

特集4

地方財政危機をめぐって

超過負担と機関委任事務

守屋太郎〈総務局行政部文書課長〉

目次

- 1——はじめに
- 2——機関委任事務の超過負担
- 3——機関委任事務と財政制度
- 4——機関委任事務の沿革
- 5——機関委任事務と地方自治
- 6——国と地方自治体の事務再配分
- 7——今後の対策
- 8——まとめ

1——はじめに

現在の地方財政はかつてない危機に直面している。そのため、地方財政の危機について多くの議論がなされている。

しかし、その議論の多くは、地方自治体の財政支出における人件費や福祉費の多寡等のいわば現象面を捉えたものに片寄りがちであるように見受けられる。もとより、このような議論は不要であるとしてこれを否定するものではないが、このような議論とあわせて基本的には国と地方自治体を通ずる行財政構造についての検討がなされなければ、根本的解決にはならないのではなからうか。

現在の地方財政の危機の原因については、国と地方自治体とではその言い分が異なる。地方自治体の側からは、地方財政を圧迫している要因の一つに超過負担があり、当面、緊急に国はこの解消を図るべきであるとしている。

そこで、以下の論稿においては、この超過負担の問題を取り上げることとするが、超過負担の一般的問題については別稿において論ぜられているので、ここでは、超過負担において占める比重が大きく、かつ、国と地方自治体を通ずる行財政上多くの問題を生じている機関委任事務について論ずることとする。

2——機関委任事務の超過負担

まず機関委任事務の超過負担の実態について、本年7月革新市長会及び地方自治センターによって行われた超過負担額調査から、本市分についてみることにする。

この調査の対象となった機関委任事務の件数とその処理に要した経費及び超過負担額の省別内訳は表—1のとおりであった。

表—1から明らかなように、圧倒的に、機関委

任事務の件数とその処理に要した経費が多いのは厚生省であり、以下建設省、総理府と続いている。

また、1件当りのその処理に要する経費は、平均1億8千万円であるが、最も高額となっているのは厚生省の3億4千万円である。これは、近年の福祉行政の拡大の傾向を表わしているものではなかろうか。

次に、表一にみた機関委任事務の処理に要した経費約250億円に対応した財源であるが、これは図一のとおりであった。

図一から明らかなように、国から機関委任された事務でありながら、その処理に要する経費の半分は本市の一般財源をもって充てるという結果となっている。

しかも、この本市の一般財源のうちには、本来、本市が充当する必要のないものが含まれているということである。すなわち、機関委任事務の処理

に要する経費については、国の負担率、補助率等の算定基準により国庫支出金が交付されることになっているが、この算定基準によれば、国庫支出金として184億円が交付されるべきものとされるにもかかわらず、実際には111億円しか交付されておらず、この差の73億円がそれに当たるのである。そして、この73億円が超過負担となっているのである。

では、このような超過負担がなぜ生ずるのか、その原因について国庫支出金の交付の実態からみてみることにする。

現在国から地方自治体に対し交付されている国庫支出金には、大別して負担金、補助金及び委託金があるが、これらの交付は、その処理に要する経費に国が定めた一定の割合を乗ずる等の算定方式により、算出されているところである。

しかし、その割合等は一律でなく、事務の種類、内容により異なっている。それを厚生省所管の機関委任事務についてみると表二のとおりである。

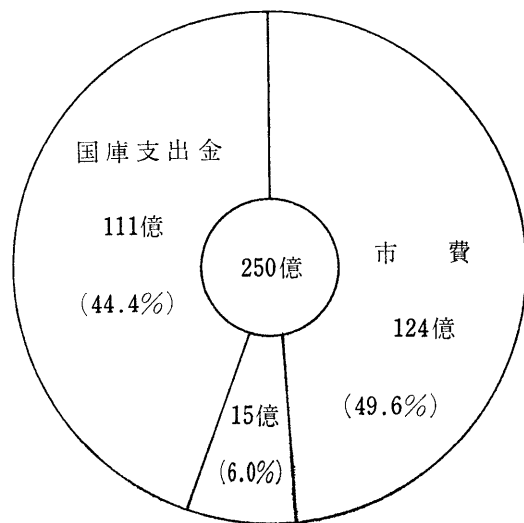
表二から明らかなようになぜこのように負担率等が異なるのか、また、なぜこのような差がつけられるのか必ずしも明確ではない。

しかも、負担率等のまったく定めのないものが

表一 機関委任事務の省別調査件数、処理に要した経費、超過負担額一覧表 (単位 千円)

省	調査件数	処理に要した経費	超過負担額
総理府	17	773,469	529,570
自治省	6	624,292	447,688
法務省	4	537,832	484,606
厚生省	61	20,844,210	4,073,014
農林省	6	209,748	178,933
通商産業省	6	307,740	243,513
建設省	19	1,423,751	1,232,794
文部省	13	165,406	165,268
運輸省	3	42,288	△ 84,332
大蔵省	2	30,414	29,492
合計	137	24,959,150	7,300,546

図一 機関委任事務の処理に要した経費の財源内訳



相当あり、これは、すべて市費をもって処理しなければならないものとされる。国が、事務を一方的に機関委任しておきながら、それに要する経費について財政措置を講じないということは、あまりにも地方自治体の財政事情を無視したものであると言わざるを得ないのではなからうか。

さらに、以上のほかに、法令に基づかないで、事実上機関委任されている事務があるということである。これについては、国はまったくというほど財政措置を講じておらず、今回の調査によると例えば、建設省等の3省による公共事業労務費調査として少額ではあるが51万円の超過負担が生じているという実態があった。

このような調査あるいは照会に対する回答、報告等は、今回の調査では直接の対象とはしていなかったが、かなりの量を占めていると思われる。このようなことも地方自治体の財政事情等を無視したものであると言わざるを得ないのではなからうか。

以上により機関委任事務の財政措置が概ね明らかになったと思われる。

そこで、次に機関委任事務による超過負担がなぜ生ずるか、財政制度上の面からみてみることにする。

表一 厚生省の主な機関委任事務の負担率等一覧表

負担率, 補助率等 (%)	主な機関委任事務
100.0	国民年金, 児童扶養手当
80.0	生活保護(措置費), 保育(措置費) 母子保健(妊産婦等保健指導公費負担事業, 養育医療給付事業)
66.7	予防接種(コレラ)
50.0	予防接種(小児マヒ), 生活保護(事務費), 保育(事務費), 老人医療(事務費)
34.0	予防接種(3種混合痘そう), 母子保健(保健婦等による妊産婦等訪問事業, 3才児健康診査事業)
33.3	母子保健(妊産婦等保健診査事業), 生活保護(自動車購入費等)
0.0	母子保健(母子手帳交付事業), 食品衛生検査事業, 墓地, 埋葬等指導監督事業, 建築物における衛生的環境確保事業

まず、機関委任事務により超過負担等の問題を生ずる大きな原因であると考えられるのは、機関委任事務の処理に要する費用について定めた地方自治法(以下「自治法」という)と地方財政法(以下「地財法」という)の規定が不整合であるということである。

すなわち、機関委任事務の処理に要する経費については、自治法232条2項によれば、国が必要な財源措置を講じなければならないこととしている。これに反し、地財法9条は、原則として、地方自治体はその金額を負担すべきであり、もっぱら国の利害に関係ある事務等の処理に要する経費についてのみ、国がその全部または一部を負担することとしている。

しかし、国は、もともと国と地方自治体との事務配分に際し、国に利害があるものとして国の事務と定め、これを実施するに際して地方自治体の長に機関委任したものであり、しかも、その処理に要する経費の多くを地方自治体が一般財源の中から充てている実態をみれば、その処理に要する経費は、まず第一次的には、その全額を国が負担することとし、その事務が地方自治体の利害に関係ある限りにおいて、その処理に要する経費の一部を地方自治体が負担することとすべきではなからうか。

このような建前に転換されない限り、地方自治体の機関委任事務に係る超過負担は増えこそすれ減少することはないと思われる。

また、このような建前をとることによって、以下述べるような問題についてもかなりの改善が図れるのではなからうか。

次に、国は、国と地方自治体相互の利害に関係ある機関委任事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお国が進んで経費を負担する必要

があるものについて、国庫支出金を地方自治体に交付しているが、この交付の算定に際しては、公共事業費国庫支出金におけると同様に、ア 国庫支出金の人件費等の単価が実態に比較して低いために生ずる単価差、イ 必要職員数等基礎となる数量の不一致から生ずる数量差、ウ 交付の対象となる事業やサービスの範囲が実際に必要とする範囲より狭いために生ずる対象差が生じており、地方自治体が住民の要望等に応じたサービスを行えば行うほど、超過負担が生じるという状況となっているのである。

これを、本市における機関委任事務のうち、超過負担額の最も大きい保育所措置費の場合についてみると、国が「児童福祉法による保育所措置費国庫負担金について（厚生事務次官通達）」の交付基準により算出した本市の保育所措置費総額は、21億2千6百万円であった。しかし、実際に保育所の運営のために支出した総額は、国が定めた基準では、市立及び私立をあわせた運営が困難なため、それに約15億2千5百万円を上乗せした31億5千百万円であった。そして、この上乗せした分が図一2のように超過負担となっているのである。

すなわち、これは、市立及び私立ともに、ア 保育費、給食費等について国の基準単価が低い（単価差）、イ 実際の配置よりも保母基準定数

が少ない（数量差）、ウ 時間外託児事業が国の措置の中ではみられていない（対象差）等があるためである。

これらの超過負担をなくすため、国は実態に見合うように単価を引き上げ、数量を増加し、対象範囲を拡大すべきではなからうか。

さらに、このように地方自治体に超過負担を生じさせる原因となっている機関委任事務の処理については、地方自治体は超過負担が生ずるとして国庫支出金の範囲内で行うとかあるいはこれを拒否するとかということができないような建前となっている。

そのため、その処理については、地方自治体の一般財源をもって充てるのが前提とされているということが現実ではなからうか。

そして、国は地方自治体の財政事情を考慮することなく、一方的に地方自治体の長に委任し、しかも、国が負担する経費の種目、算定基準、負担割合等は、国がほとんど一方的に決定しており、加えて、法令に定められたそれらの根拠は、必ずしも、明確ではないのである。その結果、機関委任事務が増加すればするほど超過負担が増加し、地方自治体の財政を圧迫することとなりかねないのである。

したがって、国は、地方自治体の長に事務を委任する場合には、地方自治体の財政事情を考慮

図一2 保育所措置費の超過負担

〈国の算定基準による措置費〉

措 置 費 (100.0%)				
国庫負担金 (36.0)	市費 (9.0)	保護者徴収金 (55.0)		
国庫負担金 (24.3)	市費 (6.1)	保護者徴収金 (15.5)	市費持出分(21.6)	公立運営超過分 (18.6)
			私立法外扶助費 (13.9)	
措 置 費			市費法定外負担金 (54.1)	
措 置 費 (100.0%)				

〈本市が実際に支出した措置費〉

し、そのため、事前に地方自治体と委任の可否等について十分協議できる等の措置を講ずるべきではなからうか。

なお、機関委任事務の財源措置として、手数料収入があるが、その額の決定権は国が有しているため、地方自治体では、昨今の人件費や物件費の上昇に応じた手数料額の改訂や独自に手数料を徴収したりすることができず、国の改訂等を待つことになる。

そのため、手数料収入で賄うことのできる経費は、今回の調査によれば、手数料等の収入総額が14億9千5百万円であり、機関委任事務の処理に要した経費の約6%を占めるに過ぎなく、ごく限られたものとなっている。

したがって、機関委任事務の財源措置として手数料収入があるということを考えると、その額の決定権等は、実際にその処理を行う地方自治体に移譲してもよいのではなからうか。

以上のように機関委任事務に対する財源措置には問題があり、その処理に要する経費は国庫支出金や手数料等の収入では賄いきれず、結局は、地方自治体の一般財源で充当することになってしまっている。このうち、法令により定められた割合により地方が負担する部分については、地方交付税の財政需要額の中に算入され（地財法 11条の2）るため、これにより措置されているとされている。

しかし、地方交付税は、国税3税の一定割合（現行32%）と定められている（地方交付税法 6条1項）ため、地方自治体の負担分の全額が保証されているわけではなく、また、機関委任事務の処理に要する経費としてそれが使われることは、国の統制を受けることなく地方自治体が自由に使えるべき地方交付税の用途が制限されてしまうとともに、地方自治体の固有事務に充当すべき財源がその処理に使われることとなるため、この措置

は、地方自治体の独立性を強化するという地方交付税の目的に反するものと言わざるを得ないのではなからうか。

このように機関委任事務は財政制度上多くの問題があるわけであるが、これらの問題のほかに機関委任事務そのものに問題があると思われるので、これらについてみてみることにする。

4———機関委任事務の沿革

機関委任事務は明治22年施行された市制・町村制に始まるものとされている。

この市制・町村制はプロイセンの地方制度を範とするフランス型をとったものであり、「市制・町村制理由書」にみられるように、これは政府から分任された事務を政府の政治の大綱と方針の下に処理することとする行政上の分権を定めたものということができ、市制には次のように定められていた。

市制

第74条 市長ハ法律命令ニ従ヒ左ノ事務ヲ管掌ス

- 1 司法警察補助官タルノ職務及法律命令ニ依テ其管理ニ属スル地方警察ノ事務
- 2 （省略）
- 3 国ノ行政並府県ノ行政ニシテ市ニ属スル事務

そのため、地方自治体は国の下部機関的存在として位置づけられていたと考えられ、国から地方自治体の長に事務を委任するに当たって、機関委任事務という方式をとることは当然のことのように受け入れられていたと思われる。

その後、昭和21年日本国憲法が制定され、国から独立した団体により地方行政を行うという「団体自治」のほか住民の意思と監視の下に事務を処理するとする「住民自治」の観念を取り入れたいわゆる「地方自治の本旨」に基づく地方自治体の

運営がなされるとする英米型の思想が取り入れられたことにより、国の意思と監視・監督の下に処理しなければならないとする機関委任事務は当然廃止されるものと考えられた。

しかし、国は、内務省の解体あるいは府県知事の公選等一連の地方制度の変革により、地方自治体に対し、旧制度におけるような統制手段を失うこととなった。そのため、地方自治体に関する国政事務を移譲することについては、非常に消極的な態度をとり、それがため、ア 国全体を通じ統一的に事務処理を行う必要性、イ 地方自治体の実情に基づく事務処理を行う必要性、ウ 国の地方出先機関を設置して事務処理を行う不経済性等を理由とし、国の下級の機関として地方自治体を利用することのできる機関委任事務を存続したものである。

5 機関委任事務と地方自治

このような沿革から機関委任事務は存続することとなったようであるが、この機関委任事務そのものについて種々の問題があると思われる。

まず、機関委任事務を処理するに当たって、地方自治体の長は国の下級機関として位置づけられるところから、地方自治体の長は主務大臣（市町村長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（自治法 150 条）とともに、市町村長がそれを処理するについて成規に違反し、又は権限を侵すと都道府県知事が認めるときは、その処分を取消し、又は停止することができる（自治法 151 条）こととされている。さらに、地方自治体の長がそれを処理するについて法令若しくは主務大臣（市町村長が処理するときにあつては、主務大臣又は都道府県知事）の処分に違反するとき又はその処理を怠るときは、裁判所の判断を待っていわゆる職務執行命令手続により、代執行で

きるとともに罷免できる（自治法 146 条）こととされている。

このように機関委任事務の処理については完璧を期するため、非常に厳格な監督を認めている。しかし、地方自治体の長は、国の固有かつ下級の機関ではなく、住民の公選による地域の代表者であり、このような地位にある地方自治体の長を罷免までできるとすることは、住民の意思を軽視したものであるを得ないではなからうか。

次に、議会は、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、その限りにおいてその経費の支出について議決することができるが、地方自治体の事務に対するような条例の制定（自治法 96 条）、書類及び決算書の検閲、事務の管理、出納等の検査（自治法 98 条 1 項）、事務に関する調査（自治法 100 条、109 条 3 項、110 条 3 項）等の権限が及ばず、単に、その処理について地方自治体の長に説明を求め、又は意見を述べる（自治法 99 条 1 項）権限があるにすぎない。

また、監査委員の監査の対象は、地方自治体の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理（自治法 199 条 1 項）とされ、機関委任事務については、それに要する経費の負担が地方自治体の事務と認められる限度において監査の対象となるとされているため、原則として、地方自治体の事務に対する監査と同様な監査を行うことができない。

このように機関委任事務の処理については議会及び監査委員の統制外に置かれている。これは、住民に対するよりも国に対して責任を負うとする中央集権的体制であり、そのため、機関委任事務が増加すればするほど議会の議決権及び監査委員の監査権の及ばない事項が増加することとなり、地方自治体が住民から遠ざかっていってしまうことになってしまうのではなからうか。

さらに、機関委任事務の処理に当っては、国から詳細にわたる通達が多数発せられているため、実際にそれを処理する地方自治体の部局は必要以上に通達に拘束され、かつ、その処理に要する経費の負担等の措置において国の意向を受容せざるを得ない立場に立されているのが実情であり、地方自治体はその創意と工夫をもって自主的に処理することを困難とさせている。そのため、地方自治体の部局は、機関委任事務の拡大傾向とあいまって本来地方自治体が行うべきであるとされている事務の処理についても国に依存する傾向に陥りがちとなる。

このようなことは、国と地方自治体の部局とが直結した行政の縦割り化を進行させることになってしまうのではなからうか。

加えて、どのような事務を機関委任事務とするかについて明確な基準がないため、国は地方自治体の実情とは関係なく、一方的に委任してくる場合がある。委任された地方自治体は、それを義務として処理しなければならず、そのため、機関委任事務の処理が優先し、本来地方自治体が行うべき事務の処理は第2次的になり、住民サービスが不十分になってしまうおそれがある。

表一 3 昭和27年以後の市長等に対する機関委任事務増加調

機 関	昭和27年	昭和50年
市 長	(件) 66	(件) 141
教 育 委 員 会	6	10
選 挙 管 理 委 員 会	6	6
農 業 委 員 会	4	2
計	82	159

〈注〉 1 昭和27年の件数は、自治法別表が制定されたときのものである。
2 昭和50年の件数は、昭和49年の地方自治法改正後のものである。
3 件数は、自治法別表に定める法律数である。

以上のように地方自治にとって問題の多い機関委任事務は、前述のように戦後、地方制度の改革があった際当然廃止されるべきであったにもかかわらず、存続され、しかも、最近はその増加する傾向にあるということである。

ちなみに、昭和15年1月6大都市が作成した「国政委任事務の実情」によれば、地方自治体の長に国政事務を委任する場合には「法律勅令」によるとされながらも、通牒、照会等による事実上の委任事務が増加する傾向にあり、かつ、経費を考慮することなく突発的に下命してくるという指摘がなされている。

戦後においても表一3のように機関委任事務が増加しているが、最近の特徴としては、従来、先行的に地方自治体が処理していた事務を国が吸収して機関委任事務としてしまう傾向がみられる。その結果、地方自治体の実情に見合った行政の執行の確保を困難とする状況が生み出されている。

したがって、このように問題の多い機関委任事務については、国と地方自治体との行政運営のあり方から、多くの議論がなされている。

6——国と地方自治体との事務再配分

まず、戦後まもなく税制改革とともに行政事務の適正な配分についてシャウプ勧告がなされ、これを受けた地方行政調査委員会議が昭和25年、行政責任の明確化の原則、イ 能率化の原則、ウ 地方自治体（特に市町村）優先の3原則を基本とし、国は、ア 国の存立に直接必要な事務、イ 全国的規模における政策の企画、ウ 府県の区域を超える事務で府県において有効に処理できない事務等を処理することとし、その他の事務は、地方自治体の事務とすべきであるとともに、機関委任事務は、極力避けるべきであるとする勧告いわゆる神戸勧告を行っている。

その後、30年代後半に入り、第9次及び第10次地方制度調査会が、それぞれ38年及び40年に神戸勧告と同じ考え方に立ち、行政需要の拡大傾向、行政処理における広域性等の要請に対処するため、国、都道府県、市町村の基本的関係を示すとともに、これらが相協力して事務を処理するという関係を確立することが必要であると指摘し、これらに基づく事務の配分の概括的基準等を答申している。この答申では、行政責任の明確化のために機関委任事務の概念を廃止し、地方自治体の責任において処理する事務は、地方自治体の事務とすべきであり、これに伴い、国の関与を極力排除するとともに、自主財源の強化を図るべきであるとしている。

一方、39年には、臨時行政調査会が、ア 現地性の原則、イ 総合性の原則、ウ 経済性の原則を基本とし、実現性を考慮した機関委任方式による事務移譲を行うべきであるという意見を出している。この意見では、国は企画、統制等の事務を行い、地方自治体は、機関委任方式により委譲を受けたこれら以外の実施事務を処理すべきであるとしている。

また、最近に至っては、国民生活に密着した行政は、国、都道府県、市町村いずれかの段階だけで完結するものは殆んどないとし、国、都道府県市町村は、相互に協力し、各々の機能と使命により、事務を処理することとしている。これによると、国は行政の企画立案、全国的視野に立った計画、統制、調整的業務を、都道府県は広域的、統一的見地での実施業務を、市町村は基礎的な住民に直結する団体としての実施業務を行うこととしている。

このように事務再配分については、多くの議論がなされているところであるが、そのうち、神戸勧告及び地方制度調査会答申は、機関委任事務を廃止するとともに、地方自治体が処理する事務は

地方自治体の事務とすべきであるとする点で地方自治体の立場からは支持できるものと思われる。

しかし、臨時行政調査会意見は、国と地方自治体との事務を明確にするという点では支持できるものではあろうが、一見地方分権に似た形態をとりながらも地方自治体の資源や労力を功妙に活用するとする機関委任事務を存続し、かつ、拡大するとすることは、支持できるものとはいえないであろう。

また、最近の機能分担に関する意見は、その萌芽が第9次地方制度調査会答申にもみられるところであるが、このような考え方は、国と地方自治体とが並列かつ対等な関係にあるという社会的基盤等があってはじめて言えることであり、行政の企画、計画等の重要な機能を国が掌握し、地方自治体はその実施を担任するとすることは、中央集権の発想が依然として強いわが国では、事務配分の名の下に中央集権的事務再配分の途を与えるおそれがあるのではなからうか。

7———今後の対策

以上のようなことから地方自治を尊重し、かつ、発展させるため、この問題の多い機関委任事務をまず廃止すべきではなからうか。

次に、国と地方自治体との基本的関係を確立し、それぞれの機能に応じ、事務を分担することとすべきではなからうか。その場合には、地方自治体は、国の存立のため直接必要な事務を除き、その区域内における事務を計画から実施までこれを地方自治体の事務として処理することとし、また、数地方自治体に関係をもつ広域的な事務であっても国の関与を極力排除し、第一次的には、地方自治体相互の協議、調整による処理を原則とすべきではなからうか。

なお、これに伴い、地方自治体における財政需

要が増嵩するが、これに対する自主財源の拡充による財政基盤の強化が十分図られなければならない。

これは、前述したとおり、国の財政措置によって地方自治体の統制がなされているところから明らかかなところであり、従来ややもするとその面が不徹底であり、この面から地方自治が阻害されてきたともいえるのである。したがって、事務再配分とこれに伴う税財源の再配分は不可欠であり、これらが一体となって行わなければ真の地方自治制度の確立はあり得ないのではなからうか。

しかし、現在の実情からしてこれらの根本的対策が直ちにとられるということは必ずしも期待できる状況ではないとするならば、国は現下の財政危機に直面している地方自治体に対しては、当面機関委任事務に係る超過負担が財政危機の一要因ともなっていることにかんがみ、この解消措置をとるとともに、地方自治体の長に事務を委任する場合にはその処理に要する経費について、原則として国が負担すべきであるという観点に立った財源措置をとり、かつ、その委任の適否について、事前に地方自治体と十分協議、調整を図ることのできる制度の確立等、地方自治体が財政的に圧迫されないような財政制度を確立するための措置を講ずることが必要ではなからうか。

したがって、地方自治体は、当面これらの点について国に要請していくとともに、機関委任事務を含めた国と地方自治体との行財政制度の根本的な改善についても強く要請していく必要があると思われる。

8 ———— まとめ

地方自治体は、現下の財政危機を契機として、かねてから要望してきた国と地方自治体を通ずる行財政運営のあり方について基本的に検討しなけ

ればならないという認識をあらためて強くするに至っている。

そのため、全国知事会、全国市長会をはじめとする地方6団体等は近く地方財政危機突破大会を開催し、地方団体が一丸となって運動を進め、超過負担をはじめとする税財政問題について国に強力に改善を迫って行こうとしている。

しかし、これらの運動を進めるに当って忘れてはならないことは、地方団体がかねてからこれらの要望をしてきたにもかかわらず、必ずしも、十分な成果を収め得なかったのはなぜであるかという反省である。それは、地方自治体の行政責任者としてのみの運動に終始していたからではなかったのではなからうか。

今後は、以上の行財政問題について市民に十分な理解を得る努力をし、それに基づく市民の改善に対する世論を背景に市民と一体となって、この問題の解決に当って行くことが必要ではないのだろうか。

後記

以上の論稿は、文書課調査係職員との共同研究であるとともに、個人的見解であることを申し添えます。