇ CONTENTS

自治体の権限拡大と財源確保が共通の要望	3
1. 自治体のかかえている行政課題は何か	4
2. 地方自治制度がかかえている	
問題点は何か	6
3. 行政需要への対応策をどう	
とろうとしているか	11
編集後記	18

自治体の権限拡充と 財源確保が共通の要望

一地方自治制度と自治体運営についてのアンケート調査の結果一

はじめに

〔アンケート調査の目的〕

1975年の地方財政危機を契機として、地方の復権がさけばれ、「地方の時代」がうたわれている。このなかで、国と自治体との関係をめぐって、自治制度の改革の必要性がさけばれ、自治体みずからも行財政運営の見直しなどの努力を行ってきており、その改革にあたってはさまざまな困難な課題が横たわっている。

地方自治に関する専門的な研究機関として一昨年に発足した当自治研センターでは、県内の基礎的自治体である市町村が、日常かかえている課題や制度上の問題点を把握し、自治体政策づくりのための資料としたいと考えた。そこで昨年12月の理事会にはかり、県内の全市町村長あての「地方自治制度と自治体運営についてのアンケート」調査を行うこととした。

このアンケートの目的は、次の3点に集約される。
①各市町村のかかえている行政課題は何か、
②地方自治制度のもつ問題点は何か、
③総合計画をはじめ、事務事業や機構の変更など自治体のとってきた内部努力はどんなものがあるか、についてである。この3点について、日頃各自治体で感

じている率直な意見を聞き、自治体政策の確立にむけた資料としたいと考えた。

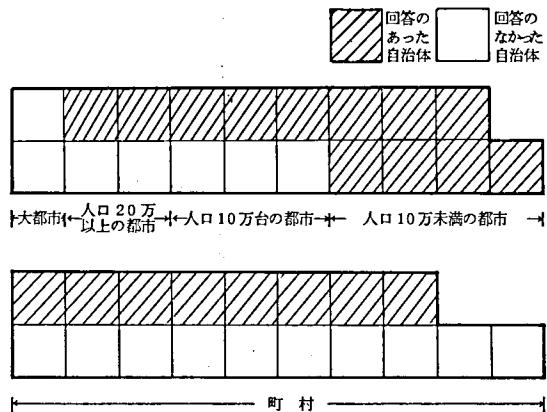
〔調査方法と回答の状況〕

調査方法は、郵送によるアンケート方式とし、回答は選択肢を5~10項目用意して2~3項目に○をつける方式を基本とし、フリーアンサーの余地を残したものである。

昨年12月18日、県内の37市町村長あて依頼状を添えて一斉に発送した。折悪しく、郵便事情の混雑にまきこまれ、各自治体に到着したのは12月末であったと思われる。

回答指定は、1月20日までとしたが、郵便事情を考慮し1月末で回答を締切ったところ、回答状況は図1のとおりであった。回答のあった自治体

図1 アンケートの回答状況



は、鎌倉・藤沢・小田原・逗子・相模原・三浦・厚木・伊勢原・海老名・座間・南足柄・綾瀬の12市（回答率63.2%）、中井・大井・箱根・湯河原・愛川・清川・相模湖・藤野の8町村（回答率44.4%）の合計20市町村（回答率54.1%）であった。

各自治体での予算編成時期と重なり、財政・企

画担当者の最も多忙な時期にもかかわらず、貴重な回答をおよせいただいた各自治体に感謝いたしたい。横浜・川崎などの大都市や横須賀・平塚などの中核都市からの回答が得られなかつたのは残念であるが、調査時期の設定のまずさを事務局として反省している。

1. 自治体のかかえている行政課題は何か

このアンケート調査では、まず第1回、各自治体でかかえている最も大きな行政課題は何であるのか、について質問をしている。問1-1が財政面問1-2が都市基盤整備（公共事業）、問1-3がそれ以外の課題についてである。

以下、各質問ごとの回答内容とその特徴についてみていくこととした。

(1) 自主財源・基盤整備の財源が不足

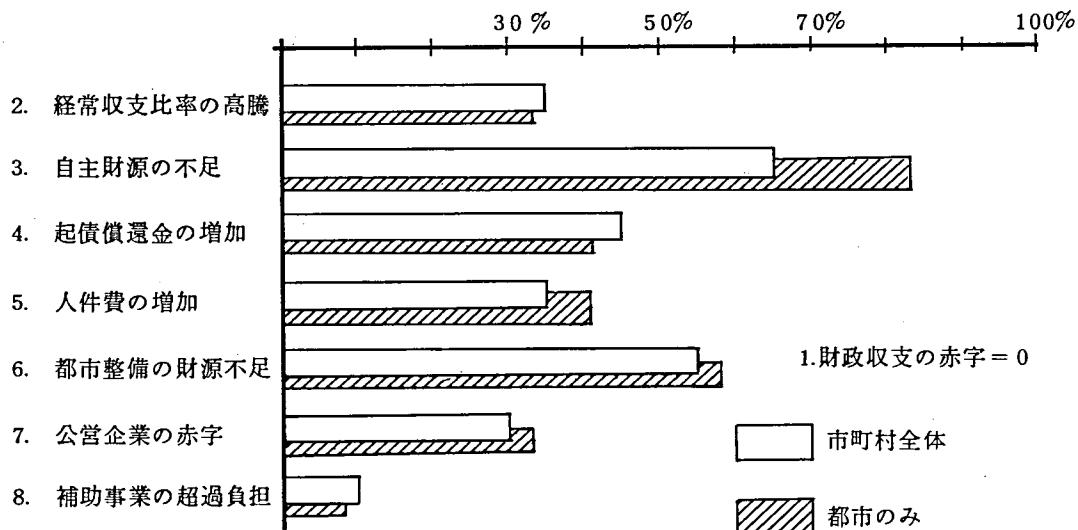
問1-1では「地方財政危機がさけばれていますが、あなたの自治体で最も困っている問題は何でしょう」と財政面からの課題について質問をし

た。「財政収支の赤字」をはじめ9つの回答を用意し、3つを選んでもらうこととした。

回答のうち、最も集中したのが「地方税など自主財源の不足」で13団体（65%）であり、次が「都市基盤整備のための財源不足」で11団体（55%）であった。図2のとおり、これらの指摘は都市からのものが多く、町村では「起債償還金の増加」が課題とされていることがわかる。

これらの指摘のほか、「経常収支比率の高騰」と「人件費の増加」が7団体（35%）から示されている。自治省が地方財政危機は財政硬直化と人件費増である、と宣伝しているが、今回の調査でも神奈川県下ではあまり実感としてうけとめていないことがうかがわれる。なお、昭和52年度の決

図2（問1-1） 地方財政危機下で自治体の最も困っている問題は何か



算統計（普通会計）によると、県内の市町村の経常収支比率は平均で80.2%（大都市81.3%，都市78.8%，町村76.3%）であり、人件費についてみると歳出に占める割合は26.2%（大都市25.0%，都市28.2%，町村27.3%）であり、いずれもあまり高くはないことが反映しているといえよう（以上県市町村課の「市町村財政事情ダイジェスト」より）。

「公営事業の赤字」では、病院（3団体）・水道（2団体）・下水道（1団体）などが指摘され、「補助事業の超過負担」は2団体から、「機関委任事務の経費負担増」は1団体からの指摘にとどまった。また、「財政収支の赤字」の指摘はどこもなく、51年52年と2年連続して普通会計の実質収支の赤字団体がゼロであったことが反映されているようである。

(2) 下水道・教育施設と 道路・清掃施設が課題

問1-2では、「住民生活のための基盤整備が遅れているといわれていますが、あなたの自治体

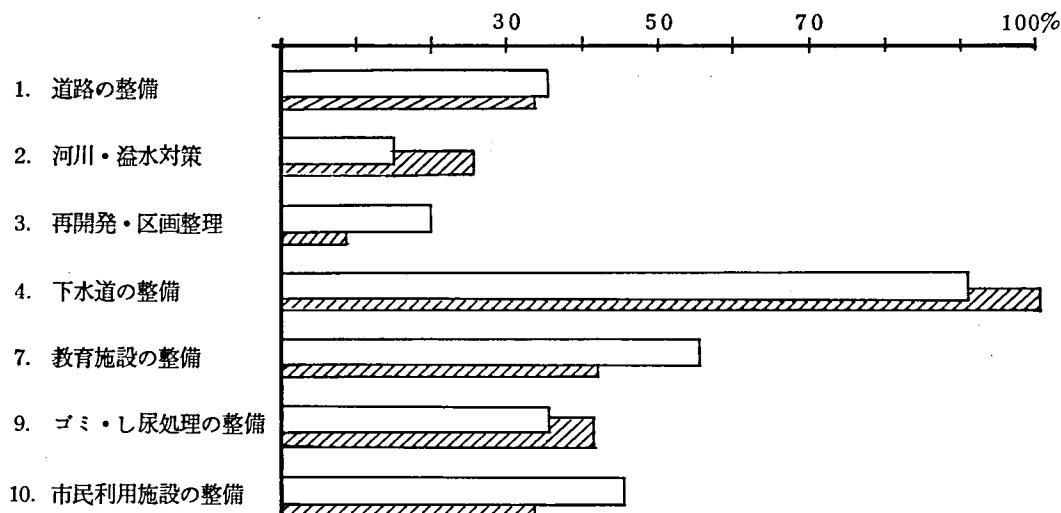
での課題は何でしょう」と住民生活基盤の整備についての質問をした。「道路」をはじめ10項目的回答を用意し、これも3つを選んでもらうこととした。

回答で最も集中したのが「下水道の整備」で、12都市のすべてと町村の6団体、合計18団体（90%）が課題として指摘されている。特に公共下水道の指摘がほとんどである。

ついで「教育施設」の整備で、11団体（55%）・人口急増のために、特に小中学校の整備を指摘しており、町村のうち6団体が課題としているのが注目される。また「道路」と「ゴミ・し尿処理場」の整備を課題とするのが7団体（35%）となっている。「道路」では特に市町村道を、清掃事業施設では、ゴミ処理場の整備を求めており都市からの指摘が多い（5団体）。

予想外に多くの課題としているのが「住民利用施設」の整備であり、半数近い9団体（45%）が指摘しており、道路・清掃施設を上まわっているのが注目される。特に町村の5団体が課題としてかかえており、公会堂、体育施設、文化センターなどの建設が町村財政からみれば非常に大きなウエイトを占めることが理解できる。

図3（問1-2） 都市基盤整備の重点課題は何か



5.公営住宅、6.公園・緑地、8.福祉施設などの整備については答なし、または少数のため省略した。

逆に予想外に低いのが「公営住宅」「福祉施設」と「公園緑地」である。前2者はゼロ、後者わずか1団体にしかすぎない。自治体の政策担当者からすれば、優先順位をつければ、こうなるということなのであろうが、住民福祉の必要性は認めながらも財源の制約から、補助金の多い事業に傾斜する姿勢があらわれているように思えてならない。

(3) 住民参加が重要な課題

問1-3では、「財政・公共事業のほかにかかっている大きな課題は何でしょうか」と質問し、①人口急増に対する対応策、②地域の産業と雇用についての対策、③住民参加や住民との合意形成システムの創造、④自治体内部の政治的抗争・労使の抗争など、⑤自治体の内部改革・機構改革など、⑥その他、と6項目を用意し、該当するところに○をつけ具体的な課題を記入してもらうフリーアンサー方式とした。

回答が最も多かったのは、③住民参加——であり8団体から課題としてとりあげられていた。「政策決定に関与させる場の確立」「住民参加の具体

的な制度化」などの必要性が主として都市から強調されている。ただ、住民との合意形成として「コミュニティーセンターの建設」や「土地区画整理事業に対する合意対策」もこの項目に記入されていることを補記しておく。

次に①人口急増対策、②地域の産業・雇用対策が課題であると指摘されたのがそれぞれ4団体ずつであった。人口急増対策としては「開発指導要綱の適用により公共施設整備の負担を義務化せよ」という対策をとっており、「都市的施設の整備を積極的に推進しなければならない」という状況が訴えられている。地域の産業・雇用対策としては、特に小都市・町村からの指摘であり、漁業・観光・農業など地域の特性をいかした産業の振興と域内雇用の拡大の必要性が、それぞれ強調されている。

④、⑤についてはほとんど記入がなかった。⑥のその他の項で、「温泉地の寮、保養所と旅館との競合、観光対策のための財源の確保」「宮ヶ瀬ダム対策」「休日夜間の急患診療体制の確立」などの指摘が主として町村から出されている。また「地方交付税率を40%に」「公共下水道事業の累積赤字の増加」などが小都市から指摘されていることが注目される。

2. 地方自治制度がかかえている問題点は何か

第2の質問の重点は、地方自治制度のもつ問題点や自治体と住民の自治意識を国・県・市町村との関係でみたいということであった。問2-1では総括的に地方自治制度の問題点を、以下、国の統制支配、役割分担、一般財源、補助金・起債、自治意識と6項目の質問をしている。

(1) 市町村に権限と財源の移譲を

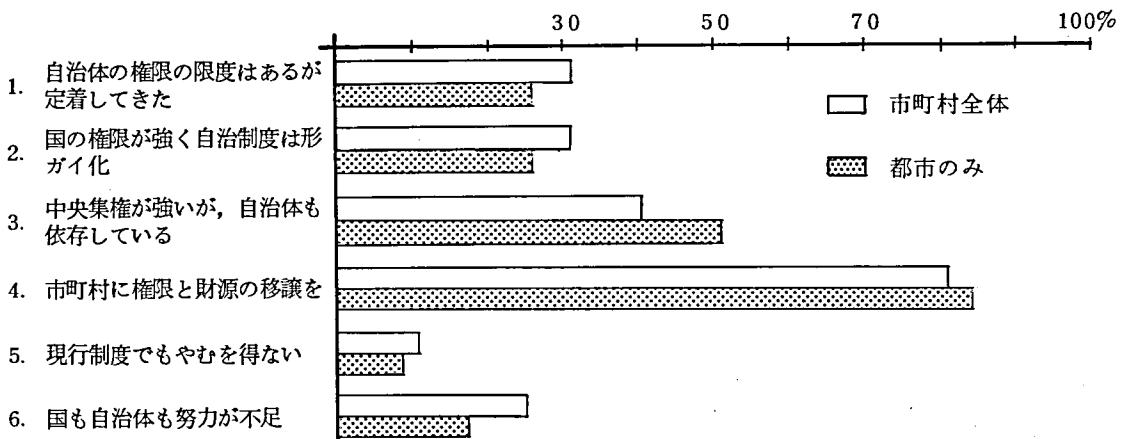
問2-1では「地方自治が今までどう定着したか、制度上の問題点は何か、など総括的にどう

お考えですか」と質問し、6項目の回答の中から2~3を選んでもらうこととした。

回答の中で最も集中したのが「自治制度を徹底させるために、市町村に権限と財源を移譲すべきである」との答えで、16団体(80%)から指摘されている。基礎的自治体は市町村であるにもかかわらず、権限と財源が市町村にないという制度上の基本的問題点を適確に指摘したものといえそうである。

2番目はかなり回答が分散している。その中で「全般的に中央集権的指向が強いので、自治体も国に依存する傾向が強い」という指摘が8団体

図4(問2-1) 地方自治制度の制度上の問題点は何か



(40%) からあり、特に小都市からの指摘である。自戒の念をこめながらも、かなり実情を率直にあらわしているようである。

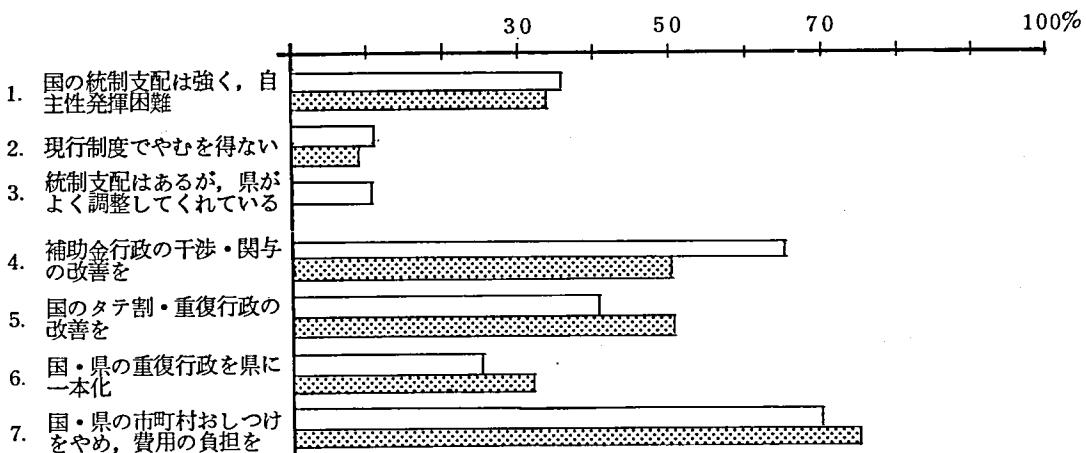
「自治体の権限には限度があるが、自治制度は定着している」という回答と、「国の権限が強く自治制度は形骸化している」という相反する見解がそれぞれ6団体(30%)から出されている。肯定的にみるか、否定的にみるか、地方自治制度の評価をめぐる議論がわかっている現状がそのまま反映されているものと読みとれる。このことは「地方自治の発展のため国も自治体も住民も努力が不足している」という回答が5団体から寄せられたこととあわせてみると興味深い結果である。

なお「国の施策を中心に考えれば、自治体の現行制度はやむを得ない」という現状肯定の意見はわずか2団体にしかすぎず、しかもこの2団体とも「市町村に権限と財源を移譲すべきである」との回答をしているのであった。

(2)国・県の責任を、補助金の改善を

問2-2では「地方行政財政の制度について、国の統制支配や、補助金・通達行政、タテ割行政などの批判をよく聞きます。国と県そして市町村との関係について」どう考えているかと質問をし、

図5(問2-3) 国の統制・支配・市町村との関係についてどう思うか



7項目の回答の中から同意できるものを2～3選んでもらうこととした。

回答の集中したのは2項目である。まず「国や県が当然処理すべきものを市町村におしつけていくので、国・県の責任を果すためにおしつけはやめ、費用も当然負担すべきだ」と回答したのが14団体(70%)である。ついで「補助事業では細部までの干渉・関与が多く、事務的にも煩雑なので改善すべきだ」との回答が13団体(65%)からあった。

特に問2-1で「市町村に権限と財源の移譲を」と答えた10都市のうち、問2-2で「国・県のおしつけをやめ費用も当然負担すべきだ」と答えた団体は7団体にもものぼっている。また、「国のおしつけをやめ……」と答えた14団体のうち都市からの指摘は9団体である。これをみると都市が国や県の姿勢に対して、かなり批判的であることがうかがわれる。このことは、町村のほとんどが「補助事業の干渉関与をやめ改善を」要求している(8町村中7町村からの指摘)こととあわせて考えてみると、国の支配統制・干渉関与に対して、全般的批判と受けとめることができる。

この2項目の他に注目すべきことは、「同一目的でありながら国の各省庁で取扱いがちがうので、タテ割をやめ統合すべきだ」との指摘が8団体(40%)、「国の統制支配が強く、県はその代弁者であり、市町村は自主性が發揮できない」との指摘が7団体(35%)からあったことである。上

記の2項目に加えて改善されるべき事項であろう。

(3) 機関委任事務の個有事務化を

問2-3では「新神奈川計画では、国・県と市町村の役割分担の見直しがうたわれています。国・県・市町村間の役割分担・権限配分について」どう考えているかと質問をし、5項目の回答の中から同意できるものを2～3選んでもらった。

ほとんどの市町村から指摘されたのは「機関委任事務を見直し、固有事務化して、財源もそれに伴って移譲すべきである」という回答であり、19団体(95%)が共通した回答となっている。都市の全団体と町村の7団体からである。

また、同様な趣旨の回答として「県の広域的・総合的機能を確立させるため、国の行政事務を県へ移譲すべきだ」という指摘が10団体(50%)からあり、このうち9団体は都市であった。さらに「住民に直接接する市町村が基礎的自治体なので、市町村を中心にして大幅に権限移譲すべきである」との回答が9団体(45%)からあった。これらの指摘は、問2-1で総括的な制度上の問題点と共通した回答といえるのである。

「市町村に移譲されても、対応する人材がないので困る」という回答が4団体から、「国や県の施策を実現させることを考えれば、現状でやむを得ない」という回答が2団体から寄せられてい

図6(問2-3) 国・県・市町村との役割分担、権限配分についてどう思うか

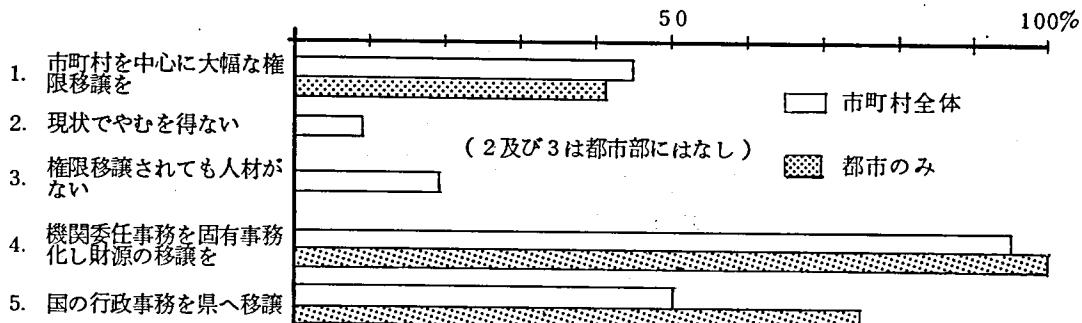
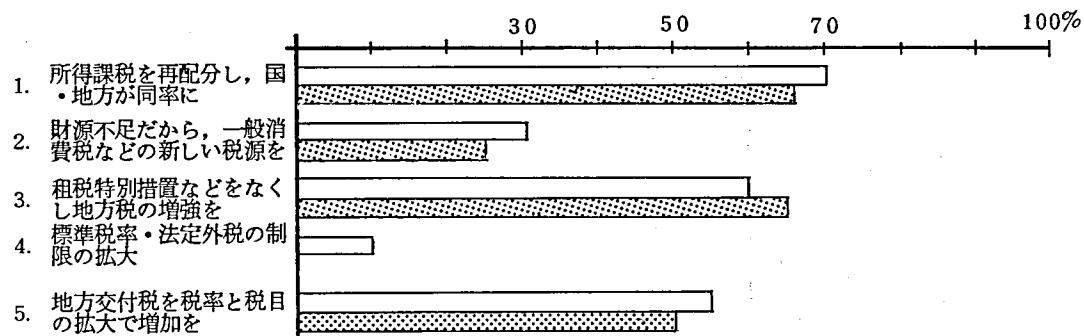


図7（問2－4） 地方税と地方交付税制度についてどう思うか



る。これらは少数ではあるが、すべて町村からの意向であり、権限移譲に際して注目すべきことであろう。

(4) 所得課税の配分は同率に

問2－4では「市町村の財源のうち、一般財源を拡充して自治体の自主権を確立すべきであるという意見があります。地方税と地方交付税制度の現状をみて」どう考えているかと質問をし、6項目の回答を用意して2～3を選んでもらった。

出された回答をみると、団体の規模別にそれぞれ特徴のある回答を読みとることができる。まず「市町村の自主財源を増強させるため、所得課税を再配分し、国と自治体が同率になるように改めるべきだ」という回答が14団体(70%)から集中している。この指摘は中都市5団体(人口10万以上)のすべてから、町村の33からの指摘である。

ついで「資産所得や企業への特別措置をなくし、地方税を増強すべきである」という回答が12団体(60%)からよせられている。これは特に都市からの指摘が中心であり、町村の半数もこれを要望している。さらに「地方交付税の税率の引上げ、税目の拡大をはかり、交付税を増すべきである」という回答が11団体(55%)からよせられており、この回答のほとんどが小都市(人口10万以下)と町村からのものであることが特徴である。

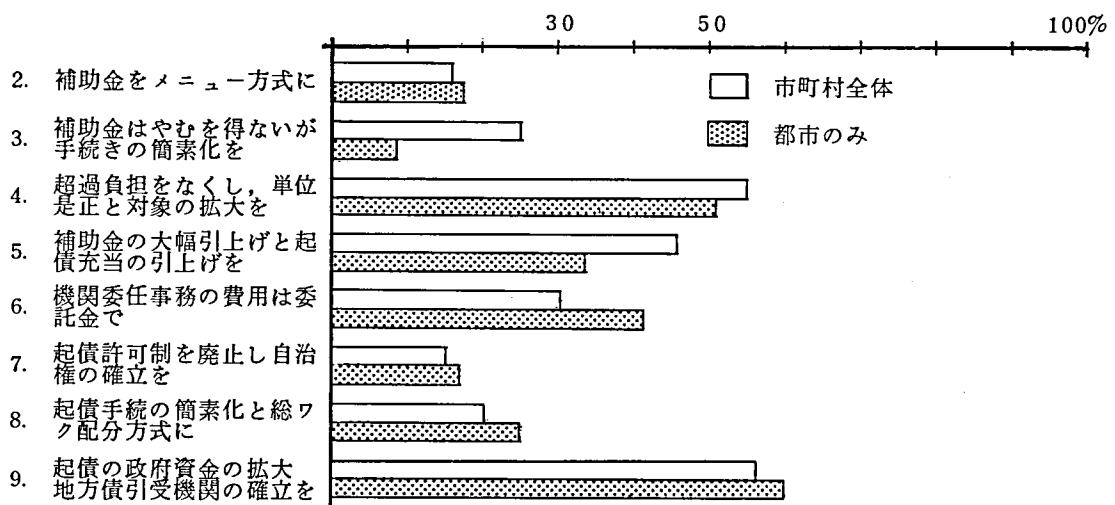
このほか、55年度から一般消費税の導入が議論を呼んでいるが、「国も自治体も財源不足の折であるから、一般消費税など新しい財源をみつけるべきである」という回答は6団体(30%)にとどまった。一般消費税の導入により、「所得課税の同率再配分」と「不公平税制の是正」がます必要であるという回答が、過半数をこえていることが特徴的であるといえよう。

(5) 低利長期の資金確保と 超過負担の解消を

問2－5では「市町村の財政運営にあたって、国の補助金制度や起債の問題など、国・県との関係について改善すべき点は何でしょうか」と質問し、9項目の回答の中から2～3を選んでもらうこととした。

この質問に対する回答は多くの意見に分かれたが、「補助金制度に伴う超過負担をなくすため、単価基準の画一化をやめ、対象を拡大すべきである」という回答と、「低利・長期の資金を確保するため、政府資金の拡大・地方債引受け機関の確立をはかるべきである」という回答が、それぞれ11団体(55%)からよせられた。「超過負担の解消」は市6・町村5の割合であり、「低利・長期の資金の確保」は市7・町村4の割合で、前者の要望は町村のウエイトが高い。

図8(問2-5) 補助金と起債の制度についての問題点は何か



これら2項目の改善要望と相反して、国への依存を高める意見も補助金制度をめぐって出されている。「補助金制度を有効に活用し、自治体のもち出しを少なくするために補助金額の大幅引上げ、起債充当の引上げを行うべきである」という回答がそれであり、9団体(45%)から出されている。この回答は特に町村と中都市から出されているのが特徴である。

その他の回答は、それぞれ意見が細分化されているが、その中でも「国の補助金制度は廃止し、その財源を自治体に再配分すべきである」が1団体、「起債許可制を廃止し、自治体の自主権を確立すべきである」が3団体にしかすぎない。自治体の自主権確立のためには、この2項目は最低必要であると考えているが、自治体担当者としては原則論は分っていても現状の制度を前提としている以上はむりというのであろうか。

補助金・起債の制度上の問題点は多く指摘されている。しかし、これをテコにした自治体支配や自治権への介入が行われていることへの反発が予想以上に少ないのでどうしたことであろうか。タテマエとホンネを使いわけているように思えてならない。

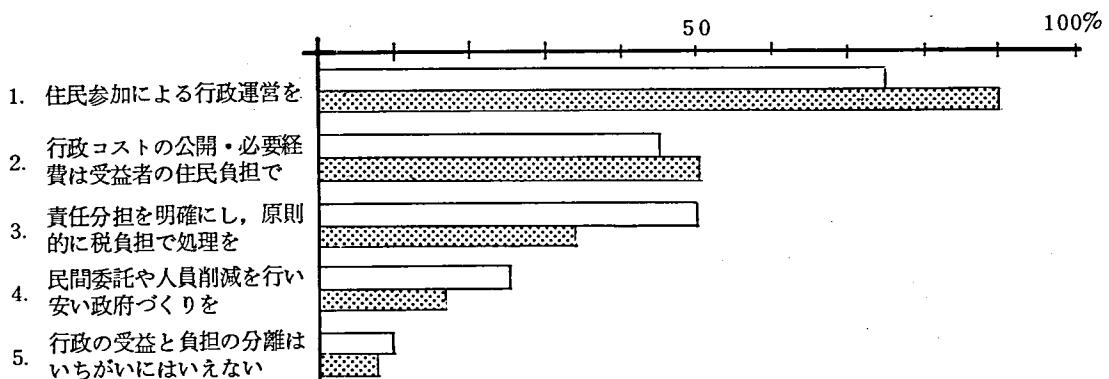
(6) 住民参加による行政運営を

問2-6では「自治体運営にあたって、自治体内部の努力と住民の意識との関係が最近よく話題になっています。自治体の行政責任と住民の自治意識について」どう考えているかと質問をし、5項目の中から2~3を選んでもらった。

回答が集中したのは「住民の自治意識を高めるため、自治体内部の計画・財政などの情報公開をはかりながら、住民参加の行政運営を行うべきである」という項目で、15団体(75%)にのぼっている。タテマエ論として共通しているように思われるし、都市のほとんど(11団体)からの指摘であることが注目される。

2番目の回答は、意見が2分される。「まず行政が福祉社会実現のための責任分野を明確にし、そのうえで国と自治体の負担割合を決め、原則的に税負担で処理すべきである」との回答が10団体(50%)である。これに対して「住民の自治意識を高めるためには、行政コストを公開し、行政サービスに必要な経費は基本的には受益者である住

図9(問2-6) 自治体の行政責任と住民の自治意識についてどう考えているか



民の負担とすべきである」との回答が9団体(45%)からあった。相反する見解が、それぞれほぼ拮抗している。住民参加のタテマエと、2つの回答とのへだたりは、どう読みとったらよいのだろうか。

質問者は、この2つの意見の対立は予想をしていたのではあるが、この相反する回答を同時に○をついている自治体が、特に町村のみに4団体もあったことは予想外であった。ホンネとタテマエ

を両方出しているのか、矛盾を矛盾と感じないのか、質問の出し方が悪かったのか、理解に苦しんだ。さすがに都市ではこうした回答がなかっただけ救いであった。このことから推察されることは、「原則的に税負担で」という都市が4、「受益者負担で」という都市が6、という都市からの回答が、自治体担当者の全体の考え方(ホンネ)であるように思える。住民にとってはきわめて困ることになりそうな気がしてならない。

3. 行政需要への対応策をどうとろうとしているか

新しい行政需要の増大や、行政内容の複雑化と多様化のなかで、行政運営にあたっての内部努力はどう行われているか、そのための計画的行政をどう行おうとしているのか、というのが第3の質問をしようとした目的であった。総合計画とその策定についての問題点、総合調整機能、事務事業の見直し再点検・機構がどうなっているか、さらに民間委託の状況はどうかなど、多岐にわたって質問をしてみた。

まさに、これらに対応した自治体でのとりくみは千差万別であり、回答のあった20団体がそれぞれの立場でとりくんできた状況が個別に判明はできた。ここでその詳細にわたって論ずることは不可能であり、全般的な特徴を中心にコメントすることとした。

(1) 総合計画の見直しが必要

問3-1では「事務事業を総合的な中・長期的な判断から執行できるようにするために、自治法上総合計画の策定が義務づけられています。最近の総合計画の策定状況について」質問をしてみた。

その結果の回答は、図10のとおりである。総合計画を策定しているのが18団体(90%)である。しかし策定した時期をみると、昭和45年を最古にして49年までに策定した団体が9団体と、半数の自治体が地方財政危機のあった50年以前となっている。これらの団体では、当然総合計画そのものの見直しが必要であると思われるが、今後の各自

治体での努力に期待したい。

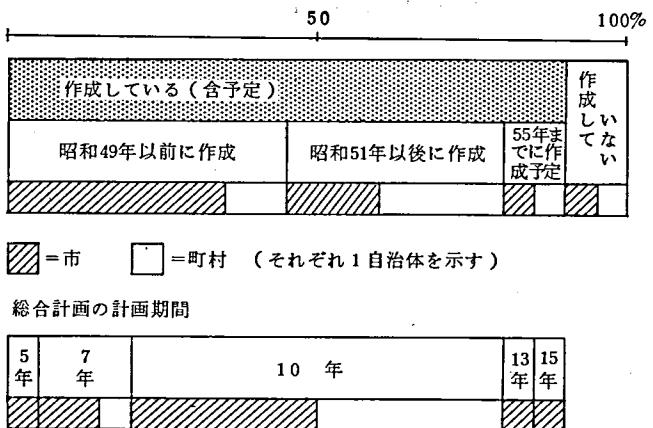
総合計画の計画期間は、14団体が10年となっており、実施計画段階では13団体が3年ごとのローリングシステムで見直しをすることになっている。限度ある権限と財源のなかで、住民要望にそった自治体運営を行っていくために、今後ますます計画行政の重要性が強調されている。この折から、住民参加と情報公開、それとあいまって計画的な行政執行がもとめられているわけであり、総合計画の見直しにあたってどこまで住民意思を反映できるか、各自治体のうごきを注目したい。

(2) 市町村計画を最優先に

問3-4では「総合計画策定にあたって、さまざまな困難や問題点があると思いますが、国の各種の計画や県の新神奈川計画などとの関係を含めて」質問をし、6項目の中から2~3を選んでもらった。

回答の集中したのは「基礎的自治体は市町村であるから、市町村計画を最優先にさせるべきである」という項であり、実に17団体(85%)にものぼっている。これは、裏返してよめば、現行制度

図10(問3-1) 自治体の総合計画策定状況について



が市町村計画を優先せず、国の計画・県の計画が上位計画として優先されていることへの批判であろう。

次に指摘されているのが「計画の基本となる用途地域指定や土地利用計画などの権限が自治体にないので困る」という回答が11団体(55%)。「経済状態が不安定であるため計画に必要な財源が確保できない」という指摘が10団体(50%)で、それぞれ過半数の自治体からされている。特に都市からの指摘が多く、現状のしくみと悩みのあらわれであろう。

また「中央のタテ割行政が市町村に影響し、独自の総合調整が行えない」という指摘も7団体(35%)からあり、ここにも中央統制のカゲが深

図11(問3-2) 総合計画策定にあたっての困難性や問題点は何か

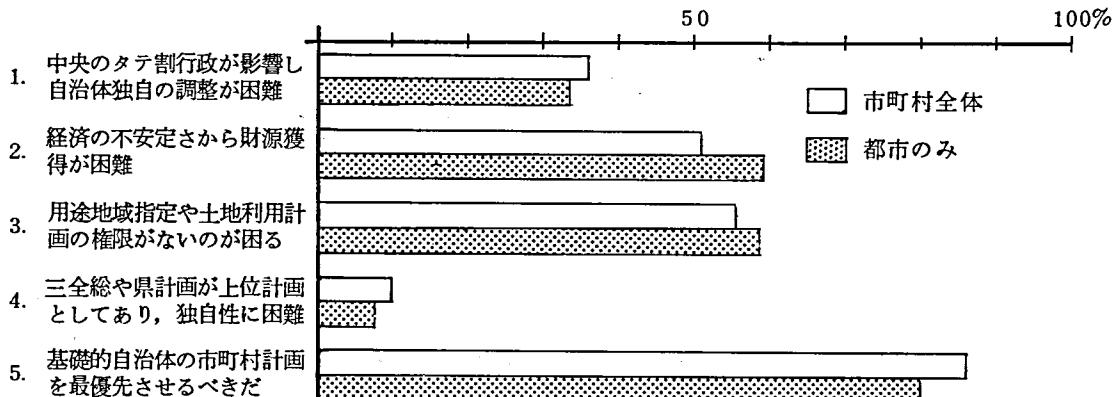
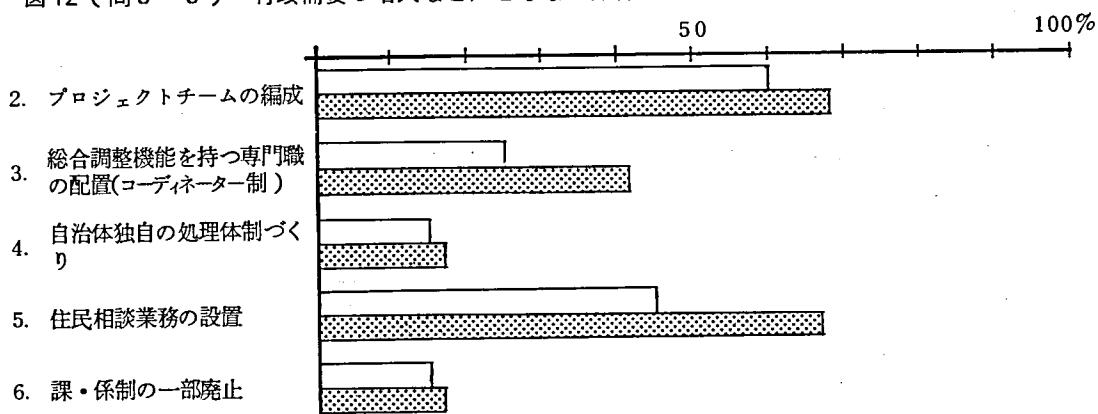


図12（問3－3） 行政需要の増大などにともない総合的・弾力的体制づくりにどうつとめたか



く落されている。

(3) プロジェクトなどで総合的対応を

問3－3では「最近の新規行政需要の増大、行政内容の複雑化・専門化にともない、社会の急変や住民からの要請に対応できる総合的で弾力的な体制づくりがもとめられています。そのための新しい試みについて、あなたの自治体ではどういう措置をとっていますか」と質問し、6項目の中から該当する項目を選んでもらった。

回答で一番多いのが「問題ごとのプロジェクトチームの編成」で12団体(60%)、ついで「住民相談業務の設置」が9団体(45%)である。これらはいずれも都市からの回答が中心であり、プロジェクトチームや相談業務は、もはや日常化しているといえそうである。

その他では、「総合調整機能をもつ専門職の配置(コーディネーター制)」が5団体から回答があり、すべて都市からのものであった。プロジェクト方式にせよコーディネーター制にせよ、機構が肥大化したなかで編み出されたものであり、町村では必要のないことであろう。

あのの質問で、機構のことについてふれているが、「自治体独自の処理体制づくり」については3団体で実施しているようである。今までの

市町村の機構そのものは国のタテ割行政の制度がそのまま反映されているのである。このことからみると「自治体独自の処理体制づくり」はかなりの困難性があり、現実に実現しようとするにはかなりの勇気と決断が必要であるように思われる。

住民要求の多様化と複雑化のなかで、住民本位の自治体運営を行うとすれば、現状の機構にさまざまな障害があることに当然気づくはずである。現に、回答をよせたある都市では、例示したすべての事項をすでに実施すみであり、なお「自治体独自の処理体制」と「住民参加による行政運営」(問2－6)を追求しようと努力しているところもあるよううかがわれた。

その意味からすれば、行政需要に対応する新しい市町村の機構づくりがのぞまれる。

(4) 事務事業の再点検・見直しが進行

問3－4と5では「事務事業の内容の再点検や見直しが多くの自治体で行われていますが、あなたの自治体ではいかがでしょうか」と質問し、「上記の結果により、具体的な措置をとった」かどうかを尋ねてみた。

その結果は、図13のとおりであった。「すでに再点検・見直しを行った」もの12団体、「行おうとしているもの」5団体、「検討中」1団体であ

り、18団体（90%）が行ったが予定を含めて進行中であるといえる。その結果、「とった措置」「とろうとしている措置」の多くが「機構改革」であり、同時に行われる「人員の再配置」である。

その他「欠員の不補充」をしているところがあるが、見直し再点検がすすむにしたがって、この傾向が強まるのではないか。

これら事務事業の見直し・再点検は、多くが都市の問題であり、前項のなかで基本的考え方についてはすでにふれたところである。ともすれば、事務事業の見直し再点検は、不用不急事務の切捨てや行政の身軽論のために行われがちである。本来、見直されるべきは自治体の固有の業務でありながら放置されているものや、自治体の行うべき任務でない仕事をしていることがあるのかどうか、自治体の役割分担を明確にしながら行うべきであると考えている。

このアンケートでは、そこまで立ち入った質問をすることができなかったが、個々の自治体で十分な検討をされることを期待したい。

（5） 規模別に大きな差がある機構

問3-6では「現在あなたの自治体の機構はどうなっていますか。また今後変更する予定がありますか」と質問し、①市町村部局 ②教育長部局 ③公営企業部局の3部局ごとに、部課の数と機構以外の部課係長相当ポスト役職員の数を尋ねてみた。

回答をみると、これまでに千差万別、人口規模別に分けても必ずしも類似しているとは思えないほどの差がみられる。自治体の自治は機構だけを見るとかなり自主性を發揮しているように見える。

図13（問3-4） 事務事業の再点検や見直しを行ったか

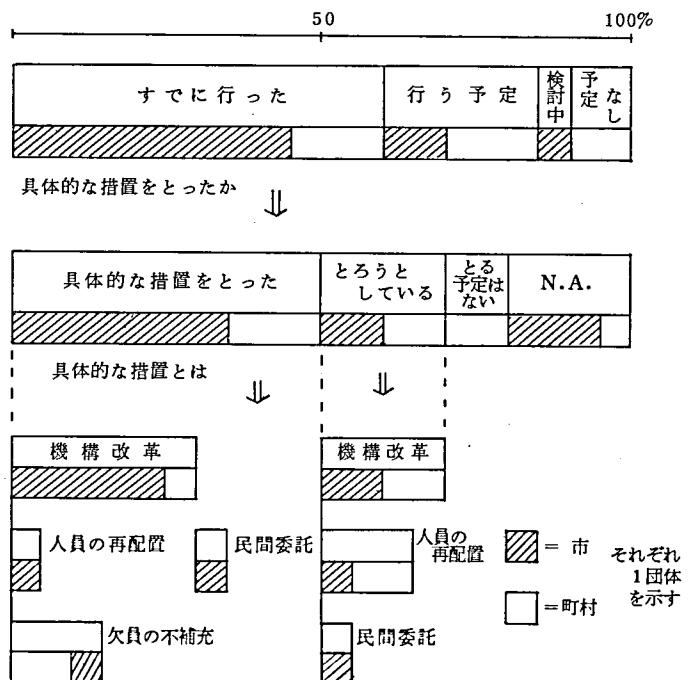


図14は、とりあえず大枠で、人口規模の20万以上の都市、10万台の都市、10万以下の都市、町村に4分類をし、市町村長部局のみの数を単純平均したもの（小数点以下四捨五入）である。これはあくまで単純平均であって実態とはいがたい。

例えば人口10万台の都市3つを比較すると、部の数ではA市とB市は同数でC市が1つ少ないだけでかなり類似している。課の数では60と42と42で18も差が出てくるし、係の数では145と114と

図14（問3-6） 自治体の機構はどうなっているか 首長部局の部課数（平均値）

	局長	部長	課長	係長	回答自治体の数
人口20万以上の都市 (相当職員数)	3	19	85	196	2
	(1)	(1)	(1)	(9)	
人口10万台の都市 (相当職員数)	0	13	48	118	3
	(8)	(13)	(22)		
人口10万未満の都市 (相当職員数)	0	6	24	55	6
	(1)	(4)	(4)		
町村	0	0	11	33	6

96と大差を生じるようになる。部課係長相当職の職員数にいたっては、部長相当が1と4と1であり、部長相当職では3と0と14、係長相当が6と0と19、こうした差になっている。

したがって自治体の機構は、置かれている地域の特性や職員の経験年数や都市環境の差などにより異なるのはむしろ当然であろう。問題は、その自治体としての機能が住民にとってより分りやすく有機的に活用されているのかどうかにかかるのである。ここでは、そこまでたちいった分析が不可能であることを付記しておく。

このほかに、今後の機能改革の予定としては5都市と1町であり、54年度中に行われる予定であるとの回答がよせられている。

(6) 値上げが続く使用料・手数料

問3-7では「財政運営にあたって、料金や使用料・手数料の改定を多くの自治体で行っていますがあなたの自治体はどうでしょうか」と質問し、最近の例を記入してもらった。同時に改定にあたっての配慮はどんなことをしたか、フリーアンサーとした。

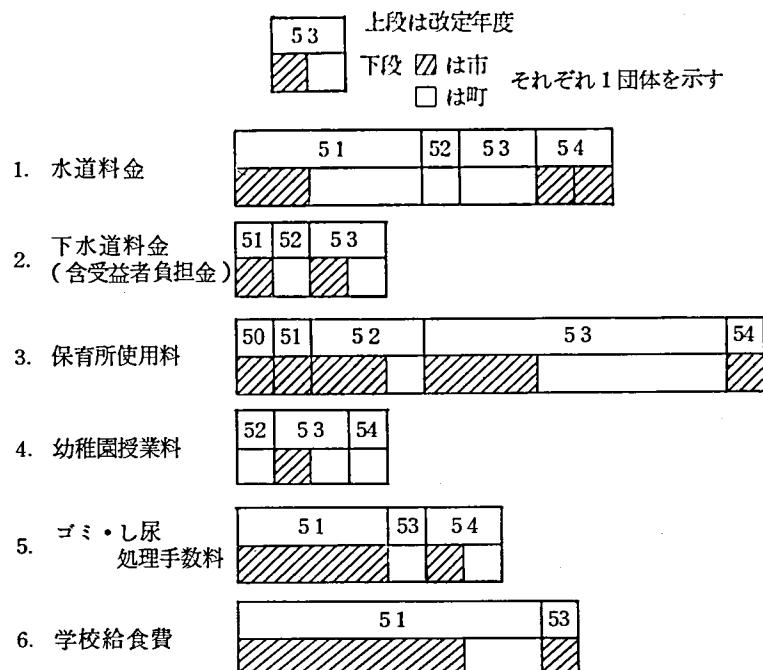
料金や使用料・手数料は、それぞれの自治体で条例で定めることになっており、実態の差はかなりある。しかも、用意した回答項目の中にその自治体ではその業務を行っていないもの（例えば水道事業や幼稚園）もあり、手数料をとっていない

場合（例えばゴミ処理料金）もある。したがって、回答のあったのは10市7町であり、県内自治体の過半数に満たなかったこともある、必ずしも正確な傾向であるとはいえない。

とりあえず回答のあった17団体の料金などの引上げ状況は、図15のとおりである。この図でみると、引上げの状況には波があるようみるとことができる。まず50年度の財政危機をうけて51年度に多くの自治体が改定を行っている。そして1年おいた昨年度（53年）であり、本年はこの調査時期が予算編成期前であったため、予定と明記されたものだけを表にしてあるので、全体傾向を把握することができない。

この質問では「いちばん最近の例を」記入してもらっているので、過去の引上げ経過は判明しないが、保育料などはこの3年間でほとんどの自治体で引上げを行っていることがわかる。学校給食費は51年改定が多いので、本年あたり改定の時期にあたるのではないかと予想される。下水道料金は実際の普及率の低い自治体が多いのでこれだけ

図15 料金・使用料・手数料の値上げ状況



では判断し得ない。水道料金については54年予定が2市あり、多くが51年改定であるのでこれも本年は値上げの年になりそうである。県営水道の地域と、横浜・川崎・横須賀はこの中に含まれていないので注意されたい。

それぞれの引上率や、引上げにあたって配慮したことなど多くの示唆ある回答を得たが、別の機会に、現行の料金・手数料・使用料の金額と体系とをあわせて検討することにし、ここではこの程度でとどめておきたい。

(7) 増える民間委託の傾向

問3-8では「事務事業の量的増大にともない民間委託が多くなってきています。あなたの自治体ではどうでしょうか」と質問をし、20項目の業務名を列記してそれぞれ委託の有無、割合、その理由などを記入してもらった。

回答のあった18団体で、それぞれ詳細に記入しており、すべてを紹介することは不可能である。とりあえず5団体以上が委託をしている事務事業についての委託率を図にしたのが、図16である。この図には参考のため昭和51年に自治省が調査した民間委託の状況調べから都市分の該当する項目を（またはそれに近いもの）を記入してある。

まず内部管理についてみると、「庁舎の清掃」は都市では全国の都市と同様に80%が委託になっている。「電話・エレベーターの保守・運転」は全国の都市と比べて高くみえるが、調査項目の整理のため電話・エレベーターを一括しているためで、どちらか一方が委託であれば「している」に該当してしまうので単純比較はできない。「庁舎の冷暖房・電気保安」も全国の都市より高くみえるが、これも前述のとおり調査項目を一括しているためである。これらを通してみると、ほぼ全国の都市なみの委託の状況と概略的にみてよいであろう。

次に計算事務であるが、「税計算」は8団体、

「給与計算」が7団体で委託している。このうち「税計算」は3団体が一部委託（70～80%）である。計算事務にはこのほか「統計事務」を事業名としてあげておいたが、委託の団体はなかった。なお、全国都市との比較では全国が高くみえるが、これは前記の例と逆の現象で、この調査では細分化したため少なくみえる。実際にもやや少ないのではなかろうかと推察している。

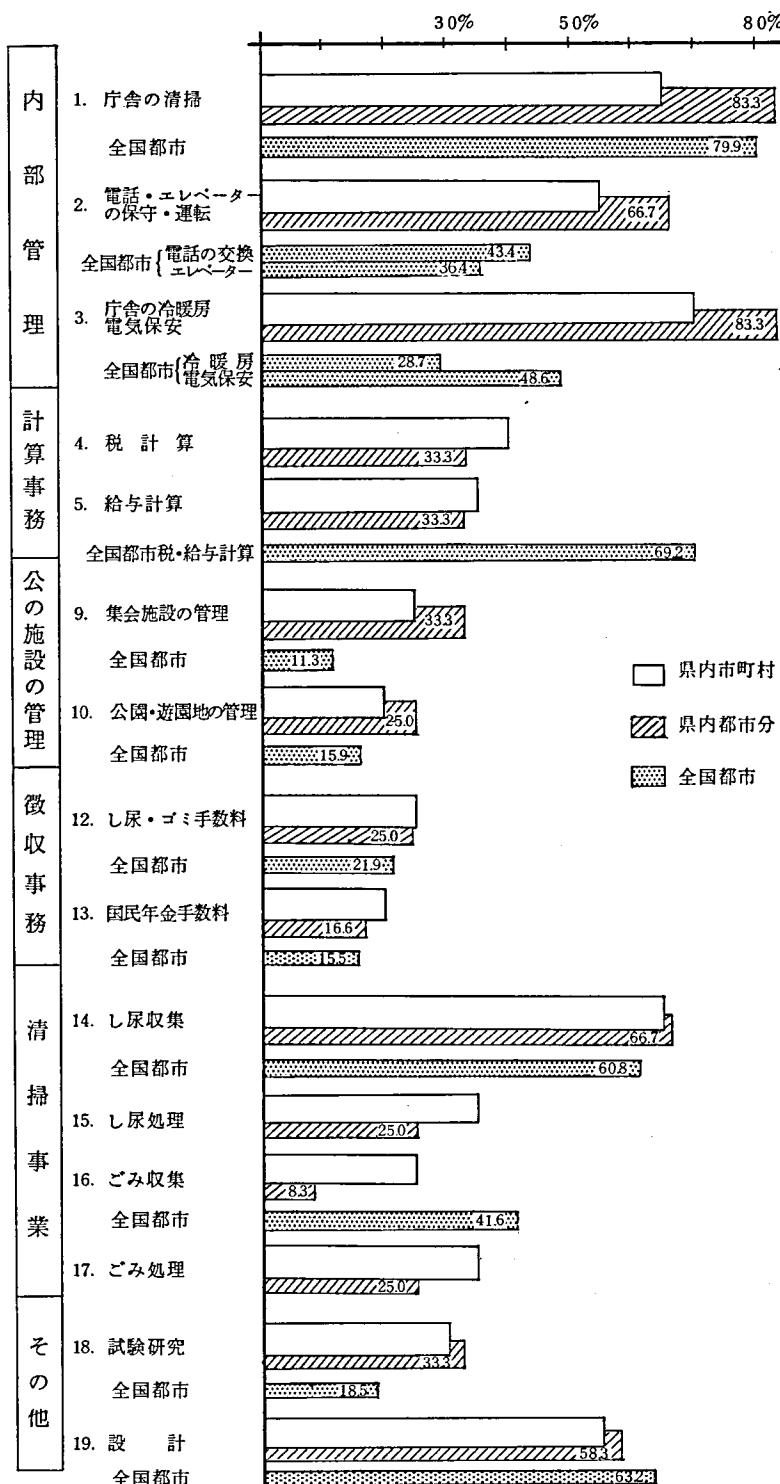
公共施設の管理については、「集会施設」「公園・遊園地」とも全国と比べて高い委託率である。公共施設ではほかに「福祉施設」「体育・文化施設」を項目にあげておいたが数団体であるため表からは削除されている。

徴収事務は、「ゴミ・し尿手数料」「国民年金保険料」とも、ほぼ全国水準なみである。むしろこれらの業務は、本来委託になじまない業務であり、今後増えることはないと思われる。このほかに「公営住宅の使用料」も設問の中にはあったが、委託の団体はなかった。

清掃事業については、「し尿収集」は全国の都市より高い委託率になっている。この事業は公共下水道の普及に伴い減る傾向にあるため、新たな委託が開始されることはないと思われるが、一部委託の団体が4自治体あり、一部委託から全部委託へ移る傾向がうかがわれる。「ゴミ収集」については、し尿とは逆に直営の率が高い。自治体固有事務として当然のことをしているにすぎないわけであるが、し尿収集が減少の一途をたどっている折から、し尿収集業者からゴミ収集委託化の動きが強まってきてることもあり、今後ゴミ収集の委託の方向が出される可能性がある。「し尿・ゴミ処理については委託が25%となっているが、これはいずれも一部事務組合への委託である。

その他の業務の中では、「試験・研究」の委託率が高く、「設計」の委託率が低いようである。この両者とも、今後ますます委託率が高まつくるものと予測される。特に「設計」については、特に最近重要視されてきている下水道について、現況は幹線管きょが中心であるため、金額は多い

図16(問3-7) 事務事業の民間委託はどうなっているか



ものの事務量は限度いっぱいであるが、今後、面整備に入ると一挙に委託が増えるのではないかと思われる。

その他の事業で、給食・警備・受付案内・調査などの委託の状況がわずかながら各自治体から報告されているが割愛させていただいた。

民間委託の状況をみてきたが、委託した理由としては、「経費の節減」「能率合理化」「職員の削減」の3項目を指摘したのがほとんどである。

「国の指導」という項目を併記してあったが、これを理由とした団体はなかった。

むすび

自治体の行財政制度は、きわめて複雑多岐にわたり、それぞれ法令や条例にもとづいて執行され

編集後記

□ 2月5～6日、地公労の地財調査団が神奈川県下に入った。5日発表になった横浜市予算是“2年続きの公共事業優先型”。公共事業、特に下水道に話題が集中。調査団からは「下水道を作ることは熱心だが、後の維持管理がない」という感想が寄せられた。財政運営上、起債とともに今後は維持管理が問題となろう。（佐藤コ）

□ はじめてお目にかかります。

□ 国民調査団参加についてひと言。数日間、数字とにらめっこ。電卓の使い方も覚え、なかなかおもしろい。対前年伸率・構成比・人口一人あたりの額……。専門の先生方が見ると数字が話かけてくるそうな……。私が見ても話が見えてくるといいけれど……。

今後ともヨロシク！ （大野）

ことになっている。その法令や条例、予算や政策にもとづいて日常、仕事を遂行しているのが自治体労働者である。同文のアンケートを自治体労働者の各組合あて依頼したが、残念ながら数組合しか回答が得られなかった。

そのため、自治体の総務・企画・財政の担当者からよせられた貴重な20団体からのご意見のみをここにかいづまんで報告させていただいた。寄せられた熱心なご意見を尊重しながら、今後の政策研究のための資料として活用いたしたいと考えている。

回答をもとめるにあたり、「個々の自治体名をあげて公表しない」ことをお約束したため、かなり抽象的で、舌足らずな解説になってしまったことを最後におわびしたい。文中の表現はすべて編集者の責任にあることを付記してむすびとする次第である。

□ 佐藤（キ）さんに代わってサウスポーのピンチヒッター登場。

国民調査団、アンケート調査集計、県央・湘南地区自治研集会と編集委員も少々寝不足ぎみ。目をショボショボさせている現段階では、インベーダーなどで気分転換が一番だとか……。

反合理化の視点に立つ自治研集会が成功裏に終わることを願って。（桜井）

□ 2月某日。横山代表理事のお供をして、北海道の札幌・旭川・釧路の3市を訪れ、いろいろと話を聞かせてもらった。北海道という広大な面積をもつ自治体で、2月という厳寒の候、何が行われているのか、わずか5日ばかりのかけ足見聞ではあったがいろいろと勉強させていただいた。選挙で敗れたとはいえ、旭川・釧路の同志のバイタリティーに敬服して帰ってきた。

その後が大変。月報を自治研集会までに発行するため四苦八苦。アンケート調査の分析が不十分のまま発刊となった次第である。（上林）

1979年2月25日発行

自治研かながわ月報 第19号（1979年2月号）

発行所 神奈川県地方自治研究センター

発行人 広田武治 編集人 上林得郎 定価 1部 200円

〒231 横浜市中区住吉町2-26 洋服会館3F ☎ 045(662)0743~4

振替口座 労働金庫本店 1365-100982 横浜銀行市庁舎支店 317-844970

自治研センター会員募集中

会員になるには

- 誰でも会員になれます。
- 申込書は自治労傘下の各組合、自治労県本部または自治研センター事務局にあります。会費月300円の半年分または1年分をそえてお申しこみください。
- 申込書がないときは自治労県本部☎045(681)7821、または自治研センター事務局☎045(662)0743へご連絡ください。

会員の特典

- 自治研センターのこの月報が毎月送られます。
- 「月刊自治研」（自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価300円）が毎月無料で購読できます。
- 自治研センターの資料集が活用できます。