

地方が求める国側での改革 地方自治・分権の視点から

昭和60年11月

地方自治経営学会

はじめに

地方自治経営学会では、昨年10月「地方行革を阻害する国側の要因」として、自治体現場から提起された多くの問題をまとめ、その改革の方向を学会報告として提言を行ったが、そのうち一部は、国の行革審答申にもとり入れられ、また、本年の国会において所要の法律改正や関係省庁での改正も行われた。

しかし、全体からみれば、それはまことに微微たるものであり、しかも重要と考えられる部分は殆ど全く手がつけられずに終わっている。本学会としても、これらの事項については、今後、さらに基礎的な理論の構築を行い、将来の地方自治のあり方の基礎を求めて行きたいと考えている。

ところで、本年は、地方行革の年ともいわれ、多くの自治体がこれまでもまして、さらに行革への取り組みを進めているが、他方、明年度、国予算編成にからみ、窮迫した国財政の事情から地方に財源協力を求めようとの動きがあり、この問題が重要な課題として浮上してきた。そしてそれを契機に、あらためて、国と地方とのあり方、「国の行革」と「地方の行革」問題が論議の対象とされてきている。

このような状況にかんがみ、本学会では、今年度、再びこの国と地方との関係、あり方をとり上げ、基礎理論の検討とともに、「地方が求める国側の改革」に焦点をあわせ、全国自治体に詳細なアンケート調査を実施したものである。その結果、約481名の方々から、地方現場でみた国と地方との関係、その実態、ホンネの声が数多く寄せられ、それらをもとにここに報告書がまとめられたものである。

もともと、この種の調査は、中央省庁でもなかなか困難であり（地方は兎角タテマエの報告になりがちで、ナマの実態、ホンネの声はなかなか中央省庁には云わない、また、同じ政府部内で他省庁の問題点の調査は行い難い）、さればとって個々の自治体だけでもなかなかモノが云えない（中央省庁の報復を恐れて云えない）ものであるが、本学会がその空白部分 - そこが非常に重要な部分だが - に焦点をあて、今まで表にあらわれていなかった数多くの実態、問題点、地方側のホンネの意識をここに浮かび上がらせたものである。

これによってみると

- (1) 国と地方との間を規制して動かしている最も大きなもの（そして地方側もそこから最も逃れたいと思っているもの）は、正に国庫補助金であり、しかもそれがわが国の

中央，地方双方の行政に大変なムダ，不合理をもたらしている。ここに思い切った改革のメスが加えられれば国も地方も大幅に減量，簡素化が可能であろう。

(2) また，地方自治体職員が，平素比較的身近に見，知っている国出先機関には，非常に多くのムダ，非効率，不必要部分が残され，しかもこれらに対する行革が未だ殆ど手をつけられていない。

(3) さらに，明年度政府予算編成を目前に控え，このところ，地方財政余裕論，そして高給与，高退職金自治体などに対する地方自治体不信論がかなり声高に喧伝されているが，地方で比較的熱心に行革に取り組んでいる自治体からは，むしろ逆に「遅れているのは国ではないか」「国の行革は一体どこへ行ったのか」「地方行革を妨害しているのは国ではないか」といった国への不信感が極めて強く出されている。

もとより，地方の側も納税者である国民，住民の目から見ればまだまだ行革は不十分，ほんの緒についたばかりであり，これからが正に行革の正念場，本番であるが，それにもまして大きく遅れているのは国の行革である。

近時，地方行革だけが大きくとり上げられ，国の行革は何かトーンダウンしたかのような感があるが，本来，国の行革は地方に先がけ，地方に範を示すものでなければならぬ。

そして，この窮迫した国財政を打開するために，国は，まず自らを切って自ら財源を生み出す努力を払うべきである。それがなされないまま，安易に地方に財源を求めるといった姿勢は極めて遺憾である。この際，

根本的に改められる必要がある。

なお，本報告書は次のような順序でまとめられた。

まず，本年6月，アンケート調査を行うにあたり，どのような様式，どのような視点から行うかが小委員会で検討された。

7月から8月にかけて，全国の府県，市町村を対象にアンケート調査を実施（約481名の方から御回答）

9月から10月にかけてまとめの整理作業が2ヶ月間にわたって続けられ，

10月19日小委員会において討論，整理の上

最終的に10月29日全体研究委員会を開催（約35名の方が出席）ここでの検討，審議を経て

11月6日小委員会で最終整理が行われ，ここに報告書としてまとめられたものである。

なお，この報告書は，「第1部 総論，まとめの部」であり，別途「第2部 アンケート調査結果の概要」が作成されているので，あわせて御覧戴ければ幸いである。

最後に，本報告書において指摘された事項が，今後，国の行革審や地方制度調査会，また，明年度政府予算編成過程において，できるだけ考慮されるように念願し，期待するものである。

昭和60年11月

地方自治経営学会
会長 磯村英一

[] 地方分権に向けての改革

1 地方分権を考える新しい視点わが国地域社会の最近の新しい局面展開から

これからの地方分権を考えるにあたっては、まず、今日みられるわが国地域社会の変容をよく見極め、その上に立ってそのあり方を考究することが基本的に極めて重要である。すなわち、

- (1) 国民の意識、価値観が、高度成長期から低成長期への移行に伴って、それまでの「経済成長」から「もっと落ち着いた身の回りの環境、生活」へと変ってきたが、これにともない住民に身近な行政に関しては、それを担う主役が国ではなく、地方自治体へとバトンタッチが必要とされてきたこと。
- (2) また、国民の生活水準の向上に伴い、今日では80%が中産階級化したといわれるが、これに伴い、国民の意識も「人なみに」という画一志向でなく「自分なりのものを持つ」という、個性、多様化の方向に転換してきた。このため、自治体の行政も、これまでのような上からおろされてくる画一行政でなく、それぞれの自治体がその特性を生かしながら多様なまちづくりを進めることが求められてきたこと。
- (3) さらにこれまでは、国民の価値観が、「多ければ多い程よい」という「量的拡大」を志向してきたが、近時、「少なくともいいものを」という「質の充実」が求められてきたのに伴い、行政面でも、国庫補助金による「量的整備」中心の時代でなく「質的整備」が問われる時代となってきたこと。

(4) また、かつての急激な都市化エネルギーが沈静化し、都市二世の登場、農村も含めた都市型ライフスタイルの浸透などの中で、これまでのような農村と都市とを対比して考えるような時代ではなくなってきたこと。

(5) さらに、これから21世紀にかけて、わが国は人生80年という長寿社会を迎える。これまでの福祉は、低所得者を中心にした救貧対策が主であったが、これからは中間層をも福祉の対象にとり入れ、

高齢者の長年の経験、知識、能力を社会に還元して貰うよう高齢者の活躍する場を各地域で用意する。また、

増加するねたきり老人や、痴呆性老人の介護をすべて施設に求めることはできないので、在宅福祉、地域ケアの中で支えて行くことが求められている。

こうなってくると、これまでのような上からの全国一律の福祉施策では対応困難であり、それぞれの自治体、地域が、住民、ボランティアも含め、多様な力を結集して行くことが、極めて必要となる。

以上のような各面からみても、これからのわが国の行政は、中央による上からの統制型の画一支配はもはや不相当であり、各地域ごとに、それぞれの特性に応じ、その創意と工夫で多様な対応を行って行くことが求められてきたといえる。地方の“自立”を前提に、その上に立って国家全体を考える - そういった方向へ、これまでのわが国の統治原理を転換させる必要がある。これからの地方自治、地方分権は、わが国のこういった新しい変化という視点からあらためて、とらえ直す必要がある。

これまでの単なる地方分権（国と地方との

対比の中での)主張でなく、こういったわが国の地域社会、都市社会の新しい局面をふまえた地方分権の展望を拓くことが大切である。

2 地方分権に向けての改革で地方は何を望んでいるか

現在、自治体は、国庫補助金、国の許認可権、国の法令、通達による自治体の定数、組織の規制、機関委任事務による統制など、各種のものを通じてその統制、コントロール下におかれている。

前述した最近におけるわが国地域社会の新しい局面変化に対応し、地方分権を確立して行くには、これら国による束縛、干渉を一つ一つ取り除き、地方の創意、自主性が生かされるようなシステムにすることが必要であるが、地方ではこれらのうち何を最も早急に改善して貰いたいと望んでいるか。「現在、自治体を最もしばりつけているものは何か」そして「いま自治体はその束縛から最も解き放たれたいと思っているものは何か」

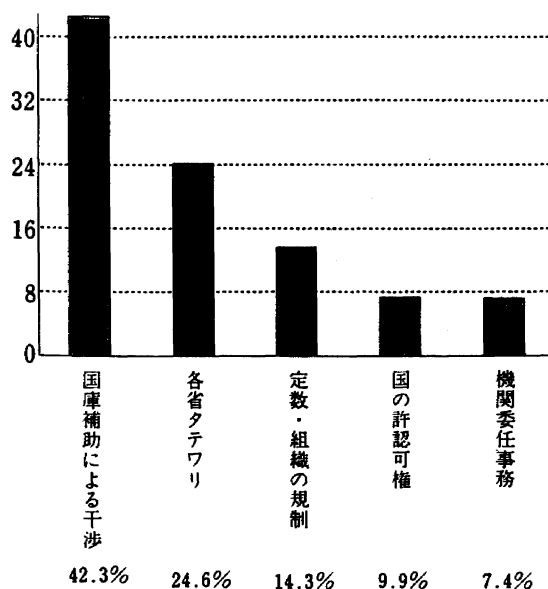
今回、本学会が、府県、市町村の幹部職員を対象に行ったアンケート回答によると、回答数775(回答者は442名、回答は1名2項目まで認めたため)のうち、

「国庫補助金によるガンジガラメの統制、支配、細部への干渉」が全体の42.3%で第1位

つづいて「国の各省タテワリによる重複、統制の排除」が24.6%

「自治体の定数や組織についての国の関与、必置規制」14.3%となっている。そして、「国の許認可による関与」と「機関委任事務による関与」は僅かに9.9%、7.4%と極めて少ない。これまで臨調、行革審、地方

いま、自治体を最もしばりつけているもの
その束縛から最も逃れたいもの



(注) 地方自治経営学会 60年11月調査

制度調査会など国の審議会で比較的力が入れられてきたもの(権限委譲や機関委任事務)と、地方側が極めて影響力が大きいと重視しているもの(国庫補助金による束縛やタテワリの弊害)とにかなり大きなズレがあるといえる。

3 地方が改革を望む具体的内容

(1) 国庫補助金の改革

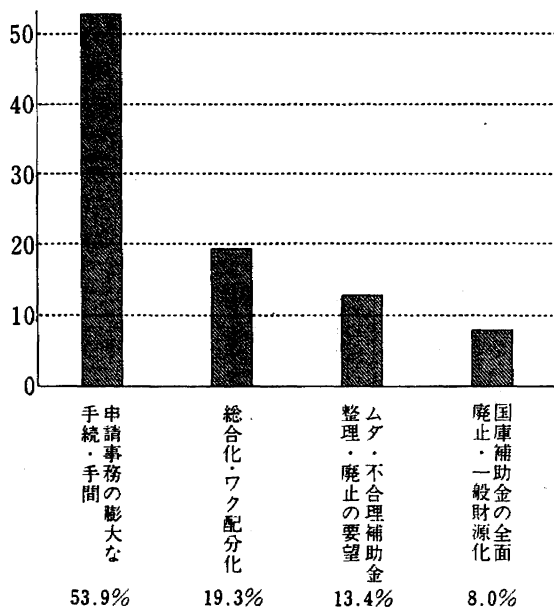
1) 国庫補助金の改革で地方がいま一番望むものとしては今回の回答では、回答数187のうち

「国庫補助金申請にかかる膨大な手続、手間 - その大幅な簡素化を」が全体の52.9%で大半を占め、

ついで「国庫補助金の総合化、メニュー化、ワク配分化 - ヒモなし補助金へ」が19.3%

「ムダ、不合理、零細補助金等の整理、廃止」13.4%となっている。そして

国庫補助金の改革で、いま一番望むもの



(注) 地方自治経営学会 60年11月調査

「国庫補助金の全面廃止，一般財源化を（基盤整備関係の国庫負担金を除く）」は8.0%と非常に低い。

2) 「国庫補助金申請事務にかかる手間，手続の膨大，複雑」な例として，次のような事例が報告されている。

公共下水道整備事業（建設省）では，申請から決定まで8～10回も県へ，1回の資料は約130頁，厚さ16～24cm，1回の資料づくりに2人乃至4人で10日から20日間かかる。手間にかかる人件費は8回で400万円にのぼる。

土地改良事業（農水省）では7～8回県へ，資料はB5版2,000頁に及び，3人の職員が，ほぼ年間を通してこれにかかりきりになる。手間にかかる人件費は約410万円。

公立学校施設整備事業（文部省）では，計画書の提出から精算払請求書の提出まで11回も県へ（県を通じて文部

省へ），1回の資料は50枚～120枚，2人の職員がその都度3日～7日かけて資料を作成する。手間にかかる人件費は130万円

なお，上記いずれについても，ここに掲げた手間のほか，県の実績確認及び会計検査院の検査があり，また年に数回，これらの事務の説明会に出席する必要がある。（上述の公共下水道事業では会計検査院の監査に約700万円）。

さらに県においては，これら各市町村から提出されたもののヒヤリング，とりまとめ，中央省庁への提出，説明に相当な日数と労力を費やしており，これらをあわせると，上述の金額の2倍乃至3倍もの経費が実際には費やされているとみられる。

3) 国庫補助金の総合化，ワク配分化（2つの補助金を1つに統合など）は，形の上で行われても実際には従前と全く同じ手間で，殆んど変わっていないものが多い。

たとえば，畜産総合対策事業費（農水省），在宅老人福祉対策事業（厚生省），社会教育助成費補助金（文部省），新地域農業生産総合振興対策事業（農水省）などが回答の中であげられている。

4) ムダ，不合理な国庫補助金で整理廃止すべきものとしては，

時代の変化により当然整理，廃止すべきもの，米穀流通販売対策事業，生活改良普及事業（農水省），物価安定対策事業（企画庁，通産省，農水省）など

零細補助（1件10万円以下のような

地方が求める国側での改革

もの)
 「申請事務等に要する経費」に比べて
 「補助金額」が著しく少額なもの例

として、次のようなものがアンケート
 回答の中であげられている。

	[補助金額]	
	申請事務等に 要する経費	申請事務等に 要する経費
	千円	千円
・ 福祉関係事務費補助金 (厚生省)	38	45
児童福祉法施行事務費		
身障者福祉法 "		
精薄者福祉法 "		
・ 児童扶養手当支給事務費補助金 (厚生省)	164	712
・ 特別児童扶養手当支給事務費補助金 (厚生省)	47	238
・ 老人クラブ運営費補助金 (厚生省)	227	692
・ 社会教育集団学習奨励金 (文部省)	300	1,008
・ 地域活動奨励費補助金 (文部省)	600	238
・ 勲章等伝達執行事務費 (総務庁)	8	5
・ 外国人登録事務交付金 (法務省)	44	220
	42	35
・ 自衛官募集事務費補助金 (防衛庁)	18	19
	47	58
	131	88
・ 土地利用規制等対策費補助金 (国土庁)	73	43
	70	110
・ 水田利用再編対策補助金 (農水省)	131	402
・ 農用地高度利用促進事業費補助金 (農水省)	170	263
・ 農業振興地域整備促進事業費補助金 (農水省)	84	420
・ 米穀流通消費改善体策費交付金 (農水省)	143	188

行政の守備範囲からみて適当でないもの（定時制高校の夜食費（文部省）、農業機械対策（農水省）、幼稚園就園奨励補助金（文部省）など）

各省タテワリでムダを生んでいるもの（いわゆる「ハコモノ」といわれる各省同じような施設整備補助金＝1本化を、各省庁各局ばらばらの生涯学習補助金＝1本化を）

ひもつき人件費補助で不合理と思われるもの（農業改良普及員、保健所職員、婦人相談員、児童厚生員、家庭児童相談員など、ひもつきでなく、地方の自主判断にまかせることが望まれる）があげられる。

（2）国の各省タテ割りによる重複、二重行政の改革を

上述（1）の国庫補助金の改革に次いで、地方が今、改革を強く望んでいるのは、各省庁ばらばらにおろされてくるタテ割りの弊害 - その改善であるが、主な具体例として、

各省類似したまちづくりモデル事業が同一地区に重複集中（国土庁、通産省、建設省、農水省、文部省、自治省、郵政省等）

似たような「地域活性化センター」が別々に酷似の資料提出要請（国土庁、農水省、自治省等）

起債申請（自治省、大蔵省）

保育所と幼稚園（厚生省、文部省）

多目的複合施設でそれぞれ玄関、入口などを（文部省など）

等があげられている。

（3）定数、組織について国の関与、必置規制
地方が改革を望む第3番目の「定数、組織について国の関与、必置規制」については、昨年の本学会の提言後、行革審答申、それを受けて本年の国会で若干の改正が行われたが、内容的には極めて微々たるもので、重要なものは未だ殆んど手がつけられずそのまま残されている。

今回のアンケートであらためて、現在とくに不合理で困っているもの、早急に改革を望むものを質問したが、回答ではとくに次のようなものがあげられている。

特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、母子寮、児童館等の社会福祉施設（厚生省）...専任職員の設置が義務づけられ、嘱託、パート、ボランティアの活用ができない。

公民館、図書館、働く婦人の家...専任館長、職員をおくことが義務づけられ、民間委託、パート、嘱託化ができない。

農業改良普及員、生活改良普及員...国庫補助金制度から交付金制度へ移行したが、実質上は国から職員確保の強い指示がある。

農業改良普及所、病虫害防除所、家畜保健衛生所...時代が大きく変わってきているのに、未だにそれぞれごとに必置制とされ、多くの府県で一般農政事務所との統合一体運営ができない。

農業委員会や市の福祉事務所...いずれも市の長部局業務と重複している。

以上のほか、国の法令、通達、指導等により、現在、民間委託ができない、

取扱上現場で疑義を生ずる...明確にしてほしいものとして保育所，児童館等の児童福祉施設（厚生省），病院や保育所の給食業務（厚生省），勤労青少年ホームや雇用促進事業団の施設（労働省），学校用務員（文部省），資料館，博物館（文部省，文化庁），公の施設（自治省），職安法44条関係（労働省）などがあげられている。

（全体の9.9%）が，その理由として，今回の回答では，

人員，財政面で新たな負担増となる一般に些細なもの，年に1～2回程度しかないもの，メリットの少ないものが多い

国，県は良いものは手放さず，面倒なもの，厄介なものだけをおろそうとする

住民に身近かな市町村では利害関係ある住民や関係議員，業者等から不都合な圧力がかかるので，その対応に苦慮する

市町村によっては，人材不足，専門職員不足等のため，権限委譲に伴う責

（4）許認可権による国の関与（権限委譲）

1）権限委譲を地方が積極的には望まない理由

権限委譲については，前述のように地方から改革を望む声はそれ程大きくない

地方への権限委譲を望むか，望まないか

		強く望む	できれば望む	ホンはそれ程望まない (現状でよい)	計
都市計画 決定	建設大臣の承認制の廃止 (都道府県知事へ)	43.0	40.3	16.7	100.0
	知事承認制の廃止 (市町村長へ)	23.6	35.9	40.5	100.0
開発許可 (知事から市町村長へ)		22.4	31.4	46.2	100.0
建築確認 (都道府県から市町村長へ)		20.2	28.6	56.2	100.0
県教育長の文部大臣承認制 (廃止へ)		46.6	37.0	16.4	100.0
農地転用の許可 (市町村長へ)		34.7	33.5	31.8	100.0
民生委員 の委嘱	厚生大臣から知事へ	20.7	38.5	40.8	100.0
	厚生大臣から市町村長へ	29.2	32.2	38.6	100.0
乗合バスに係る 許認可権	知事へ	24.1	40.0	35.9	100.0
	市町村長へ	20.6	26.0	53.4	100.0

（注）地方自治経営学会 60年11月調査

任に自信が持てない面がある
等があげられている。

2) 都市計画決定等の権限に対する市町村の受け取り方

さらに今回のアンケート調査では、これまで、市町村のまちづくり等にとって、是非、権限委譲が必要だといわれている都市計画決定、開発許可、建築確認、農地転用の許可、乗合バスに係る許認可等について、「強く委譲を望むか」「できれば望むか」「ホンはそれ程欲しくない、現状のままでよいか」を尋ねたところ、市町村への委譲については、半数近く（農地転用は約3割）が、「ホンはそれ程望まない」という答えが出た。（ただし、都市計画決定権の知事への委譲は83%が望むとしている）また、民生委員の委嘱については、厚生大臣から知事又は市町村長への委譲はいずれも回答の4割前後が「望まない」としている。

3) 人口段階区分で差をつけることのは是非

権限委譲について、市町村の人口段階区分に応じて差をつけて行うというやり方については、

賛成	56.3%
条件つき	16.1%
反対	23.6%

となっている。

賛成の理由としては、「人口段階に応じて市町村事務能力が異なるので権限委譲の内容も異ならせるのがよい」「市も小さな町村と同じというのは不合理」など、また、反対又は、条件付きの理由としては、「地方自治制度を複雑にす

る」「事務の性格、特性に即して判断すべき」「細かく段階を設けない方がよい」「住民が件居を変えた時、市町村ごとに扱いが異なると住民に不便」などがあげられている。

4) 段階的に進めるという戦略

なお、国のガードが固いこの権限委譲を実際に進め実現させるための具体的な戦略であるが、その方法として

まず政令指定都市を人口50万以上とし、そこに大幅に権限委譲をはかる
次に人口20万～50万以上の市に大幅に権限委譲をはかる
その上でそれ以下の市町村への委譲をはかる

という段階的に進める案に、今回のアンケート回答では殆んどが賛成と答えている。

4 アンケート調査結果に対する学会としての見解

(1) 国 - - 地方間の根本改革には国庫補助金にメスを

まず、今回のアンケート回答結果をみて、極めて明確に出されてきたことは、今日、国と地方との間を規制し動かしている最も大きなもの、そして地方側も「最も影響力、束縛の大きいもの」「是非その束縛から早急に逃れたいと思っているもの」は、国庫補助金による統制、干渉であり、権限委譲や機関委任事務はそれ程重要とは認識して

いないということである。

たしかに、現在国は何千何百という国庫補助金というカネの力によって地方自治体のすみずみまでを支配、干渉している。中央省庁によって国庫補助金は、地方をそのコントロール下におくための有力な用具となっている。さらにこの国庫補助金は、政治家にとっては選挙の重要な集票とも結びつくため、現在では、中央省庁のみならず国会議員も一体となって国庫補助金の確保、拡大に動く大きな力となっている。

権限委譲や機関委任事務の改革ももちろん必要であるが、かりにその改革によって、地方に法令上の権限がおろされたとしても、国庫補助金による実質的権限を中央省庁が掌握している限り、国と地方との実態は殆んど変わらない - - 国庫補助金に改革のメスが加えられなければ根本解決にはならない - - 今回のアンケート回答は、地方側のこのような認識を反映しているものと思われる。

したがって、今後、地方分権に向けての改革を進めるにあたっては、このことを念頭におき、進められることが必要である。

(2) 国が地方を見る目、認識を改めることが必要

現在、国（中央各省庁）が、地方を見る目は、あたかもその出先機関をみるのと同じような認識、姿勢がある。今日の地方自治制度は、戦前の「国 自治体」という上からの後見的一般監督権でなく、国は助言、指導という非権力的関与へ、そして地方のことは自治体、住民、議会といった中での民主的コントロールに委ねることとなっている。しか

し、この重要な視点が中央省庁には欠けている。

さらに、都市計画事業や下水道事業など本来、地方がその創意と自主性によって行すべきまちづくり等の事業が実際には国庫補助金による統制や国の許認可権によって、すべて国の監督、指導下におかれてしまっている。「何が国の仕事で」「何が地方の仕事か」が極めてあいまいにされてしまっている。今後は、まずこの点から明確にされて行くことが何よりも必要である。その上で、地方の仕事は地方に委ね、国は、国庫補助金や許認可権による統制、干渉は行わない、地方にまかせるということが基本である。

それに加えて、中央省庁役人は、画一主義、観念主義、完全主義であり、そのために、不必要な資料までとに角膨大なものを揃えるよう要求する。これが国庫補助金申請事務等において地方側に膨大な手間、時間を費させ、大きなムダを生む原因となっている。もちろん、それがほんとうに必要な書類であればやむを得ないが、実際には殆んど使われず、書類の積み上げになっているのが大部分ではなかろうか - 今回の回答でもこういった指摘が多くあった。

(3) 中小市町村や、人口急増市町村では、なお、国庫補助金という財源に強く依存
国庫補助金の改革については、今回のアンケート回答からみると「国庫補助金の整理、廃止 一般財源化」というのは少なく、逆に国庫補助金制度そのものは残しておき、その中で総合化、ワク配分化などを進め、

また、手続も簡素化して地方が自由に使える財源として欲しい、というのが圧倒的に大きい声だといえる。

これは、国庫補助金の整理、廃止ということは、いま直ちに困難と考えたため、当面、直ちに実現可能な改革案に賛意を示したとも受け取れるが、それだけでなく、やはり、財政力の強い大都市や都市基盤整備がかなり進んだところは別として、一般の市町村、とくに財政力の弱い市町村や都市基盤整備が遅れている大都市周辺の人口急増市町村等では、なお、国庫補助金という財源に依存する意識がかなり強いといえる。

したがって、これからの国庫補助金の改革を進めるにあたっては、このような地方側の求めているところをよく見極め、

基本的には、国庫補助金の整理、廃止一般財源化を目指すとしても

当面は、

- 1) ムダ、不合理な補助金や、零細補助金の整理は進めるが
- 2) その他の補助金については、総合化、ワク配分化、ヒモなし補助金化、手続の簡素化に重点をおき、その中で地方がその特性に応じて創意と自主性を発揮できるような仕組みに改めて行くことに重点をおく必要がある。

これまでのように単に国庫補助金の整理廃止といったお題目の主張だけでは、結局は、スローガン倒れに終り、改革は、一步も進まないことが懸念される。

ただ、このような総合化、ワク配分化ということも、それは、中央省庁の側から見れば、それだけ自己の権限の

縮小、地方への実質的権限委譲ということになるから、その改革には中央省庁の極めて大きい抵抗が伴い、改革は決して容易ではない。それだけに、地方側は、大方の意向が志向している方向にそってその力を結集し、それをもって改革への原動力とすることが是非とも必要となってこよう。

(4) 各省庁タテワリの弊害 - - 中央では調整する人(所)がない

中央各省庁のタテワリによる弊害が、今回の地方からの回答で強く訴えられているが、現在、中央各省庁では、わが国行政を全体的に見、それを調整する人(所)がない。このことは、今日のわが国における極めて重要な問題であるが、それはまたタテ割りの重複、二重行政となり行政に大きなムダをもたらしている。

さらに、この国のタテワリについては、大蔵省主計局の予算査定のある方にも問題がある。新規の事業で各省庁が競合する場合、一方の省庁に少し予算をつけ、他の省庁にも少し予算をつけて、決着をはかるといったやり方がとられ、結局、一層タテワリのミゾを拡大し、深めているともいえる。全体の立場に立った調整が予算査定の際においても行われ得ない状況となっている。

この点地方では、首長が人事、予算を掌握し持っているため、首長を中心にかなり総合調整ができています。したがって、今後は、各種の権限や財源を一日も早く国から地方におろし、そこでの調整に委ねることが、わが国の将来を考えた場合、切に望まれるといえよう。

(5) 定数，組織についての国の必置規制 - 地方行革を阻害

自治体の定数，組織についての国の関与，必置規制は，前述のように，昨年の本学会提言でも指摘し，そのうちの一部は，その後，国の行革審答申や今国会での法律改正となって実現をみたが，なお，重要なものが数多くそのまま，残されている。

今年，地方行革の年ともいわれ，多くの自治体で定数の抑制，組織の見直し，民間委託の推進等に力が入れているが，その際，この国の必置規制が障害となり，地方行革が妨げられている例が多い。上述した各事例（〔 〕 - 3 - (3)）については，早急な改革が望まれるが，他方，自治体の側においても，逆に国基準を超えた定数を定め（たとえば保育所）しかもそれが，一部の大都市とか，公立施設において，とくに顕著にみられる。（保育所について一般の地方都市や私立ではそれ程国基準定数をオーバーしていないが，東京23区（公立）では，国基準に比べてほぼ2倍の職員数が配置されている）。また収入基準の面でも，たとえば保育所保育料は，東京23区では国基準の4割程度しか徴収されていない。

地方の側においては，単に国に改革を求めるだけでなく，このような自治体自ら改善しなければならないことも併行して行うことが是非とも必要である。

(6) 権限委譲については，地方側の姿勢にも問題

権限委譲については，前述のように都市

計画決定，建築確認，開発許可，農地転用の許可等についても回答の半数近くが「ホッネでは望まない」と回答しているが，このような地方側の姿勢は問題である。

これらの権限は，いずれも，市町村が一体的な地域づくり，まちづくりを進めるのに当然持つことが必要と考えられる重要なものである。それ故にこそ全国市長会等もこれまで強く要望してきた項目でもあり，地方分権の目玉にもすべき項目だと思われる。もちろん今回の回答には，自治体側が「委譲を受けたら大変だ」とやや思い過ぎしている面もあるかと思われるが，今後，これらの権限については，全国の都市自治体ももっとその姿勢，意識を転換し，「是非欲しい」と意思統一をはかり，下から盛り上げる声を結集して行くことが必要である。

アンケート回答では，これらの権限委譲をあまり望まない理由として「人員増，経費増」の負担が真先に出ているが「これからの都市経営に必要な権限かどうか」ということと，「その経費負担をどうするか」ということは別の次元の問題である。目先の財政負担だけに目を奪われ，本来のあり方を見失ってしまうような自治体側の近視眼的な対応姿勢には根本的に問題がある。

また，委譲を受ければ当然大きな責任や苦勞も伴うが，それを避け，逃げる姿勢では自治体側に地方分権を主張する資格がないといえる。また，建築確認等は，都道府県から委譲したいという要請があるにもかかわらず，それを受け取ろうとしない市がある。権限委譲を主張する前に，現行制度内でも委譲可能な権限を積極的に受け取ることからはじめるべきである。

ただ受け入れの自治体側としては単に財政負担面だけでなく、専門の職員がいない、その確保で二の足を踏む場合もある。したがって、市町村への権限委譲にあたっては、こういった面に

県からの援助協力等も必要であろう。

なお、地方への権限委譲については、以上のほか、これからの長寿社会や高度情報化社会への対応をも念頭におき、たとえば、働く意欲と能力のある高齢者に就労、雇用の場を自治体において確保するため、労働行政や中小企業行政面での権限の確保とか、ニューメディア関係の権限の確保等についても考えて行く必要がある。

(7) 権限委譲にあたって国の側に望む事項

次に、権限委譲にあたっては、国の側においても、次の事項を考慮されるよう望みたい。

厄介なもの、つまらないものでなく、まちづくり等に真に必要なものを与える

まず第1は、先にもみたように、厄介なもの、つまらないものを、国は手放すという意識でなく、地方が自らの創意と、チエ、責任でまちづくりを進めるのにどんな権限が必要か、真の地方分権の視点から考えることが必要である。

法令をひろげて各種権限を並べるとい
うやり方でなく

第2は、第1とも関連するが、これまでの行革審をはじめ国の各種審議会等で出された委譲案は、どちらかといえば、中央省庁役人が法令集をひろげて各種許可権限をひろい出し並べたといった印象が強く、このため、地方の側からみると、日常業務ではあまり接したことな

いなじみの薄いものがただ件数だけ多く並べられているといった感があった。

今後は、もっと地方現場の上にとって、実際の自治体業務をみながら何が地方に必要なかを考えながら進める必要がある。

段階的におろす場合でも一律でなく

第3は、権限委譲を進めるにあたり、前述（[1]-3-(4)-3）及び4）のように、かりに段階的に市町村におろすとしても、単に人口段階区分だけで一律に行うことなく、受け入れ能力のある市町村には積極的に委譲を行うよう弾力的な扱いが望まれる。というのは、たとえば人口10万～20万クラスの市であっても、その事務処理能力には相当な差があるからである。

(8) 機関委任事務改革は、単なる法律制度論だけでなく実態の認識の上にとって

機関委任事務については、先般の行革審の答申で、地方議会のこれに対する関与を認めることにした反面、長が実施しない場合には主務大臣の代執行を認めることとされ、かなり論議を呼んだ。

今回の調査でみると、前述[1]-2-でみたように、「国からの束縛から解放されたいもの」としては最下位で、全体の7.4%しかない。つまり自治体側では、法制を扱うような特定の部局は別として、一般の部局では機関委任事務については、それ程関心も持ってないし、特段、日常業務への影響を何等感じていないということである。すなわち

自治体で実際に仕事をしている職員は、日常業務の上では、機関委任事務が否か

ということを区別したこともなければそういう意識を持って見ることもまずない。このことは、現在、機関委任事務とされているものの大部分が、現実にはすでに地方の固有事務のようになって溶け込んでしまっているためだともいえる。

かりに機関委任事務について縮小等の改革がはかられたとしても、国庫補助金の実態が変わらない限り、日常業務の上では殆ど変化がない。

地方議会の審議においても、機関委任事務か否かが区別されて扱われるようなことは殆どなく（100条調査権の場合を除く）、自治体行政全般にわたって質問が出され、執行部側も、同様に全般にわたって答弁している。したがって機関委任事務について議会関与の拡大という制度改革がかりに行われたとしても、実態は何も変わらない。

と考えているからだと思われる。

したがって、これからの機関委任事務論議にあたっては、このような地方側の認識、実態をよく踏まえ、単なる論議のための論議だけに終わらないようにする必要があろう。

ただ現在、機関委任事務とされているものは、あまりにも広範囲にわたり過ぎ、地方の事務と考えられるようなものまで大幅に取り込まれているので、その見直しを行い、真に「国の事務」と考えられるものだけに限定する等の改革は必要である。

〔 〕 国 - 地方を通ずる行政改革

1 国財政窮迫と望まれる「国自らの行革」

明年度政府予算編成を控え、国は、窮迫した財政を背景に、明年度、(ア)今年度にひきつづき高率国庫補助率の引き下げばかりでなく、(イ)さらに、自治体の財政力に応じ、国庫補助率に差をつけるなどの動きがみえるが、地方側に財源面で協力を求めるには

まず、国はここまで追い込まれてきた国財政運営の責任を明確にするとともに、今後一体どうやって赤字解消をはかるか、具体的な再建計画を明示する必要がある。国の失政のツケを安易に地方に回すような姿勢は改める必要がある。

さらに、国は不足財源を地方に求める前に、国自らの行革を進め、自らを切って財源を生み出す努力が必要である。国の行革は、三公社の改革とか、医療、保険など国民に負担を求める方向での改革はある程度進められたが、国の機構、権限に根本的にメスを入れる改革は殆んど手がつけられず、また、国出先機関の改革も、一部のものについて看板がかけ替えられた程度（財務部財務事務所）で、実態は殆んど変わっていない。

2 地方が求める国側での行革

(1) 多重構造の是正を - - とくに国出先機関の大幅縮減を

国と地方とを通じてみた場合、現在、国 - - 出先機関 - - 府県 - - 市町村とそれぞれ同じような仕事を重なりあって行っている。つまり多重構造になっており、これがわか

国行政の上で大変なムダを生んでいる。とくに国出先機関については、ここに国家公務員の約6割の職員がいるが、地方の側からみると、

ア．中央省庁（本省）の仕事と重複

イ．府県，市町村の仕事と重複

ウ．中央省庁や自治体と比べて非能率，余剰人員が多いように見受けられる。

等が今回の回答でもかなり指摘されている。

したがって，国の行革は，ここに根本的に改革のメスが加えられる必要がある。具体的には

1) 国出先機関については

府県と管轄区域を同じくし，かつ，府県，市町村の事務と重複する国出先機関は廃止又は縮減する。

地方からの回答で多く指摘されていた代表的なものをあげると，次のようなものがある。

財務事務所（大蔵省）

名称を「財務部」から「財務事務所」と替えただけで，実態に変化はなく，自治体の事務の簡素化につながっていない。

「国有財産の管理」や「銀行の監督」業務等は国の業務だから残すとしても，「起債等の審査事務」は都道府県が行っている事務と重複するので廃止すべきである。

郵政局のように単に資金の貸付事務のみに限るべきである。

農林統計情報事務所（農水省）

都道府県の農林統計事務と重複しているのみならず，その統計数字が

県の作況発表数字ともあわず，却って県民に混乱と不信感を与えている場合もある。また，予測的統計情報に乏しく，市町村，農協，普及所等の保有する情報の焼直しが多い。

農林統計情報事務所は廃止し，県の事務として早急に統合すべきである。

地方行政監察局（総務庁）

現在，地方行政監察局が行っている各省庁行政に対する行政監察業務は残してよい（とくに自治体行革，地方分権を阻害する中央各省庁の阻害要因の監察等については，さらに積極的に進めることを希望する）が，地方自治体の行政についての“苦情処理”や“行政監察”業務は，廃止すべきである。このうち，前者の“苦情処理”については，住民からの行政に対する意見苦情は通常市町村及び県にも持ち込まれており，地方自治体は常に住民の意見を聞く体制をとっているものでむしろ重複行政だといえる。

また後者の行政監察は，地方自治体の監査機関に委ねるべきである。

婦人少年室（労働省）

現在，多くの府県で青少年の健全育成には積極的に取り組んでおり，また，警察でも課を設けて対応している。このため婦人少年室の仕事は地方行政と重複している。また，現在婦人少年室が行っている仕事も実際には都道府県と共同でなければできないものが多く，その存在価値は非常に薄らいでいる。早急に府県に移管し，府県行政に一元化すべきである。

府県行政の一環として行えばよい。

食糧事務所（農水省）

食糧事務所職員は、年1回の米出荷時の米の検査以外は殆ど仕事がない状態だと地方からの回答でも多く指摘されている。自主流通米の制度の拡大も進んでいるので、米の検査は農協等による自主検査制度に移行させ、食糧事務所は廃止すべきである。中央省庁への経由機関（地方農政局、地方通産局等）は廃止する。

現在、これら経由機関である国出先機関には、殆んど権限がなく、単にチェックするだけで本省にあげるにすぎない。その上、これら国出先機関で、指摘、修正されたことが本省では、全く逆の指摘がなされ、地方自治体は全くムダな二重手間を負わされている。

今回のアンケート回答でも、これらのものの廃止、縮減が強く求められている。

その他

法務局（法務省）

書類様式等の近代化やOA化が大幅に遅れている。処理能率も悪く、申請手続きが煩雑である。登記事務を簡素合理化すれば法務局の職員数は相当減量可能と考えられると、今回の回答の中でも多くの指摘がある。

農水省の土地改良事務所（農水省）

全国的に農業基盤整備はほぼ一段落し、かつ、時代が大きく変わってきているのに、農水省の土地改良事務所では、新たな農業開発事業の掘り起こしに懸命となり、生産性の低

い農作物を栽培する農家に対し、将来多額の債務を生じる土地改良事業の実施方を強力に勧めるとともに、水利調査等ムダな支出が行われている。早急な見直しが必要だと、地方からの回答でも多く指摘されている。

2) 中央各省庁（本省）については

国庫補助金の整理、ワク配分化、手続の簡素化により、国庫補助金を多く抱える省庁（厚生、文部、農水、建設省等）について、定員、組織の縮減をはかる。

3) 国の各種公社、公団、事業団等の特殊法人

国の各種公社、公団、事業団等の特殊法人は、各省庁ごとに人事及び組織の広大な裾野を形成し、強く結束、それぞれの省庁自らの領域、権限、ポストを絶えず拡大している。臨調審でも指摘された通り、抜本的な整理縮小が必要である。地方の側からは国家公務員の再雇用先のようにしかみられていないものもある。しかも、現在、これら特殊法人は、その実態が、ヴェールに包まれ、国民にはよく分らない。したがって、現在の各種特殊法人は、どんな業務を行っているのか、それは国民の側からみて必要なのか、存在理由があるのか、また、それぞれの特殊法人に国民の税金がどの位投入され、どのように使われているかをガラス張りにし、国民の目に見えるところに出すよう法的に義務づける必要がある。

4) 府県出先機関について

上述の国出先機関とともに、府県出先機関についても、市町村により、あるいは地区によっては、府県本庁の事務と重複しているとか、単なる経由機関に過ぎず、結局、二重手間の負担となっているなどの声が出されている。各府県において検討が必要と考える。

(2) 地方行革を阻害する国側の要因の除去を

次に、国の側においては、前述〔1〕-3において掲げた地方行革を阻害する国側の要因（国庫補助金による干渉、束縛、手続面での膨大な手間、定数、組織についての必置規制、民間委託の阻害など）を、どのように取り除き改善するのか、をこの際明らかにする必要がある。

これが行われれば、地方自治体にとって一層の減量が可能になるだけでなく、中央省庁側も（関係の組織、職員数ともに）かなり大幅な減量が可能となろう。

(3) 「ヨコ」に切るのではなく「タテ」に切る

国庫補助金については、補助率カットでなく、ムダ、不合理な補助金（前述〔1〕-3-4）を切る

第3は地方側に国が財源面で援助を求めに際しては、昨年のように国庫補助金についての国と地方との負担割合をただ変える（ヨコに切る）（地方に負担転嫁）という不合理なやり方でなく、国、地方を通じてムダ、不合理なものを「タテ」に切る、前述〔1〕-3-4）-（3）に掲げたような廃止、整理すべき補助金をやめるという方式をとることが必要である。

昨年のように、予算編成に間にあわない

とか、まとまった金額が出るということで、安易に「ヨコ」に切るやり方が再びとられると、地方側は折角行革に励んで生み出した財源を国に取り上げられるという印象を持つであろうし、そうなっては自治体での地方行革への意欲も阻害されるおそれがある。

(4) 国の行革審の存続を

国の行革審は、明年6月をもって一応の期限を迎えるが、これまでの間の経緯、行革に対する国民の意向等もよく踏まえ、今後一層、行革を推進し監視する機関として、さらに新たな視点から行革審又はこれに代わる機関の設置を、ひきつづき考える必要がある。

〔 〕 一部自治体の高給与、高退職金の是正問題

1 高給与是正は、どういう方法で進めるのが望ましいか

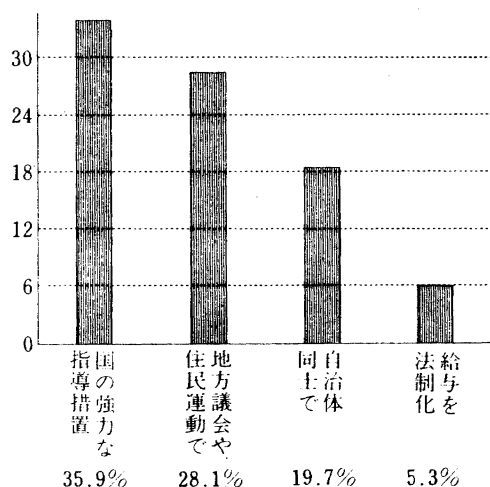
（アンケート回答から）

現在、一部の自治体（全体の5%程度）だが、その高給与、高退職金が国民から地方自治体全体に対する不信感を買ひ、このまま放置すると地方自治の命取り（中央集権化への逆行容認）になる危険性もある。

これら個々の自治体自身ではなかなか改革が進められない（又は進まない）場合、その具体的な改善策として、どのような方法をとるのが最も望ましいか、今回のアンケート回答では、回答数452（回答者442名）のうち、

国による強力な指導や措置35.9%（起債制限や特別交付税のカット）

一部自治体の高給与、高退職金
どうやって是正するか



(注) 地方自治経営学会 60年11月調査

これに「地方公務員の給与を国において法制化する」5.3%をあわせると、約4割(41.2%)が国の力で改善して買うことを望んでいる。

ついで「地方議会や、住民運動に期待する」が28.1%

第3番目が「国に頼るのでなく、知事会、市長会など地方六団体が中心になり、自治体同士、首長同士で遅れているところに直接改革を求める」が19.7%

となっている。

2 高級与是正について、国、地方双方に本学会から望む事項

(1) 地方側に望む事項

自治体同士、首長同士で改革を求める、はっきりものをいう

本来、各自治体における職員給与の適正化は、国の力に頼ってなされるべきではもちろんなく、

まず、当該自治体で首長の責任において行う

さらに議会、住民による監視やバックアップによって進めるのが本筋であるが、それでも改善が進まない場合は、次の段階の方策としては、

自治体同士で自治体相互間で強く改善を求める - - 国に求める前に首長同士、地方サイドで努力するのが筋道である。

今回の回答では、19.7%がその必要性を認めているが、これまでは、地方六団体内部でも個々の自治体の給与の問題は、お互いにふれたがらない、どちらかといえば、ふれることがタブー視されているような観があった。

しかし、今日のように、一部の自治体とはいえ、その高給与、高退職金が自治体全体に対する国民の信頼を落とし、ひいては、地方自治否定につながるおそれがある場合、一部の自治体のために他の多くの自治体が皆迷惑を蒙っている場合には、地方自治を守るために、各首長は黙っているのではなく、勇気を持って他の自治体に反省を求めることが必要である。国に悪者になって貰って代りにモノを言って貰うのではなく、自分達が悪者になっても、お互いにはっきりモノを言うという姿勢がまず必要である。それは、決して他の自治体に対する内政干渉ではない。高給与の是正が進まず、改革が遅れている自治体や、その首長は、地方六団体の会合に出て来ても、肩身がせまい、「他の自治体みんなに迷惑をかけて、まことに申し訳けない」という雰囲気をつくるのがとくに望まれよう。

(2) 国側に望む事項

1) 悪い自治体だけでなく、良い自治体、

改善に努力した自治体も公表を
これまでは全体からみればほんの一部
(全体の5%程度)の高給与、高退職金
の自治体だけが国民の前に大きく写し出
され、他の比較的健全に運営を行っている
自治体(全体の約半分の自治体は給与
のラスパイレス指数は100以下。国家公
務員以下の水準にある)が、国民にはよ
く知られていないうらみがある。そのた
め全部の自治体が放漫であるような誤解
を国民に与えている感がある。

そこで、今後は、自治省も、悪い自治
体だけをとり上げるのではなく、長年、適
正な運営をずっと続けてきている自治体
や、首長の勇断で思い切った改革を行っ
た自治体等 - - 良い面を国民の前にもっ
と知らせるようにすることが望まれる。
また、国に先がけてかなり多くの自治体
で進められている行革 - - たとえば民間
委託への切り替えとか、組織の縮減とか、
事務事業の見直しなどの面についても、
もっと国民に知らせる必要がある。優良
自治体が表に出てくれば、結果として遅
れている自治体も比較対照され、国民・
住民に自治体全体の状況がより一層よく
見えるものとなってこよう。

本年4月、行われた地方自治経営学
会総会では、不退職の決意で給与適正
化に取り組み成果をあげた多くの首長
から報告が行われ、多大の感銘を与えた

2) 行革が進んでいる自治体には、積極的に権限や財源を

現在、高給与の是正が進まない自治体
には、上述のように起債制限や、特別交

付税の減額等の措置がなされているが、
それとは逆に、行革が進んでいる自治体、
懸命に努力をして改善をなし遂げた自治
体には、たとえば起債許可制を緩和し、
一定のワケまでは自主的な判断で起債が
できるようにする(起債自主権)とかヒ
モなし補助金を与えるとか何か特典を与
える仕組みを考える必要がある。

「やっても、やらなくても同じ」「行革
に熱心な自治体も、不熱心な自治体も同
じ」という一律的な国の扱いでなく、「や
る者が報われる」という何等かのメリッ
トシステムを導入し、積極的に公表する
こと等によって、自治体にはげみを持た
せるようにすることが必要と考える。

そして、「自治体に権限や財源を与え
れば十分できるではないか」という財政
自主権の実績づくりにつなげて行くこと
が肝要である。

3) 起債制限を行う場合、その内容の公表を住民、議会の見えるところへ

地方行革は、首長、議会、住民三位一
体となってはじめて進められるものであ
る。したがって、国において起債制限等
の措置を行う場合にあっては、単に首長
(執行部)にだけ国から改善を求めると
いうやり方でなく、その状況をひろく議
会、住民にも見えるところに出し、首長、
議会、住民が一緒になって考え、反省す
る - - 本来の地方自治の中で改善の芽
が出るよう、またそれを育てる方向をと
ることが必要である。