

---

---

# 行政改革の方向

〈地方自治行政との関連において〉

成田頼明

---

---

## ① はじめに

昭和37年2月に、国民各階を代表する7人の委員を中心とした臨時行政調査会が発足し、昨年9月に行政改革に関する画期的な答申をして以来、行政改革の問題がにわかにクローズ・アップされてきた。そうして、この問題に対する関心は行政関係者のみならず、一般国民の間にも、急激に高まりつつあるといえよう。行政改革というのは、行政の組織および運営が新しい情勢に応じて十分にその責任を果たしえなくなった場合に、これを新しい情勢に適合するように改めることを意味するが、かような試みは、過去においても、戦前、戦後を問わず、幾たびかなされてきた。行政改革は、つねに、これを必要とする特殊な政治的、社会的、経済的要因を前提とし、一定の理念と目的を掲げてなされるのであるが、今日、行政改革を要望する客観的要因または時代的要請は果たして何であろうか。

周知のように、わが国は、昭和30年ごろを境目にして急速に高度経済成長の段階に突入したが、それとともに、技術革新にともなう産業構造の高度化と産業間の格差の顕在化、人口と産業の都会への集中、公害等による快適な生活環境の破壊、消費者物価の上昇、社会資本の不足などの諸現象が生起するに至った。これらの諸現象は、かつてその例をみないような新しい行政需要を生み出し、産業基盤の整備、生活環境の整備、社会、文化、厚生施設の充実、生活役務の提供、経済の誘導、社会的害悪の除去などの任務が、国・地方公共団体、政府関係機関等の行政主体に新たに加えられることになった。ところが、行政主体は、現状の下では、いたずらに龐大な機構と人員を抱えているだけで、事務運営はきわめて非能率であり、計画性をもって総合的に処理しなければならない現代の広範囲にわたる行政機能を適切かつ能率的に処理する体制にない。このために、国民から強い不信と不満を受ける実情にある。

民間企業が、熾烈な競争に堪え抜くために、思い切った経営の合理化と能率化を推し進

めている環境の中で、ひとり行政のみ管理の近代化が立ちおくれ、古めかしい制度と慣行の下で非効率な運営を続けることが許されてよい道理はない。こうした意味で、行政に内在する欠陥が、現代のわが国の当面している急速な社会的、経済的変化を契機として、著しい矛盾を露呈しつつあるのが現状の姿であって、時代の要請と国民の要望に応じて、行政がその責任を全うするには、国と地方を通ずる行政全般の制度および運営の抜本的な体質改善を図ることが必要である。

以下、昨年9月29日の臨調の答申を中心として、行政改革の方向を地方自治行政との関連においてとりあげてみることにしたい。

## ② 行政改革の基本的視点

臨時行政調査会の答申は、その総論において、行政改革の主眼点ともいべき基本的視点を6点掲げている。

その第1は、総合調整の必要性とその機能の強化である。わが国の行政の実態において、改革を何よりも必要とするのは、行政における総合調整機能の確保であるとし、これを確保するためには、内閣と政党との関係や、国会と内閣との関係を中心とした政治と行政との関係の改善を要するとともに、内閣の補佐機関の強化、内閣の主導権の下における各省間の行政の総合調整の確保、中央省庁のトップマネジメントの体制を強化するための企画部門と実施部門の分離が必要であるとする。

第2は、行政における民主化の徹底である。わが国においては、戦後、行政の各分野にわたって民主的制度の確立がはかられたが、行政の民主化は、未だ不徹底であるとの認識のもとに、国民にできるだけ身近なところで国民の批判を受けながら行政を実施するようにするために、中央集権の行き過ぎを是正し、地方自治の原則を強化する方向で、現地性・総合性・経済性の原則にしたがって事務の地方委譲をはかるとともに、補助金の整理・改革、国の地方出先機関の縮小、行政手続法の制定による公正な手続の保障、窓口事務の改善、許認可事務の整理・合理化、公務員制度の民主化、民間有識者を加えた行政監理委員会の設置等の具体策を勧告している。

第3は、行政の過度の膨張の抑制と行政事務中央偏在の排除である。現在のわが国では、行政の範囲と限界について一定の基準がないために行政はいたずらに膨張の一途をたどり、しかも、行政事務が中央に多く集中しているために、陳情行政の弊があらわれているとする。そうして、かような実態を改善するためには、まず、行政事務の範囲・限界、行政運営の合理的な方法、行政機関や特殊法人の設置・構成の基準に関する基本的研究が行われなければならないとともに、行政事務の中央偏在を排除して、中央省庁は企画・統制・管理事務を本来の機能とし、実施事務はできるだけ地方公共団体または地方出先機関に任せるべきだとしている。

第4は、行政運営における合理化・能率化の推進である。わが国の行政は、合理化・能率化という点では、民間に比べ著しく立ち遅れており、原価意識<費用と収益・計画と成果との対比>の欠如、国民に対する奉仕観念の不徹底、画一主義または形式主義の弊、ハンコ行政と責任体制の不明確、具体的な達成目標の欠如等の欠陥が顕著であるという。そうしてこれらの諸点を改善するには、民間企業の発達している企業運営の原理および技術をできるだけ導入し、行政運営上の責任体制の確立をはかるとともに、事務運営の機械化・合理化をはかること、許認可事務の運営に関してはできるかぎり簡素合理化をはかること、予算会計の運用に関しては、事業別予算制度を採用して業績評価を効果的にし、予算編成や執行の合理化をはかることなどが勧告されている。

第5は、新しい行政需要への対策である。現在の経済的・社会的変動ともなつて生じた緊急の解決を要する新規行政需要としては、広域行政および首都圏行政に関する問題、青少年行政に関する問題、消費者行政に関する問題、科学技術行政に関する問題、貿易関係行政・経済協力行政等に関する問題、ならびに公害問題があることを指摘し、そのそれぞれについて、新しい主管官庁等の設置・運営の合理化などを勧告している。

第6は、公務員精神の高揚である。行政における民主化・合理化・能率化の目的を達成する上において、組織・運営の改善にもまして重要なことは、公務員精神の高揚である。臨調に寄せられた「国民の声」のかなりの部分が公務員の態度や言論に対する非難であったといわれているが、今日の公務員が国民の要求するものと大幅に食い違っている現状を反省し、その是正をはかるためには、公務を魅力ある職業とする必要があるとし、公務員精神の高揚については、公務員の中立性の維持、合理的な人事管理の実施、職員の勤務条件の改善と合理的な定年制の実施、各省間の人事交流などの方策を検討すべきであるとしている。

以上の6点は、この答申における総論の部分にあたる改革の基本的考え方であり、その中で示唆、勧告されている個々の具体的改革案は、各論の16項目の中にそれぞれ盛り込まれているわけである。かような意味で、総論のこの部分を読めば、臨調の行政改革に対する基本的な考え方と、改革の具体的な内容の概略を知ることができるのであるが、上に説明した改革の6つの柱は、基本的にはほぼ妥当なものというべきであろう。この部分を読んでとくに感じたことを述べておくと、臨調が行政改革を論ずるにあたって、基本的視点として、行政における民主主義の徹底と、地方自治の尊重を強調している点を高く評価すべきものと思う。これまでの行政改革に関する論議の中には、たとえば、広域行政の体制の整備などの問題をめぐって、ともすると、総合的・画一的・能率的処理を強調するあまり、民主主義的行政の処理方式を不当に非能率なものときめてかかったり、現代行政機能の国家的性格を強調する見地から、すべてを国の責任と権限の下に強力に処理すべき旨を主張する立場が少なくなかった。かような基本的視点の下で行政改革を断行するとするな

らば、それは、日本国憲法の統治構造の基本に触れるものとして、きわめて重大な問題に逢着せざるをえない事態が生ずるのみならず、こうした視点からする行政改革が真の意味での行政の合理的・能率的な運営に資することになるかも疑問視されるのであるが、臨調がこのような反民主主義的・中央集権的な立場をとらなかつたことは、大いに称賛されてよい。各地域における行政の総合性を確保し、国民の理解と協力の下にスムーズな行政運営を進めてゆくには、民主主義の行政と地方自治の尊重は不可欠の2本の柱ともいうべきもので、日本国憲法に忠実なかぎり、行政改革を考えるにあたって、この2本の柱は絶対に尊重しなければならないところであるといえるであろう。こうした当然のことがとかく忘れられたまま勇ましい改革論が横行していた雰囲気そのものが、問題であったともいえる。

臨調の行政改革は、直接には国の行政組織および行政運営の改善をめざしたものであり、国と地方公共団体との関係における諸制度は別として、地方公共団体内部の組織や運営については特に論及するところがない。しかし、行政改革は、国と地方の両者を通じて行なうのでなければ全く無意味である。もちろん、この勧告の内容が実現され、中央各省および出先機関の改革や事務配分が実現された場合には、地方公共団体の行政運営は結果的にはかなり合理化されることになる。しかし、それとは別に、地方公共団体自身もこの勧告の趣旨に従って、自ら組織・運営の合理化に努めるべきことは当然であって、上述の6原則中の総合調整の必要性とその機能の強化、行政における民主化の徹底、行政運営における合理化・能率化の推進、公務員精神の高揚等の諸原則は、地方公共団体自体の組織・運営の改善についても十分に妥当しうる。したがって、個々の地方公共団体がそれぞれこのような基本的視点に立って、どこをどのように改善すべきかについて独自の研究を進め、時代の要請に応じた責任を全うするように配慮することが必要である。

### ④ 行政改革と地方自治

臨調の調査・審議の対象は、一応国の行政ということになっているが、今日のわが国の制度の下においては、国の行政と地方の行政とは密接不可分な関係にあるので、国の行政改革はすなわち地方行政の改革でもあり、地方自治行政を度外視して論ずることは到底不可能である。かような意味で、今回の答申の各論編でも、直接・間接に地方自治行政に関係のある事項がいくつもとりあげられている。地方自治行政に直接関係のあるものとしては、国と地方との事務配分の問題、広域行政の問題、首都行政の問題などがあげられ、間接的に関係のあるものとしては、許認可等の改革、事務運営の改革、予算会計の改革、公務員に関する改革等があげられよう。

臨調の基本的立場が、全体として地方自治を尊重する前提に立っていることはすでに述べたとおりであるが、この思想は、とくに行政事務の配分に関する改革意見のところに強

く滲み出ているので、ここでは、この問題を中心にして、臨調が具体的にどのようなかたちで地方自治を擁護し、推進しているかを検討してみることにしたい。

行政事務の配分に関する改革意見は、まず、国民のための行政は国民に近いところで、地域の実情に即応して総合的に実施することが必要であり、このためには、事務・事業が不当に中央に偏在している弊を改め、行政事務を大幅に地方に委譲しなければならないとし、事務の地方委譲の方式としては、当面、わが国の実情に適している機関委任方式を活用すべきものとしている。臨調がとりあげている事務配分の基準は、現地性の原則〈国民の身近なところで事務を処理すること〉、総合性の原則〈総合調整機能を有する地方公共団体に実施事務を配分すること〉、および経済性の原則〈行政機関の側からも国民の側からも事務処理に要する経費が最小限度となるところに行政事務を配分すること〉の3原則であり、この原則に基づいて国に配分すべき行政事務は、中央省庁には主として企画・統制事務を、国の地方出先機関には主として地域住民の生活に直接関連のない事務・事業を、また地方公共団体は上記以外のすべての事務・事業を担当処理させるべきであるとする。かような基準にしたがった具体的な事務配分事例としては、教育・民生・衛生関係の地方委譲をさらに徹底させるとともに、中小企業・農業等の産業行政ならびに労働行政の面においても大幅な地方委譲をはかり、地域開発行政〈道路・河川・都市計画にかかる行政〉においては、計画の策定・調整は国と地方公共団体との協力によって行なうが、事業の実施は原則として地方公共団体が行なうものとしている。なお、事務再配分に関連する措置としては、地方公共団体に対する国の関与の原則的廃止、地方事務官制の廃止、国と地方公共団体間の人事交流の推進、地方財政の確立、補助金の整理および交付手続の簡素化、国の地方出先機関の整理統合などを勧告している。

以上が事務配分に関する改革意見のごく大ざっぱな概要であり、この意見の中には、地方公共団体中心の事務配分、国の地方出先機関の整理・統合、地方事務官制度の廃止、補助金の整理など、これまでにその必要性がしばしば叫ばれていながら、戦後20年を経た今日、未だに改善されないままに放置されている懸案事項の改革が提言されている。この勧告が、新中央集権を理由とする行政事務の国への吸い上げや地方出先機関の拡充・強化の動向に対して、これをチェックする機能を果たすであろうことは事実であり、こうした勧告のなされた今日、政府としても、安易に地方の事務を国に吸い上げたり、地方出先機関を新設したりする措置をとることはできないことになるであろう。このような意味で、上述の改革意見のもつ意義は決して少なくないが、内容を詳細に検討すると、なおいくつかの問題点が残されているように思う。そのいくつかを指摘すると、次のようなことになる。

まず第1に、実施事務の多くを現地性と総合性の原則に基づいて地方に委譲するとしていることは大変結構なことであるが、その委譲の方式として、当面の措置とはいつている

が、機関委任方式のみによるべきだとしている点は、はたして、真の地方自治の尊重になるかということである。臨調は、おそらく機関委任事務といっても、その実質は一般の自治行政事務とさして変りがなく、また、この方式であれば、中央各省も事務委譲にあまり抵抗を示さないであろうという現実的な考慮から、この方式によるものとしたのであろうが、機関委任方式が、地方自治を<三割自治>たらしめている元兇であることを周知している地方公共団体の立場からすれば、むしろ有難迷惑ということにならないであろうか。地方公共団体が龍大な行政事務を機関委任として引き受けた場合には、地方公共団体は、完全な間接的国家行政の組織に変質しはしないであろうか。

第2に、現地性の原則ということを強調しながら、具体的な事務配分の例示をみると、ほとんどが都道府県知事に機関委任されることになっており、市町村または市町村長に委譲すべきものとされているのは、ごく少数の事務にとどまっている。現地性の原則からいえば、市町村優先主義でなければならない筈であるが、具体的例示では、このことは考慮されていない。

第3に、事務の大幅な地方委譲を実施するには、委譲された事務を十分にまかなうだけの財源が必要であり、そのためには、国と地方公共団体との間の税源配分を含めた財政制度の改革を同時に行わなくてはならないが、改革意見は、この点についてはなんらの具体策も示さず、すべてを別個の調査、審議機関の検討にゆだねている。この点だけからみても、事務配分の実現の可能性はきわめて稀薄なように思う。

第4に、中央各省庁を極力縮小して、企画・調整・指導・援助等の行政管理の機能に専念させ、国の地方出先機関も大幅に縮小するとなると、現在の国家公務員を大量に整理するか、大幅な事務委譲とともに地方公務員に切り換えるか、いずれかの措置が当然に必要になってこようが、この疑問については、改革意見は全く答えるところがない。臨調のそもその発足の際、公務員の人員整理を目的としてはならず、公務員の身分変更を行なうような公務員制度の改革は行なわないという付帯決議が付された関係上、この問題がタブーとなっている立場には同情ができるが、それにしても、かような付帯決議の下で上記のような事務配分を断行すると、国は全くの失業救済機関となり、地方公共団体は、さらに多くの公務員を新規に採用しなければならない結果となって、タックス・ペイヤーたる国民の立場からみれば、何のための改革かといいたくもなる。この問題が合理的に解決されないかぎり、折角の勧告も画にかいた餅でしかないと評するのは、酷であろうか。

#### ④ むすび

臨時行政調査会の答申が提出されてから数カ月しか経っていないにもかかわらず、新聞等の論調においては、早くも、その内容の実現可能性について、かなり強い疑惑が示されているようである。今国会には、とりあえず、行政監理委員会の設置、首都圏庁の設置等

の法案が提出される予定になっているようであるが、いずれも、新しい機関の設置・拡充等を内容とするものであり、その他の改革は、目下慎重に検討中のようである。臨調の答申は、行政のあらゆる分野にまたがるもので、改革の対象がきわめて広範囲にわたり、その内容には再検討を要するものも含まれているから、勧告を逐一実現してゆくとしても、相当の年月を要することは事実であり、また、そのまま実現することはやや問題があると思われるものも含まれている。しかし、行政にとって都合のよい点だけを、てっとり早く実現して、都合のわるい部分は棚上げにするようなことであってはならないと考える。

現在のわが国にとって、行政改革が必要なことは、何人も認めるところであろうから、このような国民の要望に応えるには、可能なところから漸次、改革を進めるように、国も地方公共団体も自から心がけることが肝要である。

<横浜国立大学助教授>