

はじめに

これからの政治・行政は、住民自治を基本としたものに改められなければならない。それは、しくみのうえでも、また、その運用のうえでもそうである。中央が決定して、都道府県・市町村を通じて住民に作用するというこれまでの図式は、一面において、すでに行きづまりを見せつつある。これからは、多くの分野で、大胆に分権化が図られ、主権者である住民の意向が、市町村、都道府県、国の各レベルの政治・行政により多く反映されるよう、いろいろな制度やものの考え方、行動様式が改められなければならない。

この研究をすすめるうえで、私たちは、このような住民自治を基本とした分権的政治・行政のあり方を求める立場に立った。いうまでもなく、このことは、「地方の時代」がそうであるように、一定の価値選択を前提としている。効率性よりも民主性、人間性疎外よりも自己実現と連帯、経済優先よりも人権の優先、全国画一化よりも豊かな地域性の重視等々の価値選択である。ある意味では、イデオロギーの主張にほかならない。このことは、この本質を捉えておくうえでも看過されてはならないであろう。「地方の時代」は、ひとりでの、向こうからやってくるものでは決してないからである。

その「地方の時代」が提唱されてすでに2年余を経た。しかし、その内容については、あまりよくわからないという言葉に時に耳にする。だが、それは、ある意味でむしろ歓迎すべきことなのかもしれない。いかなる「地方の時代」を選択し、創りあげてゆくか、それは、まさに私たち日本人全体の選択の問題であり、行動の問題であるからである。そうである以上、より多くの人々によるより深められた議論を経てこそ、真に「地方の時代」の輪郭が、これからのわが国の社会づくりの基本フレームとしての存在意義を獲得し得るのではないだろうか。

この報告書は、次のように構成した。私たちが、ここに極めて不完全な研究を公にし、大方のご批判と論議を期するゆえんでもある。

まず、第1編で、戦後わが国地方自治の流れと、その課題と展望について概論して、私たちの視点を設定したのち、第2編で、地方自治に係る諸問題のうち、「地方自治体と住民の関係」、「市町村と県の関係」及び「地方自治体と国の関係」について各々論点を深め、また、第3編で、いま多くの注目を集めている県権限の市町村への委譲について検討を加え、最後に、第4編で、私たちがこの春県内の市町村職員の方々のご協力を得て実施した地方自治に関するアンケート調査の分析結果について論述した。このほかに地方自治に係る大きな問題として税財政の分野に関するものがあるが、この報告書では、時間等の関係で省かざるを得なかった。

目 次

第1編 総 論	1
第1章 戦後の地方自治	1
第1節 地方自治法の制定	1
第2節 地方自治の展開	1
第2章 地方自治の課題と展望	5
第1節 市民自治を基点とした行政への転換	5
第2節 県の位置づけ	6
第2編 各 論	8
第1章 住民と地方自治体の関係 —住民自治の確立のために—	8
第1節 地方自治法における住民	8
第2節 住民の政治に参加する権利	12
第3節 地方自治法における事後救済手続	14
第2章 市町村と県の関係 —基礎自治体の強化と県の機能の明確化のために—	17
第1節 市町村と県の間をめぐるとの今日的状況	17
第2節 県政への市町村参加	20
第3節 市町村と県の役割分担	22
第4節 市町村条例と県条例	25
第3章 地方自治体と国の関係 —地方分権の確立のために—	29
第1節 地方自治体と国の役割分担	29
第2節 機関委任事務体制	30
第3節 自治体の国政参加	36
第3編 補 論 —県権限の市町村への委譲—	39
第1章 権限委譲の今日的意義	39
第1節 権限委譲ブーム	39
第2節 自治・分権・参加の政治・行政システム	39
第3節 システム転換への「ひとつの手だて」としての権限委譲	40
第4節 市町村の自治能力強化と県の機能純化	41
第5節 権限委譲にあたっての要点	42
第2章 権限委譲に伴う課題と展望	44
第1節 これまでの経過	44
第2節 権限委譲の妥当性	45
第3節 権限委譲の方法・手続	47
第4節 委譲する権限の内容	48

第5節 権限委譲に伴う問題点	49
第6節 展 望	55
第4編 地方自治に関するアンケート調査結果の分析	56
第1章 調査の設計と回収	56
1 調査の目的	56
2 調査の内容	56
3 調査の設計	56
4 回収の結果	56
第2章 調査結果の分析	57
1 市町村職員の県政イメージ	57
2 県政への市町村意向の反映	62
3 市町村計画と県計画の関係	65
4 法令解釈と補助金	67
5 市町村と県の役割分担	70
6 県から市町村への権限委譲	73
〔参考〕 集計表	74
おわりに	78

第1編 総論

第1章 戦後の地方自治

第1節 地方自治法の制定

わが国の地方自治制度は、終戦により連合軍の占領政策に基づいて大きく変わる事となった。いわゆる英米型の地方自治制度が導入され、昭和21年には住民の参政権の範囲の拡大、直接請求制度の採用、首長の公選制の実施、選挙管理委員会及び監査委員制度の設置、国の監督権の縮小などを内容とした地方自治制度の抜本的改正が行われた。

次いで昭和22年には、市制・町村制・府県制・東京都制・地方官官制などを統合し、地方自治に関する基本法としての地方自治法が制定され、新憲法と同時に施行された。しかしながら、地方自治法の規定は、市制・町村制・府県制の規定に由来する部分も多く、わが国の現行地方自治制度は、戦前の大陸型地方自治の木に英米型の地方自治が接木されるような形で成立したといえる。

〔憲法による地方自治の保障〕

明治憲法には地方自治に関する規定はなく、もっぱら法律の定めるところ、つまり、地方自治制度のなかみは立法政策の問題とされていたが、日本国憲法が新たに「地方自治」の章を設け、①地方自治の本旨に基づく地方自治の保障（第92条）、②議会の議員と首長の公選制（第93条）、③自治行政権・自治立法権・自治財政権の保障（第94条）、④特別法の住民投票制度（第95条）を明示したことは、きわめて意義深い。

ところで、地方自治法は日本国憲法の精神に沿って、昭和21年に行われた前記地方自治制度の改正をさらに進めた内容をもつものであるが、その主な点としては次のようなことがあげられる。

- ① 住民の権利を拡大した。
- ② 官治的であった都道府県を市町村と同じ完全自治体として位置づけた。
- ③ 知事をはじめ都道府県の職員を国の官吏から地方公務員に切り換えた。
- ④ 議会の地位と権限を強化した。
- ⑤ 行政委員会制度を設置した。
- ⑥ 大都市の特別市制度を設けた。

第2節 地方自治の展開

ここでは、地方自治法施行時から現在に至るまでの地方自治をめぐる動きについて概観してみたい。この間における変化はかなり目まぐるしいので、時期を明確に区分することはむずかしいが、おおざっぱに10年ごとに区切ってみた。

1 昭和20年代

昭和20年代の前半は地方自治における民主化政策がさらに進められた時期であり、後半は、連合軍の占領政策の転換、講和条約締結の影響などで、逆にそれまでの制度についての再検討が行われ、いわゆる「逆コース」と呼ばれる中央統制化へ向っての再編成が進められた時期である。

前半の動きとしては、地方自治の基本法としての地方自治法の制定に引続いて、以後数年のうちに

地方財政法、地方税法、警察法、教育委員会法、消防組織法、保健所法、地方公務員法などの諸関連法が次々と制定され、また、地方自治法については、地方自治体の事務の規定の中に新たに行政事務が加えられ（自治行政権の拡大）、条例に罰則を付けることができるようになり（自治立法権の強化）、さらに住民訴訟（納税者訴訟）の制度が設けられるなど、全体としては民主化が一層進められた。しかし、地方自治体側は、地方財政の裏付けが十分でなかったことなどにより、これらの民主化政策に十分な対応をすることができなかった。

昭和 24 年には、シャープ使節団の「日本の税制に関する報告書」、すなわち、いわゆるシャープ勧告が出された。シャープ勧告は、地方財政の強化（独立財源の確保と平衡交付金制度の創設）及び行政事務の再配分について勧告しているが、特に後者については、①行政責任明確化の原則 ②能率化の原則 ③市町村優先の原則、の今では古典的とさえなった有名な 3 原則を打ち出している。翌年には、シャープ勧告に基づいて設置された地方行政調査委員会（神戸委員会）からも行政事務の再配分に関する勧告が行われた。

しかし、朝鮮戦争の勃発により連合軍の占領政策の方向転換が行われ、また講和条約締結後に備えるため、政令諮問委員会が昭和 26 年に設けられた。同委員会は能率化・簡素化を主眼とした答申を行い、結局、これを受けた改革が進められるなど、20 年代後半は、占領政策による「行きすぎた改革」を日本の実情に合わせるとの名目のもとに、いわゆる逆コース化・中央集権化が進められた。なお、同委員会の答申によって地方制度調査会が設置され、現在の第 17 次地方制度調査会に至るまでに各種の答申が行われている。

【この期間におけるその他の主な動き】

- ・地方自治法の改正 昭和 27 年
 - ① 別表の新設
 - ② 都道府県議員定数を条例で減少しうることとした。
 - ③ 議会の定例会を 6 回から 4 回に減少
 - ④ 都道府県部局の簡素化
 - ⑤ 選挙管理委員、監査委員の定数減と行政委員会委員を原則として非常勤化
 - ⑥ 事務委託、事務の共同処理方式
 - ⑦ 特別区の長の公選の廃止
- ・町村合併促進法の制定（昭和 28 年）町村の基盤強化を図る名目のもとに、3 か年間で町村合併を進めた。本県でも 8 市 35 町 71 村であったものが、13 市 24 町 3 村の計 40 市町村になった。（現在は 19 市 17 町 1 村の計 37 市町村）
- ・警察法の改正（昭和 29 年）市町村自治体警察が廃止され、都道府県警察となった。
- ・地方公営企業法の制定（昭和 27 年）

2 昭和 30 年代

昭和 30 年代のはじめには、20 年代後半からの逆コースへの動きのひとつといえる教育委員の公選制から任命制への転換（昭和 31 年 地方教育行政の組織及び運営に関する法律制定）が行われたが、戦後の復興も一応終了した 30 年代は経済自立 5 か年計画、所得倍増計画、全国総合開発計画と、いわゆる経済の高度成長政策が進められた時期である。

この流れの中で地方自治体も工場誘致、地域開発に専念し、そのため国の財政援助や公共事業枠の拡大、新産業都市の指定など、「中央直結」が大きなスローガンとなり、自治体の政策も生産基盤優先で行われたため、やがてそのひずみが後半から現われるようになった。

一方、昭和 32 年に地方制度調査会から「地方制」についての答申がなされ、いわゆる道州制論議が

展開されたのを契機に、経済成長・産業優先の面から広域行政の要請が高まり、その結果、河川法・道路法の改正による一部権限の知事から建設大臣への引上げ、水資源開発公団、各種高速道路公団等の設置、地方農政局の新設や地方建設局の強化などの国の出先機関の強化等、新中央集権化が進められた。

〔この期間におけるその他の主な動き〕

- ・地方自治法の改正 昭和 31 年
 - ① 都道府県と市町村の事務分担の明確化（県の事務は、広域・統一・連絡調整・補完の四事務）
 - ② 国の地方に関する関与方式の整備
 - ③ 指定都市制度の新設
- 昭和 38 年
 - ① 財務会計制度の整備
 - ② 地方開発事業団制度の新設
- ・各種地域開発促進関係法の制定 首都圏整備法（昭和 31 年） 東北開発促進法（昭和 32 年） 九州地方開発促進法（昭和 34 年） 四国地方開発促進法（昭和 35 年） 北陸地方開発促進法及び中国地方開発促進法（昭和 35 年） 低開発地域工業開発促進法（昭和 36 年） 新産業都市建設法（昭和 37 年） 近畿圏整備法（昭和 38 年） 工業整備特別地域整備促進法（昭和 39 年）

3 昭和 40 年代

昭和 40 年代は、昭和 30 年代に強力に推進された経済の高度成長政策のプラス面とマイナス面が顕著に現われた時期である。

経済成長のプラス面としては、所得水準の上昇に伴い生活が豊かになったこと、すなわち、所得の大幅な増加は教育水準の向上や余暇の増大をもたらし、また人々の生活意識や価値観の多様化をもたらした。ちなみに本県における高学歴化の状況についてみると、昭和 30 年には高校進学率 59.6%、大学・短大進学率 22.7%であったものが、昭和 50 年にはそれぞれ 94.2%及び 40.8%となっている。これらのほか、家事労働の省力化、核家族化の進行などにより自由時間の増大した婦人層や、平均寿命の伸びによる老人層の増加など、社会活動への参加の可能性をもつ層が増加し、やがてこれらの市民層の活発な社会活動に接続することになる。

一方、マイナス面としては、産業の都市集中とそれに伴う人口の都市集中が進んだ結果、過疎過密問題、公害・環境問題をはじめ地域社会の崩壊、人々の連帯感の喪失などの憂慮すべき現象が現われた。しかし、これらに対応する国や地方自治体の政策は十分とはいえなかった。そして、これらの様々なマイナス面は、各地域の住民によって社会問題として提起され、いわゆる住民運動・市民運動が全国的に噴出するところとなった。住民と身近かに接している地方自治体がまずこの対応をせまられるようになり、さらには、このような住民パワーを背景として、各地に革新自治体が登場し、住民との対話や参加による行政を打ち出した。次いで、この時期も後半になると、保革を問わず住民参加を唱えない首長はほとんどみられないまでになった。また、革新自治体を中心に公害・環境・福祉・消費者保護などの新しい行政分野において、国に先がけての諸施策やその地域に応じた特色ある施策の展開、自主条例の制定、要綱行政の推進など、独創的な施策の展開が相次いだ。そうした流れの中で地方自治体の存在意義が再評価され、「中央直結」から「住民直結」へ、「中央から地方へ」から、「地方から中央へ」と行政の流れに変化の兆しが現われはじめた。そのひとつとして、昭和 49 年の東京都における区長公選制の復活があげられる。公選制は、昭和 27 年の地方自治法改正で廃止されたもの

であるが、市民自治の気運の高まりと市民運動の高揚のなかで、約 20 年ぶりにその復活をみたことはきわめて意義深い。

このほか、この時期に注目しなければならないこととしては、地域民主主義論、シビルミニマム論、地方政府論、市民主権に基づく自治立法論などのさまざまな理論が登場し、このような住民運動や革新自治体の実践を支える理論的支柱となったことがあげられる。

〔この期間におけるその他の主な動き〕

- ・自治法の改正 昭和 44 年 市町村は議会の議決を経て基本構想を策定すること。
- ・広域市町村圏構想の推進（昭和 44 年）及びコミュニティ構想の推進（昭和 46 年）いずれも自治省が主体となって推進
- ・公害関係 14 法成立（昭和 45 年）先に地方自治体が固有事務として手がけた事務が国の事務となり、機関委任事務として再び地方自治体に委任された事例のひとつ。

4 昭和 50 年代

昭和 48 年の石油ショックを契機として、わが国の経済は高度成長から低成長へと転換をよぎなくされ、あらゆるものが新しい対応のしかたを求められているのが現在の状況である。

国、地方を通じて財政が危機的状況を呈し、この再建が迫られるなかで、まず国の側から福祉見直し論が提起されるとともに、自治体行政の守備範囲・役割分担が議論されるようになった。そして、行政内部の合理化とともに安価な政府（チープガバメント）への転換を求める主張も現われ、昭和 53 年のアメリカのカリフォルニア州におけるイニシアティブによる固定資産税の減税の実現は、この議論に拍車をかける結果となった。

また、社会的には、近づく高令化社会の到来が大きく注目されだし、生産より福祉・人間尊重へ、量より質（文化）へと、人々の意識が変化してきた。

40年代の住民運動の活発化は、市民自治への可能性を高め、一方地域に根ざした適正技術論、エネルギー有限論などが「地域主義」の思想となって登場し、一点集中型システムから地方分散型システムへの転換、市民自治を基点とした自治と分権の行財政制度の確立を求める考え方がこれまでに高まってきた。そして、参加と連帯、自治と分権の「地方の時代」が昭和54年の統一地方選挙における共通のスローガンとなり、また、政府からも田園都市構想が打ち出された。

第2章 地方自治の課題と展望

第1節 市民自治を基点とした行政への転換

前節でみたように、わが国は明治以来、西欧先進諸国に追いつくことを国是として、富国強兵→戦災復興→高度成長と国家繁栄第一主義ただひとすじに進んできた。そこでは、政治・経済をはじめあらゆるものが東京を中心とした一点集中型の中央集権的システムを形づくり、国民の意識もまた中央志向に傾いていた。しかし、同時に、これらのことと併行する形で、それまでの経済優先・中央集権的システムのひずみとして、過疎・過密、環境、人間疎外などの問題が顕在化した。これに対して、生態学的危機意識を伴った住民運動が全国各地で噴出した。こうした住民意識の変化を基底に、地方レベルでは革新自治体を中心とした住民参加による行政が展開されるようになり、住民の主権者としての復権が強く叫ばれるようになった。

さらに、昭和48年の石油ショックが追い討ちをかける形となり、わが国は、これまでの生産優先・経済優先から人間尊重・生活・福祉優先へと大きく国政の基調を転換せざるをえない状況をむかえた。このような状況に対応するためには、従来のような中央の主導性に重きをおく画一的中央集権システムでは不可能であり、生活の現場である地域の人々の意向や創意に重きをおいて、各地域の実情に即応したきめ細かな施策展開のできる地方分権的政治・行政システムへの転換が不可欠となる。例えば、環境問題の場合、その対応は地域によりそれぞれ異ならざるをえず、それを解決するためには、画一的な方法では困難であり、地域に応じた解決方法が考えられなければならない。すなわち、全国統一的な公害防止法規ないし環境保全法規的な発想ではなく、それぞれの地域に応じた地方レベルの法規（条例）による解決が必要であり、また、併せて地域に応じた適正技術の開発が必要とされるのである。農業問題についても、これまでのわが国の農政は、「NO政」といわれてきたように、国レベルでの発想による農業政策はほとんど失敗に帰しており、このことから、しだいに地域の個性を尊重した地域農政あるいは自治体農政への方向転換が行われつつある状況である。さらに、資源についても資源有限論が叫ばれ、地域に応じたエネルギー対策等の検討が行われているなど、単に政治・行政の面だけではなく、経済、技術、文化などのあらゆる面で、国→県→市町村→（地域）住民という、いわゆる下降型中央集権システムから、地域が主体をもって問題解決にあたる現地尊重型の（地域）住民→市町村→県→国という、いわゆる上昇型地方分権システムへの転換が必要となった。「遠い民主主義」ではなく、「近い政府」への要請である。

ここでもう一度原点に立ち返って、地方自治とは何かを考えてみたい。それは、「ある一定の地域において社会生活を営むうえでの日常の生活に関係の深い、例えば治安・教育・福祉・保健医療といった公共的な仕事を、その地域に住む住民自らの判断と責任において処理すること」であろう。したがって、地方自治の政治や行政のしくみとは、住民が自分たちだけでは処理しきれない仕事を処理するために集って市町村（基礎的自治体）をつくり、お金を出しあって公務員を雇いその仕事の処理を委ねる。さらに市町村では処理できない仕事を同じようにして都道府県（広域自治体）に委ね、次に都道府県レベルでも処理できない仕事を国に委ねるといふ、出発点を住民においた上昇型のシステムでなければならない。また、このようなシステムの市町村・都道府県・国のすべての段階において、住民がその政治・行政に直接・間接に参加でき、自分たちの意向が反映されているかどうか絶えず監視しうる機能が働かなければならない。つまり、地方自治とは、市民自治を基点とした政治・行政のしくみである。

戦後、占領政策の一環として、明治以来の国の地方に対する一般的・後見的監督その他の権力的関与は排除され、国の地方に対する関係は、協力関係を基調とする制度に転換された。しかし、形式上のたてまえと実態との間には大きな乖離がある。特に機関委任事務体制に代表される事実上の階級制を通じた国の地方自治体に対するコントロールはむしろ強化されつつあると見てよい。そうした中で、昭和 53 年 7 月、長洲神奈川県知事の提唱で、首都圏地方自治研究会によるシンポジウム「地方の時代」が開催された。これを契機として「地方の時代」が叫ばれるようになり、この言葉は、今や保革を問わず大きな流行語とさえなっている。前述のように、これからのわが国は、従来の中央が地方を後見する型の下降型集権システムから市民自治を基点とした中央・地方協力型の上昇型分権システムに転換しなければならない状況にある。その意味では、まさに地方尊重・地方優先の「地方の時代」を迎えようとしているのである。そこでは、何よりも住民自身の自治の精神とこれに基づく参加と連帯が求められ、また、基礎的自治体である市町村の地域の自主性を基本とした積極的な役割が期待される。つまり、委任型ではなく参加型の、集権型ではなく分権型の社会システムへの転換を必要としているのであり、このことは、明治以来百余年にわたって続いてきた社会システムと価値観の転換を意味し、歴史的な課題として位置づけられるものである。こうした分権化の動きは、同時に、先進工業社会における共通の新しい政治的・文化的な潮流であるといえるであろう。

第 2 節 県の位置づけ

仮に、基礎的自治体である市町村が地域住民の福祉を実現するための地方行政のすべてにわたって自己充足できるとすれば、さらに、その上に県が存在する必要はないであろう。

しかし、現実の問題として特に小規模の市町村は、その規模・能力、したがってその機能に自ら一定の限界があり、他方、現代民主主義は、住民の自治と参加、さらには、分権化を不可避としており、政令指定都市をはじめとする大規模市についても、それなりの問題をはらんでいる。したがって、県は市町村と国との中間に位置し、広域的・中間的地方自治体として、市町村の区域をこえる広域的行政、その性質上市町村が処理することが不適當な行政あるいは市町村の規模・能力では処理することが困難な行政について、これを補完する等の機能を果たすことが要請されている。

地方自治法が地方自治体の構成について、基礎的自治体としての市町村と市町村を包括する広域的・中間的地方自治体としての県という二階層制を採用しているのは単にその沿革によるものであるというだけではなく、このような理由によるものであると考えたい。

ところで、府県制については、昭和 32 年に第 4 次地方制度調査会が「地方制案」を答申して以来、府県合併論、「道州制」構想など、その存廃をめぐる議論はなばなしい議論が展開され、今日においても、その議論は続いているといえる。

昭和 30 年代の府県改廃の論拠は、次のようなものであった。

- ① 町村合併の結果、市町村の区域や機能が拡大したため、現行の府県の区域は狭小になったこと。
- ② 広域行政の発展につれて、現在の府県の規模では支障が生ずること。
- ③ 国の施策を市町村に浸透させるためには、国家的性格の強い大規模な府県を設ける必要があること。
- ④ 府県廃合によって府県から、地方自治体たる名目を奪い、新大府県の首長を任命制に切り換える道をつくること。

これらのことは、府県改廃論が再燃した昭和 43 年から昭和 45 年にかけての「道州制」をめぐる議論においても概ね共通していたといえる。

しかし、

- ① 市町村の規模に大きな格差が存在すること。
- ② 広域行政の必要ということは、ストレートに府県の改廃という行政区域の変更に結びつかないこと。
- ③ 行政区域の人為的拡大は、地方行政の民主化をそこなう危険があり、まして、府県を国家的性格の強い大規模なものに改めることは、自治と分権を求める時代の要請に反するものであること。
- ④ 府県がなくなって「地方」あるいは「道州」だけになった場合、市町村の自治が守れるかどうか危ういこと。

などの点でこのような府県改廃論には賛同することができない。

県が存在すること自体に問題があるのではなく、むしろ問題は、機関委任事務体制及びこれから派生する県と市町村の監督服従の関係など、その運用上の弊害にあると見てよい。地方自治法上、県と市町村は上下の格差のない対等な地方自治体として規定されており、このような法の規定や、歴史的な使命観（これからの県は、市民自治を基点とした上昇型社会システムへのシステム転換における「転換軸」として機能していくという戦略が必要であり、現に、そうした動きが現われ始めている。）をふまえて、県は市町村に対し、国の出先機関的に機能するのではなく、国と市町村の間に位置する中間的地方自治体として、国の中央集権的施策から地方自治を守るとりでとして機能することが期待される。

同時に、これからの県は、市民自治を基点とした上昇型政治・行政システムにおける一翼としての機能をより強化し、地域住民に密着した市町村の意向や主体性を大切に、それらをふまえた「地方」の意向を積極的に国（中央）に持ち込んでいくという機能の強化が必要である。このため、第2章及び第3章においてみるように、市町村の県政への参加の強化、県権限の市町村への委譲等具体的な諸施策の展開が望まれる。

また、現代における都市化現象の進展は、それぞれ独立した基礎的地方自治体である市町村を相互に密接な関係に組み込み、社会的・経済的に一つの生活圏を形成するに至っている。このような中であって、市町村の区域をこえ、あるいは府県間にまたがるような行政を総合的・統一的に処理する必要性が高まっており、ここにまた、広域行政処理主体としての県の存在意義を見出すことができる。近年の社会経済構造の変化は、行政の広域的処理を要請しており、今後ますますこの面における県の機能は高まって行くものと思われる。

第2編 各 論

第1章 住民と地方自治体の関係 ―住民自治の確立のために―

住民が地方自治体を構成し、その意思と責任により地方の事務を処理する権利と義務を有するのが地方自治だといわれている。しかしながら、従来から、住民の権利といえば、選挙権を行使することのみであり、それ故に、「1日だけの主権者」とか「自由であるのは投票日だけであり、あとは奴隷である」とかいられている。

そこで、ここでは、地方自治体と住民の関係について、住民自治の確立のために、①地方自治体の主体であるべき住民について論じた後に、②住民の政治に参加する権利、そして最後に、③住民の権利利益を保護すべき事後救済手続の3点について、現行の地方自治法を中心に考えてみたい。

第1節 地方自治法における住民

ここでは、自治体の主体であるべき住民について、地方自治法のなかでどのように位置づけられているかについて検討する。自治を考え、あるいは、住民の住民による住民のための政治を論じ、また、国と地方の関係を論ずるにも全て住民を中心に考えるべきであるが、その住民が地方自治法のなかでどのように位置づけられているのかを明らかにすることは、すべての議論の出発点だと思われる。

1 憲法における住民

周知のように憲法は、明治憲法を根本的に変革して、国民主権の原理を宣明している。すなわち、憲法前文は、「ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確立する。」として国家の全ての権能の源泉が国民にあるとしている。この国民の地位については、国家の構成員としての国民、主権の保持者としての国民及び憲法上の構成員としての国民の3種に区別することができる（清宮四郎・憲法I（新版）121頁）。個々の国民が集まって地域団体を形成し、国家となり、その国民の総体が主権の保持者としての国民であり、そのうちの選挙権を有する者が憲法上の機関として行動する国民である。そこでは、国民主権の原理が宣明された現憲法下において、具体的な議論の対象となるのは、個々の国民であり、憲法上の機関としての国民である。ところが、憲法が国民主権を宣言したとはいえ、論者のなかには、その憲法の構成について、憲法が国民主権主義に基づくものであることからして、第1章に基本原則の規定を設けて、国民主権主義、人権尊重主義、平和主義の諸原則を掲げることが適当であろうと批判する者もある（橋本公巨・憲法52頁）。

このように憲法では、国民を主権者として位置づけたが、現実に国民が直接に政治を行うのは、憲法上限られた場合（79条、95条、96条）であり、「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動する」（憲法前文）という間接民主制を採用している。直接民主制を採用できない理由としては、人口・地域等の物理的制約条件、身分対立等の社会的制約条件、問題の内容・量等の政治的制約条件、文化水準等の文化的制約条件及び共同利益の追求、大衆心理等の社会心理的制約条件が考えられる。たしかに、現代の高度にかつ複雑に発展した社会においては、これらの制約条件を考えると、直接民主制を採用することには多くの困難が伴う。したがって、間接民主制を基本としながらも可能なかぎり直接民主的制度を採り入れることにより、国民の意思に基づく政治を実現し国民の主権者たる地位を保障していくべきであろう。

このように、憲法において国家の主権者として位置づけられた国民は、同じく憲法で保障された地

方自治制度のなかでは、どのように考えられるべきであろうか。憲法は、新たに設けた地方自治の章において、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて法律でこれを定めるとして、具体的な内容は何ら示していないが、住民の権利として、地方公共団体の機関についての直接選挙を規定する。そして、この直接選挙の規定については、地方自治の本旨の構成要素としての「住民自治の原理に基づいて住民の直接選挙制を保障したのである。」(橋本公亘・憲法 352 頁)とされている。「住民自治」を言うか言わないかは別として、民主政治の基礎として憲法が地方自治を保障した見地からいって、この直接選挙は正当であるが、その地方自治を構成する住民については、より具体的でかつ積極的な検討が必要であろう。

国民主権の理念は、単なる国家統治の構造の原理にとどまるものではない。今日の複雑な社会においては、国の中央権力だけで民主的な統合を実現することが不可能である以上、地方自治体が地域の個性を生かし、住民の生活や福祉を中心にキメ細かい行政により住民の生活要求を充てていかなければならない。国民主権の原理は、何よりも地方自治において実現されなければならないのである(小林直樹・日本憲法—30年の軌跡と展望(ジュリスト)—433頁。鈴木安蔵・憲法理論研究会シンポジウム。地方自治の再創造のために(法律時報47巻3号, 46頁))。すなわち、住民及び地方自治体の役割の積極的な評価から議論を出発しなければならない。

2 地方自治における住民

地方自治が何であるかについては、すでに総論において述べたところであるが、概念的に言えば、「地域的な行政事務は、原則として、国の行政官庁がこれに関与することなく、これを地方公共団体に移譲し、地方の住民自らの責任と負担において、これを処理すべきこと」(田中二郎・行政法中巻全訂第2版 77 頁)とか、「地域の問題を地域住民自ら決定し、処理すること」(秋本敏文他・地方自治制度 2 頁)とか説明されている。そこでの住民には、地方の行政を自らの責任と負担において行うという極めて積極的な位置づけが与えられている。ところが、現行の制度は、すでに述べた国政におけると同様の理由により地方自治政においても間接民主制の方式が採用され、地域住民が議会の議員や長の選挙を通じて、間接に地方行政に参加することとされている。問題は、「住民自らの責任と負担において処理すること。」とは、何なのかということである。そこで次において、自治の実験室といわれ、憲法の思想に強い影響を与えているアメリカの地方自治(アメリカの地方自治保障の憲法論的比較については、成田頼明・日本国憲法体系第5巻 171 頁以下、地方自治の実際についてはNHK海外取材班、自治と民衆—欧米にみる地方政治—85 頁以下)について眼を向けてみることにする。

アメリカの地方自治にみられる特色は、第1に直接民主制の伝統、第2に地域の個性化、第3に分権の慣行であると言われている(辻清明・日本の地方自治 113 頁以下)。第1の直接民主制の伝統は、町村総会(タウンミーティング)、納税者訴訟にみられるほか、後に概観する住民投票等の制度にみられる。第2の地域の個性化は、アメリカの地方団体は、その種類をはじめとして、州により、またしばしば同一州内においても相異なる形式と内容を備えた多種多様なものとなっている(吉田雅彦・外国の地方制度 212 頁。田中英夫・アメリカの社会と法 1 頁以下)。第3の分権の慣行は、解決を必要とする新しい課題に当面するとき、その決定を行う拠点を必要に応じて設定するという態度にみられる。そして、興味をひくのは、市町村(municipality)の設立についてである。市町村の設立は、地域に住民が集まり、その住民の請願に基づき州が憲章を付与することにより行われるのが通常であるとされる(吉田雅彦・前掲書 231 頁)。従って、市町村という法人を作るかどうかは、もっぱらその地域の住民の意思によることとなり、結果として、どこの市町村にも属さない住民も存在することとなる。そこには、住民が集まって共通の問題を処理するために、市町村という法人をつくる(田中

英夫・前掲書 64 頁) という、地域住民の主体的姿が表現されている。この点、町村合併促進法(昭和 28 年)により、国の強力な指導のもとで町村合併を推進したわが国の現状と比較してみると興味深い。

このように、アメリカにおいては市町村の設立の当初から住民には、地方自治の主体たるべき地位を与えられているように思われるが、国民主権の原理を地方自治に貫徹し、地方自治の役割が増大した今日においては、わが国においても同様に考えるべきである。そこで、次に、わが国の地方自治における「住民」について考えてみたい。

第 16 次地方制度調査会の「住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申」(昭和 51 年 6 月 18 日)は、地方自治が健全な発展を遂げるためには、住民の自治意識が醸成され、成熟して行くことが不可欠の前提であると結んでいるが、自治意識の現状については、概略次のように言っている。

- ① 消極的、傍観者的な姿勢にとどまる者が多い。
- ② 地方自治行政に対する関心の度合いが低い。
- ③ 納税者は、納めた税金の使途についてほとんど関心を示さない。
- ④ 議会と住民のコミュニケーションがなお不十分であり、議会が住民の意向を十分に反映していない。

地方自治にとって、自治意識が不可欠であることは、すでに最高裁判所(昭和 38 年 3 月 27 日大法院判決)も示しているところであるが、戦後 30 年経過した現在において、なぜ、自治意識が醸成されないのが問題とされなければならない。

モンテスキュー以来の国民は、国政を自ら決することはできなくとも国政を担当するに適した者を選出する能力はあるというような代表民主性における人間像及びわが国の現状のような国が地方自治体を「小児扱い」してきた態度(辻清明・日本の地方自治 204 頁)からは、自治意識が醸成されるはずがない。

自治意識の醸成のためには、住民を地域行政の主体として位置づけ、さらに住民が自ら決定できる事項の範囲—自治権—の拡大をはかることが何よりも必要であるように思われる。そして、「自治」という観点からすれば、そこで決定されたことについては、法的価値基準から見て内容的に是認できないことであっても、その決定を自治的な決定だということを唯一の根拠にして、できるだけ承認するという寛容の態度が必要であり、個々具体的な住民による自治の決定の絶えざる繰り返しの中で誤りは是正されるものだと思う(大須賀明・前掲シンポジウム 45 頁)。

1920 年代のヨーロッパで議会政の危機が叫ばれたとき、それを克服する手段として主張されたのは、直接民主制の導入であった。そして、その経験は、①議会政に対する不満の解消は、直接民主制志向の方向によらねばならないこと、②政治参加も制度化されると同時にダイナミズムを失いそのもつ意味が半減してしまう宿命にあるという 2 点の教訓を残したと言われている(池田政章・田中古希記念公法の理論下 I 「憲法における住民参加の地位」1528 頁)。地方自治が、住民自らの責任と負担において地方行政を行うことであるならば、住民が地方行政に直接参加する機会を有することが地方自治の精神により適合的であるし、直接民主制を採用し得ない制約条件も地方自治においては、より緩和されているとみるべきである。また、今日のように、行政の領域が拡大し、住民としての最低限度の生活を維持する必要が強く唱えられ、全国的に統一的な行政の必要性が叫ばれても、それらの必要が地域の特性や諸情況にみあった形で処理されなければならない状況下においては、住民の直接参政の機会をより多く確保するよう努めなければならないように思われる。そのことが、とりもなおさず、

住民の権利利益のとり返しのつかない事後救済にとどまらず、事前に住民の権利利益を保護することにもつながり、結局は、行政の能率的運営にも資することとなるように思われる。

3 地方自治法における住民

最後に、上に述べて来た考えをもとに、住民の地位が地方自治法の上でどのように位置づけられているのかを検討してみたい。すでにみてきたように、住民には、当該地域の主権者であり地方における行政を自らの責任と負担において行うという積極的な位置づけが与えられるべきである。

地方自治法では、第 10 条において、住民の意義と一般的な権利義務について規定している。ところが、その住民の意義については、一般論として住民が地方自治運営の主体たる地位が与えられていると説明されている程度（例えば、俵静夫・地方自治法 93 頁）で、主として議論の対象とされているのは、住民の住所の要件についてである。なぜそのような程度の議論に終始しているのか疑問であるが、それは、結局のところ、地方自治法の構成そのものに問題があるのではないかとと思われる。たしかに地方自治法が憲法を前提としているから、ことさら地域住民の主体的地位や地方自治の理想を表現する必要がないと考えたのであろう。しかし、次の理由により、こうした地方自治法の住民の位置づけを含めた構成に対して批判の眼を向けなければならないと思う。

- ① 現行憲法上の地方自治制度が明治憲法下とは一変しているにもかかわらず、地方自治法の構成は、旧市制・町村制の規定をきわめて多く引き継いでいる。戦後自治制度改正の眼目の第一は、住民自治を実現することにおかれたはずである（俵静夫・前掲書 23 頁）。
- ② 住民の地位に関する規定についても①と同様であり、住民の位置づけは受動的なものとなっている。なぜならば、地方自治法の構成は、初めに団体があり、次に参政権＝選挙権と考え、代表機関による自治を中心に考えているからである。
- ③ 住民の参政権についても憲法及び地方自治制度上予定されている住民の地位からすると不十分といわざるをえない。なぜならば、その中心は選挙権であり、それに加えて直接請求その他直接民主主義的権利を保障しているが、それらはいずれも、「代表民主主義の方式による地方行政の運営が地方住民の意思に反して恣意・独断に陥った場合の如き、地方住民に、直接その意思を表明する手段をもたしめ、これによって代表民主主義に伴う欠陥を是正」（田中二郎・新版行政法中巻全訂第 2 版 104 頁）させるというように、平常の状態において積極的に住民の意思により地方行政を運営させるというのではなく、異常事態において代表民主主義の欠陥を是正させるための権利として予定している。このことは、その種類が限定的であることだけでなく、それらの権利行使の要件が厳格であること及び手続が煩瑣であることをみても明らかである。
- ④ ③で述べたことと関連するが、条例制定改廃の直接請求については、昭和 23 年の改正により、地方税の賦課徴収等に関するものが除外され、そのまま今日にいたっている（それはそれとして当時の政治的・経済的・社会的条件を考えれば相当の理由があったと思う。）。しかし、昨年アメリカカリフォルニア州ほか 13 州で行われた住民投票の例を引き合いに出すまでもなく、わが国においては民主主義にとって一番重要な納税者として自らの負担がどうあるべきかを自ら提案する部分が欠落しているように思われる。地方自治特別法制定に伴う住民投票の実施も複雑な理論的操作のもとで、限定的にしか行われていない。そこには、住民の自発的意思を何とか尊重しようとする考えがみられない。
- ⑤ 地方自治の戦後の流れをみても、効率化、能率化のスローガンのもとに補助金行政を含む機関委任事務体制が強化され、地方自治法は、それに抵抗する力を持たなかった側面がある。このような理由が重なりあって、地方自治法は、住民は、本来当該地方自治体を構成する主体であ

るにもかかわらず、初めに団体があり、住民は、団体の後に追いやられ、規定の上でもまた実際の地方自治の場面でも、単なる統治の客体としてとらえてしまう現実を生み出してしまった。したがって、地方自治法においては、「住民」がまず、当該地域における主権者であるとの前提に立ち、直接民主制の可能性を含む包括的な参政権を規定するべきであるように思う（佐藤竺・地方自治 30 年記念自治論文集「地方自治と住民」126 頁）。1 で述べたように国民主権主義の見地から憲法の構成に対してなされる批判と同じ批判を地方自治法の構成に対して加えることができよう。

第 2 節 住民の政治に参加する権利

地方自治法は、直接民主制的制度を国政の場合よりもはるかに広汎に取り入れ、間接民主制的制度との適切な組み合わせによって地方自治体の運営に住民の意思を反映させるよう期待されている（田中二郎・行政法中巻（有斐閣全書）212 頁）。しかし、現状は、既に述べたように、その直接民主制的制度が平常時に機能することは期待されていないこともあり、種々の住民運動にみられるよう非制度的住民参加の動きが活発である。そこで、ここでは住民の政治に参加する権利について検討してみる。

1 住民の政治に参加する権利の概観

広い意味において、住民が地方自治体の政治に参加する形態には、地方自治法において制度化されているもの及び制度化されていないものを含めて、おおよそ次のように整理することができる。

第 1 に、間接民主制的制度として、憲法が保障する長及び議会の議員の選挙

第 2 に、直接民主制的制度として、同じく憲法で保障する地方自治特別法に対する住民投票

第 3 に、国に比して広汎に取り入れられ、現行の地方自治制度の特色をなしている直接請求その他直接民主主義的制度

第 4 に、委員会・審議会等への参加

第 5 に、上述の制度化されたものに満足せず、さらにそれらに不信をいだき、それらの制度の限界を克服しようとする非制度的な住民運動等の住民参加

第 6 に、広汎に利用されている陳情・請願。これは、沿革的には政治に参加する権利とは言い得ない側面を有するが、現代においては、積極的な位置づけが与えられるべきものであると思う。

地方自治体が行政の第一線として住民に一番身近かなところに位置し、複雑多様な住民ニーズに答え、また、住民が当該地域における主体として、その責任と負担において地域行政を行うためには、制度化された政治に参加する権利は当然のこととした上で、より積極的に非制度的な住民参加の権利を容認する必要があると思われる。なぜならば、地方自治体としては、それらの住民の意思を無視しては、住民福祉を向上し、円滑な行政運営を行うことが不可能だからである。

しかし、その非制度的な住民参加の権利については、昨年の公務研修所研究チーム B の報告書「住民参加と県行政—住民参加による県政を進めるために—」に詳しいので、ここではくり返さない。以下においては、現行制度上の住民参加の問題について、若干の検討を加えてみたい。

2 住民自治の確立のための方策

まず、なぜ地方自治法において制度化されている住民参加があるにもかかわらず、非制度的な住民参加が叫ばれるようになったのかその理由を考えてみたい。

諸々の観点から諸々の理由が考えられるだろうが、一言で言えば、制度化された住民参加では住民の意思を十分に政治に反映できなくなったこと、換言すれば、それらの制度が「機能不全に陥ったため」（佐藤功・日本国憲法の課題 199 頁）であると考えられる。

第 1 の長及び議員の選挙について言えば、代表民主制にまつわる代表者と民意との乖離があげられ

る。

第2の地方自治特別法に対する住民投票について言えば、憲法施行以来18都市15件の実例があったにすぎず、その解釈・運用も住民投票をしなくてもすむように考えているように思えてならない(なお、法律に基づかない住民投票の例については、篠原一・市民参加130頁)。

第3の直接請求について言えば、その要件の厳重さ、手続きの煩瑣さがこの制度の活用を阻害している。

第4の委員会、審議会等への参加について言えば、構成員の人選、手続きの公開等が行政の恣意のままであり、会議の決定も当局案ないしは事務局案を民意の反映という名分のもとに追認しているにすぎない。

第5の非制度的住民参加についても問題がないわけではない。それは、現行の制度化された住民参加に対する批判から出発したわけであるが、その運動を積極的なものとし、効率的なものとするためには制度化が図られなければならない。しかし、制度化されれば、その時点から再び批判が始まり、新たな非制度的住民参加の運動が発生するという宿命を負うからである(池田政章・前掲論文1504頁)。したがって、非制度的住民参加を考えるにあたっては、それが常に発展するものであることを忘れてはならない。この点、住民運動を「抵抗告発型」、「対話参加型」、「行政の住民自治への参加萌芽型」の3類型に発展的に整理する見解(針生誠吉・自治体憲法学106頁)に注目すべきである。

第6の陳情・請願については、誠実に処理すべきものとされながらも、その内容の実行性については、必ずしも強く意識されていないのが現実のようである。もとより、陳情・請願者としては、単に当局に受理・採択されればそれで足りるというものではない。全ての陳情・請願について、その実行性を持たすべきであると主張するわけではないが、少なくともその処理の経過及び結果については、常に住民に知らせる必要があると思う(高田敏他編・地方自治法93頁)。

以上のような現状を前提にして、現行の制度化されている住民参加の充実のための方策について考えてみたい。

第1に、参加の受容機構であるはずの地方自治体は、従来から、住民の要求に対して、あまりにも形式的な解答に終始してきたのではないだろうか。たしかに、地方自治体の行う行政は、国法(通達を含む。)による画一的・統一的な規制を受け、財源的にも十分でなく、自治的な活動の範囲は、年々縮少している。しかし、法律の解釈を一つとり上げてみても、住民の批判なり抗議なりを回避するための手段として形式的に利用してきたきらいがある。最近では、形式的には国法に違反しない行政処理があっても、それに対する住民の批判なり抗議の運動が展開されている。国法の存在を否定することはできないが、地方自治体としては、単なる形式論ではなくして住民の利益のために最大限の努力を払ったかどうか、問われなければならない。開発指導要綱、環境アセスメント等の主たる論点もここにあるように思われる。

第2に、現行の制度的住民参加をより積極的に活用すべきである。直接民主制の導入の必要性はすでに述べたところであるが、ここでは、住民投票及び公聴会について述べることにする。

① 住民投票については、憲法に基づく地方自治特別法の制定に伴うもの及び地方自治法に基づく直接請求についてのものがあり、そのほかにも法律とは無関係に地方自治体が任意に行っているものがある。

昨年6月に行われたアメリカカリフォルニア州での税の制限に関する州憲法改正の直接立法にみられるように、アメリカでは、住民投票が活発に行われている。アメリカにおいて、住民投票の実例が多いのは、すでに述べた直接民主制の伝統によるものであろうが、直接立法に関しては、議会への信

頼と議員の責任性を損う、法案の提案数の増大を招く、特殊利益団体による政治支配と少数者による立法を助ける、妥当性を欠いた立案と無分別な立法を生じさせる等の反対論がある。しかし、住民が政策に関し、特に行政に対してもその見解を一層正確に表現する機会が住民に与えられる等の賛成論をもとに、アメリカにおける直接民主主義の用具として国民主権の強化と民主主義の促進を目指すものだと言われている（横田清・地方自治総合研究所研究資料 No.8 アメリカにおける直接立法・住民投票制度 31 頁以下）。

わが国においては、第 16 次地方制度調査会が、前掲答申において住民投票制度の拡張を主張しており、われわれもその趣旨には賛成である。しかし、そのためには、同じく答申で言っている直接請求制度の改善も含めて、地方自治体の行う行政の選択の余地の拡大と、そこで決定されたことに対する承認の態度（第 1 節 2 参照）が前提とされなければならない。

② 公聴会については、個人の権利利益を保護するためのものと公共の判断をより適当ならしめるものとに区別できる。ここでは、後者の性格を有する地方自治法に規定（109 条及び 110 条）のある議会の委員会における公聴会について述べてみる。

この委員会における公聴会制度は、国会の例に準じて、民意の反映と公正な結論を得るために、地方自治法が新たに採用したものであり、代表者の審議に住民の意向、欲求、知識経験等を十分に反映させ、議会政治の運営上、住民自治の要請をできるだけ実現しようとするもので、その運用に深い興味がよせられている（久世公堯他・新地方自治講座 2 議会 236 頁）。

ところが、現実の運用状況をみると、昭和 45 年 4 月 1 日から昭和 51 年 3 月 31 日までの間において、都道府県では、わずか北海道で 1 回開催されたにすぎない（自治省編地方自治月報第 42 号。市町村では、同期間中 137 回開催されているが、全市町村数と対比すれば、必ずしも多いとはいえない）。国会法（51 条）のように、特定案件についての公聴会の開催が義務制でないことがその原因ではあるまい。昭和 38 年の地方自治法の改正前には、分担金の徴収条例（現行 228 条）の制定改廃には、公聴会の開催が義務づけられていたが、その手続きが煩瑣である等の理由により、現行の 109 条及び 110 条の任意制に改められた。しかし、この改正に際しては、衆議院において、「つとめて公聴会制度を活用するよう指導を行うこと。」という付帯決議がなされている。公聴会は、議会が住民の意見・要望等を直接聞くことのできる数少ない方法であるから、重要な案件及び住民の利害に大きな影響を及ぼす事項については、公聴会を積極的に活用する必要があるように思われる。

第 3 節 地方自治法における事後救済手続

前節までにおいて、住民が政治・行政に事前に参加するための制度について検討してきたが、最後に、地方自治法が、国と地方自治体との関係において、住民の事後救済手続をどのように考えているかを検討してみたい。第 1 節の冒頭において、すべての議論は、住民を中心に考えるべきだと指摘した。ところが、本来、もっとも住民を中心に考えるべき事後救済手続において、地方自治法は、国の地方自治体の自治事務への関与のために、住民の事後救済の権利を犠牲にしているきらいがある。その点を明らかにするために、地方自治法 256 条をみることにしよう。

1 地方自治法 256 条の内容

地方自治法 256 条は、「法律に特別の定めがあるものを除くほか、普通地方公共団体の事務に係る処分取消しの訴えは、当該処分につき当該普通地方公共団体の機関以外の行政庁（労働委員会を除く。）に審査請求、審査の申請その他の不服申立てに対する決定を経た後でなければ、提起することはできない。」と定めている。

この規定は、行政事件訴訟法 8 条が、行政事件訴訟特例法が採っていた訴願前置主義の反省のもとに、不服申立てと訴訟の自由選択主義を採用したにもかかわらず、不服申立前置主義を定めるものである。

「普通地方公共団体の事務」とは、当該団体の事務をいい、機関委任事務を含まない。「普通地方公共団体の機関以外の行政庁」とは、たとえば、都道府県のお事務に係る処分につき自治大臣・市町村のお事務に係る処分につき都道府県知事が不服申立ての審査庁となる場合をさす。地方自治法中、本条の適用がある不服申立ては、143 条 3 項（地方公共団体の長の失職に関する選挙管理委員会の決定に対する審査請求）、206 条（給与給付に関する不服申立て）、238 条の 7（行政財産を使用する権利に関する処分についての不服申立て）、244 条の 4（公の施設を利用する権利に関する処分についての不服申立て）、255 条の 2（過料の処分に対する不服申立て）、255 条の 3（地方公共団体の機関の行う処分に関する包括的不服申立て）等であるが、必ずしも地方自治法に基づく処分に限定されず、自治事務である限り、他の法律による処分にも本条が適用される（長野士郎・逐条地方自治法第 9 次改訂版 1107 頁以下）。

2 地方自治法 256 条の問題点

地方自治法 256 条の事後救済手続の問題点は、行政事件訴訟法が、従来、現実に行政救済を阻むものとして批判されてきた訴願前置主義を原則的に否定したにもかかわらず、広く地方公共団体の事務に関する処分について（それは、地方自治法に基づく処分に限定されず、他の法律に基づくものにも適用がある。）当該地方公共団体の機関以外の行政庁に対する不服申立てができる場合に、不服申立て前置主義を原則的に採用しているところにある（不服申立前置主義そのものを一般論として批判するものではない。）と思われるが、ここで問題にするべきものは、同条及び上の 1 で掲げた地方自治法の不服申立てに関する規定を通じてみられる国の地方自治体に対する関与である。

第 1 に、地方自治体の自治事務について国の官庁が不服申立ての審査庁となることについてである。周知のように不服審査は、原処分の合法性だけでなく合目的性についてまで及ぶ（行政不服審査法 1 条）。例えば、住民が都道府県知事がした公の施設を利用する権利に関する処分について、不服があるとして、知事に対する異議申立前置をした上で、自治大臣に審査請求をしたとしよう。自治大臣が国の法令（地方自治法）の解釈の統一を図る見地（もっとも自治大臣に国の法令の解釈を統一する権限を有するかどうかも問題であるが。）から、原処分の違法性を判断するならば仮りに一步譲ったとしても、原処分の内容的妥当性までを判断することができようか（場合によっては、地方自治体の条例の解釈権をもつことになる。）。問題は、自治事務に関する原処分についての内容的妥当性及び地方自治体の条例の適法性の判断について、自治大臣の判断を優先させるか都道府県知事の判断を優先させるかである（もちろんいずれの判断が客観的にみて妥当性を有するかは、別である。）。自治大臣の判断を優先させるならば、形式的には不服申立制度の趣旨にのっとるが、地方自治の本旨からみると、地方自治体の自治事務に対する不当な干渉になるであろうし、自治大臣の地方自治体への権力的干与となろう。都道府県知事の判断を優先させるならば、形式的に不服申立制度の趣旨に反することになる。むしろ、国民の権利利益を救済する不服申立制度の趣旨は、何も自治大臣の地方自治体への権力的干与によってではなく、裁判所の機能に期待すればよいのである。

第 2 に、自治事務と機関委任事務を区別して、前者について不服申立前置主義を採用していることについてである。その区別の趣旨がなんであるのかは不明だが、機関委任事務については、主務大臣の一般的指揮監督権がある（地方自治法 150 条）。一方、自治事務については、そういった一般的指揮監督権がないので、受身の型であれ主務大臣が監督を行おうとする趣旨であろうか。地方自治体の

長がなした処分について、機関委任事務であれば、原則として、主務大臣への審査請求を前置しなくとも訴訟へもち込めるのに、自治事務であれば、主務大臣への審査請求を前置しなければ訴訟にもち込めないというのは、国民の権利・利益を救済する事後救済制度としては、不合理なものである。しかも、そこでいう、自治事務と機関委任事務の区別が明確でない点から言えばなおさらである。

第3に、不服申立前置主義を採用する理由についてである。行政事件訴訟法8条が不服申立前置主義を例外として採用する場合の立法的指針については、三つの場合が考えられている（田中二郎・前掲書 316 頁）。すなわち、①大量的に行われる処分、②専門技術的な性質を有する処分、③審査請求に対する裁決が第三者機関によってなされるものである。そして、地方自治法 256 条で不服申立前置主義を認めた趣旨は、本来上級行政庁でない第三者的な機関が審査庁（注：主務大臣を意味する。）となる場合には、一般の場合と違って、客観的な、かつ、準司法的な判定的機能を期待し得るからだとされている（長野士郎・前掲書 1108 頁）。しかしながら、知事や主務大臣のように、通常の行政組織に属し、日頃処分庁に対して指導助言している独任制の行政機関が、「第三者的な機関」であるといいうるであろうか（阿部泰隆・自治研究第 54 巻第 3 号「自治事務と不服審査前置制度」34 頁）。

このように考えてくると、地方自治法 256 条その他地方自治法の定める事後救済手続としては、国民の権利・利益を救済する制度としては欠陥があり、国の官庁を客観的公正な第三者機関であるとの弁解のもとに自治事務への国の関与を優先させるものにはかならないと思われる。

第2章 市町村と県の関係

——基礎自治体の強化と県の機能の明確化のために——

第1節 市町村と県の間をめぐるとの状況

1 アンケートの結果から

「国の委任事務を通しての上下関係が、県自身の行政をすすめるうえにも残り、県は市町村の意見・意向をきく姿勢にない。」

「県には、国の出先機関的認識をもっているものがまだ多い。」

「国からの押しつけ政策が多い。水田政策など市町村の意向が県政、そして国政へと反映されるべきところ、実際はその逆である。」

「知事の提唱する市町村参加は、理論としてはとらえられているものの、県の組織の中では、国の考えにそって市町村を統括しようとする面が強く、国の事務の円滑化を第一とする役割意識が根強いためである。」

「県は、国の意向に盲従しており、姿勢が国に向いている。」

「県には、根底に、市町村に対する優越意識がある。」

「県には、国の通達をそのまま市町村の実情を考慮することなく押しつけてくる職員が多い。」

「現在の地方自治は、実質的に中央集権的であり、自治体の自主的判断が実行できない状況下にある。このようなタテ型行政が県と市町村間にもある。」

「県は、市町村ごとの行政需要の特殊性についての配慮に欠けている。」

これらは、今回のアンケート調査（アンケート調査の実施概要及びその分析結果については、第4編参照）での「市町村の意向が県政に反映されにくい原因や理由は、どこにあると考えますか。」に対して市町村職員から寄せられた回答の一部である。

もっとも、この前段となっている質問「あなたは、あなたの仕事をすすめるうえで、市町村の意向が県政に反映されていると思いますか。」に対する答えとしては

(1) どちらかといえば反映されている 60%

(2) どちらかといえば反映されていない 40%

と、肯定的な評価の方がやや多かったし、県職員に対する印象も

(1) よく市町村の立場を理解しようとしている 22.7%

(2) ある程度市町村の立場を理解しようとしている 56.6%

(3) あまり市町村の立場を理解しようとしていない 18.7%

(4) 全く市町村の立場を理解しようとしていない 0.7%

(5) 回答なし 1.3%

と、肯定的なものが8割近くを占めたという事実はある。

しかし、そうではあっても、これら冒頭に掲げたような記述に接して、われわれは、正直なところその意見の鋭さ、厳しさに驚かされ、国（中央政府）を基点とし、市町村をその末端機関とする中央集権的機関委任事務体制の「伝統」が県と市町村の関係におとした影の大きさを痛感させられた。

一方、「それでは、あなたは、あなたの仕事をすすめるうえで、市町村の意向を県政に反映させる必要性を感じるがありますか。」という問に対しては、

- | | |
|--------------------|-------|
| (1) どちらかといえば感じている | 79.3% |
| (2) どちらかといえば感じていない | 18.0% |
| (3) 回答なし | 2.7% |

と、約8割の市町村職員がその必要性を感じており、その内訳は、「どちらかといえば感じている」のは、町村職員ではその69.8%、市職員ではその86.2%と市職員の方に県政への反映の必要性を感じている職員が多い。これに対し、「どちらかといえば市町村の意向は県政に反映されている」と現状を肯定的にみているのは、町村職員の63.5%に対し、市職員は57.5%であった。したがって市職員では、回答者の86.2%がその意向を県政に反映させる必要性を感じていながら、反面、それが現実反映されていると感じているのは、57.5%とそこに大きなギャップが生じている。この点、町村職員についていえば、全体としてこうしたギャップは少なかった(69.8% ↔ 63.5%)。

また、「あなたは、新神奈川計画には市町村の意向が反映されていると思いますか」という問については

- | | |
|-----------------|-------|
| (1) 十分に反映されている | 0.7% |
| (2) かなり反映されている | 28.0% |
| (3) あまり反映されていない | 53.3% |
| (4) 全く反映されていない | 1.3% |
| (5) わからない | 14.0% |
| (6) 回答なし | 2.7% |

と、肯定的に答えた者は、3割に満たないという結果であった。

他方、「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。」の問に対しては

- | | |
|--|-------|
| (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 | 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 | 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、通知の趣旨は一応の参考にとどめている | 6.0% |
| (4) その他 | 2.6% |

と、9割以上が結果として、国や県からの通知の趣旨に従って業務を行っている。

また、市町村職員の関心としては

- | | |
|---------------|-------|
| (1) 市町村相互の関係 | 14.7% |
| (2) 市町村と県との関係 | 64.7% |
| (3) 市町村と国との関係 | 15.3% |
| (4) 都道府県相互の関係 | 0% |
| (5) 県と国との関係 | 5.3% |

と、市町村と県との関係が圧倒的に多く、さらに、市町村職員が、法令の解釈に疑義を生じたとき

- | | |
|------------------------|-------|
| (1) 他に照会しないで市町村独自で判断する | 0.7% |
| (2) 他の市町村に照会する | 7.3% |
| (3) 県に照会する | 81.3% |
| (4) 国に照会する | 6.7% |

(5) その他

4.0%

と、県への傾斜はさらに強くなっている。

したがって、これらの結果をごく大まかに要約すると、次のようにいうことができるのではなからうか。すなわち、「市町村にとって県は、市町村相互や国との関係以上に大きな関心の対象である。したがって法令の解釈に疑義を生じたような場合における最も一般的な照会先であり、県職員に対する印象も概して悪くはないが、仕事をすすめるにあたっては、特に市において、その意向を県政に反映させる必要性を相当程度感じている。しかし、県政には、それがうまく反映されておらず、また、県からの通知によく従って措置している。」のである。「県→市町村」のパイプの太さのわりに、「市町村→県」のパイプの細さが象徴されているといってもよいであろう。

2 自治法の仕組みから

次に、観点を変えて、県と市町村の関係を地方自治法の規定のうえからみると、まず、県と市町村は、ともに普通地方公共団体であると規定されており（1条の2・2項）、そこでは、上下の関係はなく、対等な地方公共団体として位置づけられている。

しかし、地方自治法の他の規定を個々にみると、県から市町村への関与方式（「県→市町村」のパイプ、とりわけ、県の市町村に対する監督的・後見的とも思える規定）は、種々規定されているのに対し、その逆、つまり市町村から県へ向かっての関与方式（「市町村→県」のパイプ、とりわけ、市町村の県政への参加規定）は、全くといってよいほど見当たらない。

まず、「県→市町村」の規定について列挙すると、市町村長が国の機関として事務を管理執行する場合に、一般的に県知事の監督に服せしめられるとする規定（146条、150条）。県知事は、市町村長の一定の事務について、処分取消・停止権を有するとする規定（151条）。県知事は、市町村長に一方的に事務を委任でき、及び市町村職員に補助執行させることができるとする規定（153条2項、3項）のほか、市町村は、県条例に違反して事務を処理することはできず、これに違反して行った行為は無効となり（2条15項、16項）、また、県は、市町村の行政事務に関して必要な規定を設けることができ、市町村の条例がこの県条例（いわゆる統制条例）に違反すれば無効となるものとされている（14条3項、4項）。

この他、県の市町村への関与方式として、市町村の廃置分合及び境界変更に係る県の決定権（7条）、町村を市とし、村を町とする場合や町の要件を定める場合の県の決定権（8条）、市町村の適正規模の勧告（8条の2）、市町村の起債に対する県知事の許可権（250条）、その他（245条、246条、246条の2・2項、246条の3、246条の4、247条1項、248条、251条1項・2項）がある。

他方、「市町村→県」の規定としては、例えば第252条に、市町村はその名称を変更する条例（それは、3条3項の規定により、知事の許可を要することとなっている。）以外の一般の条例を制定・改廃したときは、知事に報告しなければならないという旨の規定がある程度である。しかし、これとても、単に形式的にみれば「市町村→県」の規定ではあるが、裏を返せば、知事は、報告を怠る市町村に対して報告を求める根拠規定となっているのであり、実質的には、「県→市町村」の規定としての色彩の方が、濃厚である。また、もし仮りにこの規定が対等な地方公共団体たる県と市町村相互の情報提供義務を規定したものであるならば、なぜ県・市町村双方の義務規定になっていないのか、そのうえ、なぜ、「通知」ではなく「報告」でなければならないのであろうか。

こうして、今日の県と市町村の関係は地方自治法のうえでも、また、実態のうえでも、市町村の主体的な意思の県への反映は希少であり、「県→市町村」の関与方式に偏重していることは明らかである。

3 新しい動き

しかし、以上のような法状況のなかでも、ここ数年、県と市町村の関係において、従来あまり見られなかった新しい試みが徐々になされるようになってきたことは注目に値する。

例えば、昭和 52 年 4 月に「県と市町村が相互の協調のもとに、国・県・市町村等のあるべき関係を展望して、行政の役割分担についての調査研究等を行うことを目的として」発足した「神奈川県自治行政研究協議会」や、今年の 5 月 26 日に第 1 回目の会合を開いた「神奈川県市町村文化行政研究会議」のように、県と市町村の職員が合同で今後の行政等のあり方について、継続的に研究協議を進めようとするもの、或いは、「地域別首長懇談会」そしてこの 6 月 20 日に「国と地方を通ずる行財政システムを自治と分権の観点から抜本的に見直し、具体的な改革と提言を行うため」発足した「神奈川県地方行財政システム検討委員会」のほか、「新神奈川県計画」の策定過程、「ふるさと祭り」等においても「県民自身による参加と市町村の参加」が強調された。

今回のアンケート調査においても、「全体としてみて市町村と県の関係は望ましい方向に進んでいると思いますか。」との問に対して、市町村の職員は

(1) すすんでいる	14.7%
(2) ある程度すすんでいる	57.3%
(3) あまりすすんでいない	24.7%
(4) すすんでいない	1.3%
(5) わからない	2.0%

と、肯定的な答えが 7 割を超えた。

これらをふまえて、神奈川における県と市町村の関係の今日の姿を一言で表現すれば、在来の中央集権体制による上下関係の一方における存続と、他方における新たな対等・協調関係確立の兆しという新旧の交錯した状態としてみることができるのではないだろうか。

第 2 節 県政への市町村参加

1 参加の意義

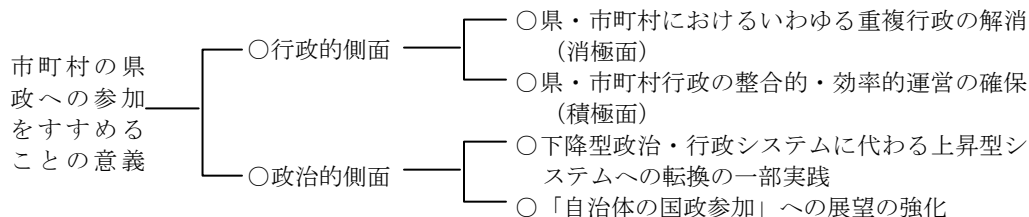
在来の中央集権的政治・行政システムから住民自治を基点とした地方分権的政治・行政システムへの転換は、第 1 編総論で触れたように、現代における歴史的な課題として位置づけるべきものである。そこでは、主権者たる住民に最も近い基礎自治体たる市町村の主體的能動的な活動が不可欠である。そして、住民の声を背景とした市町村の声を、さらに県や国の施策に反映させてゆく「上昇」機能の活性化が期待されている。

他方、このことと密接に関連して、これからの県が留意しなければならないのは、県と市町村の機能のちがいである。すなわち、基礎自治体としての市町村・広域自治体としての県という区分を明確にし、文字通り「県は市町村連合の事務局」として、市町村自治の活性化に道を開くとともに、市町村自治の防波堤としての機能を強める展望が必要である。さらに、上昇型システムの「始発点」としての住民参加は、原則としては、市町村への参加を中心にし、次いで、これを経たうえて、市町村の県政参加へと接続させるべきである。なぜならば、第 1 に、多くの人口をかかえ、より広大な面積を有する県という物理的理由。第 2 に、基礎自治体としての市町村、広域自治体あるいは市町村連合の事務局としての県という性格のちがい。第 3 に、今後の県から市町村への権限委譲の進行によっても住民の市町村参加の妥当性は高められてゆくものと考えられる。

次に、市町村の県政への参加の意義について考えてみたい。それは、第一に、各種の福祉施策にみられるような県と市町村の間のいわゆる重複行政の解消と、第二に、県と市町村の連けいを深めるこ

とによる行政の整合的・効率的な運営の確保、第三に、市町村の県政参加は、そのこと自体上昇型システムに転換するための実践であるとともに、第四に、その先に「自治体の国政参加」を含めたシステム転換への展望の強化である。

以上のことを整理すると



2 参加の前提

市町村の県政参加を円滑にすすめるための前提として、次の2つの側面に注目する必要がある。すなわち、制度面（地方自治法等の法制度上、市町村の県政参加に関する規定が整備されていること）と運用面（実際の行政運営において県政への市町村参加を実質的なものとして運営すること）において市町村の県政参加を確かなものにするのである。

しかし、現状においては、これら両側面ともに十分には整っておらず、「市町村→県」のパイプは、とりわけ法制度上は、全くといってよいほど設けられていない。

しかし、そうであればなおのこと、現段階における運用面の拡充を重視すべきである。すなわち、県・市町村双方の自主的な意思と努力による県政への市町村参加の拡充であり、県と市町村相互の連帯を基とした創意と努力によって市町村の県政への参加を様々な場面において実現し、それを将来における制度面の整備への誘因として構想する戦略に立つべきである。

ところで、市町村の県政参加をすすめるうえで重要なのは、市町村の主体性・能動性の強化と県の側における市町村をイコール・パートナーとしてみる姿勢の確立である。こうしたいわば、「意識改革」は、決して一朝一夕に成るものではないが、しかし、人々がその変革の必要を認識するのであれば、「意識」（あるいは、それらの集合体である「庁内風土」）の改革に要する時間もある程度短縮し得ることもまた明らかである。

そのためには、当面、県・市町村間の対等な人事交流の拡充、あるいは、研修等適宜な措置がとられる必要がある。

3 参加の機会等

市町村の県政への参加とは、以上述べたように、住民に身近かに接し、住民の声を直接的に吸収し得る基礎自治体たる市町村がその団体としての意向を県政に反映させる仕組みである。それは、当面部分的、あるいは局地的にしか実現できないであろうが、長期的には、旧来の「国→都道府県→市町村→住民」を「住民→市町村→都道府県→国」へ転換してゆく原動力として構想しうるものである。市町村の県政参加は、したがって、県政全般にわたって、可能な限り広く運用されるべきである。例えば、①総合計画等の策定・改訂過程（注）、②予算の編成過程、③県の条例制定過程のほか、④ともしび運動やふるさと祭りのような主な事務事業の計画・執行過程などがそれに妥当しよう。県は、あらゆる機会に、市町村の意向を汲む姿勢と努力を意識的に行い、積極的に「場づくり」を行ってゆくべきである。

今回のアンケート調査に寄せられた市町村からの声（Q2のSQ1及び末尾の記述欄）の中にもこ

のことにするものが多々あったので、本節のまとめに代えて、それらの「声」を列挙しておく。

「県と市町村との協議・検討の場が少ない。」

「市町村が行う事業は、市町村固有の事務、同様に、県が行う事業は、県固有の事務と各々が解しており、双方、つながりをもとうとしていない。」

「市町村の意向を県政に反映させるための事務レベルの話し合いの機会の欠如。」

「市町村と県が十分に話し合っていないからであり、できれば定例的に主管課と会議を開催し、意見を交換する必要がある。」

「今後は、市町村と県が密接な関係の上で、充分に意見交換ができる場を数多く作るべきである。」

「望ましい地域社会をつくりだしていく上には、県と市町村は連帯・協調が必要と思われる。そのために、情報交換・協議の場を多くもち、相互に抱える問題点について、共通の認識の上にとって、協議・研究することが好ましいと思われる。」

「市町村の意向は、知事と首長との懇談会、総合計画の策定時における協議、又所管課間の事務担当レベルでの折衝等により徐々に反映されるようになったが、これだけでは不十分であるので、毎年、次の予算編成時前に、市町村の総合的な要望などについての情報交換・協議の場が設けられれば、より相互の関係が緊密になり、市町村と県との協調行政が推進されると思料される。」

「県と市町村は、共同為政者として、地域社会発展のため協力しあうことは当然であるが、しかし一つの施策を通して県と市町村の考え方・方向等の違いがしばしば見受けられる。これは、もっと問題を掘下げたレベルでの意見交換が充分なされていないからではないだろうか。」

「県・市町村のふれ合いの場が少なすぎる。」

(注) 新神奈川計画の審議等を行う「神奈川県総合計画審議会」に、昭和 54 年 6 月から市町村代表者を数名加えることとなったのは、遅きに失したとはいえ、一歩前進である。

第 3 節 市町村と県の役割分担

1 現 状

急速な技術革新は産業の著しい高度化と都市化現象を引き起こし、交通・通信手段の長足の進歩は人間の生活様式や地域社会を大きく変ぼうさせた。また、全国的な都市化現象の進展は、過密・過疎といった深刻な問題をも提起した。このような、社会経済的基盤の変化は、必然的に県や市町村の行政に変化をもたらすとともに、県や市町村のもつ機能の変化を招来しつつある。

それでは、このような社会経済的基盤の変化は、県や市町村の機能をどのように変質させたであろうか。全国知事会「新しい行政課題と府県—自治制度研究会報告書」(昭和 48 年 12 月)が、昭和 30 年代後半以降において、府県が果たしてきた役割の特性として、過疎対策・都市計画・地域開発・公害対策・消費者行政・水問題などの分野において、(ア)先導性、(イ)総合性、(ウ)広域性、(エ)行政技術の高度性等の 4 つの特性をあげている。また、最近公刊された全国知事会「変動期における都道府県政」(昭和 54 年 2 月)は府県の仕事を市町村との仕事との関連においてみたとき、最近の動向の一つとして、従来市町村の仕事といわれていた領域に府県が手を広げているとし、それは第一に、従来、市町村の仕事とされていたものを府県が行う方向であり、その例として水資源の開発(いわゆる府県営水道)、流域下水道、産業廃棄物の処理などをあげている。第二は、府県が新規の施策を市町村の仕

事の中に組み入れて実施するもので、その代表的なものとして、福祉関係の給付金交付をあげている。第三は、市町村の行う仕事に対して府県が、補助・助成するものであり、その例として市町村に対する振興交付金・振興基金による貸付が、その代表的な例とされている。

また、市町村では、住民の日常生活に直結した仕事が増加しており、これに対して、府県の場合は、そうした市町村の仕事の実施を可能にするための条件整備、市町村の行財政力では困難なものを行うという傾向が強くなっていると、たとえば、軽度の障害者の施設は市町村、重度の障害者の施設は府県、また、通院可能な患者のための公立病院は市町村、専門的な病院は府県が設けるという分担関係に、その動向が示されているとしている。

このように、最近においては実態上、県と市町村の役割分担にはかなり変化が生じて来ており、また、県と市町村の役割分担は混乱を来しているとも言われている。もとより、県と市町村の役割分担をめぐる問題の解決に当たっては、国の施策や、国・地方自治体を通ずる行財政制度が密接不可分に関連しているため国の施策を転換させ、中央集権的行財政構造を、分権的行財政構造へと改革していくことが不可欠である。しかし、緊要の問題として、県の機能として地方自治法上規定されている広域事務、統一事務、連絡調整事務及び補完事務の4機能の執行と運用について実態的に再検討すること、また、市町村の機能についても実態的に再検討し、県と市町村の役割分担を明確にしていくことが必要である。そして、県の機能としての4機能のうち、市町村へ委譲した方が妥当な事務などについても検討すべきであるとともに、4機能そのものの考え方についても現在あるいは将来県がいかなる機能を担っていくべきかという観点から検討の対象とされるべきであろう。

2 課題と展望

(1) 基本的視点

県と市町村の役割分担については、現行法上の考え方（県の機能としての「広域事務」や「連絡調整事務」などの4種の事務など）あるいは取扱いを念頭に置きながら、しかし、これにこだわることなく、これを越えて、「地方の時代」にふさわしい、あるべき県と市町村の姿とその方向を明らかにしていくことが必要である。この場合、基本的視点として、住民→市町村→県→国という上昇型の政治・行政過程において、それぞれの役割分担をとらえるべきであるということを主張したい。

すなわち、それは行政主体である市町村・県・国の役割分担についても、住民に直結した基礎的的地方自治体である市町村を基点とし、市町村は、地域住民の日常生活に直接関連する事務全般を処理し、県は、広域的行政処理を要するものなど市町村では有効に対処し得ないものを処理し、全国一律に実施する必要があるものなど県では処理不可能なものを国が処理するという上昇型の図式を意味する。したがって、今後、県と市町村の役割分担を明らかにしていく場合、このような市民自治を基点とする上昇型の政治・行政システムとして、これをとらえていく必要がある。

(2) 県の機能の純化

このような上昇型の経路において相互の役割分担をとらえた場合、県と市町村の役割分担は、いかなる形態をとるべきであろうか。この考え方は、今に始まったものではなく、すでに、シャウブ勸告や神戸勸告における「市町村優先の原則」の中に、その原形を見い出すことができる。また、昭和31年の地方自治法の改正により設けられた県と市町村の事務配分基準（地方自治法第2条4項・6項）は、その基本的考え方において上記勸告の具体化とみることができる。ここにおいては、市町村を住民に直結した基礎的的地方自治体として位置づけ、地域住民の日常生活に直接関連する事務全般を市町村が処理するものとし、県はその地域的範囲において市町村を包括する広域的な地方自治体として、市町村の区域を超える広域的行政、その性質上、市町村が処理することが不適当あるいは不能率な行政

を処理すべきものとしているのである。このような考え方は、基本的には正しい方向性を有していると思う。というのは、地域の行政は、住民に直結した市町村が可能なかぎり処理することが理想であり、これにより、行き届いた、よりきめこまかい行政を期待することができるからである。したがって、県は、市町村の行政領域については、あくまで補完的に機能するということでなければならない。そして、県独自の機能としては、著しい地域的不均衡の是正、大型福祉施設、広域公害、流通機構、広域交通、水資源確保、あるいは国と市町村間、市町村相互間の連絡調整など、市町村が個別ないし協力関係で処理できないような広域的な地方自治体としての自らの事務を分担すべきである。

地方自治法は、このような広域的な地方自治体としての県の機能を広域事務、統一事務、連絡調整事務、補完事務という4つの区分においてとらえているのである（地方自治法第2条6項）。しかし、県と市町村間の事務配分の現状は、その建前とは別に、このような4区分のもとに整理されておらず、また、このような4区分の考え方そのものも、今後、県がそのような形で機能すべきかどうか検討されるべきであろう。しかし、当面は、このような4機能の基本的考え方を前提にしながら、広域的な地方自治体としての県の機能の純化が進められていかなければならない。このような形で県の機能の純化が押し進められていった場合、県は、従来分担してきた機能を縮小していくことになるが、それとは逆に、次第に、従来国の行政領域とされていた分野を取り込むとともに、広域的な地方自治体としての県本来の行政領域を拡大し、その機能を拡充していくことになるであろう。このような県の機能の純化の過程において、県と市町村間、ひいては地方自治体と国を通ずる行財政構造も必然的に、分権型の行財政構造へと転換を図っていくことになる。このような長期的展望のもとに、県と市町村の役割分担をとらえ、地方自治体の主体性のもとに行政事務の再配分を実現させていくべきである。長洲知事が「県の機能の純化」、あるいは、県の役割として「市町村の連合事務局」というとき、このような展望のもとに県の機能をとらえるべきであろう。

(3) 実現方法

県が広域的な地方自治体としてその機能を純化させていく場合、その進展過程において漸次その機能を市町村へ委譲していくことが必要となる。最近、広島県や愛媛県など全国的現象として、市町村自治の強化あるいは住民の利便、サービスの向上という名の下に、地方自治法第153条第2項に基づき知事の許認可権限の一部を市町村へ委譲（委任）するという動きが見られる。これについては、住民と密接な市町村に許認可権限を委譲することは、住民の民主的統制が期待でき、住民参加ということからも望ましい、あるいは、それは機関委任事務体制を強化・拡大するだけで市町村の自治の強化にはならないなど賛否両論にわたる評価がなされている。しかし、市町村の自治能力の強化あるいは市町村の自主・自立体制の確立のためには、市町村が許認可権などの権限を持つことが要求されているのであり、また県の機能の純化という観点からも、県権限の市町村への委譲が考えられなければならない。これを「自治と分権」あるいは、住民→市町村→県→国という上昇型ないし分権型の政治・行政システムへの転換のための一方法ととらえ、「地方の時代」におけるあるべき県と市町村の関係の確立、ないしはあるべき県と市町村の役割分担の確立のための出発点たらしめようと考えたい。

したがって、当面は、仮りに委譲の対象を許認可権限に限定するとしても、将来的には許認可権限だけではなく、市町村の生活基盤整備に関する事務事業などをも委譲の対象としていかなければならないであろう。それゆえ、基本的には法律などの制度改正が不可欠の条件となる。しかしながら、従来のように国に対して行政事務の再配分あるいはこれに伴う財源の再配分の要求など半ばマンネリ化した主張をただ繰り返すのではなく、できることから、つまり県と市町村間でこれを実現していくことが必要なのである。そしてこのような実践の集積の中から、土壌を形成し、ひいては国、地方自

治体を通ずる行政事務の再配分へと誘導していくことが展望されるべきである。このためには、県と市町村は相互に連帯・協力して、「地方の時代」にふさわしい県と市町村の役割分担を明確にしていくとともに、このような役割分担の上に立って、県権限の市町村への委譲の問題を考えていかなければならないように思われる。

また、県と市町村の役割分担を明らかにしていく場合、住民の参加ということが重要な課題となる。すでに述べたように、住民の自治体行政への参加を考える場合、まず、原則として市町村への参加を中心にし、次いで、これを経たうえで市町村の県政参加を接続するという形をとるべきものと考えているが、この場合、まず、住民が市町村行政へ参加できるシステムを確立することが基本的条件となるとともに、地域住民の日常生活に直接関連する行政については、市町村の権限と責任において処理することのできる体制が確立されていることが前提となるのである。

住民の市町村参加、ついで、市町村の県政参加は、また自治体の国政参加へと連動していくものであり、その活性化は、国・県・市町村を通ずる行財政システムを「自治と分権」あるいは市町村→県→国という上昇型の行財政システムへと転換していくことになる。

このように、市民参加という観点からも県と市町村の役割分担のあり方が問われるのであり、また県権限の市町村への委譲の問題が再び、不可避の課題として提起されてくるのである。

以上の観点から、県と市町村は、対等関係において、相互に連帯・協力し、「地方の時代」にふさわしい相互の具体的役割分担を明確にしていく努力を行うとともに、このような役割分担のもとに、県・市町村間における権限委譲という実践を通して自ら自己革新を図っていき、ひいては、それを地方自治体と国を通ずる行政事務の再配分へと誘導していくことが必要である。

第4節 市町村条例と県条例

1 問題の所在

市町村と県が、上下関係、監督関係のない真に対等な関係を確立するために検討しなければならない問題のひとつに市町村条例と県条例の関係がある。

地方自治を実現するためには、地方自治体に自主立法権が認められなければならない。日本国憲法が第94条において条例制定権を認めたのは、「地方自治行政実現の手段としての条例の重要性を認識し、憲法次元において条例制定権を包括的に公共団体に授権したもの」（原田尚彦・「地方自治の現代的意義と条例の機能」ジュリスト増刊現代都市と自治58頁）であると説かれている。

しかし、従来は条例制定権の行使について憲法第94条で「法律の範囲内で」、また、地方自治法第14条1項で「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定できると規定されていることから、条例と法律が抵触する場合については、法律で一たん規定の対象とした事項については、もはや条例で異なる定めをなし得ないとする法律先占理論が通説となっていた。つまり、国の法令が一定の基準を設けて規制している場合に、国の法令と同一目的でしかも同一事項について法令よりも高次の基準を設ける条例や、法令の規制よりも強い態様の規制を加える条例などは、法令に違反するとされてきたのである。このように従来は、条例は国の法令の補足的、従属的な機能を有するにすぎないものととらえられてきたわけである。

だが、近年、公害規制の問題を契機として、にわかに条例制定権の限界の問題が現実的なものとしてクローズアップされ、法律先占理論に対して批判と反省が向けられるようになった。そして、今日では公害規制の行政領域においては法律は条例を抑制するものではなく、全国的見地からする基準にすぎないとの解釈が有力となり、これが公害行政領域以外においても同様の理論が展開できるかが今

後の課題となっている。

これらの動きに対応し、法律においても、大気汚染防止法（第4条、第32条）や水質汚濁防止法（第3条第3項、第29条）において、条例による上乗せ規制や横出し規制を認める条文を設けるようになった。

翻って、市町村条例と県条例の関係をみると、条例と法律におけるこのような変化が今まで顧みられることがなかったのである。

「都道府県が自主的に制定した公害条例、自然保護条例などにおいてどの程度市町村条例への委任をしているであろうか。過去における国の法令と同じく、全く画一的に全市町村を無差別に拘束しているのが現状ではなかろうか。」（西尾 勝・「自治体の重層構造と市民参加」世界1978年10月号74頁）という指摘を謙虚に受け止める必要がある。

今後、市町村が与えられた自治権を積極的に行使し、条例制定権が活用されてくると、市町村条例と県条例との関係が重要な問題となってくることが考えられる。

地方自治法上、市町村条例と県条例の関係については、第2条第15項で「……なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」と規定し、さらに行政事務条例に関して第14条第4項で「行政事務に関する市町村の条例が前項の規定による都道府県の条例に違反するときは、当該市町村の条例は、これを無効とする。」と規定している。

市町村条例と県条例の抵触関係が問題となりうるのは行政事務条例についてであるが、このうち、第14条第3項で「都道府県は、市町村の行政事務に関し、法令に特別の定があるものを除く外、条例で必要な規定を設けることができる。」と規定する、いわゆる統制条例についての解釈は、「都道府県の統制条例権の行使は限定的にのみ認められるべきものであり、統制条例の内容は市町村の行政事務条例の準則にとどまるべきである。」（高田 敏・「地方自治法」201頁、長野士郎・「逐条地方自治法」124頁）とするのが通説となっており、実態としても今まであまり活用されておらず、法的問題はあっても現実にはあまり問題となることはないと思われる。

そこで、ここでは、地方自治体が行政目的から住民の権利を制限する内容をもつ行政事務条例が中心となるが、行政事務条例における市町村条例と県条例の関係については、従来、「行政事務条例に関しては、統制条例による場合は勿論、その他の都道府県の行政事務条例といえども、市町村の行政事務条例には優先するもの」（長野士郎・前掲書134頁）と解されてきた。しかし、最近これに対して、「行政事務も地域住民の生活条件整備のための規制行政である以上、国や都道府県のそれ以外は包括的に市町村事務のはずであり、都道府県の行政事務条例も市町村が地域の行政需要に応じて行なおうとする行政事務処理を妨げることがあってはならない。そこでこの点では、住民の生存権保障にかかわる行政事務条例の場合、国の法令を全国的最低基準と見たてたのと同様、都道府県条例を広域的最低基準と見たて、市町村条例による必要な規制（上乗せ）を適法と解する余地が有り得ると思われる。」（兼子仁・「条例をめぐる法律問題」（条例研究叢書1・148頁）という意見も出されている。

法律的問題は以上のような状況にあるわけであるが、今まで市町村条例と県条例の抵触関係が表面だっただけで問題とならなかった原因は、まず第1に法理論上からは市町村と県の行政領域は異なるわけだから、事務配分が明確である限り、原則として市町村行政事務条例と県行政事務条例は抵触することはないと考えられていること。第2に今まで市町村条例の数が少なかったこと、第3には先駆した市町村条例があった場合は県条例がこれを取り入れるか、あるいはその地域を県条例の適用除外としたこと等が考えられる。

今後、市町村が自治権を行使するための条例制定の動きが活発化してくると、市町村条例と県条例

が抵触することも予想されるが、これを回避するためにも市町村条例と県条例の関係を検討するに当たって重要視すべき点は、まず第1に市町村に関係ある県条例の制定過程に市町村が参加できるシステムを確立することであり、第2には市町村自治を尊重した県条例の立法形式を推進していくということであろう。

2 県条例制定過程への市町村参加

市町村に関係のある県条例を制定する場合、市町村が参加できるシステムは、当然さきの第2節で述べた県政への市町村参加の一構成部分として位置づけられるものであり、しかもより重要な要素をもつ一部である。

本県の条例制定過程は、まず担当課において原案を立案し、総務部文書課法令審査班と事前に協議の上起案し、関係部課長の決裁、法令審査班の審査を経て知事が最終的に決裁をして県議会に上程するという手続をとっている。

市町村に関係のある条例についても、事実上は当然市町村の意向を聴取しているわけであるが、制度的には制定過程に市町村の意見を反映させるシステムはとられていない現状である。

地方自治の確立という観点において県民参加、市町村参加をとらえるならば、従来の条例制定過程は一考を要すると思われる。

これまでのようにただ市町村の意見を聞くという姿勢を改め、立案段階において各市町村と十分に協議をするシステムをつくり、市町村の意見を県条例に反映させることができるようにすべきであろう。例えば、市町村に関係ある県条例については、①県議会に上程する前に市町村長と協議をしなければならない、②万一、協議が整わなかった場合には、その結果を付して県議会に上程しなければならないこと等を内容とする要綱を設置することが考えられる。

また、この条例制定過程を公開することが、県民参加を推進する上で有意義なものとなろう。すなわち、県議会に上程前に、「県のたより」などで条例制定の趣旨、内容、予想される問題点等を明確に県民の前に公開することは、県民参加をより容易にすることであり、県民、市町村及び県の開かれた関係をつくり「県民のための県政を実現する」ために役立つであろう。

3 県条例の立法形式

次に、市町村に係る県条例の立法形式の問題についてであるが、本県の実情を見てみると確かに西尾教授の指摘されるように市町村条例の自主性を尊重する条文を設けている例は極めて少ない。例えば、神奈川県公害防止条例も規制基準について市町村条例で上乗せ規制や横出し規制を認める条文を設けてはおらず、ただ、施行規則において市町村長に同条例に基づく一部の事務を委任しているのみである。

ただ、注目すべきことは、建築基準法が日影規制について、条例で区域及び時間を指定する（第56条の2第1項）ように一部改正されたことに呼応して、神奈川県建築基準条例が昭和53年に次のように改正されたことである。

（対象区域及び日影時間の指定）

第4条の2 法第56条の2第1項の規定により指定する区域は次の表の左欄に掲げる区域とし、同項の規定により指定する号はそれぞれ次の表の右欄に掲げる号とする。

（次表省略）

2 前項の規定は、市町が法第56条の2第1項の規定により条例で区域又は号を指定した場合は、当該指定に係る当該市町の区域内については、適用しない。

この第4条の2第2項の規定は、市町村自治を尊重した県条例の立法形式として大いに評価できる

ところである。今後も、さらに法律における委任条文の有無にかかわらず、積極的にこのような立法形式を検討すべきである。

具体的には、建築基準条例のように、県条例の適用を市町村の裁量に委ねる、あるいは、県条例は必要最少限の要件ないし基準を定め、細目は市町村条例に委任する（東京都都民生活局「都民参加の都政システム」88頁）等の方法が考えられるが、これについても市町村の県政への参加という新しい潮流のなかで、市町村と県が協議をしながら推し進めるべきであろう。

以上、県条例の制定過程及び立法形式についてみてきたわけであるが、ここで自治体の自主解釈権の問題について付言してみたい。地方自治体の自主立法権が確立される必要があると同時に、法令の解釈に当たっても地方自治体の自主性が確立される必要があるということである。

今まで法令の解釈については、国から出される解釈、通達などに地方自治体は事実上拘束されており、一部の例外を除いては国が法令解釈を独占してきたといっても過言ではないと思う。

例えば、アンケートの結果を見ても、市町村職員が法令の解釈に疑義を生じた場合、それを解決する方法として、県に照会するが81.3%、国に照会するが6.7%と、合わせて88%という高い率を示している。また通達の受け止め方についても、当然あるいはやむを得ず従うとする者が91.4%となっている。

これは国と地方、県と市町村の関係にある伝統的な上下意識に加えて、国の解釈どおりにしなければ補助金を受けられない、あるいは不利益な取り扱いを受けるおそれがあるなどの理由によるものであろうが、このような国の解釈・指示に従うという安易な方法を自治体職員が身につけてしまっていることを問題にしなければならない。そこには地方自治、市町村自治の芽は育たないであろう。市町村、県、国はそれぞれ法的には対等な立場にあるわけであり、まず地方自治体職員が住民自治を基点として独自に判断し、解釈する習慣を身につける必要がある。このことは固有事務のみならず、機関委任事務に関する解釈に当たっても十分認識されなければならない。

この問題は市町村と県が共に改善すべき点であるが、ことに市町村自治を確立するためには市町村の自主解釈権の強化が求められるところである。そのためには市町村は法務担当職員を養成し、法務担当スタッフを充実強化するよう努める必要があると思われる。

第3章 地方自治体と国の関係

——地方分権の確立のために——

第1節 地方自治体と国の役割分担

1 現 状

行政事務の再配分の必要性は、過去30数年間一貫して主張されてきた。それは地方自治を確立し、これを拡充・強化するために、国の事務・財源をできる限り、地方自治体へ委譲し、国の地方自治体に対するコントロールを、減少させようとするものであった。しかし、その原則や考え方は時代の推移による社会経済構造の変化に伴って、かなり変化しているように思われる。

まず、シャープ勧告（昭和24年）及び地方行政調査委員会議の勧告（神戸勧告）（昭和25年）は、①行政責任明確化の原則、②能率主義の原則、③市町村優先の原則のもとに行政事務再配分を提唱したものであるが、ここにおける基本的考え方は、すべての行政事務は、それぞれ国・都道府県・市町村の間に専属的、完結的に配分する。つまり、それぞれの行政主体間に「配分し切る」という考え方に立脚しており、これによって行政責任の帰属と財源の配分を明確にしようとするものであった。このような考え方は昭和20年代から30年代にかけての特徴である。

ただし、この間において、行政事務再配分のめざす方向と逆行する改革を主張したものとして、政令諮問委員会の答申（昭和26年）がある。それは、行政の民主化よりも簡素合理化を主張するものであり、この逆コース的な改革は、特別区長公選制の廃止（昭和27年）、教育委員会委員の公選制の廃止（昭和31年）などとなって現われている。

次に、行政事務の再配分をとりあげたものとして、第9次地方制度調査会（昭和38年）、第10次地方制度調査会（昭和40年）、臨時行政調査会（昭和39年）などの諸答申があげられるが、これらは、経済の高度成長期において昭和30年代の社会経済構造の変化をふまえ、行政事務の再配分を提唱したものである。この時期における基本的考え方は、国・地方自治体を通ずる行政事務は、国・都道府県・市町村がそれぞれの機能に応じて相互に分担・協力し、有機的に事務処理を行うという考え方であり、昭和30年代の後半から今日に至るまで概ねこのような「機能分担」的考え方によって議論が進められている。

ただ、昭和40年代後半に計画行政や公害環境行政において現われた考え方として前述の機能分担・協力という考え方に立脚しつつ「行政の実施は、同じ行政でも地域によってこれに対する対応が異なるために、それぞれの地域の実態に即し、住民参加・利害の調整をはかった上で、行政を実施するという考え方」、つまり、地域特性と住民参加を重視する考え方が現われてきた。

以上、おおまかに行政事務の再配分の基本的考え方とその推移をみたが、周知のごとく行政事務の再配分は遅々として進展しないばかりか、再配分のめざす方向に逆行する現象すら現われている。このような状況を克服し、あるべき地方自治体と国の役割分担のもとに、行政事務の再配分を実現していくことが、今後に課せられた重要な課題である。

2 行政事務再配分の停滞

シャープ勧告以来すでに30年を経過し、この間、幾多の主張や提案が繰り返されてきた。そして、これに要した労力は膨大なものであった。しかし、現実には行政事務の再配分は、ほとんど行われていない。

このような状況について特徴的なことは、行政事務の再配分の必要性については、総論的には広く

承認されながら、各論あるいは具体案の論議になると、中央省庁はそれぞれの立場から、こぞって反対をとなえるということである。地方行政調査委員会議の勧告、数次にわたる地方制度調査会の答申、臨時行政調査会の答申などそのいずれもがこのような運命をたどったのである。

自治研修協会「国と地方の新しい関係——その実態分析と問題点」は、地方自治体と国の行政事務の再配分が今日まで進まなかった理由として次のものをあげている。

- ① 中央省庁の強い権限欲，官僚体制，自治体への不信感，政治力の弱さ
- ② わが国の自治精神基盤の弱さ，未成熟
- ③ 補助金，利害関係によって，がんじがらめに縛られた日本社会の特質
- ④ 自治体側の意思統一が不十分
- ⑤ 住民の立場，視点からの検討が不十分
- ⑥ 財源面からの手当のしくみが検討不十分

この中で、④・⑤については、新しい視点からの主張として注目すべきものがある。今後、地方自治体と国の役割分担あるいは行政事務の再配分を検討するに当たっては、理論面からだけでなく、このような実態面からの考察が必要であろう。

3 地方自治体と国の役割分担の見直し

行政事務の再配分が遅々として進展しないことは、前述の通りであるが、それにもかかわらず、最近における地域行政需要の増大、現地総合行政の必要性など、行政事務の再配分の必要性は、過去にも増して切実なものがあるといわなければならない。

それでは、地方自治体は、行政事務の再配分を実現させるために何をすべきか。以前にも増して、全国知事会・全国市長会・全国町村会など、都道府県や市町村の連合組織を通じて、あるいはそれぞれ独自に国に対して強力に働きかけなければならないのは当然である。しかし、従来の地方自治体から国に対する要求はマンネリ化し、惰性化している感がないでもない。このような状況を打開していくには、従来の制度的沿革は一応白紙に戻し、地方自治体が行っているすべての事務を再点検し、一般的・抽象的ではなく、具体的・実態的にあるべき地方自治体と国の役割分担を明確にすることが必要である。

第2節 機関委任事務体制

1 機関委任事務体制の現状と経緯

(1) 機関委任事務体制の現状

戦後、地方自治の本旨をうたった現憲法のもとで、地方自治は、それまでの官僚的中央集権的地方自治から、民主的地方分権的地方自治へと、原理的に転換された。その結果、立法制度に関する限りわが国の地方自治は、欧米の自治制度並み、あるいはそれ以上に整備されたといっても過言ではない。しかし、戦後 30 年経った今日の実態からみると、中央集権的支配体制は、時を経るに従ってより強固なものとなってきているのではないと思われる。

国の地方自治体に対する関与は、権力的関与から非権力的関与へと転換が図られたはずであるが、中央各省庁は、地方自治の精神に反する個別法を案出することによって、後見的な支配・統制の方式をつくりだしてきた。それら個別法による機関委任事務を通じて、中央各省庁による縦割り行政の弊害が、補助金行政の弊害と結びつき、そのまま地方自治体に持ち込まれている。また、機関委任事務の処理についての中央各省庁の一方的通達によって、地方自治体の自主性がそこなわれている。その他、国の権力的関与の実態は、権挙にいとまのないものがある。こうした中央による支配の体制は、

「通達」による自主解釈権の侵害、「補助金」による超過負担などの、自治体財政の圧迫、「縦割り行政」による自治体総合行政の阻害などの諸問題をもたらしている。

このような、国の強力な支配の仕組みは、地方自治体固有の事務の執行においても及んでおり国の支配のメカニズムは根深いものがあるといえる。この支配のメカニズムを「機関委任事務体制」として捉え、これにメスを入れることが、とりもなおさず真の地方自治確立のための打開の道となるべきものである。

(2) 機関委任事務体制の経緯

機関委任事務とは、地方自治法第 148 条第 1 項に規定するとおり、普通地方公共団体の長が法律及びこれに基づく政令によりその権限に属する国・他の地方公共団体の事務を管理し、執行するものである。この場合、地方公共団体の長は、国から委任された事務を処理する限りにおいて、国の機関としての地位を有する。機関委任事務は、委任されたあとも国の事務としての性格が変わるものではない。この点で、いわゆる団体委任事務とその性格を異にする。

ところで、次に述べるような問題点の多い機関委任事務が地方自治体の自主性を尊重する憲法のもとでなお存在する理由については、ナショナルミニマム行政を、非効率不経済な地方行政官庁を設置して行うよりも地方自治体を通じて保障しようとするものであろうが（なお、後述 33 頁参照）、その成立経緯を考えてみると、そこに、旧憲法下の体制の温存という中央集権的色彩の濃い制度を見ることが出来る。すなわち、「国の地方における行政事務は、特殊な事務だけを国の地方出先機関である特別地方官庁に処理させ、その他の事務については、一般的に地方公共団体またはその長に委任という形態がとられ、特に都道府県においては、都道府県知事が普通地方官庁の長として包括的に行政事務を処理するにあたり、委任事務はもちろん、公共事務についても、国の後見的監督を受けていたので、実質的には国の地方出先機関の役割りを果たしていた面もあった。」（臨時行政調査会「行政事務の配分に関する改革意見」昭和 39 年）。ところが、戦後の地方自治制度の改革に際し、戦前国の普通地方行政官庁としての官選知事が「部内の行政事務」として処理してきた行政事務を地方自治体に委譲するに当たり、官選から公選に転換された知事への不安と不信の念から、中央政府が抵抗を示し機関委任事務として処理させることにより、従来の知事が普通地方行政官庁としてもっていた地位・機能を公選知事に承継させるための措置であったと言われている（赤木須留喜・「行政責任の研究」120 頁）。

(3) 機関委任の増加とその背景

地方自治法別表第 3 ないし第 4 は、機関委任事務を列挙している。この別表が設けられたのは、昭和 27 年 8 月の地方自治法の改正においてであるが、地方制度調査委員会（神戸委員会）の答申の趣旨を取り入れ、団体委任事務と機関委任事務とを別々に掲記することとなったのである。別表掲記の理由は、①委任事務が一目瞭然とわかるようにすること、②法律又はこれに基づく政令に根拠を置かなければ地方公共団体に国の事務処理を義務づけられないこと、③委任増加を防ぐため必ず地方自治法の改正を伴うものとし、チェックができるようにしたこと、④事務の再配分に資することができることなど、とされている。

さて、地方自治法別表新設以来、昭和 49 年 6 月の最終改正までの別表掲記の機関委任事務の項目増加状況は、第 1 表のとおりとなっている。ここに見られるように、機関委任事務の項目の数は、大巾に増加している。同法別表の各項目は、事務処理の根拠を法律別に主な事務を例示しているものが多いため、独立の項目としてあげられてはいるものの現実の事務量はあまり問題とならないものや、ひとつの項目でも多くの事務を含み相当の事務量となるものもあり、単純には項目の増加だけで判断できない側面があるとしても、別表に整理されず、個別法の中に規定されただけのものもある。機関

委任事務を別表に掲記し、それによって増大を防止するという当初の役割は、個別法令が増加するにつれてその目的を失い、後追い整理表的な性格のものとなってしまっている。

第1表 昭和27年以降の委任専務増減状況に関する調

摘 要	当初	削除	改正増	合計
別表第一 都道府県が処理しなければならない事務	40	-	103	143
別表第二	6	-	10	16
一 市が処理しなければならない事務				
二 市町村が処理しなければならない事務 (市については前号に掲げるものを除く)	31	1	71	101
小 計	37	1	81	117
別表第三	126	-	201	327
一 都道府県知事が管理し及び執行しなければならない事務				
二 都道府県教育委員会が管理し及び執行しなければならない事務	14	2	12	24
三 都道府県選挙管理委員会が管理ししなければならない事務	4	-	-	4
四 公安委員会が管理し及び執行しなければならない事務	9	2	1	8
五 地方労働委員会が管理し及び執行しなければならない事務	2	-	-	2
小 計	155	4	214	365
別表第四	20	-	38	58
一 市長が管理し及び執行しなければならない事務				
二 市町村長が管理し及び執行しなければならない事務 (市長については前号に掲げるものを除く)	46	4	41	83
三 市町村教育委員会が管理し及び執行しなければならない事務	6	-	4	10
四 市町村選挙管理委員会が管理ししなければならない事務	6	-	-	6
五 農業委員会が管理し及び執行しなければならない事務	4	2	-	2
小 計	82	6	83	159
合 計	314	11	481	784

(注) 昭和49年の地方自治法改正後の数である。

(資料) 全国知事会臨時地方行財政基本問題研究会

「地方行財政に関する今後の措置についての中間報告」

都道府県展望 1975年9月

機関委任事務が増大している原因としては、まず、昭和30年代以降の高度経済成長の推進に伴って、国政事務の性格上、広域的・画一的・統一的な行政事務処理の要請がますます高かったことがあげられよう。地域開発を促進させ、計画行政を遂行する目的で、「地域開発」立法や、「土地利用計画」立法が制定されたようにである。次いで、高度経済成長のひずみから、これに対処するための事務が増大した。「環境、公

害」立法が相ついで制定されたようにである。これらのことは、機関委任事務の件数を、仕事の内容がないし、対象別に区別し、時期別に見た次の第2表によっても、その辺の事情をうかがい知ることができる。

第2表 事務の目的からみた知事に対する機関委任事務の状況 (単位:件・%)

区 分	昭和27年9月1日現在	昭和40年4月1日現在	昭和45年6月10日現在	昭和52年6月23日現在
A. 地域開発関連	2 (100.0)	11 (550.0)	12 (600.0)	17 (850.0)
B. 産業振興	35 (100.0)	72 (205.7)	78 (222.9)	83 (237.1)
C. 土地利用	10 (100.0)	25 (250.0)	32 (320.0)	35 (350.0)
D. 公共土木事業	8 (100.0)	20 (250.0)	23 (287.5)	30 (375.0)
E. 公害・環境	2 (100.0)	13 (650.0)	21 (1005.0)	31 (1550.0)
F. 社会福祉 (生活・福祉・ 民生・衛生医療)	47 (100.0)	75 (159.6)	92 (195.7)	104 (221.3)

注) 1 機関委任事務については、それぞれ各時点の地方自治法別表第3による。

2 各事務の区分は、便宜的に知事に機関委任されている主たるものを、大まかに区分することとし、いくつかのものに関連するものはそれぞれに1件として計上し、これらの区分に該当しないと思われるものは除外してある。

3 ()内は、昭和27年9月1日現在 100.0とした時の各時点の伸び率を示す。

4 全国知事会研究室の調べによる。(資料) 全国知事会「変動期における都道府県政」昭和54年

それでは、なぜ機関委任事務として、地方公共団体の機関に処理させる方式が採用されるのである

うか。国政事務をいかなる機関によって実施するかということについては、①国の中央機関が直轄する、②国の出先機関が実施する、③地方公共団体に委任する（団体委任）、④地方公共団体の機関に委任する、このいずれかの方法が考えられる。とすれば、国の側からは、①の方式は、住民にとって大きな不便であるし、②の方式は、出先機関は不経済で、濫設という別の問題を招く、③の方式は、団体委任は法律又は政令によって地方公共団体に委任されたものであるから、法律の制定の段階で解決されるべき問題ということになり、結局、機関委任の方式が最善でないにしてもあながち否定すべきではないという意見も聞かれるようになる。臨時行政調査会第2専門部会が、昭和38年各省庁に対して行った照会に対する回答を整理したところ、各省庁の考えている機関委任事務の存在理由は、①全国的に又は一地方公共団体の区域を超えて統一の事務を処理する必要性、②地方公共団体の区域内における実情の把握の必要性、③国の出先機関を設けることが不経済であることの3つの統合であるとされている。しかし、中央省庁が機関委任による処理方式に執着するのは、事務の実施を府県なり、市町村に任すことから、機関委任事務による中央支配の手段を残しておくという中央集権的発想と、地方自治体に対する不信感から、新たに制定する法律を地方自治体の事務としないという認識が、意識の根底にあるものと思われる。

2 機関委任事務体制の問題点

機関委任事務そのものの持つ問題とそれから派生する問題として、次のようなものを指摘することができる。

第1は、地方自治体の機関に対して国が有する強力な指揮監督権の問題である。

機関委任事務の執行については、国に地方自治体の機関に対する指揮監督権（自治法第150条、国家行政組織法第15条）や、地方自治体の機関が行った処分を取り消す権限や停止権があり（自治法第151条）、さらに、裁判所の職務命令執行訴訟を経るにしても、これに従わない場合には、代執行及び地方自治体の機関の罷免にまで及ぶ（自治法第146条。マンディマスプロシーディング）。

かつて、福岡県田川市の行った国籍書換問題について、国がその意思を通すため田川市長に対して、通達に従わない場合には職務執行命令訴訟の発動をほのめかしたことがあり、結局、田川市長が妥協したため、職務執行命令訴訟の事態は回避されたことがあった。この事例から見られることは、地方自治法第146条第1項の職務執行命令を根拠にして国の一方的な意思を地方自治体の公選の長の意思に優先させたことである。そこにおいては、両者の意思の優先度を裁判所の判断にかからしめている地方自治法の思想は、田川市長が妥協することにより、事実上国の意思が優先する結果に終わった。

機関委任事務とはいえ、地方自治体の長が自らの判断と責任において執行すべき（自治法第138条の2）事務について、国の意思が優先するというのであれば、地方自治体は、国の一方的統制下に置かれ、自治体の権限と責任は、無きに等しいものとなっているといえよう。

第2は、住民参加の拒否という観点からの問題である。

地方自治法では、地方自治体の議会は、機関委任事務の執行について地方自治体の機関に説明を求めたり、意見を述べるもののほか、関係行政庁に対して意見書を提出できることになっているが（自治法第99条）、自治事務について認められる事務に関する書類及び計算書の検閲権、事務の管理の検査権（自治法第98条第1項）や、監査委員に対する監査および監査報告の請求権（自治法第98条第2項）、事務に関する調査権（自治法第100条）、さらに条例制定権（自治法第14条第1項）は、持ち得ないとされている。ただし、機関委任事務の処理に要する経費が、地方自治体の負担に属するときは議会はその経費の支出について議決権を有し、その限りにおいて長その他の機関の報告を請求し、出納の検査を行うことができるが、これも形式的な議決権にすぎない。なぜならば、議会が機関委任

事務の経費を削除又は減額する場合には、長はそれを再議に付すること、すなわち拒否権の発動が義務づけられている（自治法第 177 条）からである。

制度の概要は、以上のとおりであるが、実際には、機関委任事務に関する予算も、団体委任事務、固有事務と同様に、議会の審議の対象となり、質疑が交され、機関委任事務だからと言って、首長からの答弁がなされないということもなく、特に区別されているわけではない、というのが実情であろう。現実の事務の執行の上では、機関委任事務としての認識が自治体側において、風化しているとも言えなくはない。

しかし、運用の面でそういう現象が見られるとしても、制度自体の問題が不問に付されてよいわけではない。地方自治体の議会において、議員は、住民の意向を代弁する機能を果たしていると思われるが、後述するように、機関委任事務の中で住民の生活や利害に直接影響を及ぼすものが少なくないという現状からすれば、議員の代弁機能を制度的に拒否し、結果として住民の意思が反映され得ない制度自体、問題ではあるまいか。

第 3 は、行政責任の不明確という問題である。

およそ、住民自治にとっては、地方自治体が自主的に自己の責任において処理できる事務領域が明確になっていることが何より必要なことである。そうでなければ、住民は、地方自治体に対して、要望したり、事務処理の責任を問うことができなくなるからである。ところが、機関委任事務についての事務の処理は、国が全国的・統一的・画一的に処理する必要から、国は通達によって、細部にわたって関与している場合が多い。こうした場合、地方自治体が、住民から責任を追求されたりすれば、国の法律や指示に従ってやっている、したがって、国に対して責任を追求してほしいという態度に象徴されるように、地方自治体の住民の要望や批判からの責任のがれの道具となるし、国と住民との板ばさみに陥ることもある。また、機関委任事務は実際には、中央各省庁と地方自治体の各部局と結びついているから、首長の統轄下に置かれにくい面があり、このようなセクショナリズムが責任の所在をあいまいにしている面もある。

このように、機関委任事務は、中央・地方を通じて無責任な行為を生み出す原因となっているといえることができる。

第 4 は、機関委任事務の事務量が多いという問題である。

昭和 31 年度の「地方財政計画」を基礎にした久世公堯氏の分析によると、地方自治体が処理している事務のうち機関委任事務の占める割合は、都道府県の場合で 76.8%、市町村の場合で 37.7%であるといわれている（「府県における地方自治の実態」(一)自治研究第 33 巻第 2 号・89 頁)。また、香川県企画室の調査によると、同県厚生課における事務処理の総時間のうちに占める国からの委任事務に費やされる比率は 70%となっており、そのうちの 9 割までが機関委任事務となっているという（「三割自治 — その実態と問題」, 都市問題, 昭和 41 年 4 月)。その後、地方自治体における機関委任事務についての実態調査は、その重要性が盛んに言われるわりには進んでいないが、現時点でも、地方自治体が処理する機関委任事務の全事務量に対する割合は、上の調査時におけるのと少なくとも同程度度であろうことは容易に推測できる。

およそ現代における行政事務は、国家的な水準を保つという要請から国の統制に服せしめる性質と住民の日常生活の利害に直接にかかわりあいをもつ性質を有する事務、いわば、国家的性格と同時に地方的性格を持つ事務が多い。これらの事務は、地方の実情に即して処理されてはじめて行政の実効が確保され得るものとする。ところが、それらの事務を中央の側で、全国的に統一して、一定の水準を確保するという要請という観点からのみ、国の事務とされてしまうケースが多いように思われる。

住民生活に密着し、かつ地域の実情に応じて処理がはからなければならない事務が、国家的性格も有するという一面だけから国の事務とされ、機関委任の方式により処理すべき事務とされてしまつては、地方自治体の事務は、ますますせばめられるだけである。

第5は、第4と関連するが、事務の吸い上げ現象についての問題である。

府県か、国の立法に先がけて公害条例を制定して地方の事務として処理して来た公害規制が、公害対策基本法、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、騒音規制法などの一連の公害立法の制定によって国の事務とされ、機関委任事務の形をとって、地方自治体におろされてくるという現象である。ここでは、府県が自主的に住民生活に密着した地方の事務としてきたものを国が一方的にひもつきの形で、統制の枠組みの中に取り入れてしまっている。特に、この公害規制に関しては、地方自治体が、法律と条例との関係での先占理論を地方自治体の創意と工夫により打破してきた分野であり、地方自治体の自主性を強く主張した分野であるだけに、それが国に吸い上げられ、機関委任の方式により国の画一的統一的規制を受けるに至ったことは、皮肉な現象である。そのほか、事務の吸い上げ現象は、河川法、道路法の改正によっても見られるほか、国が公社公団を設立することによっても見られる。

第6は、超過負担についての問題である。

国が負担する経費の種目、算定基準、国と地方自治体との負担割合は、国が一方的に決め、この算定基準が実情に即していないことから生じるのが、地方自治体の超過負担の問題である。超過負担の問題は、機関委任事務に限った問題ではないが、機関委任事務は、いわば国から一方的に押しつけられた国の事務であり、この国の事務についての経費まで、地方自治体の負担として何故国により一方的に押しつけられなければならないのか。

地方自治法 232 条において、地方自治体は、機関委任事務に要する経費を支弁しなければならないとされ、その財政措置について、国は、それに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならないとされている。しかし、単価差、規模差、対象差等により、地方自治体に超過負担を強いており、地方自治体は、国が一方的に機関委任する事務によって、固有の事務に充当できる財源を食い込まれているのが実情と言える。

第7は、機関委任事務と補助金統制に係る問題である。

地方行政を支配している強力な道具は、行政制度としての機関委任方式もさることながら、財政制度としての補助金による統制も見落してはならないだろう。機関委任による国の統制も補助金の交付を通じることによっていっそう強固なものとなっていると言えるからである。

国が地方自治体に対して補助金制度を採用する必要性、根拠といったものは、ひも付き財源としての補助金の交付によって、国の意思を確保することにある。現に 400 種に及ぶ補助金、負担金等の交付を通じて行ふ国の監督は、地方自治体の実際の活動の殆ど全領域に及び、いかに制度的な監督権の排除が徹底したとしても、殆どこれを無意味にする程の強力な支配力を有していると言われている。

地方財政に占める補助金の比重は、25%程度のウエイトにあり、地方自治体の歳出に占める国庫補助負担金を伴う経費は、都道府県で6割、市町村で3割に及んでおり、これが年々増加の傾向をたどっている事実からすれば、地方自治体に与える国の影響は、ますます高まっていると言わなければならない。補助金行政の弊害が批判されながら、地方の側でも補助金の依存姿勢が一掃できない背景のもとに、この強力な金縛りの体制は、地方自治をますますゆがめていく訳である。

(3) 機関委任事務の改革

機関委任事務についての批判は、昭和 25 年の神戸勧告において、まず原則的には廃止論が打ち出され、昭和 38 年の第9次地方制度調査会においても明瞭に改革の方向づけがなされたが、大方の改

革論議は、機関委任事務を廃止して、地方自治体の事務に改めることが基本的な方向であったと言える。

しかし、機関委任事務の改革が叫ばれながらも、一向に改善が進んでいかない実情を反映してか、次善の策として機関委任事務を整理統合するという形で具体的な要望が、全国知事会、全国革新市長会から提言されてきている。昭和 50 年の全国知事会臨時地方行財政基本問題研究会の「地方行財政に関する今後の中間報告」では、次のような分類に従って廃止改善の方向を要望している。

- ① 現在の機関委任事務で、社会経済情勢の変化等によりすでに役割の終わっているものを整理する。
- ② すでに地方公共団体に同化しているとみられる事務は、地方公共団体の事務として委譲する。
- ③ 国の事務として、引き続き地方公共団体の機関として行わせる必要のあるものについては、委託方式に切り替え、財源措置を完全にする。

そして、今後国の新たな施策として、地方公共団体の機関が国の事務の一部を分担する必要がある場合には、すべて委託事務として処理すべきとしている。そして、廃止すべき事務として 35、国へ返還すべき事務として 27、都道府県へ委譲すべき事務として 25、市町村へ委譲すべき事務として 19 を、それぞれ具体的に列挙している。また、昭和 51 年に全国革新市長会が発表した「地方行財政改革への提言」も、府県と市町村との相違はあるが、知事会の提言と基本的方向では一致する具体的な改革案である。

それでは、機関委任事務体制の改革は、どのような観点から考慮されたら望ましいのか。この点については、(2)の機関委任事務体制の問題点のところで指摘した行財政制度上の問題点を踏まえた上で次の原則を提示したい。

- ① 行政責任の明確化
権限・責任主体と実施主体が一致することが望ましい。
- ② 現地性・総合性の確保
住民の利益と地域の総合行政を推進するための体制づくりが容易にできる仕組みでなければならない。
- ③ 国と地方の経費負担の明確化
住民のタックスペイヤーとしての意識の確立にもつながってくる。

こうした原則に立脚すれば、第 1 には、単に便宜的に純粋に国の事務とされるものを委任する方式が止むを得ないとしても、この場合、地方自治体に経費負担のないようにすべきである。第 2 に、現行の自治事務（固有事務及び団体委任事務）の再編成を含めて、できるだけ地方自治体に、事務と権限を委譲し、地方自治体の自主自立に委ねるべきことである（そのためには、財源の地方移譲が当然必要となってくることは、言うまでもない）。

第 3 節 自治体の国政参加

1 意 義

国と地方の関係においては、前節で見たような国からの地方自治体に対する統制、関与の問題だけでなく、逆に地方自治体の意向を国に反映させるといった側面があることが閑却されてはならない。従来、この「自治体の国政参加」の問題は、ほとんど論議の対象となっていなかった。しかし、この問題については、次のような基本的視点から論ずることができるのではないと思われる。

現憲法下においては、国と地方の関係は、その実態はともかく、憲法論としては、上下従属関係のない対等な協力関係に立つものとして位置づけられる。対等な協力関係は、地方自治体が、国家構造

の一分子としての存在から遊離して、自己完結的・排他的に自治を行い得るものではないことを意味すると同時に、中央政府という意味での国も、自己完結的・排他的に国家行政を遂行することは不可能なことを意味するものである。国と地方の関係は、上下関係の思想でもなく、地方自治体独立の思想でもない。換言すれば、中央政府という意味での国の政策決定は、地方自治体 —その住民— の意思によって支持されないかがり、その正当性も実行性も不可能であると言ってよい。このように考えてくれば、国の政策決定の表現形式としての「国法」や「国家計画」などが、地方自治体にとって極めて重要なかわりあいを有するとき、地方自治体は何らかの形によって参加できる仕組みが求められるのである。このような参加の仕組みへの模索は、地方自治にとって新たな展望を切り開くことにもつながっていくものと思われる。

2 参加の諸問題

(1) 立法過程への参加

国法の定立は、国会の権限であるが、その立法過程に地方自治体の意向を反映させるという問題になると、中央の意識としてはかなり消極的な姿勢を示しているのが現状ではないかと思われる。確かに、国会審議の場における公聴会などにおいては、地方自治体関係者の意見が聴取される場面はよくみかけられるが、地方自治体が「ノー」と言えば法律制定ができないといったような決定的な仕組みはない。

地方自治体に関係の深い法律についての地方自治体側の意向の反映は、国会審議における公聴会や中央省庁を通じて地方六団体や関係地方自治体の意見が聞かれるというような形で行われているのが現状であるが、このような場合においても、単なる要望や事後承認的なものに終始し、十分に意向が反映されているケースは少ないのではないかと思われる。

地方自治体の意向が十分に国の立法に反映されなければならない理由のひとつとして、近来、行政は地域で生起する様々な問題に対応しなければならなくなっており、この意味から、中央省庁より地域の実情をより把握し得る立場にある自治体と十分な協議をはかる必要がより高まっている点を指摘することができる。こうした観点から、全国知事会の「新しい時代に対応する地方行財政に関する措置についての中間報告」（昭和 53 年 11 月）では、「企画立案等にあたっては、事前に、地方団体や地方団体の連合組織と協議する体制を整えるようにすべきである」と提言している。

ところで、立法過程への参加の主体は、もちろん地方自治体であるが、仮りに各地方自治体の利害が反する場合に、果して地方自治体がまとまった意見を出し得るかどうかという危惧については、全国知事会、市長会などの地方 6 団体（もっとも、この地方 6 団体については、その主要職員が自治省 OB で占められており、地方自治体の真の代表かどうか疑わしい。むしろ、役職員は、地方自治体の職員で占められるべきである。）が地方自治体の意見を集約し、基軸となって参加を進めることによって解決できると思われる。したがって、従来以上に地方 6 団体の役割が重要となろう。この点、西ドイツの都市会議は、連邦・州の立法過程において強力な発言権を持ち、時には法案の修正をさせることも稀ではないと言われていることは、我国の今後の重要な指針になり得ると思われる。

(2) 各種審議会への参加

法律に基づき各省庁に設置されている各種審議会への地方自治体の参加は、立法過程への参加の一形態でもある。審議会への参加は、それが計画段階での参加であるため、立法過程の参加の中でも、一層地方のナマの声を表明でき、地方の地域性・特性が事前に立案に反映されるので、そのもつ意味は、重要だと思われる。

地方制度調査会設置法第 6 条は、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長を地方制度調査会

の委員に任命するものとしており、また、自治省設置法第 15 条は、地方公共団体の関係団体の推せんを受けた者の地方財政審議会委員への任命を規定している等、法律によっては、地方公共団体関係者が国の審議会等へ制度的に参加できる途を開いているものもあるが、こうした例はむしろまれな事例である。審議会総覧（昭和 50 年版）によれば、国民生活審議会、人口問題審議会、中央社会福祉審議会、大規模小売店舗審議会、住宅地審議会、建築審議会など、地方行政に比較的関連のあると思われる審議会に地方自治体の関係者が一名も名を連ねていない現状は、問題だと言わなければならない。

このように、国レベルの審議会等への地方自治体の参加は、現状においては十分でない面も見られ一般的な制度として、少なくとも地方行政に関連のある審議会等に地方参加を義務づけるべきものと思われる。

(3) 国家計画への参加

全国総合開発計画や国土利用の全国計画などは、当然に、全国の地方自治体の地域空間を対象とし展開されるものであるから、必然的に地方自治体独自の都市計画、さらには総合計画といったものと密接な関連を有することになり、相互の整合性が要求される。その意味で、これらの全国計画の策定にあたっては、地方自治体側の意見や要望が十分に聴取・反映されねばならず、その策定過程について、地方自治体の参加の必要性は、極めて高いと言ってよいだろう。

ところで、従来は地方自治体に重要な関連を有する計画についても、国が独自に計画を策定し、それとの整合性を保つために、地方自治体が自らの計画を策定又は修正するといった傾向がみられ、地方自治体側からは、国に対して計画立案段階から十分その内容を知らせてほしいという意見があった程度で、計画そのものの作成について地方自治体の意見を反映させてほしいという意見は、あまり強くなかったのではないかと推測される。もちろん、現行制度においても、国土利用計画法第 5 条による全国の区域についての国土利用計画の案の作成に関する都道府県知事の意見聴取、あるいは、国土総合開発法第 6 条による地方公共団体の長の委員への任命など、制度的保障はある程度はされているが、より一層手続的に完備する必要がある。もっとも、首都圏整備委員会には、制度としては関係都県の意見が反映できる仕組みになっているにもかかわらず、首都圏の都県自体が作成した案はいまだかつてたされたことがないという指摘もある（佐藤功・「日本国憲法の課題」）ように、中央に依存してしまい、地方自治体自身で案を作成して、それを中央にぶつけていくことをしない地方自治体側の姿勢にも問題がないわけではない。

(4) 大規模プロジェクトへの参加

国や公社、公団等が事業主体となって実施する新幹線、空港、高速自動車道、原子力発電などのエネルギー開発といった大規模プロジェクトの計画・実施は、当該地域社会に対して様々な影響を与える。にもかかわらず、従来、この種のプロジェクトについては、国が決定したものを、一方的に地方に示す傾向がともすれば見受けられた。したがって、地方自治体が、従来もっていた都市計画などの地域計画を、これらのプロジェクトによって変更を余儀なくされ、さらに、これらのプロジェクトが既成事実となり、その地域の将来計画を決定づけ、また、この種のプロジェクトをめぐる、住民と事業主体との間で紛争が生じ、地方自治体が否応なしにその渦中に巻き込まれたこともあった。

それゆえ、地方自治体としては、これらの計画が策定されるプロセスにおいて、自己の意見を反映させてゆく機会を制度的に有する必要があるのはもちろんであるが、他方、国等の事業主体にとっても、今後は、地方の参加なくして、事業の円滑な遂行はますます困難な時期をむかえていると思われる。

第3編 補 論

— 県権限の市町村への委譲 —

第1章 権限委譲の今日的意義

第1節 権限委譲ブーム

広島、愛媛、静岡、大阪、福島、群馬、神奈川、秋田、栃木、埼玉、富山、愛知、兵庫、奈良、島根、山口、香川、高知・・・これらは、現在、県権限の市町村への委譲を実施した、又は実施の方針を打出したと伝えられている府県名である。その数は、47都道府県中25にのぼっているとのことであり（田中義孝「<分権化構想>をめぐって」法律時報1979年6月号）、このほか自治省も去る5月28日に開かれた地方制度調査会の第7回小委員会に対し、国から都道府県に、さらに都道府県から市町村への権限委譲合計21種類の具体的提案をしたと伝えられている。県知事権限の市町村長への委譲は、いまやまさに「ブーム」的状況を呈しつつある。

そして、これらのうち、既実施県における市町村への権限委譲は、おおむね「住民の利便の向上、市町村の自治権の強化及び県・市町村の事務の簡素・合理化を図るため、知事の権限の一部を地方自治法第153条第2項の規定に基づき市町村長に委任する」（54.3.16付地第183号市町村長あて愛媛県関係部長通知）という形で行われているようである。

この場合、委譲の対象とされたものは、主に知事の許認可権限であり、さらにいえば、それら委譲の対象とされた知事の許認可権限の大部分は、法令の規定によって知事が処理するものとされているいわゆる国からの機関委任事務によって占められている。

このことについての検討は、ここでは一応先に譲るとして、このように自治法第153条第2項の規定に基づいて知事の権限を市町村長に委任することは、実は、今に始まったことではなく、従来からかなり行われてきたところである。現に、本県においても相当数の許認可権限をこの規定に基づいて市町村長へすでに委任しており、その限りでは、とりたてて目新しいというものではない。

そうであるならば、今日のこの「ブーム」的状況をどう理解し、あるいは、むしろどう意義づけていくべきであろうか。この点についての検討がここでの課題である。

第2節 自治・分権・参加の政治・行政システム

総論で検討したように、高度経済成長期を経過した後の今日のわが国は、社会、経済、政治、文化等諸方面にわたって多様な問題をかかえ込み、そうした状況の中で、あらためて「人間の幸福とは何か」が問い直され、そうして、その過程の中から「人間性の回復」、「市民の主体性の確立」、「経済中心の量の時代から生活中心の質の時代へ」あるいは、「効率性基準から分配公正化や自己実現化基準へ」、「産業関連から生活関連の公共財・サービスの充実」などへの方向性の選択・転換の必要性が叫ばれてきている。

そうして、われわれは、こうした要請に政治・行政上の立場から答えていく重要な鍵として、市民自治を基点とした分権的政治・行政システムの確立、すなわち、在来の中央集権的な体制から、自治・

分権・参加を原理とする地方分権的システムへの転換が不可欠であるとした。それは、地方の実情に応じた施策の地方による展開であり、あるいは、「国が決定し地方が従うのではなく、地域の意向の積み上げが国の施策を決定する地方主導型の行財政システム」（山本明「高まる「地域」の役割」（事典日本の課題 443 頁）の確立であり、また、「多くの分野で展開されてきた国家単位の考え方を反省し、相対的に小規模な地域の経済・文化・行政などでの自立と個性の醸成を強調するとともに住民参加をふまえた地域からの発想によって国政や民間活動を先導していく体制」（山本前掲書 407 頁）の確立である。また、別の角度からは、住民にできることは住民自らの手で、住民にできないことを行政が担当し、その行政側の役割分担も、まず市町村でできることは市町村で（市町村優先の原則）ついで都道府県、更に国でなければできないことを国が担当するといった現地のことは現地で決めるシステムの創造が、いま必要なのであり、現に、そうしたシステム転換を内容的に包含する「地方の時代」という言葉が、昭和 52 年 4 月長洲知事によって唱えられて以来、一つの流行語となっている。

ところで、「市民自治を基点とした地方分権的政治・行政システム」にあっては、市町村の主體的で活力ある機能が不可欠であり、その意味で、まさに「地方の時代は、市町村の時代」（宮沢広島県知事）でなければならず、したがって、そこでは、市町村における行政権限のみならず、税・財政面、人的資源面等総合的な市町村のいわゆる自治能力の強化が不可欠である。（注参照）

（注） 今回のアンケート調査においても、「あなたは、市町村と県の関係についてどのように考えますか。」との問（Q15）に対し、

- | | |
|-------------------------|-------|
| (1) 市町村の力をもっと強化すべきである。 | 80.7% |
| (2) 都道府県の力をもっと強化すべきである。 | 2.7% |
| (3) いまのままでよい。 | 12.7% |
| (4) わからない。 | 3.3% |
| (5) 回答なし。 | 0.7% |

と、8割以上が「市町村の力をもっと強化すべきである」と答えている。

第3節 システム転換への「ひとつの手だて」としての権限委譲

ところで、市民自治を基点とする地方分権的政治・行政システムの確立及びその一環としての市町村の強化は、現行地方自治制度を構成する法制度、税・財政制度、さらには、今日の中央政府並びに地方自治体の構造と機能の抜本的な改正を抜きにしては、構想することすら不可能なことである。

ところが、これまでも、シャープ勧告以来長年にわたって行財政権限の地方への委譲が様々な形で再三唱えられ、要請されてきたにもかかわらず、わが国の集権的体制は現在にいたるまで一向に改善をみおらず、そればかりか一方においては、個別法による機関委任事務の増加等新たな集権化の様相すら一部にみられる状況である。

分権化を妨げてきた要因は、「中央」そして「地方」の双方に求め得る。しかし、ここでは、とくに「地方」の側についての要因を挙げるならば、それは第一に、都道府県が広域自治体としての自らの地位・役割を十分に自覚せず、中央政府の機関委任事務体制に沿って、中央政府の出先機関的にその方針に従い、市町村を指導し後見してきたこと（注1）と、第二に、このことと密接に関連しているが、市町村の側においても中央集権体制の末端組織として、全体としては「円滑に」機能してきたという裏腹の事実を認めざるを得ない。（注2）

以上のような歴史的事実と将来への展望に立って、従来の要望や提言の域からはっきりと一步を踏み出し、まず、県と市町村という「できるところ」からすなわち、「地方」から、自治と分権と参加のシステムへの行動を起こし、転換への一つの突破口を切り開く必要性和その妥当性が、いま高まって

いることを、われわれは改めて強く認識せざるを得ない。このような観点から、県と市町村という部分的な関係を通じて、中央・地方を通じる全体の政治・行政システムの転換を目指す「ひとつの手だて」として、県権限の市町村への委譲を意義づけなければならないものとする。

また、このように意義づけることによって、はじめて、「権限委譲」が「地方の時代」というテーマの中において密接不離の位置を獲得し得るものとする。

(注1) 神奈川県における市町村職員の意見もこのことを裏付けているものといつてよいであろう。第2編第2章第1節1「アンケートの結果から」及び第4編「地方自治に関するアンケート調査結果の分析」参照

(注2) 例えば、「正直なところ、旧い地方制度の上下の監督関係の意識がぬげきれない、われわれの市(中津川市)の場合などを例にしてみると、国の事務が機関委任されている県、上級官庁としての県の意識が非常に強いように思われる。市の職員も二言目には県の指導によりということが多く。また、市議会での論議においても、県の意見であるということで、ピリオドを打たれることが多い。このように県と市は自治体として、現実に対等の関係というようなことにはなっていない。」(岐阜県中津川市助役小池保「都市からみた府県の意義」——「都市問題」1975年7月号39頁)

第4節 市町村の自治能力強化と県の機能純化

いままで述べてきたように、市町村の自治能力の強化は、市民自治を基点とする地方分権的政治・行政システムへのシステム転換の実現の一環ないしはその手段の一つであり、さらに、「県権限の市町村への委譲」は、「市町村の自治能力強化」の一環ないしはその手段の一つ、という関係、換言すると、権限委譲はそれ自体が最終的な目的ではなく、それは、「手段」ないしは「手段の手段」という関係において捉えておくべきものである。

そして、市町村の自治能力の強化と併せて、これからの県は、広域自治体としての立場を明確にしたがって、著しい地域的不均衡の是正や大型福祉施設、広域公害、流通機構、広域交通、水資源確保など、市町村が個別ないしは協力関係で解決できない補完的、広域的機能並びに連絡調整的・統一的機能に自らの機能を純化させてゆく展望を明確にしていく必要がある。同時に、こうした「県の機能純化」が、「市町村の自治能力強化」ないしは「市町村優先の原則」に密接に関連しており、したがって、これらはいわば「セット」の形で施策展開さるべきものであることが見逃されてはならない。

そして、同時に、これらの観点と併せて、県と市町村は、「国と地方の上下関係」のいわば地方版として、従来から抜き難く存続してきた県と市町村の上下関係(注)の解消・対等化を県・市町村相方の共通課題として、明確に認識するとともに、この解決に向って、対等な人事交流の活発化や、研修・啓蒙運動など具体的な施策を積極的に推進していくことが望まれる。なお、権限委譲実施のプロセスそのものが、県と市町村の上下関係解消の一つの契機になり得るとともに、またそうするのでなければ権限委譲は権限委譲たり得ないといつても過言ではない。

(注) 例えば、今回のアンケート調査においても、「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。」との問に対し

- | | |
|--------------------------|-------|
| 1. 依然として県と市町村の上下関係は残っている | 48.7% |
| 2. 部分的には県と市町村の上下関係が残っている | 31.3% |
| 3. 一応対等の関係にある | 18.7% |
| 4. 対等関係が確立している | 0% |
| 5. その他 | 1.3% |

と、上下関係の存在を感じている市町村職員は実に、全体の80%に及んでいる。

第5節 権限委譲にあたっての要点

以上述べてきたところから明らかなように、「地方の時代」を展望しての県権限の市町村への委譲にあたって重要なことは、権限をいかに早く、又は多く委譲したかよりは、むしろいかなるプロセスを経て委譲したかであり、さらに、どのような権限をどれだけ委譲したかもさることながら、これを通じて、何がどう変わり、さらには、いかなる展望が開けたかが問われなければ、その今日的意義を果し得ないものといわなければならない。

言いかえると、第1に、権限委譲のプロセスにおいては、基礎自治体たる市町村の主体性がどこまで活かされ、したがって県が、「市町村連合の事務局」にどこまで徹し得るかが重要であるが、とりわけこの点については、他県と同様、本県においても、権限委譲の発意者は、市町村ではなく県であるという点（もしくは、県が発意者とならざるを得なかったという事実）に十分な注意が払われる必要がある、その意味から、絶えず移譲の究極の目的を再確認しつつ、いやしくも、権限委譲をより早くより多く成し遂げようとする「成績主義」や、まして「押し付け主義」に陥ることのないよう深い配慮を要するところである。

第2に、権限委譲の対象については、それが、果してどこまで市町村自治権の実質的な強化に連なるものであるかについての配慮が必要である。例えば、同じく許認可権限といっても、小鳥の飼育許可に関するもの等から、特に都市計画法、農地法、土地改良法関係等生活基盤整備に関する許認可権限のように、市町村自治権の実質的な強化に直結しているものまで様々なものがあり、県は、こうした許認可権限の中から、単に社会的影響度が小さいとか、軽易な事務であるとかいう尺度をもって委譲対象権限を選定するのであれば、委譲の本来の趣旨には全く沿い得ないものであることを自戒しなければならない。再三述べてきたように、今日、必要とされているのは、住民自治を基点とした分権型社会システムの創造であり、現地のことは現地で決めるシステムの創造である。そうであるからにはむしろ、「地域社会づくりの実権」をこそ市町村へ委譲すべきである。したがって、逆に、社会的影響度が小さく、処理件数が極めて少なく、また、処理手続もやや複雑である事務のように、許認可権限を分散させることによって、かえって著しい非効率等の弊害を招くような事務については、当分の間は、むしろ、いままでどおり、補完的見地から県が処理し、その場合、可能な限り、行政センター等出先機関で処理して住民の利便を図るよう、県内部での権限委譲をすすめる方向での検討がなされてよいのではないだろうか。

また、権限委譲の対象としては、許認可権限、まして国からの機関委任事務としての許認可権限に限定して検討する理由はどこにもなく、広く、諸種の事務事業の実施まで含めて、市町村の自治権の強化及び県の機能純化という観点をふまえつつ、現実的な検討を進めることが望まれる。

第3に、そうしたプロセスを経る中において、（神奈川における）県と市町村及びその相互関係がどのように変わり、そして更に、その先にいかなる展望が開けてきたかが問われなければならない。

県は、権限委譲にあたって、「県は身軽になり、やっかいな仕事と費用負担を市町村に押しつけようとしている。」といった誤解を生まないよう、十分な財政上の手当等の配慮をしたうえで実施すべきことは当然であるが、さらに、この権限（及び財源）の委譲を通じて、もしくは契機として、あるべき社会システムにおける国・県・市町村の税・財政上のスタイルを探究し、その実現を展望する前向きの姿勢が望まれる。また、一方、県・市町村の対等な人事交流の活発化は、①行政需要の変動に対応する人的資源の有効活用と、②県・市町村職員のいわゆる上下意識の解消及び③相互理解の深化のため、いま、その必要性がとくに高まっているものと考えられるが、とりわけ、権限委譲との関連におい

て重要と考えられ、むしろ、本県における今回のアンケート調査結果にみるかぎり、権限委譲を有効かつ円滑に実施するうえでの土壌づくり＝条件整備の一環として、人事交流を権限委譲に先行（少なくとも併行）させることが、真剣に検討されて然るべきものと考えられる。何故なら、アンケートの結果を検討すると、市町村職員の意識からみる限り、権限委譲を有効かつ円滑に実施し得る条件が、全体としては、未だ十分には熟していないのではないかという危惧を払いきれないからである。例えば、Q14に対する回答からは、神奈川における市町村職員の気持の中に、依然として「県と市町村の上下関係」の意識が根強く残存していることがうかがえるし、Q2のSQ1に対する回答等の中には、一部に県への不信感もみられた。また、権限委譲についての市町村側の反応は、既実施県においては、「総論賛成、各論に異議あり」というのが一般的であったと伝えられているが、Q13に対する回答は、それが総論的な質問であったにもかかわらず、「賛成」がわずかに 58.7%と意外な低率であった。また、一方、Q17においては、「市町村職員と県職員の人事交流・共同研究」が3番目に多い期待を集めたのである。

こうした結果にみるかぎり、人事交流を権限委譲に先行させ、その条件を整備していく必要性ないしは、その妥当性は、極めて高いといってよいのではなかろうか。

以上みてきたように権限委譲は、それを単に権限委譲としての単発性の施策に終らせてしまうのではなく、むしろ、これを突破口・起爆剤として

- (1) 県・市町村の財源配分等税・財政上のあり方
- (2) 県・市町村の人事のあり方
- (3) 県・市町村職員の意識のあり方

などの諸点に連動させ、システム転換への展望を切り開いていくことが必要であり、その意味で、権限委譲は、例えば昭和 55 年度実施即完了といった単発的なものではなく、むしろ、その逆に、極めて息の長い、長期的な展望に立った、かつ、スケールの大きな世直しの端緒であり、それゆえ、自治・参加・分権の社会システムの創造に向かったの困難な諸課題を一つ一つ解決していく粘り強い継続的な努力を必要としている。また、そのようなものなくして権限委譲は、その今日的意義を果すことはできない。

第2章 権限委譲に伴う課題と展望

ヒバリ1羽を飼うのにも県知事の許可が必要なのかという驚きとともに社会的関心と呼んだ県知事の許認可権限を市町村長に委譲する問題について、それが本当に自治と分権システムにのっとり、市町村の自治を強化することになるのか、あるいは県機能の見直しになるのか、権限委譲のこれまでの経過と今後の権限委譲に伴う課題と展望について具体的に検討してみたい。

なお、前章で述べたとおり市町村への権限委譲は、県全体の事務事業をも含めて検討すべき問題であるが、本章では知事の許認可等の権限に限定してみたい。

第1節 これまでの経過

まず、県の許認可事務を市町村に委譲する動きの口火を切った広島県は、昭和53年5月に

- ① 地方自治を充実するためには、住民の自治意識の高揚を図るとともに、行政ができるかぎり住民の身近なところで住民の意思を反映しながら行われることになるよう、市町村自治を強化することが必要である。
- ② 市町村自治の強化については、過去、地方制度調査会等からいく度か提言されたが、現実には行政権限の多くのが依然として府県に留保されている。
- ③ 全国的な制度改善をまつものは別として、県かぎりでも可能なものはできるだけ権限委譲等を行い市町村の行政機能の充実向上を図る必要がある。

との方針のもとに、「現在県が処理している行政事務を洗い直し、許認可事務をはじめ住民の身近なところで処理を要するものは積極的に市町村へ移譲することを検討するとともに、経費負担の適正化に努めるものとする。」という県・市町村間行政システム改善指針を打ち出し（県・市町村行政システム改善指針）、具体的な検討作業を行い、可能なものから段階的に実施することとし、54年度に31種の許認可事務を委譲し、引き続き55年度も29種を委譲する予定と伝えられている（神奈川新聞S54.3.3、広島県報号外第14号S54.3.19）。

この動きは、市町村と県の行政事務配分でこれほど大量に県の権限を市町村に委譲することは初めてであったため、全国的な反響を呼び、これに同調しようとする県が相次ぎ、同じく54年度に、住民の利便の向上、市町村の自治権の強化及び県・市町村の事務の簡素・合理化を図るため59種の事務の委譲を実施に移した愛媛県をはじめ（愛媛県報第5199号外3 S54.3.16）、実施あるいは検討中の府県は25に上っている。

さらには、自治省においても、これらの情勢に呼応し、「集権から分権へ、画一化から多様化へ、統制から自主へ」という旗印をうたいあげ、地方分権のための施策の推進のために行政権限の委譲を行うべきとし、地方自治の場で処理が望ましい事務はできる限り国から地方自治体へ委譲する。都道府県の事務でも、市町村になじむものは市町村に委譲するとの構想を発表している（朝日新聞S54.5.21）。

また、神奈川県でも、委任型集権制から参加型分権制へと社会システムの転換を目指す地方の時代を確立するという目的に向かって、その具体策として地方行財政システムを検討するため、国・県・市町村の相互のかかわりの中で、許認可権限に限らず県の事務事業全体の実態を洗い直す作業に入っている。

このように県レベルで、市町村への権限委譲という目標に向かって各府県が一斉に走り出した状況にあるわけであるが、肝心の市町村サイドではこの動きをどのように受け止めているのであろうか。今回実施したアンケートの結果によると、県内市町村職員で、市町村への権限委譲に賛成とする者が

58.7%、反対とする者が 19.3%となっている。これで見ると市町村職員の意向は、この動きをおおむね是認していると言えるが、賛成とする者から出された実施するための条件、また、反対とする者から出されるその理由とは、共通する部分が多く、必ずしもろ手を挙げて歓迎している空気はみられない。これは、権限委譲に内在する問題あるいは権限委譲を実施するに当たって解決すべき問題が山積していることによるわけであるが、これらの具体的問題についてアンケートに出された意見を参考にしながら検討していきたい。

第2節 権限委譲の妥当性

県の権限を市町村へ委譲する今日的意義については前章で述べたが、ここでは権限委譲を推進する理由及び反対する理由をもう一度整理してみたい。

まず、権限委譲に反対する立場から出される理由をあげてみる。

第1は、広島、愛媛両県が今回委譲した事務の大部分がいわゆる機関委任事務であったため、従来から言われてきた機関委任事務批判という観点から出されるもので、これは機関委任事務体制を強化、拡大するだけで市町村の自治の強化にはならないとする。

例えば加藤一明教授は、「国の機関として行動することが地方自治の強化になるとすれば、地方自治体の自治と分権の強化とは何かということになる。国なり府県なりの仕事を市町村が自主的に自己の判断と責任において処理するということなら、自治の強化となるが、国の指揮監督のもとに権限も責任もなく、下級行政機関として事務処理することは、自治と分権を放棄することにつながる。住民の身近かに窓口を持つてくるということと、自己の判断と責任において仕事をするということとは同じではない。」（「事務の委任と経費の負担について」月刊自治研 79年4月号13頁）と述べている。

第2は、前の理由と関連するが、知事の許認可権限の一部を委譲されても市町村の自治強化に何ら効果がないので、それよりも基本的な国、県、市町村の適正な事務配分の問題を解決することが先であり、そのために県は全力を上げるべきだとするものである。

第3は、市町村にとって緊急の課題は、権限の委譲よりも財政の確立であるとする立場からの反対で、その背景には、今日市町村には住民からあらゆる問題が持ち込まれており、権限の有無にかかわらず対応せざるを得ない状況にあることがあげられる。

第4は、権限を委譲される市町村の受入体制、財源の保障あるいは事務処理等の観点からなされる反対である。

第5には、まず県の出先機関に大幅に本庁から権限を降ろし、それから市町村に委譲する方法が望ましいとする意見がある。

第6には、県は権限委譲に名をかりて、その実県の経費削減のために実施するのではないかとという県への不信感から生ずる反対である。

これらの反対理由に対し、市町村への権限委譲を推し進めようとする立場からは次のような賛成の理由があげられる。

まず、第1に、市町村自治の強化のためという理由が委譲に賛成する全ての者から出されている。

第2には、住民と密接な市町村に許認可権限を委譲することは、住民の民主的統制が期待でき、住民参加ということからも望ましいという理由があげられる。

第3には、市町村に委譲することによる住民の利便あるいはサービスの向上ということがあげられる。

第4には、県と市町村の事務の簡素、合理化が図れるということが言われている。

以上みてきたように賛成、反対の対立は、市町村への権限委譲が、市町村自治の強化になるのか、それとも機関委任事務体制の強化につながるのかという点に焦点がしぼられるであろう。

このことは、これまでの国と地方の事務配分の経過を抜きに語ることはできない。戦後地方自治法が制定され、制度的、形式的には地方自治が保障されたが、国と地方の事務配分については依然として戦前の事務配分が行われ、中央支配の体制が温存されてきた。そして事務をどのように配分すべきか、もっと自治体に権限を委譲すべきではないかということが、地方自治をめぐる議論の中で常に重要な位置を占めてきたことはさきにみたとおりである。

昭和 24 年のシャープ勧告以来、地方自治、地方制度に関する答申や報告が幾度となく出され、自治体の側からも地方 6 団体をはじめとして、毎年国に対して事務再配分の見直しを主張してきたのである。にもかかわらず、なぜ事務再配分が実現しなかったのかは、「国と地方の新しい関係」（自治研修協会昭和 52 年 3 月、11 頁以下）に詳しく述べられているが、その中であげられている様々の理由のうち、地方自治体側にとって特に問題とされるべきは、地方自治体側の意思統一が必ずしも十分ではなかったという指摘であり、また、これまでの仕組みにあまりにも慣らされてしまい、地方自治のあるべき姿についての努力が欠けていたという点である。

このような状況のなかで、地方自治体は地方自治体みずからを問い直すことが求められていると言えよう。明治以来の下降型の官治システムから、自治と分権を目指す上昇型のシステムに転換すべきとの新しい地方自治の潮流の中でこのことは一層重要な意味をもってくる。つまり、国と地方自治体との間に上下の関係が制度的、実態的にも生じているのと同様な関係が、地方公共団体として対等な関係にあるべき市町村と県との間に存在している事実を考え合わせるとき、市町村と県はお互いにまず自己改革を実践する必要がある。

この意味において、自治と分権を目指して、県と市町村でできるものは県と市町村でまずやってみようとする視点から実施された市町村への権限委譲は評価できるところである。したがって、市町村への権限委譲が即市町村の自治強化になるという過大評価はしてはならないし、あくまでもこのことが、地方自治を見直す契機となり、地方から地方自治を再創造するための足掛りとする意味において意義をもつと考えるのである。

そして、市町村への権限委譲を地方自治の強化のため生かせるかどうかは、市町村と県がお互いにこの意義を確認し、どのように実施し、どのように活用するかというこれからのそれぞれの努力にかかっていると言えよう。

従来からその弊害が問題とされてきた機関委任事務をさらに増加させるだけであるということから、この権限委譲に反対する意見も理解できるが、ただそれのみを理由にこれを全面的に否定することは今までどおり国が制度改正をやってくれるのを待つという消極的な姿勢を崩すことは不可能であるし、建設的な意見とは言えないであろう。

また、同様に基本的な国、県、市町村の適正な事務配分をまず確立すべきという意見に対しても、国に対して改革を主張していくことは重要であり、もちろん今後も行っていくが、今まで毎年要望してきたが一向に改善されなかった経緯をみると、まず、地方自治体自らが地方自治改革のための実績を積み重ね、国において法律改正をせざるを得ない状況を造り出すための一方策として権限委譲を行うのだということが強調できるであろう。

さらに、市町村サイドから出される受入体制、財源保障、事務処理等の観点、不安を理由とする反対意見についても、これらは市町村と県が協力して解決していかなければならない課題であり、権限委譲を実施する過程において試行錯誤が繰り返されるであろうが、何のために権限委譲を行うのか明

確な視点が市町村と県相互に確認されている限り解決することが可能であろう。

さらに、県の出先機関にまず権限を降ろし、それから市町村に委譲すべきだという意見についてであるが、住民にとっては権限が市町村、県のいずれにであろうとも、要は近いところで迅速にかたづけばよいという住民サービスの観点から見れば同じということになる。しかし、このことと市町村への権限委譲の問題とは性格を異にすると思う。近年、本県においても各地区の行政センターの機構は充実されてきており、今後も県が責任をもって処理すべき事務のうち可能なものについては、出先機関への事務委任を推進する必要があるが、ここでは市町村が住民の行政需要にこたえ、与えられた自治権を行使するために必要な権限の委譲について問題とされているのである。もちろん権限委譲を実施する過程における具体的な個々の権限の検討に当たって、まず出先機関へというこの意見について十分協議されるであろうが、このことが基本的に市町村への権限委譲に反対する理由にはならないと考える。

第3節 権限委譲の方法・手続

県の権限事務を市町村に委譲しようとする場合の法的根拠は、地方自治法第153条第2項の「都道府県知事は、その権限に属する事務の一部をその管理に属する行政庁又は市町村長に委任することができる。」の規定に求めることができる。この規定は、神奈川県はもとより各県において従来から個々に活用されていたが、今回のような組織的かつ大量の事務の委譲によってにわかに脚光を浴びてきた。そこで、この規定の沿革及び問題点について触れてみたい。

地方自治法第153条第2項の知事はその権限に属する事務の一部を委任できるという制度は、戦前において、自治制度を定めた府県制の第80条第1項「府県知事ハ府県ノ行政ニ関シ其ノ職権ニ属スル事務ノ一部ヲ郡島ノ官吏吏員又ハ市町村吏員ニ補助執行セシメ若ハ委任スルコトヲ得」（明治32年全部改正）の規定と、官吏制度を定めた地方官官制第12条「知事ノ其ノ職権ニ属スル事務ノ一部ヲ支庁長、警察署長又ハ市町村長ニ委任スルコトヲ得」（大正15年改正）の規定を戦後も地方自治法のなかにそのまま踏襲されてきたものである。言うまでもなく、戦前の知事は、国の任命する官吏であり国の執行機関としての地位と自治体の執行機関としての地位を合わせ持つという立場にあったわけである。そして、国、県、市町村の関係は、絶対服従の上下関係にあり、知事が市町村長にその職権に属する事務の一部を委任する場合もこの絶対服従の上下関係のなかで、一方的に官治的に行われてきたのである。このような規定が、戦後、憲法によって地方自治が制度的に保障され、知事も公選となり、市町村と県は対等な関係と規定された地方自治法のなかにほとんど同様の文言のまま継承されたことは問題であると言わざるを得ない。特に、その矛盾が顕著であるのは、「都道府県知事がその権限に属する事務を市町村長に委任した場合、市町村長はいかなる事由によるもそれを拒否することはできない。」（長野士郎「逐条地方自治法 440頁」と解されているように、法律上、知事が委任するときに市町村長と協議したり、同意を得る必要がなく、一方的に委任できるとする点である。このことは地方自治法第180条の2の長の事務の委員会等への委任の規定が、協議を必要としているのと対照的である。同一の地方公共団体内部における長と行政委員会との委任では協議が必要とされるのに対して、ともに住民の直接公選により選出され、対等の関係にある知事と市町村長の間では協議が必要でないとされているのである。地方自治法第153条第2項が県と市町村を上下の従属関係とみている欠陥規定と言われる所以である（神原勝「問われる県、市町村関係の改革」自治体学研究 79年春 52頁、高木鉦作「変動期における都道府県政」（全国知事会編）12頁）。

しかし、欠陥規定ではあっても、これを市町村強化の方向に沿って活用することは可能である。要

はどのような精神に基づいてこの規定を活用するかにある。地方自治法第 153 条第 2 項によって権限を委譲する場合、何よりも問題とされなければならないのは、この欠けている市町村との協議である。この規定を適用して今回権限委譲を実施した広島県もその実施過程において市町村の担当者、市長会、町村長会、職員組合など何回も協議を重ねているが、その協議内容は公表していないようである。今後、神奈川県において実施する場合は協議のルールを確立し、その協議内容を県民の前に公表する必要がある。また、今までの権限委譲をみて注意を引くことは、いずれも県の側から権限委譲の問題が提起されたという事実である。アンケートにも見られるとおり市町村と県の実事実上の上下関係が残存し、しかも、県への不信感が市町村職員から言われる現況のなかでこのことは重要な意味をもつ。市町村主導のもとに権限委譲が推進されることがもとより望ましいが、たとえ県の側から口火を切ったとしても、その後は同じ土俵の上で、真に対等な立場に立って白紙の状態からスタートすることが肝心である。そして、その上で協議を重ね、権限委譲を実施に移すことが、地方自治強化のための第一歩となろう。

また、この規定に基づいて委譲する場合、留意しなければならないことはその法的効果である。地方自治法第 150 条は「普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については、普通地方公共団体の長は、都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける。」と規定し、さらに第 151 条で「都道府県知事は、その管理に属する行政庁又は市町村長の権限に属する国又は当該都道府県の事務につき、その処分が成規に違反し、又は権限を犯すと認めるときは、その処分を取り消し、又は停止することができる。」と規定している。これら規定は、知事と市町村長を上下関係にあるとみている官治的な制度であり、しかも通説は、下級行政庁は上級行政庁の指揮監督に服し、取り消し等の措置には絶対服従すべきであると解している（長野・前掲 431 頁）。

これらの法的効果が、権限委譲に反対する大きな理由になっているところであり、いやしくも市町村の自治強化を目指して権限委譲を実施する以上は、この趣旨に反する第 150 条及び 151 条の規定を適用する余地はないといわなければならない。

第 4 節 委譲する権限の内容

さて、次はどのような権限を委譲すべきかという問題である。広島及び愛媛の両県が 54 年度に委譲を行った権限は第 3 表のとおりであるが、これらの権限委譲のそれぞれの具体的評価については、意見が分かれるであろうことは容易に想像できることである。これを表面的に見る限りでは神奈川県をはじめ各県が従来から実施してきた事務の委任と大差ないようにも思える（第 4 表）。

広島県がどのような基準で 1005 種の事務のうちからこれらの事務を決めたのか、その内容が公表されていないので詳細はわからないが、今回検討の対象としたものは、①現在市町村を経由する取扱いとなっている事務、②現地の状況を実態調査する必要がある事務、③専門的、技術的な面が比較的少ない事務であり、さらに、このうち国の了解が認められる可能性のないものは除かれて、最終的に市町村との合意が得られたものが委譲されることになったようである。

どの権限を委譲すべきかは、市町村と県の役割分担をどうするかという地方自治の本質にかかわる重要な問題である。「一般の市に対しても政令指定都市がもっている行政上の特例を自主的に設けられる必要がある。」（高橋清「一般市制の今日の問題」ジュリスト増刊現代都市と自治 139 頁）とか「人口 20～30 万人ぐらいの市は政令指定都市にしたらどうか。」（宮沢弘「地方都市のルネッサンス」日経新書 151 頁）ということも言えても、早急な法改正が期待できない今日、これらを実現するのは困

難であり、また、各市町村の行政規模や地域の事情が異なることから、市町村に委譲する権限を一律に設定することは不可能であろう。現在、神奈川県及び県内市町村が実際に処理しているすべての事務について、市町村、県、国のいずれが行うべきかを総点検する作業に着手しているが、その終了をまって、どの権限を委譲すべきか協議することがあるいは最良の道であるかもしれない。

しかしながら、市町村に権限がないため問題を生じている都市計画事業の決定、開発許可、建築確認等のような早急に権限委譲が期待されているものがある。これらの市町村行政の基本的事項に係るもの、すなわち、市町村自治の実質的強化につながる権限の委譲を中心に検討されていくことになるが、今何よりも必要とされることは、権限委譲について市町村と県が協議することのできるシステムをつくることであり、市町村が権限委譲を希望する場合、このシステムによって委譲できるようにすることであろう。

どの権限を委譲すべきかは、市町村がそれぞれ住民自治の観点から判断し、それについて市町村と県が個別に協議していく方向が望ましいのではないかと。各市町村によって委譲する権限がバラバラになり、統一的処理のできないおそれも出てくる事態も考えられるが、これを敢えて行うことこそ地方自治の強化につながるのではないかと思う。

いたずらに大量の権限を委譲する必要もないし、急ぐ必要もないのである。委譲する権限の量のみでこだわると「市町村に事務を肩替わりさせつつ、府県自らは身軽くなる。そして機関委任事務方式によって府県知事の地位が強化される。そうなるこの意欲的な試みも、もはや「地方の時代」「分権と参加の時代」に向けての自治体の側からの挑戦であるよりは、かえって中央集権体制の最もスマートな一方式にしかならない。」(田中義孝前掲書 18 頁)ということになってしまうであろう。

第5節 権限委譲に伴う問題点

1. 財源措置

市町村への権限委譲が行われる場合、その事務の執行に要する経費が考慮されねばならないことは当然である。地方自治法第 153 条第 2 項によって知事はその権限に属する事務を市町村長に委任する場合の財源措置について、地方財政法は、その第 28 条第 1 項で「都道府県又は都道府県知事が、市町村又は市町村長若しくは市町村の職員をしてその事務を行わせる場合においては、都道府県は、当該市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない。」と規定している。

しかし、従来、地方自治法第 153 条第 2 項によってなされた委任は、県サイドの一方向的な強制委任が多かったことから、その財源措置が十分であったとはいえない。また、国の機関委任事務というとすぐに地方自治体側の超過負担が連想されるほどである。

このような経緯から、アンケートにも見られるように権限委譲に当たっては、必ず財源保障の裏づけをとることが市町村側から強く出される。権限委譲に賛成する立場からもその条件として財源措置が言われるし、また、反対する立場からもその理由として財源保障のないことがあげられている。

広島、愛媛の両県も財源措置については、十分考慮を払っているようである。

例えば、愛媛県の委任事務に要する経費の財源については、

- ① 委任事務に関する手数料が当該市町村の収入になるものについては、この手数料をもって当該委任事務の経費とすること。

第3表 広島県及び愛媛県における昭和54年度実施の市町村長に委譲する許認可等事務一覧表

関係根拠法令	許認可等権限名	広島県委譲先	愛媛県委譲先
火薬類取扱法	火薬類の譲渡、譲受許可 火薬類の消費の許可	市長 〃	市町村長 〃
家庭用品品質表示法	家庭用品の品質表示監視	—	〃
消費生活用品製品安全法	消費生活用品製品の安全表示監視	—	〃
水道法	専用水道布設工事の確認等 簡易専用水道の措置命令等	—	市長 市町村長
高圧ガス取締法	高圧ガス消費者の立入検査	—	〃
電気用品取締法	電気用品販売事業所の立入検査	—	〃
液化石油ガスの保守の確保及び取引の適正化に関する法律	液化石油ガス設備工事の届出受理	—	〃
児童福祉法	補装具の交付、修理法の決定	市長	—
医療法	診療所及び助産所の検査並びに許可証の交付	広島及び呉市長	—
理容師法施行令	実地習練の実施指導及び届出受理	〃	—
美容師法施行令	〃	〃	—
興行場法	仮施設使用の興行場の営業許可	〃	—
墓地、埋葬等に関する法律	墓地等の経営許可、変更等許可	広島市長	市町村長
温泉法	立入検査	広島及び呉市長	—
伝染病予防法施行規則	業務従事の許可	〃	—
優生保護法	受胎調節実地指導員の指定 受胎調節実地指導員標識の交付 受胎調節実地指導員指定証の訂正交付 受胎調節実地指導員指定証、標識の再交付	〃 〃 〃 〃	— — — —
へい獣処理場等に関する法律	へい獣取扱場以外におけるへい獣処理の許可 へい獣処理場の設置変更許可 動物の飼養、収容の許可	市町村長 〃 〃	— — 市町村長
商店街振興組合法	商店街振興組合の設立認可 商店街振興組合の総会招集の承認 商店街振興組合の定款変更の認可 商店街振興組合の合併認可	市長 〃 〃 〃	市長 〃 〃 〃
食糧管理法施行令	米飯提供業者の登録等	市町村長	市町村長
森林法	立木の伐採届出の受理 保安林内立木伐採許可 保安林内作業許可 森林施業に伴う立入調査等の許可	— — — 市町村長	〃 〃 〃 —
鳥獣保護及び狩猟ニ関スル法律	鳥獣飼養の許可 キジ類及びヤマドリの販売許可 鳥獣捕獲の許可	〃 〃 —	市町村長 〃 〃
都市計画法	開発行為の許可 工事完了検査及び検査済証の交付 開発工事完了公告前の建築・建設の承認 建築物の敷地面積に対する建築面積の割合等の指定及び建築の許可 予定建築物等以外の建築物等新築の許可及び国の機関との協議 開発許可区域以外の土地における建築等の許可 開発許可に基づく地位の承継の承認	— — — — — — —	人口10万以上の 〃市の長 〃 〃 〃 〃 〃

関係根拠法令	許認可等権限名	広島県委譲先	愛媛県委譲先
	市街地開発事業等予定区域内の土地の形質変更又は建築等の許可 都市計画施設区域内等の建築の許可 都市計画事業地内等の土地の形質変更又は建築等の許可 監督処分及び立入検査	— 広島市長 " "	市長 " " "
土地区画整理法	施行地区内における土地の形質変更、建築行為等の許可	市町村長	市町村長
都市再開発法	施行地区内における土地の形質変更、建築行為等の許可	市長	—
住宅地区改良法	改良地区内における土地の形質変更、建築行為等の許可	"	—
屋外広告物法	違反に係るはり紙等の除去	市町村長	地域指定の市町長
租税特別措置法	優良宅地の造成認定 優良住宅の新築認定	— —	市長 "
駐車場法	路外駐車場の設置届出受理等	—	市町村長
土地改良法	土地改良事業の認可等	—	"
宅地造成等規制法	宅地造成工事の認可 監督処分、宅地保全勧告、宅地改善命令及び立入検査 工事完了検査	— — —	市長 " "
愛媛県水道条例	給水人口 50 人以上 100 人以下の水道布設工事の設計確認等	—	市町村長
" 木材業者及び製材業者登録条例	木材業者及び製材業者の登録等	—	"
" 風致地区内における建築等の規制に関する条例	建築物等及び宅地造成等の許可 監督処分、立入検査及び勧告等	— —	市長 "
" 証紙条例 愛媛県・広島県 屋外広告物条例	県証紙売りさばき人の指定等 屋外広告物の掲示許可 屋外広告物の表示者に対する措置命令 屋外広告業の届出受理	— 市町村長 " "	市町村長 地域指定の市町長 " "
広島県 食品衛生に関する条例	営業施設の認定 報告の徴収、立入検査 認定の取消、使用の禁止等	広島及び呉市長 " "	— — —
" かきの処理をする作業場に関する条例	作業場の整備改善使用禁止命令等	"	—
" 飼犬の管理に関する条例	飼犬が人をかんだ場合の届出 危害の防止のための措置命令	" "	— —
" 普通河川等保全条例	普通河川等における土木工事の許可	市町村長	—
" 公害防止条例	条例 23 条の事務ほか 5 種の事務 条例 40 条 " 4 " 条例 52 条 " 6 " 条例 70 条 " 5 "	広島・呉及び福山市長 広島・福山市長 地域指定の市町村長 市町村長	— — — —
" 自然公園施設管理規則	野営場の利用に関する指導等	指定する市町村長	—

(注)本表は、広島県報（昭和 54 年 3 月 19 日号外第 14 号）及び愛媛県報（昭和 54 年 3 月 16 日第 5199 号外 3）にそれぞれ掲載された市町村長に対する事務委任規則等により作成した。

第4表 神奈川県規則による市町村長に対する委任事務一覧表

関係根拠法令	許認可等権限名	委譲先	委譲規則名
都市計画法	開発行為の許可 工事完了検査及び検査済証の交付 開発工事完了公告前の建築・建設の承認 建築物の敷地面積に対する建築面積の割合等の指定及び建築の許可 予定建築物以外の建築物等新築の許可及び国の機関との協議 開発許可区域以外の土地における建築等の許可 開発許可に基づく地位の承継の承認 監督処分及び立入検査	横須賀市長 藤沢市長 相模原市長	都市計画法に基づく開発行為等の規制に関する規則 (S 45.5.30 規則第 62 号)
宅地造成等規制法	宅地造成工事の許可 監督処分, 宅地保全勧告, 宅地改善命令及び立入検査 工事完了検査	横須賀市長 藤沢市長	宅地造成等規制法施行規則 (S 37.6.30 規則第 52 号)
旧住宅地造成事業に関する法律	住宅地造成事業の認可 工事完了検査 住宅地造成事業区域内における完了公告前の建築の承認 監督, 報告又は資料の徴収・勧告	横須賀市長 藤沢市長	旧住宅地造成事業に関する法律施行細則 (S 40.9.15 規則第 83 号)
租税特別措置法	優良宅地の造成認定 優良住宅の新築認定	横浜市長 川崎市長 横須賀市長 藤沢市長 相模原市長	租税特別措置法に基づく優良な宅地の造成の認定及び優良な住宅の新築の認定に関する規則 (S 49.3.30 規則第 46 号)
河川法	河川工事(都市小河川改修事業)の施行	横浜市長 川崎市長 横須賀市長	都市小河川改修事業に係る知事の権限に属する事務の一部を横浜市長, 川崎市長及び横須賀市長に委任する規則 (S 46.2.9 規則第 6 号)
食糧管理法施行規則	種子用米穀及び交換米輸送の許可	市町村長	食糧管理法施行規則に基づく事務を委任する規則 (S 26.11.6 規則第 93 号)
食品衛生法施行規則 水浴場等取締条例	給水設備及び汚物の処理方法の認定 水浴場等設置の許可 水浴場等への立入検査	横浜市長 川崎市長 横須賀市長	衛生事務の権限を委任する規則 (S 25.12.1 規則第 106 号)
へい獣処理場等に関する法律	へい獣取扱場所以外におけるへい獣処理の許可 へい獣処理場構造設備の措置命令 へい獣処理場施設の使用禁止命令 動物の飼養, 収容の許可		
魚介類行商等に関する条例	営業の許可 営業の停止命令 取扱所, 設備及び容器具の確認		
犬による危害防止条例	飼い犬の引取 野犬等の捕獲, 抑留		
ふぐ取扱及び販売条例	報告の徴収及び立入検査 処置命令及び業務停止命令		
興行場法	仮設施設使用の興行場の営業許可		
公衆浴場法	患者の入浴許可 営業時間の認定		
温泉法	報告の徴収 温泉のゆう出量, 温度, 成分及び利用状況の立入検査		

関係根拠法令	許認可等権限名	委譲先	委譲規則名
消毒業者取締条例	工事の検査 消毒所の設備認定 薬品類の検査及び消毒成績試験の実施		
えなその他出産に伴う産あい物処理業取締条例	焼却場及び消毒所施設の検査，立入検査		
公害防止条例	指定工場設置の許可 指定工場に係る事項変更の許可 指定工場に係る事項変更計画の変更又は廃止命令 指定工場設置許可の取消 指定工場に係る事項変更許可の取消 特定作業の公害防止計画変更の勧告 禁止する悪臭発生行為の特例の承認 炭火水素系物質発生防止設備の設置命令 屋外燃焼行為者に対する警告 禁止する騒音発生行為の特例の承認 宣伝放送行為者に対する警告 深夜飲食店営業者に対する営業時間の変更勧告及び変更命令 廃棄物密閉物を破壊した者に対する措置命令 地下水採取者に対する揚水施設の改造命令及び採取量の減少命令 指定工場設置及び変更許可違反に対する措置命令 規制基準違反に対する改善又は停止命令 非常時の通報を受ける機関の指定 非常時の応急措置命令 下請事業者への指導又は援助について親事業者に対する勧告 (委任された事務に関し) 事業者又は関係人に対する報告の徴収 (委任された事務に関し) 工場等への立入検査 (届出受理事務は除く。)	横浜市 市長 川崎市 市長 " " " " 市町村 市長 横浜市 市長 川崎市 市長 " 市町村 市長 横浜市 市長 川崎市 市長 市 市長 横浜市 市長・川崎市 市長・横須賀市 市長 横浜市 市長 横浜市 市長・川崎市 市長 市 市長 横浜市 市長・川崎市 市長 市 市長 横浜市 市長・川崎市 市長 市町村 市長 " "	公害防止条例施行規則 (S 53.8.25 規則第 63 号)

(注) 本表は、昭和 54 年 3 月現在の神奈川県例規全集により作成した。

② 委任事務に関する手数料が県の収入となるもの及び手数料を伴わないものについては、地方財政法第 28 条第 1 項の規定により当該委任事務に要する経費の財源として、毎年度予算の範囲内で定めるところにより、市町村に対し交付金を交付するものであること。

との方針のもとに 54 年度は、県交付金約 3,700 万円、手数料分約 1,600 万円を計上しており、これを作成した指数に基づいて各市町村に配分されるようである。

また、広島県においても同様の方針のもとに 54 年度に県交付金約 6,000 万円、手数料分約 1,400 万円の予算措置をしているという（神奈川新聞 S 54.3.3）。

これらの財源措置が、委譲された事務に見合う適正な金額であるかどうかは、個々の事務ごとに検討する必要があるが、少なくとも従来の強制委任とは異なり財源措置への努力がなされているといえるであろう。今後、神奈川県において権限委譲を実施する場合に、これらの状況や結果を参考にしながら、財源措置に万全を期さなければならない。しかし、当面は、県交付金や手数料によって財源措置をとらざるを得ないとしても、あくまでも基本的には財政の中央集権性を排し、地方自治を実質的に保障するため税財政制度の抜本的改革を図る必要があるわけであり、県は市町村とともに国に対して強く働きかけなければならない。

2. 地方自治の政治的風土

今回のアンケートを見て興味を引くことは、

「市町村の区域が狭小であるため、行政の担当者と議員、地元ボスとの日常的つながりの中から、特に許認可の法解釈に当たって運用の妙味が発揮される土壌が存在するのではないか。」

「(市町村に許認可権限が委譲されると) 政治的色彩が濃くなり、法的義務を全うできない。」

「(市町村への権限委譲は) 住民と接することの多い市町村職員として問題が多いと思われる。」

という意見が、権限委譲に賛成、反対の立場の双方から出されていることである。これについては広島県も困惑したらしい。同県でも竣工検査事務に関して市町村から「私らが権限を持つと、地元のボスなどが妙なことをやるから、県でこれまでどおりやつてほしい」と言われたそうである（サンケイ新聞 S 54.3.4）。

また、さきの「国と地方の新しい関係」（18 頁）の中でも「権限を中央から地方へ全部おろされたら、地縁・血縁関係の強い市町村では市会議員の横車や、一部住民のエゴに押されてしまうおそれがあるから、国が決裁権を握っている方が気楽だ」という意見があることを問題にしている。

従前から国より県、県より市町村というように世帯が小さくなればなるほど、そこでの行政には競争の弊が顕著にあらわれ、ボスの食い物になりやすい性質をもっているといわれるように、このような政治的風土は日本全国に共通した現象であるらしい。

これは今まであまりにも中央に権限が集中し、自治体職員がそれに慣れてしまったことからくると思う。権限を委譲されることは同時に義務を生ずるものであり、住民に対して責任を負うことになる。そのことから政治的トラブル、住民エゴを避けるために権限委譲に反対するという、国、県への安易な依存心は捨てざるべきである。

このような政治的風土は一朝一夕に変えられるものではないが、近年住民運動の台頭とも相まって住民の自治意識は変わってきており、自治体職員も改善のために息の長い努力を続けていかなければならない。また、実際に市町村が権限を持てば、否応なく責任ある判断を下さざるを得ないわけであり、このことが定着してくれば地方自治の自覚はより深いものとなる。これらの意見を杞憂に終わらせるためにも、まず市町村に権限を委譲することから始めるべきであろうし、このことが市町村自

治強化のための出発点につながると思う。

第6節 展望

これまで、地方の側から自治と分権を目指す一方策としての県権限の市町村委譲の問題についてみてきたが、市町村の自治を強化することについては誰も異論はないであろう。しかし、今後市町村への権限委譲を推し進めていったとき、地方自治体としての「県」の存在はどうなるのか、住民にとっては今でも「県は国よりも遠い存在」であるとの意見もあり、ますます住民から遠くなるのではないかという懸念を抱かれるかもしれない。

そこで、市町村への権限委譲によって県はどう変わるのか、市町村と県の関係にどのような展望が開けるのかについて述べてみたい。

まず、ここで強調したいことは、市町村への権限委譲は本来権限があるべきところに持っていくに過ぎないということである。これまで住民に直結する事務は、原則として市町村が行うとされながらも現実的にはほど遠い状態であることはさきにもてきたとおりである。そして現在法律等により県に権限があることによって市町村では処理できないとされる多くの事務がある。これらの権限を市町村に委譲することは原則に立ち返ることであり、市町村自治の強化につながると思うわけである。

このことは、同時に県にとっても真の地方自治体として脱皮できることを意味する。すなわち、県がこれらの権限を持つことは、県と市町村を、上下、監督という関係に形成することに寄与し、またこれらの大部分が機関委任事務であることから、県は国の出先機関としての側面が強くあらわれることになる。市町村への権限委譲は、市町村と県の対等な関係を確立する上で役立つであろうし、さらに、県は国の出先機関としての性格を希釈できると思うわけである。

県の機能については各章でたびたび触れてきたが、今後県の機能は本来の広域的な地方自治体としての機能に純化させるべきであると述べてきた。これまで県は、市町村の行政領域にまで立ち入っているのではないかという批判も聞かれるほどさまざまな仕事をやってきたわけである。今後、市町村と県は協議しながらそれぞれの機能分担を明確にしていくことになるだろうが、基本的には市町村でできるものは市町村で処理し、市町村で個別あるいは協同してもできない水資源確保、広域公害、大型福祉施設、専門病院などの事業を県は市町村の意向を反映しながらより積極的に推進していくことになるであろう。

もとより、そこに至るまでの過程には幾多の難問が山積しており、県は市町村と協同して、地方行財政制度の抜本的改革の具体案を提示しながら国に強く働きかける必要がある。

第4編 地方自治に関するアンケート調査結果の分析

— 市町村と県の関係を中心に —

第1章 調査の設計と回収

1. 調査の目的

この調査は、地方自治の実態、とくに市町村と県のかかわる諸問題を中心とした市町村職員の意識・意見を調査し、本チームがすすめている「地方自治の理論と実態」に関する研究の参考とするために実施した。

2. 調査の内容

- (1) 市町村職員の県政イメージ
- (2) 県政への市町村意向の反映
- (3) 市町村計画と県計画の関係
- (4) 法令解釈と補助金
- (5) 市町村と県の役割分担
- (6) 県から市町村への権限委譲

3. 調査の設計

(1) 調査対象

県内全市町村の財政、企画、都市計画、福祉及び産業の各部門の担当の課長または係長各1名

(2) サンプル数

185人（市95人、町村90人）

財政部門	37人
企画部門	37人
都市計画部門	37人
福祉部門	37人
産業部門	37人

(3) 調査方法

調査票を作成のうえ、チーム員が出張して依頼した。回収は郵送によった。

(4) 調査期間

昭和54年4月18日～25日

4. 回収の結果

- (1) 回収総数（率）154人（83.2%）
- (2) 有効回収数（率）150人（81.1%）
- (3) 市・町村別回収数（率）

市	87人（91.5%）
町村	63人（70.0%）
計	150人（81.1%）

(4) 部門別回収数（率）

財政部門	32人（86.4%）
企画部門	32人（86.4%）
都市計画部門	29人（78.4%）
福祉部門	27人（72.9%）
産業部門	30人（81.1%）
計	150人（81.1%）

第2章 調査結果の分析

1. 市町村職員の県政イメージ

〔概要〕 最近、「地方の時代」という言葉が盛んに使われ、地方自治の充実・強化の必要性があらためて強調されているが、こうした状況の下で、市町村職員の64.7%が「市町村と県との関係」にかかわる問題に最も強い関心を持っている(Q1)。もっとも、現在の市町村と県との関係は全体として望ましい方向に進んでおり、県の職員も市町村の立場を理解しようとしているとプラス評価を下すものが7割以上もいるが(Q16・Q10)、反面では県と市町村との間に依然として上下関係が残存していると指摘するものが80.0%に達している(Q14)。

こうした県・市町村関係の改善の方向については、「市町村の力をもっと強化すべきである」という意見が80.7%で、現状肯定あるいは「県の強化」を主張するものを大きく上回っている(Q15)。また、県と市町村の望ましい関係を確立するにあたっての今後の方策としては、補助金行政の改革を筆頭に、市町村計画と県計画の整合性、市町村職員と県職員の人事交流・共同研究、県政への市町村参加、市町村への権限委譲などが期待されている(Q17)。

(1) 市町村職員の強い関心

Q1 最近、「地方の時代」という言葉が盛んに使われ、地方自治の充実・強化の必要性が唱えられていますが、あなたは次の5つの関係のうちどれに最も強い関心をお持ちですか。

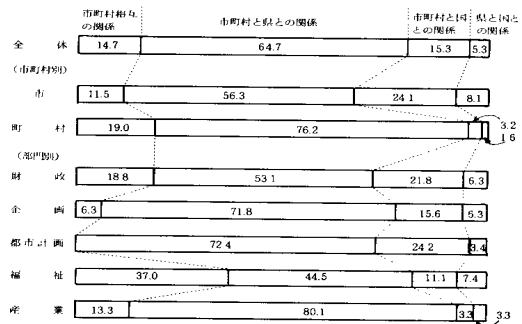
	実数	構成比
(%)		
1. 市町村相互の関係	22	14.7
2. 市町村と県との関係	97	64.7
3. 市町村と国との関係	23	15.3
4. 都道府県相互の関係	0	0
5. 県と国との関係	8	5.3
6. NA(無回答)・DK(わからない)	0	0
計	150	100

上記5つの関係中、市町村職員が最も強い関心をもっているのは「市町村と県との関係」で、全体の64.7%を占め、「市町村と国との関係」や「市町村相互の関係」を大きく引き離している。これに対して「都道府県相互の関係」に注目するものは皆無だった。

しかし全体としてのこうした傾向も、市と町村別ではやや様相を異にしている。市では「市町村と県との関係」が56.3%でやや低くなるのに対し、「市町村と国との関係」「県と国との関係」を指摘するものの比率が高くなっている。これに対し町村では「市町村相互の関係」をあげるものが多くなっている。

担当部門別では、どの部門の担当者も「市町村と県との関係」に最大の関心を注いでいるが、「市町村相互の関係」は福祉と財政にそれぞれ多いのが特徴である。

第1図…Q1



(2) 市町村・県関係の現状評価

Q16 ところで、全体としてみて市町村と県との関係は望ましい方向に進んでいると思いますか。

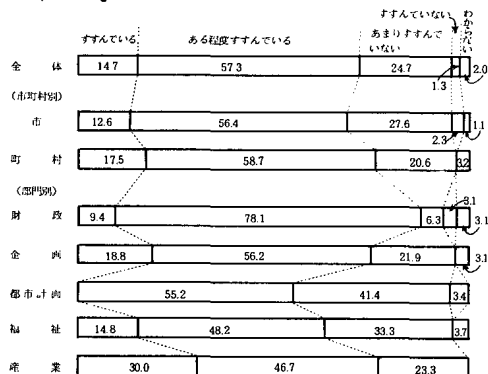
	実数	構成比
1. すすんでいる	22	14.7
2. ある程度すすんでいる	86	57.3
3. あまりすすんでいない	37	24.7
4. すすんでいない	2	1.3
5. NA・DK	3	2.0
計	150	100

前問で市町村の職員は「市町村と県との関係」に大きな関心を注いでいることが判明したが、では、市町村と県との関係の現状に対してはどのような評価をしているであろうか。全体として、望ましい方向に「すすんでいる」とみるものは14.7%にすぎないが、これに「ある程度すすんでいる」と評価するもの57.3%を加えると、プラス評価は7割をこえる。

ちなみに設問2をみると、市町村の意向は県政に反映されているとみるものが6割、また設問5では、県の総合計画である新神奈川計画の策定過程で県は市町村と協議するなど「市町村の意向を尊重した」と評価するものが7割近くいる。市町村と県との関係が望ましい方向にすすみつつあるという本設問におけるプラス評価は、こうした関係改善の試みに対する評価と軌を一にしたものとみてよいであろう。

市・町村別では、市よりも町村にプラス評価をするものが多く、また担当部門別ではプラス評価は財政部門で87.5%を占めているのに対し、都市計画部門では55.2%を占めるにすぎない。とくに都市計画部門では「すすんでいる」という積極的評価は皆無であった。この他の特徴としては、産業部門で積極的評価が3割に達している点が注目される。

第2図…Q2



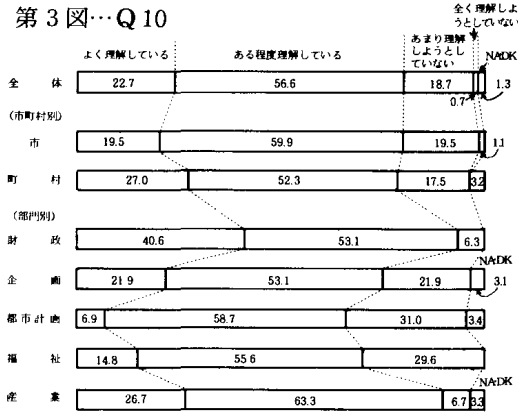
(3) 県職員に対する印象評価

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。	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
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
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
4. 全く市町村の立場を理解しようとしていない	1	0.7
5. NA・DK	2	1.3
計	150	100

市町村職員の県職員に対する評価はかなり高い。「よく市町村の立場を理解しようとしている」とする積極評価が22.7%で、これに「ある程度理解しようとしている」と肯定評価56.6%を加えると、約8割の市町村職員が県職員に対して好感をもっている。これに対して「あまり」ないし「全く理解しようとしていない」とする消極的・否定的評価は2割弱にとどまっている。こうした県職員に対する好意的評価は設問16でみた市町村・県関係の現状に対する好意的評価とほとんど同じ傾向を示している。

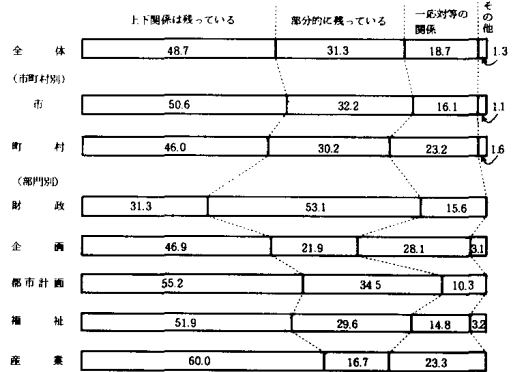
属性別にみると、それはいっそうはつきりする。つまり市・町村別では、市町村・県関係の評価の場合と同様に、積極的評価は市職員が19.5%であるのに対し、町村職員は27.0%である。また担当部門別の特徴をみると積極的評価は、財政部門40.6%と産業部門26.7%に多く、これに対して都市計画部門が6.9%と極端に低くなっている。こうした傾向からみると、全体として市町村の職員は県職員に対して好感をもっているが、都市計画担当者に関しては必ずしもそうとはいえないようである。

第3図…Q10



89.7%を筆頭に、財政部門 84.4%、福祉部門 81.5%がこれに続いている。逆に企画部門と産業部門ではわずかに低くなっている。

第4図…Q14



(4) 県と市町村間の上下関係

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
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. 部分的には県と市町村の上下対等関係が残っている	47	31.3
3. 一応対等の関係にある	28	18.7
4. 対等関係が確立している	0	0
5. その他	2	1.3
6. NA・DK	0	0
計	150	100

県と市町村の関係が望ましい方向に進みつつあると市町村の職員はみているが、それはあくまでも県と市町村の関係の流れを指してのことであって、この県・市町村関係の現状を静態的にみつければ、そこには厳然として「上下関係が残っている」と、多くの市町村職員は指摘している。実に8割の市町村職員が県と市町村の「上下関係」の残存を認めているのに対し、「一応対等の関係にある」とするものは2割に満たず、さらに「対等関係が確立している」とするものにいたっては皆無の状態であった。

この「上下関係」の残存を指摘するものは町村職員 76.2%より市職員 82.8%に多い。また担当部門別では都市計画部門の

〔自由意見〕

Q14-SQ1は、Q14で県・市町村間に上下関係が残っていると指摘した市町村職員に「その理由はどこにありますか」と継続質問し、自由意見の内容は多岐にわたっているが、おおよそ次の三つに分類することができる。「」内は原文。

1. 一般的な理由を述べたもの

◎ 「旧地方制度において県は市町村に対し一般的な指揮監督権をもって知事が統括していたため、市町村に対して上級団体であるとされていたが、この意識が今日も根強く残っている」「とくに機関委任事務にかかる県の指導体制が市町村の固有事務に及ぶきらいがある」

◎ 「地方自治法で県と市町村は対等の自治体とされているというが、その地方自治法をはじめ、地方自治と関係の深い地教行法、それに他の個別法でも県知事または県の機関を上部団体としてあつかい、その許可を受けなければならないとしている点が多々ある。このような国→県(知事)→市町村という行政の流れが底流にある限り、県と市町村の上下関係は解消しない」

2. 個別的な事項を述べたもの

この自由意見の中で、最も多くのスペースを費やしているのは、補助金行政と許認可権に関

するものである。例えば、

◎ 「国や県の補助を受ける際に、予算の範囲内の補助については、計画の段階から相当に強い指導を県から受ける」

◎ 「市町村行政をすすめる上での許認可権の多くが県にあり、この許認可権と一体となった補助金行政 — とくに都市計画事業等の補助金行政の指揮監督権が県に委任されている。こうしたところから県と市町村の上下関係が必然的に発生する」

◎ 「県で提唱した事業を市町村におろす際、県は市町村の職員数、予算規模等を十分に理解せず「やってやる」式の態度で臨む。市町村としても財源を付与される弱い立場があり、そうした中で補助・指導しているという県の優位性の認識が生まれる」

この他、個別事項として指摘しているものには、

◎ 「法令の解釈等に疑義が生じた場合、国は直接とりあげてくれず、一切県を経由しなければならない」。こうした県の「国へのパイプ役的機能」、さらに「県を経由した国への書類提出」なども上下関係を生み出す一因になっているという指摘もある。

3. 県・市町村の側の事情を述べたもの

以上のように法制度やその運用に由来する県・市町村の上下関係の指摘の他、県や市町村の体質自体に上下関係発生の原因を求めるものも多く存在する。なかでも県職員の意識構造にふれる意見が相当多くある点に注目すべきである。

◎ 「県職員は県民とのつながりが少ないため、どうしても官僚的意識が強い。このように県職員は住民接触の直接窓口とならないため、市町村と一緒に仕事をするという意識が弱い。そのことが「県は指導機関である」という県職員の意識を育み、結果として市町村に対する上級意識につながっている」

◎ 「現行の地方自治制度が投影して県の職

員が市町村に対して上下意識をもつのはやむをえない面もあるが、市町村の側にも指導を受けているという感情が多分にある。その意味では県・市町村の上下関係は解消されない」

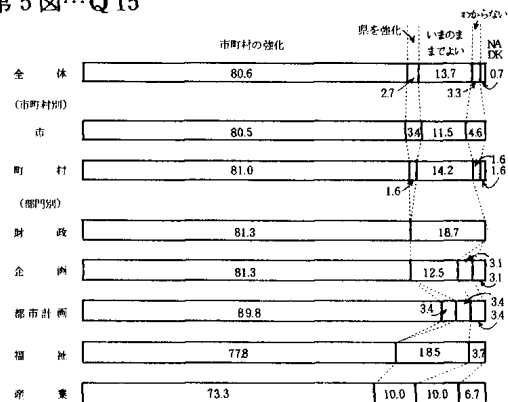
(5) 県・市町村関係の改革方向

Q15 あなたは、市町村と県の関係についてどのように考えますか。		
	実数	構成比
1. 市町村の力をもっと強化すべきである	121	80.6
2. 都道府県の力をもっと強化すべきである	4	2.7
3. いまのままでよい	19	12.7
4. NA・DK	6	4.0
計	150	100

市町村と県の関係の基本的な改革方向として市町村職員が選択する道は「市町村強化」の方向である。「県強化」2.7%、現状肯定 12.7%に対し、「市町村強化」は80.6%の高い比率を表わしている。

市・町村別でみてもこの傾向に大きな相違はみられない。ただ担当部門別では若干の変化があり、都市計画部門に「市町村強化」を主張するものが89.8%を占めている。今日の「都市計画権限は都道府県どまり」といわれるが、そうした権限配分の現状に

第5図…Q15



対する市町村職員の意見として、とくに注目していく必要があるであろう。その他の特徴としては福祉部門に現状肯定を望むも

のが他と比較してやや多い。

(6) 関係改善の具体的方策

Q17 最後におたずねします。今後、市町村と県の望ましい関係を確立するに当たって最も重視すべき課題は、次のうちどれだと思いますか。二つ選んで下さい。

	実数	構成比
1. 市町村職員と県職員の人事交流・共同研究	49	16.4
2. 補助金行政のあり方	62	20.7
3. 市町村への権限委譲	40	13.3
4. 県政への市町村参加	48	16.0
5. 市町村計画と県計画の整合性	56	18.7
6. 県による通達行政のあり方	7	2.3
7. 二重行政の整理	31	10.3
8. 市町村条例と県条例の関係	0	0
9. その他	3	1.0
10. NA・DK	4	1.3
計	300	100

上記の分析によって、市町村職員は、県と市町村の関係は望ましい方向に向いつつあるとみているが、現状においてはなお根強く上下関係が残存するとの判断にたつて「市町村強化」の具体的内容は何か、それを知るために、市町村と県の望ましい関係の確立にあたって考慮すべきと思われる8つの課題をあげて選択してもらった。

その結果、「補助金行政のあり方」を指摘するものがもっとも多数を占めた。既述の設問14の自由意見では、県・市町村の上下関係を生み出す要因として「補助金行政」をあげるものがもっとも多かったが、本設問の結果もこれと符合する。

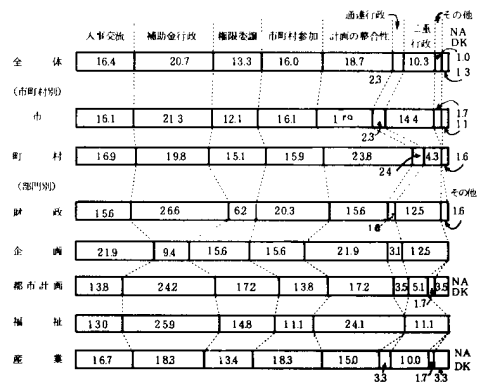
しかし「補助金行政のあり方」について、「市町村計画と県計画の整合性」「市町村職員と県職員の人事交流・共同研究」「県政への市町村参加」もかなり接近した割合を占めている。またこれらの改革課題に比較し、「市町村への権限委譲」と「二重行政の

整理」の割合はやや低くなっているが、全体を通していえることは「県による通達行政のあり方」と「市町村条例と県条例の関係」を別とすれば、6つの改革課題がほぼ均等に力説されているということであろう。

市・町村別の特徴をみると、市では「二重行政の整理」を強調するものが町村に比較してやや多く、町村では「計画の整合性」を指摘するものが多くなっている。とくにこの「計画の整合性」は町村の中でもっとも高い割合を示している点に注目する必要がある。

担当部門別では力点のおきかたがそれぞれ異っている。財政部門では「補助金行政」と「市町村参加」、企画部門では「人事交流・共同研究」と「計画の整合性」、都市計画部門では「補助金行政」「権限委譲」「計画の整合性」、福祉部門では「補助金行政」と「計画の整合性」、産業部門では「補助金行政」と「市町村参加」が、それぞれ上位を占めている。

第6図…Q17



2. 県政への市町村意向の反映

〔概要〕 仕事をすすめるうえで市町村の意向が県政に反映されていると考える市町村職員は6割で過半数を占めているが、4割の職員は反映されていないという（Q2）。反映されにくい原因や理由は、県と市町村の対話・コミュニケーションの不足、国の意向に沿った県の市町村への対応、地域の実情を考慮しない県の画一的行政、市町村行政自体における基本的・具体的方針の欠如などにあるとみている（Q2-SQ1）。

また、自分の仕事をすすめるうえで市町村の意向を県政に反映させる必要性を感じている職員は約8割もおり（Q3）、それは予算編成・補助金の交付・土地利用・計画策定・環境整備・施設計画の場合をはじめ、県の計画・予算・行事・事業施行など各般にわたっている（Q3-SQ1）。さらに、市町村と県の間意思の疎通は、通常事務担当レベルの折衝を通じて行われるが、こうした方法以外に市町村職員は、市町村長等の首脳部を通じて行なうのがもっとも効果的だと考えている（Q4）。

(1) 市町村意向の反映度

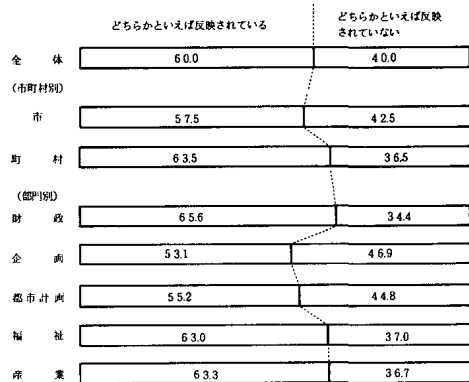
Q2 ところで、あなたは、あなたの仕事をすすめるうえで、市町村の意向が県政に反映されていると思いますか。

	実数	構成比
1. どちらかといえば反映されている	90	60.0
2. どちらかといえば反映されていない	60	40.0
3. NA・DK	0	0
計	150	100

自分の仕事をすすめるうえで、市町村の意向が県政に「反映されている」とする市町村職員は6割で、「反映されていない」とするものは4割である。市・町村別では若干の相異があり、「反映されている」とするものは市では57.5%であるのに対し、町村では63.5%とやや市を上回っている。また

担当部門別では、企画部門と都市計画部門がそれぞれ53.1%、55.2%と「反映されている」とみるものの比率が他の部門に比較してやや下回っている。

第7図…Q2



〔自由意見〕

Q2-SQ1は、Q2の質問のうち、市町村の意向が県政に「どちらかといえば反映されていない」と答えたものに対して「反映されにくい原因や理由はどこにありますか」と再質問し、自由に意見を述べてもらったものである。意見の内容は多様であるが、もっとも頻度の高い代表的意見を例示すると以下ようになる。

- ◎ 「知事の提唱する市町村参加は、理論としてとられているものの、県の組織の中では国の考えに沿って市町村に対応している向きが強く、国の事務の円滑化を第一義とする意識がいまだに強いように思われる」
- ◎ 「市町村と県の間意思疎通の現状は、個別的・部門別にかたよるきらいがあり、同時にフィード・バック機能が十分でないことがその原因だと思われる」
- ◎ 「県と市町村の事務担当が不明確であるため、県との協調事業・県単事業・市単事業の役割が区分できず、したがって何を県政に反映すべきかも明確にならない。また市町村行政における基本的、具体的方針の欠如も県政への反映を困難にしている原因の一つである」

◎ 「県は地域の実情を考慮せず、画一的に行政を執行することが多い。県内をブロックに分けて地域の実情にみあった整備計画を策定するなど、地域特性を十分に把握した行政をすすめるのであれば、市町村の意向を県政に反映させるとはいつでも実効性に乏しいものになる」

◎ 「行政組織が縦割りのため横の連絡系統が欠けていること、県の行政センターの権限が弱いことに加えて、市町村と県のコミュニケーションの不足がある。さらに市町村と県の事務レベルの折衝はあるが、市町村の意向によって県政が左右される市町村参加の制度上の仕組みがない」

◎ 「国の委理事務を通しての（県と市町村の）上下関係が、県の固有事務をすすめる上でも名残りをとどめ、県は市町村の意向を聴く姿勢に欠ける。また市町村も卒直な意見を述べようとしない。こうした傾向は、とくに事業の執行部門に顕著である」

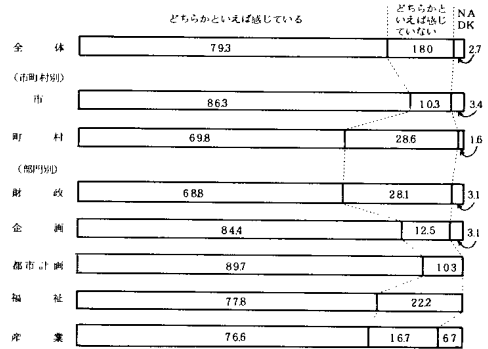
(2) 市町村意向反映の必要度

Q3 それでは、あなたは、あなたの仕事をすすめるうえで、市町村の意向を県政に反映させる必要性を感じるがありますか。			
	実数	構成比	
1. どちらかといえば感じている	119	79.3	
2. どちらかといえば感じない	27	18.0	
3. NA・DK	4	2.7	
計	150	100	

市町村の意向を県政に反映させる必要性を「感じている」ものは圧倒的に多く約8割であり、これに対して「感じない」ものは2割に満たない。市・町村別にみるとこの割合はやや異なり、町村職員で反映の必要性を「感じている」ものは69.8%に低下するのに対し、市では86.3%へと上昇する。担当部門別では企画部門・都市計画部門に、必要を「感じている」ものの割合

が高い。とくに都市計画部門では約9割に達している。

第8図…Q3



[自由意見]

Q3-SQ1では、Q3の設定で県政に市町村の意向を反映させる必要性を「どちらかといえば感じている」と回答したものに対して再質問し、「主としてどのような場合にその必要性を感じるか」を問うた。回答は自由意見によって求めたため、内容はきわめて多様になり、類型化はむずかしい。そこでこれらの意見をアトランダムに列挙すると、

- ◎ 予算編成・補助金・補助率について
- ◎ 振興事業、広域的な生活環境の整備
- ◎ 土地利用規制・都市計画施設
- ◎ 保育所運営の規定や基準の運用
- ◎ 水源地の存する地域の生活・経済基盤の整備
- ◎ 地区行政センターの積極的活用
- ◎ 市町村振興補助金貸付金の採択基準について
- ◎ 県の事務と市の役割分担について
- ◎ 市町村間における行政上の格差について
- ◎ 大型プロジェクトを実施する県の体制について
- ◎ 農振地域内の土地利用調整と計画的整備方針について
- ◎ 県職員と市職員の間に見られる住民サービスの認識のズレについて

- ◎ 湖水（河川）を飲料水等で使用している地域の宅地造成及び小規模住宅地（敷地 80m²位）の規制について
- ◎ 林地開発行為について
- ◎ 県事業の施行中は地元条件・地元要望に相当の配慮がなされているが、終了後の当該事業に起因して発生する諸問題に対しては適切な対応を欠いている。そのような場合、意見の反映を痛感する。
- ◎ 県の事業を実施するにあたり市町村の追加補助が要請される場合
- ◎ 地域社会計画における県の広域的、補完的事務事業に対する市町村意向の反映
- ◎ 法律が現実の問題解決に役立たないとき
- ◎ 県が問題意識をもたないとき
- ◎ 県が従来から実施している施策の改廃
- ◎ 県の主要事業計画・実施を市の予算に整合させる場合
- ◎ 市中心部への防災公園の設置など、大規模な施設を設けたいが財政的に困難な場合
- ◎ 町の総合計画やその他の事業計画を策定する場合。またそれらの計画と新神奈川計画の整合について
- ◎ 県の当初予算の説明の際、新規事業が発表されるが、そのほとんどの制度は県がつくり、実施主体は市町村。市町村が実施すれば一定の補助金を出すと内容のものである。そして広報紙等でPRする。市町村は住民から何故制度があるのに実施しないのかと迫られる。これらの新規事業の創設にあたっては事前に市町村と協議する必要がある。
- ◎ 河川の利用方法、河川の整備について
- ◎ 重複行政の排除のため基礎的自治体である市町村の意向を県に伝達する必要がある。
- ◎ 県の主催する各行事の人集めは市町村に依存しているが人を動かすことは非常に困難である。そのため市町村の意向をふまえたお祭り、行事を行うべきだ。

(注) 以上の列記では、内容上重複しているものの重記は避けたが、予算・補助金・土地利

用・計画策定・環境整備・施設計画などに関係するものの頻度が高いことに注目する必要がある。

(4) 意向反映の効果的方法

Q 4 市町村と県の間では通常、事務担当レベルの折衝を通じて市町村と県の意思の疎通が図られていますが、それ以外で市町村の意向を県政に反映させるうえで最も効果的な方法は次のうちどれだと思いますか。

	実数	構成比
1. 市町村長等の首脳部を通じて行う	88	58.8
2. 市長会・町村長会を通じて行う	23	15.3
3. 県議会議員を通じて行う	9	6.0
4. 対係住民等と一体となって行う	23	15.3
5. その他 ()	5	3.3
6. NA・DK	2	1.3
計	150	100

市町村の職員が、市町村の意向を県政に反映させるため、もっとも効果的と考える方法は「市町村長等の首脳部を通じて行う」やり方で、約6割がこの意見に賛成している。これに対して「市長会・町村長会を通じて」「関係住民と一体となって」とするものがともに15.3%、それに「県議会議員を通じて」はわずかに6.0%にすぎなかった。

市・町村別でもこの傾向に大きな変動はないが、強いて特徴をあげれば、「市町村長等の首脳部を通じて」が町村に、また「県議会議員を通じて」が市に若干多くみられる。

担当部門別では、「市町村長等の首脳部」が財政と福祉担当部門に、「市長会・町村長会」が企画部門に、「関係住民と一体になって」が都市計画と産業部門に、それぞれ他の部門に比して若干高い割合を示している。

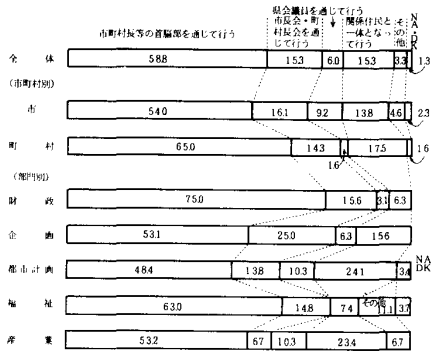
なお、神奈川県では、昭和52年から知事と市町村長を中心とした「地域別首長懇談会」等が開催されているが、本設問において「市町村長等の首脳部」を通じた県政

への意向反映に期待が集中しているのは、そうした実績のあらわれであろうか。

3. 市町村計画と県計画の関係

〔概要〕 地方自治法2条5項の規定によっ

第9図…Q4



て市町村は基本計画・基本構造等の総合計画の策定を義務づけられているが、現在、県内市町村の8割以上が「策定済または改定中」の状態にある(Q5)。

市町村がこうした計画の策定過程においておこなった県との協議について、市町村職員の7割は、「県は市町村の意向を尊重した」としている。しかしこのうち「十分に尊重した」というものは1割に満たなかった(Q5-SQ1)。

また、県は、昭和53年2月に県の総合計画である新神奈川計画を策定したが、この県計画と市町村計画とのかかわりについて「検討した」というものは5割で、残りの5割は「検討していない」という(Q5-SQ2)。

その新神奈川計画に市町村の意向が「反映されている」とみるものは3割に満たず、5割以上が「反映されていない」としている(Q6)。

(1) 市町村総合計画の策定状況

Q5 次に、市町村の総合計画(基本構想・基本計画等)と県の総合計画との関係についておたずねしますが、あなたの市町村では、総合計画を策定していますか。

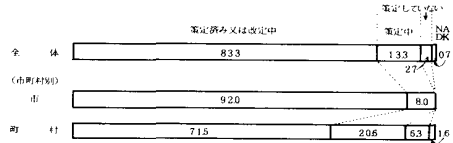
	実数	構成比
1. 策定済み又は改定中	125	83.3
策定済み	(95)	(76.0)

内訳	改定中	(27)	(21.4)
	NA・DK	(3)	(2.6)
2.	策定中	20	13.3
3.	策定していない	4	2.7
4.	NA・DK	1	0.7
	計	150	100

(注) カッコ内は125の内訳実数・構成比

総合計画を「策定済み又は改定中」の市町村は83.3%、これに「策定中」13.3%を加えると96.6%の市町村が総合計画をもつことになる。これに対して「策定していない」市町村は2.7%にすぎなかった。

第10図…Q5



(2) 策定過程における県の対応

Q5-SQ1 (Q5で1と答えた方へ)

その総合計画を策定する過程において市町村と県の協議が行われましたが、そのときの状況はいかがでしたか。

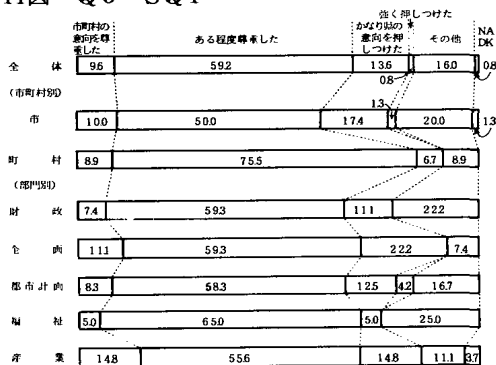
	実数	構成比
1. 県は、市町村の意向を十分に尊重した	12	9.6
2. 県は、市町村の意向をある程度尊重した	74	59.2
3. 県は、かなり県の意向を押しつけてきた	17	13.6
4. 県は、県の意向を強く押しつけてきた	1	0.8
5. その他()	20	16.0
6. NA・DK	1	0.8
計	150	100

前問で、総合計画を策定済みまたは改定中と回答した市町村職員に対し、その策定過程における市町村と県の協議の状況を問うたのが本設問である。その結果、約7割が「県は市町村の意向を尊重した」と答えているが、「十分に尊重した」とするものは1割にも満たなかった。またこれに対して「県の意向を押しつけてきた」とするものが14.4%あった。

市・町村別では「尊重した」とするものが市の60%に対し、町村は84.4%と市よりもかなり高い割合を示している。これに対し、「意向を押しつけてきた」とするものは、町村の6.7%に対し、市では18.7%となっている。どのような理由によってこうした相違が生ずるのかは明らかではないが、町村に対して市の職員のほうが県の対応を押しつけがましく受けとめている点に注目しておきたい。

担当部門別では、企画部門に「意向の押しつけ」を強調する職員がやや多くみられるが、企画部門は市町村総合計画の策定を直接担当するところでもあり、それだけに県との協議の当事者になることも多い。そうした当事者の声としてこの結果を卒直に受けとめる必要があるであろう。

第11図…Q5-SQ1



(3) 市町村計画と県計画のかかわり

Q5-SQ2 (Q5で1と答えた方へ)

県では、昭和53年2月に県の総合計画である

新神奈川計画を策定しましたが、あなたは、あなたの仕事に関連して、新神奈川計画とあなたの市町村の総合計画とのかかわりについて検討したことがありますか。

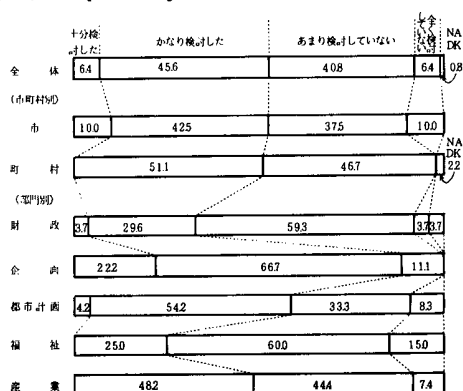
	実数	構成比
1. 十分に検討した	8	6.4
2. かなり検討した	57	45.6
3. あまり検討していない	51	40.8
4. 全く検討していない	8	6.4
5. NA・DK	1	0.8
計	125	100

県の新神奈川計画と市町村の総合計画とのかかわりについて「検討した」ことのあるものは約5割、残りの5割は「検討していない」としている。また「十分に検討した」は6.4%にすぎないから、この結果からみるかぎり新神奈川計画と市町村総合計画は職員の意識の中ではあまり深い関連をもっていないようである。

とくに町村では「十分に検討した」とするものは皆無である。市では1割が「十分に検討した」としているから、県と市町村の計画のかかわりの密度は市のほうがやや濃いと見えるであろう。

部門別ではより大きな相異がある。「検討した」というものが企画部門で9割を占めているのは、計画立案の当事者であるから当然としても、財政部門や福祉部門ではその割合は5割を大きく下回っている。と

第12図…Q5-SQ2



くに福祉部門では 75%が「検討していない」と答えている点に注目すべきであろう。新神奈川計画と市町村総合計画のかかわりは、計画担当者だけの関心事なのであろうか。

(4) 県計画への意向

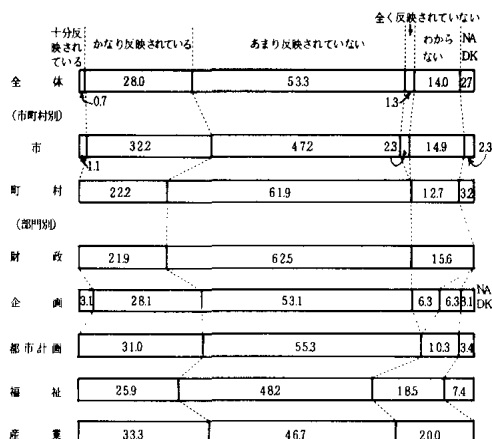
Q 6 あなたは、新神奈川計画には市町村の意向が反映されていると思いますか。

	実数	構成比
1. 十分に反映されている	1	0.7
2. かなり反映されている	42	28.0
3. あまり反映されていない	80	53.3
4. 全く反映されていない	2	1.3
5. わからない	21	14.0
6. NA・DK	4	2.7
計	150	100

前設問で、県の新神奈川計画と市町村総合計画のかかわりについて、市町村職員の認識は比較的薄いことが明らかとなったが、それだけに本設問で、新神奈川計画に対する市町村の意向の反映を問うても正確さは期しえず、印象の域を出ないかもしれない。それを裏付けるかのように本設問に対して「わからない」と答えたものが 14.0%もいる。

ともあれ、結果は「反映されていない」とするものが 5 割をこえ、「反映されてい

第13図…Q 6



る」とするもの 3 割弱を大きく上回っている。市・町村別では市よりも町村に「反映されていない」とするものが多く、担当部門にその割合がやや高く、また福祉と産業の両部門に「わからない」とするものが比較的多いのも特徴の一つである。

4. 法令解釈と補助金

〔概要〕 市町村が仕事をすすめるうえで法令の解釈に疑義を生じたとき、それを解釈するための方法は「県への照会」で、8割以上の市町村職員がこの方法に依存している。これに対し「市町村独自の判断」は皆無に近い状態である(Q 7)。また、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、「通知の趣旨に従って業務を行うのは当然」というものと「統一的処理の観点等からやむをえず通知の趣旨にそって業務を行う」とするものがそれぞれ 4 割以上もいる。この結果からみるかぎり、法令の解釈・運用における国・県の比重はきわめて高い(Q 8)。

また、神奈川県では昭和 52 年度から従来の県費補助事業を市町村振興補助金制度として総合し、メニュー方式によって支出しているが、この県単補助金について「現行のまま存続すべきだ」とする意見は 3 割強で、「存続するとしても仕組みを変えるべきだ」とする意見が 5 割以上もある(Q 9)。具体的改革課題としては、補助率・補助単価の引上げ、補助対象事業の拡大、起債控除制度の廃止などの意見が圧倒的に多数を占めている(Q 9-S Q 1)。

(1) 法令解釈に疑義が生じた場合

Q 7 あなたが、あなたの仕事をすすめるうえで法令の解釈に疑義を生じたときに、それを解釈するためには、一般的に次のうちどの方法によっていますか。

	実数	構成比
1. 他に照会しないで市町村独自で判断する	1	0.7
2. 他の市町村に照会する	11	7.3
3. 県に照会する	122	81.3

4. 国に照会する	10	6.7
5. その他 ()	6	4.0
6. NA・DK	0	0
計	150	100

法令の解釈に疑義が生じた場合、それを解決するために市町村職員がとる一般的な方法は「県への照会」で、実に8割以上のものがこの方法に依存している。これに対し「国への照会」「他市町村への照会」はともに数%どまりで、さらに「市町村独自の判断」にいたっては皆無に等しい状態である。もっとも「県への照会」は必ずしも「県からの回答」にはならないにしても、市町村との関係において県の法令解釈が占めるウエイトの重さを示している。

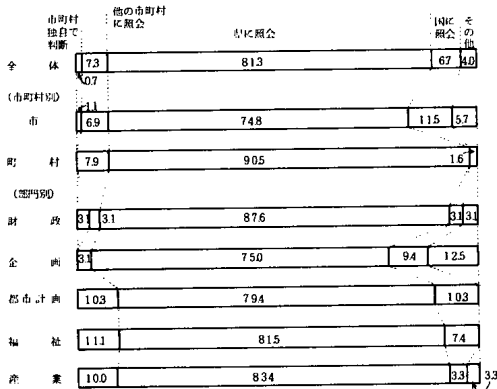
市・町村別では、市よりも町村に「県への照会」に依存する度合いが強く、また市では「国への照会」が1割をこしているのに対し町村ではこの割合はゼロになっている。担当部門別では有意な差はみられない。

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

国や県から法令の解釈や運用について通知があった場合、「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」とする積極的肯定型、「統一的処理の観点からやむを得ず通知の趣旨にそって業務を行っている」とする消極的肯定型は、ともに4割台で全体をほぼ二分している。これに対して「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、通知の趣旨は一応の参考にとどめている」という参考型は6%程度にすぎない。受けとめ方に積極・消極の違いはあっても国や県の通知は相当の精度をもって市町村に浸透することがこれらの結果から規定されよう。

市・町村別では、町村にやや積極型が多く、担当部門別では、福祉と産業部門に積極型が、企画と都市計画部門に消極型が多くなっている。また後者の両部門において参考型が若干多いのも注目される。

第14図…Q7

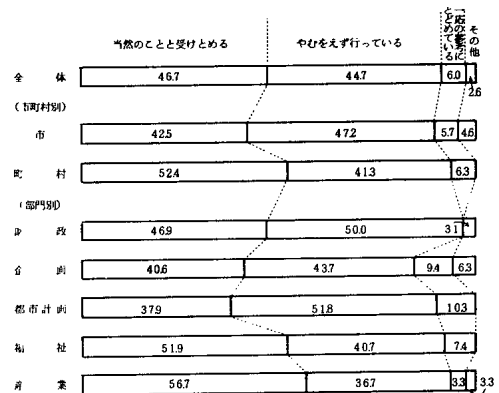


(2) 国・県から通知があった場合

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

第15図…Q8



(3) 県単独補助金について

Q9 あなたは、いわゆる県単補助金についてどのように考えますか。

	実数	構成比
1. 現行のまま存続すべきである	52	34.7
2. 存続するとしても仕組みを変えるべきである	82	54.7
3. 廃止すべきである	5	3.3
4. わからない	8	5.3
5. NA・DK	3	2.0
計	150	100

神奈川県が昭和 52 年度から実施しているメニュー方式による市町村振興補助金について約 9 割が存続すべきだとしているが、うち「現行のまま存続すべきだ」とするものは 3 割強で、5 割以上のものが「存続するとしても仕組みを変えるべきだ」としている。これに対し、「廃止すべきだ」という意見は 3% 程度にすぎない。

市・町村別では、どちらも仕組みを変えて存続すべきだとする意見のほうが多いが、町村では現行のままの存続を希望するものが 4 割強おり、この二つの意見が拮抗している。これに対し、市では現行のままの存続を主張するものは 3 割に満たない。

担当部門別では「仕組みを変えるべきだ」とするものが財政部門 71.9%、企画部門 62.6% に多いのに対し、「現行のまま

存続する」は福祉部門 51.9% と産業部門 43.3% に多くみられる。とくに福祉部門では、現行のまま存続すべしの意見が仕組みを変えるべきだとする意見を上回っている点が注目される。

〔自由意見〕

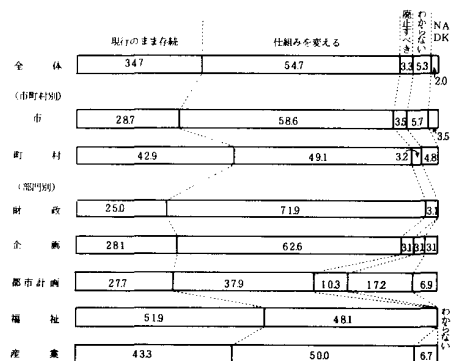
Q9-SQ1 では、Q9 で県単補助金について①現行のまま存続すべきか ②仕組みを変えて存続するか ③廃止するか の三つの方向について意見を求めた。そこで SQ1 では、それぞれの意見を選択した理由を自由回答の形式で答えてもらったが、その回答は選択した意見と必ずしも対応せず、「現行のままの存続」を選択したのも多くが改善の意見を述べている。したがって、以下、三つの意見に区分せず、県単補助金の改善の方向について典型的と思われるいくつかの主張を掲載することにしたい。

◎ 「従来の県費補助事業が昭和 52 年度から現行の市町村振興補助金制度として統合され、その後当制度は充実されつつあるが、一部に従来補助事業として認められていたものが対象外事業となっている。本市においては人口急増に伴う施設整備の財政需要が年々増大しており、対象事業の範囲及び補助率の拡大をはかるべきである」

◎ 「農用地域指定の際、河川・道路・山林等で区分されていても隣接する小集団農地と合わせて農用地指定させられた経緯があるが、基盤整備をする場合は、小集団ごとに実施しなければならないので、小規模な事業でも補助対象とするよう採択基準を引下げるべきである」

◎ 「県の補助事業はメニュー方式で市町村振興補助金で支出され、その額も起債相当額を差引いて残りの事業費の 3 分の 1 を補助金とするのが基本であるが、起債も町支出金であるので、全事業費を対象とし、その補助基本額を増加されたい」

第16図…Q9



- ◎ 「建設事業費については市町村振興補助金のメニュー化が図られたが、振興補助対象以外にも小額補助金が相当多く見うけられる（運営費補助等）。このため、これら小額の補助金についても各種事業を市町村が自主的にアイデアを出して独自に選択できるようなメニュー方式の制度を採用されたい」
- ◎ 「とくに地方振興補助金については、補助総額が小額のためか市町村課と各担当課及び地方行政センターとの意思疎通がなされていないと思われるので一本化すべきである」
- ◎ 「市町村振興補助金の申請に当たっての県の各部への事前協議（ほとんどこれにより決定される）は、この補助制度設置の趣旨に則って廃止すべきである。事務が以前とくらべて二重となっている」
- ◎ 「最近の県単補助事業の中には年限を設定した事業も見うけられ、以後の事業の継続性の問題から取り込むことに不安をもつ事業がある。したがって経費負担をふくめて事業の継続性及び都市特性を生かすなどの観点から、一率とか定額補助から脱皮する必要がある」
- ◎ 「県単補助金の総枠の増額を図るべきである。なお、メニュー化方式のメニューは必ずしも県単補助として目的に合致するか疑問の点がある。事業選択は市町村の自主的判断にまかせ、県はそれが県単制度として好しいものであるか、その審査を行う方式でもよいと考える。また振興補助金の一連の手続は簡素化すべきである」

5. 市町村と県の役割分担

〔概要〕 市町村と県の役割分担について検討するにあたり、現在ほとんどの市に設置されている県立の青少年会館を例にとり、将来のこの設置・管理・運営について市町村職員の意向を聴いたが、「地元市町村による管理・運営」「地元市町村への施設移管」の意見を大きくし、この中で、「従来どおり県が設置・管理・運営するのが適当」とする意見が大勢を占めた（Q11）。

その理由としては、市町村の財政負担を筆頭に広域利用施設であること、財産管理上から所有者たる県がおこなうべきことなどがあげられている（Q11-SQ1）。

また、地方自治法は都道府県があつかう事務として、広域的事務・統一的事務・連絡調整事務・補完事務の4つを列挙しているが、これら4つの事務のうち市町村職員がもっとも期待している事務は何かを問うてみた。その結果、第一位は広域的事務、第二位は統一的事務と補完事務、第四位は連絡調整事務の順になっている。とくに第一位に広域的事務をあげたものは7割を上回り、他を大きく引き離している点が注目される（Q12）。

(1) 県立青少年会館の設置・管理・運営

Q11 次に、市町村と県の役割分担についておたずねします。現在、ほとんどの市に県立の青少年会館が設置されていますが、将来のこの設置・管理・運営についてあなたはどのように思いますか。

	実数	構成比
1. 従来どおり県が設置・管理・運営するのが適当である	88	58.7
2. 県の施設だが、地元市町村が管理・運営するのが適当である	27	18.0
3. 施設そのものを地元市町村に移管するのが適当である	15	10.0
4. その他（ ）	16	10.7
5. NA・DK	4	2.6
計	150	100

「従来どおり県が設置・管理・運営するのが適当である」とする現状維持型が全体の約6割を占めている。これに対し「県の施設だが、地元市町村が管理・運営するのが適当である」とする役割分担型が2割弱、「施設そのものを地元市町村に移管するのが適当」という施設移管型が1割となっている。

こうした傾向は市、町村とも全く同じであって差はみられない。しかし担当部門別で、財政部門に現状維持型が7割もいるが、これは次の自由意見でみるように、市町村が管理運営する場合に想定される財政負担を懸念するからであろう。

第17図…Q11

	従来通り	市町村が管理運営	市町村へ移管	その他	NA DK
全体	587	180	100	107	26
(市町村別)					
市	586	208	126	80	
町村	588	143	63	143	63
(部門別)					
財政	718	94	94	94	
企画	562	219	125	94	
都市計画	415	241	103	172	69
福祉	667	148	37	111	37
産業	567	200	133	67	33

〔自由意見〕

ここではQ11の現状維持型・役割分担型・施設移管型のそれぞれに対して、その理由を自由回答してもらった。その主な意見は次のとおりである。

1. <現状維持>の理由

ここでの主な意見は「市町村が青少年会館を設置・管理・運営するに伴い当然予測される財政負担」の懸念を指摘するものが圧倒的に多く、ついで「青少年会館は広域利用に供する施設である」と「財産管理上から管理運営は所有者（県）が行うべきである」ことなどが共通意見になっている。しかし「市町村の側から希望があり県と市町村の合意が成立した場合」「設置前に県・市が協議して決めた場合」は管理・運営を地元市町村に委ねることも可能であるとする意見もある。

2. <役割分担>の理由

地元市町村が管理・運営するのが適当とする理由としては、「青少年行政は市町村の行政としてとらえる必要がある」「青少年行政

は県と市の二重行政的性格を帯びている」

「青少年会館は児童館と同じく地域社会の施設」「画一的運営でなく地域性をもった運営が必要である」などの意見がある。ただし、管理・運営にともなう財源措置を県に求める声も強くみられる。

3. <施設移管>の理由

施設そのものを市町村に移管する理由は、上記の<役割分担>の理由とかなり重複するが、「青少年行政の地元市町村への一本化が可能になること」「市民の希望を積極的にとり入れた運営ができること」などがあげられる。ただし施設移管型においても運営費の県費負担を主張するものが少なくない。

(2) 県政に期待する事務事業

Q12 地方自治法は、県が扱う事務として次の四つを列挙していますが、これからの県政にあなたが期待するものはどれですか。期待する順に番号を記入してください。

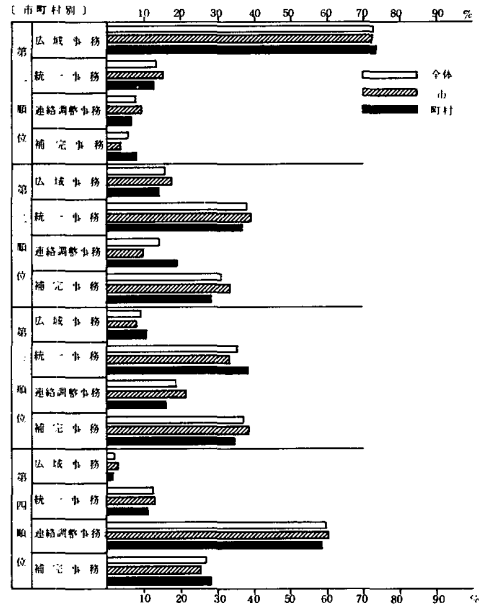
1. 治山・治水事業、上・下水道事業、道路・河川等公共施設の設置及び産業廃棄物のようないわゆる広域的事務
2. 義務教育の水準の維持、警察の運営、社会福祉・社会保険事業、職業安定事務及び土地収用事務のようないわゆる統一的事務
3. 国と市町村との間の連絡、市町村相互間における事務処理の緊密な関係を保持させるためのあっせんのようないわゆる連絡調整事務
4. 高等学校、図書館、博物館、病院、老人ホーム及び労働会館等の設置・運営並びに特産物の保護奨励に関する事務のようないわゆる補完事務

<第一順位>	実数	構成比
1. 広域的事務	109	72.7
2. 統一的事務	21	14.0
3. 連絡調整事務	12	8.0
4. 補完事務	8	5.3
5. NA・DK	0	0

	計	150	100
＜第二順位＞			
1.	広域的事務	24	16.0
2.	統一の事務	58	38.7
3.	連絡調整事務	21	14.0
4.	補完事務	47	31.3
5.	NA・DK	0	0
	計	150	100
＜第三順位＞			
1.	広域的事務	14	9.3
2.	統一の事務	53	35.3
3.	連絡調整事務	28	18.7
4.	補完事務	55	36.7
5.	NA・DK	0	0
	計	150	100
＜第四順位＞			
1.	広域的事務	3	2.0
2.	統一の事務	18	12.0
3.	連絡調整事務	89	59.3
4.	補完事務	40	26.7
5.	NA・DK	0	0
	計	150	100

ものが福祉部門に多くみられる。また第三順位の内なかでは、補完事務が福祉部門で、

第18図…Q12-1)

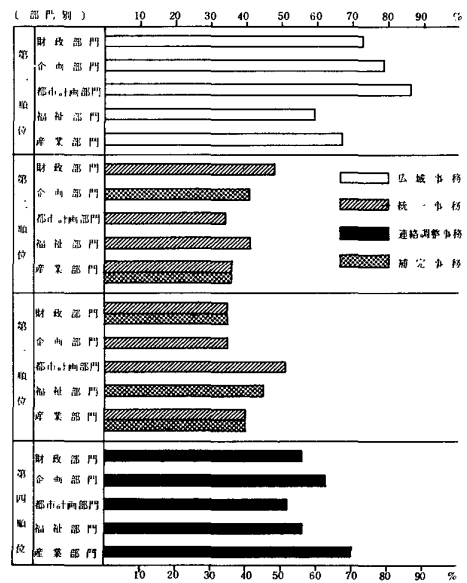


地方自治法は都道府県の事務として広域的事務、統一の事務、連絡調整事務、補完事務の4種の事務を列挙しているが、このうち市町村職員が県にもっとも期待する事務は広域的事務で、これを第一順位にあげたものは7割をこえている。

この第一順位について市・町村別の相異はみられないが、担当部門では、広域的事務は都市計画部門にもっとも多く86.3%、ついで企画部門の78.1%となっている。また福祉部門では第一順位に統一の事務をあげるものの割合が多いのも特徴の一つである。

第二順位には統一事務38.7%と補完事務31.3%の両事務が、また第三順位にも補完事務36.7%と統一の事務があがっている。第二、第三順位にランクされた二つの事務については、市・町村別の差異はみられないが、第二順位に統一の事務をあげる

第18図…Q12-2)



このグラフは各順位ごとに各担当部門で回答の一番高いものだけを抜き出して示したものである。(同数の場合は全部記載した)

統一的事務が都市計画部門でそれぞれ強調されている。

第四順位には連絡調整事務があげられており、これには市・町村、担当部門による相異はあまりみられない。

6. 県から市町村への権限委譲

〔概要〕 最近、広島県や愛媛県などをはじめ多数の県において、知事のもつ許認可権の一部を市町村に委任する動きがあるが、これについて賛成するものが約6割を占めている。とくに、こうした賛成意見は町村よりも市に、また企画担当部門に多い。これに対し反対意見のものと、判断を保留したものがそれぞれ2割ほどある（Q13）。

また、市町村に権限を委任する場合、とくに検討を要する問題としては、財源の裏付け、事務量の増大に対する人員の確保、市町村との十分な協議などをあげるものが多い。一方、委任に反対するものは、その理由として市町村の財政負担、事務処理の不統一、人的余力の不足などを指摘している（Q13-SQ1.2）。

(1) 権限委任に対する賛否

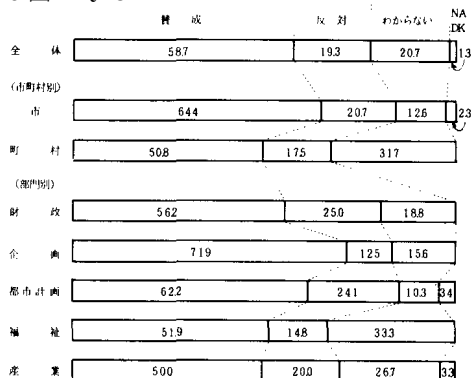
Q13 最近、広島県や愛媛県などにおいて、県知事の持っている許認可権限や行政上の事務の一部を市町村に委任する動きがありますが、あなたは、このことについて基本的にどのように考えますか。

	実数	構成比
1. 賛成である	88	58.7
2. 反対である	29	19.3
3. わからない	31	20.7
4. NA・DK	2	1.3
計	150	100

県から市町村への権限の委任に賛成するものは6割弱、これに対し、反対および「わからない」と答えたものは、それぞれ2割である。この「わからない」という職員は、

とくに町村に多く3割を占めている。また賛成派は、企画部門71.9%と都市計画部門62.2%にやや多い。

第19図…Q13



〔自由意見〕

Q13-SQ1では、Q13で権限委任に賛成したのに対し、「委任をすすめる場合、特に検討を要する問題」を、またQ13-SQ2では権限委任に反対するものに対してその理由をそれぞれ自由回答の形式で答えてもらった。以下はその概要である。

1. 委任にあたって検討すべき課題

- ◎ 委任事務の執行にともなう財源の裏付け
- ◎ 事務量の増加にともなう人員の確保
- ◎ 許認可権の委任と県知事の指揮監督権
- ◎ 事務処理の判断基準が不統一になった場合の措置
- ◎ 職員の研修による資質の向上と県・市町村の人事交流
- ◎ 受任者である市町村の意向打診、県と市町村の協議の場の確立
- ◎ 市町村の事務処理能力
- ◎ 市町村に一律に委任せず行財政の規模・能力に応じた委任方式を検討すること
- ◎ 市町村に審査会を設置し、その決定を経て市町村長に許認可権の一部を委任すること

2. 委任に反対する理由

- ◎ 予想される市町村の財政負担と職員増
- ◎ 現状でも国・県の委任事務が多いので、

これ以上の委任事務を受入れる余力がない
(固有事務が圧迫される)。

◎ 委任事務を処理する専門的職員が不足し

ている。

◎ 政治的色彩が濃くなり法的義務を全うできない。

[参考] 集計表

回 答 欄	Q1 最近「地方の時代」という言葉が盛んに使われ、地方自治の充実・強化の必要性が唱えられていますが、あなたは次の五つの関係のうちどれに最も関心をお持ちですか。							Q2 あなたの仕事をすすめるうえで、市町村の意向が県政に反映されていると思いますか。				Q3 あなたの仕事をすすめるうえで、市町村の意向を県政に反映させる必要性を感じることがありますか。			
	(1) 市町村相互の関係	(2) 市町村と県との関係	(3) 市町村と国との関係	(4) 都道府県相互の関係	(5) 県と国との関係	(6) N・A	計	(1) どちらかといえば反	(2) どちらかといえない	(3) N・A・D・K	計	(1) じている	(2) じていない	(3) N・A・D・K	計
全 体	22 14.7	97 64.7	23 15.3	0	8 5.3	0	150 100	90 60.0	60 40.0	0	150 100	119 79.3	27 18.0	4 2.7	150 100
市 町 村 別	10 11.5	49 56.3	21 24.1	0	7 8.1	0	87 100	50 57.5	37 42.5	0	87 100	75 86.3	9 10.3	3 3.4	87 100
	12 19.0	48 76.2	2 3.2	0	1 1.6	0	63 100	40 63.5	23 36.5	0	63 100	44 69.8	18 28.6	1 1.6	63 100
部 門 別	6 18.8	17 53.1	7 21.8	0	2 6.3	0	32 100	21 65.6	11 34.4	0	32 100	22 68.8	9 28.1	1 3.1	32 100
	2 6.3	23 71.8	5 15.6	0	2 6.3	0	32 100	17 53.1	15 46.9	0	32 100	27 84.4	4 12.5	1 3.1	32 100
都 市 計 画	0	21	7	0	1	0	29	16	13	0	29	26	3	0	29
福 祉	0	72.4	24.7	0	3.4	0	100	55.2	44.8	0	100	89.7	10.3	0	100
産 業	10 37.0	12 44.5	3 11.1	0	2 7.4	0	27 100	17 63.0	10 37.0	0	27 100	21 77.8	6 22.2	0	27 100
	4 13.3	24 80.1	1 3.3	0	1 3.3	0	30 100	19 63.3	11 36.7	0	30 100	23 76.6	5 16.7	2 6.7	30 100

		Q8 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。	Q9 いわゆる県単補助金についてどのように考えますか。	Q10 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。	Q11 現在、ほとんどの市に県立の青少年会館が設置されていますが、将来の設置運営管理についてあなたはどう思いますか。
回答欄	回答	(1) 当然のことと受けとめる (2) やむをえず行っている (3) 一応の参考にとどめて (4) その他 (5) N・A 計	(1) 現行のまま継続 (2) 仕組みを変える (3) 廃止すべき (4) わからない (5) N・A・D・K 計	(1) よく理解しようとし (2) ある程度理解しようとし (3) あまり理解しようとし (4) 全く理解しようとし (5) N・A・D・K 計	(1) 従来通り (2) 市町村が管理運営 (3) 市町村へ移管 (4) その他 (5) N・A・D・K 計
		全体	70 67 9 4 0 150 46.7 44.7 6.0 2.6 0 100	52 82 5 8 3 150 34.7 54.7 3.3 5.3 2.0 100	34 85 28 1 2 150 22.7 56.6 18.7 0.7 1.3 100
市町村別	市	37 41 5 4 0 87 42.5 47.2 5.7 4.6 0 100	25 51 3 5 3 87 28.7 58.6 3.5 5.7 3.5 100	17 52 17 1 0 87 19.5 59.9 19.5 1.1 0 100	51 18 11 7 0 87 58.6 20.8 12.6 8.0 0 100
	町村	33 26 4 0 0 63 52.4 41.3 6.3 0 0 100	27 31 2 3 0 63 42.9 49.1 3.2 4.8 0 100	17 33 11 0 2 63 27.0 52.3 17.5 0 3.2 100	37 9 4 9 4 63 59.8 14.3 6.3 14.3 6.3 100
部門別	財政	15 16 0 1 0 32 46.9 50.0 0 3.1 0 100	8 23 1 0 0 32 25.0 71.9 3.1 0 0 100	13 17 2 0 0 32 40.6 53.1 6.3 0 0 100	23 3 3 3 0 32 71.8 9.4 9.4 9.4 0 100
	企画	13 14 3 2 0 32 40.6 43.7 9.4 6.3 0 100	9 20 1 1 1 32 28.1 62.6 3.1 3.1 3.1 100	7 17 7 0 1 32 21.9 53.1 21.9 0 3.1 100	18 7 4 3 0 32 56.2 21.9 12.5 9.4 0 100
	都市計画	11 15 3 0 0 29 37.9 51.8 10.3 0 0 100	8 11 3 5 2 29 27.7 37.9 10.3 17.2 6.9 100	2 17 9 1 0 29 6.9 58.7 31.0 3.4 0 100	12 7 3 5 2 29 41.5 24.1 10.3 17.2 6.9 100
	福祉	14 11 2 0 0 27 51.9 40.7 7.4 0 0 100	14 13 0 0 0 27 51.9 48.1 0 0 0 100	4 15 8 0 0 27 14.8 55.6 29.6 0 0 100	18 4 1 3 1 27 66.7 14.8 3.7 11.1 3.7 100
	産業	17 11 1 1 0 30 56.7 36.7 3.3 3.3 0 100	13 15 0 2 0 30 43.3 50.0 0 6.7 0 100	8 19 2 0 1 30 26.7 63.3 6.7 0 3.3 100	17 6 4 2 1 30 56.7 20.0 13.3 6.7 3.3 100

		Q12 地方自治法は、県が扱う事務として四つの事務を列挙していますが、これからの県政にあなたが期待するものはどれですか。期待する順に番号を記入して下さい。															
回答欄	回答	第一順位				第二順位				第三順位				第四順位			
		(1) 広域事務 (2) 統一事務 (3) 連絡調整事務 (4) 補完事務 計	(1) 広域事務 (2) 統一事務 (3) 連絡調整事務 (4) 補完事務 計	(1) 広域事務 (2) 統一事務 (3) 連絡調整事務 (4) 補完事務 計	(1) 広域事務 (2) 統一事務 (3) 連絡調整事務 (4) 補完事務 計	(1) 広域事務 (2) 統一事務 (3) 連絡調整事務 (4) 補完事務 計	(1) 広域事務 (2) 統一事務 (3) 連絡調整事務 (4) 補完事務 計	(1) 広域事務 (2) 統一事務 (3) 連絡調整事務 (4) 補完事務 計	(1) 広域事務 (2) 統一事務 (3) 連絡調整事務 (4) 補完事務 計								
全体	109 21 12 8 150 72.7 14.0 8.0 5.3 100	24 58 21 47 150 16.0 38.7 14.0 31.3 100	14 53 28 55 150 9.3 35.3 18.7 36.7 100	3 18 89 40 150 2.0 12.0 59.3 26.7 100													
市町村別	市	63 13 8 4 87 72.5 14.9 9.2 4.6 100	15 34 9 29 87 17.2 39.2 10.3 33.3 100	7 29 18 33 87 3.1 33.3 20.7 37.9 100	2 11 52 22 87 2.3 12.6 59.8 25.3 100												
	町村	46 8 4 5 63 73.1 12.7 6.3 7.9 100	9 24 12 18 63 14.3 38.1 19.0 28.6 100	7 24 10 22 63 11.1 38.1 15.9 34.9 100	1 7 37 18 63 1.6 11.1 58.7 28.6 100												
部門別	財政	23 3 4 2 32 71.8 9.4 12.5 6.3 100	5 15 4 8 32 15.6 46.9 12.5 25.0 100	4 11 6 11 32 12.5 34.4 18.7 34.4 100	0 3 18 11 32 0 9.4 56.3 34.4 100												
	企画	25 3 0 4 32 78.1 9.4 0 12.5 100	3 11 5 13 32 9.4 34.4 15.6 40.6 100	4 11 7 10 32 12.5 34.4 21.8 31.3 100	0 7 20 5 32 0 21.9 62.5 15.6 100												
	都市計画	25 1 3 0 29 86.3 3.4 10.3 0 100	4 10 7 8 29 13.8 34.5 24.1 27.6 100	0 15 4 10 29 0 51.7 13.8 34.5 100	0 3 15 11 29 0 10.3 51.8 37.9 100												
	福祉	16 9 1 1 27 59.3 33.3 3.7 3.7 100	6 11 3 7 27 22.2 40.8 11.1 25.9 100	3 4 8 12 27 11.1 14.8 29.6 44.5 100	2 3 15 7 27 7.4 11.1 55.6 25.9 100												
	産業	20 5 4 1 30 66.7 16.7 13.3 3.3 100	6 11 2 11 30 20.0 36.7 6.6 36.7 100	3 12 3 12 30 10.0 40.0 12.0 40.0 100	1 2 21 6 30 3.3 6.7 70.0 20.0 100												

		Q13 広島県や愛媛県などにおいて県知事の特任している許認可権限や行政上の事務の一部を市町村に委任する動きがありますが、あなたはこのことについて基本的にとどのように思いますか。					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。					Q15 あなたは、市町村と県との関係についてどのように考えますか。							
回答欄		(1)賛成	(2)反対	(3)わからない	(4)N・A・D・K	計	(1)上下関係は残っている	(2)部分的に残っている	(3)一応対等の関係	(4)対等関係確立している	(5)その他	(6)N・A・D・K	計	(1)市町村を強化	(2)県を強化	(3)いまのまままでよい	(4)わからない	(5)N・A・D・K	計
		全体		88	29	31	2	150	73	47	28	0	2	0	150	121	4	19	5
		58.7	19.3	20.7	1.3	100	48.7	31.3	18.7	0	1.2	0	100	80.6	2.7	12.7	3.3	0.7	100
市町村別	市	56	18	11	2	87	44	28	14	0	1	0	87	70	3	10	4	0	87
	町村	64.4	20.7	12.6	2.3	100	50.6	32.2	16.1	0	1.1	0	100	80.5	3.4	11.5	4.6	0	100
部門別	財政	32	11	20	0	63	29	19	14	0	1	0	63	51	1	9	1	1	63
	企画	50.8	17.5	31.7	0	100	46.0	30.2	22.2	0	1.6	0	100	81.0	1.6	14.2	1.6	1.6	100
別	都市計画	18	8	6	0	32	10	17	5	0	0	0	32	26	0	6	0	0	32
	福祉	56.2	25.0	18.8	0	100	31.3	53.1	15.6	0	0	0	100	81.3	0	18.7	0	0	100
別	産業	23	4	5	0	32	15	7	9	0	1	0	32	26	0	4	1	1	32
	産業	71.9	12.5	15.6	0	100	41.9	21.9	28.1	0	3.1	0	100	81.3	0	12.5	3.1	3.1	100
別	福祉	18	7	3	1	29	16	10	3	0	0	0	29	26	1	1	1	0	29
	産業	62.2	24.1	10.3	3.4	100	55.2	34.5	10.3	0	0	0	100	89.8	3.4	3.4	3.4	0	100
別	福祉	14	4	9	0	27	14	8	4	0	1	0	27	21	0	5	1	0	27
	産業	51.9	14.8	33.3	0	100	51.9	29.6	14.8	0	3.7	0	100	77.8	0	18.5	3.7	0	100
別	福祉	15	6	8	1	30	18	5	7	0	0	0	30	22	3	3	2	0	30
	産業	50.0	20.0	26.7	3.3	100	60.0	16.7	23.3	0	0	0	100	72.3	10.0	10.0	6.7	0	100

		Q16 全体としてみて、市町村と県との関係は望ましい方向に進んでいると思いますか。					Q17 今後、市町村と県の望ましい関係確立するに当って最も重視すべき課題は、次のうちどれだと思いますか。二つ選んでください。												
回答欄		(1)すすんでいる	(2)ある程度すすんでいる	(3)あまりすすんでいない	(4)すすんでいない	(5)わからない	(6)N・A・D・K	計	(1)人事交流	(2)補助金行政	(3)権限委譲	(4)市町村参加	(5)計画の整合性	(6)通達行政	(7)二重行政	(8)条例	(9)その他	(10)N・A・D・K	計
		全体		22	86	37	2	3	0	150	49	62	40	48	56	7	31	0	3
		14.7	57.3	24.7	1.3	2.0	0	100	16.4	20.7	13.3	16.0	18.7	2.3	10.3	0	1.0	1.3	100
市町村別	市	11	49	24	2	1	0	87	28	37	21	28	26	4	25	0	3	2	174
	町村	12.6	56.4	27.6	2.3	1.1	0	100	16.1	21.3	12.1	16.1	14.9	2.3	14.4	0	1.7	1.1	100
部門別	財政	11	37	13	0	2	0	63	12	25	19	20	30	3	6	0	0	2	126
	企画	17.5	58.7	20.6	0	3.2	0	100	16.6	19.8	15.1	15.9	23.8	2.4	4.8	0	0	1.6	100
別	都市計画	3	25	2	1	1	0	32	10	17	4	13	10	1	8	0	1	0	64
	福祉	9.4	78.1	6.3	3.1	3.1	0	100	15.6	26.6	6.2	20.3	15.6	1.6	12.5	0	1.6	0	100
別	産業	6	18	7	0	1	0	32	14	6	10	10	14	2	8	0	0	0	64
	産業	18.8	56.2	21.9	0	3.1	0	100	21.9	9.4	15.6	15.6	21.9	3.1	12.5	0	0	0	100
別	福祉	0	16	12	1	0	0	29	8	14	10	8	10	2	3	0	1	2	58
	産業	0	55.2	41.4	3.4	0	0	100	13.8	24.2	17.2	13.8	17.2	3.5	5.1	0	1.7	3.5	100
別	福祉	4	13	9	0	1	0	27	7	14	8	6	13	0	6	0	0	0	54
	産業	14.8	43.2	33.3	0	3.7	0	100	13.0	25.9	14.8	11.1	24.1	0	11.1	0	0	0	100
別	福祉	9	14	7	0	0	0	30	10	11	8	11	9	2	6	0	1	2	60
	産業	30.0	46.7	23.3	0	0	0	100	16.7	18.3	13.4	18.3	15.0	3.3	10.0	0	1.7	3.3	100

お わ り に

最近、「地方自治」あるいは「地域主義」という言葉を新聞や雑誌で目にする事が多い。地方自治を対象とする研究は、法学や政治学のみならず、経済学、社会学など広い分野に及び、地方自治に関する書籍、雑誌が数多く出版され、今や地方自治それ自体が一つの研究領域を形成する状況にあるように思われる。

私たちは、昭和 53 年 9 月から約 1 年間、毎週 1 回公務研修所に集まり、また、この間 3 日間の連続研究期間を 6 回設けて研究に取り組んだわけであるが、研究作業に当たっての第 1 の問題は、与えられた研究テーマが「地方自治の理論と実態」という大変大きなものであったことから、何を中心に研究すべきかということであった。研究、分析の手法に慣れていないこともあって、問題を絞る作業に多くの時間を費やしてしまったことが反省させられる。第 2 は、報告書の内容をどこに重点を置いて書くかという問題であった。法理論的なものとするやと学説の紹介、追隨に終わるおそれがあり、また、実証的なものにするには十分なデータが集められるかという危惧があった。この問題は最後まで付きまとい、結局はチーム員個人の判断にゆだねざるを得なかった。第 3 の問題は、チーム員の関心を抱く領域がそれぞれ異なったことから、これらをどう統一するかということであった。共同作業に伴う避けられない問題とはいえ、改めてその困難さを感じさせられた。

このように試行錯誤を繰り返しながら研究に取り組んできたが、原稿の執筆に取り掛かった 6 月に人事異動があり、チーム員 8 人のうち 5 人が転勤することとなり、一部の手直しを余儀なくされた。報告書をまとめた今も、思っていたことの半分も書けなかったのではないか、あの部分はもう少し深く研究すべきではなかったのかなどという思いにとらわれる。しかし、良かったと思われることは、県内市町村の協力を得て、市町村と県との関係を中心とするアンケート調査が実施できたことである。一概に地方自治体といっても市町村と県とは問題のとらえ方が若干異なり、市町村職員が県というものをごどのように見ているのか、ある程度明らかにすることができたのではないかと密かに自負している。幸い次年度の研究チームで「県政への市町村参加の理論と実態」というテーマが取り上げられることになったので、さらに市町村と県との関係がより具体的に研究されることを期待したい。

最後に、アンケート調査に快く協力していただいた市町村職員の皆様に深く感謝したい。また、私たちの研究活動のために多くの方々にお世話になったが、特に神原勝氏には多くの有益な指導、助言を頂き厚くお礼を申し上げる。さらに、常に研究しやすい場を提供していただいた公務研修所及びご迷惑をおかけしたチーム員所属の職員の皆様に深く感謝する次第である。

昭和 54 年 7 月

公務研修所「地方自治の理論と実態」研究チーム

チームリーダー	廣瀬 一七	土木部河港課（前教育庁高校教育課）
前チームリーダー	出口 康彦	自治省行政局振興課（前総務部文書課）
	石井 充禎	総務部財政課
	渡部 胖	企画部市町村課
	田原 光雄	相模原労働センター（前相模原県税事務所）
	新倉 隆	建築部建築課
	栄羽 真	教育庁管理部総務室（前教育庁教職員課）
	秋津 和雄	民生部老人福祉課（前公務研修所研究部）