

自治研報 かながわ

1979
10

No. 25 特集 第17次地方制度調査答申出る



神奈川県地方自治研究センター

第17次地方制度調査会答申出される

第17次地方制度調査会の答申が9月10日出された。「新しい社会経済情勢に対応した今後の地方行政制度のあり方について」と題するこの答申は、審議経過の中で出された多くの課題のうち、「道州制」や「シティーマネージャー制（市支配人制）」などについては次回審議にまわされている。しかし行政の簡素化効率化を強調し、新たな広域行政体制の整備を求めると、田園都市構想にあわせた行政改革をうたい、80年代への誘導をめざしている。

この答申が出された時期は、あたかも総選挙の本番突入寸前であった。そのため、当自治研センターとして独自の分析をするいとまのないまゝ今日に到っている。幸い、自治労本部がこの答申に対する見解を公表しているのだから、その全文を掲載させていただくことにした。また、答申全文を資料としてのせ、討議の礎材とさせていただきたいと考えている。

ところで、地方制度調査会とは、地方制度の改善策を検討するための内閣総理大臣の諮問機関である。委員の構成は10頁のように国会議員、関係官庁職員、自治体首長・議員・職員、学識経験者からなり、内閣総理大臣が任命し、定数は50名以内とされている。

この地方制度調査会の過去のうごきをみてみよう。まず第1次調査会は1952年（昭27）8月に設置され、翌年10月の答申で、自治法の改正、教育・警察行政の改革など自治体への国家権力介入のスタートをきった。その後、第4次で府県制度の改革について答申し、府県制を廃止し全国を7～9ブロックの「地方制」案を出し、いわゆる道州制への道を開こうとした。この答申をタテに、1966年以降、自治省は毎年「府県合併法」を国家に提出したが3度にわたって不成立となっている。

第9次以後は、国の自治体への介入がきわめて大きくなってきたため、行政事務再配分について答申し、自治体に優先的の事務配分を行うよううたい、国の関与を是正することをとめるようになった。最近では、第16次（1975年7月）答申で、行政事務の再配分について強い意見をうちだし「中央省庁の消極的姿勢と政府全体としての行政改革に取りくむ姿勢の弱さ」を指摘して注目された。

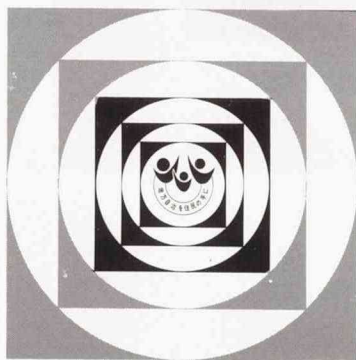
この第17次の答申が「地方の時代」にふさわしい答申であるかどうか、会員各位のご意見を是非お寄せいただきたいと考えている。

もくじ ◆◆ CONTENTS

第17次地方制度調査会答申出される	2
同答申に対する自治労本部の見解	
自治労本部中央執行委員会	3
1. 行政のあり方について	4
2. 国と自治体との関係について	5
3. 都道府県と市町村の関係について	6
4. 広域市町村圏の法制化について	7
5. その他の答申事項について	7
6. 答申においてふれられなかった諸点	8
資料「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行政制度のあり方について」の答申（79.9.10地方制度調査会）	11
編集後記	21

自治研 かながわ 1979 **10**

No. 25 特集 第17次地方制度調査会答申出



神奈川県地方自治研究センター

第17次地方制度調査会答申に対する 自治労本部の見解

自治労本部中央執行委員会

はじめに

第17次地方制度調査会は、9月10日「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方」と題する答申をまとめ、内閣総理大臣に提出した。

自治労は、これまで地方自治制度を抜本的に改善するための自治労の基本的な考え方として、さしあたり1976年8月に「自治体行財政改革の10の提言」を内外に明らかにするとともに、地方自治総合研究所の「地方自治制度の改革課題」(1979年5月)をうけて地方自治の民主的確立をめざすために組織的な討論をすすめてきた。したがって、今次の地方制度調査会が、国と地方の行財政の全般にわたる制度的な見直しを検討するとされていたことから、自治労は地方制度調査会の今回の答申について深い関係を払ってきたのである。

今回の地方制度調査会の答申は、地方分権の推進を誂い、国と地方を協同、協力すべき対等な関係として位置づけている点、また21項目にわたって国と地方において速やかに再配分すべき事務事業を具体的に列挙している(このうちほとんどの事務は、第9次及び第10次の答申において挙げられていたものであるが、)などいくつかの点については、過去の答申に比べ、前進している点もみられる。しかしながら、①行財政の簡素効率化の主張のもとに、自治体に減量経営をおしつけていること、②行政の守備範囲の縮小を主張し、教育・福祉・住宅・環境整備等に対する住民要求にどう自治体がとり組んでいくかという視点をまったく

欠いていること、③答申案がきわめて網羅的であり、21項目の事務事業の再配分以外に具体的な改革提案がないこと、④革新市長会や、自治労、社会党をはじめとする革新政党などが、いくどとなく提案している地方自治委員会の設置や、交付税率の引上げ、天下り人事の廃止など、地方自治制度の改革にとってより緊急かつ現実的な課題を不問に付していること、⑤とくに、地方財政制度改革にむけての検討は国庫補助金の整理を除いてまったくなされていないこと、などの点から自治労としては基本的に受け入れることはできない。

しかし、「答申」が、「地方分権の推進」を不可逆的な時代の趨勢としていくつかの新しい概念を用いて強調し、国と地方の事務再配分を実現しようとする点については、自治労としても評価するものであり、自治労は全国の革新自治体や地方自治の民主的確立をめざす多くの人々とともに、そうした点が答申の多くの場合において「ひきつづき検討する」「検討すべきである」とされていることに留意しつつ、地方自治の民主的確立と地方自治制度の改革にむけて、従来にもました取り組みをすすめるものである。

この基本的立場にたつて以下、「答申」の内容について、自治労中央執行委員長の見解を提起し、組織討論を経て、自治労見解としてまとめていきたいと考えるものである。

1. 行政のあり方について

答申は、これまでの行政のあり方について、「戦

後わが国の行政は、めざましい経済成長に支えられて、行政の役割について必ずしも十分な検討がなされないまま著しくその領域を拡大してきた。そのことが今日、行政の無駄や財政の膨張をもたらす一因となるとともに、国民の間に過度の行政依存の風潮を招き、自主自立の気風を阻害し、ひいては社会の活力の低下をもたらすことも懸念される」(12頁)として、行財政の簡素効率化を進めるべきであるとしている。行政の無駄や財政の膨張をいったい誰がひき起こしたかという議論は措くとしても、我々はこうした行政のあり方についての認識とはまったく異なる認識を有している。

これまでの行政の役割、とくに国の行政は、一言でいえば大企業などに対する過度の行政サービスと、教育・福祉・住宅・環境整備などの生活関連行政への国の施策の立ちおくれに特徴づけられる。国の福祉政策などが変化したのは、1960年代以降急速に増加した革新自治体による、生活環境保護・老人医療無料化・乳児医療対策・寝たきり老人対策などへの先導的な取り組みの結果であったことを、銘記する必要がある。たしかに、「行政の役割について必ずしも十分な検討がなされな」(12頁)かったことは、認めるにやぶさかでないが、そのことと、革新自治体を始めとする多くの自治体における福祉・環境・医療の分野の取り組みを「福祉バラマキ」と批判することとは、まったく無関係である。「今日行政の無駄や財政の膨張をもたら」(12頁)したものは、くり返せば、大企業本位の国の経済政策と国庫補助金の散布によるタテ割りのヒモつき行政の結果である。自治体行政の現状には、たしかに改革すべき点があることは否定できないとしても、国が今日の経済的危機や自らの政策の誤りと貧困がもたらした地方自治体の困難を、人員削減、賃金合理化、「バラマキ福祉」攻撃という財政運営問題に矮小化し、すりかえていることを許すことはできない。そうした総括をふまえることなく行財政の簡素効率化を進めることは、自治体の本来あるべき事務事業——とりあえずの手がかりとしては地方自治法第

2条第3項各号に掲げられているもの——をも減量経営の名のもとに削減することにもなりかねないことに注意すべきである。(なお、この地方自治法の例示規定について答申は、別の箇所で「地方自治法は、地方公共団体の処理する事務を例示し、都道府県及び市町村の処理する事務を定めているが……地方公共団体の事務の規定のあり方についても再検討すべきである。」(18頁)としている。たしかに、この例示規定については、地方自治体の規模、態様の多様さ、地域的特殊性からして自治体の事務事業を、法で一律に画一化することは問題である、との議論もあり得ようが、そのような議論が、減量経営、安上り政府論の延長上でなされるものであるならば、自治体としてはとうてい受入れることはできないことを付記しておく。)これらの点を明確にしないまま、行政一般のあり方の批判をもって、現になされている自治体の事務事業の簡素効率化を進めるべきであるとしている答申の議論は不当なものといわなければならない。

現代の福祉社会においては、「厳しい社会経済情勢の下においても、国民福祉の向上のため行政に積極的な役割が求められていることに変わりはない」(12頁)く、行政が責任を負うべき領域については、行政が主体的に取り組むことが肝要である。この行政が責任を負うべき領域とは、第一義的には、医療・福祉・環境保全・教育といった国民生活に直接結びつく生活関連行政であるといつてよく、監督・通達・許認可行政という類の行政ではない。したがって、住民と直接に対応している地方自治体は、住民の健康と福祉を守るために、より積極的に取り組まなければならない。そのためこそ、「あらためて行政の役割が問い直されている」(12頁)のである。答申の論理は、住民の福祉の実現のためには、どのような行政の役割が求められているか、という視点からではなく、行政の簡素効率化のために、行政の限界がどうあるべきかというものであって、目的と手段が逆立ちしたものであるといわざるをえず、したがって、

自治労としては、断じて受け入れることはできない。

2. 国と自治体との関係について

答申は、国と自治体の関係の改善について、国と地方公共団体との並立的な協力、協同関係という新しい概念を用い、その促進を図っている。具体的には、(ア)個別事業法規の規定のあり方を見直し、協議、同意等の並立的な協力、協同関係を促進し、(イ)機関委任事務については、団体の事務に切り換えるとともに、議会の関与を認める、(ウ)都道府県、市町村の連合組織は、地方公共団体の利害に関係する法令の制定改廃について、国会、関係行政庁に意見を提出することができる等の措置を講ずる必要がある(14頁)としている。

答申が、国と自治体との関係を、官治的な上・下関係としてでなく、並立的、対等な関係として位置づけた点については、当然のことであれ、旧来の答申と比べて一步前進したものとして受け止めることができるし、これらの措置を政府は、ただちに実施すべきである。

また、答申は、「地方公共団体の事務執行については、できるかぎり地方公共団体の自主性と責任に基づいて処理されることとすべきであり、国の関与は、国の利害と責任に係るものについて一定水準の行政を全国的に保障するとの見地から必要な最小限度の範囲にとどめるべきである(14頁)」としているが、この点についても同様な評価をすることができる。ただし、この場合には、いうところの「範囲」の確定にさいしての客観的基準が答申に盛り込まれてしかるべきであったと考える。

とはいえ、国と自治体の並立的、対等な関係をいうならば、これらの方策は、まだ不十分であり、この程度のことをもってしてはとうてい国と自治体の関係の改善にはならないといわなければならない。

地方分権、地方自治の視点にたって自治制度の

改革を進めるにあたっては、上記の諸点について改革がなされると同時に、国政への自治体への参加が最大限に保障されるべきである。

自治労は、すでに社会党や革新市長会とともに「地方自治委員会」の設置を主張してきたし、「自治体行財政改革の10の提言」においても、国が一方的に地方行財政政策を進めるのではなく、自治体側の合意のもとで事務事業を進めるというシステムを創出する必要があるとし、そのための、当初の措置として「地方行財政審議会」の設置を提起してきた。

この審議会は、それぞれ自治体労使の代表、国の代表によって構成し、同数の自治体と国の出向者よりなる事務局を持ち、事務配分の検討、財源の再配分、国庫補助金制度及び地方債のあり方、地方交付税の配分、地方財政計画の策定などを検討、決定するものである。

国と自治体の基本的な問題は、こうした対等の機関による協議を経て決定されることが望ましいし必要である。

そのほか、国政への自治体の参加の方策としては、たとえば次のようなことが実現されなければならない。

- (1) 地方自治に関する法律の立法過程とその運用に関して、地方自治体の参加を保障するための手続制度の確立。
- (2) 国の経済計画、総合開発計画、国土利用計画、エネルギー計画など国全体にかかわる戦略的総合計画の策定過程における、自治体の参加の制度的保障。
- (3) 新幹線、新空港、高速道路の建設など、国の大規模プロジェクトについての、計画段階から関係自治体の参加の保障。
- (4) 自治体の財政負担を伴う制度の改正にあたっては、自治体が参加する審議会を新たに設け、その審議を経て決定する制度の確立。(1)~(4)については、前述の地方行財政審議会で行うのが望ましいことはいうまでもない。
- (5) 国の直轄事業に対する自治体の負担金の使途

をあきらかにするため、自治体の側から国に対する「会計監査」への道をひらくこと。

3. 都道府県と市町村の関係について

都道府県と市町村は、制度の上では、ともに対等な関係にたつ自治体である。しかし、医療・福祉など生活関連行政において市町村の果たすべき役割は、都道府県のそれに比べてはるかに大きいのかかわらず、現実の都道府県は、許認可、人事など多くの面で市町村に対して優位な地位に立っている。このような都道府県と市町村の現実的な関係を改めるためには、住民生活に直接かわる事務権限を市町村に委ね、基礎自治体としての市町村の自治権を拡大し、都道府県は、広域公害、大型福祉施設、流通機構、水資源確保など市町村が個別ないし相互協力では解決できない補完的・広域的課題の遂行に自らの機能を純化させるとともに、補完的・広域的行政の執行にあたっては、市町村の参加が保障される必要がある。市町村への権限の移譲は、この点からも積極的に行わなければならないが、権限をともなわない単なる事務の配分は、市町村の仕事をかえって煩雑にし、責任の所在をもあいまいにすることになりかねない。

ところで、答申は、都道府県知事に委任された国の事務と都道府県事務の市町村長への移譲について、これを「都道府県の自主的な事務移譲」(19頁)として、「このような自主的な事務移譲がさらに円滑に行われるよう法令の見直し、補助金運用の改善等所要の措置をとることが必要である」としている。

すでに述べたように、自治労は、「地方行財政審議会」などの民主的な機関を通じて、国と地方、都道府県と市町村の間の事務の再配分はこれを積極的にすすめる立場にたっている。住民の身近な事務事業が市町村の事務とされていることには基本的に賛成であるが、今日みられる広島県等の動きは、そのほとんどが都道府県知事の指揮監督のもとに国の機関委任事務、都道府県事務の

うち知事の専管に属するとされた事務を市町村長をして処理せしめるものにはすぎないので、そのかぎりでは、市町村への事務・権限の民主的配分とは異なるものとして、反対せざるを得ない。都道府県事務の市町村への移譲にかんじていえば、自治労は、「答申」もすべてに「法令の見直し、補助金運用の改善等所要の措置をとる必要がある」(19頁)と考えるだけでなく、都道府県と市町村との間の画一的な権限・事務配分の方法を改め、市町村の規模と能力に応じて市町村自身の意思で選択できる行財政制度の検討などとともに、「行政事務の再配分」の問題として、原則的に取り組むべきものであると考える。

4. 広域市町村圏の法制度化について

答申は、「生活圏を単位とする広域行政を推進」するとして、「現在策定中の新広域市町村圏計画の策定をさらに積極的に推進するとともに、日常生活圏を単位とする広域行政を推進する根拠を法律上明確化することが必要である。」(19頁)とし、また、「新たな総合補助金の創設、総合的な地方債の活用、交付税措置の充実強化などの財政措置を講ずべきである。」(19頁)と述べているがきわめて問題のあるところである。

これまで、広域市町村圏は、法律によらず、自治省の作成した「要綱」によってすすめられてきた、通達行政の典型の一つであった。自治労は、国による広域行政の推進・新広域市町村圏等の策定は、それが自治体の再編・合理化をめざすものであって、①国と自治体(都道府県・市町村)および、都道府県と市町村の関係を、より官治的な上・下関係に固定する恐れがあり、②広域行政の主体となる都道府県の存在の根拠を失わせ、道州制への道をも開くものであり、③一部事務組合や、複合事務組合、広域市町村圏による事務事業の共同処理は、住民への行政の公開と参加を保障する道を閉ざし、住民自治を骨抜きにするものとして

反対してきた。

今回の答申では、「法制化」の中味は必ずしも明らかではないが、これまでの国による広域市町村圏を、三全総の定住構想の受皿として自治省がすすめている新広域市町村圏としてより一層推し進める立場にたったものであり、「法制化」の中味によっては都道府県と市町村との間に第三の自治体を設けることともなり、府県廃止・道州制実現への一里塚ともなろう。この意味で、とうてい自治労の容認しうるところではない。また新たな総合補助金の創設等の財政措置の充実などの措置についても、法制化とならんで、従来の広域市町村圏を固定化し、自治省による中央統制の一元化を強めようとするものである。さきに都道府県と市町村との関係についてのべたように、広域行政については、都道府県の本来的機能として、都道府県が主体となって、取り組むべきものであるが、その際、都道府県による広域行政の取り組みには、基礎自治体としての市町村の参加の保障が不可欠であることはいうまでもない。

また、基礎自治体としての市町村の自治権の拡大の観点から、現にある、広域行政機構としての一部事務組合、複合事務組合の組織・運営を民主化する方策の検討も必要であろう。

5. その他の答申事項について

- (1) 今次答申は、過去の答申の基本事項を網羅的に集約しているが、その中には、すでに大方の議論は出尽されており、いつ、どのように実現するかだけが問われているものがある。たとえば、国庫補助金の整理(17頁～18頁)、地方出先機関の整理縮小(16頁)、許認可、監督事務の再配分(11頁～12頁)などについては、国と地方自治体の協議を踏まえるなどしてただちに実行できるし、積極的に実行する必要がある。
- (2) 国の法令の整理(13頁)などについては、原則として賛成であるが、その整理をすすめるに

あたっては、自治体の自主立法権を拡大する方向での改革が望ましい。近年、法律と条例の関係について、公害防止、環境保全等の分野においては、事実上法律による先占領域の理論は破綻している。にもかかわらず、国においては、新たな立法措置によって、自治体の事務を吸い上げる動きが顕著である。また、自治体の行政運営の実際においては、国の通達・要綱行政が支配的であるといった問題がある。したがって、自治体に関連する法律の制定・改廃については、①法律によって国に留保される権限は、一般的な基準(ナショナル・ミニマムの確保)など最小限にとどめ、実際の事務事業の執行にかかる法規は、自治体の条例に委ねる、②法律の解釈に疑義が生じたときは、国と自治体の共同の設置機関(たとえば、前述の地方行政審議会)で検討するなどの方策をとるべきであろう。

- (3) 「法令制度、機構、国庫補助金等について存続に期限を付し、期限が到来した時点で引き続き存続させるべき積極的理由が認められない限りこれらを廃止することとする」(14頁)、いわゆるサン・セット方式の導入については原則的に賛成するが、法令制度・機構などを引き続き存続させるべきかどうかを検討する機関のあり方などについて、更に論議を深める必要がある。
- (4) コミュニティ施策の推進(19頁)については、住民の自主的なコミュニティ活動は大いに発展させられなければならない、自治体はその保障措置を積極的にすすめるべきである。しかし、答申のいうコミュニティ施策等の推進の方途は、これらの住民の自主的なコミュニティづくりの運動を、これまで自治省が主導してきた官製コミュニティづくりのなかに取込み、生き生きとした住民自治の発動を抑止し、かつ補助金を新たに設けることによってその裏負担としての自治体の負担の増大と活動諸経費にかんして住民に税外負担をもたらすこととなるおそれがあると考えられるので、基本的に反対せざるを得ない

い。本来、コミュニティとは、地域住民の自主的な結合体であり、行政はそれにたいして必要最小限の便宜を提供すれば足りるものとする。（当然、そのなかには施設の建設や運営への援助などがはいつてくるが、それらについての財源措置としては、補助金ではなく一般財源でなされるべきものである。）

- (5) 定年制（20頁）については、自治労はその法制化に対しては一貫して反対してきたし、これからも、断固反対する。

とくに今回の答申が、地方制度調査会の従来の答申のように、自治体は条例により定年制を設けることができるようにすべきであるとするのではなく、定年制の実現に努力せよとのみ記していることは、従来の意見を一步すすめて国の法律をもって地方公務員についても画一的に定年制を実施せしめようとの意見であるかとも受けとめられ、きわめて重大な問題だといわざるをえない。

公務員の退職に関する問題は、公務員労働者の労働条件そのものであり、労使間の団体交渉によって決定すべきもので、労働基準権の剥奪と制約のまま導入されることには絶対に反対する、というのが自治労の基本的立場であり、一步をゆずっても自治体が労使交渉を前提としつつ、定年制の導入をはかるかどうか、自ら決定づけるよう条例に委ねるべきである。

- (6) 答申事項のうち、基本的な議論がまだ煮つまっておらず、安易な結論づけは危険であり、議論を深める必要があるものもある。

たとえば、市町村の組織形態の検討、行政委員制度の再検討、議員定数の決定方法の再検討、法令による行政機関等の義務づけの整理縮小

（20頁）等の地方自治体の組織・運営の改善についての議論は、「能率的な運営」（20頁）の観点からだけでなく、地方自治の民主的な確立、自主組織権＝自律権の保障という観点から、更に議論を続ける必要がある。なかでも、「保健所、福祉に関する事務所、農業改良

普及所等、地域の実情に即応した自主的な行政運営を確保する必要があるものについては、義務づけの廃止を含めその設置のあり方について再検討」（20頁）すべきであるとしている点については、これらの設置が自治体の「地域の実情に即応した自主的な」判断によってなされることのがぞましいとする調査会の判断に善意を読みとれないことはないにしても、答申をつうずる行政の守備範囲論→行政の限界論に由来する減量経営論を考慮に入れるとき、保健所等の行政の切捨てとなることは容易に考えられるところであり、自治労としては慎重に対処し、これらの行政の切捨てには反対するものであることを、あらかじめ表明しておく必要があると考える。

6. 答申においてふれられなかった諸点

答申は、地方分権の推進、国と地方公共団体の併立的な協力、協同関係の促進を声高に述べながらも、そのために必然的に導き出されるべき課題に言及していない。以下答申が無視しており、しかも、地方分権を推進するにあたって不可欠である問題点をあげる。

- (1) 自治省、建設省をはじめ国から都道府県等の枢要なポストへの天下りは、きわめて多数にのぼっている。いま都道府県の主要なポストに限ってみても、副知事19人、部長級86人、課長級76人（いずれも76年11月現在）に及んでいる。地方自治体へのこのような天下りは、人事を通じて国の地方自治体への支配であり、地方自治を侵害するものである。

天下り人事を廃止して、人材養成として自治体相互および国と自治体の対等な人事交流、養成機関の自主的設置などの方策を講ずべきである。

- (2) 許認可権による国の自治体に対する統制と、国の法令解釈権の独占による通達行政は、ともに一方的に国の側が自治体に関与し、統制する

手段である。地方分権を推進するためにも通達行政と許認可行政は国自らが改めなければならない。

- (3) 社会保険、職業安定、陸運などの事務を担当する地方事務官は、身分は国家公務員でありながら、知事の指揮監督をうけ、任免権や給与支払い義務は、国にあるという変則的な制度の下にある。地方事務官制度の弊害についてはすでに論議がつくされており、ただちに廃止して地方公務員にすべきである。
- (4) 地方分権を促進し、地方自治の権限を拡充するためには、国と自治体との税源配分の是正が必要である。そのためには、自主課税権を明確にし、地方税法上の超過課税による自主的増税を可能にするような改革が必要である。そのためにも、自治体税源の充実、大企業課税の強化、高額資産所得への課税強化を行うべきである。
- (5) すでに、補助金化しているとすらいわれている交付税制度について抜本的に見直すことが必要であるが、当面、交付税率の引上げ、交付税算定税目の拡張、特別交付税の割合の縮小等の方策は、現在の制度的枠組みを前提にしても可能である。これらは、国と自治体の関係を改善する現実的かつ緊急の方策である。
- (6) 地方債制度の改革についても、起債源資の改善、許可制度の改革、自治体の共同起債機関の設置という方策が考えられる。

以上の諸点については、自治労に限らず、社会党、革新市長会が、また、全国知事会や市長会がそれぞれニュアンスのちがいはあれ、くり返し主張しているものである。すみやかに、前述の「地方行財政審議会」等において討議を始めるべきであろう。

お わ り に

これまでの地方制度調査会の答申をふりかえると、府県制の廃止（第4次）、府県合併（第10次）、広域市町村圏の推進（第13次）など、地方自治制

度の反動的再編をめざす答申は別として、第1次地方制度調査会における「国と地方出先機関の整理」、第9次の「行政事務の再配分」、第10次の「行政事務の再配分」の第2次答申といった、充分とはいえないまでも一定の意義を持つ答申事項が全く実現されておらず、また交付税制度の改善（第14次、16次等）、国庫補助金制度の改善（第11次、15次）、超過負担の解消（第11次、12次、14次、15次、16次）などがいくどとなく提言されながら、いずれも実現されていない。その原因には、自治省をはじめ中央省庁の地方自治体に対する根強い不信感と、自らのもつ権限の移譲に対する消極的な姿勢（中央省庁セクショナリズム）をあげることができる。とりわけ、行政事務の配分、交付税制度の改善、国庫補助金制度の改善、超過負担の解消といった財政・財源にからむ問題は、中央省庁における権限と財源の再配分をも招来することになる（自治省への権限と配分源資の集中）ためか、改善の徴候すらみられてなかった。その点において、今次答申が“地方分権の推進”を改革の基本視角の一つにとりあげ、また、答申事項の推進のために「内閣に強力な推進体制を整備し、地方公共団体との意見調整を図りつつ、その速やかな実現を図るよう強く要請するものである」（12頁）としたのは、いわば異例のことであり、累次の地方制度調査会の答申が、同調査会の事務局を担当した自治省にまかせたままでは実現されないという事実を示したものである。地方自治制度の改革は、国をあげて内閣の責任においてなされなければならないのであって、そのことに言及したことは、原則として評価したいと考える。しかし、自治労としては、その推進にあたって、自治体との意見調整を図りつつの語句が挿入されたのは、社会党委員の要求によるものであったこと、しかも、社会党や自治労が要求したような、国と地方自治体との対等な協議ではなく、「意見調整をはかりつつ」といった微温的な指摘にとどめていること、答申の全体の基調が、すでにみたように、減量経営、安上り政府論に代表される改

革のもう一つの基本視角である“行財政の簡素効率化”に集約されていることなどから、われわれが主張する地方自治の民主的確立のための地方自治制度の改革には、なお、遠く隔ったものであるといわなければならない。

はじめに述べたように、自治労としては、この答申は、基本的な点で、受け入れることはできな

いが、自治労としても原則的に賛成する個々の事項については、国と地方自治体との協議を踏まえるなどして、速かに実施すべきだと考えるし、なによりもそのため「地方行財政審議会」を設置し、討論を始めるべきであると考えている。

(この論文中の引用頁は、本誌のページにあわせて引きなおしてあります。編集者)

地方制度調査会委員名簿

会 長

林 敬 三 (自治医科大学理事長)

副会長

西 島 芳 二 (榊奈川新聞社顧問)

委 員

大 西 正 男 (衆議院議員=自)

奥 野 誠 亮 (" = ")

武 藤 嘉 文 (" = ")

中 山 利 生 (" = ")

佐 藤 敬 治 (" = 社)

加 藤 万 吉 (" = ")

小 川 新 一 郎 (" = 公)

小 宮 武 喜 (" = 民)

地 崎 宇 三 郎 (" = 自)

新 村 勝 男 (" = 社)

加 藤 武 徳 (参議院議員=自)

安 田 隆 明 (" = ")

郡 祐 一 (" = ")

塩 見 俊 二 (" = ")

山 崎 昇 (" = 社)

佐 藤 三 吾 (" = ")

上 村 繁 三 郎 (" = 公)

小 里 貞 利 (鹿児島県議会議員)

西 口 栄 三 (奈良県議会議員)

吉 田 弘 明 (北九州市議会議員)

藤 原 貢 (岡山市議会議員)

原 口 栄 弘 (福岡県田川郡川崎町議会議員)

北 島 暲 男 (岩手県和賀郡沢内村議会議員)

小 畑 湧 二 郎 (前秋田県知事)

沢 田 一 郎 (熊本県知事)

岡 崎 平 夫 (岡山市長)

木 崎 正 隆 (守口市長)

坂 本 常 蔵 (茨城県行方郡玉造町長)

岡 村 雅 夫 (高知県安芸郡芸西村長)

新 井 明 (榊日本経済新聞社常務取締役)

阿 部 統 (東京工業大学教授)

宇 田 川 璋 仁 (横浜国立大学教授)

河 合 良 一 (榊小松製作所取締役社長)

川 越 昭 (日本放送協会解説委員)

木 下 和 夫 (大阪大学名誉教授)

小 林 与 三 次 (日本テレビ放送網榊社長)

塩 野 宏 (東京大学教授)

柴 田 護 (公営企業金融公庫総裁)

澄 田 智 (日本輸出入銀行総裁)

高 橋 武 彦 (榊毎日新聞社客員)

堤 清 二 (榊西武百貨店会長)

十 返 千 鶴 子 (著述業)

成 田 頼 明 (横浜国立大学教授)

西 尾 勝 (東京大学教授)

肥 後 和 夫 (成蹊大学教授)

宮 崎 輝 (旭化成工業榊社長)

山 内 一 夫 (学習院大学教授)

吉 国 二 郎 (榊横浜銀行頭取)

神 田 坤 六 (群馬テレビ榊会長)

山 本 弥 之 助 (弁護士)

〔資料〕

新しい社会経済情勢に即応した 今後の地方行財政制度のあり方についての答申

'79. 9. 10 第17次地方制度調査会

前 文

（答申の背景）

戦後の新しい地方自治制度は、社会経済の急速な変化と地域社会の激しい変動に対応しつつ、全体としては順調な発展を遂げ、国民生活の中に定着するに至った。その間、それぞれの時代の要請に応じて地方自治の制度と運用の両面において必要な改善が行われてきたが、制度の基本的なあり方には変更が加えられないまま今日に至っている。

当調査会は、地方自治制度の発足以来30年余を経過した今日、次のような時代的背景の認識に基づき地方自治制度の全般的な見直しに立った改革を積極的に推進すべき時機が到来しており、それが時代の要請でもあると考えるものである。

すなわち、第1は、地方行財政をとりまく環境の変化である。我が国経済は、高度成長から安定成長へと転換し、資源、エネルギーの厳しく、かつ、恒久的な制約が明確になるとともに、高齢化社会への移行を早めつつある。我が国の行政は、長期にわたる高度成長を背景として、行政需要の増大、高度化に対応して、膨張拡大してきたが、このように地方行財政をとりまく環境が決定的に変化した今日、行政需要への行政の対応のあり方を根本的に見直すことが求められている。

第2に、国民の価値観の変化である。我が国の民主主義は、地道に国民生活に根づいてきており、これが国民生活の安定、向上とも対応して、新し

い価値観を生みつつある。すなわち、国民生活の各分野において、他律に対する自律、画一に対する多様、集中に対する分散への指向が著しく強まり、地域の自主的な創造力を発揮する新しい地域づくり、いわゆる新しい地域主義が台頭してきている。このような社会的、経済的情勢を背景として、地方自治制度も新しい展開を求められている。

（改革の基本方向と具体的な課題）

以上のような時代の認識に立って地方自治制度の見直しを行い、新たな観点から国、地方を通ずる制度の改革を推進する場合、その改革の方向は次の二つであると考えられる。すなわち、

- (1) 国、地方を通ずる行財政の簡素効率化
- (2) 地方分権の推進

である。このような改革を実現するためには、次に掲げる五つの具体的な課題に適切に対処する必要がある。

ア 行政の役割の見直しと行財政の簡素効率化

今日、高度成長時代に膨張した行政を基本から見直し、新しい時代に適応した体制の整備を図る必要がある。そのため、行政が真に責任を持つべき分野を適確に見きわめ、国、地方を通ずる行財政の簡素効率化を図るべきである。

イ 地方公共団体の自主性、自律性の強化

我が国の健全な発展のためには、地域の特性を生かした主体性のある地域づくりを進めることが必要である。そのため、政治、経済、文化等諸機能の地方分散を図るとともに、国、地方を通ずる行政改革によって、行財政の両面

にわたって地方公共団体の自主性、自律性を強化し、一層地方分権を推進する必要がある。

ウ 地方行政における地域的多様性の重視

我が国近代化の過程においては全国画一的な行政が追求されてきたところであるが、今後はむしろ画一化よりも地域の特性に応じた多様な行政を展開するため、地方の創意と自主性を尊重し、地域的多様性を認めていくこととすべきである。

エ 広域及び近隣の行政需要への適切な対応

今日、地方公共団体の区域をこえて広域的に処理すべき行政需要がますます増大しつつある。一方、住民の身近で、きめ細かく処理することを必要とする行政需要も増大してきている。したがって、住民の生活圏等に即し、広域と近隣の行政需要への適切な対応策を講ずるべきである。

オ 住民の自治意識の向上

地方自治が健全な発展を遂げるためには、住民の自治意識の確立が不可欠である。そのため、住民の自治意識の向上に資するための方策を積極的に講じていく必要がある。

(答申事項の推進体制の整備)

以上のような観点に立って現行の地方行財政制度の見直しを行い、必要な諸改革を断行すべきであるが、当調査会がここに答申する事項だけでも、広範多岐にわたっており、その実現に多くの困難を伴うものも少なくない。したがって、政府は、この改革の実現に積極的に取り組み、その責任において、必要な改革を着実に実現することを期待する。特に、答申事項のうち国庫補助金等の整備合理化、事務の再配分、国の地方出先機関の整理縮小など国と地方公共団体との関係に係る改善事項については、この際、内閣に強力な推進体制を整備し、地方公共団体との意見調整を図りつつ、その速やかな実現を図るよう強く要請するものである。

第1. 行政のあり方と国・地方を通ずる行財政の簡素効率化

1. 行政の役割

(1) 戦後のわが国の行政は、めざましい経済成長に支えられて、行政の役割について必ずしも十分な検討がなされないまま著しくその領域を拡大してきた。そのことが今日行政の無駄や財政の膨張をもたらす一因となるとともに、国民の間に過度の行政依存の風潮を招き、自主自立の気風を阻害し、ひいては社会の活力の低下をもたらすこととなることも懸念される。

このような状況に対応してあらためて行政の役割が問い直されているところであり、速やかに実効的な検討を進め、諸般の改革に資することが必要である。

(2) 行政の役割は、それぞれの時代における社会経済の実態、国民意識の動向等と本質的に係る問題であり、また、個人、民間等の役割と全く分野を異にするものではなく、これと重疊的、並存的関係に立つことも少なくないものである。したがって、行政の役割は、必ずしも一義的、普遍的には定め難い面があるが、一般的な観点として次のような事項に留意すべきである。

ア 行政の目的とする国民福祉の向上は、行政のみの力で達成され得るものではなく、国民ひとりひとりの自立自助の精神、家族の相互扶助、地域社会の連帯、企業の社会的責任等と相まってはじめて可能となるものである。したがって、個人、家庭、地域社会、公共の団体、民間企業等が責任を負うべき範囲や、民間部門の創意や活力に委ねる領域を明確にし、それぞれの責任に属する事柄についてはその責任で処理することが促進されるべきである。

イ 厳しい社会経済情勢の下においても、国民福祉の向上のため行政に積極的な役割が求められ

ることには変わりはないが、今後は、民間活動等との役割分担の改善を進め、その上において行政は、国民生活、社会経済活動に係る各分野において、新たな社会的需要への対応を含め、適切な役割を果たすべきである。

ウ 健全で活力のある社会を維持発展させるためには、社会において健全な民間活動の占める領域ができるだけ大きく、これに携わる国民の割合ができるだけ多いことが望ましいと考えられる。

したがって、社会的な需要を単純に行政の領域とするのではなく、民間活動が可能な領域では民間に委ねることを基本とするとともに、民間活動の領域拡大を助長すべきである。

エ 一般に、行政は、極めて強い膨張的傾向を有しており、また、一たび膨張すればこれを縮小することが極めて困難であることも顕著な事実である。行政の役割の判断に当たっては、このような傾向の抑止について充分考慮する必要がある。

オ 行政が責任を負うべき領域に属する事柄であっても具体的な事務事業の実施については、常に国や地方公共団体がその主体となって直接行わなければならないのではなく、適切な方法で公共的団体や民間企業等に行わせることも考慮されるべきである。また、基本的に行政の役割が認められる事項について、どの段階で、どういう方法と範囲でその役割を受け持つこととするかについても、充分な検討と適切な選択がなされるべきである。

2. 国・地方を通ずる行財政の簡素効率化

以上のような行政の役割の見直しの上において、国、地方を通ずる行財政の簡素効率化を進める必要があるが、特に地方行政の簡素合理化を図るためには、国の法令整理、国庫補助金制度の抜本的改革等の措置が不可欠である。したがって、行政事務、行政機構の各般にわたり、今日行政に求められている役割及び行政効果に配慮して厳しい再評

価を行い、国は、法令の整理、行政事務の再配分、国庫補助金制度の改革、地方出先機関の整理等の措置を速やかに実施すべきであり、地方公共団体もこれらの措置と相まって行政の簡素効率化を進める必要がある。

3. 行政の膨張に対する抑止策

今後、行政がその役割を適正に果たしていくためには、行政が過度に、あるいは漫然と膨張することのないよう積極的な抑止策を講ずることが必要であり、そうした観点から特に次の事項を推進すべきである。

- (1) 行政目的の明確化、行政の計画性の強化により施策体系の整序を図り、行政の優先順位を明確にし、施策相互間の重複競合を排除すること。
また、行政目的の明確化により行政施策の波及的な拡大を抑止すること。
- (2) 状況の変化に対応して、行政の重点化、合理化を進め、行政制度、機構の再編整備、人員の再配置を図ること。また、今後、状況の変化に即応し易い地方公共団体の機能を重視すること。
- (3) 行政事務の基礎をなしている法令等の整理を積極的に行うこと。
- (4) 国庫補助金制度については、制度自体が行政の膨張を招き易いことに留意してその整理合理化を図ること。
- (5) 新たに事務、機構、人員等を認め、又は増大させるに当たっては少なくともこれに見合う事務等の縮減を行う方式を活用すること。
- (6) 法令制度、機構、国庫補助金等について存続に期限を付し、期限が到来した時点で引き続き存続させるべき積極的な理由が認められない限りこれらを廃止することとする制度の導入を図ること。
- (7) 事務処理手続きの簡素合理化等により事務効率の向上を図ること。
- (8) 民間委託の可能な事務、事業は積極的に民間に委託すること。
- (9) 受益者負担の強化等行政需要の無制限な膨張

を抑制する効果をもつ方策を積極的に活用すること。

- (10) 民間、地域社会活動等との適切な機能分担を図り、民間活動等の創意や活力を活用すること。

第2. 国と地方公共団体の 関係の改善及び機能分担の適正化

1. 国と地方公共団体の関係の改善

- (1) 国と地方公共団体の併立的な協力、協同関係の促進

国と地方公共団体との基本的な関係は、国民福祉の向上という共通の目標に向かってそれぞれ機能と責任を分かちつつ相協力する建前となっているが、社会経済の進展に伴い国と地方の双方に関係する行政分野が拡大しており、国と地方公共団体の相互信頼の上に立った協力協同関係の一層の助長、促進を図ることが要請されている。このような要請に応えるため、次の事項について検討し、必要な措置を講ずべきである。

ア 個別事業法規における国と地方公共団体の関係においても従来の規定のあり方について見直しを行い、一律に許認可、指揮監督等の上下関係としてとらえるのではなく、事務の性質、内容に応じて協議、同意等の併立的な協力、協同の関係を促進すべきである。

イ 機関委任事務については、既に第9次地方制度調査会において答申したところであるが、その観念及びこれに伴う現行の法的取り扱い、国と地方公共団体の併立的な協力、協同の関係を確保する観点から抜本的な再検討が必要である。さしあたり、機関委任事務については、事務の性質からみて地方公共団体の事務とすることが適切なものは積極的に地方公共団体の事務とするとともに、議会の関与を強化するため必要な措置を講ずべきである。

ウ 国と地方公共団体相互の協力、協同の関係を

促進するため、国は、都道府県及び市町村の全国的な連合組織と緊密な連絡を保つものとするほか、都道府県及び市町村の全国的な連合組織は、地方公共団体の利害に関係する法令の制度改廃について国会又は関係行政庁に意見を提出することができるものとする等地方公共団体の意向が国政に適切に反映されるような方途を講ずべきである。また、個々の地方公共団体の利害に密接に関係する国の事業計画の策定、地域指定等についても、極力関係地方公共団体等の意向が反映されるよう適切な方途を講ずべきである。

- (2) 国の地方公共団体に対する関与のあり方

地方公共団体の事務執行については、できる限り地方公共団体の自主性と責任に基づいて処理されることとすべきであり、国の関与は、国の利害と責任に係るものについて一定水準の行政を全国的に保障する等の見地から必要な最小限度の範囲にとどめるべきである。

したがって、地方公共団体の事務処理に対する許認可、承認等の権力的関与は、法令中に国の処理方針、統一的処理基準等を示すこと等により、思い切った整理合理化を図ることが必要であり、権力的関与を存置する場合においてもできる限り事前の関与よりも事後的な関与とすることが必要である。

なお、機関委任事務のあり方とも関連して、地方公共団体の行政執行における適法性の確保の方途については引き続き検討することが必要である。

また、国庫補助金等による法令に基づかない事実上の関与が、地方公共団体を国の細かい統制下に置き、地方公共団体の事務処理の自主性と効率性を制約することが多い。このような補助金行政の弊害を排し、地方公共団体の自主性と責任を確保するため、国庫補助金等の整理合理化を推進する必要がある。

2. 国と地方公共団体の機能分担の適正化

- (1) 行政事務再配分の必要性

行政事務再配分については、過去において累次にわたって各種答申、意見等が提出されているところであるが、今日に至るまでこれらの答申、意見等の趣旨に沿った行政事務の再配分がほとんど行われていないのは甚だ遺憾である。

現在、国、地方を通じ国民の身近な行政が増加しているが、行政権限が過度に中央に偏在しているため、かえって行政の非効率をもたらし、国民の行政需要によく応えていない面が少なくない。他方、地方公共団体の行財政能力は戦後30余年を経て飛躍的に向上しており、行政事務の再配分に対する必要性はますます高まっている。

今日、地方公共団体の機能と責任を重視して行政事務の再配分を行い、新しい時代における行政体制を確立することは、国、地方を通ずる喫緊の課題である。

(2) 行政事務再配分の方針

ア 行政は、住民の意思と負担とに基づいて行われるものである。したがって行政事務は、できるだけ住民の身近なところにおいて処理されるときにも能率的に処理されなければならない。また行政内容が複雑膨大化し専門化すればするほど地域において総合的に処理されることが必要とされる。さらに行政責任の所在が明確であることが必要であることはいうまでもない。

過去における行政事務再配分にかかる答申、勧告等なканずく第9次地方制度調査会における行政事務再配分の原則はいずれもこのような要請に応えたもので、今日においても基本的には妥当なものであると考える。

イ 行政事務の再配分は、このような要請に即するよう実施する必要があるが、とりわけ次の諸点に留意すべきである。

(ア) 国においては、全国的・広域的見地又は統一的処理の必要性を理由として、国に事務ないし権限を留保しようとする傾向があるが、そうした必要性についてはあくまでも事務の実態に即して厳格に判断し、国に留保する事務ないし権限を必要最小限にとどめるべきで

ある。

また、広域的統一的な性格を有する事務であっても、国は、法令中に一定の方針又は基準を設定する等の措置を講じたうえ、施策の運営実施はできる限り地方公共団体に委ねるものとする必要がある。

(イ) 地方的な政策の企画立案は、地方公共団体の創意と責任において行うものとするとともに、地方公共団体は当該地域の問題については総合的かつ第一次的な責任を有していることに配慮して、地域的問題についてはその責任と機能とに応じてできる限り地方公共団体とりわけ市町村に事務権限を付与するものとするべきである。

(ウ) 行政の統一性の要請と地域適合性の要請については後者を重視し、事務の性質上できる限り地域的多様性又は地域的裁量を認めていくこととし、法令による条例への委任範囲の拡大等の措置を講ずるものとするべきである。

(3) 総合的な地域行政の推進の見地からは是正を検討すべき事項

現下の厳しい社会経済情勢にかんがみ、政府は以上の方指に沿って行政事務の再配分を実行すべきである。

とりわけ今日、地方公共団体は計画的かつ総合的な地域づくりを推進することが求められているが、そのためには地方公共団体が地域の振興整備のために必要な事項について、その自主性と責任において総合的に対応できるだけの権能を有することが必要である。このような観点から現行の事務権限の配分をみると、再配分を行うべきものが多いが、その中でも、特に、当面、速やかに現行制度を再検討し、改善措置を講ずべき事項を示せば次のとおりである。

ア 都市環境及び交通体系の総合的整備 都市計画決定及びこれに係る認可等、建築規制に係る条例委任の範囲等、道路管理、自動車運送事業の免許その他の監督

イ 福祉、保健施策の充実 社会福祉法人の設立

等の認可，母子健康手帳・妊産婦・乳幼児等の保健指導，保健所の設置

ウ 生活環境の保全整備 水道事業の認可その他の監督，公共下水道の事業計画の認可その他の監督，河川管理，保安林の指定・解除

エ 地域産業の振興及び雇用機会の確保 信用金庫の指導監督，商工会議所の設立認可その他の指導監督，商工組合・中小企業等協同組合の指導監督，国際観光ホテルの業者の登録・監督，工場立地の指監督，農林水産業団体の指導監督，農地の転用許可，山村振興計画の作成，職業安定

3. 国の地方出先機関の整理縮小

(1) 国の地方出先機関の問題点

地方公共団体の事務と関連する一般の行政事務を分掌する国の地方出先機関は，その設置の時点から既に地方自治との関係で多くの問題をかかえていたところであるが，今日においても，問題が少なくなく，特に地方公共団体及び本省との間における二重行政・二重監督の弊害，地域総合行政の遂行に対する阻害，地域的事務・事業に対する民意反映の欠如，最近における社会経済情勢の変化と交通通信手段の発達に伴う行政の非効率等弊害が強く指摘されており，その根本的な見直しが求められている。

(2) 国の地方出先機関の整理縮小

国と地方公共団体との適切な機能分担関係を前提とすれば，国の地方出先機関のあり方は抜本的な再検討が必要であり，次のような方向で改革を行うべきである。

ア ブロック単位出先機関 都道府県の区域をこえる管轄区域を有する国のブロック単位地方出先機関が所掌している事務，事業については，一都道府県に係るものは，原則として地方公共団体に移譲するとともに，地方出先機関において判断し決定する権限がない事務については本省に引き上げることとし，地方行政の合理化の見地から逐次ブロック単位出先機関の整理縮小，

簡素合理化を図ることとすべきである。

イ 都道府県単位以下の出先機関 都道府県単位以下の区域を管轄区域とする国の地方出先機関については，現業又は現場の実施事務を所掌するものを除き，原則として廃止すべきである。

第3. 地方財政基盤の確立と 国庫補助金等の整理合理化等

1. 地方財政基盤の確立

現下の地方財政は，大幅な収支不均衡の状態にあり，地方交付税の源資の借入れと地方債の増発を重ねることによって辛うじて収支のつじつまを合わせている状況にある。したがって，このような借入金に大きく依存する地方財政の体質を早急に改善し，その健全性を回復することが緊要な課題とされている。

このような状況に対処して地方財政の再建を図りつつ，しかも新しい社会経済情勢に即応して，地方分権を推進し，地方公共団体の自主性，自律性の下に充実した地域社会の形成を進めていくためには，応益負担の強化の観点に立った地方税源の拡充を含め地方財源の長期的，安定的な充実確保を図る必要がある。

そのためには，既に述べたように，地方公共団体への大幅な事務，権限の移譲を推進することとあわせて，これに見合う財源の移譲を行い，さらに地方公共団体における人件費の適正合理化等歳出の徹底した節減合理化と租税負担の公平確保に努めつつ，租税負担の引上げを含む地方税財政制度の基本的改正によって，地方税，地方交付税等地方財源の増強を図ることを基本とすべきである。

なお，特に一般消費税等新税が導入される場合において，これに伴う地方税財政制度の改正が行われるに当たっては，地方自主財源たる地方税の増強とあわせてすべての地方公共団体に対する財源保障機能をもつ地方交付税の充実を図り得る措

置を講ずることが必要である。また、地方債については、近時、地方財源不足対策のためその発行額が著しく増大してきたが、今後においては、地方一般財源の増強とも相まって、当面の臨時的措置として発行されてきたいわゆる財源対策債の縮減を図りつつ、各地域の振興整備を積極的に進めるためその活用に努めるべきである。

以上のような基本的方向に基づく地方税財政制度の改正の具体策については、引き続き検討を行い、速やかに結論を出す必要がある。

2. 国庫補助金等の整理合理化等

(1) 国庫補助金等の整理

国庫補助金等（国庫負担金、国庫補助金、委託費等をいう。以下同じ）については、地方公共団体が地域の行政需要に自主的に対応できるようにするとともに、国、地方を通ずる行政の効率化を図るため、この際、総点検を行い、従来の制度、慣行等にとらわれることなく、その整理を推進すべきである。

その際、当該補助金等の交付対象としている事務、事業が廃止されない場合には、当該補助金等に見合う額を地方税及び地方交付税の増額により一般財源に振替えるべきものであることはいうまでもない。

国庫補助金等を整理するに当たっては、特に、①一般行政費に係る国庫負担金のうち適切な行政水準を確保するためには法令等で当該行政に関し一定の基準を設け地方一般財源措置を講ずれば足りると考えられる事務に係るもの、②奨励的国庫補助金のうちその対象事務が既に地方公共団体の事務として同化定型化しているもの、③零細な国庫補助金等については重点的に整理すべきである。とりわけ、職員設置費に係る国庫補助金等については、原則としてすべて整理の対象とすべきである。

なお、一般市町村道に係る国庫補助金等については、道路目的財源の再配分を図ることにより、これを整理すべきである。

また、一般行政費に係る国庫負担金の対象事務のうち、地域的特性に関係なく画一的な基準に基づき支給される給付金等に係るものについては、現行の国と地方公共団体とがその経費を負担する方式を改め、すべて国が当該給付金に係る経費の全額を負担して地方公共団体にその事務を行わせることとすることを検討すべきである。

(2) 国庫補助金等の交付方式等の合理化

存続すべき国庫補助金等についても、地方公共団体の自主性と創意に基づいた施策の総合的、効率的な推進に資するよう、その交付方式、補助条件等の合理化を積極的に推進すべきである。

特に、類似ないし同一の目的を有する国庫補助金等は極力統合するとともに、各省庁にまたがって所管されているもので統合が困難なものについては、関係補助金等の運用に関し関係省庁間で十分調整を図るべきである。

さらに、補助対象事業については、可能な限りメニュー化を図るべきであり、あわせて、地域の総合的整備に関する事業の推進等特定の施策に対しては、地方公共団体が地域の実情に即して当該施策を自主的かつ総合的に推進できるようにするため、関連する国庫補助金等の統合をも含め、使途等の補助条件を最小限にとどめた総合（包括）補助金制度を創設することを検討すべきである。

また、国庫補助金等の補助条件については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律に規定されている補助事業者等に対する不平等な干渉の禁止の趣旨を徹底させるとともに、地方行政の自主性を確保するため、これを最小限にとどめることとし、かつ国と地方公共団体との間の財政秩序を乱すような補助条件については早急に改善すべきである。

なお、奨励的国庫補助金については、すべて存続期限を付すことを原則とし、期限終了の都度見直しを行うべきである。

(3) 国庫補助負担基準の改善

国庫補助金等の補助基準に係る問題のうち、いわゆる単価差については、相当の改善措置が講じ

られてきているところであるが、今後とも、補助単価の積算基礎となる補助基準の明確化を図りつつ、引き続き実態を十分把握のうえ、その改善を推進すべきである。

一方、いわゆる数量差、対象差については十分な改善措置が講じられていないものが多いので、今後この問題については、国は地方公共団体の意見を充分尊重して実効ある改善を推進すべきである。

(4) 直轄事業負担金の改善

国が自ら行ういわゆる直轄事業に対する地方公共団体の負担金のあり方については、なお引き続き検討すべきものであるが、既に数次にわたって答申したように、当面、少なくとも維持管理費に対する地方公共団体の負担金については、地方公共団体が支出する維持管理費に対する国庫補助制度がないことにもかんがみ、速やかにこれを廃止すべきである。

(5) 国庫補助金等に係る事務手続きの簡素合理化

国庫補助金等に係る事務量の増大と事務処理の複雑化は、国、地方公共団体を通じて多大の負担をもたらすとともに、地方公共団体の自主的な行財政運営を阻害する大きな要因ともなっていることから、引き続き国庫補助金等に係る事務手続きの簡素合理化を積極的に推進すべきである。

(6) 国庫補助金等の整理合理化に対する地方公共団体の姿勢

国庫補助金等の整理合理化の推進を図ることは、現下の地方行財政がかかえる基本的課題の一つであり、地方公共団体が自らの創意とイニシアティブに基づき地域社会の振興を図っていくために欠くことのできない条件である。したがって、地方公共団体においても行財政の運営に当たっては、国庫補助金等の整理合理化が円滑に推進されるよう毅然とした姿勢をもって積極的な協力を努めるべきである。

第 4. 行政需要と地方公共団体の機能

1. 都道府県と市町村の関係及び機能分担等

(1) 都道府県と市町村の関係及び機能分担等

ア 最近における全国的な都市化の進展や生活圏の広域化に伴う地域社会の構造変化と住民意識の変化は都道府県の広域的、総合的、補完的な機能の拡大を要請する一方、住民の日常生活に必要な基礎的な行政について責任をもつ市町村の機能の充実を要請するに至っている。

このような要請に応えるためには、都道府県は広域的な地方公共団体として、市町村は基礎的な地方公共団体として、その機能を充実発展させつつ、責任を分かち、相互のより緊密な協同関係を確立することにより効率的な地方行政を推進する必要がある。その場合市町村の規模、能力、態様は千差万別であり、地域的な発展の状況も様々であるので、都道府県と市町村の関係及び機能分担は、一律に画一化する方向ではなく、地域の実態に適合するように多様な対応を指向していくことが必要である。

地方自治法は、地方公共団体の処理する事務を例示し、都道府県及び市町村の処理する事務を定めているが、このような観点から地方公共団体の事務の規定のあり方についても、再検討すべきである。

イ 今日、都道府県及び市町村に求められている機能はそれぞれ大きくかつ複雑多岐にわたっているが、市町村は行政需要ないしは住民の日常生活圏の広域化に対応し、他の市町村と協力して共同処理の推進等総合的かつ計画的な行財政運営に努め、必要に応じて区域の合理化を図る必要があるとともに、基礎的な地方公共団体として、市町村内部の身近な地域需要に対しても適切に対応する必要がある。また、都道府県は広域的な地方公共団体としての機能と責任を果た

すとともに、都道府県の区域をこえる行政需要に対しても、積極的に他の都道府県と協力して対処していくことが必要である。

また、国、都道府県、市町村を通ずる各種計画行政の進展に伴い、諸計画間の調整を図り、都道府県行政の総合性、計画性を確保するため、都道府県においても基本構想を定めるものとするべきである。

(2) 市町村に対する事務移譲の促進

ア 最近、住民に対する行政サービスの向上と市町村自治の充実強化を図ることを目的として、地方自治法による委任規定の活用により都道府県における許認可事務等の市町村長への移譲が行われているが、このような自主的な事務移譲がさらに円滑に行われるよう法令の見直し、補助金運用の改善等所要の措置をとることが必要である。

なお、都道府県の自主的な事務移譲に当たっては、市町村の側と充分協議しつつ、移譲すべき事務の種類、移譲対象市町村、財源措置等市町村の受入れ体制に充分な配慮をするとともに行政の効率性、行政責任の明確化に留意して行うことが必要である。

イ 従来、事務配分に当たっては、都道府県あるいは市町村の事務というように画一的な事務の配分が一般的に指向されてきており、そのことが市町村への事務移譲を妨げる一因となっている。市町村の様子は様々であり、その事務処理能力等においてもその差は著しいものがあり、全市町村に対し一律に事務移譲を行うことは必ずしも適当とはいえないことが少なくない。したがって、制度的にも、行政事務配分に当たっては、市町村の規模、行財政能力に応じて可能な限り事務の移譲を行うことを検討すべきである。

2. 市町村の広域行政需要への対応

(1) 生活圏を単位とする広域行政の推進

広域市町村圏の行政は、今日、地方行政の中に定着するに至っており、当調査会は、市町村の広域行政の将来の方向としても、広域市町村圏の行

政を推進することが適当であり、かつ、田園都市構想及び定住構想の実現についても、広域市町村圏の施策がその中核的施策となるべきであると考ええる。したがって、現在策定中の新広域市町村圏計画の策定をさらに積極的に推進するとともに日常生活圏を単位とする広域行政を推進する根拠を法律上明確にすることが適当である。また、現行の共同処理方式の改善のために必要な制度改正は、引き続き検討する必要がある。

(2) 大都市周辺地域における広域行政の推進

大都市周辺地域においては、道路整備、上下水道、高次の医療・福祉・文化施設、ごみ処理、流域防災などの行政分野を中心として、市町村の共同により広域的に対処すべき行政課題が数多く存在するとともに、副次的生活圏域を単位とする広域的都市計画等についても市町村が中心となって処理する体制を実現する必要性もある。したがって、大都市周辺地域における市町村の計画的かつ総合的な共同処理による地域の振興整備の体制を確立することが必要である。このため、現在進められている大都市周辺地域広域行政圏の設定を積極的に推進することとし、必要な行財政上の措置を講ずべきである。また、その制度化についても、上記(1)に準ずべきである。

(3) 広域行政に係る財政措置の充実

広域市町村圏及び大都市周辺地域広域行政圏における総合的かつ計画的な広域行政を引き続き推進するため、広域市町村圏計画等に基づき広域行政機構が実施し、又は関係市町村が圏域のために実施する広域事業については、地域の実情に即した効率的な施設配置とその利用システムの合理化が図られるよう、新たな総合補助金の創設、総合的な地方債の活用、交付税措置の充実強化などの財政措置を講ずべきである

3. コミュニティ施策等の推進

新しい地域的な連帯感に支えられた近隣社会としてのコミュニティ形成を図ることは、今日の喫緊の課題とされ、これまで、コミュニティ活動の

促進、コミュニティ施設の体系的整備などの積極的な推進を図るべきであると答申を重ねたところである。

モデルコミュニティ施策は、住民と市町村が協力して地域に即したコミュニティ計画を作成し、その実現をめざすというものであるが、今後は、そうした実践例などのコミュニティに関する諸情報が市町村や住民の必要に応じ提供できるような機能が整備される必要がある。また、コミュニティ計画に基づく住民と市町村の創意を生かした複合・多目的なコミュニティ施設に対する総合補助金を新たに創設することを検討すべきである。

なお、市町村は、地域住民の意向を的確に反映して住民の身近な行政需要に応えていく必要があるが、とりわけ、規模の大きい都市については、こうした自治機能を強化するため、近隣段階における住民の参加を促進し、生活環境の改善等の住民の身近な問題に適切に対処するための方策を検討する必要がある。

第5. 地方公共団体の組織、運営の改善

1. 組織運営の合理化

(1) 市町村の組織形態の検討

我が国の市町村は、大都市から小村に至るまでその態様は様々であり、地域的な発展も大きく異にしていることにかんがみ、長期的な観点に立って我が国の地方自治を推進する見地から、市町村の組織については今後市町村が地域の実情に即して適切と判断する組織形態を選択することができるよう、可能な組織形態について引き続き検討を行う必要がある。

(2) 行政委員会制度の再検討

地方公共団体の行政委員会制度は、戦後地方行政の民主化の要請に応じて採用され、我が国地方行政において重要な役割を果たしているが、社会経済情勢の変化と地方行政の総合的、能率的運営の観点を踏まえ、その制度のあり方について引き続

き検討を行う必要がある。

(3) 議員定数の決定方法の再検討

議会の議員定数の決定基準については、明治以来の原則が基本的に踏襲されてきているが、その間における地方公共団体の規模、社会経済情勢の変化等を踏まえ、議会が十分に住民の意思を行政に反映する機能を確保しつつ、能率的な運営を期する観点から引き続き検討を行う必要がある。

(4) 法令による行政機関等の義務づけの整理縮小

法令による行政機関、附属機関及び特別の資格又は職名を有しなければならない職の義務づけについては、地方公共団体の組織運営に関する自主性の確保及び組織運営の簡素効率化の見地から極力その整理縮小を図るべきである。また、保健所、福祉に関する事務所・農業改良普及所等、地域の実情に即応した自主的な行政運営を確保する必要があるものについては、義務づけの廃止を含めその設置のあり方について再検討を行うべきである。

(5) 組織の簡素合理化及び定員管理の適正化等

各地方公共団体においても、その行政組織の簡素合理化、統廃合に努めるべきことは当然であるが、とりわけ都市の行政組織の膨張が顕著であることに留意して組織の簡素合理化の措置を講ずべきことはいうまでもない。

また、各地方公共団体は、行政事務の整理と事務処理の簡易迅速化、事務の共同処理方式の推進、事務処理の機械化、事務事業の民間委託等を積極的に進めるとともに、定員管理の適正化と給与水準の適正化をさらに推進する必要がある。

なお、国においては、地方公共団体の職員数の増加又は機構の新增設をもたらすような施策は厳に慎しむべきである。

(6) 地方公務員の定年制

国家公務員の定年制の実施については、本年八月人事院の基本的見解が示され政府は現在これを受けて検討を進めている状況にある。地方公務員の定年制については、これまで当調査会が数次にわたり答申してきたところであるが、職員の適正な新陳代謝を図り、公務の能率的運営を確保する

ために必要な措置と考えるので、その実現を期するよう努めるべきである。

2. 行政運営の公正の確保

監査委員制度は、戦後国の地方公共団体に対する後見的監督の制度が廃止されたことに伴い設けられ、これまで財務監査を中心に公正で効率的な行政運営を保障する重要な機能を果たしてきたが、近年、公正で能率的な行政に対する住民の関心が一段と強まっており、さしあたり監査委員の職務の独立性、専門性を確保し、その機能を強化する観点から、監査委員の職務権限、任命制度、選任資格等について改善を検討するとともに、監査制度のあり方については、引き続き検討を行う必要がある。

3. 住民の自治意識の向上

住民の自治意識の向上は、地方自治の根底をなすものであり、地方自治に対する信頼を高め、地方自治の健全な発達を遂げるには、住民の自治意識の向上が不可欠である。

既にそのような見地から、第16次地方制度調査会において、住民の自治意識の向上に資するための方策を答申したところであるが、地方自治の制度と運営は、住民の自治意識の向上によってこそ絶えず見直され改善されるものであることを考えるとき、上記住民の自治意識の向上に係る答申事項のうちできるものからその速やかな実現を図ることをあらためて強く要望する。

編集後記

くり、かき、リンゴ、味覚も出そろってよいよ秋たけなわ。虫の音を聞きながら本を読みふけている人も多いことでしょう。月報を読みおえたらすみやかに眠むれそう。読み終わらないうちに眠むった人もかなりいるのでは……。

(大野)

もう26歳です。肉体のみが歳を刻み、魂が伴わないのは哀しいことです。それと同様、地方制度調査会答申において、言葉の羅列のみ立派で、現実的課題の取り組みの不充分さには、いた

くフンガイします。(桜井)

総選挙の結果はどう今後の地方自治に影響するのであろうか。自民党の多数支配が終り、社会党はやゝ議席を減し、公・民・共が増加して新自クが大幅減となった。先月号の編集後記に“増税には「ノー」と答える勇気を持っているはずだ”と書いたが、本当にその通りになった。それに引きかえ、マスコミの世論調査の結果の当らなかつたこと。これもまた選挙当日雨風による投票率低下の影響だったのであろうか。

総選挙・自治労県本部大会が終了した。この間どうしても留守がちで申訳ございませんでした。今号はまたきわめて生硬い内容になってしまいました。次号は……？。乞御期待(上林)

1979年10月25日発行

自治研かながわ月報 第25号(1979年10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 横浜市中区本町1-7 東ビル 5F ☎045(201)1211~3

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

自治研かながわ月報第二五号一九七九年（昭和五四年）十月二五日発行（毎月二五日発行）定価一部二〇〇円
発行所／神奈川県地方自治研究センター
横浜市中区本町一ノ七 東ビル五階 〇四五（二〇一）一一二二三

発行人／広田武治 編集人／上林得郎
印刷所／有株式会社 横浜プリン

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局または自治労県本部にあります。会費月300円の半分または1年分をそえてお申し込みください。（80年1月以降は400円となります。）
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎045 (201) 1211, または自治労県本部 ☎045 (681) 7821 へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が毎月送られます。
2. 「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350円）が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。