

現代法選書 11

行政事務再配分の理論と現状

室井 力編著



勁草書房

現代法選書 11

行政事務再配分の理論と現状

室井 力編著

勁 草 書 房

執筆者紹介

室井 力 (名古屋大学教授)
晴山一穂 (福島大学助教授)
佐藤英善 (早稲田大学教授)
浜川 清 (法政大学助教授)
二宮厚美 (大阪外国語大学講師)
関 恒義 (一橋大学教授)
杉下茂雄 (社会保険庁年金保険部業務第二課)
天野和治 (全運輸委員長)

行政事務再配分の理論と現状 [現代法選書11]

1980年7月10日 第1版第1刷発行

定価 1,500円

©編著者 室井 力

発行者 井 村 寿 二

発行所 株式会社 勁 草 書 房

東京都文京区後楽 2-23-15

電 話 (03) 814-6861

振 替 東 京 5-175253

*落丁本・乱丁本はお取替いたします。

*無断で本書の全部又は一部の複写・複製を禁じます。

港北出版印刷/谷島製本

3032-453703-1836

はしがき

八〇年代におけるいわゆる「地方の時代」または「地方自治の時代」の確立をめざす諸論議は、このところ、わが国の社会・経済・政治情勢のはげしい変化と相ともなつて、改めて活発になりつつある。そして、それら諸論議は、国の政治行政と自治体の政治行政との相関関係において、総合的かつ包括的なあれこれの行政改革論議の一環として、具体的な内容を展開しつつある。

国と自治体との間における行政事務再配分問題は、このような論議の重要で中心的な対象の一つである。それは、なによりも伝統的な過度の中央集権的官僚統治の弊害を打破し、憲法の保障する地方自治の十分な確立、そのことを前提としつつ、現代社会にふさわしい国民・住民生活と国や自治体の行政との関係の確立などを目的とするものである。換言すれば、国民・住民のための国の政治行政と自治体の政治行政との適正な関係の確立が、憲法の精神に基づいて求められているのである。

本書の第一編は、「行政事務再配分の理論」と題し、行政事務再配分問題に対する現代的なアプローチを果すための基本理論を主要な問題側面に即して示そうとしたものである。第二編は、「行政事務配分の現状と問題点」を、あるべき行政事務再配分を展望しつつ、従来、さして理論的にも実践的にもつきつめて検討されることのなかった「地方事務官」問題に即して具体的に検討している。とくに、地方事務官をかかえている省の職員団体の立場から、民主的行政改革の一環としてこの問題を扱って

もらった。国の政治行政の民主化と自治体のそれとがともに求められている今日、このような具体的で理論的な論及は、きわめて有益であって、今後の論議に新しい視点をもちこむことになるであろう。第三編には、読者の便宜のために、主な関係資料を収録することとした。

本書の執筆者たちは、一九七七年以来、経済学・政治学・法学などの分野の研究者と国の省庁の職員や職員団体とで共同で開いてきた「行政政策研究会」に属しているが、本書は、この研究会における学際的研究の成果である。したがって、本書において述べられているところは、この研究会の多くの参加者からの直接的または間接的な助言や協力に負うところが大きい。これらの方々に感謝したい。また、本書の刊行に技術的な協力を惜しまなかった勁草書房編集部 of 杉山茂氏に対しても、ここに謝意を表しておきたい。

民主的行政改革ということは、いうは易くして、その実現にはさまざまな困難をとまなうであろう。本書が、そのためになんらかの役割を分担することができるであろうことを期待するとともに、読者の建設的な批判を望みたい。

一九八〇年五月

編者

目次

はしがき

第一編 行政事務再配分の理論

① 行政事務再配分の基本視点

室井 力

1 行政改革の理念と前提

2

2 行政事務再配分の基本視点

5

おわりに

10

② 行政事務再配分論の沿革と背景

晴山 一穂

はじめに

12

1 神戸勧告の意義と背景

13

2 第九次地方制度調査会および臨時行政調査会の答申

17

3 機能分担論の登場

21

4 第一七次地方制度調査会の答申

28

おわりに

——行政事務再配分の基本的視点

32

③ 行政事務配分と地方自治

——現行法制に即して

佐藤英善

1 行政事務配分と地方自治

40

2 行政事務配分をめぐる現行法制上の仕組みと問題点

45

3 行政事務配分をめぐる今後の課題

52

④ 行政事務再配分と地方事務官問題

浜川 清

はじめに

62

1 地方事務官の制度と実態

64

2 地方事務官制度の問題点

71

3 地方事務官制度の性格

73

4 諸改善案とその問題点

78

5 地方事務官制度廃止の展望

80

おわりに

——地方事務官と公務労働者

85

⑤ 事務配分と財政改革……………二宮厚美

はじめに……………90

1 財政改革と官僚機構の民主化……………91

2 官僚的集権プラス分権の財政構造……………97

3 官治主義の再編成と財政改革の課題……………109

⑥ 行政事務再配分と経済の民主的規制……………関 恒義

はじめに……………118

1 国家独占資本主義にたいする経済民主主義と行政民主化の方向……………119

2 対米従属的国家独占資本主義にたいする民主的行政改革の方向……………124

3 国民本位の経済のための民主的規制に照応する行政事務再配分……………130

第二編 行政事務再配分の現状と問題点

——地方事務官問題に即して

① 地方事務官制度に関する社会保険関係行政事務問題……………杉下茂雄

はじめに……………138

1	地方事務官制度をめぐる若干の経過	138
2	地方移管論と国一元論について	141
3	行政事務再配分について	147
4	社会保険事務の再配分について	149
②	自治省の自動車行政権限地方委譲論批判	天野和治
	はじめに	153
1	その沿革	159
2	交通の現状	162
3	自動車行政権限の地方委譲論批判	165
③	労働行政機構の民主的改革について	労働行政委員会
	はじめに	176
1	労働行政機構に関する三省庁「覚書」のねらい	177
2	労働行政における「地方事務官」問題の基本視点	182
	おわりに	187

第三編 資料

一 行政事務再配分に関する勧告

(いわゆる神戸委員会勧告)

(地方行政調査委員会
昭和三五年二月二三日)

196

二 行政事務再配分に関する答申

(第九次地方制度調査会
昭和三八年二月二七日)

210

三 行政事務の配分に関する改革意見

(臨時行政調査会
昭和三九年九月二八日)

222

四 地方事務官制度の改革に関する意見

(行政監理委員会
昭和四一年七月二六日)

237

五 新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行政財政制度のあり方についての答申

(第一七次地方制度調査会
昭和五四年九月一〇日)

239

第一編 行政事務再配分の理論

① 行政事務再配分の基本視点

1 行政改革の理念と前提

このところ、行政改革の必要性が各方面から強調されつつある。行政改革という言葉は、通常、一般に行政組織の改革を指して使われることが多いが、行政改革の目的が、たんなる経費節減のみではなく、国民のための行政の実現・確保のための諸改革を究極的に包含するものとしたら、膨大な行政組織による現実の行政活動のあり方についての検討をも、それはその射程に入れることがなければならぬ。このような視角からすれば、あれこれの行政組織・行政活動の民主的統制手法の一環として、行政組織と行政活動の両者にかかわる重要な問題が強く前景に押し出されてくることになる。それは、行政施策の形成・決定過程および執行過程における行政・行政情報の公開と国民・住民の参加の問題である。

このような現代行政における情報公開と国民・住民参加の要請は、現代民主主義国家における行政の存在理由としての行政の公共性を実現するための不可欠の技術的前提である。すなわち、憲法によって「国民の厳粛な信託」に基づくものとされる国政の一環としての行政は、国民の「福利」実現の

ために認められる（憲法前文）というその公共性のゆえに、その組織と活動が認められているのであるから、国民の権威に由来する国民民主権下の行政は、複雑に絡み合う国民諸階層の利害を調整しつつ公正に行われるためには、可能なかぎり不断に、その民主的基礎の確立と科学的根拠の提示に努めなければならぬのである。そして、そのためにこそ、いわば価値中立的に、行政情報の公開と国民・住民の参加が現代行政にとって不可避的な前提として求められるのである。しかし、行政の公共性といっても、それはきわめて多義的でありうる。行政の公共性そのものを否定する者はないであろうが、公共性概念の多義性のゆえに、その自身の具体的性格については、さまざまな意見の対立もあるであろう。ただ、その際、何人も肯定せざるをえない公共性の具体的判断の基準として、憲法の基準があることは、これを確認しておかなければならない。このようにして、民主主義国家においては、憲法を基準として、行政の公共性を実現するために、行政における公開と参加が確保されることにならなければならないのである。¹⁾

行政改革が、民主的で公正かつ効率的な行政を実現するものでなければならないことに、理念として異論を唱えることはできない。「民主的・公正・効率的な行政」という言葉に代えて、「民主的・公正・能率的な行政」という言葉を使おうと、若干のニュアンスの差異はともかく事柄の基本は異ならない。民主的行政とは、民主的基礎をもち、国民・住民の意見をできるかぎり反映する行政のことである。公正な行政とは、国民・住民の平等を実現する行政であり、しかもそこという平等は、形式的なそれではなく、実質的な平等である。さらに、国民・住民の財産や財貨を使って行われる行政は、国民の負担において行われる行政であるから、効率的または能率的でなければならないことは、ごく

当然のことであろう。

しかし、このところ政府や一部自治体当局が財界筋と呼応して主張している行政改革論においては、いずれにおいても共通して、「民主的」行政の推進という行政改革の理念ないし価値は、およそまったく欠落している。また、そこにいう「公正」な行政とは、形式的な平等を意味するにすぎず、たとえば現代国家における行政の任務としての国民の人権保障という視点を欠きつつ、一方で、教育行政や福祉行政におけるサービス（役務）提供に対する国民・住民の側の負担増（いわゆる「受益者負担」論）を導くためのものであるとともに、他方で、大企業・大資産家・大所得者などに対する不公平税制をはじめとする各種の特権的恩典または利益賦与の廃止または改正についてはほとんど言及するところがない。さらに、「効率的」な行政という場合には、「安上り政府」論に基づく行政責任の軽減と行政サービスの切り下げおよび行政職員の権利の剝奪・制限を合理化しようとするためのものでしかない。公安調査庁・警備公安警察や自衛隊などの冗費の廃止・削減に対する言及はまったく欠けているのである。²⁾

このようにして、行政改革は、憲法を基準として、なによりもまず民主的基礎に立つものでなければならず、そこにいう公正が実質的であり、さらに、そこにいう行政効率も、また国民・住民の人権保障のためのそれであり、そのためにこそ無駄を省き、迅速かつ効果的に必要な行政を推進し、不必要な行政を排するという視点から判断されなければならないのである。そして、このような民主的で公正かつ効率的な行政の実現・確保のために、繰り返し返しているが、行政過程における可能なかぎりの行政情報の公開と国民・住民の参加が要求されるのである。

行政改革の一環としての国と地方公共団体（自治体）との間の行政事務再配分の問題も、右のような

憲法の示す基準としての人權の保障・確保と民主主義の実現という視点から判断されることにならない。

2 行政事務再分配の基本視点

一 国と自治体との間の行政事務再分配の問題は、前述のような行政改革の理念に基づき、両者の間の民主的で公正かつ効率的な行政を行うための組織・運営上の適正な関係の確立を意味する。そしてそれは、なによりも地方自治の確立が前提としなければならない。

たしかに、現行憲法による地方自治の保障は、旧時代の政治行政のあり方に抜本的改革を迫るものであった。憲法の明文から一義的に確定されるところについての一連の法制度の改革をみても、このことは明らかである。たとえば、地方自治法・地方公務員法・地方財政法などの制定、地方議会議員や都道府県知事・市町村長の直接公選制の導入などは、そのことを示している。しかし、そのような大枠の中にあつて、仔細に検討すれば、住民自治を中心とする地方自治の確立にとって妨げとなっている問題が数多く存在しているし、また中央集権的官僚統治の旧態依然たる制度と体質が残されている分野もきわめて多いことも否定できない。³⁾ 国民が、原則としてすべて、市区町村住民であり都道府県住民であるとともに、日本国民であるとするなら、行政改革、ここでは行政事務再分配の課題は、これら少なくとも三つのレベルの統治団体によって、国民・住民がその生存と福祉をもっとも適正かつ効率的に保障されるときき方向において取り組まなければならない。したがって、行政事務再配

分の問題は、国の政治行政および自治体の政治行政の民主化の問題（「権力的契機の問題」）であるとともに、国と自治体および自治体相互間における国民・住民のための行政の効率の運営の確保という問題（「技術的・機能的契機の問題」）でもある。すなわち、この権力論と技術論とをわが国の歴史的現実の特殊性をふまえてどのように展開するかが、ここで基本的に関われているのである。

行政事務再配分の方針ないし基準または原則については、すでに長年、各方面から積極的な提言がなされてきている。とりわけ、政府当局側のシャープ勧告（一九四九年）および神戸勧告（一九五〇年）の提示した行政責任明確化・能率・市町村優先の三原則や臨時行政調査会答申（一九六四年）の提示した現地性・総合性・経済性の三原則は、その具体的内容に対する若干の批判はあるとしても、今日においても基本的に妥当するこの問題の出発点を示しているといえよう。昨年の九月に出された一七次地方制度調査会答申も、この問題に関するかぎり、一般的には、従来の政府関係調査会等の基本方針を支持している。これら答申のそれぞれの性格についての論及はここでは行わないが、少なくとも、神戸勧告のこの問題を考えるに当たっての基準的価値は、これを積極的に評価しなければならぬ。政党レベルにあつては、たとえば、社会党は、行政における「現地性」、「総合性」および「民主性」の三原則を示してきているし、共産党も、「現地性」、「民主性」、「自主性」および「総合性」の四原則を掲げてきている。これらの主張は、その具体的内容にそれぞれ差異があることはいうまでもないが、現状の抜本的改革の必要性については、ある程度共通した認識をもっているといえる。

二 以上のような状況の下で、行政事務再配分問題において基本的に問われるべき若干の視点につ

四 行政事務再分配の基本視点

いて述べれば、つぎのようになる。

まず第一に、地方自治の確立という視点である。この視点は、自治体内部における住民自治の強化と国に対する自治体の対等・併立関係性の確立を意味する。住民が自治体の政治行政に積極的・日常的に参加する体制がないところでは、事務・権限の自治体への委譲も、外見的な民主的偽装となる可能性を十分にもっている。また、建前論としての「協力・協同関係」はともかく、国と自治体、都道府県と市区町村との間に実質的な法的対等・併立関係が認められることがなければ、結局は、事務再分配は、新しいタイプの中央集権的地方支配を押しつけ、または正当づけることとなるであろう。あるいは、一方的に国の負担を軽減したり、その責任を免れしめたりする根拠となるかもしれない。⁽⁸⁾ いわゆる国の機関委任事務の全面的廃止または原則的廃止が必要なことは、改めて述べるまでもない。

このところ強力に主張されつつあるいわゆる機能分担論は、住民自治とそれを含む国と自治体との対等・併立関係の確立という大前提の上ではじめて、換言すれば、民主的な国と自治体との関係の確立をとまなうことによつてはじめて、機能合理的・効率的運営という視点から肯定できるものとなるのである。このことは、都道府県と市区町村との関係についても妥当する（以下同様）。

さらに、事務・権限の再分配が同時に財源の再分配をもともなうべきことは、とくにわが国の伝統的な中央政府による財源支配または統制を通じての地方自治空洞化現象をみるとき、たえず強調されなければならない行財政権の統一的把握の必要性である。

以上のような視点からすれば、現行法上、従来から説かれてきた自治体における固有事務、委任事務および行政事務の区別は、概念上も不明確であり、地方自治の確立にとって有害であるばかりでな