

# 行政事務再配分における総合化原則

——現代地方財政論序説——

藤岡純一

## 目次

### 序章

第一章 戦後における行政事務再配分論

第一節 敗戦からシャープ勧告まで

第二節 地方行政調査委員会「行政事務再配分に関する勧告」における総合化

第二章 「高度成長期」における行政事務再配分論

第一節 地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」における総合化

第二節 臨時行政調査会「行政改革に関する意見」における総合化

### 小括

行政事務再配分における総合化原則（藤岡）

## 序章

本稿は行政事務再配分における総合化、とりわけ地方行政事務における総合化の問題について、地方行政調査委員会議「行政事務再配分に関する勧告」（一九五〇年二月三日）、第九次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」（一九六三年二月二七日）及び第一〇次地方制度調査会「行政事務再配分に関する第二次答申」（一九六五年九月一〇日）、臨時行政調査会「行政改革に関する意見」（一九六四年九月）を検討する中で、その意義を明確にすることを課題としているが、まず、総合化の地方自治強化の中に占める位置について論述しておかなければならない。

現在、地方自治は極めて制限された事態の中にある。それは一つには、国庫補助金等の財源を通じる中央による地方支配に基づいている。国庫補助金を主たる手段として、地方交付税交付金や地方債の決定等において、中央集権的官僚機構の地方支配が強化されてきたことは、これまで数多くの研究で指摘されてきたことである。ここで一つの重要な問題は、個々の補助金が個々の行政事務に結びつけられており、そのことによって、地方行政事務の範囲と内容が制限されていることである。したがってこのことから、地方自治の強化のためには、地方財源、とくに、国庫補助金・地方交付税交付金・地方債のそれぞれにおける総合的決定が必要だという結論に達することができる。

このことは、中央と地方の財源再配分論と決して対立するものではない。財源の地方委譲と地方交付税交付金の総合化を基本として、地方債、国庫補助金の縮小とその総合化が図られなければならないと言ふことであり、いわば、一般財源と地方債・補助金が統一した運用を保證されてこそ、地方自治の強化が可能となると言ふことである。

地方自治が制限されている原因の第二は、中央からの膨大

な機関委任事務の存在である。地方財源が拡充され、総合化されたとしても、その財源が支出される行政事務の多くが中央の機関委任事務であるならば、その財源支出は、実質的には中央官僚機構によって支配されている事務を遂行するための支出となる。機関委任事務の分析では、最近かなり具体的な研究が進んでいる。この機関委任事務の存在は、単に、それによって地方行政の範囲が限定されるがゆえに、地方自治を制限しているだけではなく、それが中央的官僚組織による支配・監督と結びついており、とくに中央各省庁と地方の縦割行政に基づく個々の行政内容に対する支配・監督と結びついているがゆえに、なお一層地方自治を侵害するものとなっている。

地方自治体は地域住民の生活と密接不可分である。しかも、この地域住民の生活は、個々ばらばらに営まれるものではなく、総体としての生活環境の中で営まれるものであり、総体的生活環境は地方自治体においてこそ最も直接に把握することのできるものである。機関委任事務の存在と縦割行政による支配・監督は、この総体的生活環境の把握を困難にするものであり、ここにこそ地方自治侵害の一つの重要な意味があ

ると言わなければならない。

したがって、地方自治の強化には、縦割行政による支配を改め、事務を地方に委譲し、中央・府県・市町村の行政責任を明確化することが必要とされるが、それだけでは十分ではない。これらは、総合的生活環境の把握、したがって事務の総合化が図られるための前提条件を形成するものであり、事務の総合化が行なわれてこそ、地域住民の生活と密接不可分なものとしての地方自治が強化されたと言うことができるのである。

とは言え、総合化の原則を単に抽象的に捕らえるだけでは、その意義を明らかにしたことはない。というのは、「高度成長」下の地域開発政策と結合した形でも総合化が提起されているからである。その場合、地方自治体事務の総合化は、重化学工業資本の太平洋ベルト地帯を中心とする立地を促進するための広域化と結合されており、また、重化学工業資本のための地方管理中核都市の建設、それらを結ぶ全国交通体系の建設と結合している。そして重要なことは、「高度成長」下において、それらの地域開発政策を通じて、中央による地方の支配・監督が強化されてきたという一面がある。

行政事務再配分における総合化原則(藤岡)

ることである。しかも、その地域開発政策によって、都市と農村との不均等の一層の拡大や都市的地域における新しい貧困化現象が生み出されたのである。したがって、総合化とは言っても、「高度成長」下に行なわれたような地域開発政策と結合した総合化ではなく、地域の総合的生活環境を把握しそれに対応した行政を行なうための地方自治体の自主的な総合化が必要なのであり、そのような総合化が地方自治強化のための一つの節をなすと考えるのである。

本稿では、行政事務再配分における総合化の問題を考察することに、とりわけ、総合化原則を他の配分原則との係りて把握することに、重きを置いている。このことの検討は、財源における総合化の問題と不可分であるが、財源における総合化の問題は次稿に譲りたいと思う。

## 第一章 戦後における行政事務再配分論

### 第一節 敗戦からシャープ勧告まで

敗戦からシャープ勧告に至るまでの期間にも、行政事務再配分問題は幾度が議論されたものである。例えば一九四六年一二月の地方制度調査会答申においては、(一)国政事務は原則

として府県に委譲し、事務の性質上委譲の困難なものは、府県または知事に委任する、(二)知事を公吏とした場合も、現在知事の処理する国政事務は原則として知事に処理させる、(三)府県に委譲した国政事務に対する国家の統制は、各法令中に規定する、などが提案されている。この答申は、一方で明治以来の官治的行政機構を改め、国の機関委任事務とされてきたものを原則として府県に委譲することを認めている点において、地方自治の強化を一步進めようとするものであったが、他方で法令により委譲した国政事務に対して国家による統制が加えられることをも認めており、その点で極めて限界を有するものであった。<sup>(1)</sup>

憲法改正と共に施行された地方自治法は、首長公選制や地方議会の権限の拡大、選挙権の拡大、直接請求権の拡大など画期的な地方制度の変更をもたらしたが、少なからぬ限界を有していた。その限界は、何よりも地方自治法という完全自治体が実体を欠いた観念的抽象にすぎなかったということであり、それは自治体固有の行政があまりにも貧困である点に集中的にあらわれていた。<sup>(2)</sup>

実際、地方自治法には、「普通地方公共団体は、その公共

事務並びに従来法令により及び将来法律又は政令による普通地方公共団体に属する事務を処理する」(第一条)と規定されており、地方の自治事務(公共事務)の範囲の拡張には特別な考慮をしていなかった。しかも、一四八条では、部内の行政事務という、法令に定めのない事務で、従来国の行政官庁としての知事が掌っていた事務を、公選知事となった後にも、国の機関として従来通り処理すべきことが定められた。<sup>(3)</sup>その後、一九四七年一月と四八年七月の地方自治法の改正によって、法令に特別の定めのあるものを除き、その他の事務はすべて地方公共団体が処理すべきものとされたが、実際上、法令に特別の定めがあって、機関委任事務とされている事務が多く、自治体の事務であっても法令上の制限があり、その自主性が認められない場合も多かったのである。そして、その法令による特別の定めは、多くは、旧憲法時代から存続しているものであった。<sup>(4)</sup>

このような事態に対して、地方自治のより実質的な強化を旨としたものがシャウプ勧告であるが、シャウプ勧告における地方自治の強化は、税源再配分と事務再配分に関する戦後いくつかの地方自治強化の考えを一層徹底させるといって一側

面を有していたと言える。(6)

シャープ勧告は、「地方自治原則は最近まで実現し得るものとして広く受け容れられるまでに致っていない」として、「国の支配を減じ、地方団体の独立を増」し、「地方自治の形式に実質を加えるために、地方団体に独立財源を与える」(6)必要を強調している。そして、事務配分の現実としては、①行政作用に対する政治的責任を分離させていて、責任の所在が明確でないこと、②事務配分が複雑なため国民はその行政機関について理解しがたくなっていること、③中央政府が市町村の活動に余りにも多く関与するので、地方自治が損われていること、④特定の事務がそれを有効かつ能率的に遂行するには適しないような行政単位に割り当てられることのあること、(7)の四点をあげ、地方自治を強化するために、①「三段階の行政機関の事務は明確に区別して、一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割り当てられるべき」こと(行政責任明確化の原則)、②「それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力および財源によって準備の整っているいづれかの段階の行政機関に割り当てられるべき」こと(能率の原則)、③「地方自治のためにそれぞれの事

#### 行政事務再分配における総合化原則(藤岡)

務は適当な最低段階の行政機関に割り当てられる」こと(市町村優先の原則)の三原則を強調している。シャープ勧告はこの三原則に基づく行政事務再分配についての若干の例をあげてはいるが、詳しくは特別委員会に任せているのである。

一九五〇年一月二二日における地方行政調査委員会議の「行政事務再分配に関する勧告」と一九五一年九月二二日の第二次勧告(以下「神戸勧告」と略す)は、シャープ勧告の行政事務再分配の原則を受け継ぎそれを具体化したものである。次にこの神戸勧告を検討することにしよう。

(1) 藤田武夫『現代日本地方財政史』(上巻)一九七六年六〇ページ参照

(2) 加藤睦夫「戦後の地方財政制度の確立」島恭彦・宮本憲一編『日本の地方自治と地方財政』一九六八年一〇〇ページ参照

(3) 田中二郎『地方制度改革の諸問題』一九五五年一七九ページ

(4) 同右一八一ページ

(5) シャープ勧告そのものの評価については吉岡健次氏の見解がある。氏は、シャープ勧告を、支配体制の安定装置としてブルジョア的自治を確立する路線にあるものとして捕え、ブルジョア民主主義の拡大は、一方で資本蓄積と大衆重圧を強め支配体制の安定装置を固めるが、他方では、これを弱めゆさぶるといふ、独占にとっても両刃の剣であると考えられている。吉岡健次『現代日本地方財政論』一九六三年一

一(五三三)ニ參照

(6) "Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission",  
1949, vol. III, p. A3

(7) *ibid.* p. A4

(8) *ibid.* p. A6

## 第二節 地方行政調査委員會議「行政事務再配 分に関する勧告」における総合化

神戸勧告の基本方針はシャープ勧告の行政事務再配分についての三原則を具体化することであるが、具体化するにあたって、国と地方自治体との関係について次のような認識を有している。

「今日の国家においては、一方において、国家的影響がますます大となり国民的関心がますます強まると同時に、他方、ますます国民の身近かにおいて、国民が容易に監視し又は理解することが可能な方法において、国民の意志のもとに周密に行われなければならない種類の行政が増大して来ているのである。ここに事務再配分の複雑さと困難さがある。また、その事務がたんに国家的影響があり、又は国民的関心の対象となるというだけの理由で直ちに国の事務とすることができないゆえんがある。」<sup>(1)</sup>

「国家的にも影響があると同時に国民の身近かにおいてその意思により処理されなければならない多数の事務について、従来は、国の事務という建前を採り、地方公共団体又はその機関にその一部を

委任しその処理を義務づけるともに国は指揮監督権を行使するという方法が採られていた。しかし、このような方法のもとにおいては、国、府県又は市町村のどの単位に責任があるかが不明確であり、その結果国民がその支払った税金がいかにして有益且つ貴重な行政の形をなして自己に帰って来るかを理解することを不可能にしていた。したがって、今回の事務の再配分にあたっては、国と地方公共団体とが共同しつつ、いかにして責任の明確化を図るかという点に重点が置かれたのであって、ここに新しい国と地方公共団体との関係が確立されなければならないゆえんがある。」<sup>(2)</sup>

このような認識に立って、①地方公共団体またはその住民のみに関係があり、他の地方公共団体に対する影響も国家的影響も少ない事務については、地方公共団体が、その遂行と自らの財源によってまかなうことについて全責任を負い、国家は原則として関与すべきでないこと、②地方公共団体の事務で国家的影響のあると認められるものについても、どのような事務を、どのような形で行うかという発意は、地方公共団体が自ら行うことが望ましいのであるから、法令による処理の義務づけは必要最小限度でかつ主として最低限度の水準を定める程度にとどめるべきこと、その場合、国は情報を公開し、援助もしくは助言・勧告を与え、著しい不均衡を調整し、最低水準の確保を図るが、権力的な監督は行ってはならない

こと、③同時に国の責任とされた事務を地方公共団体に委任することができる場合は、必要やむを得ない最小限度にとどめること、が述べられている。

このように、神戸勧告では、行政事務の中央から地方への委譲、行政責任の明確化、中央から地方自治体への権力的監督の廃止が明瞭に打ち出されている。この総括的論議に基づいて、各論が展開されているのであるが、行政事務再配分における「総合化」の問題は、各論においてのみ取り上げられている。したがって、各論における総合化についての展開を検討する中で、総合化と、今述べた神戸勧告の総括的論議及びシャウプ勧告から引き継いでいる三原則との係りについて検討することにしよう。

まず第一に建築行政について取り上げたい。それまで建築物の建築等に関する確認は、建築主事が独立して行うことになつていたのであるが、神戸委員会は、「地方公共団体の長から離れて独立の権限を行使させる制度は廃止すべきである」と述べている。その理由として、「勧告説明」において、建築等の確認はその効果の実質からみれば許可と異ならないこと、および、建築行政は市町村の他の行政と密接不可分な

行政事務再配分における総合化原則(藤岡)

あるので総合的に処理しなければならないこと、があげられている。ここでは特に後者の理由が重要である。

「建築行政は市町村の保安、衛生、都市計画等の行政と密接な関係にあり、これらは総合的に処理されなければならないので、建築行政についてのみその基本的な建築等の確認について建築主事に地方公共団体の長から独立した権限を与えたことは、地方行政の運営上適当でない。従つて、建築主事に地方公共団体の長から離れて独立の権限を行使させる制度は廃止すべきである。」<sup>(3)</sup>

ここに、密接な関係にある行政は、総合化されなければならないことが明確にされているが、それは居住そのものが、保安・衛生等の生活環境と不可分であることの反映である。

次に、この総合的処理の意義およびそれと他の配分原則との係りについて、都市計画に関する勧告から引用しよう。それまで都市計画は国の事務と考えられ、国が決定し府県知事または市町村長がその決定に従い国の機関として執行する建前になつていた。

「都市計画は、都市住民の生活に必要な諸施設の計画であり、市町村建設のプログラムであり、これに基づく事業は都市住民の最も関心を有し、その創意と努力を期待すべきものであつて、これこそ本来の自治事務といふべきものである。それを国が細部まで決定し、国の指示によつて事業を行っているのであつて、地方公共団体の自

主性を阻害し、且つ、行政責任を不明確にしている。現在国土総合開発法における都府県総合開発計画、地方総合開発計画等は都府県の事務とせられており（国土総合開発法第七条、第八条）、これとの均衡からも都市計画のように都市の発展に密接な関係を有し、特に市民の生活に直接利害関係を有する事務は、名実共に市町村の事務とすべきである。」<sup>(4)</sup>

都市計画は、言うまでもなく、総合性を要求される事務であるが、現代において最も総合性の要求されるこの事務こそ、都市住民の最も関心を有し、その創意と努力を期待すべきものである。しかも、同時に重要なことは、総合化が、行政責任明確化の原則や市町村優先の原則と一体なものであるとして、取り上げられているということである。言い換えると、地方自治体の総合化された行政事務は、行政責任明確化と市町村優先の原則と結びつけられることによってこそ、本来の自治事務たりうるということが出来る。

国土総合開発計画と都市計画との関係、国による都市計画への関与等については次のように述べられている。

「事前に都市計画と国土総合開発計画（全国総合開発計画、都道府県総合開発計画、地方総合開発計画及び特定地域総合開発計画）との間に十分調整をとっておく必要がある。従って、市町村が都市

計画を作成した場合には国及び府県に報告しなければならないこととした。しかし、国及び府県の都市計画に対する関与が市町村に対する不当な圧迫とならないように市町村の自主性と責任を尊重して国及び府県は国土総合開発計画の見地から計画の調整上必要な勧告又は助言をすることとした。」<sup>(5)</sup>

市町村の自主性と責任を尊重する立場から、国および府県による権力的監督は排除されることがわかる。このことは、地方自治体の行政事務の総合化が、国による権力的監督の廃除と不可分であることを示している。

さて、総合化が行政責任明確化の原則と組み合わせられているもう一つの例を取り上げよう。それは衛生行政における保健所の設置の例である。保健所は、神戸勧告では、基本的には市町村に責任が帰属するように提案されているが、市町村に単独で保健所を設置する能力がなく、かつ種々の理由で組合を組織できない場合には、府県が補完的に責任をもつべきであるとされている。その場合、衛生行政に伴う許認可権や各種の処分権等を、市町村が行うかあるいは府県が行うべきかが問題となる。この問題について次のように述べられている。

「これら（保健所が有する行政権限……筆者）のうち、保健所機



能と密接不離な行政権限は、保健所の設置主体が有することが、行政の統一という面から見て望ましい。保健所機能は広く保健衛生のあらゆる面に関連するのであるが、ここに密接不離な行政権限と限定したのは、ある行政権限を行使する前提として保健所の専門的技術が不可欠な場合を想定する。この趣旨で個々の権限を検討すると、保健所機能を最も強く要求すると思われるものは、食品衛生、理容師、遊興行場、旅館業、公衆浴場等に関する行政であり、いいかえれば各種の監視員の事務とおおむねその範囲が一致するということができる。」

この例は、保健所が例外的に府県の責任とされる場合には、保健所機能と密接不可分な行政権限は、行政の統一、総合化の観点から、府県に属するべきであることを示しているのであるが、このことは行政の統一、総合化の観点によっても行政責任の属するレベルの移動がありうることを意味しており、行政責任明確化原則と総合化原則は相互規定関係にあることを意味しているのである。しかも、この保健所行政の場合、市町村優先の原則を基礎としている。

最後に、河川管理の例を取り上げることしよう。この河川管理の例は、総合化について別の角度から見ることが提起している。

「本勧告は、後に述べる基準（主として区域……筆者）により国

#### 行政事務再配分における総合化原則（藤岡）

河川、府県河川及び市町村河川の三種に分ち、一本の河川につき上流下流本支流川一切を含め工事の施行、維持その他一切の責任を国か府県か市町村かのいずれか一段階に専属せしめる建前にした。これが行政責任明確化の原則に合致するはもちろん、一水系ごとに総合的な治水水利行政を強力に展開しうることになって、能率の原則にも合する。」

ここで、一本の河川について、その責任を国か府県か市町村かのいずれか一段階に専属させる建前にしており、このことが行政責任明確化の原則に合致すると述べられているが、同時に重要なこととして、一水系ごとの総合的な治水水利行政の展開が能率の原則にも合すると述べられている。この能率の原則に含まれるものとしての総合化の位置づけは、総合化のいま一つの側面を構成していると言えるであろう。

神戸勧告において能率の原則とは、それぞれの事務が、  
「その規模、能力及び財源によって準備の整っているいずれかの段階の行政機関に割り当てられる」という原則である。

規模については、市町村の最適規模が検討されている。そして、行政能力と財源的基礎の関係については、「地方財政制度の整備を怠って直ちに町村に財政能力なしとし、事務そのものを奪うが如きは本末を誤れるもの」とし、また、「財政

面は行政責任に照応して措置されるべきであって、その逆であってはならない」とし、財政能力よりも行政能力のあるなが配分にあたって優先されている。行政能力の有無は、その地方自治体の区域を越えるほどの影響をもった事務であるかどうか、<sup>(10)</sup>そうしてその地方自治体においては不適当であるほど専門の技術を用する事務であるかどうか、<sup>(11)</sup>などによって判断されている。

以上述べたように、神戸勧告における総合化の問題は、各論においてのみ展開されているのであるが、そこではその問題は、事務再配分における三原則や中央による地方に対する権力的関与の廃止と密接につながった一つの重要な原則として捕えられているのである。しかも、都市計画の項で述べられていたように、総合的行政が本来の自治事務として重要な意味をもつものであると考えられているのである。だが、このような神戸勧告の積極面と同時に、その限界についてもふれておかなければならない。その限界とは、神戸勧告における総合化が、都市計画、衛生、河川管理などのように、個々の行政内部での総合化を中心としており、行政事務間の総合化には重きが置かれていなかったということである。総合化

は、「高度成長」下において地域開発が具体化する中で、行政事務間の総合化として提起されてくるのであるが、そのような中で、逆に、総合化原則は、行政責任明確化原則や権力的関与の排除から、分離させられてくるのである。

- (1) 地方行政調査委員会「地方行政調査委員会資料」一九五二年 六ページ。
- (2) 同右 七ページ。
- (3) 同右 一七四ページ。
- (4) 同右 一七〇～一七一ページ。
- (5) 同右 一七一ページ。
- (6) 同右 六八～六九ページ。
- (7) 同右 一六六ページ。
- (8) 同右 五六ページ。
- (9) 同右 六二ページ。
- (10) 同右 一七二ページ。
- (11) 同右 五八ページ。

## 第二章 「高度成長」期における行政事務

### 再配分論

#### 第一節 地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」における総合化

「高度成長」期、とりわけ「国民所得倍增計画」と「全国

総合開発計画」に基づいて全国的な開発政策が進展している時期の行政事務再配分論として、まず、第九次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」(以下「答申」と略す)を検討しよう。

「答申」は冒頭部分において、「行政は、できる限り住民の身近かなところで住民の意思を反映しながら、住民の批判と監視のもとに行なわれなければならない。また、行政は相互に関連する事務が地域において総合的に処理されることが、その能率のうえからも、住民の利便のうえからも必要である。」<sup>(1)</sup>とし、「行政の「民主的処理」と「総合的処理」の必要性を強調している。そのために、事務の再配分に当って、国より地方公共団体、なかでも市町村を優先させるべきであるとしている。このことは、一方で神戸勧告と同様な考え方に立つものであるとともに、他方で、「最近一〇年余におけるわが国の社会、経済、文化の進展」に基づく行政の分野における大きな変化によって要請されているものである。この変化とは「行政需要拡大の傾向と行政処理における広域性及び均等性の要請に要約」できる。また、「行政機構の専門的分化の傾向が馴致され、これが中央各省の分立割拠主義と相ま

#### 行政事務再配分における総合化原則(藤岡)

って、いわゆる縦割行政の弊害を一層深刻化するに至っている。<sup>(2)</sup>しかし、このような行政の変化を理由として、「中央集権の統制を強化する傾向がみられることは、遺憾である」とし、行政権限の地方公共団体から国への引き上げ、国の地方出先機関の強化、国の地方公共団体に対する関与の増大を批判している。このように、「答申」は総合性を全体の要にまで高めているのであるが、これは、何よりも、「地域開発に関する諸行政が積極的に推進されて」くるにしたがって、「これらの行政には地方公共団体の区域をこえた広域的処理を要請するもの」<sup>(3)</sup>が多くなったことによるものであると思われる。しかしながら、この地域開発行政から要請される広域性、総合性とそれらを確保するための措置には、神戸勧告にみられなかった、しかも、それと対立するような側面が存在しているのである。

その第一は、地域開発計画の策定についてである。計画の策定と事業の実施について次のように述べられている。

「いわゆる地域開発行政は、その対象が河川、道路、港湾、工業用地、工業用水等の産業立地条件の整備のほか、住宅、環境衛生施設、教育文化施設、公園緑地等生活基盤整備のための事務を含め、

各般にわたる事務について総合的な開発計画を策定し、これに基づいて総合的に実施するものである。計画の策定は、全国的な計画との調整を要するが、事業実施は、原則として地方公共団体が主体となつて地域住民の創意と責任に基づき、処理することとすべきである。<sup>(4)</sup>

ここで一方では、行政事務間の総合化の問題が提起されているが、他方で重要な見出しにできない点が存在する。まず、この全国的な計画との調整とは、どのような内容のものであるかは明確ではない。しかも計画策定における行政責任の所在を明記しておらず、したがって、責任の所在を明らかにした上での調整とはなっていないのである。地域開発は、その地域の生活環境を大きく転換させるものであるから、中央において計画の策定を進めるとしても、その計画がその地域において適用されることができるとかという地方自治体の判断をまづ、最終決定されるべきものであると考える。言い換えれば、地方自治体の自主的な地域開発計画を尊重しなければならぬということである。この点では、すでに述べた神戸勧告における都市計画と国土総合開発計画との調整についての提案が参考になる。そこでは、「国及び府県の都市計画に対する関与が市町村に対する不当な圧迫とならないよ

うに市町村の自主性と責任を尊重して国及び都道府県は国土総合開発計画の見地から計画の調整上必要な勧告又は助言をすること」と述べられている。<sup>(5)</sup>このことは、府県・市町村の行なう地域開発行政についても、国の地方自治体への関与のあり方として非常に参考になるものであると思う。

次に、一方で計画の策定において全国的な計画との「調整」を行なうが、他方でその事業の実施については地方自治体の事務にするとすると、事業の実施はその計画に大きく左右されるものであるから、その事業の実施そのものが著しく制限され、したがって、たとえ地方自治体の自主性に任せられる部分が残されているとしても、その自主性は極めて制限されざるをえないのである。

これらの点に関して、第九次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」をより具体化している第十次地方制度調査会「行政事務再配分に関する第二次答申」(以下「第二次答申」と略す)をみると、問題点が一層明瞭となる。第二次答申では、まず開発行政に関係する法令の主なものとして、国土総合開発法、離島振興法、首都圏整備法、東北開発促進法、九州地方開発促進法、四国地方開発促進法、中国地方開発促

進法、北陸地方開発促進法、水資源開発促進法、低開発地域工業用開発促進法、新産業都市建設促進法、工業整備特別地域整備促進法、近畿圏整備法、等をあげ、これらの法律を前提として、計画の策定にあたって全国的な計画との調整を必要とする<sup>(6)</sup>と述べられている。全国総合開発法は、一九五〇年に制定されたものであるが、それに基づく開発計画は、当時は主として電源開発ないし資源開発の促進に重点がおかれており、その重要な目的の一つである全国総合開発計画は、一九六二年に閣議決定されるまで一〇年以上も放置されたものである。そこには、「国土を総合的に利用し、開発し、及び保全し」(第一条)とあり、国土の利用、開発、保全を国が統括できることを示している。言わば、「府県行政がもつていた開発プランづくりの主体性を国の手もとに奪取した」<sup>(7)</sup>ものということができる。北海道開発法をはじめ東北開発促進法、九州・四国・中国・北陸などの各地方開発促進法も、ほぼ国土総合開発法と同様の趣旨のものであり、その系譜に属するものである。また、首都圏などの先進都市地域の整備法と、新産業都市と工業整備特別地域の建設促進法は、全国総合開発計画の二つの柱<sup>(8)</sup>であった。

行政事務再配分における総合化原則(藤岡)

このような諸法律を前提にした上での「調整」は、当然のことながら、地方自治体の自主性をそこない、国が開発計画を統括することにならざるを得ないのである。しかも、国によって統括された開発計画を地方自治体が実施することは、地域開発の実施そのものが国の下請化されることに他ならぬと言える。

神戸勧告と対立する側面の第二は、国の地方自治体に対する関与についてである。神戸勧告においては、許可・認可・取消等の国の権力的関与を原則として廃止し、情報の公開、助言、勧告等の非権力的関与を活用するという趣旨が述べられていた。「答申」も、その方向で、「現行の許認可その他の権力的関与については、整理すべきものが少くないので、これらについては思い切って廃止する方向で検討すべきである」<sup>(9)</sup>と述べているが、行政の広域性、均等性を確保するための措置については、取消、代執行等の権力的関与を認めているのである。

「地方公共団体の事務とされたものについては、できる限り国の関与を排除すべきものであるが、行政の広域的処理の必要から所要の調整を行なう場合、又は行政の均等性を確保しなければならぬ場合においては、必要な限度において国の関与は認めてよい。しか

し、この場合においても、事前に許認可、承認等を行なうこととはないで一定の基準を示し、これにしたがって地方公共団体が処理することを期待すべきである。それとともに、地方公共団体がこの基準にしたがわない場合には、取消、代執行等の有効な是正措置を講ずる権限を国に認めるべきである。<sup>(10)</sup>

ここにいう、行政の広域的処理の必要から所要の調整を行なう場合とは、地域開発に関する行政が主たるものであると思われるが、この規定によると、地域開発事業の実施についても、国による基準の提示とそれに従わない場合の取消、代執行等を講じることができるようになるのである。したがって、地域開発計画の策定においてだけでなく、事業の実施にあたっては、実質上、国によって統制が加えられることになるのである。

- (1) 第九次地方制度調査会「行政事務再分配に関する答申」地方自治研究会『都市問題関係資料』Ⅱ 一九七〇年三月 六七ページ。
- (2) 同右 六八ページ。
- (3) 同右 六八ページ。
- (4) 同右 七一ページ。
- (5) 前掲『地方行政調査委員会議資料』一七一ページ。
- (6) 第十次地方制度調査会「行政事務再分配に関する第二次答申」地方自治研究会『都市問題関係資料』Ⅱ 一〇八ページ。

- (7) 土肥秀一「地域開発」林栄夫他編『現代財政学体系』第三卷 一九七三年 一七五ページ。
- (8) 同右 一八一ページ。

- (9) 前掲「行政事務再分配に関する答申」『都市問題関係資料』Ⅱ 七二ページ。

- (10) 同右 七三ページ。

## 第二節 臨時行政調査会「行政改革に関する意見」における総合性

一九六四年度臨時行政調査会「行政改革に関する意見」(以下「意見」と略す)は、単に行政事務再分配についての意見ではなく、行政改革全般に係わるものである。したがってまず、「総論」における問題提起を簡単に述べておく必要がある。

行政組織についての「意見」の認識は次のようなものであった。

「今日の行政組織は最も大規模な組織となり、行政事務の性質からくる非効率性もあって、現代の緊要な行政事務を能率的に処理する体制にないことが指摘され、国民の強い不満となっている。」

「民間企業において経営管理の改革が進行している環境のなかで、ひとり行政のみ管理の近代化が立ちおくれ、依然として古い制度と慣行の下で、事務だけがいたずらに複雑膨大化している現状である。」<sup>(1)</sup>

このような行政の体質を改善することを目的として、①各省と並列しない「内閣府」とそのもとの「総務庁」を新設し、中央省庁のトップマネージメント体制を整備するなどによって、行政における総合調整機能を確保すること、②行政における民主化を徹底させるために、地方自治を強化し、公務員の精神や態度を民主化すること、③行政の過度の膨張の抑制と行政事務の中央偏在の排除、④行政運営における合理化、能率化の推進、⑤広域行政・首都圏行政等の新しい行政需要への対策、⑥公務員精神の高揚、が必要であるとされている。

②の地方自治の強化については、「現地性・総合性・経済性の原則に従って行政事務の可及的<sup>(4)</sup>な地方委譲、下部委譲をはかり、あわせて、補助金制度の徹底的な整理・改革・地方出先機関の縮小等の改革を実施するとともに、行政運営面においても、行政手続法を制定して公正な手続により、国民が便

行政事務再配分における総合化原則(藤岡)

利なように、窓口事務等の改善を行ない、また、許可事務等についても、行政庁側の都合を主とせず国民の立場にたつて整理・合理化をはかる等の措置をとる必要<sup>(2)</sup>が強調されている。また③について、「行政事務の中央偏在を排除するために、中央省庁は企画・統制・管理事務を本来の機能とする」とし、実施事務については、極力地方公共団体に、また地方出先機関に任せることとすべきである<sup>(3)</sup>と述べている。

さて、以上の総論を前提として、各論で展開されている行政事務再配分の問題に目を転ずることにしよう。各論では、再配分の原則としての(1)現地性(2)総合性(3)経済性が説明されている。現地性とは、市町村に優先的に事務を配分するという市町村優先主義のことであるが、神戸勧告と異なることは、「企画事務は中央省庁に保留するが、実施事務はできる限り地方公共団体」に配分すべきであるとされている点である。

「意見」における総合性は、行政効果を発揮させ、国費の無駄をなくし、地域に適合した幅のある運用を行なうこと<sup>(4)</sup>を目的としている。この観点から、「行政事務はできる限り都道府県、市町村に配分されるべきであり、その点国の地方出先機関は一般的にこの機能に欠ける<sup>(5)</sup>」として、行政事務間の総

合化の問題を提起している。最後に経済性は、行政事務の処理にあたって支払われる経費が、「最少限度になるよう経済的配慮のもとに配分されるべきである」<sup>(6)</sup>という原則である。これは、行政能力の有無を中心に判断していた神戸勧告とは異なるものである。以上が、「意見」における三原則であるが、神戸勧告の三原則に含まれていながら、ここには含まれていない原則がある。それは、行政責任明確化の原則であるが、それが「意見」の中でどのように変形させられたのかということこそが、「意見」のこの各論を検討する際の中心問題をなすものである。

まず第一に、「意見」は、機関委任事務の存在を認めている。これは、中央による地方自治体に対する不信があるために行政事務を地方へ委譲することを中央各省庁が拒否しているのであるから、地方公共団体特に都道府県の行政能力が充実しその区域の拡大が計られるまで、行政事務の地方公共団体への完全委譲を行なうべきでないというものである。しかしながら、この機関委任事務の存在こそが、中央各省庁の縦割行政による地方自治体に対する支配を可能にしているものであり、機関委任事務があるからこそ、膨大な通達および

その他の権力的関与が強いられたのであるから、たとえ暫定的な採用であるとしても、地方自治体の強化という「意見」の目的とは対立するものであると言える。

第二は、広域行政の分野に関する問題である。「意見」は、「現在においては、都道府県の区域を越えて処理する必要のある広域行政の分野が拡大しつつあるので、この観点から国と地方公共団体間および地方公共団体相互間の協力関係を一層強化しなければならない」<sup>(7)</sup>として、そのやり方として、

「行政主体が国、地方公共団体のいずれか一方に属するのでなく、複数の行政主体が相協力することによりはじめて実情に適応した効果が発揮されるものである」<sup>(8)</sup>と述べている。

ここでは、広域行政に関しては、行政責任を明確にするのではなく、むしろ、複数の行政主体によって実施されなければならないことが強調されている。この広域行政とは、地域開発行政に他ならないのであるが、この行政において行政責任が不明確になるということは、単にそれだけに止まらず、中央による地方自治体の行政に対する支配を可能にすることを意味しているのである。しかも、地域計画の作成についても、「国は全国的見地から地域開発を合理的に推進するため、全



国総合開発関係の一連の法体系を整理統合して、国が地域計画の作成推進に関する指導統制を積極的かつ強力に行ないうるよう改善する必要がある<sup>(10)</sup>として、権力的関与をも認めているのである。また、国の地方出先機関の合理化を主張しながらも、「行政が広域化し、都道府県の区域が狭あい化」したので、「ブロック的な地方出先機関により都道府県の実施機能を補充することは、時代の要請である<sup>(11)</sup>」として、この分野については中央集権的官僚機構の一部としての地方出先機関の役割を認めているのである。

広域行政については、「広域行政の改革に関する意見」として、別に各論が設けられている。ここでは、広域行政の性格として、現地性・総合性・計画性・協力性という四つの性格が述べられている。広域行政における現地性には、「現行の地方公共団体（特に府県）の区域を越えた広域という現地において発生した行政需要に対しては、現地で処理するのが最も適切であることはいうまでもないが、現地にそれらを処理する責任があり、その責任を遂行しうる権限と能力とが付与される必要がある<sup>(12)</sup>」という意味合いが含まれている。この「責任を遂行しうる権限と能力」は、さきに述べたように、

行政事務再配分における総合化原則（藤岡）

行政責任を不明確にしたままでの中央と地方自治体との協力関係を基礎にしたものであり、中央による地方自治体に対する権力的な関与をとまなうものである。総合性は、地域における国民生活が、一つの総合的関連をなしており、「バラバラな個別行政としてではなく、その総合性を期待している<sup>(13)</sup>」という認識に基づくものであるが、同時に、国の行政と地方自治体の行政が「有機的連関を保つように総合され調整され<sup>(14)</sup>」ことを含んでいる。この有機的連関を保つための総合化は、「当初から国すなわち中央政府の責任と一定の事項に対する関与を認め、国と地方公共団体とがそれぞれ協力する方式<sup>(15)</sup>」としての地域総合開発計画方式によって可能となるとされており、このような方式によっては、地域における国民生活の総合性が確保できるかは疑問であると言わなければならない。計画性は、広域行政が「全国的視野に立って、それぞれの地域の特性を利用しながら計画的に推進される必要がある<sup>(16)</sup>」という性格であるが、すでに述べてもいるように、全国総合開発計画が優先的に決定され、その枠内で地域の開発計画が策定される意味での計画性であり、神戸勧告にみられたような地方自治体の自主的計画を優先させる計画性ではないのであ

る。協力性については、概ね、すでに考察した通りである。

本節では、総合性の側面のみを抜き出して考察せずに、行政事務再配分とそれに関係する広域行政についての各論を中心に、全体構成がどのようなものであるかについて考察してきた。この考察において、すでに、「意見」における総合性がどのようなものであり、そしてどのような関連のもつて提起されているかが明らかになっていると思う。「意見」における総合性は、総体としての地域の生活環境に基礎をおく行政の総合性という側面を持ちながらも、同時に、その総合性を結果として破壊することになる、中央による支配としての総合性を含むものであり、また、前者の意味での総合性と対立する他のいくつかの側面と共存しているのである。そしてこのことは、開発行政・広域行政において、特にあてはまるのである。

- (1) 臨時行政調査会『行政改革に関する意見』(総論) 一九六四年 二二ページ。
- (2) 同右 一九ページ。
- (3) 同右 二四ページ。
- (4) 臨時行政調査会『行政事務の配分に関する改革意見』(各論四) 一九六四年 七〇八ページ。

- (5) 同右 一一ページ。
- (6) 同右 一一ページ。
- (7) 同右 一〇ページ。
- (8) 同右 三六ページ。
- (9) 臨時行政調査会『広域行政の改革に関する意見』(各論九) 一九六四年 一二二―二四ページ。
- (10) 前掲『行政事務の配分に関する改革意見』三六―三七ページ。
- (11) 同右 三四ページ。
- (12) 前掲『広域行政の改革に関する意見』二六ページ。
- (13) 同右 二七ページ。
- (14) 同右 二八ページ。
- (15) 同右 四二ページ。
- (16) 同右 二八ページ。

### 第三節 小括

現在地方自治は極めて制限された事態の中にある。それは、財源・事務のいづれを通じても中央集権的官僚機構による地方自治体に対する支配・監督が強められていることの結果である。このことは「高度成長」過程において、特に地域開発政策が実行される中で、一段と強められる傾向があったのである。

このような事態の中で、地方自治強化のための勧告として、神戸勧告の意義を再検討することは極めて重要である。これまで神戸勧告についての多くの研究は、その三原則の具体化という側面にのみ注目してきた。しかし、各論では三原則と同等に、総合化が位置づけられているのである。われわれはこのことを個々の事例について考察したのであるが、総合化は、行政責任明確化の原則、能率の原則、市町村優先の原則、及び権力的関与の排除と切り離しがたく結合されていたのであり、そのようなものとしてはじめて、地方自治の強化につながるものであったと言える。ただ、神戸勧告は、時期的制約から、行政事務間にまで広げた総合化については、十分に提起していたとは言いがたいのである。総合化の意義は、すでに序章でも述べた。地域住民の生活は総体的生活環境の中で営まれるものであり、地方自治体はそれを最も直接に把握できるものでありながら、中央集権的官僚機構による縦割り政支配が、そのことを困難にしているという現実があるがゆえに、総合化が必要だということであった。

「高度成長」期における事務再配分論は、地方自治の強化を目ざしながらも、地域開発行政・広域行政に関する提案に

行政事務再配分における総合化原則（藤岡）

おいては、いずれも、自治の強化に対立するものとなつてゐる。地方制度調査会答申においては、総合化は地域開発行政・広域行政で特に要請されていると考えられており、行政事務間の総合化になつてゐるのであるが、地方自治体の自主的な計画策定と事業の実施が許されてゐるのではなく、逆に、中央の全国総合開発計画に基づく地域開発計画の策定と、一定の権力的関与を含む事業の実施とが提案されているのである。臨時行政調査会の「意見」においても、広域行政における総合性は、中央による強力な関与と一体のものであり、何よりも、行政責任が不明確なままでの、したがって、自治が尊重される保障のないままでの総合化であると言えるのである。「高度成長」過程における事務再配分論は、この地域開発行政をめぐつて、まさにその真価が問われると言つて過言ではないであらう。