

地方自治体の行財政改革の方向

田村 明

「地方の時代」といわれる。過度の中央集権や全国的画一化が反省を求められ、各地域ごとの自立と個性とが要請されている。そこで改めて地方自治の問題が問い直されている。

周知のように、第二次大戦後のわが国のさまざまな変革の中でも大きいものの一つは地方自治の変革であった。制度的にも憲法上にとくに一章を設けられ、国政とも対等な位置に地方自治が位置づけられた。これは戦前の地方制度や地方自治に対しては百八〇度の転換であり、この時点で自立的、自主的自治体に生まれ変わったはずであった。

しかし、あらゆる制度は、制度改正だけで動くものではないし、とくにわが国の場合は、市民の自覚のもとに長い歴史的過程を経て成立していったものでなく、いきなり憲法改正による「与えられた自治」であったため、社会全体の中で地方自治の意義が十分把握されておらず、運営してゆくための経験も未熟であった。また、わが国では明治以来、形式的にしか地方自治を認めず、これを中央集権化のための下請機関、末端下部機関として位置づけてきた歴史をもっており、その実質的変革は容易なことではなかった。すなわち、憲法は変わっても中央各省庁は地方に対する従前の権限を誤り、これをいっそう伸長するため、委任事務、補助金などさまざまな手段を構ずる。また、地方自治体自身もいきなり外から与えられた自治にとまどい、自信をも

って運営してゆくだけの意欲と実力をもたず、相変わらず中央へ寄りかかる姿勢にとどまった。

そのうえ、地方自治の担い手でなければならぬ地域住民にとって、これまでの中央集権に慣れすぎており、自ら責任ある市民としての意識が生まれるよりは、相変わらずの「お上」意識や、その裏返しとしての無責任な利己的権利意識だけの段階にとどまっている。市民とは、独立した意思をもつ個人が、共同社会として成立している地域社会の運営のためには、個人の権利主張だけでは成り立たないという自覚に立って、互いに新しいルールをつくり地域を運営しようという責任ある主体である。そうした市民は、地方自治の主体であるばかりでなく、同時に民主国家を形成してゆくための実質的基盤でもある。しかし、残念ながらわが国ではまだ、このような市民による自治体には至っていない。

このように、市民、自治体、中央という三つのレベルが不十分なままに進んできた戦後の地方自治が、きわめて未熟かつ不十分なものであったことは当然である。そこで、中央の側からすれば、依然として自治体は下請機関であり、自治体内部には、戦前型の古い体質を残して、いわゆるお役所仕事として中央から与えられた仕事を処理していればよいという有様であり、地方自治の理念とのギャップはもとよ

り、時代とともに要請されてくる地方自治体への新しい期待のギャップは深まるばかりであった。

しかし、そうはいくもの憲法制定後三〇年以上を経て、「与えられた自治」から徐々にではあるが市民意識も育ち、しだいに「自治の実質化」も進行してきた。それは後に述べる社会的要請でもあり、「地方の時代」の提唱もその流れの一つである。このようなときに、中央の財政再建を主目的とする第二次臨時行政調査会が発足し、さる七月二二日第一次答申が行われた。この中では、建て前としては「地方自治の原則」をうたい、「地方自治の尊重」を述べながらも、あまりにも中央政府の財政再建に内容が片寄りすぎ、財政難解決のための地方自治体へのシワ寄せ、それを行うための地方自治体の合理化を中央からの指示、指導で行うことが述べられている。これでは地方自治の問題を相変わらず、中央省庁の下部機関としてみており、真の意味の地方自治体の行政改革からは程遠いものがある。

先にも述べたように、地方自治体も、ようやくにして戦前型の古い運営から、新しい時代に応え、自治をより実質化してゆかなくてはならない時期であることは確かであり、これまでの運営を本質的に問うた地方自治体の行政改革が必要である。また、地方自治体の改革にはどうしても、国政レベルでの行財政改革が必要であり、この時期に合わせてその問題点について検討してみたい。

変動する地方自治体の実態

わが国は戦後の窮乏の時代から早くも成熟社会に達したといわれる。その中で地方自治も、はつきりと気がつかないうちに大きく変化してきた。そこでまずその変動の実情について主要な点を検討してみた。

地方自治体行政の比重の増加

よく現在の地方自治は「三割自治」といわれている。地方自治体財政のうち、自主財源である市税収入がおおむね支出総額の三割程度であることからいわれたものであり、また国民の租税負担のうち地方分もちょうど三分の一ほどになっているからでもあろう。しかし国庫補助

金による拘束や、機関委任事務等の委任事務その他の中央からの統割指導を考えると、一割自治、いやそれ以下だという声さえある。これらは考え方によってはいろいろない方があるであろうが、数字上の問題だけではなく、現在の自治体が財政的にも行政的にも自立性が少なく中央省庁の下請機関化している姿も表現しようとしたものである。

しかし、そうはいくもの別の見方をするなら、表1にみるように税収は国の半分であっても、歳出総額は地方が国を上回っており、とくに歳出の純計額で見ると、逆に地方支出が三分の二、国が三分の一となっている。つまり、国民の税は国で吸い上げても、実際の支出が行われる場合は地方というのが実態である。これは戦前の地方自治体の財政構造と大きく異なってきたことを示し、その決定権の所在はともかく、地方自治体が支出面を受けもつということは、市民に大きな影響力をもつことを示している。

また、国民総支出に対する比率で見ると、戦前はもちろん、戦後でも昭和四〇年代以降、地方財政が国民総支出に大きなウェイトを占めつつあることを示している。これは、さまざまな国民的、市民的ニーズの増大を受けて、その支出や執行の窓口となるのが地方自治体であることを示しており、われわれのもっている関心度以上に、実は地方自治体が財政の上では大きな位置を示してきているのであり、ある意味では、国民にとって国家財政以上に関心をもたなくてはならないウェイトになっているのである。

さらに公務員の数で見ると(図1)、公務員全体の就業者人口に占める比は一貫して増加しており、明治一三年には、国家公務員が〇・四％、地方が〇・二％に対して、ちょうど百年後の一九八〇年(昭和五五年)には、国三・六％、地方五・七％と飛躍的増加をみるに至った。これは、公的サービスのニーズの増加、複雑化により、やむをえない点もあるが、とくに戦後は一貫して地方公務員の伸びが著しく高いことが注目される。これは、国の政策決定による自治体への委任事務により他律的にも必要定数を確保しなければならなくなり、実施主体である地方自治体はいや応なしに公務員数の増加を強いられることになっている。また、効率を高めにくい諸サービス、とくに人的サービスが地方自治体によって受持たれているため、その増加は国家公務

表1. 地方財政と国財政の総計及び統計比較

(単位：億円、%)

	国民総支出 (A)	歳出総額		歳出統計額			統計構成比		国民総支出に対する比率		
		国(B)	地方(C)	国(D)	地方(E)	合計(F)	(D) (F)	(E) (F)	(D) (A)	(E) (A)	(F) (A)
昭和10年度	167	22	21	19	21	40	47.5	52.5	11.4	12.6	24.0
16.	449	81	31	70	31	101	69.3	30.7	15.6	6.9	22.5
36	198,528	21,645	23,911	11,366	23,530	34,896	32.6	67.4	5.7	11.9	17.6
40	328,125	38,883	43,651	20,052	42,959	63,011	31.8	68.2	6.1	13.1	19.2
45	732,481	85,093	98,149	45,094	96,887	141,981	31.8	68.2	6.2	13.2	19.4
50	1,517,970	227,584	256,545	121,569	253,877	375,446	32.4	67.6	8.0	16.7	21.7
54	2,227,023	418,078	420,779	238,413	416,245	654,658	36.4	63.6	10.7	18.7	29.4

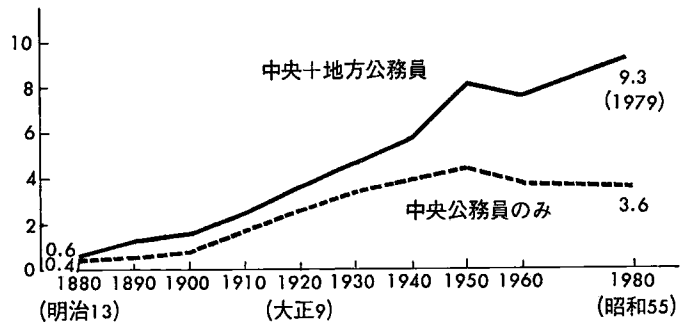
注) 1) 歳出純計は、「国から地方に対する支出」及び「地方から国へ対する支出」を加算または減算して算定したものである。

2) 「国から地方へ対する支出」は、地方交付税（地方分与税、地方財政交付金等を含む）、地方譲与税、国庫支出金及び交通安全特別交付金の合計。

3) 「地方から国へ対する支出」は地方財政法17条の2の規定による地方公共団体の負担金。

資料：地方財政白書

図1. 就業者人口に占める公務員の割合



矢野恒太記念会編「日本国勢図会1981」

り、社会的要請も高いものである。それらのサービスの浸透は、自治体の業務を拡大してゆくことになる。このように他律的とはいえず、多数の公務員を抱え、直接財政的支出を受持つ比重を増した自治体は、社会的には影響力を増加させているのである。

地域的総合行政の必要性

戦後、資源も乏しく、国土も狭いわが国を有効に利用するために、さまざまな地域開発計画、国土総合開発計画が立てられた。これらの立案過程はもちろん、実施過程においては、どうしても各地域ごとに総合的な計画性とその実行力が保障されなくてはならない。たとえば、

員以上に多くならざるをえない。その増加率の高いのも、民生、衛生、消防、社会教育など、どうしても人事に頼らざるをえない部門で増加している。保育所、老人福祉施設、病院、消防署、図書館などが建設されるたびに、どうしても相当数の職員をはりつけなくてはならず、これらは効率性の上昇はそう期待できない部門である。

こうした職員数の増加は、財政の拡大にもつながるが、従来遅れていたこれらの部門を増強することは、住民要求も高いものであ

昭和三〇年代末から活発に行われた工業開発には、土地造成はもちろん、港湾の策進、道路・鉄道の建設、水源、電力供給の確保、住宅や緑地計画、公害の防止、その他さまざまな施策が必要である。これらの施策は、中央では各省庁、各局、各課に分かれているが、地域の中では斉合性ある総合計画、総合行政にならなければ、その目的は達せられない。とすると、中央各省庁で、特定の地域についてそこまで具体的な総合行政に立入り、責任をもてるものはないから、必然的に地元の地方公共団体にその責を負ってもらう以外にはなくなっていく。従来は、定型化された事務事業を、中央で作成したマニュアルに従って日常的に処理してゆけば、地方自治体の行政は済んでいた。ところが、このような地域の激変期の中で、そのようなマンネリ的な行政では済まなくなり、自治体に新たな自覚と、計画の立案や総合行政を運営してゆく能力が要求されることになったのである。

問題は工業開発だけではない。住宅地開発にせよ、都市再開発にせよ、また都市化による市街地拡大等、広い意味の町づくりについても、いずれもハード面とソフト面を合わせた総合行政が必要である。また、複雑化した都市問題や環境問題、地域問題にも、地域に密着してこれを解決してゆくことが必要であり、その中心は地方自治体において他がない。また、大都市圏への過度集中を抑制し、良好な生活環境を築くためには、各地域が自信をもって地域経営を行っていく必要があり、そのためにも地域の中心として自治体が期待されるのである。

このような背景の中に、昭和五二年一月に発表された、いわゆる「三全総」では地方定住圏構想が示され、大平内閣では「田園都市」構想が論ぜられるなど、集中化に対する反省が国の側からもなされている。一方、地方の側からは「地方の時代」が提唱された。このような動向は、地方自治体の役割を強調することになり、従来の能率の悪い、自主性のない役場的行政ではなく、新たな自治体の改革が要望されている。また、昭和五四年九月に行われた第一次地方制度調査会の答申にも高度成長から安定成長へ向けて、(1)地方公共団体の自由性、自律性の強化、(2)地方行政における地域的多様性の重視、(3)住民の自治意識の向上が挙げられている。さらに、国と地方との行政分野の拡大に対応して、より地方自治体の責任によって自主的に行われるよう、

国の関与のあり方についての改善が行われるべきだとしている。このため、国の地方出先機関の整理縮小、地方財政基盤の確立と国庫補助金の整理合理化、行政事務の大幅な地方への再配分などが具体策として挙げられている。

地域住民の自覚の上昇、地域紛争の増加

戦後の民主主義は、不十分ながらもしだいに定着をみせている。市民に目を向けた自覚の高い自治体が先進的な新しい自治体のあり方を示し、市民参加が積極的に取上げられる。昭和三〇年代末から四〇年代初めまでは、賛否両論があったが、その後はもはやこれを否定するものはない。憲法の建て前からいって当たり前と言えは当たり前だが、先進自治体の手によってその本来の姿へと一歩が進められたのである。その間に、市民自身も少数ではあるが、地域の問題や自治への自覚を少しずつ育てている。とくに地方の中大都市の中には、かなり積極的に自分たちの都市をつくり、環境を改善向上してゆこうという意欲がおきている。

また、住民運動も活発化し、地域の紛争も増加した。戦前とはとり、戦後も昭和三〇年代の半ば頃までは、公共事業は「お上」の事業として、さしたる抵抗もなく進められた。しかし、権利意識を増した住民は、公共事業だからといって無条件にこれに協力することはなくなり、しだいに地域紛争が生じてくる。カネさえあれば公共事業が行われ、これが実行されないのは予算の不足だけだとする感覚に改めざるをえなくなってきた。そこで公共事業のもつ真の公共性や市民性が問いなおされ、その内容の修正や再検討が求められることになる。

一方、市民需要の拡大は、道路、鉄道、下水処理、ゴミ処理などの広域的な施設の必要を増加させ、その実現をめぐって地域住民との間の紛争は急速に増加してきた。ここで、中央省庁は単に予算をつければよいのではなく、これを実行してゆくために、地域にある各自治体の力を活用しなければならなくなる。そうしなければ、予算が消化されてゆかない。これまで予算消化の下請機関であった地方自治体は、うまく予算を消化してくれる顧客になってくる。地方自治体の意見が聞かないで強引に政策や事業を押しつけても、効果が上がらないこと

が経験されてきた。その中で、中央省庁としても、地方自治体がいかにかりした実行能力をもつことが期待するようになってくるのである。

もはや、中央だけの決定では、施策を地方に下ろすことは困難になってきた。先に述べた「定住圏構想」も、地域ごとに自主的にやれということだし、第一七次地方制度調査会の答申の中にある自治体の自主性強化も、そうした背景の中に生まれたものだと見る事ができる。

先進的自治体の先導的政策の成功

このような客観的な地方自治体の役割の増加に加えて、昭和三〇年代末から、ようやく先進的自治体が地域の実情と住民の要請を受け、時代を先取りする政策を打つようになる。それらは公害などの環境整備について、国に先導することに始まった。その結果中央でも、昭和四五年公害国会といわれる中で、公害関係法案一四件が成立することになる。そのほか、要綱行政といわれる一連の宅地開発や日照問題、マンション建設などの指導も、関係法規の不備を補い、全国で九〇〇近くの都市が実践するなど、社会的実態としての効果をあげている。また、人間的な都市づくりについては、国道に買物公園をつくったり、楽しいショッピングモールが自治体の手で成立し、文化行政といわれる一連の動きも完全に自治体先導で行われた。

自治の基本である市民参加は、論争を乗り越えて今や当然のこととされたが、これも先進自治体によって官僚型役所体質の変換と、中央に対する自立性の強化という先進自治体のさまざまな試みの中で定着してきた。そのうえ、自治体で池田町のワイン事業など企業の経営を行うところまで出ている。このようないくつかの成功例は、互いに他の自治体どうしでも交流が行われ、自立的運営手法が研究されている。これらはいずれも総合性を要し、しかも時代を先取りするもので、中央省庁のようにタテ割り個別化し、法規や権限の範囲などにがんじがらめになって先進性を失っているところではできない行政であり、自治体で成功することによって、国でも施策化しているものも多い。

このように自治体は当事者の思う以上に客観的にも主観的にも大きな変化をとげてきたのである。

自治体行財政システムの問題点

このように自治体の役割が客観的にも増大し、いくつかの先進自治体ではかなり進んだ施策が謳われるようになってきたことは明らかに大きな変化である。しかし、全般的にみてもまだそこまでいっていないし、自治の本来の姿からみても問題がある。

実際のところ、自治体はその内部における非民主性を多く残しているし、中央に対しては自主性を欠く下部機関意識から抜け出せない点も多い。また、国の側では各省庁ごとにバラバラに委任事務や補助金を通じて自治体を拘束し、その自発性や総合性を阻害しており、一七次地方制度調査会の地方分権的答申も、現実にはなかなか実現されていない。このままで、業務内容が量的に拡大してゆくことは、実質的自治との間のギャップを増大させ、効率をますます低下させ、自治に対する失望にもつながりかねない。そこで現在の自治体行財政の問題点を検討したい。

問題は大きくすると、(一)中央省庁と自治体の関係、(二)地域住民と自治体の関係、(三)地方自治体内部の問題、(四)地方自治体相互の問題(県と市町村は、広域行政)の四つの面がある。

しかし、これらの四つの次元も相互に独立的に存するわけではなく、互いに関係し合っている。中央との関係で主体性がなくなっていれば、自治体内部の職員も意欲ある人々が集まらず、自主性も乏しく、地方自治体の職員はレベルが低いなどと言われるが、原因は内部にはなく、中央との関係が大きいといった点にある。そのほか、さまざまにからみあっているのでもいちいちこれを分析する余裕はない。ここでは、自治の理念からだけでなく、実務的に見て効率を失っている点を重点に、以下主要な問題について論じてみよう。

自治体の非主体性と受動性

戦前型の自治体が、自治というよりは国の末端執行機関として位置づけられていたことは、すでに各方面でたびたび述べられているところである。国と地方とは親子の関係とか、ちょっととベルを押せば、ずっ

と隔まで響に応ずるような、とかが当時の中央の為政者の考えであったし、それが地方自治だと考えていたようである。

戦後、そうした自治体は一八〇度方向転換したはずであったが、現実には中央各省にとって地方自治体は相変わらず便利な執行機関と考えられていた。中央で法律や制度をつくり、これを自治体に執行させ、あるいは中央で補助金を制度化し、自治体にこれを使わせるというやり方である。つまり中央官庁だけが、政策主体であって、自治体はただの受動的な下請執行者であった。

すなわち、地方自治法の別表による委任事務合計は、昭和二十七年の二七七から二五年後の昭和五〇年には実に七二六に増加している。このうちでもとくに問題になるのは機関委任事務で、都道府県知事では一二八から三二七、市町村長では七四から一三九と増加している。都道府県では昭和五二年現在、団体委任、機関委任を合わせて実に四七〇の委任事務を抱えており、ほとんど委任事務によって業務が行われているといつてよい。当然これらの事務は、中央の強い監督規制に服しており、自主的判断の行われる余地はほとんどなく、全国的統一性をもって、隅々までゆきわたる意味はあっても、財政的にも行政的にも自主的、主体的な自治体の力を国の各省庁の手で奪っている。しかも、すでに先進国水準に近くなっている昭和四〇年以降五二年の間でも、委任事務は一八九件増加しており、中央からの自治体支配はますます強化され画一化してきている。

また、問題になる補助金等の国庫支出金も、自治体収入の二二〜二三％を占めており、これによって制御される自治体財政は、その二、三倍に達する。そのうえ、地方債が一〜二％程度あるので起債許可権を用いての中央コントロールを加えると、自治体財政のほとんどが中央でコントロールできる仕組みになっている。これでは自治体側は、中央で決定された補助金をいかにもちこむかに神経を使うだけで、それが地方自治体にとっていかなる意味をもつかを考えるひまはない。自主的財源による自主事業と事務が大半であって、特殊な誘導的なものについてだけ中央の補助金があるならば、地方自治体としても十分な政策判断をしたらうで、効果の高い補助金として活用するし、効果のないものは利用されなくなるから、中央の側でも十分吟味された政策

と補助金しか立案できない。ということは、効果の高い政策が可能になる。

補助金政策は、たしかに中央の各省庁にとっては地方コントロールの有力な手段であるかもしれないが、それはいわば、地方自治体を薬づけにしているわけである。自治体としては与えられた薬を一所懸命飲もうとする。しかし国民全体からみて、自治体の自主性のないままの補助金利用は、随分と無駄に税金を使っていることになる。会館の補助金など、似たような補助金を各省バラバラに出され、自治体でそれをまとめると中央で文句をいわれる。それで不効率な投資が行われれば、目に見えないところで国民の税金は無駄使いさせられている。中央省庁も無用な自治体コントロールをやめて、自治体の自主運営にさせることにより、同じ国民の税金も随分効果的になるはずである。

総合的地域政策の欠除

自治体のみならず、政府の役割の増大は世界各国に共通している。とくに自治体は、市民との直接のつながりをもち、人的サービスを主にする以上、常にその拡大へと向かいやすい。しかし、無限の要求に際していれば、全体の財政は破綻するのが当然である。個々の政策が妥当性があるといつても、その総和が合理的であり、正当とは言えない。

そこで全体の規模を抑えるために「小さな政府」を求めて行政改革が行われる。私も原則的に極力小さい政府が望ましいと考えているが、だからといって「夜警国家」に戻ることでもない。現代社会の社会的需要は、あまりにも増大してしまっているからである。

今後とも市民生活を維持向上するための最低保障や環境整備は必要である。しかし、問題は地方自治体の主体性を認めないため、中央省庁各局のほとんどが、個別に政策を立てて法令や補助金を地方自治体にタテ割りに流し、執行主体である各自自治体ではバラバラの政策となり、総合性のないものとなり、見えない非効率が行われているのである。

自治体の中での組織は、国の各省庁局に対応して作られ、何々一家が形成される。こうなると、隣の部はもちろん、隣の課や係でも相互

協力をしない。それは委任事務など中央からタテ割りに下りてくるので、自治体レベルでは隣の人との間でも全く関係がないという奇妙な組織になっている。民間会社なら当然に相互協力をするとところが実行されないのは、自治体の側から独自に組織されたものでないからである。とくに戦前のように行政の事務事業も少なかった時代と異なり、現在の複雑な行政では非効率率は、いっそう著しいものとなる。

地域では各省庁局の専門別な対応とは違い、総合的施策が必要である。施設を作ればよいというのではなく、ソフト面からの管理やアフターケア、施設によって生じたヒズミの解消も重要なのである。それにはきちんとした自主財源が自治体があれば、それを最も効果的に運用することができる。それでも辛うじて現在、中央省庁の大同小異のバラバラの政策と、自治体レベルで取捨選択して総合化が図られるようになってきた。

しかし今でも、自治体の重要な仕事は、中央の補助金をいかに引き出すかにある。そこにさまざまな悪弊を増長させている。第一には先にも述べた総合性を欠除させる。第二には補助金獲得のための煩雑な手間の費用も税金であり、摩擦のロスとして消費されている。第三には、補助金は画一的基準で運用されるため地域の実情を無視したものととなり、自治体の自主性を殺ぐばかりでなく、事業効果を減少させてしまう。そして第四には、自治体の自主性、政策能力を憂うばかりでなく、自らの智慧で限られた資源をどう運用しようかという経営能力の活用に向かわせず、中央への「たかり」や「おんぶ」といった行動へ安易に走らせ、それが自治体の能力と勘ちがいされる。補助金も元をただせば同じ国民の貴重な税金である。それに「たかり」の精神を助長させることは、自分たちのカネと思わないことで、それが各自治体ばかりでなく、住民要求も無責任に増加させる原因になる。自分たちの自主的な資金だと思えば、それを節約することがすぐれた政治家であり、行政官になる。ところが、他人のカネとしての「たかり」精神を助長すれば、その悪循環は止まらず、国民の税金を無用に消費させることになっている。

財源は限られている。それを総合的に判断して各自治体の必要性に応じて用いるのでなければ、財源はいくらあっても足りない。自主財源

であれば、中央の一省一局だけの施策で決めるうえで、最も地域の必要性の高いものに、地域の実情にあった方法で使用できるし、「たかり」精神ではなく、限られたものをどう配分するかに真剣に智慧がしぼられる。そして、補助金をもらったからには無理でも消化しようといった無駄も避けられる。自治体の総合政策の欠陥は、見えない所で随分大きな非効率と無駄を生んでいるのである。

政策権限と能力の欠除

中央行政官に要求される重要な能力は、総合的な知識と判断能力、さらに政策立案能力である。行政官は最も日常的に、しかも恒常的に現実に対っており、多量の情報を受けとりやすい立場にいたのであるから、専門家としてそれらの能力を発揮しやすい。ところが、地方行政になると、これが一変してしまふ。同じ行政という用語を用いるから、政策は中央で立てればよく、主体性のない自治体職員には執行能力だけが必要になり、的確な判断能力や政策能力を要求されない。必然的に自治体全体としての政策能力が欠如してしまふ。

地域の問題を最もよく受けとめ、その現実を知っており、対応策も考えやすい立場にいるのは、実は中央官庁ではなく、地方自治体である。とくに、全国画一的には処理できず地域地域の政策が必要な都市づくりや、生活環境の保全整備、地域産業の振興などについてはなおさらであり、一七次地方制度調査会の答申でも、「地方公共団体が地域の振興のために、その自主性と責任において総合的に対応できるだけの権能を有することが必要である」としている。それにもかかわらず、これまでは地方自治体に権限を下ろさず、その政策能力を伸ばさないようにしてきた。これでは現在の資源を活用せず、無駄な行政を行ってきたわけである。

これまでの自治体は、政策権限がないのだから、中央から受けたものを住民に伝える「お上」の代理者であった。しかし、代理者は自らの責任はもたず、住民からの異論に対しては、「自分たちが決めたのではなく国で決めたことだから」ということですませってきた。こうした言い方で通用したのは一昔前で、現在はもっと合理的な根拠や、細かい内容、方法などを提示しなくては、住民は納得しないであろう。

しかも、単なる伝達でなく自治体のもつ決定も、次第に重要度を加えている。そうした責任のない自治体は、住民に対してその責務を果たしているとは言えない。また自治体の政策能力を奪っているということとは今日の段階では、中央の政策を執行させるためにも好ましいことではない。いや政策を実行させるためには、中央は自治体に相当程度の判断と政策能力を与えないかぎり困難になってきたのが実情である。だからこそ、地方制度調査会の中でも地方自治体の権限強化が謳われている。それは一方的に自治体側の論理から生まれているのではない。

自治体によっては、県行政から市町村行政への移管についても、逆に消極的な態度が多い。それはつまりまらない事務しか移管しないと、財政を伴わないからだという論拠で言われる。それももつともな点であるから、移管については個々につき十分具体的に検討する必要があるだろう。しかし、それよりも根本的な問題は、「下手に権限を背負いこむと厄介なことになる」という意識である。これは政策能力と責任主体性を放棄してきたこれまでの慣行に安住する自治体の体質によるし、そうした体質にさせてきた中央行政による。そこで、いざという時に権限を与えようとしても、「逆繩ばり意識」が働いてしまう。

自治体を効率的にすべきだという。もつともなことである。そこで小さな点を国の側から監督してカットしてゆこうというのには、目に見えた小額を削減したとは言えても、自治体というシステム自体を少しも変えないので、相変わらずより不効率であり、より非市民的なものにしてしまうことになり、本来の意味の改革とはならないであろう。本来の意味の改革は、非効率やムダや非市民性を自らの中でチェックできるシステムに自治体を改革してゆくことである。

住民との相互不信

地域住民は、もちろん自治体を構成する主体であり、首長や議員はその信託を受けて、地域住民のための責務を行っているはずである。それにもかかわらず、地域住民がどれだけ自治体の業務に関心をもち、信頼をもっているかは疑問である。

すでに述べてきたとおり、これまでの自治体が国の下請として「お

上」として現われてきたとき、それは住民自治の信託者ではない。いや多量の機関委任事務は、自治体が国の機関とされており、その場合、自治体の職員であっても、「われらの職員」ではない立場なのである。国庫補助事業についても、同様なことが言える。住民に不信感を抱かせる関係が、この他にもたくさんある。国に顔を向けた自治体ではなく、住民に顔を向けさせなくてはならない。

首長公選はこの点を変えさせた。公選首長は住民に顔を向けざるをえない。そこで、現在ではどの首長も市民参加、市民本位、市民主体などと言う。

しかし、問題は顔を向けるだけで済むのではない。そこで真の民主的な総合政策、主体性を持つているかどうかである。もしそれがなくて、無責任に個々の強力な住民の意見を取り上げることになれば、物言わぬ多くの住民の資源や権利を奪うことにもなりかねないし、総合行政を乱すことにもなる。

行政の姿勢が住民に向くとともに、住民も、自分たち全体の手で、よりよい経営かどうか適格に判断する能力をもたなくてはならない。一時的な調子のよさや、口あたりのよさは、長い目で自治体をよく経営してゆくことにはならない。住民の要求はさまざまであるし、相互に矛盾も多い。また本当に要求を全部入れるなら、一方に膨大な負担が必要になるだろう。それら全体をとらえて自治体は運営されなくてはならない。そのためには、住民にとっても行政の内部が透明であり、自分たちのために努力して智慧をしぼってくれているという信頼関係が必要である。行政と住民が相互に信頼していれば、安易に「イエス」というより、理由をはっきりし、「ノー」といえる関係が生まれる。それには「お上」の権威でなく、住民全体の利益の視点に立つことが必要である。

行政手法の固定化

地方自治体の行政は、これまであまりにも固定的な狭い枠の中に閉じ込められていた。それは、法令の執行と、予算の消化である。そこでは、予算を最も多く用いる部門が尊重される。

予算の源は、税にしる国庫支出金にせよ、国民の税金であることに

代わりはない。これを最も多く用いる部署は、それだけより謙虚に、慎重になるべきなのに、実態は逆になる。これでは国民の税金が有効には用いられない。

行政各部門においても、自治体と国との関係でも、すべて「予算のぶんどり合戦」が行われ、これを行うものが、政治家としても行政官としても尊重されるという気風がある。逆に予算を切り詰めたり、さまざまな工夫の中で、地域にある資源を活用するという幅の広い業務には努力が向けられなくなる。そんな余計な努力をするよりもたくさん予算をぶんどった方が簡単明瞭であり、評価されるのである。

これでは国民の税金が一種の私物化されているわけであり、多くの有力な人々が、自分のふところを痛めないで予算を消費しようとするのであるから、国民にとって有効な小さな政府になるわけがない。

自治体行政の目的は、何も予算をたくさん用いることではなく、地域全体が住み、働くのによい環境であり、そこで住民が充実した生活を送れることである。そのために活動しているのは、自治体行政だけではなく、公的な機関である公団、公社や中央政府の下部機関もあるし、さまざまな企業や団体、住民が活動してきてゆくものである。これらの力が有効に働けば、予算は、どうしても公的資金でなければならぬ分野に有効に回せるわけである。

たんなる予算のぶんどりと消化は、行政にとってはもっとも安易であるが、智慧を働かせ、努力をすることを怠ってしまう。それに政治家も、職員も、また住民までも同調していたのでは、予算は非効率に食いちぎられ、拡大してゆくだけである。予算はもちろん重要だが、その獲得と消化ということだけでない。もっと弾力的な智慧をしぼる行政が必要なのである。

自治体改革の原則とその効果

そこで自治体を改革してゆくには次の五つの原則が考えられる。第一の原則は、民主的的改革である。どんなに効率的であっても、官僚化し、独善化し、閉鎖的で非民主的な自治体であっては、本来の意義は失われる。民主的的改革は一時的なつけやきばではなく、不断の反省として

常時行われるべき改革の原点である。

第二の原則は、主体的能動的改革である。これまでの地方自治体は下請的、受動的、他律的であったが、今後の自治体は、地域経営を可能にする主体性、自立性、能動性をもたなければならないし、自治という用語がすでにそのことを意味している。主体性とは、当然のことながら政策立案、実行にも主体性をもちうることだし、それはまた責任主体でもあらねばならない。

第三の原則は総合経営的改革である。これまで中央省庁によって分断されバラバラになっていた行政を、総合行政として組み直すことである。総合行政とは、ただ総合計画を立てるといった意味にとどまるものではない。地域の土地や物的・人的あらゆる資源を、目的に沿って総合的に活用しうる能力である。もちろん民間企業、市民も巻き込んで地域経営を行いうる能力とシステムを整えることが必要である。総合経営の中で事務事業は取捨選択されよう。

第四の原則は、効率的改革である。同じ目的で、同じ結果を求めるなら、少ない人的・物的資源で達成できるようにすることは当然である。もちろん効率性は、何でも人とカネが少なければよいのではなく、総合経営の中で考えられた目的性がはっきりしており、その範囲の中の効率性である。

第五の原則は、文化的改革である。地域文化とかかわりながら自治体そのものが、一つの地域文化でもある。文化と無縁のところ自治体がおかれるのではなく、自治体自体を文化的にしてゆくことも、今後の自治体の課題である。

それではこのような自治体が自立し、民主的に総合的に運営されることはどのような意義があるだろうか。

まず政治的視点からは、自治体を民主主義の学校であり、その母体にするのである。この小さな身近な単位において民主的政治が行われないようでは、わが国の民主政治は不可能ということになる。真の地方自治は、国全体の暴走をチェックしうるし、民主的な安定作用を果たすことができる。また、一つの自治体内での民主的政治が仮りに崩れることがあっても、その自治体内部の住民の手からも、また他の自治体の側からも、その他の全国的レベルの機関からも、比較的早目

にチェックがかけやすい。それは早目に他の自治体への自省の手と段なる。市民に遠い中央が非民主的暴走をするよりは、十分チェックが可能だし、そうした訓練を経て民主主義は維持されるし、成長するのである。これらの経験は、国レベルの非民主的な政治に対しても、かなりのチェック能力を発揮できるようにするはずである。

社会的には、地方自治は地域ごとに個有な伝統や文化を保存し、また地域ごとに特色あるものをつくり、全国が画一的に塗りつぶされるのを防ぐことになる。日本という特色ある風土と歴史をもつ各地域が、さらに新たな独特な文化を育ててゆくことによって、この日本列島は狭いながらもきわめて豊富な内容をもつことになる。自主性、主体性のない地方自治では、全国一色になるだけで、国土は質的に豊富なものとはならないであろう。

また、地方自治によって、各地にいるさまざまな人々に多くのチャンスを与える。地方自治体は別に国の下請ではない。独立の政策主体だとすれば、数多くの有能な人々に活躍の場を与えることになり、人材経済の点からもきわめて有効である。

また経済的にも、中央各省庁のバラバラな非効率性を改め、財政的には実質的効率をあげることにになり、相対的により小さな政府へつながってゆくであろう。中央の補助金政策についても同様であり、今のままでは国民経済的に有効な働きをする部分は少なくなっている。

財政効率という意味の経済性ばかりでなく、地域が総合的に経営され、建設され、サービスされることによって、国民生活も豊かになり、経済活動も無用な摩擦を少なくして効果的に活動ができるようになる。全国各地が特色をもって豊かになることは、また新たな経済活動を呼びおこすことになるかもしれない。また、産業政策に特化せず、文化政策か、教育政策に特化する自治体があってもよい。それらがあいまって効果を発揮すれば、いろいろな特色ある地方的組合せが可能になる。

こうした民主的総合地域経営体としての自治体は、比喩的に言えば、現在のマイコン時代に似ている。巨大コンピュータによる一点集中システムよりも、部分部分での情報処理を可能にした方がシステムとしてはより高度である。

コンピュータはあくまでも一つの比喩にすぎないが、中央での大量処理一元化に限界がきたこと、また分散的に問題を処理する方が効率的になってきたことは暗示的である。つまり未成熟社会では、中央集権に効率性があつたかもしれない。したがって政治的、社会的にはともかく、経済的効率性から中央集権が続いたという見方も可能である。ところが、成熟社会化した時代では、逆に中央集権は非効率になってしまい、地域地域で適時適切な総合判断が必要になったこととよく類似している。現在の日本、将来の日本では地方分権や自治の強化が、政治・社会的にだけでなく、経済の点でも高度のシステムとして効率的になるのである。

自治体の実践的改革

それでは今後の地方自治体の行財政改革を原則論にとどまらず、もう少し具体的、実践的に検討してゆきたい。もちろん地方自治体の改革は中央行政の改革とともに行われなければならないが、また国民である市民が、その改革について十分理解することが必要である。

地方自治体とは、独立した自由な地域住民（市民）が、自分たちの居住する地域と生活を守り、よりよくしてゆくために共同して当る必要性を認識し、自主的に必要なルールを定め、地域住民に税金や負担を求め、この目的のための経営に当るものである、と考えられる。簡略に言えば、「民主的、地域総合経営体」として考えたい。

このためには限られた資源を最大限に活用して、目的に従って取捨選択し、最も合理的な手段を総合的観点から運用することが期待されている。それが行われない場合、住民は、場合によってカリフォルニア州に見られた「提案一三号」のようないわゆる「納税者の反乱」による租税の削減を求めるともありうる。これは他への「たかり」の精神ではなく、税金は自分たちのカネだという意識があれば当然のことと言えるであろう。

ここで経営体とは、自治体の財政の収支を黒字にするという矮小化された意味だけに用いるのではない。自治体財政を黒字にするには事業をやめ、住民に対するサービスをやめればよい。それは逆に非民主

的な官僚的自治体をつくってしまった。また現行財政制度では、単年度ドンブリ勘定財政であるから、地方債という借金をすればよい。これが承認されるかされないかという権力関係で赤字黒字が決まる。一般の民間企業では資金繰りとして現われるのが、自治体財政では、もろに収支の赤字に出してしまう。しかし仮に多額の借金をし、見かけ上黒字決算をしても、それはつけを後回しにしただけである。

国の赤字国債が、社会的要求として当然のことのように実行されたのはわれわれの記憶に新しい。そして今また、そのつけを回された国民に行政改革は社会的要請として訴えられている。そのつけの回転が早く、大破産へ導きかねなくなったためであって、今日の行政改革論議の前に、多額な赤字国債を乱発してきたいわゆる社会的要請の内容と、その責任も合わせて論議されるべきであろう。自治体の場合には国の監督が厳しく、それ以前にとどめられたが、短期的には、起債のいかんが見かけ上の収支を決めているのは事実である。

それはさておき、経営主体とは、このような見かけ上財政収支の問題だけではなく、先にも述べた地域全体をよりよくしてゆくために、人的・物的資源、資金、土地をいかにうまく活用し、組合わせてゆくかである。それは当然、地域で行われる中央省庁や公団公社などの活動や、地域にある企業の活動も含むものであり、それによってこそ、それぞれの活動は、個のためだけでなく地域にとっても意味のあるものになり、またそれが、個々の活動をも長い目では支えるのである。

民主的、地域総合経営体とするためには、簡単に言えばまず第一に地域住民が、地方自治体は自分たちのために自分たちの作ったものであり、地方財政は自分たちの必要を整えるために、自分たちで負担したものと考えることであり、実態の諸制度をいかにそれに近づけるかである。自分のものなら自治体の施設も資金も粗末にすることはあるまい。自分のものであれば「たかり」はありえない。つけは自分に返ってくるからである。

第二には、自治体内部の矛盾をどう民主的、合理的に解決するかである。道路、ゴミ焼却炉建設等をとってみても、全体に対する必要性と、対象地区の反対とは常に共存する。予算の配分にしても、自主財源なら一方を増やすことは必ず他を相対的に削っていることになり、

全体がうるおうことは、負担の増加なしにはありえない。そこで自分たちのものとしての合理的なルールを模索しながら設定することになる。

第三には、その上に立って、将来を見きわめた総合的な地域経営体として有能なスタッフを求め、総合的、合理的な地域運営ができるシステムをつくることである。せっかく民主的な自分たちの自治体がつくられても、見通しのきかないバラバラのその場限りの仕事をしてい

たのでは、無駄に資金を浪費されてしまう。個々の住民がこれを行うには、現代の自治体は複雑、大規模になりすぎた。そこで、これらのスタッフやシステムいかに、実質的に自治体の効率を決めることになる。

地方自治体の給与が高いということがよく指摘されている。しかし、高い安いは何を基準にするかであって、安いスタッフを多くかかえれば、合理的な未来展望のきく総合行政はできず、市民はかえって効率の悪いものを負担させられることにもなる。施設建設にしても同じで、たんに短期的に見て安いカネでできるものが、地域社会にとって有効であるとは限らない。もちろん働きのないスタッフが高給をとっているのであれば、これを合理的基準に押えることは当然であるが、「安物買いの銭失い」的な行政改革は本当の改革にならない。

そこで、さらに具体的に自治体改革の論点のいくつかにふれておきたい。それは、国、自治体、住民の全体の意識とシステムの改革になる。

※自治体の自主財源を強化し、国庫支出金は特殊なものを除き、全部自治体の自主財源として配分する。

(1) ※自治体財政の支出と、住民負担のメカニズムを住民にとって透明化する。

この二つは同時に成立するところで効果がある。行政支出の主体がいろいろな経過を経て、結局、自治体レベルでの執行を行わなければならないのなら、初めから自治体の大部分を自主的な一般財源としておいた方が効果的である。それなら住民にとっては自分たちの共同資金であり、「おんぶ」や「たかり」あるいは中央からの「恩恵」ではなく、自分たちのものとして明確に意識することができる。自分た

ちの資金だということは、それ以上の需要に対しては、改めて自分たちの負担を増やすことである。その因果関係のメカニズムが明確に理解されるよう、財政構造を透明化しておかなくてはならない。これはもちろん、「情報公開」につながるものだが、現在のシステムのままで情報が公開されても、住民の無限の要求はやまず、また政治家もそれに応えようとする行動をとるだろう。それは国庫の補助金という打手の小槌を求めるとなり、これが中央政府の自治体支配要求と合致して非効率な支出を増加させるのである。

そこで自主財源であれば、それを有効に配分した後、なお増加する要求には課税の強化が借入しかない。アメリカの自治体では市債については、市債の発行と、これの返還のための財源を得るための増税案を示し、この財源で、特定の事業を行うメカニズムを明らかにしたうえ、一括して住民投票にかけているものもある。新しい地域社会の要求する事業に借金と返済資金が必要なのは、自主財源で運営をしていけば当然であろう。その関係が明確にされたうえで、住民によって自主的に決定すればよい。借金をしても大きな政府を望むなら、それはその自治体の一つの選択であり、負担はしたくないから事業は実現されなくてもよいという選択もまた当然にありうる。

こうした住民要望と自治体財政とのトレードオフの関係は、自主的な運営をしている組織ならあまりにも当然なのである。ところが、中央にはかり頼り、補助金などが期待できれば自主的選択をする必要はなくなる。また借金である市債さえ、中央の認可によるから、認可されたものは本来は住民の長い間の負担になるのに、ドンブリ勘定に入った単純な収入と考える。これでは、国が補助金、起債許可権をもっていることが逆に、住民の財政への意識を希薄化し、無駄な財政拡大へとつながりかねないのである。借金がよいか悪いかも、中央の認可でなく、住民が何年どれだけ負担するか、それを合意するかどうかで定めるべきである。

住民投票というのは、支出と負担の関係を透明化する手段の一つであって、その関係が住民に明瞭であれば、手続きや方法は、他にもいろいろありうるであろう。要するに、要求を増すことは自分たちの腹が痛まないでは済まないと思うことで、そこで自治体財政は中央や役

所のものだけでなく、本当に自分たちのものとなるのである。

これに関連して簡単にいくつかの問題を指摘しておこう。その一つは、中央から地方自治体への委任事務で、これらは原則として自治体へ委譲すべきだが、仮にどうしても残る部分があるなら、中央と自治体との関係の透明化の問題として、必要な費用を合理的に算定して、国庫支出金として自治体財政に繰入れられなくてはならない。

また、自主財源で住民が自分のものだと思えるとき、現在の地方交付税も再検討が必要である。こうした制度は必要だが、大部分の自治体が交付税を受けるといふのは、この制度の趣旨からみて疑問で、その相当部分は自主財源の形で自治体の直接収入となるように国税、地方税法を合わせて改正すべきであろう。また、交付額の算定基準も複雑すぎて、住民から見ると全く不透明である。住民にとってわかりにくいものは、結局、自治体財政を自分たちのものとして受取らなくなり、合理的判断と財政規模拡大のチェック機能を失う。そうなれば、どんな行政改革を加えても、その後「むしり」や「たかり」で元へ復するしかない。「大きな政府」になることを自動的民主的にチェックできる仕掛けをシステムの中にビルトインしておかなければならない。自治体レベルでまずこうしたシステムができないようでは、行政改革は困難と言わざるをえないであろう。

このほか先にも述べた「国からの予算のふんどり——国からの恩恵」という構造とそこに働く政治メカニズムを変更し、「需要の増加——負担の増加、住民による選択」という構造に変えることである。

予算のふんどりとは、結局、中央政府の財政を無限に拡大してゆくとで、その構造を断ち切らなければ行政改革は効果があがらない。

※自治体行政のヨコ糸としての実践的総合化

※地域の総合経営のための組織として自治体の再編成

自治体の改革は、ただ仕事量と人員を減らせばよいというだけではない。今のシステムをそのままにしておいて全体を圧縮するというだけでは、その非効率性は変わらない。不要になった仕事や、意味の薄くなった仕事や人員をカットして、必要なところへ回してゆくことが必要である。そのためにもタテ割りのな仕事は必要ではなく、幅広く融通性をもって仕事をし、ゆくシステムが必要である。

また、すでに述べたように、中央省庁からのバラバラの委任事務や補助金によって、自治体全体として見て十分効果があるかどうかの判断が後回しで、それぞれの部局が個別的な価値判断に立って、個別的に業務を遂行してきた。これは、見えないロスを生じ、余計な人員を必要としている。こうしたシステムを改めるには、自治体をヨコ糸のつなぎながら、全体的価値判断、政策目標をもって実践的に常にコントロールし、プロモートする組織が必要である。現在では通常、企画あるいは企画調整といわれる組織であるが、これはたんに寄せ集めのな総合計画書をつくることにとどまらず、日常的に全体的視点をもってヨコ糸の役割を果たすことが必要である。

また、たんに自治体内部の総合化だけにとどまっていればならない。自治体の存在目的は先にも述べたように「民主的総合地域経営体」と考えられる。一定の地域空間に存在している諸施設や諸活動は、空間的にも歴史的にも国土的にも、経済的にも、社会的にも互いに影響を及ぼさざるをえない。そこで、地域住民全体の生活と活動をどうしたらよいかを総合的に考える組織が必要である。それは演劇にたとえれば、俳優ではなく、脚本家、プロデューサー、演出家、大道具、小道具、照明といった役割にたとえられる。そうした人々がいなければ、地域経営という壮大なドラマがうまく行われるはずはない。そして、その役割は、個々の住民や企業でもなく、また中央官庁でもありえない。一定の地域において、住民を主体とした共同組織である自治体の外にこの役割を負えるものはない。

これまでの自治体は、自ら事務事業を行うことだけを中心としてきた。しかし、事務事業は少ないほどよい。民間で経営可能なものは民間経営でよい。それに競走関係の中で合理的経営ができるからである。ただし、事務事業ではなく、地域の総合経営システムとしては、これまでの自治体はほとんど働いてこなかった。このためには有能な職員とそれを活かすシステムへの再編成が必要である。

③ ※固定的マニュアル行政から自発的創造行政への転換

※住民に開かれた民主的な職員の養成、外部との人事交流

※ボランティア職員の活用

※自治体オンブスマンの設置

これまでの自治体の事務事業は、委任事務や補助事業が大半であったから、すべて固定的マニュアルどおりにやればよいことになる。会計検査院の検査も厳格な形式主義をとるので、具体的な事務に合わせ自発的創造性を発揮し、より効果の上がるものにしよというものがほとんどできない。固定的な画一主義は、実情と遊離し、内容を低下させ、職員の意欲を殺ぐ。カネも人も有効に働かせていない。自主的な自治体であれば、限られた資源をどう効果的に用いるか、自発的創造性が尊重されることになる。

行政を固定的な型にはまったものにせず、常に刺激を加え生き生きさせておくには、外部からの人員の採用、自治体間の人事交流、内部人事の活性化が必要である。そのことは行政を民間と対立的な壁に押しこまずに、住民に開かれた民主的なものにしてゆく刺激にもなる。自治体は民間のような効果測定はむずかしいのだから、せめて常時活性化し、創造的であるようにしておくことが必要である。仕事をやらないでよく方が得といった、いわゆる「三ざ主義」を成立させないよう活性化する必要はない。

また、住民に対しても秘密主義でなく、信頼関係に立つことが必要で、市民にわかりやすく、同じレベルで話ができなければならない。もちろん、市民の信頼に応えるためには平易諸語ではなく、無法なことと不当なことに屈しないで「ノー」と言えることも必要であろう。住民との関係をより開かれたものにするためには、行政と民間という壁を低くし、ボランティア職員を活用すること、市民管理、市民委託を行うこと、さらに自治体オンブスマンにおいて、住民の権利の不当な侵害をチェックすることも重要である。市民にとって自治体運営が自分たちの手によって動かされており、自分たちのために行われているという信頼関係、行政を市民のものとする必要がある。

④ ※地域環境から特別に負担をかける者の特別負担。

※地域環境から特別に利益を受ける者の利益還元。

※地域利害の調整金の運用と地域環境の向上。

自治体が地域環境を整備し、地域経営を行うのは、全体の利益のためである。もちろん弱者保護や救済も、当事者のためはもちろん、社会全体にとって必要で、その代行者として行うのである。

しかし、地域環境から不当に利益を受ける者や、損害を受ける者、あるいは自己のために地域環境に負担をかける者など、さまざまなかえがでてくる。とくに土地にからんでの利害は、かなり顕著に現われる。土地は地域を構成する重要な要素である。自治体の事業や行政は、たとえば迷惑施設といわれるもののように周辺に不利益をもたらしたり、逆に道路、交通施設のように一抛に土地の価格をはね上げさせるものもある。

それらは、個々の中央の政策の中の税法によって吸い取られたり、あるいは一定の補償基準によって補償される。しかし、それらは地域の実情の中で生まれたものではなく、地域政策として考えられたものでもない。そこで、地域をまとまった物と考え、不当な利益を受ける者の利益を逆の立場の者に回してゆくことを、一定地域の中で完結させれば、不当な利益を一人占めしたり、正直者がばかをみることもない。こうした地域とは、現在の自治体の地域より場合によってはもう少し狭くした方がよいが、それらの利害調整と、地域環境の整備充実を併行して行うことにより、公的な地域環境整備の事業も、特定者だけの利益になることを回避し、その財源と利益との関係を住民に示すことができるだろう。自治体は事業を行い支出を行うだけ、そして利益を受ける特定者だけは一人占めという社会的公正を欠いた運営では、自治体の信頼を高めることはできないし、地域経営ともいえない。それは広くは中央政府を含めた公的資金の公正な投資にならない。

おわりに

すでに述べたように、自治体改革の課題は、民主的地域経営体として、自立的、自主的自治体をいかにして作ってゆくかである。自立とは、市民が自治体を「私たち」の資金やルールで運営してゆくと考えることが基本である。運営に失敗すれば、その不利益は市民が受ける。現行のように国民の税金をいったん国のパイプで吸い上げて自治体に流すことは、その自立性ばかりでなく効率性を殺んでいる。一定の自治体間の財政平衡を図るもの以外は自治体の自主財源にしており、市民が責任をもって負担をふくめ、意識して運営に当ることであ

る。

しかし、一方では自治体の自立性についての不信の声も聞かれる。自治体に委せたら何をやるかわからない。不当な政治圧力に弱い、だから重大な政策決定は任せられない、という。そう言われるような面があったこともある。しかし、そういつてしまえば、国政という巨大なメカニズムの中では正当なことが行われているのであろうか。自治体のように身近な小さな部分で不当をチェックできなければ、国政レベルではどうしてチェックすることができよう。それに、これまで述べてきたように、自治体にはまだ多くが委せられていない。だから今の自治体は自分で正しいという政策についての自信をもっておらず、不当な圧力に曲ってしまうことにもなるのである。

自治体行財政は、地域住民が自分たちの責任で処理してゆくものであり、それが不当であれば、住民が大きな不利益を受け、あるいは過大な負担を負わなくてはならない。それでは自分たちのものではないのだから官僚まかせで、無責任な運営が行われることになる。そのことは結局、自治体ばかりでなく、国政も無責任に過大化して国民に大きな負担をかけることにもつながるのである。

まず「お上」でも「他人」でもなく、自治体を「自分たち」のものとすること、それには責任事務や補助金を整理し、自治体を中央の側でなく、市民の側に開かせることである。民主主義とは初めから満点の答がでるものでなく、かつてニューヨークで行われたボス支配のようになんか失敗も起きる。しかし失敗は確実に自分たちの身にふりかかってきた。それを回復したのも市民運動によって市民の手にとりもどした。住民自らが自己回復能力をもつことで民主主義は成熟してゆく。そのような自治体の運営が、わが国の政治全般の正当な運営を導くのであり、真に効果的の運営にもつながる。そのための中央との自治体の行財政改革が行われなければならないのである。