

地方改革に関する提言

昭和60年4月25日

社団法人社会経済国民会議
政治問題特別委員会

はじめに

当委員会は、昨年4月末に『わが国議会政治に関する提言』を世に問い、そのなかで衆議院選挙における比例代表制の導入、参議院の段階的廃止、選挙運動の抜本的自由化、政治倫理法の制定、政治資金調達の健全化など7項目を提案したが、その主眼は、経済効率のみをもって国会改革を迫る俗論の横行を排し、代表制度全般の見直しを通じて国会の権威と信頼を回復することにあった。提言は発表と同時に多くの反響をよび、ことに国会ではこれに応えるべく超党派の『参議院を考える会』が発足、またマスコミにおいても議会改革のありかたが議論され、今日なお新聞各社の社説でとりあげられていることは周知のとおりである。

しかしながら現実の議会改革は遅々として進まず、わずかに参議院運営上の見直しや衆議院選挙における定数格差是正問題に終始する有り様である。このことは、わが国では代表民主政治の理念や議会改革の原則についてさらに突っ込んだ議論を要すること、さらには実際に国会議員の体質や発想をかえるためには、これを根底で支えている様々な利害関係を問題にする必

要があることを示している。ことにわが国の政治にみられる金権腐敗、利益誘導といった悪弊は、財源や権限等の面で過度に集権主義に傾斜しすぎている国と地方のありかたと無関係ではない。

今日、実行段階をむかえている国・地方を通じての行政改革は、地方分権を推進する『今世紀最後の好機』といわれているが、たびかさなる中央官庁の抵抗や各種利害の対立により政府の方針も揺らぎがちである。国会議員、自治体、マスコミの大半がこうした政府の姿勢にきわめて批判的であることもわれわれは知った。(注)

当委員会ではこのような経緯を踏まえ、国政改革をそれぞれ独立したものとして看過することなく、わが国の政治を根底から改革するための包括的かつ同時並行的な課題として取り扱わねばならない時期をむかえていると認識し、地方改革の基本的な方向性について検討を重ねてきたが、ここに成案を得るに至ったので発表する。

政府、政策はじめ関係各位は当提言の主旨に鑑み、ここに提起した5つの改革の実現にむけ

て、鋭意努力されることを強く望むものである。

(注) 当委員会は地方改革に関する関係者の意見を把握するため、本年3月、国会議員、自治体の首長、議会議長、地方紙編集局長を対象にアンケート調査を実施した。今回の提言の多くの部分は、この調査の過程で得た意見を参考にしてとりまとめたものであり、各項目の末尾にはこれと関連する数字を掲載してある。

ちなみに、現在政府が進めている地方改革については、国会議員の30.7%、自治体50.7%、マスコミの62.5%が『従来同様タテマエに終始する』と懸念を表明し、さらに『あまりにも国の立場を優先した改革を進めている』と批判したのは、国会議員36.4%、自治体18.9%、マスコミ21.9%に及んでいる。

総 論

分権・多様化を基軸とした 地方自治制度の抜本的な改革を

今日、わが国の経済、社会は、成熟化、人口の高齢化、国民の価値観の多様化といった様相に加え、高度情報化の進展など21世紀にむけての社会構造の変化がしだいに顕著となっており、従来型の政治経済システムではこうした変化に柔軟に対応することがきわめて難しくなっている。

こうしたなかであって、各々の地域がその自主的な創造力と主体性を十分に発揮して個性的で活力ある地域社会の実現をめざすことが、今後のわが国の将来にとってきわめて重要な条件であることが認識されだしており、これを保障する体制の確立はここ数年の緊要な課題であるといっても過言ではない。ことに戦後40年を経過した地方自治制度については、長期的な展望を踏まえながら、地方分権の確立を中心として再点検をおこない、成熟社会に対応した国と地方との関係を確立し、以てわが国の民主政治の発展に資することが不可欠である。

戦第40年のわが国の地方自治を顧みれば、団

体自治、住民自治の両面においてかなりの定着をみたものの、いまなお、わが国の憲法に謳われた地方自治の本旨に悖る現実が散見されることは否定できない。すなわちその第1は、財源、権限等のあらゆる側面であまりにも集権主義に傾斜した国と地方との関係であり、第2に、その帰結としての全国画一的な自治制度である。これについては、かねてより抜本的な改革を求める声が強く歴代内閣においても懸案課題となっていたが、解決の糸口さえ見つからずに今日に至っている。

このような事情を踏まえ、われわれがこれからの地方自治制度にむけて改革していかなければならない道筋はおよそ次のとおりである。

- (1) すなわち、国と地方との関係においては、何よりも自治体に国政参加の道をひらき、予算の決定や行財政改革等における当事者能力を確立し、これをもとに今日過度に国に集中している財源と権限を委譲して自治体の行財政自主権を確立する。この場合、自治体の主体はあくまでも市町村とし、市町村はこれをもとに各々の地域の実情に対

応した自律的で多様な自治行政を展開するが、当然そこには自己責任の原則が貫かれている。

(2) しかし市町村が自律的で多様な自治行政を展開するためには、地方自治法による全国画一的な自治制度からの脱却をはからねばならない。そこで求められるのは、地方自治法の抜本的な見直しのもと、市町村の規模と財政事情に即した自治体制度を住民の意思にもとづいて採用することであり、ことに大都市および県庁所在都市には政令指定都市制度の拡大充実を、中小規模の都市においてはシティ・マネージャー制度等の導入が真剣に検討されてよい。また現状では基礎自治体としての受け皿になりえない市町村については、受け皿になりえる程度まで大幅な合併再編が必要であり、少なくとも、現在の3300余りの市町村数を相当程度削減することも必要である。

(3) このようにして市町村の自主的な発展が認められるに至っては、府県が従来のような二重行政をおこなう理由も希薄となる。府県はこうした状況に鑑み、長期的には地域間の格差を調整する補完的役割と、高度情報化の進行に対応した新たな広域行政圏の連合単位としての役割に活路をひらくべきである。また自治体の行財政自主権の確立により、中央官庁も従来の許認可官庁から政策官庁へと大きく脱皮する。自治体職員の水準を高めるための様々な努力についてはそのかぎりではないが、少なくとも自治体に対する天下り行為は一切やめるべきである。自治省も自治体の行財政自主権に

めどがたった段階でその組織、権限の大幅な見直しをおこなってしかるべきである。

(4) 以上のように、われわれは地方自治制度全般の抜本的な改革を提案するが、これはまた高度情報化社会にむけての対応でもある。周知のように、わが国は高度情報化社会にむけての一大転換期をむかえており、ことにニューメディアの飛躍的な進歩は、わが国の政治行政全般に少なからぬ影響をおよぼすことが予想されている。すでに各自治体はニューメディアを導入した実験的な試みに着手し、政策当局もあらたなネットワークづくりにむけて多様な計画を展開している。

しかしながら、このような高度情報化の進行がはたしてわが国の地方自治にいかなる変容を迫るのか、その全体像はいっこうに明らかではない。現時点においては、地方分権を促すとの見方と、質的に高度な集権化をもたらすといった相反する見方が存在しており、専門家の間でも議論の大きく分かれるところとなっているが、いずれにせよ今日の国と地方との関係が温存されたままの状態、高度情報化社会が無原則に政策化されることは、あまりにも多くの問題を孕んでいる。

われわれは、このような新時代への移行の大前提として、なによりもまず戦後40年来の国と地方との関係をただし、地方分権の推進と自治体の多様にして個性的な発展にむけて抜本的な政治、行政、財政の改革をすすめることがいまこそ緊要な課題であることを強く認識し、以下提言をおこなうものである。

提 言

1. 地方6団体の権限強化と『自治体 行財政委員会』（仮称）の設置を通じ て自治体に国政参加の道をひらく

第2次臨時行政調査会や行政改革推進審議会
は戦後40年来の懸案課題となっていた自治体
に対するタテワリ行政を払拭し、地方分権を推進
すべく数々の具体的な改革案を提出した。しか
し自治体側からすれば、こうした提案の多くは
すでに言い尽くされてきたところであり、こと
に補助金制度の改革や機関委任事務、許認可、
必置規制の整理、見直しについては、過去、地
方6団体、地方制度調査会が繰り返し主張して
きたにもかかわらず、いっこうに国政に反映さ
れてはこなかったものばかりである。しかも地
方分権を実現するにはあまりにも中途半端
なこの改革も、たびかさなる中央官庁の圧力に
よりいまやその実現さえ危ぶまれている。

わが国の憲法では、国会に対する法案提出権
は国会議員か内閣かのいずれかに限られている。
自治体あるいは自治体の全国的な連合組織が国
政に意見を反映しようとするれば、自治省による
代理交渉を通じて閣議決定の成り行きを見守る
しか方途はない。しかしこれも自治体に意見を
反映しうる明確な権限が制度化されているわけ
ではなく、あくまで自治省の判断に任されている
にすぎない。中央官庁の個別利害が激しく対
立する地方制度の改革となると、自治体の意向
が反映される方向で法案が提出されることは至
難のわざである。

このように自治体は、地方の行財政改革につ
いて国会の審議や行政府の政策決定に意見を反
映させる何等の権限も持ちあわせてないだけで
はなく、予算編成や地方交付税交付金の算定や
配分、国庫補助金の補助基準の決定等について
もいわば当事者能力を否定された恰好となっ
ている。毎年予算編成の時期におこなわれる陳
情合戦の多くは、財政自主権のない自治体の実
情を反映したものであると同時に、政策決定過
程に自治体の意見を反映する制度の欠如によ
るところが大きい。国会議員はこうした陳情を取
り持つことで選挙地盤をかためる。その過程
は国民の目にはきわめてわかりにくく、また公
平と公正の原則を逸脱しやすいことは周知のと
おりである。

こうした状況を踏まえ、第17次地方制度調査
会は昭和54年9月の答申において、『都道府県
およ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定改廃について
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の国政
に適切に反映されるような方途を講ずるべきで
ある』と提案した。自治省はこの答申をうけ、
一定の要件を備えた自治体の全国連合組織が、
自治体が処理する事務にかかわる法令、自治体
の負担をともなう法令、その他、地方自治に影
響を及ぼす法令の制定改廃に関して、自治大臣
を経由して内閣に、内閣を経由して国会に意見
書を提出することができるものとし、内閣はそ
の意見を尊重して必要な措置を講ずるよう努
める等を内容とした地方自治法の一部改正案の提

出を試みたが、他の中央官庁の強い反対により、立法化を断念するに至った経緯がある。

しかしながらわれわれは、こうした自治体の国政参加への試みを前向きに評価しながらも、かりにも3300余の自治体の意見を行政官庁たる自治省を経由して反映させる方向での改革は決して望ましいものとするとはできない。むしろタテワリ行政の弊害を縮小する代償として、自治省の自治体に対する影響力をいままで以上に強める結果になりかねないことを懸念するのである。われわれは、いまや自治体の全国的な連合組織が自治省を経由せずして国政に意見を表明しうる、いわば第三の道を検討すべき時期をむかえている。

現在、各級の自治体の包括的な連合組織としては地方6団体（全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会）があるが、周知のとおりいずれも任意団体であって法人格を有してはいない。地方自治法においても、こうした連合組織の設置についてはその第263条3項において自治大臣に対する届け出を定めているだけで、その存在意義についてはなんら定義されていないのが実情である。従って、地方6団体の現状はたんなる圧力支援団体にしかすぎない。

そこでわれわれは、自治体の全国的な連合組織の国政参加を制度化する方法として、現在の地方6団体を自治体の連合組織として地方自治法に明確に位置づけ、その専門的研究能力の充実をはかることを前提に、以下の諸点について制度改革がはかられるべきことを提言する。

（1）地方6団体の権根強化

国会における法案の審議あるいは行政府

によって法案が準備される過程において、地方自治に関連のある法案については地方6団体が書面あるいは口頭で意見を述べることができるものとし、また述べられた意見については、必ずどのように処理されたかを地方6団体に明らかにすることを義務づけるなど国会法、国会両院規則、内閣法、国家行政組織法、地方自治法、地方財政法等を改正すること。また、国会に設置されている地方行政委員会に、地方6団体の代表者の出席を正式に認め、審議過程で意見を述べるができるものとする。国家行政組織法第8条に基づき各省庁に設置されている審議会のうち、地方行政に関連のあるものについては地方6団体の代表者をその構成員として加える。地方財政法第21条の規定にある『地方公共団体に負担をとらなう法令』については、自治大臣の意見や要望を求めるだけでなく、地方6団体についてもその適用範囲を拡大すべきである。

（2）『自治体行財政委員会』（仮称）の設置

戦後内務省にかわり設置された地方財政委員会は、内閣の行政委員会として地方財政計画の策定、地方財政平衡交付金の決定、配分など広範な権限を有していたが、その最大の特徴は自治体代表者を委員に加え、国政に自治体の意見を反映させることを制度的に保障したことにある。戦後の紆余曲折により地方財政委員会は実質的に廃止されたが、その構想は今日においてますます有効である。そこでわれわれは、地方6団体の代表者と政府代表者、学識経験者の3者をもって構成する『自治体行財政委員会』

(仮称)を国家行政組織法第3条にもとづいて設置し、地方行政にかかわる制度改革や重要施策の立案、予算編成、地方財政計画についての企画、調整、勧告、さらには自治体に重大な影響を及ぼす中央官庁の政策については、事前協議を要求する等の権限を明確に与えるべきである。

なお自治体行財政委員会の設置により、原則として自治体あるいは国会議員の陳情行為は大幅に見直されるべきであり、また自治省も再編・縮小の方向で検討されるべきである。

1. 自治体の行財政自主権を確立し、補助金・許認可行政と国会議員による利益誘導政治を一掃する

地方分権を推進し、自治体の自主性と自己責任能力を高めるためには、今日あまりにも中央に集中している権限と財源を大幅に自治体に委譲し、自治体の行財政自主権を確立することが不可欠である。ことに自治体の財源は、本来その構成員たる住民自身が民主的な手続きにもとづいて自主的に決定するのが本筋であり、租税負担の程度や体系、徴税の方法は、行政範囲や負担の公正さ、徴税費用を考慮して各自治体ごとに選択することが理想である。このような観点からすれば、自治体の財政は可能な限り自主財源によってまかなわれるべきであり、とくにわが国の場合は地方税が財源の大半を占めることが望ましい。

ところがわが国の現状はこうした理想から大きくかけ離れている。昭和59年度の地方財政白書によると、昭和57年度の歳出純計決算額は国の29兆7914億円に対し地方は51兆1333億円であ

る。地方は国のほぼ2倍近くの仕事をしたことになるが、租税の配分においては、国税の32兆73億円(62.3%)に対し地方税18兆6286億円(36.8%)と、地方は国の2分の1をやや上回る程度の税源しか保障されていない。従って自治体の歳出のうち地方税でまかなえる割合も36.4%にしか満たないのが現状である。こうした差額を補填しているのが地方交付金や国庫補助金であるが、このように住民の税金を国に集中し、それをあらためて地方に分散・配分するといったきわめて迂回的な現行制度は、機関委任事務や様々な許認可、必置規制とともに、今日わが国の地方自治にきわめて深刻な弊害をもたらしている。

ことに中央官庁からタテワリで支給される国庫補助金は、中央官庁のセクショナリズムを自治体に持ちこみ自治行政の総合性を歪めるばかりではなく、国の介入や干渉によって、自治体の自主的な発展を阻害する大きな原因となっている。しかも、国が自治体に介入すれば、必然的に責任の所在も不明瞭になる。今日のように財政赤字が問題となるたびに国と自治体が責任をなすりあっていては、筋道の通った方法で受益と負担の原則を確認し、自治体行政の効率性を追求するような姿勢はいっこうに生まれにくい。また住民にしても、税金と自治体の行政が直結していないので、サービスを要求すればそれ相当の費用を負担しなければならないのだという意識も育たないし、さらには納税者意識に立脚して住民自治を充実させることも至難のことである。

こうした事情に加え、昨今、行政改革の観点から現行の行財政制度の矛盾を指摘する声も強い。昨年11月に発表された地方自治経営学会の報告書は、自治体の行政改革を阻害しているの

は中央官庁による様々な関与や必置規制であること、また自治体は日常業務のかなりの時間（府県で6割，市町村で4割）を陳情や申請書類作成などの国庫補助金関連事務に費やしており，こうした現状を改善するだけでも相当の減量経営が可能なることを明らかにした。中央官庁も例外ではなく，税金が迂回する過程にどれだけの人間と組織がへばりついているか，その費用たるや莫大なものと推察される。

しかしながら，わが国の民主政治にとって最も深刻な問題は，このような補助金や許認可行政がもたらした弊害である「たかり」と「もたれあい」の仕組みである。予算の大半を国からの拠出に依存する自治体は，補助金獲得のために首長や地方議員を動員して陳情活動を展開する。官僚は補助金をばらまくことによって縄張りを拡げ，自治体に有形無形の圧力を行使する。国会議員は建設族とか農林族と俗称されるグループが陣頭にたつて，地元選挙区の住民や自治体の陳情に積極的に介入し，これを取り持つことのみかえりとして選挙の際の1票を期待する。ことに既成政党の議員の大半が組織する私的後援会は，陳情，地元利益誘導，集票といった「たかり」と「もたれあい」の仕組みを再生産する最も効果的な組織となりがちであり，実際，政治力の強い国会議員の地元には多種・多量の補助金が流入してきたことを示す事例はあまりにも多い。かくして国民の最も基本的な権利である選挙は，住民の立場からすれば，なによりも地元利益をもたらしてくれた先生に恩返しをする手段となり，また国会議員の立場からは，日頃からの陳情活動に地元住民が報いてくれる最大の機会となる。補助金はこうした過程の中心に位置している。55年体制以降，政権交代をかつて経験したことがないというきわめ

て異例なわが国の議会政治は，補助金を巧みに利用することにたけた政権党が，これを通じて選挙体制をつねに盤石たるものとしてきたからだと指摘する声も多い。

われわれはこうした議論を踏まえ，いまこそ国，地方を通じて抜本的な行財政改革が断行されるべきだと思う。現在，行政改革推進審議会を中心に機関委任事務，許認可，関与・必置規制，補助金の整理・見直しが進められており，今国会においても50項目にわたる国の関与・必置規制の整理一括法案が提出されたが，自治体関係者の失望の声に示されるように，その内容はあまりにも期待はずれに終わっている。

われわれはこうした段階にとどまらず，なによりも自治体が自主性と責任を十分に発揮しうるだけの自主財源を確保し，これを土台として自治体ことに市町村に大幅な権限委譲が実現され，以て中央官庁による許認可行政の撤廃，さらには国会議員による陳情・利益誘導政治が根絶されることを強く要望し，以下の諸点について提言するものである。

(1) 自治体に対する国庫補助金の廃止と自主財源への切り換え

自治体の自主性を障害し国会議員の利益誘導の温床となる国庫補助金については，当面は自治体が自由に用途を選択できる総合補助金型の推進と補助金の申請および監査手続きの思い切った簡素・効率化を実現することが望まれるが，これについても順次，廃棄の方向で検討を重ね，最終的には自治体に対する国庫補助金制度自体を原則として廃止すべきである。すなわちどの補助金を整理・縮小するのかといった発想で改革に臨むのではなく，あくまで地方に対

する補助金は原則として廃止する。その際、どうしても残す必要があると思われるものを検討するといった発想である。（残すべき補助金として考えられるのは、社会保障関係費、義務教育教員費、災害関係費ほか、国会議員選挙等国家事務の諸経費など）。

また補助金の廃止によって捻出された財源は、当然、自治体の自主財源とすべきであり、これに振りかえる方向で改革することは補助金廃止の条件である。

(2) 起債の全面的自由化

現在、自治体の起債については地方自治法第250条の規定により、『当分の間政令の定めるところにより、自治大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならない』とされているが、これまでのように自治大臣の許可事項としておく根拠はあきらかではない。財源不足の穴埋めや新規事業の発案のために安易に公債に依存することは好ましくないが、それを正当と評価するか否かは、その地域の住民であり住民の代表者たる議会の判断である。むしろ今後は、住民投票制度の弾力的な運用とそれを可能にする法体系の整備を通じて、住民自身が自治体の起債について監視を強化する方向で検討されるべきではないか。地方債は、あくまで許可制から届け出制（報告義務制）へと転換すべきであり、少なくとも地方自治法第5条の主旨にそった適債事業の起債については一定の地方債比率の範囲内であれば自動承認とすべきである。またかりに段階的に措置を必要とするのであれば、都道府県や政令指定都市を含む一定規模以上の団体からまず実施してしかるべきである。

(3) 機関委任事務制度の廃止

機関委任事務については、制度自体を撤廃すること。すなわち事務の性質からみて自治体の事務としてすでに馴染んでいるものは、自治体の固有事務とする。国の利害に深く関係している事務については団体委任事務とするか、もしくは法律によってその執行の責任を義務づけ、細部は自治体の自主性に任せる方向で改革し、機関委任という概念自体を廃止すべきである。

(4) 自治体に対する許認可や必置規制は原則として撤廃

昨年11月に閣議決定された行革大綱は、整理合理化すべき国の関与・必置規制として85項目をとりあげたが、自治体の自主権を回復し、行政事務の簡素効率化を進める内容としては、あまりにも不十分である。自治体側からは、少なくとも都市計画決定、開発許可、教育長の文部大臣承認制等の許認可や、農業改良普及所、保健所、市の福祉事務所等の必置規制については早急に検討すべきだとの声がある。

しかしわれわれは、こと自治体にかかわる許認可や必置規制などは、原則としてすべて廃止すべきだと思う。国はナショナル・ミニマムを策定すればよいのであって、自治体に十分な財源が保障されていれば、具体的な行政内容は住民に最も近い自治体が自由におこなってしかるべきである。自治体はその地域の住民に対する責任と義務のもとにこれを実施する。こういうシステムにならない限り、自治体の行政に対する責任意識も生まれえないし、多様化した住民

ニーズに対応することもできない。

(5) 『財源および権限・事務再配分に関する特別措置法』（仮称）の制定

以上の5点については、政府の強い指導力のもとに早急に具体化がはかれることを要望するが、当然のことながら中央官庁や国会議員の強力な抵抗が予想される。また長期的には地方自治の本旨にしたがい、地方税自体のありかたを抜本的に改革し、税源すなわち課税対象自体に委譲する方向で、自治体の歳入にしめる地方税の割合を大幅にたかめる必要がある。従ってこうした各界の相互調整の難しい課題を検討するためには、先に自治体の国政参加の方法として提案した『自治体行財政委員会』を発足させ、自治体代表者参加のもと今後2年間をめどにして具体的な作業がおこなわれてしかるべきであり、そこで鋭意検討され成案に至った内容については、『財源および権限・事務再配分に関する特別措置法』（仮称）を時限立法として制定し、各省横断的に進められることを要望する。

以上5点にわたって提言するものであるが、われわれが本年3月に実施したアンケート調査において、自治体の首長、議会議長の7割が「陳情をなくすための最良の解決策は自治体に財政自主権を確立することだ」と訴え、そのためには「地方自治の本旨にもとづき、今日の国と地方の税財源配分の比率を抜本的に見直して財政自主権と起債自主権を確立することが不可欠である」との意見が5割を占めた現実を、いまこそ政府はじめ関係官庁は直視すべきであろう。

アンケート調査では、自治体財政の望ましい姿として『国税と地方税の比率を抜本的に改革し、財政自主権を確立する』国会議員41.9%、自治体49%、マスコミ50%、また『地方交付税制度の改正や税率の引き上げ』国会議員7.9%、自治体29.4%、マスコミ18.8%、『国庫補助金の整理・合理化とメニュー化をはかり、一般財源へ移行させる』国会議員32.6%、自治体19.4%、マスコミ25%という結果になった。また『国会議員の私的後援会組織に地方議員が組織化されている現状は好ましくない』との回答は、国会議員42.5%、自治体57.5%、マスコミ93.8%、『地方に対する補助金や許諾可を変えなければ、国会議員の体質を変えることはできない』には、国会議員53.2%、自治体74.8%、マスコミ96.9%が賛成している。

1. 全国画一的な市町村制度の大幅な自由化と政令指定都市の拡大充実を実現し、これをもとに府県制度のありかたの根本的な見直しをはかる

自治体が自主財源を効率的かつ有効に運用し、住民の多様化した要求に適切に応えていくためには、これを可能にする制度的な保障が不可欠である。従来のような、あまりにも画一的な市町村制度のもとでは、地域の特性や事情に柔軟に対応することはきわめて難しくなっており、むしろこうした画一行政が自治体の自主的、自律的な改革を妨げる大きな要因になりつつある。国の意向に束縛されず、みずからの創意工夫によって、その地域に最も適した自治体を築きあげることこそ、これからの市町村に求められて

いるとするならば、なによりも地域多様性を是認し自治体の個性化，自由化を保障・促進する方向での制度改革は、いまや地方分権の確立と並んで最も緊要な課題であるといっても過言ではない。自治体が各々の創意をいかした組織をつくりあげ、競争原理にもとづいて互いにその成果を競い合うならば、わが国の地方自治はいっそう活力あるものになると思われる。

第17次地方制度調査会の答申もこの点にふれ、『わが国の市町村は、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鑑み、長期的な観点に立ってわ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おこなう必要がある』と述べている。

われわれもこの考えかたには同感であり、こうした視点にもとづいた様々な改革案が提案されてしかるべきだと思う。ことに執行府と議会のありかたは、民主政治と憲法の主旨にもとづく範囲で、市町村の規模や財政事情、住民のニーズに即した多様な可能性が検討されるべきであり、これを一定の枠に押しこめるような現行地方自治法は速やかに見直されることが望まれる。また同じ市町村であっても、伝統的な農村型社会の性格が強い地域から、都市型社会として成熟度の高い地域までその態様は様々であり、住民のニーズや直面している問題もまことに千差万別である。ことに近年、解決が急がれている大都市特有の問題に対処するためには、大都市にそれ相当の権限と位置づけが与えられることは当然であり、また中堅都市には中堅都市特有の事情を反映した制度が勘案されてしかるべきであろう。

市町村は、戦後のシャープ勧告や神戸勧告の例をだすまでもなく、住民に最も身近な基礎自治体としてわが国の地方自治の発展に第一に貢献していかなばならない存在である。しかし戦後40年の経緯を顧みるならば、こうした期待に見合うだけの位置づけがなされてきたとはかならずしも言いがたい。われわれはこうした事情にも鑑み、以下の諸点について地方自治法の抜本的な改革のもと、市町村のありかたが大幅に見直されるべきことを提言するものである。

(1) 画一的な地方自治法の抜本的な改革

わが国の地方自治法は、自治体の組織形態についてあまりにも詳細かつ画一的に規定しており、自治体の自律的な改革を大きく妨げている。ことに第90条、第91条はそれぞれ都道府県議会、市町村議会の議員定数を人口規模に応じて規定しているがこうした規定はすべて撤廃されるべきである。またこのほかにも第100条における議会の常任委員会数の指定や、第161条における副知事、助役の設置・定数の規定など、自治体の事情と住民の意思に委ねるべきところを、画一的に規定しすぎている部分があまにも多い。

そもそも3300余の自治体の組織を、「地方自治法」という統一法で画一的に制度化すること自体、はなはだ疑問である。自治体各々の自主性を重んじ自治体の個性化、多様化をはかるためには、その大前提として、こうした地方自治法自体の画一的な規定を全面的に改定すべきである。

(2) 中小規模の都市におけるシティマネージャー制度の導入

地域社会の急激な都市化を経験しつつある中小都市においては、かぎられた予算の範囲で、状況の変化を的確にとらえ、住民の多様化したニーズに応えていくことが急務となっているが、そのためには、高度な専門知識と経営手腕を有した人材を確保することが不可欠である。先例墨守的な職員の体質と行政監視を十分に遂行しえない地方議員の能力については、第1に抜本的な対策がはかられるべきであるが、さらには自治体の当面する問題の複雑さに鑑み、自治制度自体の柔軟な運用を検討することも必要と思われる。

ことに、アメリカにおける市政改革運動の過程で考案されたシティマネージャー制度は、都市経営の専門家を市政執行の中心に据えることで市政全般の効率的な運営と財政危機の打開に多大な成果をおさめ、現在ではアメリカの人口2万5000人以上の都市の過半数で採用され、北欧、西ドイツにおいても広く採用されている。こうした事情に鑑み、わが国においても、人口5～10万から50万程度の中小規模の都市においては、都市経営の観点からこのような制度を活用し、行政の複雑化・専門化に対処することが真剣に検討されてしかるべきである。

具体的にはわが国は憲法において市長＝議会制が明文化されているのでアメリカのシティマネージャー制度をそのまま採用することは難しいが、西ドイツの首席行政官制度を参考に、現行の助役制度を改正し、この位置に行政管理や都市経営の専門家を配置することは、地方自治法の改正によって十分実現可能である。助役を副市長と改称し、専門的な知識を生かして市政を任せ

る。義会は住民を代表する立場からこれを監視し、市長は問題があればいつでも罷免できるものとする。

なお、こうした制度の活用により議員数を大幅に削減し、専門的な知識を有する5～10人の議員で議会が運営される等、少数先鋭主義に徹することも併せて検討されるべきである。

(3) 県庁所在都市および中核都市に対する政令指定都市制度の拡大と権限の充実

地方自治法の第352条で定められている政令指定都市は、大都市と府県との二重行政を調整する当面の妥協案として、特別市制のかわりに成立した暫定的な措置である。地方自治法の例外的な規定として、人口50万以上の都市のうち政令で指定されたものについては、都道府県知事の有する17項目の権限が委譲されるわけだが、これをもって大都市特有の問題が解決されるわけではない。しかも現実の運用においては人口100万がいちおうの目安とされ、現在は大阪市、京都市、横浜市、名古屋市、神戸市、北九州市、札幌市、川崎市、福岡市の10市が指定されるにとどまっている。昨今、千葉市、堺市の両市に加え、仙台市が指定されるべく懸命な努力を重ねたが、人口100万の大台に到達せず苦慮していることは周知のとおりである。

大都市圏における都市問題は、人口100万以上の市にかぎったことではない。人口50万前後においても同様の問題を抱えており、さらには中枢管理機能の集中している都市の大半が、現在の権限の範囲では対処できない問題を抱えている。政府が地方自

治法を拡大解釈し、その指定を人口100万以上にとどめて運用している根拠はきわめて曖昧である。われわれは、政令指定都市制度の運用およびその内容については、抜本的な改革を主張したい。

具体的には、人口100万といった運用基準を撤廃し、各県の県庁所在市はすべて政令指定都市とし、また地方の中核都市を育てる意味で重要と思われるものについてもこれを適用する。政令指定都市には、現在、府県が有する権限のうち県でなくては処理できない事項以外のすべてを委譲する。ことに先に提言したごとく、国から自治体に大幅な財源と権限がおこなわれる場合には、府県よりも政令指定都市への委譲がなにより優先されるべきである。また政令指定都市といった名称自体、地方自治の本旨からして相応しくないので、これを『特別市』と改称する等の改革を検討すべきである。

(4) 基礎自治体に見合ったレベルまで市町村合併を推進

市町村に大幅な権限と財源が委譲されるとしても、受け皿である市町村のなかには、これに対応できない団体も多い。人口規模、財政規模の面で自律的な発展を遂げることがきわめて難しい団体や、すでに生活・経済圏が融合している団体については大幅な合併再編があつてしかるべきである。少なくともいくらか基礎自治体とはいえ、今日のような651市、2001町、601村ではあまりにも細分化されすぎている（昭和60年4月10日現在）。市町村が国や府県に頼らず本当に自主・自立の道を歩むためには、大都

市、中小規模の都市の充実強化と並行してこのようなある意味で弱い立場におかれている団体をできるだけまとめあげ、基礎自治体として受け皿になりうる程度まで再編することが不可欠である。住民投票制度等を有効に活用して民意を問いながら、現在の市町村数を大幅に削減することを、市町村自身のために真剣に検討すべきであると思う。

また明治時代の遺物である郡制度も実質的に機能していないので、これについては速やかに廃止されるべきである。

(5) 地域格差の調整と広域行政の連合単位としての府県制度の位置づけ

このように基礎自治体である市町村が充実強化されるならば、戦後久しく二重行政を指摘され続けてきた府県の位置づけも大きく変容を迫られるものと思われる。すなわち市町村が財源と権限を大幅に国から委譲され、その全国画一的な自治制度から脱却し、中小都市にシティマネージャー制度等の工夫が、あるいは中核都市及び県庁所在都市に政令指定都市制度が導入されたならば、府県の役割は、このような都市とその他の地域とのバランスをはかる等、地域的格差の調整機能にとどめられるべきである。また高度情報化社会の進行や、今後ますます深刻化する広域行政の課題については、県が基礎的な単位となって全国を数ブロックに分割する連合組織を形成するなどの工夫も検討されるべきではないか。府県は市との二重行政を避け、あくまでも市町村間の相互調整といった補完的な役割と、情報圏を確立するための連絡機能に活路を

ひらくべきである。

われわれは以上の諸点について現行制度が抜本的に見直されることを強く主張するが、これはまた自治体の強い要望でもある。われわれのアンケートでは『地方自治法を改正してシティマネージャー制度等、自治体の能力と適正にあったシステムを採用する』ことに賛成が67.2%(2)。『一定規模以上の都市にはすべて政令指定都市並みの権限を与える』59.5%(市長は68.8%)、また『現在の政令指定都市に将来、都道府県なみの権限を与え大都市の自立性を高める』との意見に62.6%が賛成した(3)。また市町村合併についても、『現在の市町村の区画には実情にそぐわない点が生じているので将来的には大幅な合併再編が必要だ』との回答が63.3%(4)、広域行政についても、県の区域を変更する必要はないが『これを超える広域行政制度は必要』と回答したのは57.0%におよんでいる(5)。

〔注・文書中の番号は
提言項目に対応〕

1. 中央官庁は、『許認可官庁』から『政策官庁』へと脱皮し、地方分権の主旨にのっとり自治体に対する天下り行為を撤廃する

自治体に対する大幅な財源と権限の委譲が実現されれば、中央官庁もその役割と組織を抜本的に見直すことが可能である。自治体に対する許認可行政を撤廃し、国庫補助金を廃止するだけでも、これにいままで投ぜられてきた費用や

人員、時間は大幅に縮小できる。中央官庁の機能を、『企画部門』と許認可などを取り扱う『現業部門』とに大別し、こうした現業部門は原則として縮小、廃止の方向で検討されるべきである。

これからの中央官庁の役割は、自治体に行政の自由裁量を大幅に認めて、これを国民全体の見地から支援することにある。それもあくまで指導や介入、関与といった方法に頼ることなく国民全体の福祉水準等をナショナル・ミニマムの観点から確認し、自治体が策定するシビル・ミニマムの参考基準として提示するといった、政治的な機能分担の役割を堅持すべきであろう。このように考えれば、中央官庁の従来型のタテワリの行政組織自体も大幅に見直されてよい。監督官庁としてタテワリで君臨するより、課題別のヨコワリの組織を大いに活用し、官庁間の人材交流を通じてプロジェクトチームが結成されることも必要ではないか。中央官庁は北欧諸国なみに『政策官庁』へと脱皮すべき時期をむかえている。

自治省はタテワリ行政の渦中であって、同じ中央官庁の立場にありながらも、絶えず自治体の立場を中央に代弁し続けてきた。自治体職員的能力がいまだ十分な水準に到達しえなかった時分から、自治省はむしろ市町村に委託され、職員の能力向上のために研修を重ねるなど、これまで地方自治の育成に尽くしてきた功績は万人の認めるところである。しかしながら、そこには絶えず「中央に対する自治体の代弁者」という立場のほかに、「中央官庁として自治体を監督する」という側面もあったことは忘れてはならない。

中央官僚の企業や外郭団体への「天下り」が指弾されて久しいが、自治体に対してもこれと

匹敵するほどの「天下り」がおこなわれている事実はあまり知られていない。自治労の昭和55年の調査によると、都道府県に対する中央官僚の「天下り」の総数は720名にまでおよんでおり、官庁別では自治省242名、建設省202名、厚生省・社会保険庁95名、農水省68名といった内訳になっている。

ことに自治省は、定員の60%を超える職員定数外のキャリア組の職員が、一定のローテーションのもとに恒常的に自治体へ天下り、指定席ポストを占めている。自治省からの出向者が総務部長や財務地方課長といった自治体の管理・監督的な役職を独占し、自治体職員がこうしたポストになかなか就けないといった例は決して珍しいことではない。にもかかわらず、天下る自治省の官僚は、自治体に請われて出向するのだと主張し、受け入れる側の自治体当局は受け入れることのメリットを強調する。天下り官僚の顔を活用して中央官庁とのパイプを太くし、補助金や特別交付税、起債許可の面で有利にことを運ぼうという姿勢は、どうしても否めないところである。

しかしこれでは地方自治の本旨に悖るではないか。国会議員を中心とした「たかり」と「もたれあい」の仕組みに相当する、自治体と官僚の甘えの構造であるといっても過言ではない。われわれが主張したように抜本的な行財政の改革が実行され、中央から自治体に財源と権限が大幅に委譲されたならば、他の中央官庁はもちろんのこと、自治省からのこうした行為もいっさい禁止されてしかるべきである。

われわれは、中央官庁のタテワリ行政を払拭すべきことはいうまでもないが、かといって『地方の時代』が自治省の時代であってはならないと思う。地方6団体の組織機構の整備と権限強

化が実現され、地方自治に関する計画や予算等を協議する『自治体行財政委員会』が設置されたならば、一行政官庁たる自治省が自治体の声を代弁する必要もなくなるはずである。自治省は自治体の国政参加の制度化と行財政自主権の確立にめどがたった時点で、組織機構と権限を大幅に縮小し、例えば新たに設置されるべき『自治体行財政委員会』の事務局として、過去蓄積してきた経験と知識を活かしていくといったことも検討すべきだと思う。

比上の事柄を要約すれば、われわれの主張は次の3点になる。

- (1) 中央官庁は抜本的な地方分権の推進により、許認可等を取りあつかう『現業部門』を原則として縮小、廃止の方向で組織を再編する。中央官庁の今後の役割は、国家的なレベルにおける行政の調査研究・企画機能と、福祉などのナショナル・ミニマムの策定等に限定し、これまでの『許認可官庁』から北欧諸国なみに『政策官庁』へと大きく脱皮すること。
- (2) 自治体職員の能力向上に中央官庁が尽力することについてはそのかぎりではないが、現在、自治体に対しておこなわれている中央官庁のあきらかな天下り行為等は、いっさいこれを撤廃すべきである。
- (3) 中央官庁の自治体に対するタテワリ行政は当然廃止されるべきであるが、『地方の時代』が自治省の時代であってもならない。自治省は自治体の国政参加の制度化と行財政自主権の確立にめどがたった時点で、自治体の国政参加を側面から補佐し、自治体

職員の能力向上を助けるいわば「サービス機関」に徹する方向で権根や組織の大幅な見直しを検討してみる必要がある。ことに先に提言した「自治体行財政委員会」が設置されたならば、その事務局として過去蓄積してきた経験を活かすことも一案だと思う。

1. 高度情報化社会の進展による
新たな集権化をふせぐため、
国会は早急に調査委員会を設
置し、政治行政制度全般の抜
本的な見直しをはかる

今日、わが国の経済、社会は高度情報化社会にむけての一大転換期をむかえており、ことにINSに代表されるニューメディアの飛躍的な進歩は、あらたな成長の原動力として期待されるばかりではなく、わが国の政治行政システム自体にはかりしれない影響を及ぼすことが予想されている。

すでに都道府県・市区町村の95.5%以上が行政処理にコンピュータを導入しており、ニューメディアや高度情報化社会に関する研究会を設置した自治体は、昨年4月現在で、都道府県44団体、市町村107団体におよんでいる（郵政省調査）。実際にニューメディアを導入しての実験的な取り組みも急速に増えつつあり、いまや自治体は他に先駆けてこれを活用することを競いあっているとしても過言ではない。

他方、政府や中央官庁においても高度情報化社会に対応した地域社会のネットワークづくりにむけて様々な計画を進めており、なかでも郵政省のテレトピア計画は、新時代の地域構想として自治体関係者の大いに期待するところとなっている。地域特性に応じたニューメディアの

普及は、地域経済の活性化や大都市と地方との情報格差の解消をもたらす、集中から分散へという戦後の国土政策の基本理念を実現するきわめて有効な手段として説明されており、このモデル都市の指定をめぐって、自治体が国会議員をまきこんだ激しい競争を展開したことは記憶に新しい。

しかしながらこうした政策当局の見方とは別に、高度情報化社会の進行がはたしてわが国の地方自治にどのような影響をおよぼすのか、その行く末を懸念する声も多い。東京に総情報供給量の85%が集中している現状を考えれば、本当に地域間の情報格差は解消されるのか、また経済的に豊かな大都市とその他の地域との格差はさらに拡大するのではないかと、情報の収集能力の差により情報の権益化が進むのではないかと、不安の種は尽きない。けだし今日のニューメディア論議では、専門的な技術論ばかりが先行しがちであり、こうした高度情報化の進行が本当に地方分権をうながす方向で働くのか、それともいままでも以上に高度な集権化をもたらすのかといった、根本的な議論がおろそかになっているとの印象は、いまや多くの国民の有るところである。

実際この点については、『分権化』『高次集権化』といったまったく両極端な見方が可能だとされており、専門家の間でも意見の大きく分かれるところである。国土庁が西暦2000年を目標に検討を重ねている第4次全国総合開発計画

（四全総）の中間報告書のとりまとめに際しても、高度情報化社会のわが国の政治・行政システムに及ぼす影響については結論を得ることができず、結局『分権化』『高次集権化』のいずれの可能性もあるとして両論を併記した経緯がある。またわれわれが実施したアンケート調査

においても、高度情報化社会の進展によって「地方分権化がさらに躍進される」と予想したのは、国会議員7.7%、自治体8.5%、マスコミ0%と きわめて少数の意見にとどまったのに対し、「むしろ新たな集権化を招く恐れがある」と答えたのは、国会議員39.7%、自治体26.5%、マスコミにいたっては実に53.1%がこうした懸念を明らかにした。政策当局の期待とはうらはらに、高度情報化社会の到来がすなわち地方の時代であると判断することは、少なくとも早計といわねばならない。

そもそもニューメディアは、その技術の性格からして絶えず集権化、画一化の可能性を有している。現在、政策当局が中心となって進めている構想も、こうした情報技術がもたらす光と影を配慮し、できるだけ地域のニーズにそった方向で利用すれば、分権化を促進することも十分可能なのだということを意味しているにすぎない。とすれば、同じ情報技術を駆使して集権化、画一化、管理化を徹底させることも可能であり、情報ネットワークが確立し行政の情報処理能力が飛躍的に向上すれば、なにも自治体の狭い行政区域にとらわれることなく、できるかぎり中央政府の手で一元的に処理するほうが能率的ではないかといった発想が登場してきてもいっこうに不思議ではないのである。

このように考えるならば、いま厳しく問われねばならないのは、いずれの方向にも利用が可能であり、ある意味では両刃の剣ともなりかねないこうした情報技術を駆使する政策当局者、国会議員、自治体関係者の姿勢であり、さらにはこうした情報技術が応用される政治行政制度のありかたである。少なくともわが国の場合は、これまでのようにあまりにも中央集権的な国と地方との関係が温存されたままの状態でこうし

た情報技術が政策化されることは、きわめて憂慮すべき事態であるといわねばならない。高度情報化のビジョンを自治体に提示している中央官庁は、その一方においては、あいかわらず補助金と許認可によって自治体に介入し、行政改革において国民に指弾されながらも、いっこうにそのお上意識と縄張り意識を捨てきれないでいることを忘れてはならない。国会議員と住民、首長、地方議員を結ぶ「たかり」と「もたれあい」の仕組みもいっこうに払拭されてはいないのである。

もとより、高度情報化社会の進行は人類の経験する不可避的な時代の潮流であり、わが国の経済、社会に対しても、はかりしれない恩恵をもたらすことが期待されている。われわれは、きたるべき高度情報化社会にむけて、積極的に対応していくべきであり、そのためには国会議員の指導力と先見性が、また中央官庁の過去培われてきた調査研究能力が、いままで以上に求められているといっても過言ではない。

しかし、だからこそ、高度情報化社会への移行の大前提として、なによりもまず戦後40年来の国と地方とのあまりにも歪んだ関係をただし、地方分権にむけて抜本的な政治、行政、財政の改革をすすめることが、新時代にむけて国会議員と中央官庁のなすべき第1の仕事ではないか。また自治体もこうした視点をわきまえて、高度情報化社会に対するより包括的な検討をおこなわなければ、思わぬところであらたなる集権化の可能性が開かれていることを銘記すべきである。

われわれはこうした立場から、高度情報化社会に対応して国と自治体の双方がより根本的な討議をおこなうことの必要性を認識し、以下の2点について提言するものである。

(1) 高度情報化社会が今日の国と自治体の関係に及ぼしつつある影響を調査し、これに対応して分権と自治を促進する方向で制度全般の見直しをおこなうことを目的とした委員会を次期通常国会の会期中に国会内に設置し、たとえばこれを『高度情報化の地方自治に及ぼす影響に関する調査委員会』（仮称）として、自治体代表者の参加のもと早急に検討すべきである。なお第1次の報告を少なくとも来年の夏までにとりまとめ、高度情報化が地方自治に与える影響とこれにもとづいた政治行政制度全般の抜本的な改革、基本的な対応策を国民に明らかにすべきである。

またニューメディアが導入されるにあたって民間の活力を利用することは、大いに好ましいことであるが、これが乗じて地域格差を拡大するようなことがあってはならない。大都市圏とその他の地域のアンバランスを防ぐような制度的な保障についてもこの委員会において早急に検討すべきである。

(2) また民間もこの問題の重要性に鑑み、産業界労使、学識経験者等、各界の叡智をあつめ、高度情報化社会のわが国の社会・経済に及ぼす影響と今後の対応のありかたについて、上記の国と自治体による委員会と同時並行的に、ひろく国民的な視野にもとづいた議論を展開すべきである。

昭和60年4月25日

右提言する

(社団)社会経済国民会議

昭和59年度・政治問題特別委員会委員名簿

委員長

永田敬生 日立造船(株)代表取締役

専門部会長

岡野加穂留 明治大学教授

委員

池田俊一郎 山陽国策パルプ(株)取締役会長

稲葉秀三 社会経済国民会議副議長

岩佐凱實 (株)富士銀行相談役

岩村英郎 川崎製鉄(株)取締役会長

宇佐美忠信 同盟会長

内田建三 法政大学教授

衛藤潘吉 青山学院大学教授

江幡 清 評論家

奥村虎雄 (社)日本鉄鋼連盟副会長

河原亮三郎 東芝機械(株)相談役

川越 昭 日本放送協会解説委員

川又克二 日産自動車(株)取締役会長

郷司浩平 (財)日本生産性本部会長

小島慶三 日本立地センター理事長

小菅宇三治 プリマハム(株)取締役社長

鈴木幸夫 (株)テレビ東京取締役解説委員長

宝樹文彦 全自動車共済生協連理事長

滝田 実 アジア社会問題研究所理事長

立花銀三 合化労連顧問

豎山利文 全民労協議長

中島正樹 (株)三菱総合研究所相談役

長谷川周重 住友化学工業(株)取締役会長

福田信之 筑波大学学長

堀江 湛 慶応義塾大学教授

前川光男 政治評論家

宮田義二 鉄鋼労連最高顧問

深沢敏郎 (社)社会経済国民会議専務理事