

自治研 かながわ

1980

1/2

合併号

No.28 特集 解説「自治体行財政改革・10の提言」



神奈川県地方自治研究センター

川崎自治研センター 相次いで発足 相模原市政・市民センター

自主的な調査研究を土台に

(川崎自治研センター)

川崎市職は、自治体労働者への攻撃が激化するなかで、「地方自治の確立を」めざした「川崎地方自治研センター」の設立を一昨年から準備してきたが、昨年11月22日、川崎市ニューハトヤホテルで設立総会を開催し、正式に発足させた。

センターは、市民や市内に働く労働者と連帯し、専門的な研究者との交流と自主的な調査研究を土台に、住民の利益を守る自治体政策の主体となっていくことを目的に、具体的活動を行っていくが、講師団も充実していることから見ても、期待に応えられるものとして注目されている。

なお、組織構成には、伊藤三郎川崎市長、参議院議員の和田静夫氏、広田武治県本部委員長なども顧問として参加していくことになっている。

市民と交流と連帯を

(相模原市政・市民センター)

相模原市政・市民センターは、昨年の川崎自治研センターに続いて、1月26日盛大に結成された。

80年代は「地方の時代」とさげばれ、中央政府の反動化と中央集権化が進むなかで、相模原においても、市内の多くの労働組合、中小企業経営者、学者・文化人など約150名を結集して、市民会館で総会を開き、続いて披露パーティーが開かれた。

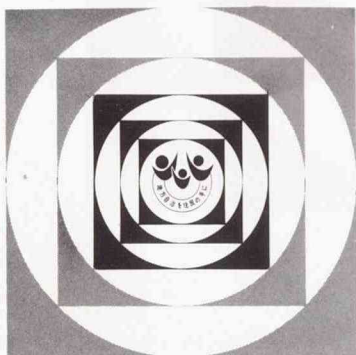
総会では、事業計画、規約、予算に続いて、理事及代表理事が確認された。

今後は、あらゆる分野の市民を結集して、交流と連帯を基調として、会員の拡大、事業の具体的推進をめざして、地方自治を住民の手にをスローガンに、県地方自治研究センターと連携をとりながら運動は進められる。

もくじ ◆◆ CONTENTS

自治研 かながわ **1980**
1/2
合併号

No.28 特集 解説「自治体行財政改革・10の提言」



神奈川県地方自治研究センター

はじめに	3
第Ⅰ章 国と自治体との事務事業の分担	4
1. 国と自治体とのしくみ—国の介入	4
2. 機関委任事務の廃止、事務区分の明確化(提言2)	5
3. 自治権侵害の通達行政の是正(提言3)	8
第Ⅱ章 国と自治体との税財政の分担	10
1. 国民の税金とその配分—国にかたよる税収入	10
2. 税源配分と地方税制の改革(提言7)	11
3. 地方交付税制度の改革(提言8)	14
4. 国庫補助金制度の改革(提言9)	19
5. 地方債制度の改革(提言10)	22
第Ⅲ章 国の行政改革と地方への人事介入の廃止	25
1. 国の出先機関および公社公団等の整理(提言4)	25
2. 国から自治体への「天下り人事」の排除(提言5)	27
3. 地方事務官制の廃止(提言6)	28
第Ⅳ章 自治体行財政改革へのみちすじ	29
1. 地方行財政審議会の設置(提言1)	29
2. 自治体行財政改革をめぐるまなうごき	30
3. 自治体労働者の任務と役割	34
おわりに	36

解説

「自治体行財政改革の10の提言」

はじめに

80年代は「地方の時代」とか「分権」の時代である、とよくいわれています。その反面で、「地方の時代」の意味があいまいであり「地域主義」や「田園都市構想」との混同がみられます。また、経済的には「不確実性の時代」であり低成長が続いていくと同時に、政治的には「連合の時代」だともいわれています。いわば「模索の時代」に入ったということでしょうか。

こうした80年代をむかえて、地域住民の生活と生命を守り、健康で文化的な生活を保障するために、日頃住民にとって密接な仕事をしている自治体労働者が果たすべき役割は増々大きくなってきているといえましょう。

自治体労働者の唯一の労働組合である自治労は、地方財政危機がさげばれた75年から内部討議を開始し、翌76年8月の全国大会で「自治体行財政改革——私たちの10の提言」を組織の内外に明らかにしました。地方自治を真に民主的に、住民の手によって確立するための自治体労働者としての提言であったわけです。残念ながらこの「10の提言」はその後の運動のなかに十分活用されたとはいえず、提言で終わってしまっているのが現状です。

この提言は「まえがき」で、「今回の地方財政危機が数年で解消するという前提をとっていない。（中略）現実の事態はもっと重大であって各種機関の推計どおり昭和55年以降にいたっても国と地方の財政危機は、現行制度のままでは解消されないであろう」と指摘していました。その指摘どおり、いま80年をむかえても、国と地方の財政危機は解消の糸口すら見出すことができないままです。

その原因は、国（政府）と地方自治体との間の

「きまり」や「しくみ」にあるからです。「きまり」とは法律・政令・条例・規則などであり、「しくみ」とは予算や行政・財政の運営方法のことです。まとめて行財政制度といい、これを改革しない限り、今日まで5年も続き、なお将来も続くと思われる「財政危機」は解決することができないのです。

自治労の「10の提言」は現在まで改革の実現をみないでいます。しかしこの間、多くの自治体関係者からたくさんの「提言」や「答申」が出され、その中にはかなり一致するものも見られるようになりました。また、自治労では個々の自治体ごとに、その自治体にふさわしい自治体綱領（政策）を、自治体労働者が自分たちの手で作りあげる運動を全国各地で今年から積極的にくりひろげていこうとしています。

この折から、「10の提言」のもつ正しさを実感としてうけとめ、自治体をめぐる「きまり」や「しくみ」を改めさせる運動をまきおこす必要があると考えました。「10の提言」は

- ① 地方行財政審議会の設置
- ② 機関委任事務の廃止、事務区分の明確化
- ③ 自治権侵害の通達行政の是正
- ④ 国の出先機関および公社公団等の整理
- ⑤ 国から自治体への「天下り人事」の排除
- ⑥ 地方事務官制の廃止
- ⑦ 税源配分と地方税制の改革
- ⑧ 地方交付税制度の改革
- ⑨ 国庫補助金制度の改革
- ⑩ 地方債制度の改革

の10項目です。ここでは、基礎的自治体である市町村の立場にたって解説するため、その必要上から順序をかえ、Ⅰ章で国と地方自治体の関係を概観し、②・③を解説し、Ⅱ章で財政面での問題点として⑦⑧⑨⑩を解説し、Ⅲ章で国と県との関係として④⑤⑥を解説したあとⅣ章で制度改革にむけた結論づけとして①を解説することになります。

I 国と自治体との事務事業の分担

1. 国と自治体との間のしくみ — 国の介入 —

私たちは日常生活をおくるうえで、国や地方自治体にさまざまな関連をもち続けています。生れてすぐ出生届を市町村役場に出し、保育所や学校へ行き、日常の生活では道路や交通機関を利用しますし、老後の社会保障の制度のお世話にもなります。いわば「ゆりかごから墓場まで」関係をもっているわけですが、そのほとんどは国が直接行うのではなく、市町村や都道府県など地方自治体の仕事として行われています。

私たちの日常生活の全領域にもわたるこうした仕事は、中央政府（国）と地方政府（自治体＝市町村・都道府県）の仕事に分けられるのですが、その分け方の「きまり」と「しくみ」はきわめて複雑でわかりにくいものになっています。外交や防衛などもっぱら国の仕事とされているもの＝国家事務と、住民の生活と福祉を増進させる仕事＝国と自治体との共同の仕事があり、さらに義務教育や水道・清掃などもっぱら地方自治体の仕事と

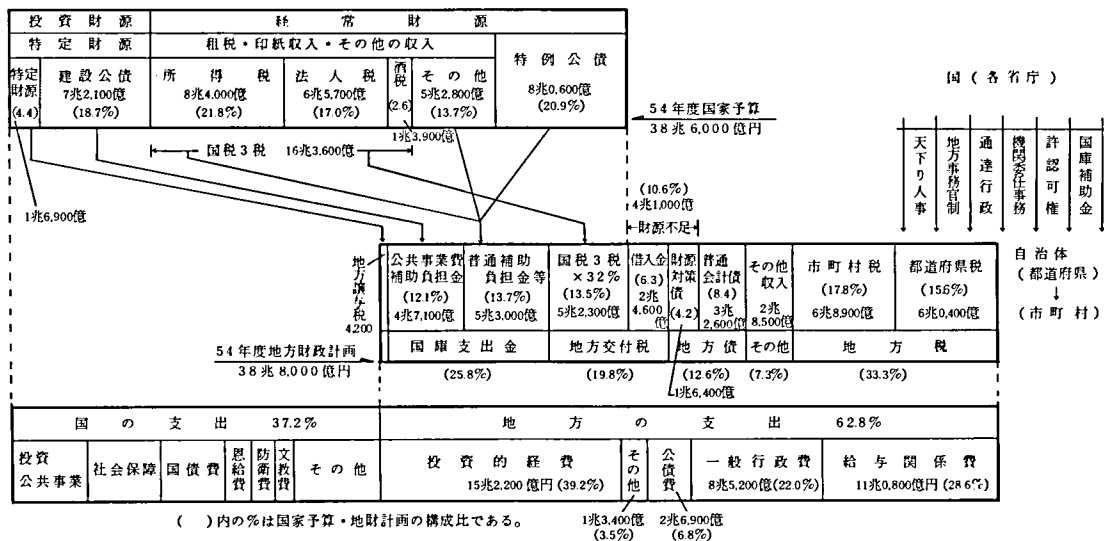
されているもの＝地方的事務とに分けることができます。

国＝中央政府は、直接主人公である国民から選ばれた国会と、その指名によりできる内閣が、さまざまな行政官庁を指揮して運営しますが、これと同様に自治体＝地方政府も、直接主人公である住民から選ばれた首長（市町村長と知事）が自治体職員を指揮して仕事をし、同じく住民から選ばれた議会の審議をうけることになっています。その意味から、国と自治体とは、それぞれ主人公である国民の公選による制度が基礎にある以上、対等平等の関係にあるということが出来ます。いまの憲法の決めている「きまり」では国と自治体とは「併立・対等」の関係であることをまず明らかにしておきます。

ところが、実際に自治体の行う仕事について、国から「しくみ」や「きまり」をたてにとってさまざまな干渉や関与があります。そのため、市町村の上に都道府県があり、その上に国があるような錯覚をされてしまい、あたかもそれが当然であるように思われてしまっています。その「しくみ」を図1で説明しましょう。

この図は、上が昭和54年度の国家予算（一般会

図1. 国家・地方財政のしくみ（昭和54年度国家予算・地方財政計画より）



計)で、中段が地方財政計画(地方自治体の予算の指針となる国の計画)で、下段が実質的な支出の割合を示したものです。

まず、国の予算ですが、毎年恒常的な支出にあてるための財源(経常財源)は普通は税金(租税・印紙収入など)でまかなわれているのですが、図の右上のように54年度は特別公債(国の通常経費にあてるための借金)を8兆円余りも発行して財源の穴埋めをしています。これは昭和50年の景気後退の影響で国税収入が落ちこみ、翌51年から毎年この特別公債(赤字国債)を発行して経常的な経費の穴埋めをしているわけです。54年度は建設事業のための国債(建設公債)とあわせて15兆円もの借金をかかえこみ、国債の割合が4割近くにも達し、借金の残高(公債残高)は約60兆円という巨額になってしまいます。これが「国家財政の危機」といわれるものです。

国の予算のうち、実際国が支出するのは約6割で、4割は地方自治体を通して支出されます。そのしくみを→印で示してあります。地方自治体で必要な経費は、図の中段のように地方税や地方の借金である地方債、さらに国税3税の一定の割合を地方交付税として国から交付され、事務事業の補助金や負担金が国から国庫支出金として出され、その他の収入とあわせてまかなわれています。

ところで、地方での必要な経費のうち地方税その他の経常的な収入でまかないきれない分は、国税3税(所得税、法人税、酒税)の中から一定割合を地方交付税として国から地方に配分される「きまり」になっています。しかし国税収入の伸び悩みと3税との割合(32%)を変更しないため、昭和50年から地方交付税に必要な財源が不足してきました。そのためその不足分を地方交付税のための特別会計が国の資金運用部から借りる借入金と、特別な地方債(地方の借金)の増加発行でまかなわれてきました。昭和54年はその財源不足が4兆円余りにものぼり、借入金で2.5兆円地方債で1.6兆円の穴埋めをすることになったのです。この借金の残高は特別会計の借入金と地方債をあわせて14兆円に達することになっています。これが「地方財政危機」の表面にあらわれている現象です。

地方交付税の他に、建設事業にあてるための公

共事業費の補助負担金とその他の事務事業のための補助負担金が、国庫支出金として地方に補助されます。これがいわゆる補助金制度です。この補助金によって自治体の事務や事業を誘導するわけです。

こうしたものの他にお金は伴わないものの、国が許可や認可の権限をにぎって仕事をさしずしたり、機関委任事務(P6参照)の指揮監督権をつかつての介入や、通達による細部の指導=「通達行政」など、あらゆる手段を通じて地方自治体に干渉や関与を深めています。さらに県で仕事をしながら国の職員の身分のままに「地方事務官制」や、国の官僚が自治体の主要ポストにつく「天下り人事」などの人事面での介入があります。(詳細はあとで解説します。)

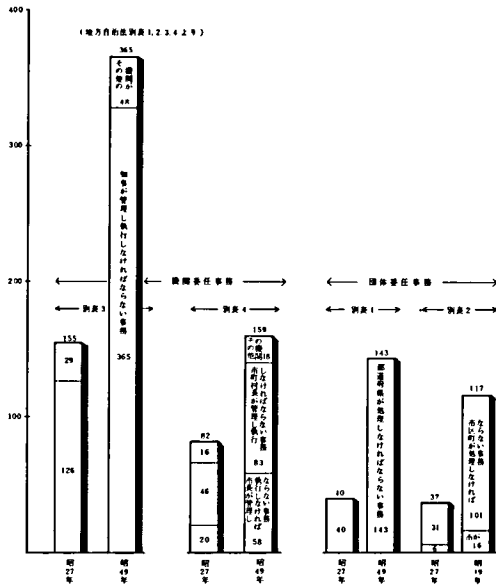
このような干渉・関与が図右上のように兩アレイのごとく自治体にふりそそぎ、自治体をガンジがらめにしているのが現状です。実は、このような「しくみ」の中にこそ「財政危機」の構造的な原因がある、と私たちは考えます。「きまり」をたてにとって地方自治体を国の思うようにすすめようとする「しくみ」を改めさせなければなりません。そのための、具体的な提案がこれから解説する「自治体行財政改革 — 私たちの10の提言」なのです。

2. 機関委任事務の廃止・事務区分の明確化(提言2)

自治体の仕事は、前にのべたとおり大変わかりにくい「しくみ」になっていますが、法律的には公共事務・行政事務・団体委任事務・機関委任事務の4つに区分されています。このうち前2つを自治体の本来の事務として「固有事務」とよび、後2つを「委任事務」とよぶこともあります。

「公共事務」というのは、市町村長や知事・議員の選挙、条例の制定、地方税をかけた徴収したりすることなど自治体そのものを維持するうえで必要な仕事がまずあげられます。その他に小中学校、水道、交通、清掃、病院など住民サービスのために、自治体の責任と負担において行う仕事を公共事務とよんでいます。

図2、委任事務の増加



「行政事務」というのは、住民の福祉に障害を与えるものなどについて福祉を維持するために、これを防いだり排除したりするような権力の行使を伴う仕事とされています。一般警察事務、消防、水防、交通取締り、各種生産物や家畜の検査や規制、未成年者の保護、公害防止などの仕事がそれです。

「団体委任事務」は、本来主として国の仕事であるが、自治体に委任することによって自治体の本来の事務と同じように処理されるものをさします。保健所や伝染病院などの衛生施設の設置や管理、失業対策事業などで、地方自治体という「団体」に委任された仕事をさします。

「機関委任事務」は、自治体の首長（市町村長・知事、その他教育・行政委員会などの機関の長）に国の仕事を委任するものをさします。戸籍、住民登録、外国人登録、国会議員の選挙、河川の維持管理、生活保護、国民年金、老人医療、農地・土地改良関係などの事務があります。

法律のうえでこの4つに区分されていますが、実際には区分できない仕事もかなり多く、また混同しているのが現実です。

ここではこの機関委任事務の廃止と事務区分の明確化について解説します。

(1) 機関委任事務の廃止

機関委任事務は、自治体において処理される国の事務としかえることもできるように、委任されたあとでもあくまで国の事務としての性格が残ります。このため自治体の議会はその処理について関与することができないと同時に、市町村長は知事の、知事は国の（大臣の）指揮や監督を受けることとされています。国・県・市町村を上下関係にすえ、自治体の長を国の代理機関にしているものです。

すでに1でのべたように、憲法上は「併立・対等」の立場にあるそれぞれ公選の機関が、機関委任事務に限っては上下の関係になるというのは、きわめて問題が多い制度といえます。戦前の「国の代官」としての立場と同じ考えが残っているわけで、自治体の基本的な権利に対しての重大な侵害だといえます。

しかも、図2にみられるとおり、戦後の自治体改革が終った27年と49年とを比べると機関委任事務は倍増していることがよくわかります。この中には、革新自治体が国の政策の不十分なところを補うために、独自の条例や規則をつくって実施していた老人医療の無料化、児童手当、公害や環境保全のための規制などが、国の法律が制定されたために機関委任事務になってしまっているものも多く含まれています。いわば「先取り行政」を逆手にとった、新しい国の支配の強化といえます。

また、機関委任事務は、その性格をみると、①まったく国家的性格の強い事務でありながら国の利便から機関委任しているもの。②まったく地方的性格の強い事務で、実質的に市町村長において処理しているもの。③地方的性格の事務ではあるが同時に国家的性格をもつもの、に分けられます。それにしたがって国と地方の経費の負担割合がちがってくるはずなのです。本来①などは全額国の負担とすべきですが、実際には地方自治体も負担を強いられています。

さらに、仕事に必要な経費とその財源の負担割合が十分に検討されないまま、図2のように機関委任事務が増加したため、自治体が法令に定められた本来の負担すべき額をこえて余分な支出をよぎなくされています。これを超過負担とよびますが、かくは次章の3.国庫補助金制度のなかで解説します。

国の事務	ア. 国の存立のために直接必要な事務 イ. 全国的視野においてたてる政策の企画立案 ウ. 全国的規模において統一的な処理を必要とする事務 エ. 府県をこえた広域にわたる事務で府県で有効に処理できないもの。また、府県の区域に無関係な事務 オ. 国の経営する公営企業的なもの
地方の事務	都道府県事務 ア. 市町村の区域をこえた広域にわたる事務で、市町村では有効に処理できないもの。(広域的事務) イ. 市町村の区域をこえて統一的処理を必要とする事務(統一的事務) ウ. 市町村の連絡調整に関する事務(連絡調整事務) エ. 市町村が処理することが著しく困難な事務(補完的事務)
	市の町事村務 ア. 国と府県の手務とされた以外の事務

このように、機関委任事務のもつ問題点は多くあり、こうした委任の方式は全面的に廃止すべきである、ということになります。そのうえで、国と自治体の事務事業の分担を明確にすることが次に必要となってきます。

2 事務区分の明確化

民主主義を基調にすえた現在の憲法では、「地方自治の本旨にもとづき」地方自治の運営がされるよう定められています。この主旨からすれば、できるだけ多くの事務を地方に配分し、できるだけ国の関与を少なくし、自治体がその創意と責任をもって自主的に処理できる体制をつくるのがのぞまれるのです。現状はそうなっていないわけですから、改めて国と地方の事務区分を明確化させる必要があるのです。

国と地方との事務を再配分するためのおおよそ

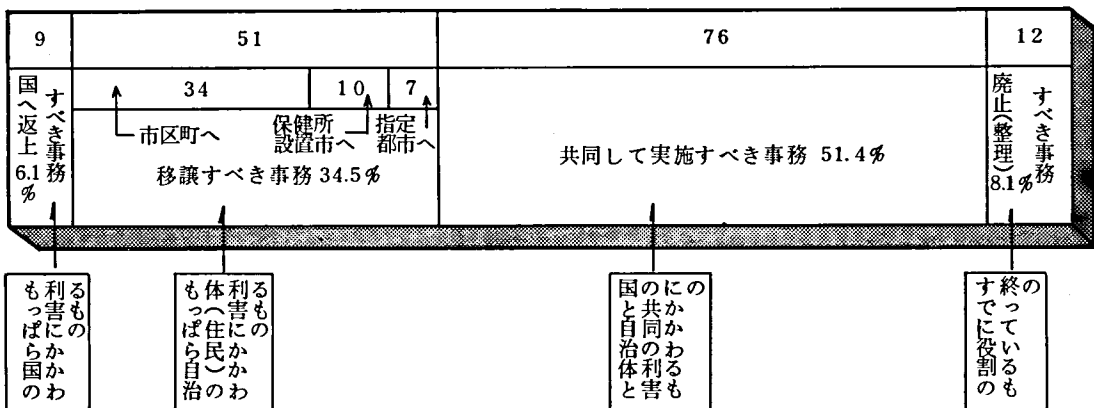
図3. 革新市長会の機関委任事務の改革案

の基準を示すとすれば、市町村をまず第1順位にすえ、そのうえで県、そして国となります。具体的には上の表のようになるでしょう。

以上のような基本的な考え方は、自治労が主張するだけでなく、第IV章で解説をしますがすでに昭和24年のシャープ勧告、25年の地方行政調査委員会議の勧告(神戸勧告)、38年の第9次地方制度調査会答申など20数年にわたって同じ主旨の勧告や提言がなされてきたものです。歴代の政府は、いずれもこれらの勧告や提言を尊重せず実行しないで今日にいたったものです。政府の責任は重大だといわざるを得ません。

ところで、これらの基本的な事務再配分のためには、固有事務と委任事務という伝統的な区分がまず廃止されなければなりません。そのうえで、国と自治体とをつうじて次のような区分で行政の事務や事業をわけなおすことが必要だといえます。

(自治法別表4のみ) 148事務



- ① もっぱら国の利害にかかわるもの
- ② もっぱら自治体(住民)の利害にかかわるもの。
- ③ 国と自治体との共同の利害にかかわるもの

そして、①は国が独自にやる、②は県と市町村の区分をしたうえで自治体の責任でやる、③は国と自治体とが共同でやり費用も持ちあう、というように仕事を明確化すべきなのです。そのうえで財源を再配分しなければ、責任と財源が一致した民主的な行財政の運営はできない、といえましょう。

全国革新市長会では、昭和51年8月に「地方自治確立のための地方行財政改革への提言」を出しました。その中で、現在の地方自治法で決められている機関委任事務の廃止にあたって図3のような改革案を示しています。国へ返上すべきものとして自衛官募集や外国人登録など9つの事務があり、市町村へ移譲すべきものとして都市計画などの都市整備、旅館・理容・クリーニング店などの衛生保持のための事務など51の事務を指摘しています。さらに共同して実施すべきものは保健衛生、社会保障、国土保全、義務教育などの76の事務であり、社会経済の情勢が変化したことなどによりすでに役割の終わっている食糧配給や地代家賃の統制など12の事務を廃止すべきだとしています。

いま、神奈川県でも、市町村への権限移譲を行う準備をすすめています。以上のべたような基本的な方向づけが明らかになったうえで、住民の身近な自治体である市町村の自治機能が本当に強化されるならば賛成することができます。(詳細は第IV章で解説します。)

3 自治権侵害の 通達行政の是正(提言3)

住民の日常生活に直接かかわりの深い市町村は、法律のうえで明確に「基礎的な自治体」として位置づけられています。基礎的な自治体である市町村は、住民の生活の全域にわたって責任をもち、地域社会にとって必要とされる共同の事務が処理されなければなりません。そのためには、自治体の事務や事業を行うにあたっての基本的な権限をもち、市町村の議会で独自の条例をつくる権利を

もっていなければなりません。

ところが、いまの市町村にはこうした権限はあまりにも少なく、法律や規則でガンジがらめにされています。いまの法律は、住民を支配し、管理するための「きまり」になりさがっているのです。しかも、もっと悪いことには法律よりも政令、政令よりも省令、省令よりも規則・通達が優先するような、逆立ちした運用がなされているのが現状です。この中で、特に問題なのは「通達」によるさまざまな支配・介入についてです。

「通達」には、自治体の行政運営を全般にわたって統制するためのものや、国の各省庁が個別の事務や事業について通知・通達を行うもの、法律の解釈について指示するものなど、実にさまざまな範囲におよんでいます。機関委任事務などでは、すでにのべたように国の指揮監督という名目で、微に入り細にわたって網の目をはりめぐらせています。上意下達の通達があまりにも多すぎるのです。

東京都の調査では国から受けた文書(通達)は1年間で1万通をこえているのです。

国民から直接選ばれた議員で構成する国会が、法律を定め、住民や自治体の権利や義務を規制することは「公共の福祉」にもとづくものであればやむを得ないこともありましょう。しかし法律に

Q8 あなたは、国や県から法令の解釈や運用についての通知があった場合、一般にそれをどのように受けとめていますか。

	実数	構成比
1. 通知の趣旨に従って業務を行うのは当然のことと受けとめている	70	46.7
2. 統一的処理の観点等からやむを得ず通知の趣旨にそって業務を行っている	67	44.7
3. それぞれの地域に即応した解釈や運用がなされてよいと考え、通知の趣旨は一応参考にとどめている	9	6.0
4. その他	4	2.6
5. NA・DK	0	0
計	150	100

神奈川県公務研修所の自治体職員アンケートより

よらず、いやしくも自治体の固有の権利をおかすような「通達」はとてもうけいれるわけにはいきません。

具体的な例をあげましょう。自治省は毎年5月に事務次官の名前で「地方財政の運営について」という通達を全国の都道府県知事と政令指定都市の市長あて発送します。これをうけて知事は市町村長あてこの通達をおろします。自治省が自治体の財政運営について「指導と助言」をあたえるものだ、とされています。この通達では、「職員増をおさえる」「国を上まわる給与や一時金支給の制限」「使用料・手数料の適正化」(という名の大幅値上げ)など自治体運営の細部にわたって「指導」しているものです。しかも地方債の発行する許可の権限を自治省がもっていることから、合理化をしない自治体には地方債の発行(健全債や退職手当債)は認めない、というものです。

自治体側が無視しようとするれば無視できる性格のものであります。しかし、地方債発行の許可権をにぎっている自治省からの通達です。無視をすれば財政上の報復をうけることになるわけで、現実には無視することができません。したがって、この「通達」に自治体は強制力をもってしぼりつけられることになるわけです。

こうした「通達」がはたして「指導と助言」といえるのでしょうか。自治体の財政運営についての介入であり、関与であるといえます。自治体の自治権に対する重大な侵害だと言わざるを得ません。自治体のもつ自主性・独自性を害するものは「地方自治の本旨」にもとることといえるでしょう。

この他に、法律の解釈をめぐる無数ともいえる通達や指示が出されています。国の解釈による通達が一方向的に自治体をしぼります。これもおかしなことです。法律は国会が作ったものであり、その解釈は国(各省庁)だけが勝手に解釈できるものではなく、自治体にもその法律の精神にもとづいた解釈ができるはずで、国と自治体との解釈がちがった場合には、国と自治体が対等の立場で裁判所の判断をもとめることが、法治国家としての原則でなければならないはずで、

「通達」が市町村にどのように浸透しているかについて調べたのが、左のアンケートです。「国

通達行政の是正



や県からの法令の解釈や運用についての通知」とはいかえれば「通達行政」となります。この「通達」を「趣旨に従って業務を行うのは当然のこと」として積極的にうけとめているのがほぼ半数。

「統一的処理の観点等からやむを得ず」通達にそった業務を行っている、という消極派が残りのほとんどです。積極・消極といううけとめ方の差はあるにしても、9割をこえる回答が「通達」にしたがうとしているわけです。相当な力を「通達」がもっていることがよくわかります。(このアンケートについては11章でくわしくふれます。)

日常の業務を行うにあたって「通達」に忠実になることに馴れてしまっていて、「通達」が「自治権」を侵していることに気づかないでいる、と善意に解釈しておきましょう。しかし、そのことが国に対する安易な依存となり、国→県→市町村の上下関係を当然のこととしてうけとめてしまっているとすれば、これほど「自治」にとって危険なことはいないと考えられます。もう一度「通達」を疑ってみる必要があるのです。

このように、「通達」により自治体をしばっているのが現実でありこうした「しくみ」を「通達行政」とよんでいます。この通達行政は国の各省庁からタテ割りごとにおこなわれるため、自治体の内部も自然にタテ割り行政になってしまいます。自治体内部での調整をとりながら決めていくいろいろな政策よりも、国の政策に忠実に従う態度が生みだされて、住民の要望よりも国の方針が目がむくことになるのです。

通達行政を改めさせ、自治権を確立しようというのがこの提言なのです。

Ⅱ 国と自治体との税財政の分担

1 国民の税金とその配分

— 国にかたよる税収入 —

国民はいま、さまざまな税金を納めています。税金の納める「きまり」はそれぞれの税法に定められ、国民の義務として納税します。納税に対してその反対給付として国と自治体をとおしてさまざまなサービスを受けているわけです。

まず、国民は、神奈川県民としてはどのような税金をいくらぐらい負担をしているのかみてみましょう。図4は住民1人あたりの税金の負担額を、昭和52年度決算にもとづき全国平均と神奈川とを比較してあります。1人あたりの負担額は全国平均25万7,700円に対して神奈川県民は29万3,300円と平均を上まわる負担をしていることがわかります。

国税は、個人の所得にかけられている所得税と、企業など法人の利益にかけられる法人税が大きなウェイトを占め、酒税、相続税、物品税、揮発油税など多くの税があります。それぞれ対象となる

税ごとに法律で税率などの細目が定められています。

自治体に直接入ってくる税金が地方税です。市町村の分としては住民の所得にかけられる市町村民税、家や土地、企業の資産にかけられる固定資産税が主なものです。都道府県の分としては、市町村民税と同時に納める県民税、法人や個人の事業の利益にかけられる事業税が中心となっています。

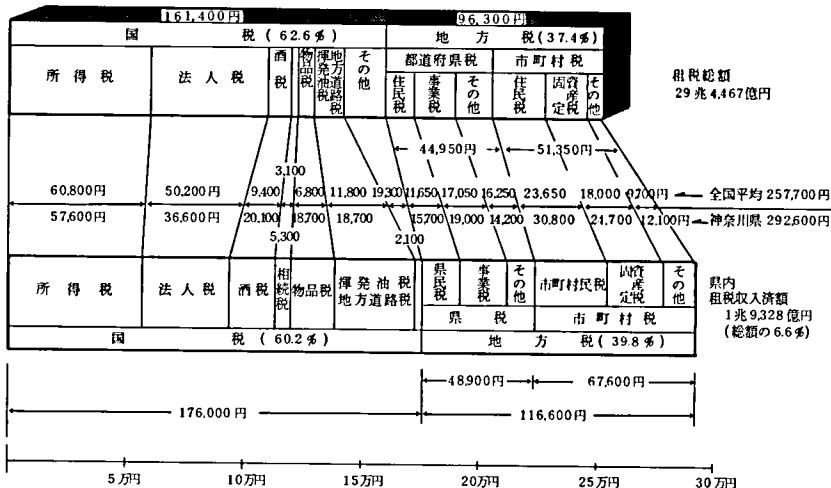
全国平均を上まわる負担を神奈川県民は負担しているわけですが、所得税と法人税だけは下まわっています。ちょっと変に思われるでしょうが、所得税のうちサラリーマンなど給与から天引きされる源泉徴収の分では平均を上まわり、本人が毎年年度末に申告して納める分が下まわっているのです。平均所得が低いということではありません。また法人税は主たる営業所（本社）で一括して納税するため、東京・大阪などに本社が集中していることからおきる統計上のことにしかすぎません。

ところで、こうして納められた税金の行方はどうなっていくのでしょうか。昭和52年度に納めた税金の総額は約29兆5,000億円です。この税金の徴収と配分の「しくみ」をみたのが図5です。

この図でわかるとおり、1兆8,400億円の国税

図4. 住民1人あたりの租税負担額

(昭和52年度決算)



注) 県分の国税には関税分、郵政省分は含んでいない。
人口は年度末人口(S, 53.3.31)で算出し、百円未満を四捨五入した。

図5. 租税の徴収と配分

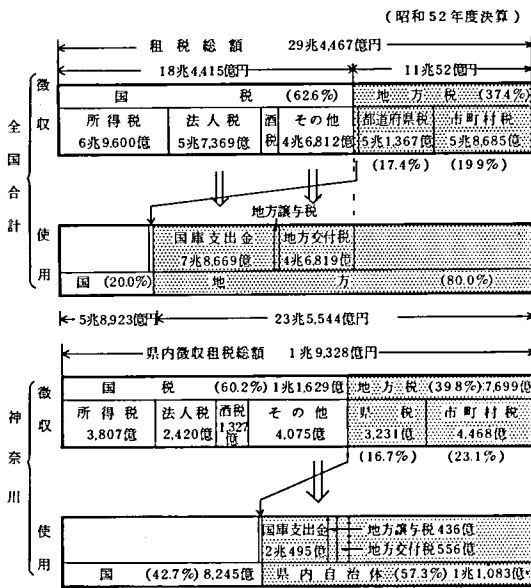
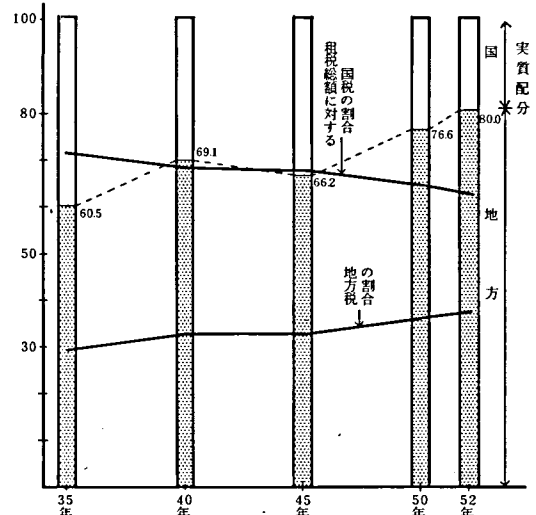


図6. 地方自治体の役割が増加



のうち、国税3税（所得税・法人税・酒税）の32%約4兆7,000億円が地方交付税として自治体に交付されてきました。また、いろいろな事務事業に対する国からの補助金・負担金などが国庫支出金として約7兆9,000億円地方へまわってきました。地方譲与税も同様です。一方自治体側からは国が直接行う事業のうち地方負担として国直轄事業負担金を国へ支払っています。

これらを差引いた結果、国が5兆9,000億円、地方が23兆6,000億円の实質配分になり、国が2割、地方が8割ということになってしまうのです。神奈川の例では国と地方の配分は43対57にとどまっていることが上の図でわかります。これは、地方交付税が全国よりきわめて少ないためと、国庫支出金も少ないためにおきている現象です。多くおさめた分は他府県にまわっているということになります。

国と地方が税金だけに限ってみると、徴収で63対37であり、支出で20対80というのはいかにも不自然な配分だといわざるを得ません。特に7兆9,000億もの補助金などを通じて地方を支配している姿が目につきます。

税の实質配分を過去からのうごきでみたのが、図6です。昭和35年には徴収で国70対地方30、支

出で40対60でした。それが、国税の割合が小さくなっていくのに反して地方の割合が増加し昭和52年度では支出で20対80になってしまったわけです。それだけ、地方の役割が増加しているといえるでしょう。

ここで、もう一度4頁の図1を見てください。図5では税金だけを見てきました。実際の財政のしくみは図1のとおりですから、国は税金の他に巨額な借金（国債）をかかえており、税金と借金を使って国庫支出金（補助負担金など）を支出しているわけです。図5はその意味からすれば、かなり割引いて読みとる必要があります。

それにしても、徴収と支出のアンバランスは不自然です。実際に住民のための仕事の大部分を自治体が行っているわけですから、税の配分そのものをもっと自治体に増すのが当然だといえます。次にこの配分と財政のしくみをくわしくみてみましょう。

2. 税源配分と

地方税制の改革（提言7）

いままで国と地方の税金の配分をみてきました。この不自然な税のしくみを根本から改めなおさない限り、いまの財政危機は解消できない、というのがこの提言です。以下3つに分けて解説します。

(1) 自治体税源の充実

国が63，地方が37という税の配分，地方のうち市町村は20，都道府県が17というのがおおよその配分であることを図5でみました。この配分を当面は国50，地方50となるように改革すべきであると主張しているのです。特に基礎的な自治体としての市町村の財源拡充が必要となります。

市町村がいまの制度のもとで財源の拡充をはかろうとしても限界があるため，次のような基本的な方針によって税源の再配分を行うことがもたらわれています。

- ① 市町村の自由に使える財源（自主財源）の拡充と財政の運営を行うにあたっての自主的な権利を確立すること。
- ② 住民生活に密着した税源であり，ひろくゆきわたりまた収入の安定している税源を市町村に配分すること。
- ③ 人口や企業が都市に集中するためおきてくる新しい需要に対応でき，新たな事業に必要な財源を確保できるように，都市税制としての要素を導入すること。
- ④ 税収入の不足する自治体に対しては，地方交付税制度の改善により，国と地方の財政調整を行うこと。

以上のような基本にそって改革をするためには，具体的に次のような方法が考えられます。

- ① 所得税を地方に大幅に移すこと。……個人の

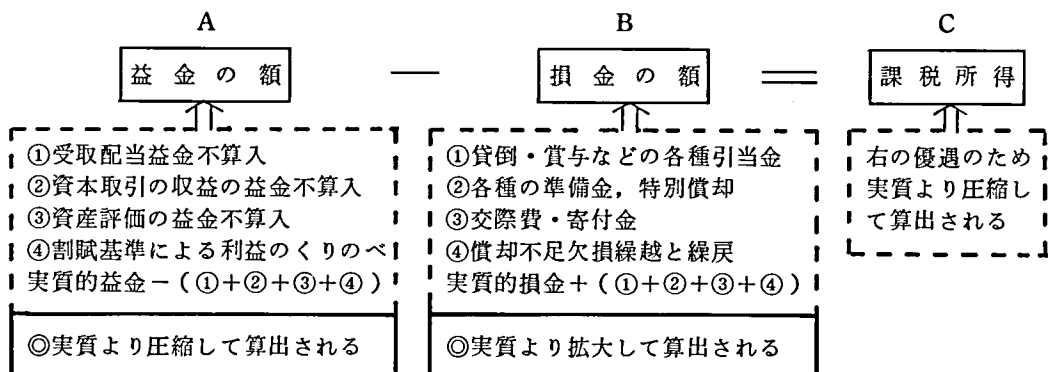
所得に対する課税は52年度決算では国が所得税71.0%，地方が個人住民税29.0%となっています。この配分を国50，地方50になるように税率を改めることです。地方の50の配分は，市町村30，道府県20としたらよいと考えます。また一定額以上の所得にはさらに高率な課税が必要となります。

- ② 法人税を地方に大幅に移すこと。……法人の利益に対する課税は，52年度決算では国が法人税64.6%，地方が法人事業税と法人住民税あわせて35.4%となっています。この配分を国50地方50に改め，地方の配分は市町村20，道府県30とすることです。また，法人税にも高額になれば割高になる累進課税をつくることや後述する優遇措置を廃止することなどが必要です。
- ③ その他の税配分を自治体に多くふりむけること……個別にかける消費税や流通課税，道路整備のための財源（揮発油税など）を自治体へ多く配分させる必要があります。さらに，法律で税率を決めるときは標準の税率だけにとどめ，自治体の財政力にあわせてそれぞれの自治体の条例で決める方法をとることが必要です。

(2) 大企業課税の強化

いまの税のしくみは，個人の所得にきびしく，法人や営業収益に対してはゆるやかになっています。俗にクロヨン（9・6・4）とかトーゴースン（10・5・3）とかいわれるほど同じ所得でも

図7. 企業優遇税制のしくみ



サラリーマンにはきびしく課税されます。これがもっとひどくなったのが法人の課税です。いまの税のしくみの中に法人に対する課税の問題点を示してみましょう。

① 法人住民税について

法人にかけられる住民税は都道府県民税と市町村民税に分けられていますが、そのいずれも、資本金の額（市町村民税は従業員数も加わる）を基準とした均等割と、利益にかけられる法人税割とに分かれています。法人税割とは国税である法人税を基準にしてその一定割合をかけることになっています。

このため、いくら大きな企業（法人）であっても、利益のあがらない法人には法人税はかからないため、法人住民税の法人税割もかかりません。したがって均等割しかかかりません。この均等割があまりにも低すぎるのです。この大幅な引上げと、特に大きな資金をもつ法人についてより高額な負担をもとめるべきです。

また、法人税割も規模の大小にかかわらず法人税に対して一定の割合しかかかりません。一定の資金をもつ法人にはそれ相当な負担をかけ、一定率でなく高収益には高率の課税をすべきだ（累進課税）といえます。

② 租税特別措置など大企業・高額所得者の優遇措置の整理・縮小

税制度の不公平さは、さきにも述べたとおり個人

と個人の間でも、企業と企業の間にも、また個人と企業の間にもみられます。当面は、個人間と企業間の不公平をなくす必要があります。

個人間の不公平では、まず高額所得者にきわめて有利な制度として、利子と配当所得の分離課税があげられます。預金などの利子や株式などの配当に対しては、分けて課税されるため確定申告をしないですむ制度です。個人の所得は、本来はすべての所得が合算されて総合的に課税されるべきですが、分離されるので割安になります。しかも地方税である住民税は課税されないのですむのです。

法人間の不公平としては、租税特別措置などの大企業を優遇するさまざまな「しくみ」があります。図7はそのしくみをみたものです。法人の受取る株式の配当その他を利益に入れないので実際の利益より小さく見積られます。また貸倒れや貰与のための各種の引当金、価格変動や海外投資のためなどの各種準備金などを経費として認め、損金に上乗せするため実際の経費より大きくなります。その結果、課税の対象となる所得が実際よりかなり低く出されることになるわけです。

このように低くおさえられた所得をもとに法人税がかけられます。その法人税をもとにして地方税である法人住民税や法人事業税がかけられるわけですから、地方税も当然減少します。

表1は、昭和52年度のこれら優遇税制により減少した法人税と地方税の額を試算したものです。ここでは受取配当と各種引当金・準備金だけをみたもので、これだけで税額の免除は法人税・地方

表1. 優遇税制による法人税・地方税の免除額

単位：億円

資本階層別	所得金額	会社数	Aの①			Bの①			Bの②			Aの①+Bの①②	
			受取配当と免除税額			各種引当金と免除税額			各種準備金等と免除税額			免除税額合計	
			受取配当額	法人税	地方税	引当金合計額	法人税	地方税	準備金等合計額	法人税	地方税	法人税	地方税
1億円未満	53,695	(98.87%) 1,297,343	413	116	82	23,452	6,567	4,648	5,849	2,340	1,223	(17.6%) 9,022	(21.0%) 5,953
1億円超	20,032	(0.98%) 12,837	307	123	68	17,852	7,141	3,731	2,939	1,175	649	(16.4%) 8,439	(15.7%) 4,448
10億円超	18,241	(0.11%) 1,517	333	133	54	17,021	6,808	3,557	2,252	901	498	(15.3%) 7,843	(14.5%) 4,109
50億円超	9,352	(0.02%) 266	309	124	68	9,194	3,677	1,921	1,390	556	307	(8.5%) 4,357	(8.1%) 2,297
100億円超	42,961	(0.02%) 261	1,661	664	367	44,612	17,845	9,324	8,350	3,230	1,841	(42.3%) 21,739	(40.7%) 11,532
合計	144,288	(100%) 1,312,224	3,024	1,160	639	112,131	42,038	23,182	20,780	8,202	4,517	51,400	28,339

(昭和52年度分「法人企業の実態(国税庁)」より作成、月刊社会党80.2月号「企業優遇税制の実態」から)

税をあわせると、約8兆円にものぼるのです。資本金別にみても、これらの優遇は、全体の0.02%にすぎない100億円以上の企業が、全体の40%をこえる免除をうけることになっています。大企業ほど優遇を多くうける制度であることがよくわかります。

表1は、図7の優遇措置のうち的一部分です。すべてを廃止すれば10兆円はこえるはずで、法人の優遇の他に、分離課税などをやめればもっと大きくなるでしょう。こうした優遇をやめるだけで、国と地方の財政危機は、完全に解消できるだけの有力な財源になるのです。

かりに、国の経済政策のうで企業課税を優遇する必要があるとしても、自治体にその影響を及ぼすことはないのです。法人税に従って課税する方式をやればよいわけですが、もしそれもできずとすれば国の責任で自治体の減収分を補てんすべきだといえます。

この他に、産業用電気について非課税や減免措置がとられています。これも「大牟田訴訟」にもなっており、地方税独自の特別措置も廃止すべきなのです。

③ 法人事業税・事業所得税について

事業税は、個人および法人の事業に対して所得（または収入金額）にかけられる税金で、すでにみたとおり都道府県の地方税です。法人の事業税の問題点は前項ですでにふれたとおりですが、法人の所得に対してかけられるところが問題となります。所得ではなく、その法人の資本金・売上金額・家屋土地面積あるいは従業員数などに対して税をかける＝外形課税標準とすべきであると考えます。いいかえれば、事業の規模や活動力のなかに税金の負担力をもとめる、ということになります。法人税にリンクされているためきわめて安定性のないものとなっているので、それを改める意味でも改正が必要です。

事業所得税は、昭和50年に新設された税金です。事業所などで行う法人または個人の事業と、事業所用の家屋の新增築に対してかけられるものです。人口30万以上で政令で指定された市がこの税をかけることができるとされ、事業所の床面積と従業

員の給与総額に対して課税され、都市環境の整備や改善の費用にあてられます。

この事業所得税の対象となる区域の拡大と、課税の対象を床面積・従業員の給与総額から固定資産総額に改めるべきだと主張しています。その理由は、都市にある事業所は都市の自治体からさまざまな財貨サービスを大幅にうけているので、その受益者としての負担をすべきであり、企業活動の実態にみあった課税方法を改めさせるためです。

(3) 高額資産所得者への課税強化

いま、高額な資産を持っている人たちは、いままでの利子・配当所得の分離課税や非課税制度によって長い期間恩恵をうけてきたのです。そのため国民の間の富の格差がでてきており、高額な資産の所有者には一定の富裕税をかける必要があります。これは税の不公平を正すうえでも、所得を再分配するためにも必要なことといえます。

また、土地の値上がりによってうける利益を社会にもどす意味からも、土地増価税のようなものをつくる必要があります。いまの土地税制では、土地の短期所有者には高額な税率をかけていますが、これをゆるめればまた地価が高騰します。公共用地を獲得するための減税以外は土地税制の緩和はさけるべきです。

すでに(2)の②でふれたように、高額所得者に対する分離課税を一切やめにして、資産所得を含めてすべての所得を一本化した総合課税の方式を徹底させるべきです。そのうえで、高額所得者には一定税率以上の税率をかける（超過課税）をすすめる必要があるでしょう。

3. 地方交付税制度 の改革（提言8）

(1) 地方交付税のしくみ

全国にある3,200あまりの自治体は、それぞれ地域の経済力の水準に差があると同時に、自治体

財源の中心である地方税の収入に大きな格差があります。この地域ごとに異なる差をそのまま放置しておけば、行政水準にも大きな格差を生じることになり、負担と行政サービスとに社会的な不公平となってあらわれてしまいます。そこで、この不公平をゆるめ、行政水準を全国的に平均化させるためにあるのが「財政調整制度」であり、地方交付税もそのための制度であるといえましょう。

地方交付税の制度は昭和29年から始まり、自治体を実施しなければならない事務や事業に必要な経費が、自治体に配分されている財源では不足するときに、その不足分を補償するというものです。

地方交付税制度のしくみは図8をみてください。まず①国税のうち所得税・法人税・酒税の3税の合計額の一定の割合（交付税率とよびます。現在は32%）を交付税の総額とします。②その総額の94%を、あるべき財政上の需要額（基準財政需要額）に対して、あるべき一般財源の額（基準財政収入額）が不足する額（財源不足額）を、不足している自治体に交付します。これを普通交付税といいます。普通交付税の総額が、財源不足額の合計より少ないときは、基準財政需要額に一定の率（調整率）をかけ財源不足額から減して数値をあわせませます。③残る6%を特別の事由がある自治体に配分交付します。これを特別交付税といいます。

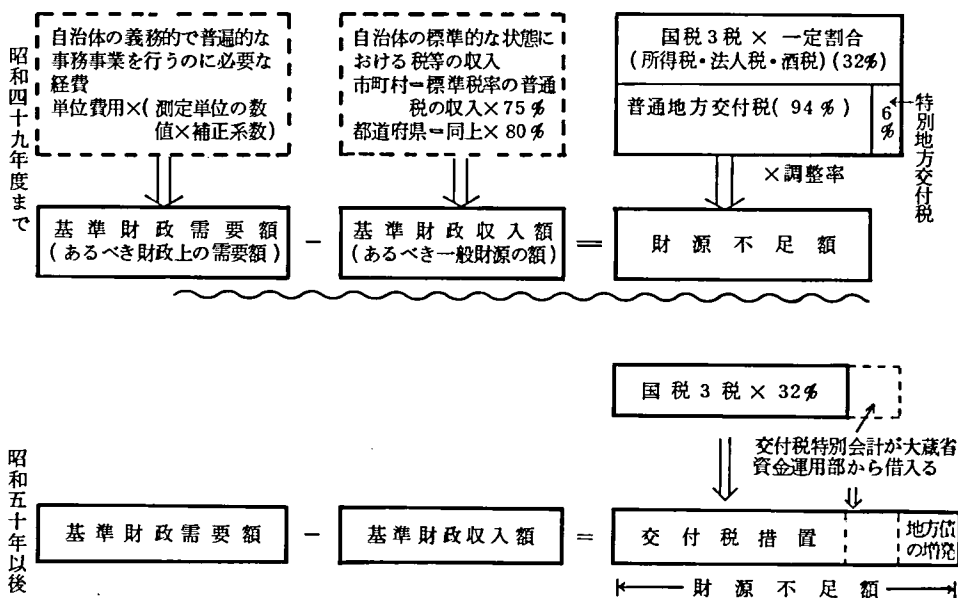
基準財政需要額、基準財政収入額の計算はきわめて複雑ですが、図8の点線の中に計算の概要を書いておきました。

こうして計算された地方交付税は、自治体の財源として貴重なものになります。「国は交付税の交付にあたっては、条件をつけ、またその用途を制限してはならない」という地方交付税法の「きまり」になっていますので、たてまえとしては自治体にとっては使いみちを制限されないで自由に使える財源となっているのです。

ところが、昭和50年の財政危機のときから、国税3税が大幅な減収となり、地方の財源不足額の合計を大幅に下まわることになってしまいました。地方交付税法の「きまり」によれば、地方交付税が財源不足の額を大幅に下まわるときは法律を改正して、国税3税の一定割合（交付税率）を引上げなければならないことになっています。当然50年には交付税率32%を改正して引上げなければならなかったのです。

しかし、政府は国の財政も危機であることを理由に、その後も交付税率の引上げをせず、図7の下段のような、きわめてややこしい方法でゴマ化してきました。すなわち①交付税総額が財源不足額より下まわる分の半分を、地方交付税特別会計が大蔵省の資金運用部（郵便貯金や年金掛金など

図8. 地方交付税制度のしくみ

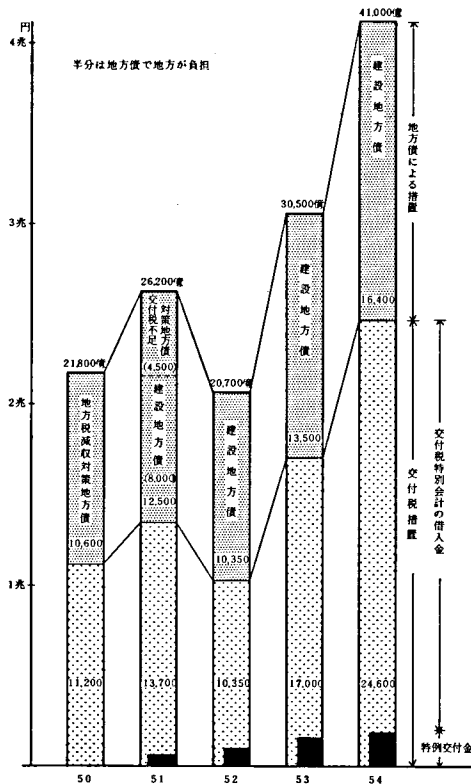


を源資として資金を運用しているところ) から借入を行い、交付税として措置をする。この借入金の半分は国の負担とし、残りの半分は地方負担とする。②不足分の残りの半分は、地方債を増加発行してまかなう。ということにしました。

これによれば、少なくとも不足する分の4分の3は自治体の借金でかたがわりすることになります。これでは「利子つきで返さなくてはならない交付税」となってしまう何のために地方交付税法という「きまり」があるのかわからなくなってしまいます。こうした不足額は、国の借金と自治体の借金となったため、毎年巨額にのぼってきました。

図9をみてください。50年以降の借金のやりくりのグラフです。毎年の地方財政の総額のほぼ1割が、こうしたやりくりで占められているのです。借金は、年々かさみ、ついには54年度末では14兆円をこえるものと予想されるにいたりました。地方交付税制度の改革が必要とする理由がこれで明らかになりました。次にこの制度の問題点と改革の方向についてみてみましょう。

図9. 昭和50年以降の地方財政不足対策



(2) 地方交付税制度の問題点と改革

自治体に与えられている財源がきわめて限られたものであり、財政調整をはたすべき地方交付税の制度にも多くの欠陥があることをみてきました。地方交付税の改革について「10の提言」では次のことを提起しています。

ア. 地方交付税率の引上げ 算定基礎税目の拡張

地方交付税額が国税3税の一定割合（交付税率・現行32%）を大幅に下まわるときは、交付税率の引上げをすることが法律上の「きまり」になっています。地方交付税が自治体の貴重な財源であり、自治体の行う事務事業が住民生活にとってかかすことのできないものである以上、上記のようなゴマ化して自治体の負担を多くすることは許されません。まず、地方交付税の交付税率を40%以上まで引上げるべきです。

また54年度のように、かりに交付税率を40%にしてもなお財源不足になるわけですから、交付税の基準となっている国税3税＝所得税・法人税・酒税だけでは不十分であることがわかります。したがって国税3税の他に物品税などの間接税で安定した収入となる税を算定基礎に加えて、総額の拡大をはかるべきなのです。

同時に、昭和50年以降の財源不足のためにとられた処置は、実質的に自治体が4分の3を負担させられてしまうわけです。不足額のうち半分が借入金で、そのうち半分しか国が負担しないわけで、残りの半分は純然たる地方の借金（地方債）ですから、この借金の返済がもう始まっているのです。将来の負担となる借入金で措置するというのは、いかにもその場しのぎであり、ただちにやめるべきでしょう。当然、財源不足については国の責任で処置すべきものといえます。

イ. 特別交付税の割合の縮小

災害などの特別な事由のある自治体に交付するため、交付税総額の6%が特別交付税とされていることはすでに見てきたところです。ところが、

第1章の「通達行政」のところでふれましたが、自治体をコントロールする手段としてこの特別交付税が使われています。今年の1月末に、「ヤミ給与」の実態調査を行い、ヤミ給与をかくしていると特別交付税をカットする、というおどかしをかけているのが良い例です。

普通交付税は少なくとも計算の基礎は明らかであり、配分について極端な不明確なところはできません。ところが、特別交付税の配分は、ルール項目となっている部分については一応明らかになっているものの、それ以外は全くの秘密となっています。54年度でも、4,600億円にもものぼる特別交付税を、自治省がテコに自治体にニラミをきかせているわけです。まず、自治体の独自性を侵すこの特別交付税の配分基準を公開すべきです。

さらに、経常的な経費にあてるための普通交付税を拡充するには、当然特別交付税の割合を減すのがスジ道でしょう。現行の94対6を半分にして97対3でよいのではないかと革新市長会でも主張しています。

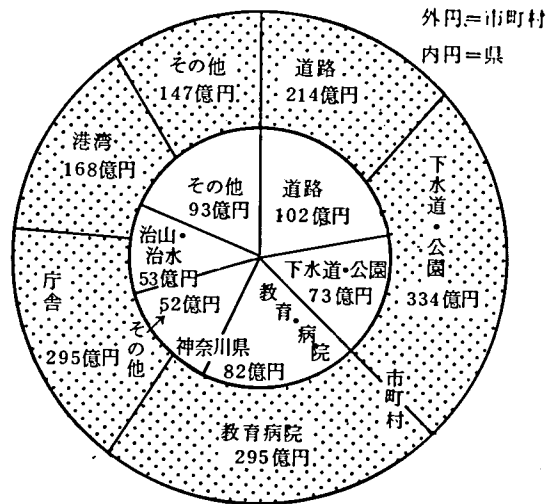
ウ. 公共事業にかかる事業費補正の廃止

地方交付税を算出するにあたって、それぞれの自治体が行う事務事業のうち義務的で普遍的な経費をまず算出します（基準財政需要額）。この算出にあたってどういう行政の事務事業をとりあげるか、このとりあげ方によっては必要な経費に大きな差がでできます。必要な経費が大きくなれば、当然地方交付税の配分も大きくなりますし、逆のときは小さくなります。同時に算出の基礎になっている事務や事業（行政費目）については、地方交付税で経費がまかなわれることとなります。

地方交付税はすでにのべたとおり、使いみちが決められていないので自治体が自由に使える財源だという「たてまえ」になっているとのべました。ところが、いま上でみたとおり、必要な経費として算出の基礎にされた事務や事業は地方交付税でまかなうということになってくると、いささか様子が変わってきます。

ここで指摘しているのは、道路や橋などを作ったりなおしたりする公共事業についてです。一般的に公共事業とよばれているものは国や自治体が

昭和53年度
神奈川県内における公共工場の内訳



行う公共的な土木建築物をつくる事業をさします。ところが国は、一般会計で行う補助金を伴う土木建築物をつくる事業を「公共事業」とせまく限定しています。

ところで国のいう「公共事業」ですから補助金が自治体に出ます。補助金ですからその事業に必要な金額の $\frac{1}{2}$ とか $\frac{1}{3}$ とかが出されるわけで、残りの $\frac{1}{2}$ とか $\frac{2}{3}$ は自治体が負担するわけです（この補助金の問題点は次の項でこまかく見ます）。この自治体の負担分を「ウラ負担」とか「補助ウラ」とかよんでいます。

さて問題としているのは、この自治体の負担分を地方交付税の算出の基礎に入れて「基準財政需要額」という必要な経費を出していることについてです。いいかえれば、公共事業費の自治体負担分を交付税でまかなわせることになるのです（この方式を事業費補正とよんでいます）。したがって、国の補助金のつく公共事業を自治体はやらざるを得なくなります。補助金ですからどういう事業に使うかは国が一方向的に決めたものしか使えません。つまり使いみちがきめられてしまうことになるのです。

このようなことを「交付税の補助金化」といい、自治体の財政を運営していくうえでの自主性を大きく後退させるものだといえます。公共事業は最近では、国の経済政策の主要な柱となり景気の動きを左右するような役割を果たしてきました。景気

が悪くなれば公共事業を拡大して刺激を与え、景気が過熱すれば公共事業をおさえるといったことが、この数年の間に行われたところですが、こうした国の政策に自治体が従うような「しくみ」になっているわけで、自治体がいちばん必要とする事業に使えなくなるのはきわめて不当だといえます。

客観的な基準にもとづいて財源を支出すべきであり、このような「交付税を補助金化」させる性格をもった事業費補正は廃止すべきだ、といえます。

エ. 補正係数の法定化

自治体の行う事務事業のなかで義務的で普遍的な必要をされる経費（基準財政需要額）を算出するためには、もうひとつ複雑なしくみがあります。まず、標準的な条件をそなえた架空の自治体をつくります（標準団体）。市町村では人口10万人、2万2,000世帯、面積160Km²、道府県では人口170万人、面積6,500Km²、10市75町村といった規模のものです。

この標準団体が、合理的でかつ妥当な水準を保つために必要な行政運営のための費用と、標準的な施設を維持するために必要な経費を算出します。このなかから使いみちが決められている財源と、地方税収入のうち標準的な状態における税収入（基準財政収入額）に算定されなかった収入をさし引きます。こうして出された費用を一般財源充当額とよびます。この額を、標準団体の各行政の種類ごとにもうけられた量をはかるための単位（たとえば国勢調査による人口・道路の延長・児童生徒数など）で割ります。これによって測る単位ごとの費用が算出されます（測定単位費用）。

以上のような計算は、あくまで架空の自治体（標準団体）の標準的な条件をそなえた施設（標準施設）の基準となる測定単位あたりの費用です。したがって実際のさまざまな自治体との間にはその単位あたりの費用がちがってきます。このちがいを正すために、それぞれの条件ごとに経費が割高になったり割安になったりする割合をたくさん決めてあります。この割合を補正係数とよんでいます。行政の費目ごとにこの補正のしかたが大きく8種類に分けて決められています。

いまの制度できめられている補正としては、

「補正係数の法定化」



①種別補正、②段階補正、③密度補正、④態容補正、⑤寒冷補正、⑥数値急増補正、⑦数値急減補正、⑧財政力補正ということになっています。これだけの補正を行っても、まだ実態にあわないケースが多く、地方交付税は実態と5年遅れているという批判すらあります。

したがって、個々の自治体の行う事務事業のなかで義務的で普遍的な必要とされる経費（基準財政需要額）を算出するには、各事務事業（行政費目）ごとに定められた測定単位の数値に補正係数をかけて補正し、さらに測定単位あたりの費用（単位費用）をかけた額を出し、それを合算することになります。図8をもう一度見てください。単位費用×（測定単位の数値×補正係数）を合算すると基準財政需要額となる、という意味です。

このような複雑な計算をするので、自治体職員でも地方交付税を計算できる人はほんのわずかしきません。

ともかく、複雑な計算であっても、法律で決められているのであればやむを得ません。ところが、どういう事務事業を基礎にするのかについては法律で決められていないし、どういうものを標準団体とするかについても法定化されていません。しかも、地方交付税の配分に重要な役割をはたすのが補正係数であり、この数値は省令で決めることになっているのです。いわば、これらの数値・種別などは自治省が一方的に決められることになっているわけです。

これらの決定や変更にあたっては、当然自治体との協議のうえ合意されたものを法律手続きによりとりおこなうのが妥当だといえます。

(3) 最近の具体例

最近の具体例をひとつだけあげておきましょう。高等学校の授業料です。神奈川県では県立高校の授業料がいま月額3,200円です。これを5,000円に引上げざるを得ないところに追いこめられています。高校の授業料や受験料が地方交付税の算定基礎に入っており、国の基準が53年に3,200円、54年に4,800円、55年から5,600円に引上げられるためであると説明されています。

これをもう一度、さきほどの説明にしたがって解説しましょう。高等学校の運営や施設を維持するための経費は、標準的な必要経費（支出）から授業料や受験料などの使いみちが決められている収入をさし引いて測定単位あたりの費用を算定するわけです。したがって、国の基準どおり授業料や受験料が引上げを行ったものとして、その分をさし引かれてしまいます。授業料などの値上げを行わなければ、その分はそっくり自治体の負担になってしまうわけです。

この授業料の値上げについては、自治体に相談もなく、国が一方的に基準を引上げることによって自治体を従わせる手段となっていることをよくあらわしています。自主的な財源であるといわれる地方交付税も、このように自治体の自主性をそこなう要素をもつように変質してしまっているのです。

この地方交付税の改革は、自治体の財政調整の真の姿にたちもどり、自主権を尊重する立場ですめられるべきだといえます。

4. 国庫補助金制度の改革

(提言9)

(1) 補助金のしくみと問題点

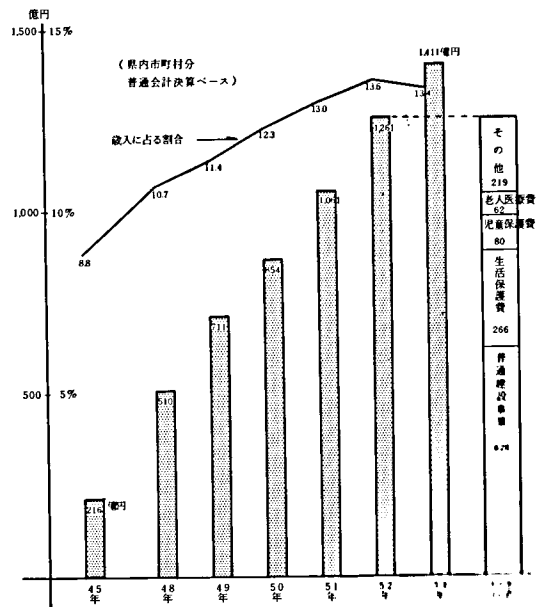
国が自治体に対して使いみちをあらかじめ定めて支出するお金を総称して「国庫支出金」といいます。国庫支出金はその性格によって委託金・負

担金・補助金の3つに分けられるのですが、実際には支出する国の側も、支出をうける自治体の側もこの区分を明確に意識しておらず、一般的に「国からの補助金」という受けとりかたをしていますので、ここでは「国庫補助金制度」という一般的な表現になっています。

この3つの区分をまず説明しましょう。「委託金」とは、本来国の仕事であるものを自治体に委託してやってもらうため、その費用をたてまえて全額国が支出するものです。自治体にはその費用を負担する必要がないものです。「負担金」とは、国と自治体とが相互に利害のある仕事について、その事務事業の性質にしたがって費用を分担しあうために、国が支出するものです。「補助金」とは、国の立場からみて自治体が行うのがのぞましいと考えられる仕事を奨励するための「奨励的補助金」と、自治体の財政事情を考えて国が必要であると認めたときに支出される「財政援助的補助金」に分けられます。

一般的に国庫補助金制度といわれているものを、厳密に分ければこのように分けられるのです。ところが、第1章でみたように国と自治体との仕事の区分や分担がきわめてあいまいのまま、機関委任事務が急増したこともあって、仕事（事務や事業）とその費用の分担があいまいになって現在に

図10. 伸びる国庫支出金

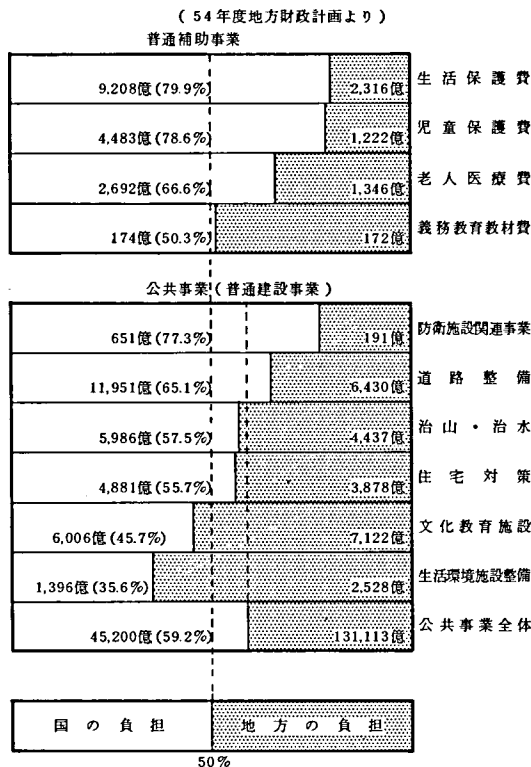


至っているのです。そこに補助金が幅をきかす余地が生まれ、補助金を使っての国から自治体への関与が強められてきているわけです。

国庫補助金は、国の政策をすすめるうえで必要な自治体への財政援助という性格と、特定の事務や事業を奨励する性質があるため、自主的な財源の乏しい自治体にとって「アメ」ともいえる有力の財源になっていることも事実です。図10をみてください。神奈川県内の県市町村の国庫支出金のうごきをみたものです。年々その額も割合も増えていくことがよくわかり現在13%台になっています。神奈川県内はそれでもまだ少ない方です。

もう一度図1(4ページ)をふりかえってください。54年度の地方財政の全体をみると、実に4分の1の25.8%で、公共事業と普通補助をあわせて10兆円をこえる巨額なものとなっているのです。補助金ですから使い方がすべて定められているのです。また全額支出はほとんどないわけですから、定められた補助金の他に自治体の負担がともなうことはすでにみたとおりです。とすれば、自治体の自由にできる財源の幅はますます狭くなってし

図 11. 負担割合のちがう補助金制度



まうわけです。そこで次のような問題点ができます。

- (ア) 国庫補助金の支出を通じて、国は自治体に必要以上のコントロールを行っている。
- (イ) 自治体が国へ依存する姿勢が強くなり、地方自治の成長を阻害している。
- (ウ) 補助金の対象となる事業について、その単価や数量などが国の一方的基準で定められているため、実情にあわないので自治体が国の基準をこえての支出(超過負担)をよぎなくされている。
- (エ) 補助金のなかには少額で効果のうすいものや、社会状況の変化によって不要となったものもみられる。

これらの問題点は、具体的には図11のなかによくあらわれています。このグラフは国の地方財政計画にもとづく、それぞれの事務や事業ごとの国と自治体との負担割合をみたものです。自治体の超過負担はないものとして計算されています。

生活保護費や児童保護費は機関委任事務ですから国の負担が多いのが当然です。それでも超過負担が生じます。学校の教科書代は国と自治体とが半々です。ところが、公共事業には国のすすめようとしている政策がよくあらわれてきます。防衛や道路などには国の負担を多くしてあり、住民生活の環境整備にはきわめて少ないわけです。これらの差によって、自治体としては補助率の多い事業を優先するようにしむけられていくわけです。

これらを改革するために次の提言をしています。

(2) 補助金制度改革の提言

ア. 補助金の整理

自治体が住民生活と福祉のための仕事をするうえで、自由に使える財源が確保されるならば、あえて問題点の多い補助金に頼らなくてもよいわけです。この章の1～2で税財源の再配分を解説しましたが、この改革が行われるのと同時に補助金は廃止すべきです。

いますぐ税などの財源の再配分ができないとすれば、少額で効果のうすい補助金や、社会状況の

変化によって不要となった補助金はただちに廃止すべきです。国でも零細補助金の整理を除々にではありますがすすめています。50年度までは1件あたり市町村で10万円未満、府県大都市で100万円未満のものを整理してきました。そして51、52年にはその基準をそれぞれ20万円・200万円と増加させ、53年からはさらに30万円・300万円と基準をあげ零細補助金が整理されつつあります。これらのうごきを注目する必要があります。

同時に、自治体の側も、安易に補助金に頼る姿勢を改めることが必要です。零細な補助金や不要となった補助金はもらわない、という強い態度がなければ、補助金制度の改革は進まないでしょう。

イ. 補助金の統合と包括補助制度への移行

補助金は、国のそれぞれの省や庁がタテ割りに自治体におろしてきます。この中には同一または類似の補助を目的としながらも、省や庁、局や課の関係で細分化されバラバラに交付される補助金が多くみられます。タテ割行政の弊害を生む原因ともなっています。

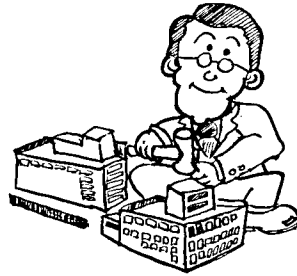
補助金の廃止がすぐできないとすれば、少なくとも同一または類似の補助金をできるかぎり統合することはできるはずですが、そして統合できた補助金を、補助の対象となる事業別に何種類かにより分けて、自治体が自由に選択できるようにすべきです。こうしたメニュー方式あるいは包括的補助金制度に移すことによって、いくらかでも自治体の自発的な創意工夫が生かされるようになるはずですが。

こうした段階を経たうえで、自治体の仕事になじんでいるものは権限と財源を含めて自治体へ移していくことになるでしょう。財源の配分の方法は、基準財政需要額の算定基礎のなかにいれて地方交付税の増額を行う方法がとられてもよいと考えられます。

ウ. 補助基準、標準仕様書・設計の明確化

国庫補助金の交付の手続きはきわめて煩雑で、その手続きに多くの労力と経費がかかっています。事務手続きの思い切った簡素・合理化が必要といえましょう。

【補助基準などの明確化】



また、補助の基準が明確でないもの、標準仕様書や設計をまったくもたないものも数多くみられます。こうした補助基準や標準仕様書・設計などは明確にし、内容は当然公表されるべきです。ア～ウまでのことは、その気になればすぐできることです。そのための、自治体との協議の場を早急にもつことが必要であるといえましょう。補助金の整理統合にあわせて、申請から交付決定の時期を早めることも必要となってきます。

エ. 超過負担の解消

国の決めている補助の対象や基準となる額が、自治体の実情とかけ離れているため、国の基準を超えて自治体が負担しなければならないことを超過負担といいます。この超過負担がおきる原因はいろいろあります。

建設事業や人件費などで国の基準単位が低いためその差が自治体の負担となる「単価差」、事業の運営にあたって必要とする人数が国の基準が低いためにおきる「数量差」、施設をつくるにあたって用地とか門とかが国の補助の対象からはずされているためにおきる「対象差」があると一般的に言われています。この他にも、予算のワクにしばらくられるため補助として認められなかった場合におきる「認承差」もあるはずですが。認承差などは全額が自治体負担となってしまうわけです。

各団体からの強い要望や、保育所の超過負担について争われている「摂津訴訟」などの運動もあって、最近「単価差」については改善されているといわれます。これも主に建設事業の関係であり、これは公共事業を推進するという国の政策上の必要から改められたともいえましょう。

超過負担のおきるのも、国と自治体との事務事業の分担が明確でないことと、財源配分が国にかたよりすぎているためなのです。少なくとも、国の補助金の額は、自治体はその補助金ともなう事業を行うために、必要かつ十分な金額を基礎にすえて算定しなければならないというのが地方財政法の「きまり」なのですから、超過負担は当然解消されなければなりません。

機関委任事務でも超過負担が多いわけです。国が指揮・監督を行い、法令だけでなく通達にまで従わせようとするならば、国も自らの姿勢を正すべきでしょう。

さらに住民生活の基盤を整備する事業については、図9のとおり補助率そのものが低いにもかかわらず、超過負担が多く生じているのです。国の省別では、厚生省・建設省・文部省の3省で、超過負担の88%を占めていると、全国革新市長会でも指摘しています。これらの超過負担の解消が急がれます。

5. 地方債制度の改革 (提言10)

(1) 地方債のしくみと問題点

自治体が公共的な建設事業などの資金を得るために、長期にわたる返済を条件とした借金をするのが地方債です。学校、保育所、道路、橋などを建設するにあたり、その事業に必要な費用を、将来におよぶ借金で調達することは必要なことです。その施設などが将来の住民にも利用できるものであれば、その費用の負担を将来の住民にも負ってもらうことは当然であり、むしろその年度の税などの財源で全額はらうとすれば逆に不公平になると考えられるからです。

地方債を発行するためにはいまの「しくみ」では、市町村は県知事の、都道府県は自治大臣の許可を必要としています。自治体は国とは独立した団体ですから、本来自由に地方債を発行できるのです。ところが戦後の金融事情の悪かったことか

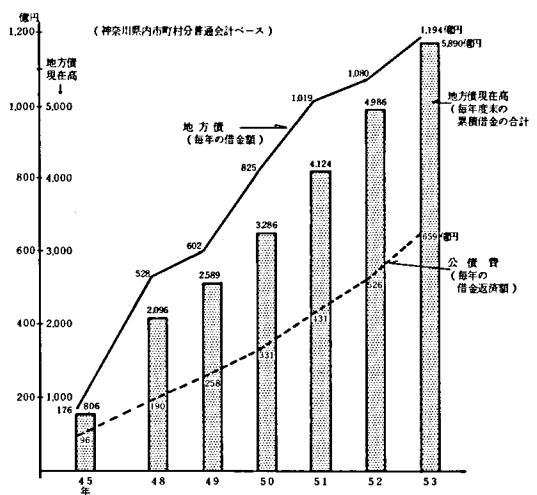
ら「当分の間」自治大臣の許可を得るという規定がつけられ、その「当分の間」が今日まで30余年も続いているのです。

国は許可制を必要としている理由として、①国全体の資金計画の必要性、②有力団体への資金偏在の防止、③地方債の乱用の防止、などをあげています。ところが、国全体の資金計画の必要性があるとすれば財政や金利・金融政策を行えばよいわけであり、現に民間の事業債には許可制などないのです。②、③の理由も自治体への不信感のあらわれともいえるわけで、国の統制を自治体におよぼしたいという意図がありありしています。

この地方債の許可制度は、さまざまな弊害をうんでいます。まず許可制は自治体の自主権を侵害するものです。住民の選んだ議会の承認を得たものを国が関与することになるわけです。次に国の統制が続けば自治体の国への依存が強くなるので、自主性をそこねます。さらに、事業の内容にわたる統制にもなり、景気政策を自治体におしつけることにつながっています。

地方債は財政危機のはじまった50年以後、急速な増加をみえています。図12は、県内の市町村の公営企業を除く地方債についてみたものです。地方債と地方債の返済金（公債費）と地方債の累積について、いずれも大幅に増えていることがわかります。あと5～6年もすると、地方債の収入と返済が逆転するかもしれません。こうなったら、「借金を返すために借金をする」ようなことになって

図12. かさむ自治体の借金



しまいます。

全国的にも同じような傾向がみられます。この原因は、地方税収入のおちこみがあっても必要な事業は進めなければならないため、その財源を地方債にもとめたこと、景気を上昇させるために公共事業が増加したこと、さらに地方交付税の財源不足の半分を地方債の増発でまかなったこと、などによるものといえます。

地方債を発行するには、この許可制に加えて地方債計画という国の計画に規制されます。起債できる事業は、①交通・水道などの公営企業、②出資金と貸付金、③すでに借入れずみの地方債を返済するための借替、④災害復旧などの事業の財源、⑤公営住宅・学校・消防など公共事業、とされてこれらの事業を「適債事業」とよんでいます。

ところでこの地方債計画では、事業目的ごとの金額の他に、借入先の資金区分が示されます。金利の安い長期の返済期間をもつ政府資金・公営企業金融公庫の資金、大都市圏や大都市だけが発行できる市場公募、その他銀行や共済組合などの縁故で借りる縁故債に分けられます。図11は、地方債計画による資金配分のうごきをみたものです。

図13のように、有利な政府資金の割合が35年と

図13. 地方債資金区分の推移

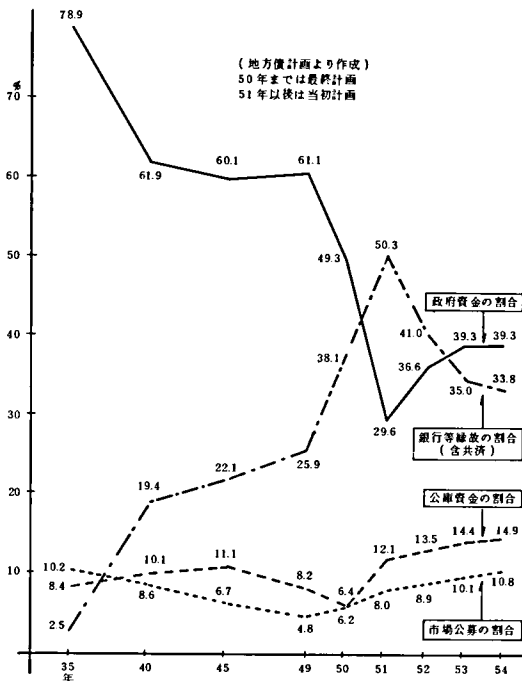
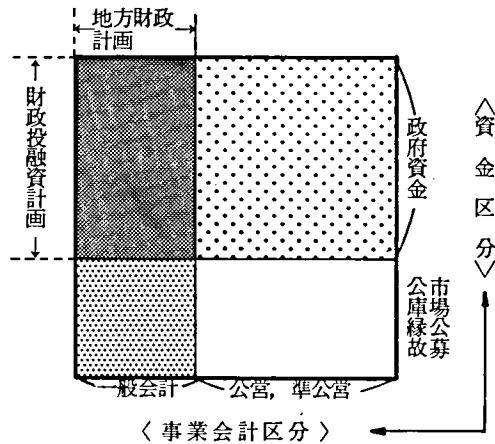


図14. 地方債計画と地方財政計画、財政投融資計画の関係



比べるといちじるしく下り、利率の高い縁故債の割合が大幅に増えていることがわかります。特に50年以降の変動のはげしさが目につきます。これをみると、景気対策のための政策に地方債計画が大きく影響をうけていることがわかります。

図14は、地方債計画と地方財政計画さらに財政投融資計画の関係をみたものです。財政投融資計画というのは、郵便貯金・年金積立金などを大蔵省資金運用部にプールし、この政府資金をもとにして政府が投資活動を行う計画をいいます。これには、民間への資金の供給、国の行う公営企業などへの投資の他に、自治体の地方債にまわる分も含まれています。この資金と事業の関係をグラフ化したものです。

つまり、景気が後退しているとき(昭和50年)には民間に政府資金を多くまわし、自治体への政府資金が少なくなる。公共事業を積極的に行って景気回復をはかろうとすると(53年)は、自治体へやや多くまわす、という操作をするわけです。この数年はこうした動きなのですが、全体でみると、35年から高度経済成長政策がはじまり、高度成長にともなって自治体への政府資金が減され、民間への分が一貫して増えていったといえるでしょう。そのために、自治体は縁故債に頼らざるを得なくなったといえます。

このように、地方債は政府の景気政策に大きく左右される要素があり、そのために国は地方債の許可制をとり続けているともいえるでしょう。住民の福祉向上のために地方債を発行する自治体が、

条件の良い政府資金を少なくされ、縁故に頼って条件の悪い民間資金を増されるというのは、どう考えても納得できないところです。

(2) 地方債制度改革の提言

いままでみたように地方債制度には多くの問題点があります。そこでこの制度を改革するために次のような提言をしています。

ア. 起債源資の改善

地方債が発行できる事業については、前項でみたような5種類の事業が認められています。この適債事業については、少なくとも政府資金の割合を8割以上に高めるべきでしょう。さらに、国のきめた法律で自治体を実施することを義務づけられている事業や、国の基本政策にもとづいて実施する事業については、全額を政府資金でまかなうべきです。

また、政令指定都市(10都市)と大府県(北海道・神奈川・静岡・愛知・大阪・兵庫・広島・福岡の8道府県)だけが発行できるという市場公募債について、市場公募できる団体をもっと多くすべきです。特に、適債事業について民間資金が増大しているわけですから、縁故債にたよらず公募により自治体に有利な起債ができるようにすることがもとめられています。

その理由は、地方債が今日のように増加すればするほど縁故債にたよらざるを得なくなってきており、縁故債が増えれば自治体が金融機関に従属するようになってしまいます。また縁故債の量が増えれば、それだけ債券を売買する価格が安くなるわけで、後から発行する縁故債の発行条件をもっと悪くすることにつながるからです。

イ. 起債許可判定の改革

地方債の発行にあたっての許可については、すでにのべたとおり許可制そのものを廃止すべきです。廃止をもとめて東京都が52年に「起債訴訟」をおこそうと準備し、議会の承認を得られず断念したことはまだ記憶に新しいところです。訴訟にもちこまれるほどの理由があるわけで、許可制の

廃止は当然のことです。

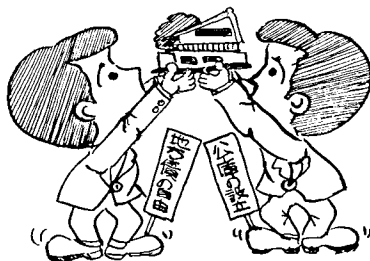
ところが国はいっこうに許可制をやめようとはしていません。そこで提言では、当面廃止されないとすれば改善ぐらいはできるだろうと次のことをのべています。

(ア) 発行許可にあたっては、事業の一つひとつにわたって審査をする一件審査をやめ、資金のワクだけを配分する方式をとるべきです。現在の地方債の許可申請は、市町村→県市町村課→自治省のルートのほか、市町村→地方財務局→大蔵省というルートへも書類を提出して審査をうけているわけです。53年から市町村で全額を縁故債にたよる場合と、国庫補助の事業でその市町村が負担する部分(補助ウラ)の地方債については、大蔵省財務部が関与しないことにはなりました。しかし、政府資金を借りるときは相変らず大蔵省の一件審査をうけるわけで、2重ルートは解消されていません。

総ワクを示すにとどめても県知事の許可は残るわけです。せめて2重行政を改めるくらいのことにはなぜできないのか、国の官庁どうしのナワ張り争いのシワヨセが自治体に及んでいるのです。手続の簡素化と、許可予定額を早く自治体に通知することなどが、早急にはかれるべきです。

(イ) 民間資金にたよって発行される公募債と縁故債については、一定の限度のワクを示し、その限度までは自由に発行を認めるべきです。いまの許可制では、地方債の毎年の返済金はその年の一般財源に対して(公債費比率)20%をこえると、新しい地方債の発行が制限されることになっています。この「きまり」について再検討

【地方債制度改革】



すべきだとしています。公募債と縁故債との発行が、一定の限度内で自由にできるようになれば、発行条件の悪い地方債を出せば当然その返済金（公債費）が高くなり、自動的にその発行がおさえられるという効果をうむことができるからです。

ウ. 自治体の共同起債機関の設置

以上のような改善をくわえううえで、地方債のかかえている諸問題を合理的に解決する方法として、いまある地方公営企業のための金融公庫のしくみを改めるべきだとしています。そして「自治体金融公庫（仮称）」とすべきと提起しています。

いまの公営企業金融公庫は、交通・水道などの公営企業の発行する公営企業債と、道路・河川・高校などの整備にあてる資金の融資を行っています。これを発展的に改組し、政府資金のほか自治体からも出資し、国と自治体との調整機関とするとともに、地方債を一括して引受ける共同の起債機関とすべきだとしています。そしてこの機関は、国が主導するのではなく、管理は自治体が自主的に行うようにすべきなのです。

自治体に低利で長期の安定した資金が融資されるようになれば、それぞれの自治体が計画的に財源を活用することができるわけですから、住民生活の環境整備もいっそう促進されるはずなのです。

Ⅲ 国の行政改革と人事介入の廃止

1. 国の出先機関および 公社・公団等の整理（提言4）

新しい総理大臣が決まると、どの総理も「行政改革を断行する」と公言し、どの総理も実行せずには終わってしまっているのが、国の行政機構の改革です。55年度の予算編成にあたって財政再建のための「中期行政改革計画」がきめられました。あまりパットしたものではありません。過去何回となく行政監視委員会から指摘され今まで放置しておいたものをとりあげたにすぎません。なぜ、行政改革が必要かについて、具体例をあげて説明しましょう。

(1) 国の出先機関の廃止・統合

国の行政機構はとても複雑で、ぼう大なものになっています。そのうち問題の多いのが出先機関と公社公団などの特殊法人です。国の出先機関は表2のとおり各省庁ごとに管轄区域のちがう大小のものをあわせて8,000カ所をこえています。農林水産省をトップにしてこの表にはない文部省・自治省のゼロ（外務省は除外）まで省庁によりさ

まざまです。

国の出先機関がかかえている問題点としては、まず同じような内容の仕事を出先機関と自治体（特に県）とがダブって行っていることです。二重行政とか重複行政とかいわれています。その例として、農林水産省の統計情報事務所と県の農林部とが、ほとんど同じ内容の農業統計の事務を行っていることなど他にもみられます。

国と自治体との重複行政のほかに、国と本省と出先機関による二重行政、二重監督の例がみられます。たとえば、県が農業基盤の整備事業を行うとき、農林省の出先機関である地方農政局と協議をすればよいことになっています。ところが実際

表2. 国の出先機関

管轄区域 省庁名	府県の区域 以上の区域 のもの	おおむね府 県の区域の もの	府県の区域 以下の区域 のもの	特殊の区域 のもの	合 計
内閣・総理府	41	87	0	65	193
法 務 省	46	234	1,371	0	1,651
大 蔵 省	29	109	675	0	813
厚 生 省	19	2	0	0	21
農林水産省	27	89	1,709	205	2,030
通商産業省	17	0	0	32	49
運 輸 省	62	110	8	531	711
郵 政 省	66	59	448	18	591
勞 働 省	20	94	1,034	0	1,148
建 設 省	8	0	0	900	908
合 計	335	784	5,245	1,751	8,115

昭和53年版 行政機構図より

は地方農政局には実質的な権限がないため本省へ同いをたてるわけで、その際県の職員もいっしょに農林水産省へ出向いて説明をくり返すことになるのです。こんな例はいくらでもあります。

もっと複雑な例は地方債の許可をめぐるものです。市町村で地方債を発行するときは県知事の許可があればよいことになっています。ところが実際には、市町村→県→自治省のルートほかに財務部→財務局→大蔵省というルートにも書類を提出して説明を行わなければならないのです。これなどは、まさに二重三重の監督となっているのです。

このような二重行政や二重監督は、自治体の事務処理を複雑化させまた遅らせることになると同時に、自治体の自主的な行政や財政の運営に大きな障害を与えているのです。特に国の出先機関のうちおおむね県の区域と同じ所管であるところに多くみられるのです。

さらに、バスの停留所ひとつ変更するについても、いちいち陸運局の許可を得なければならないことなどの例にみられるように、住民と密接な関連をもっている事務が、自治体にないために起こる不便さがたくさんみられます。住民生活に密着している事務でも、個別に国の出先機関の権限となっており、しかもタテ割りに別々の場所に出先機関があることもあわせて、住民の利便がいちじるしく阻害されているのです。

このような例からみて、国の出先機関を思いきって整理・縮小し、その権限を自治体に移すべき

だと提言しているのです。全国知事会でも、こうした出先機関の改革について、具体的な弊害の例をとりあげて毎年要望しているのです。

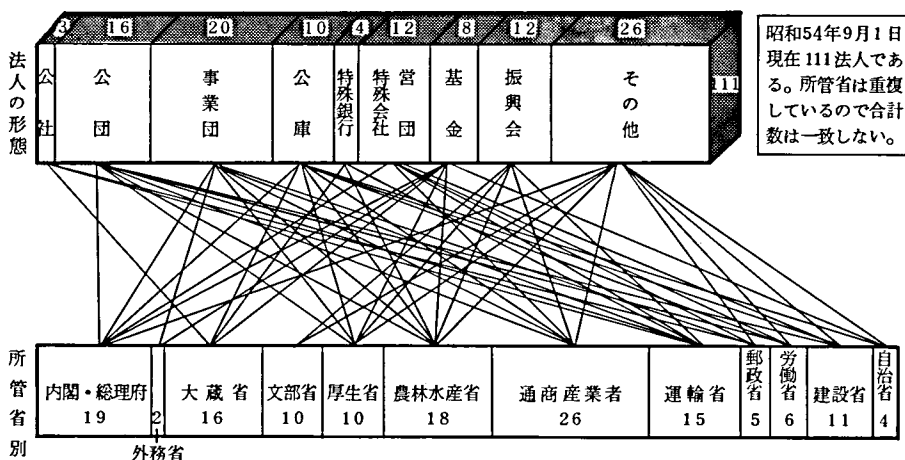
(2) 公営・公団等の整理

国の出先機関とあわせて問題の多いのが公社公団などの特殊法人です。政府の関連している特殊法人は図15のとおり111法人にのぼっています。各省庁ごとに外郭団体としてのなわばりをアミの目のようにはりめぐらせており、この整理・統合も行政改革のたびに話題にあがります。

公社公団などのかかえている問題点としては、①特殊法人のなかにはすでに社会状況の変化によって不要となっているものがあること、②この役員が多くが高級官僚の天下りで占められており、その給与や退職金などがきわめて高額であること、③特殊法人の経費については多額の補助金や出資金が税金から出されており、その使いみちがムダやズサンな面が多くみられること、④政治家とのゆ着もみられ、汚職の温床にもなっていること、など多くの指摘がなされています。

政府関係の特殊法人のほかに、自治体がつくっている公社公団などがあり、これが年々増加する一方です。この「地方公社」が増える原因としては、自治体が住宅の建設や土地の開発などの事業を行うためにはかなり巨額の資金を必要とするので、資金を地方債の発行だけでまかなうには限界があることから、公社をつくり民間資金を入れて

図 15. 政府関係特殊法人の状況



昭和54年9月1日現在111法人である。所管省は重複しているので合計数は一致しない。

まかなおうとするためといわれます。いわば起債制度のもっている矛盾が生んだ「鬼ッ子」であるともいえます。

地方公社を作ると、公社の仕事については自治体の仕事よりももっと住民からの監視が遠くなります。議会の関与も少なくなります。また、自治体の決算が一年ごとに行うしくみになっているため、その年度の赤字や黒字をかくすために公社を使うところさえあるのです。自治体行政をますますわかりにくくしているわけです。

このように、国の特殊法人や地方公社は、住民の目の届かないところで仕事をしているため多くの問題をかかえています。国民生活に何にも役立っていない特殊法人については早急に廃止すべきだといえましょう。地方公社については住民や議会の厳重な監視が行えるよう改善をはかり、同時に地方債制度の改革が必要であると提言しています。

※ 昨年暮（54年12月）の政府の中期行政改革計画によると、特殊法人については昭和61年度までに16を削減、国の出先機関などについては昭和59年度までに200カ所を廃止することになっています。全体からみても、いかにもわずか

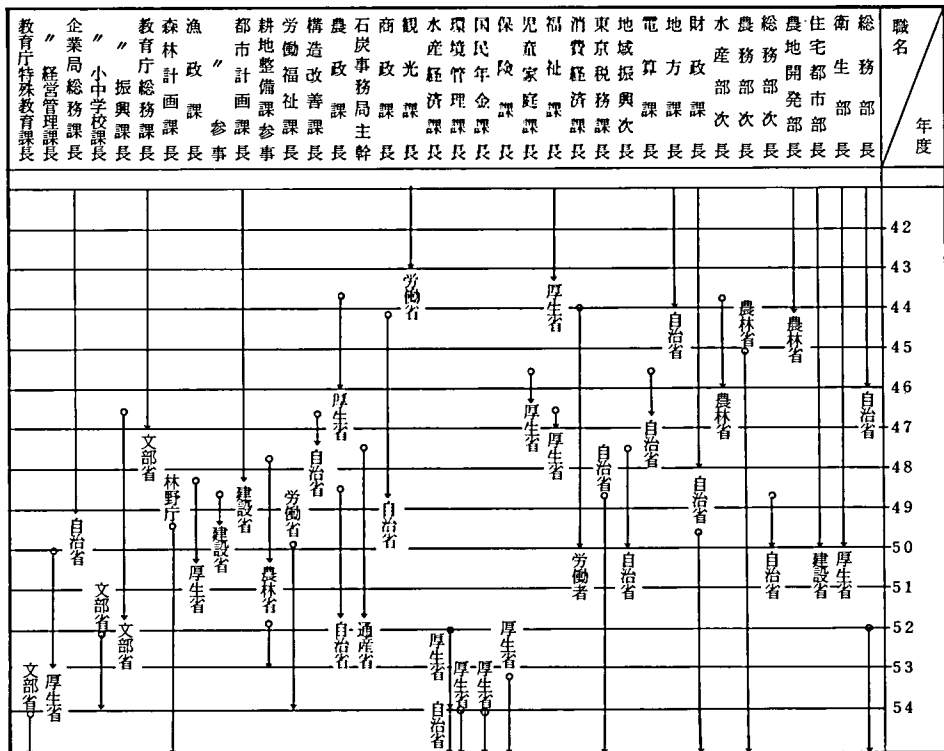
なものであり、しかも5年も6年もかけるわけです。いままで各省や庁のなわ張り意識で実施がみおくられていたものが大半であり、行政改革といえるほどのものではないのです。これすらホゴにされかねないので、十分な監視を必要としています。

2. 国から自治への「天下り人事」の排除（提言5）

よくいわれる言葉ですが、「国が自治体を支配するのは3つのゲンに依っている」といわれます。つまり権限・財源・人間の3つです。この人間というのが「天下り人事」です。国の省や庁から自治体へくると、20歳台でいきなり課長のポストなどへ配置されるのです。

図16はある県での天下り人事を10数年にわたって調べたものです。これをみると、くる先は自治省をはじめ厚生・建設・農林・労働・文部の6省と林野庁におよび、多くのポストを占めています。全国では500人をこえているといわれ、特に都道府県に多く、全都道府県におよんでいます。自治

図16. ある県の天下り人事の推移



「天下り人事」の排除



省や建設省などでは、こうした「天下り」を前提にして職員の採用や人事計画がされているのですから、なかには自治体から自治体へと移っていき渡り鳥官僚もできます。

どうしてこんなに多いのかといえば、自治体側がこの人事をうけいれることによって、国の各省や庁に対して補助金などの予算をもらいやすくなると考え、ポストを用意して国からの要請をうけているのです。このように、国家公務員と地方公務員が計画的にしかも常時混在しているというのは、人事の制度としてきわめて不健全なことといわざるを得ません。

「天下り」に反対する理由として、①自治体が国から独立したものであるにもかかわらず、人事を通して国の統制をうけることになること、同時に国の政策や方針を自治体に従わせやすくなること。②自治体職員と天下り職員との待遇に大きな差があること。若くして管理職ポストにつくため高い給与をうけ、管理職手当などをもらうからです。③職員の意欲の低下があること。課長などのポストが天下り職員になっているため、地元の職員はその課長にはなれないわけで、意欲の低下がみられるのです。

「天下り人事」は国から自治体だけでなく、県から市町村へ、また自治体から各種団体（公社・協会・委員会など）への天下りもあるわけです。特に自治体から補助金などの助成をしている団体と、許可や認可した団体、土木や建築の工事を発注する指定業者などが多いのです。

ここで問われるのは自治体としての姿勢です。国からの天下りをやすやすと受け入れ、自らは関連団体に天下りというのは、いかにも無責任であり、自治を自ら否定することになるわけです。自治体

としては、この「天下り人事」を思いきって排除し、人材養成には自治体どうしの相互交流や自主的な養成機関の設置をはかることなどが必要です。

神奈川県では、比較的国からの天下りは少ないといわれています。国の職員でも神奈川県へくるとそこに居ついてしまうともいわれます。ともあれ、長洲知事になってから天下りポストは減ったことも事実です。いま、自治体間（県と市町村・市町村どうし）の相互人事交流システムも対等平等の立場ではじめられようとしています。今後のうごきを注目していきましょう。

3. 地方事務官制の廃止

（提言6）

県庁の中に県職員と同じバッジをつけていながら、身分は国家公務員のみである職員がいるということは、市町村の職員でもあまり知られていません。職員録を見ると（地方事務官）とカッコ書きされています。給与はたてまえて国が全額はらうし、人事権は国の各省にあり、仕事の指揮監督権だけは知事にあるという、変則的な制度なのです。全国に2万人もいるといわれています。

このあいまいな制度は、もう30年も続いているのです。昭和22年に地方自治法が発足したとき、府県につとめていた国の官吏は、大半が地方公務員に身分が切かえられました。しかし例外があったのです。年金・社会保険（厚生省）、職業安定・雇用保険（労働省）、自動車の検査・登録（運輸省）の担当の職員に限って「当分の間」国家公務員のまま残ることになったのです。

この地方事務官制が残っていることによって次のような不合理が生じてきています。①地方事務官と県職員との人事交流がないため、地方事務官は職業として年金なら年金を、保険なら保険を同じ職場で長い間やらざるを得なくなっています。昇進も限定され、処遇もされず異動の幅もせまいため、士気の低下をもたらしています。②管理者にとっても、同じ職場につとめながら、任命や人事の権限や給与もちがうので、なかなかとけあわない。課長ポストだけは国の本省や他の府県と交

流するため、自治体としての全体の人事管理をすることができないでいます。③こうしたなかで、知事が地方事務官に指揮監督する権限はいつのまにか少なくなって、関係の各省の大臣や庁の長官から直接の指揮監督をうけるようになってしまっています。自治が侵されるわけです。

こうした変則的な身分をはっきりさせようと、10数年前から各種の調査会で「地方事務官の廃止、地方公務員への移行」を建議したり要望したりしてきました。その結果、昭和49年の国会で「昭和51

年3月をメドに地方公務員とする」ことが決議されました。政府はこの決議にそって努力をするという答弁をしながら、今日までタナ上げになってしまっているのです。

すでにのべた昨年末の中期行政改革計画では「厚生省の社会保険関係、労働省の職業安定関係の地方事務官制度のとりあつかいについては、昭和55年6月末をめどに結論を得る」となっています。運輸省関係は除かれていますが、この動きを強く監視する必要があります。

IV 自治体行財政改革への道すじ

1. 地方行財政審議会 の設置（提言1）

いままで、国と自治体との間の「きまり」や「しくみ」の改めるべき主なことについてふれてきました。この解説のまとめとして、ではどういう方向で改革をすすめていくかということについて考えてみましょう。

「10の提言」のトップに「地方行財政審議会の設置」があります。これは、自治体のあつかう事務や事業が、自治体の意見の反映されないところで実際に決められているので、それをチェックできる機関をつくらう、という過度的な提案です。

いま、国が新しい事業を行ったり、いままでの事業の変更を行うときは、個別に法律を作ったり、法律の改正をすることによって実施にうつしています。いままでみたとおり、多くの事務や事業は自治体を実際には扱っているわけですが、その自治体の意思や事情とは関係なく、法律を作ったり改正したりしているのです。これは、国と自治体とが「併立・対等」の関係にあるという、憲法のきめた「地方自治の本旨」にあわないことは明確です。

この現状を改めるため、手はじめにいまある「地方財政審議会」を発展的に改組して、「地方行財政審議会」を作ったらよいと提言しているの

です。その主旨は次のとおりになっています。

(1) 審議会の性格

ア 憲法に定められた「地方自治の本旨」を実現するためには、本来は国の行政機構のひとつとして「地方自治委員会」というべき行政委員会をつくるべきです。この主張は、全国革新市長会でも、図17のように内閣のもとに自治省の上級機関として位置づけています。この「地方自治委員会」は、国会の同意を得て任命される自治体の代表を委員として、地方行財政に関する企画立案、政策立案、調査を行い、国の各省や庁の事務を調整する権限をもち、準司法的な権限をもつという、地方自治行政にかかわる基本的で原則的なことをきめる最高の機関としようとするものです。

イ この「地方自治委員会」の設置を早くしてほしいわけですが、国の行政組織の全般にわたっての再編成が必要となります。こうした手続きに日時がかかるとすれば、当面「地方自治委員会」ができるまでは、いまある「地方財政審議会」を「地方行財政審議会」に改めたらどうか、と提言しているのです。

(2) 審議会の任務

国と自治体の行政を円滑に推進するために、地

方財政計画の策定と、地方行政全般にかかわる基本的な施策について事前に協議をする場とします。同時に、自治体の関係する法律や政令などの解釈や運用、国と自治体との事務や権限や財源の配分をめぐっておきる意見の対立などの紛争の調整にあたるものとします。

(3) 審議会の構成

ア 国の行政機関を代表するもの、またはその推薦する学識経験者3名

イ 地方6団体（全国知事会・市長会・町村会・県議長会・市議長会・町村議長会）を代表するもの、またはその推薦する学識経験者3名

ウ 職員団体を代表するもの、またはその推薦する学識経験者3名

この3者9名の構成とします。

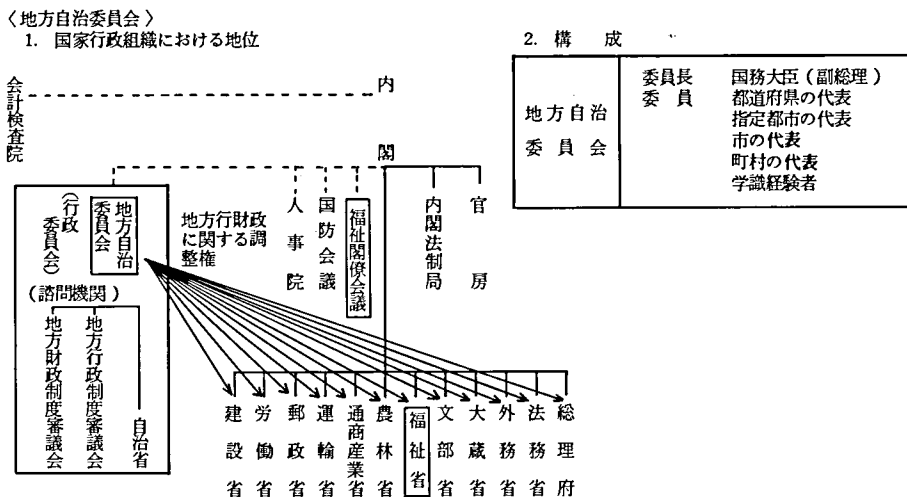
(4) 事務局その他

国と自治体がそれぞれ同数の職員を派遣し、独自の事務局をつくり、独自の運営をすることとします。

また、必要に応じて専門部会をおくこととします。

以上のような国と自治体との関係を円滑にするとともに、都道府県と市町村との関係についても、この主旨にそった審議会を設けるべきです。

図 17. 全国革新市長会の地方自治委員会



ここで強調したいことは、国の一方的なやり方で地方行財政の運営をしぼるのではなく、自治体側の合意のもとで事務や事業を進めるという「しくみ」をつくりあげようとしていることです。いま、国の各省や庁がもっている各種の審議会や委員会は250をこえるといわれており、その構成の多数は官僚の代表と財界の代表で占められています。ここでの提言のように、もっと多くの勤労国民の代表を参加させるべきであり、各種審議会などの民主化をはかることが必要なのです。

2. 自治体行財政改革をめぐるとの主なうごき

いまの自治体が、戦後の憲法のもとで新しく出発したのは、憲法が施行されたのと同じ日で、昭和22年5月3日に地方自治法が施行されたときからです。戦前の天皇制のもとにあった古い官僚制度はいったんは解体したかにみえましたが、実際には多くの問題点をそのまま引きついでいることは、国からの権力的な介入や関与の多いことなどすでにみてきたとおりです。

自治体の行財政を改革するための、さまざまなうごき、そして戦前の官僚制度に戻そうとする逆のうごきなど、ごくかいつまんで解説してみましよう。また、最近の神奈川におけるうごきにもふれてみたいと思います。

(1) シャウプ勧告

昭和24年8月、連合国最高指令官（マッカーサー元師）の要請で、アメリカのコロンビア大学教授カール・S・シャウプ博士を団長とした日本の税制調査団が編成され、その調査団が報告書を提出しました。「シャウプ使節団日本税制報告書」というのが正式な名称ですが、俗に「シャウプ勧告」といわれています。

この勧告は、新憲法のもとにおける国と地方との根本的な税制の改正を勧告したものであり「国税については直接税で、地方税は単独税」という勧告でした。その中で日本の地方自治の欠陥をすどく指摘し、地方自治の確立が必要なことを強調しています。

その主な点は、①市町村、都道府県と国間の事務配分と責任の分担が複雑で不明確であるので明確に区別すべきだ。（行政責任明確化の原則）、②事務を能率的に行うにあたり規模と能力と財源に応じた配分を行うべきだし（能率の原則）、③まず市町村に優先権が与えられ、ついで都道府県におき、国は自治体では有効に処理できない事務のみとすべきである（地方自治尊重の原則——市町村優先の原則）としています。この3原則にもとづいた事務の再配分については、特別につくられ、内閣に勧告する権限をもつ特別な国の委員会を検討すべきだともべられています。

いま、このシャウプ勧告を読みかえしてみると、きわめて新鮮で適切な勧告であることがよくわかります。それだけ、逆に勧告が忠実に実施されなかったためだからだ、ともいえそうです。

(2) 神戸勧告

シャウプ勧告をうけてつくられた「地方行政調査委員会議」が昭和25年12月に「行政事務再配分に関する勧告」を提出しました。この会議の代表は、神戸正雄氏であったことから、俗に「神戸勧告」といわれており、事務の再配分について専門的立場から調査検討を加えた画期的なものでした。

この勧告は、行政事務の再配分にあたっての原

戦後政治と自治体のあゆみ

- 20-GHQ人権確保の五大改革指令（婦人の解放、労働者の団結、教育の自由主義化専制政治からの解放、経済の民主化）
- 22-憲法、地方自治法、独禁法公布
- 23-内務省廃止、自治体警察発足、教育委員会法公布
- 24-シャウプ勧告（国庫補助金整理、積上げ需要を保障する平衡交付金、町村規模の適正化）
- 25-朝鮮戦争、警察予備隊発足、神戸勧告
- 26-リ声明（10,443市町村）
- 27-日米講和条約（警察予備隊、保安隊に改正）
- 28-スト規制法公布、独禁法改正
町村合併促進法（9,868市町村）
- 29-自治体警察廃止、地方交付税法制定、防衛庁設置法、自衛隊法公布
- 30-保守合同、地方財政再建特別措置法
- 31-教育委員会選廃止、新市町村建設促進法（3,973市町村）
- 35-新安保成立、自治省発足、国民所得倍増計画
- 36-全国総合開発計画、農業基本法
- 37-新産都市法（15指定地域）
- 38-臨時行政調査会答申
- 39-工業整備特別地域整備促進法
- 40-中期経済計画、市町村合併の特例に関する法律
- 41-3,373市町村、地方公営企業財政再建法
- 42-美濃部氏東京都知事に当選、住民基本台帳法
- 43-屋良氏沖縄知事に当選、横浜市宅地開発要綱
- 44-新全国総合開発計画決定
- 45-新経済社会発展計画、公害関係14法
- 46-ニクソン・ショック、市町村連合法案提出（審議未了）、東京ゴミ戦争
- 46~47-統一地方選挙で革新自治体拡大（公害反対などの住民運動高揚）、日中共同声明
- 48-日本列島改造論、オイルショック、インフレ昂進、物価高
- 49-参院選保革接近、総需要抑制策、スタグフレーション
- 50-統一地方選挙の革新の停滞と混迷、長洲県知事誕生、地方財政危機
- 51-ロッキード事件、革新市長会の提言
- 52-第3次全国総合開発計画、県自治研センター発足、東京都起債訴訟（議会で否決）
- 53-飛鳥田氏社党委員長長、成田空港開港
- 54-統一地方選-保守回帰、衆院選自民党敗北

則として「事務の性質上当然国の処理すべき国の存立のための直接必要な事務を除き、自治体の区域内の事務はできるだけ自治体の事務とし、国は自治体では有効に処理できない事務を行うべきだ」としています。府県と市町村との関係については「市町村は住民に直結する基礎的自治体であるから、原則的に市町村に配分すべきである。府県は市町村の区域をこえて処理しなければならない事務、市町村で処理することが著しく非能率または不適當である事務とすべきだ」としています。

私たちの提言2（7ページ）の表と比べてください。すでに昭和25年から専門家たちは同様な勧告を出しているのです。

この勧告でもうひとつ注目すべきところは「国と地方とは対立的に考えられるべきではなく、事務処理上の責任は明確にするが、一つの目的にむかって共同の関係にたつべきである」としていることです。特に機関委任の制限、国の権力的な自治体への監督の廃止、補助金による支配の監用の禁止などを指摘していることなどを含めて高く評価されているのです。

(3) 自治体改革の反動化

シャープ勧告・神戸勧告が出された直後に反動化の波がおしよせてきました。中国の独立や朝鮮戦争が始まったことなどによりアメリカ占領軍の対日政策が変更されたため、この2大勧告はほとんど実行にうつされませんでした。むしろ「自主自立」という名目の反動化政策がすすめられたのです。

昭和28年に町村合併促進法がつくられ、神戸勧告でいう「市町村優先の原則のもとでの規模の合理化」が優先原則をはずして合理化だけがツマミ食いされました。昭和29年の地方自治法の大規模改正で「自治体警察の廃止」が行われ地方交付税法ができました。31年には「教育委員の公選制廃止」が行われ、新市町村建設促進法という町村の合併のための法律ができ、神戸勧告の時には「1万200あった市町村が、この年までに、実に別の3,900にまで減ってしまいました。

さらに悪いことに、事務の再配分と財源の再配

分を国がさぼったため、自治体の財政が赤字続きとなり、財政再建特別措置法が30年に成立し、自治体への支配と介入がますます進んでいったのです。それらの手段をとったうえで、戦前の悪名高い内務省の復活を思わせる「自治省」が昭和35年に発足したのです。

(4) 革新自治体の伸長と停滞

昭和38年に横浜に飛鳥田革新市政が誕生し、42年には美濃部革新都政が誕生します。高度経済成長とともに革新自治体も続々と増え、46年には主要都市のほとんどが革新市長になってきました。

この革新自治体の共通した政策は、住民の日常生活に行政の目をむけさせたことです。生活優先を基本にすえ、老人医療の無料化・児童手当などをはじめとするさまざまな福祉政策、企業優先をやめさせ公害規制をきびしく行うこと、都市の乱開発をふせぐため独自の要綱で行政指導を行ったことなどが大きな成果です。こうした革新自治体の政策は、やがて国の施策となり、皮肉なことに「機関委任事務」の増加となったのはすでにみたとおりです。

革新自治体の発展も、昭和48年の石油ショックのあとカゲリがみえてきました。50年の統一自治体選挙で現状維持をしたものの、その後の「地方財政危機」のキャンペーンのもとに革新自治体ツブシのうごきが露骨にでてきました。そして去年の統一自治体選挙をへて、いま停滞をよぎなくされています。

「地方行政にイデオロギーはいらない」「地方自治に保守も革新もない」という宣伝が、まことしやかにされており、保守・中道の連合がとりざたされたりしています。これは住民の多様化した要求に自治体行政が対応できなくなっていることのあらわれなのです。

いままで「10の提言」で示しているように、自治体と国との関係は、多くの問題点を残したまま今日まできていることが、住民のための地方自治を忘れさせ、多様化する問題についていけないでいる最大の原因なのです。全国革新市長会での提言も、その意味で正しい提起であるといえます。

(5) 神奈川における最近のうごき

昭和50年に誕生した長洲革新県政は、折からの「財政危機」をのりきり、54年再選されました。52年に飛鳥田市長が辞任し、鎌倉市長も3選されなかったこともあって、いま神奈川の革新首長は、知事と伊藤川崎市長と葉山藤沢市長だけとなっています。

こうしたなかで、長洲知事は再選された直後の6月「地方行財政システム改革」についての方針を明らかにしました。これによると、いまの中央集権的なさまざまな機能をできるだけ地方に移すため、国と地方を通じた行財政のしくみを「自治と分権」の立場から抜本的な改革を行う必要があるとしています。そのためには、基礎的な自治体である市町村の自治機能の強化と、県庁内部の分権化、行政手続きなどの改善をおこない、あわせてこの趣旨にそって国と地方との行財政制度の改革を国にはたらきかける、というものです。

知事の基本的な考え方については、いままで解説してきたように「10の提言」と一致する部分が多く原則的には賛成できます。

具体的なことがらとしては、①55年度から、許可や認可の事務で市町村へ移せるものは移す、事

務手続きの改善をはかる、県庁内部の権限をできるだけ出先機関へ移す。この検討を54年度中に行う。②許可や認可以外の一般事務についても、市町村へ移せるものは移す。国の権限を県へできるだけ移すようにする。このための検討を55年に行う。③県が自らできるものを実施し、全国的なうごきとあわせて国と地方との事務・財源の再配分をもとめる運動をおこす。これは昭和56年秋がめどとなる。とされています。

そのために、①55年4月から「米飯提供業者の登録」など4項目(16事務)、55年度中にさらに37項目(114事務)の知事がもっている許可や認可の権限を市町村長へ移譲する。②県と市町村間の事務手続について144項目にわたって改善を行う。③55年度からは「まちづくり」に関する権限の移譲などについてさらに引続き協議をする。以上を中心とした「覚書」が知事と市長会長・町村会長との間で調印されました。

この覚書には

「県と市町村が一体となって、現行地方行財政システムの改革について、(中略)具体的実践を積み重ねるとともに、国に対して積極的に働きかけるものとする」という理念がうたわれているのです。

ほんとうにこうした運動が、基礎的な自治体である市町村を中心にくりひろげられるとすれば、

県職員に対する印象			県と市町村の「上下関係」		
Q10 あなたは、あなたの仕事を通じて県職員に対してどのような印象をお持ちですか。			Q14 地方自治法では、市町村と県は上下関係のない対等の地方公共団体とされていますが、あなたは現状についてどう思いますか。		
	実数	構成比		実数	構成比
1. よく市町村の立場を理解しようとしている	34	22.7	1. 依然として県と市町村の上下関係が残っている	73	48.7
2. ある程度市町村の立場を理解しようとしている	85	56.6	2. 部分的には県と市町村の上下関係が残っている	47	31.3
3. あまり市町村の立場を理解しようとしていない	28	18.7	3. 一応対等の関係にある	28	18.7
4. 全く市町村の立場を理解しようとしていない	1	0.7	4. 対等関係が確立している	0	0
5. NA・DK	2	1.3	5. その他	2	1.3
計	150	100	6. NA・DK	0	0
			計	150	100

神奈川県公務研究所の市町村職員(課長又は係長)へのアンケート調査結果より(自治体学研究No.4)

これほどすばらしいことはありません。しかし、実際に、いま市町村側からの熱意はあまり感じられません。知事のいう理念には賛成だが、具体的に市町村の仕事が増えることには賛成できないというところでしょ。

この理念と現実との差は、30年あまりにわたった国の指導監督をわずらわしいとは感じながらも、補助金や交付税や起債の許可などによって自治体の財政が辛うじて保たれているため、できればめんどろな仕事はしたくない、という市町村の実感なのでしょう。補助金による国の関与は好ましいことではないが、補助金のつく仕事に市町村の予算をふりむけることを第1順位にしていることがどこの市町村でも聞かれる現実なのです。

これほど根深も、アメ(補助金)とムチ(許可・監督)でしばられている現状を打ち破るのは、非常に大変なことなのだといえましょ。そのためにも、こうした「きまり」や「しくみ」を毎日の仕事として行っている自治体で働く人々の、改革への熱意こそが、深刻な現実をうごかす唯一の道だといえましょ。

前頁の表は、昨年神奈川県公務研修所が、県下37市町村の財政・企画・都市計画・福祉・産業の課長または係長を対象にしたアンケート調査の結果です。県職員に対する印象は比較的好いのですが、県と市町村の上下関係は依然として残っていることがハッキリしています。

第1章では、同じアンケートから「通達行政」についての浸透しているようすをみてきました。国→県→市町村が依然として「上意下達」の関係にあるとうけとめているわけです。

県でいま行おうとしている「行財政改革」についても、こうした現実があるためにそう安易に実現できるとは思えません。まず市町村と県との行政の役割分担についての基本的な合意と、市町村の県に対する信頼感の回復、そのための本格的な県政への市町村参加がはかられることなどが、同時併行的に行われることがぜひ必要なのです。そのうえで、県と市とが力をあわせて国へ改革をもとめることができれば、大きな前進となるでしょう。そこが真の「地方の時代」のスタートであるといえましょ。

3 自治体労働者の 任務と役割

(1) 労働者と公務員との矛盾

自治体と国との「きまり」や「しくみ」をみてきました。また、これを改革するためには自治体に働く労働者の熱意が必要だとおべてきました。そのためには何が必要かについて考えてみましょ。

自治体に働く労働者が、自治体にいちばんかかわりの深いことはいまでもありませんが、それだけで「地方自治を守り、民主主義を発展させる」任務があるといわれてもすぐピンとこないかもしれません。

公務員として行政サービスを行うためには「きまり」や「しくみ」に忠実でなければなりません。労働者としてはその基本的な権利を主張する場合はこのような「きまり」や「しくみ」への批判や抵抗をせざるを得なくなります。いわゆる自治体に働く労働者としての「二面性」といわれるものです。ところが、ひとりの住民としての立場にたつて「住民の意思にもとづいた仕事をする」ということになれば、必然的に「きまり」や「しくみ」がいかに「住民の意思」にもとづいていないかということがわかります。「公務員」として「労働者」として「住民」としての立場がある以上、その中間にたつて悩むことが多いわけです。

そこで、自治体から賃金を得てそこに働く労働者としては、自治体をどう認識するかが重要な課題となります。「国民に奉仕し社会のために働くべきで、当局に奉仕し、当局のために働くべきではない」ということになります。とすれば、自分たちの仕事と自分たちの自治体が「社会福祉の向上、地域生活環境の整備」につとめているかどうか問われてくるわけで、それこそが自治体の本来の任務であるからです。



(2) 点検活動から自治研活動へ

具体的には、次のような問いかけを、自分でし、仲間と話し合い、解決させるための方向をさぐることから始めましょう。

- ① 自分がいま行っている仕事がどのような「きまり」の中で行われているのか、その「きまり」に従って適切に行われているかどうか。
- ② その「きまり」通り行われているとしても、それがはたして住民のためになっているのかどうか、「きまり」に問題はないか。
- ③ 自分の仕事だけでなく、仲間の職場の仕事も「きまり」通り行われているかどうか、「きまり」に問題はないか。

この「きまり」について論議する際、次の点を整理しておく必要があります。まず、①賃金・労働条件・身分にかかわるもの、②法律・命令、条例・規則などにかかわるもの、③自治体の方針（政策）予算にかかわるもの、④仕事をしていくうえでの「しくみ」やしかたにかかわるもの。

こうして自分たちの仕事について議論しあうとき「自己点検」「行政点検」がはじめてスタートするのです。これを個々人が行うだけでは限界がありますから、労働組合として仲間どうして論議をして進めることが必要でしょう。これが「自治研」活動のスタートです。

(3) 自治体綱領づくり運動へ

「自己点検」「行政点検」が終った段階で、では「きまり」が無視されている場合はなぜ無視されているのか、「きまり」通りに行われていても

なぜ住民のためにならないのか、の議論をすすめましょう。

①国や県の指導 — 通達や通知をうのみしてはいないか ②財政的な誘導（補助金や起債）のってはいないか ③特定の個人や団体の利益につながってはいないか ④首長や管理職の政策判断に誤りはないか、などの議論になると思われます。

以上の討論が終了した段階で、「きまり」や「しくみ」の問題点が明らかになります。そのうえで次のステップへ進んでゆきます。

- ① 個人的な努力だけで改められるものは、ただちに改める。
- ② 違法や不法がすでに慣習化してしまい個人的な努力で改められないものは、組合をとおして自治体当局に申し入れ改めさせる。
- ③ 「きまり」に問題があることが明らかになったものは、「きまり」の改正を市町村当局や県・国へ要求すること。
- ④ 県・国への改革要求だけでは解決しないときは、各議会へ改革の要求を提起するとともに、地域住民の中に問題点を明らかにして大衆運動をまきおこしていく。
- ⑤ 「きまり」そのものが憲法違反であり反住民的なときは、場合によっては「訴訟」その他の司法手段に訴えるとともに、これを支持する大衆運動を組織化すること。

このような、いくつかの課題をとおして、自分たちの手で自分たちの自治体のあるべき姿を討論しあい、住民の要求・要望を素直に聞き、それを体系化する運動 — これが「自治体綱領づくり運動」です。いま、この運動を展開しようとしているわけです。

この運動は、最終的には「自治体行財政改革」への道へつながります。役所や役場でやっている仕事は自治体の仕事である、というきわめて反射的な受身な考え方が、残念ながら多くの職場で定着してしまっています。仕事の経費の負担などにはほとんど無関心であるかぎり、問題の所在は明らかにならないわけですから、運動にも改革にもつながらないのです。もう一度、自分のいまの仕事を見直すこと、これが改革のスタートになります。

おわりに

解説「自治体行財政改革—私たちの10の提言」
のおわりにあたり、再び提言本文の「あとがき」
から引用させていただきます。

「自治体行財政の改革については、従来からさ
まざまな提言や改革案が提起されてきたが、重要
な部分についてはほとんど実現されるに至ってい
ない。われわれはその主たる理由を、改革への運
動の欠如ないし不十分さにあると考える。」

提言されてから4年余を経た今日、ここでふれ
られた状況については「ほとんど」変化がないと
いえそうです。昨年9月の第17次地方制度調査会
の答申では、「地方分権の推進」という言葉が初
めて使われ注目を集めました。その実現につい
ては何のうごきもみられません。

しかし、「改革実現への大きなうねりのあらわ
れ」が、少しずつではありますが見えはじめてき
たといえます。それは、県から市町村への権限移
譲のうごきであり、昨年の広島・愛媛に続いて、
今年からは20数県にこのうごきが拡大したことです。
これがほんとうに市町村の自治機能を強化するた
めに行われるものであれば原則的には賛成でき
ると解説ではのべておきました。

知事のもつ許可や認可の権限の一部を市町村長
に移譲するというパターンは、市町村の権限強化
になると同時に県の「減量経営」と支配の強化に
もなる、いわば「両刀のヤイバ」ともなります。
県のもつ機能を広域的なものや調整的なものに限
定して強化するとともに、二重行政になりやすい
補完的の仕事は市町村へ移す、という「純化と強化」
があわせて行われることが必要だといえましょう。

ともあれその意味でも、行財政の制度改革のス
タート台に立ったということができるでしょう。
これが新しい「中央集権」的な再編成につながる
のか、「自治・分権・参加」の自治体改革にむす
びつづけるのか、今後のうごきを注目していきたいと
考えます。

この解説を手がけたのが昨年末です。いま2月
のこの時期までに、事態は少しずつ進行していま
す。55年度の国の予算が閣議決定し国会審議が始
まっています。地方財政計画も閣議で決まりました。
また県や市町村の予算編成がほぼ終わろうとする時
期でもあります。

こうしたうごきを横目でにらみながら、自治体
改革がどう政策・予算に生かされていくのかを注
目しながらペンを進めてきました。また、資料や
図表などについては一番新しいものにしたいと努
力しましたが、残念ながら55年度予算関係まで手
がつけられずに終わっています。これが、「自治体
行財政改革」の運動にむすびつづ一助となればと
念じているところです。

参 考 文 献

- 渡辺精一他著「自治財政論」(法律文化社)
- 磯村英一他著「地方自治読本」(東洋経済)
- 佐藤進他著「地方財政読本」(東洋経済)
- 地方自治総合研究所「地方自治制度の改革課題」
- 全国知事会編「変動期における都道府県政」
- 全国革新市長会編「地方行財政改革への提言」
- 自治省編「地方財政白書」各年度版
- 自治省編「地方自治の動向」
- 自治省編「地方交付税制度解説(単位費用編)」
- 神奈川県「市町村税財政概要」各年度版
- 神奈川県「市町村財政事情ダイジェスト」
- 神奈川県「県税便覧」各年度版
- 神奈川県「季刊自治体学研究」No 1, 2, 4,
- 自治労本部「地方財政分析」(沢井勝著)
- 自治労本部「地方財政用語辞典」
- 自治労本部「自治研のてびき」
- 国民税制調査会編「企業課税」鶴田俊正他著(学陽)
- 国民税制調査会編「地方税制」北野弘久他著(学陽)



「補助金」「支配」「管理」の 時代を終らせるために

いま横須賀市では「職員参加」による「総合計画」の見直しが行われている。参加といっても現業職員を含めたものではなく、非現業職員によるもので、見直しも個々の業務の見直しで、全体を個人が見直すものではない。「市民参加」も「住民アンケート」の抽出調査（基地項目を除く）によることを見てもわかるとおり、形式的な「参加」にすぎない。

「地方の時代」は、「自治」「分権」「参加」が基調であるといわれているが、現行の行財政制度を容認した、自治省の推せんする「都市経営論」を容認したうえで「行政の見直し」であっては、「地方の時代」を方針のうえで言っても、ふさわしいものとはいえないのではないだろうか。

国の三全総にもとづく「定住圏構想」、「田園都市構想」は「補助金」と「自治体支配」、「住民管理」をネライとしていることは論を待たなくてもいいが、ここでは、はからずも各自治体が作り上げる「都市基本

構想」が無視されていることを示しており、「分権」と「自治」、「参加」が否定されていることを物語っている。

「補助金制度」は国による「自治体支配」の手段として使われ、同時に自治体職員の「自治意識」を麻痺させる効果も持っており、この制度の抜本的改革なくしては、「地方の時代」は到来しない。また、下水道事業に代表される「起債」は、横須賀を例にとるな

会員の
声
自治労よこすか市職労
高野義夫

らば、4年間で倍増し、金利は5年間で倍増という状態で、今日の石油情勢、物価等の要因を考え合せると、将来はまさに「サラ金地獄」に自治体が追い込まれるであろうことは必至で、「起債制度」そのものの有り方を抜本的に改革しなければならない時期に来ているのが今日の自治体をめぐる情勢である。「シンポジウム地方の時代を

点検する」は、時間がなかったために以上述べたような自治体がかかえる問題点に深くふれられなかったが、今後は分科会などを開催して、「地方の時代」のあるべき姿を相互に検討したら更に実りあるものになるのではないだろうか。「補助金、管理、支配」の時代を1日も早く終らせるためにも今後期待したい。

編集後記

1月号は「地方の時代を点検するシンポジウム」の特集を予定していたが、急転変更。自治体改革の特集となった。シンポジウム参加者から寄せられた声は3月号で特集することをお約束し、とりあえずお詫びします。

自治体改革の課題は、30余年にわたる戦後の歴史のなかで、常に後退をよぎなくされてきた。

この厚い壁をどう打破するか、そのスタート台にいま立っているという認識もっている。この特集が、「蟻の一穴」にでもなれば幸いである。(上林)

ちょっとお知らせ。
これからこの月報もおもしろくなりますヨ。先日の編集会議で、今後、「もう一つの神奈川を発見！」ということで、ルポルタージュ形式で、その地域における住民の手による自主的活動を紹介していこうと確認しました。情報をお寄せいただければ幸いです。にわか記者がヒョコヒョコとお邪魔しますので、よろしく！（桜井）

1980年2月25日発行

自治研かながわ月報 第28号(1980年1・2月合併号)

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二八号一九八〇年（昭和五五年）二月二十五日発行（毎月二十五日発行）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）一二一一

発行人／広田武治 編集人／上林得郎
印刷所／有限会社 横浜プリント

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。