

地方政治の問題点

松 井 喜代司

ま え が き

地方議会制度が発足して以来、今年で丁度 100 年目になるという。また新憲法が誕生し、すでに 30 年を経過しているが、その間いろいろな問題があったにせよ、住民参加の行政はすっかり定着し、徐々にその成果をあげているようである。私のみならずこの道に精通している人たちは、4～5 年前のいわゆる高度成長時代に国の福祉行政を先取りして、脚光を浴びた多くの自治体を記憶している。しかし、今日では低成長時代を迎えて地方財政の危機が叫ばれはじめたのを契機として、地方自治の問題点、そのあり方が真剣に討議されていることも知っている。特に来年は統一地方選挙が施行される年なので、おそらくすべての地方自治体は保守・革新・中立を問わず大きな転換と試練に立たされるものと思う。地方自治は中央集権から独立し、住民の一人ひとりが自治意識にめざめなければならないことは言及するまでもないが、われわれは日常生活のなかで与えられた権利を積極的に行使し、真に民主的な地方自治を守りそだてていくために、官治的な中央集権統制を弱体化し、地方自治体の創意・工夫・責任において自治的になにをなすべきかを、この際、明確にしておく必要がある。この小稿はその意味において、地方自治とは一体、なんであるかを再吟味し、いろいろな問題点を追及、模索しながら解決点を見出していくことに意義がある。

1. 自治心不足の反省（その1）

人間がこの世に生まれ、市町村の役場へ出生届を提出したその日から、好むと好まざるとを問わず、政治的因果関係をもつことになっている。すなわち出生とともに人間としての権利が生じ、地方自治との関係がはじまるわけである。そうしてみると地方自治は、われわれの日常の暮らしそのものであって一体不離の関係におかれていることになる。戸籍・学校・消防・警察・住宅・道路・交通・保健・衛生・民主等どれをとってもわれわれの暮らしに欠かせないものばかりである。ところでこれほど深い関係をもっている地方自治に対して、住民がどのていどまで民主的な地方政治のあり方を理解しているかが問題となってくる。イギリスでは「地方自治は民主主義の学校」といっているが、長期にわたって中央集権制になれてきたこの国の多くの人たちが、地方自治の政治の主旨を重視するには、かなりの時間がかかるものと思う。そのうえ住民意識が乏しくつねに不安定状態であってみれば、われわれは民主的な政治感覚を培養するためにも、画期的な法案といわれている地方自治法を再度点検し、教育しなおさねばならないことになる。

すでに私は地方政治の現状とその将来に対する若干の思考のなかで、日本国憲法はその第八章にわずか4か条（第92条・地方自治の本旨。第93条・地方公共団体の機関。第94条・地方公共団体の権限。第95条・特別法と住民投票。）にすぎないが、地方自治を尊重するたてまえを明記しておいた。これは明治憲法になかった地方自治体が新憲法にとりあげられたことを意味しており、大きな特色になっていることも指摘しておいた。その92条にある地方自治の本旨であるが、これについては具体的に明示されたものがないので、どう理解したらよいのか、人によっていろいろな見解があるとしても大体、三つの点に集中されているので、いま一度整理し

てみる必要がある。まず第1に地方自治団体は中央政府から独立した別個の組織体であるということである。しかしこれについては、公共法人として地方自治体がもっているところの自治権が、団体自治であることを意味づけられている。だからこの地方自治権には中央政府に認められたから、という解義が潜在するのである。第2は地方団体の財政はその地方団体の自主的意思によって決定されなければならないという考え方である。しかし財政の問題についてはまだ自治権がハッキリ認められていない現状であるから三割自治という言葉が示しているように、地方自治体がどのような財政自治をもつかは、国の政治に対して、どのような自主性を保つかということに結ばれていくものと思う。第3は地方自治の主人公はその地方の住民であり、その住民みずからがその地方団体を治めるものでなければ、ならないということである。住民自治の根本的な考え方は、基本的人権に類する人間個有の権利を主張したものであるから、住民参加の政治へと発展していくことはごく当然のことと思う。

私はいま92条に対する三つの点をごく大雑把に述べてみたが、終局のところ(1)と(3)の関係は、いってみれば中央集権と地方分権の対立ということになる。前者は地方自治の存在を弱め、または否定して権限を中央政府に集中して政治を行おうとしているから、地方自治を地方出先機関としてとりあつかい、中央政府における地方行政という解釈をするわけである。すなわち中央政府のもっている権限を「分け与えてやる」という意味をふくんでいるのである。このようにみてくると中央集権に対抗する地方自治権という言葉は、ないがしろにできなくなってくる。つまり地方自治権には二つの対立する考え方が生じており、重点をどちらにおくかによって、ちがった考え方がでてくるからである。二つとはいってもなくなく団体自治と住民自治のことを指すものであって、前者は地方自治政を国政に反しない範囲内でくいとめるようなシステムにして、あくまでも中央政府から与えられた自治権であるとキメつけているように感ぜられる。後者は地

方自治政というものは、住民が完全に自主的運営をする住民の自治権であって、これは今後の地方自治を再編成する大きな課題であるとしてとらえることができる。要は自治体における政治のパターンを上からの計画でなく、自治体主導型に切りかえるところに意義があるとし、上（中央）から下（地方）でなく、下から上へ突きつける方式へと大きく転換すべき時代がきたことを告げているようにもうけとれる。二つの面をもった地方自治の本旨は、現在日本における政治のむずかしさ、そして盲点、なにかスッキリしない高原の霧のなかを歩いているような気がしてならない。われわれは腹を据えてこの難問を解決していかなければならない時期がきたことを覚悟せねばならない。

人はおよそ自分たちの住んでいるマチを愛しないものはいないであろう。大なり小なり、自分たちのふるさとに誇りさへ感じていると思う。ともあれ地域の住民たちは共存共栄のなかで、それぞれの住まいを中心にし、さまざまな生活をしていることは論をまたない。子どもは家で戯れ、保育園そして幼稚園や小学校に通学し、遊園地や広場をみつけては遊んでいる。母親や老人、青年や勤労者もみな同じでそれぞれの趣味、嗜好性に応じて紐帶的社交形をおりなしながら、いろいろな生活を送っている。しかし、その生活をより幸福により楽しく送れるようにするには、どうしたらいいか、誰もが考えるところである。国の政治のパターンでは十分にその望みを叶えることはできない。それは地域には、それぞれ異なった複雑な環境があり、くらしがあり、問題があるからである。また住民の願いもテンデンバラバラである。そこで地域内での住民生活に関係の深いことから、その地域の住民が自分たちで考えたり、自分たちの手で責任をもって処理するようになってくる。——これがいわゆる地方自治であって憲法で保障されている重要な制度になっていることをわれわれは強く銘記せねばならない。ところによっては住民自治意識が低いといわれているが、漸く近頃では公害反対運動や消費者運動などの住民運動が活発となっ

てきた。地方住民が地方自治体をみずからの手に握り、みずからの力で自分たちの地方を治める動きがでてきたことは自治の精神が定着してきたことを如実に物語っている。いま私は再度にわたって地方自治の本旨を論述してみたが、この項をとじるにあたって憲法（第八章 地方自治）と同時に施行された基本法ともいえるべき地方自治法の存在価値を強調しておく。その他にも公職選挙法、地方公務員法、地方財政法、地方税法などの多くの関係法律がつぎつぎに制定されたのも添筆しておこう。

2. 自治心不足の反省（その2）

新憲法による地方自治は民主政治における制度の面では、たしかに前向きの姿勢で前進しているが、明治以来ながいこと培かれてきた中央統制の悪壁が根強く残っているために、地方自治政が無視されがちになっていることを知らねばなるまい。地方自治政が完全に自主的運営することができなくなっている理由は、こんなところにも潜んでいるようである。そこで私は大日本帝国憲法時代における地方自治の歴史を一瞥してみることにする。明治21年に市町村制、同23年には府県制と郡制というように、つぎつぎに公布されていったことは周知の如くである。これは一見、みせかけによる天下りの自治であったという人がいるが、その当時でも地方自治の考え方そのものはあったに相違ない。もちろんこの時代には地方自治に関する条文は存在していなかったが、市制とか府県制とかいっているように「制」のうえで地方自治があったと解釈されている。従ってこの当時における国——地方の関係は内務大臣（今の自治大臣）の床次竹二郎が表現しているように「あたかも親と子の関係」のようなものであって、制度的には下請け機関であることを明白に物語っている。これは卒直に言って「国が上で自治体は下である」という考え方に発展し、この思想は今尚、中央各省庁の幹部クラスにも根強く残存しているのである。このことに関

して、いつしかの読売新聞に掲載されていた記事を思い出してみた。「地方自治 30 年の宿題」というタイトルのなかで九選を果たした長野県青木村の村長、宮原栄吉氏のことについてであるが、それを少しく引用させていただこう。彼によれば「国と地方の関係を『車の両輪』というが、国の体質には地方自治が民主主義の根幹だ、との位置づけがされていない。国は地方に謙虚に耳を傾けなければいけません」と鋭く指摘していたことである。この「車の両輪」ということばは福田首相語録のなかにもでてくるうたい文句であるが、要するに宮原氏の言い分は住民自治の憲法が 30 年過ぎ去った今日、依然として中央集権制が自治体の体内に介在していることを痛切に訴えているものであって、福田総理の内容とは大分かけはなれている。すなわち国は地方政治の首根ッ子にヒモを結びつけ、エリートと称する冷淡な中央官吏を政府の仕掛人として養成し、「万事は中央が偉く地方は平伏しなさい」——「中央が指揮命令して地方はそれに従いなさい」というように教えこんでいるようである。だから地方自治の本来の姿を蝕んでいる国の政策には二つの問題点が指摘されるのである。その一つは国が事務の監督権を地方自治に渡さず、直接実施している点である。国の出先機関や公社・公団がそれである。もう一つは事務そのものは自治体に任せるが、統制支配のできる『道具』をつかい、事実上、自治体を国の出先機関のように動かしている実態である。その道具とは何であるか。①国庫補助金、②許認可権、③機関委任事務、④地方事務官制——などであって、これらは自治体に密着しているばかりでなく、いろいろな法律の適用をうけることになっている。つまり各省庁ではこうした二通りの方法を駆使して、ヤレ法令だ、通達だ、指示というように自治体を省庁別のタテ割支配で縛りつけてしまうのである。しかし、こうした中央官僚支配を続けさせている原因は、自治体側にもあることを知らなければならない。住民の関心をかうあまり、突走ってしまうバラマキ福祉とか、あるいは財政難のなかでの職員高給与、放漫財政とか、汚職の続発もあって、自治体側

にもかなりつけこまれるものがそろっている。これについてはいろいろと反論があると思うが、いま自治体がもっとも痛切に感じているのは何であろうかという問題に突きあたらざるを得ないであろう。それは一口に言って金と権力が集中しすぎている中央集権から解放されて権限と金の分散による地方分権化が一日も早く来ることを願っていることに他ならない。たしかに自治体側にも地域エゴとかあるいは人気とり政策による行き過ぎとか、非能率的行政などが挙げられ、多くの批判を浴びているとしても、こちら辺で長期的視野にたって地方自治の再生を考察しなければ、わが国の民主主義の基礎は崩壊してしまう。いまこそわれわれは旧制度に対する強い執着心、これを逆戻りさせようとする動向、そしてまた長年、中央集権の政治体制に馴れてきたこの国の奇妙な政治意識をば覚醒せしめなければならなくなった。

次に私は地方自治 30 年の足跡を回顧し、その歴史考察のなかから地方自治における不明の根源を追及してみることにする。昭和 20 ～ 24 年までの期間はいわゆる地方自治の創設期であって、その当時を回顧してみると従来の中央集権的体制がくずされて、民主的法制度が樹立され特筆すべきものがあつた。昭和 22 年 5 月、地方自治法が憲法と同時に目見得して地方分権の道はみごとに達成したわけだが、その実体を探ってみるといまさらながら悔恨が残る。それは国と地方の事務配分の問題がコジれたことに起因する。すなわち地方自治を確立するためには、できる限り国の事務が地方に移譲されなければならなかったが、行政事務における財源の配分に魁けて、地方自治法の制定のほうが先に行われたために、事務の譲渡の件は一時期にあって、従来の市制・町村制の規定に依存せねばならなかったのである。実はこれが今日、国——地方の行政権限をめぐる論戦の的となり、悩みのタネになっている。つまり国政レベルでは当初、新憲法に基いて大巾に地方へ権限を譲渡したものの財源的保障はなにも行わなかったのである。地方制度調査会の設置にともない地方自治のゆきす

ぎが是正されたが、これも結果的には中央集権化の手なおしであったと思われる。だから所管行政事務を地方に移すことは中央官省の権威がなくなるとの理由で、地方に出先機関を増設すればいいんだとし、このような考え方から国の財政窮迫を告発し、地方への財源賦与を封鎖し、その結果、中央集権的諸改革により「三割自治」の財源的上下関係をつくっていったのである。なにしろ敗戦の虚脱状態にあったこの頃の世情では、地方団体側としても受け入れ態勢の基盤がなっておらず、そのうえ打ち続く政治的不感症と思想的貧困性とか織絡混迷していたことも否定できない。24年5月に税財政の面から日本の制度を再検討するため、シャウプ博士が来日したことは今でも記憶に生々しい。戦後における地方財政のあり方を規定したシャウプ勧告は、新制度についての修正ともいうべき内容のものであった。またこの勧告は中央政府の地方に対する過度の統制を戒めたものであり、市町村優先という地方自治の原則論でもあった。しかし、朝鮮動乱を契機としシャウプ勧告のプランは実現できず夢物語りに終わってしまった。その後、行政の民主化よりも行政の簡素合理化のほうが先決し、戦後法規の行き過ぎの見直し（政令諮問委員会）という名目のもとに警察・教育制度などの改正が行われるようになった。さて中央集権化はシャウプ勧告後、ますます財政面において地方自治体を脅かし、多くの自治体は地方財政再建臨時措置法という法律の適要をうけなければ、立ちゆきがでなくなってしまう。そんなことから地方団体は漸次、財政的に統制されついに自治権さえも失ってしまったのであるといっても過言でない。この時期は町村合併もあり、その他にも自治省が設置されたり、あるいは道州制論議が沸騰したりで、いずれにしても地方自治に対する国の介入・統制が拡大強化されていったことを補促しておこう。その後、高度成長時代の到来で政治模様もすっかり変って企業がらみとなり、自治体の動きも世につれて、自治行政を忘れた住民不在の企業誘致競争にあけくれ、「能率第一主義」をモットーに行政の中央集権化はピッチを早めていったのである。

ところが経済成長優先ですすめられてきたはずの大規模な工業化・都市化は、その反面多くのひずみ現象をもたらし、いくつかの重大な結果を惹起せしめている。物価高、住宅難、過密、過疎、交通地獄、公害、日照権問題等は高度経済成長政策と開発優先政策の行き過ぎの大きな罪禍であり、われわれはこのような問題を速かに処理しなければならない。今日、中央の過度の統制が批判され、慢性的な財政危機が問われ、さらに「国のしもべ」の地位に転落してしまった自治体の在り方が問題化されるのも、実はこうした政治的指導型にあると思われる。中央政府を「おかみ」意識としてみる官尊民卑の風潮や、国から無理矢理にカネを引き出そうと狂奔する地方自治体の姿勢などは、みずからの自治権、自主性をそこなわしめている。すくなくともこれからの政治の新しい図式には、地方政治の確立という大きな課題にとりくむことが要請される。それはより幸福な楽しい地域社会づくりの政治でなければならない。——その地域はわれわれの「ふるさと」というオアシスであり、よりよい住家づくりの楽園浄土でもある。真の意味での「住めば都」づくり政治を心がけるために自治する心の盲従を戒めておく。

3. 自治体貧乏ものがたり——

(倒産して財政再建団体となった豊前市の例)

地方財政に自主性があるのか、否かの議論は出尽くしている。国と地方の有機的なつながりは当然考えなければならないとしても、中央に集中しすぎているカネと力をなんとか地方に分散しなければお話しにもならない。地方財政と国家財政はともに公共部門を構成し、密接な関係をもっているから制度上、地方財政は地方自治に基いて自主的権能のもとに運営されなければならないことになっている。従って自治体を一人立ちさせるには国からの多くの制約、さまざまな干渉をとりのぞかなければならない。最近、地方税制の改革や国からの税源の移譲による自主財源の強化、一定

のわくと時限を限った地方債の自由発行、それに補助金の大巾な整理などの問題に対して、各方面から頻りに意見がだされているが、いっこうに実行に移されていないのはどういうわけか全く見当がつかない。それにはいろいろな原因があると思う。前にも述べておいたが中央集権的統制下における「おかみ」意識の抬頭によるものや、地方自治体に対する不信感などがその例に挙げられる。言うまでもなく国の統制下にある地方自治体の財政実情はおもわしくなく、自主的財源である地方税などわずかに全体の4割にすぎず、国からの地方交付税、地方贈与税など多額な援助金の大部分は使用方法を国によって指定されているいわゆるヒモつき財源なのである。就中、補助金行政は悪名をかっていても現状では、自治体が事業をすすめる場合、背に腹はかえられぬ例で、どうしても補助金にたよらなければならないことになっている。つまりその事業の何割かは国庫負担によって賄われることになっているから、補助金行政は地方自治体に対して金縛り行政をおこなっているようなものである。いい子にはお駄賃をあげてもよいが、悪い子にはおあずけさせるというように、オカネが自由自在になるから自治体の事業といえども国の思うままに事業を進めさせていくことができる仕組みになっている。そのうえ行政をコントロールする地方公務員の能力欠如や政治センスの低劣な「オ旦那サン」政治家といわれている地方議員相手とあってみれば、話し合いなどは朝メシ前であり、各省庁がマチマチのばらまき補助をおこなうのは平気なのである。しかも補助金が一党支配体制の上にアグラをかいている自民党の地方支配に対する道具化になっていることも問題を残しているようである。われわれはこうした在り方の補助金がいつしか整理され、自治体の一般財源に繰りこまれることを期待している。また補助金制度が大巾に改善されるとすれば、せめても地方の実情に見合ったような使われ方をするよう望んでいる。——しかし現実においては自治体と国の間には財源交流をめぐって、いろいろな問題が生じているので、いまずぐ財政問題をきれいに整理することはで

きないのではないかと憂慮される，としても国は地方自治体の財政破綻からやってくる住民運動のウネリを無視するわけにはいかないであろう。ついこの間のことであるが（53年2月21日）東京23区特別区において，特別区の住民および特別区議会は財源獲得大会を品川文化会館で開催し，特別区のおかれている実態を関係者に強く訴えていた。この大会の目的は関連法規の早期改正によって財源の獲得をはかり，特別区の住民自治を確立するためのものであって快気炎をあげていた。ちなみに国あての陳情書（案）の内容をみると次の如くである。（1）超過負担の完全解消をはかられたい。（2）地方交付税率の引上げをおこない特別区も交付税の適正配分の対象とされたい。（3）起債権を当面市なみに是正されたい。（4）福祉事業など住民に身近な仕事を早く区へ移管されたいと強く訴えていた。また都あての陳情書（案）も提出されている。これも参考まで記入しておこう。（1）特別区の自主性を尊重した都区財政調整の運用をはかられたい（①特別区の意向を反映した財源配分，②調整交付金の増額，③調整資金会計の独立），（2）特別区振興基金の拡充をはかられたい。（3）福祉事業など，住民に身近な仕事を早く区へ移管されたい（①早急に移管可能な事務，②技術的解明を要する事務等である）——要するにこの特別区財源獲得大会は大会のスローガンに示されているように東京都九百万住民の生活をまもる財源を獲得するために実現されたものであって，この種の大会は全国的に拡がっていくものと予想される。財源の獲得大会がおきるということは，あきらかに行政のたちおくれを意味しているが，見方をかえてみれば，財源と権限の制約が重要な理由となっていることに気がつくであろう。第1に税源や起債などについての財源上の制約の問題があげられる。第2には集権的な縦割行政の弊害の顕著さがヤケに目立っているということである。これらの問題が今日の都および区市町村の効果的な行政運用をさまたげていることはいうまでもない。さしせまった今日の課題が財源獲得大会にまで発展していったことを思えば，国——都——区との適正な協力関係がいま

ほど切実に求められている時はないのである。われわれは東京都に現在、許されている財源をもってしても当面する課題に対応することは所詮、無理な話しであるということを知っている。そのためにも国は齒に衣をきせないで、本来の所管が適当と思われる事項については、その責任の所在をあきらかにすべきである。さらにまた国と地方自治体との間で、有機的な協力体制をつくることが先決であることを強調しておこう。この意味において東京都民は特別区協議会を強化する一方、住民運動を続行していかなければならない。私は住民の希望することや、不平不満を地方行政に反映させていくことが真に民主主義の実現につながっていくものと信じている。さりとて市町村が自治の昂揚をめざしていくとき、住民たちの勝手な甘えも許されなくなったことを自覚せねばならない。とくに市町村の首長に苦言を提供しておきたい。それは国や都道府県にもたれかかって「カネさえ引きだせば」というきたない考え方を一掃することである。それと同時に古い感覚をもったボス的地方議員の金にからまる下手なねまわしを根絶することである。また市町村の公務員は地域の奉仕に専念し、この世界につきまといっている自治体汚職の不名誉を拂拭してもらいたい。ロッキード事件以来、不思議にも歩調を合わせるかのように、各地方自治体を舞台にして贈収賄事件が目立っているので、いまさらながら「カネは魔物なり」のことはをかみしめねばなるまい。曲り角に立っている地方自治制度の新しい方向づけをするためにも、ここら辺で自治体貧乏物語りの淵源として、実際に倒産し財政再建団体となった福岡県の豊前市に視点をうつしてみることにしよう。幸いに豊前市を訪れたときの資料があるのでこれを披瀝してみたい。

豊前市は自然環境に恵まれているごく平凡な田園都市である。その豊前市がなぜ赤字を背負って倒産し、財政再建団体になったのか。その原因はいろいろあろう。工場誘致にともない火力発電所設置に対し、住民の猛烈な反対運動もあったと聞いているが、このことは直接に影響を及ぼしてい

ない。ただ全国的にみて自治体の財政危機が叫ばれているように、豊前市も他の自治体と同様、ふところ具合が悪かったことはいなめない。ただここで私が問いたいのは次の一点にある。住民は町がつぶれようが、金がなくなろうが、心配せずに案外ケロリとして平気で生活を送っていることである。——この現象は一見、まことに不思議であるがなんの関係もなく看過されているようである。「政治に関心がない」というか、「自治する心が不足している」というか——首をヒネらざるをえない。自治省の見解を正してみると、豊前市の場合、不況の影響よりも放漫財政のほうが直接の原因になっていると診断していた。これが個人の会社、企業の経営、商売などで失敗し倒産でもしたら一家心中を免かれないであろうが、自治体の倒産は再建依頼をすることが容易にできるということに注目すべきである。つまり親代りというか、後見役とでもいうか、「自治省」という大物が背後に控えているのである。ここが役所と一般の諸式のちがうところである。

さて豊前市の財政再建計画書の資料を一覧してみると、支出の増大に比して財政収入の根源である市税、地方交付税等の一般財源については伸長率が限られたものであるため、市財政は急激に悪化硬直化の現象を強めている。さらに緊急止むを得ない事業費等の支出により逼迫深刻化しており、まことに憂慮すべきものが伺える（表1）。——そんな不況のときに庁舎建設をおこなったため、これが倒産への致命傷になったことも明らかにされている（表2・3）。また労組関係のからみによる職員給料——つまり人件費が急激に大巾増加していること——あるいは行政事務の複雑化、多様化等によって各種団体への交付金も増嵩の一途を辿っているので、応急手当をしなければならなかったことも原因に挙げられている。

〔表1〕財政再建計画書

第一 財政再建の期間		昭和50年度を始期とし、昭和53年度を終期とする4年間		第二 財政の再建に必要な具体的措置		第三 財政の再建に必要な具体的措置		歳入歳出年次総合計画		指定日		昭和50年9月25日		(単位 千円)	
区分	年度	前年度	昭和50年度	昭和51年度	昭和52年度	昭和53年度	昭和54年度	昭和55年度	昭和56年度	昭和57年度	昭和58年度	昭和59年度	昭和60年度	昭和61年度	昭和62年度
歳入	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額	歳入額
1. 税 取 入	622,154	622,154	664,980	664,980	664,980	664,980	664,980	664,980	664,980	664,980	664,980	664,980	664,980	664,980	664,980
2. 地方譲与税	23,403	23,403	26,530	26,530	26,530	26,530	26,530	26,530	26,530	26,530	26,530	26,530	26,530	26,530	26,530
3. 地方交付税	947,669	947,669	1,035,499	1,035,499	1,035,499	1,035,499	1,035,499	1,035,499	1,035,499	1,035,499	1,035,499	1,035,499	1,035,499	1,035,499	1,035,499
4. 国都道府県支出金	743,915	198	1,137,029	41	△157	△157	△157	△157	△157	△157	△157	△157	△157	△157	△157
5. 繰入 金	35,955	15,955	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6. 地 方 債	266,220	452	357,640	39,900	39,900	39,900	39,900	39,900	39,900	39,900	39,900	39,900	39,900	39,900	39,900
7. そ の 他	446,230	56,913	307,389	94,713	37,800	425,769	232,714	138,001	268,404	63,338	△169,376	228,932	60,294	△3,044	△3,044
歳 入 計	3,085,546	1,666,744	3,529,067	1,861,663	194,919	4,316,899	2,439,198	577,535	4,680,641	2,194,484	△244,714	3,128,913	1,830,654	△363,830	△363,830
歳出	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額	歳出額
1. 人 件 費	1,276,478	1,164,666	1,367,351	1,081,656	△83,010	1,108,622	965,460	△116,196	1,154,672	993,885	28,425	1,114,928	930,251	△63,634	△63,634
2. 物 件 費	155,678	116,186	157,376	113,206	△2,980	193,133	140,781	27,575	244,073	187,441	46,660	152,049	114,286	△73,155	△73,155
3. 維持補修費	16,357	13,467	14,739	10,154	△3,313	27,664	23,287	13,133	32,457	30,427	7,140	13,000	11,070	△19,357	△19,357
4. 扶 助 費	580,239	100,258	716,497	116,626	16,368	909,541	153,737	37,111	1,088,507	180,836	27,089	701,289	121,929	△58,897	△58,897
5. 建設事業費	1,090,311	382,921	718,517	84,565	△298,356	1,035,204	193,346	108,781	1,506,361	224,692	31,346	499,795	81,272	△143,420	△143,420
(1)普通建設事業費	986,427	347,231	605,179	53,213	△294,018	843,186	128,700	75,487	1,269,617	172,710	44,010	428,396	52,874	△119,836	△119,836
(2)災害復旧事業費	26,577	1,208	38,105	5,643	4,435	114,273	38,792	33,149	151,607	16,098	△22,694	—	—	△16,098	△16,098
(3)失業対策事業費	77,307	34,482	75,233	25,709	△8,773	77,745	25,854	145	85,137	35,884	10,030	71,399	28,398	△7,486	△7,486
6. 公 債 費	191,627	163,067	218,707	188,390	25,323	311,644	276,071	87,681	262,927	225,146	△50,925	275,288	236,100	10,954	10,954
7. 繰 出 金	—	—	—	—	—	1,000	1,000	1,000	—	—	△1,000	—	—	—	—
8. そ の 他	244,291	195,614	788,252	719,338	523,824	856,128	811,553	92,115	480,235	440,658	△370,895	317,535	280,717	△159,941	△159,941
歳 出 計	3,554,981	2,136,179	3,981,439	2,314,035	177,856	4,442,936	2,565,235	251,200	4,769,232	2,283,075	△382,160	3,073,884	1,775,625	△507,450	△507,450
歳入歳出差引額 (A)	△469,435	△469,435	△452,372	△452,372	17,063	△126,037	△126,037	326,335	△88,591	△88,591	37,446	55,029	55,029	143,620	143,620
翌年度繰り越すべき財源 (B)	4,222	4,222	17,639	17,639	13,417	25,768	25,768	8,129	—	—	△25,768	—	—	—	—
実質収支額 (A) - (B) (C)	△473,657	△473,657	△470,011	△470,011	3,646	△151,805	△151,805	318,206	△88,591	△88,591	63,214	55,029	55,029	143,620	143,620

〔表 2〕 赤字原因及び赤字額

区 分	赤 字 額	備 考
1. 新庁舎建設事業財源の不足	258,540 千円	敷 地 32,732 m ² 建築面積 3,890 m ² 地上 3 階、地下 1 階
2. 旧財産区借入金利子	28,749 千円	○引継赤字に対する年利子支払額
3 財政の硬直下等によって発生したとみられるもの	186,368 千円	
計	473,657 千円	昭和49年度末赤字額

〔表 3〕 赤字解消額及び赤字残額

区 分	当 初 計 画		現 在 計 画		
	赤字解消額	年度末赤字残額	赤字解消額	年度末赤字残額	
昭和49年度赤字額	千円	千円	千円	千円	
		473,657		473,657	
昭和50年度 "	△107,958	581,615	3,646	470,011	決算により、当初計画では△107,958の赤字の増であったが決算で3,646千円の黒字となった
昭和51年度 "	243,220	338,395	318,206	151,805	決算で74,986千円の赤字解消額の増
昭和52年度 "	138,200	200,195	63,214	88,591	
昭和53年度 "	143,620	56,575	88,591	0	
昭和54年度 "	56,575	0			
計	473,657		473,657		

- ◎ 再建期間 { 当初計画 昭和50年から～昭和54年までの 5 年間
 現在計画 昭和50年から～昭和53年までの 4 年間
- ◎ 財政再建の指定日 昭和50年 9 月 25 日

それでは豊前市が財政再建団体としてどのように財政の立て直しをしていったかを追究してみよう。(財政再建の期間は昭和 50 年度を始期とし、昭和 53 年度を終期としている)

◎ 昭和 50 年度実施状況

昭和 50 年度は財政再建計画の策定が年度中途であり、再建計画を樹立しても計画では、尚赤字が昭和 49 年度より、107,958 千円が累増することになっていたが、計画額より地方交付税などの一般財源の収入が増加したこと及び臨時市町村民税減収補てん債が許可され増加収入があった——ことが記されている。

歳出各経費について計画額以下に執行がなされたことにより当初計画で 107,958 千円の赤字が増加する予定であったが、決算で 111,604 千円の赤字を解消したため、昭和 54 年度の赤字解消予定額の 56,575 千円は必然的に消化され再建期間が一年短縮された。人件費については、議会議員報酬を昭和 50 年 10 月より 10 %減額、三役及び教育長給与も 10 %減額、職員の定期昇給を昭和 50 年 10 月より延伸した。また職員の勧奨退職を強力に推進し、新規採用はせず、職員の減少を図った(19 人退職)。職員の給与については国家公務員に準じたものとし、人件費の節減を計るため、各種手当(調整・手当・技術員手当)等、抑制節減につとめていたことが理解される。

◎ 昭和 51 年度実施状況

(1) 歳入について地方交付税等の一般財源について特別の伸長があった。

㊦ 財政対策のための地方債が確保された。

① 旧庁舎跡地の売却による財産収入があったことなど臨時的収入に大巾増収があった。

(2) 歳出について

㊦ 議会議員の報酬を 50 年度に引続き 10 %減額した。

- ④ 三役及び教育長の報酬を50年度に引続き10%減額した。
- ⑤ 職員定期昇給を50年度に引続き延伸した。
- ⑥ 職員手当については各種手当を昭和50年度に引続き減額及び廃止(調整手当)した。
- ⑦ 職員勧奨退職者等が6名。
- ⑧ その他の経費については計画額以下に執行された。

◎ 昭和52年度実施状況

- ⑦ 諸般の事情により、地方交付税等一般財源について、その伸長があまり期待出来ず、また臨時的一般財源についても前年度より大巾減収が見込まれていた。
- ⑧ 歳出については人件費を始めとした義務的経費が増嵩見込みであるため、財政事情はきびしい状況にあった。議員、三役及び教育長等の報酬を昭和52年4月1日より実施し、職員の給与については、国家公務員並みとし、これも昭和52年4月1日より(定期昇給、人事院勧告等)実施した。

(昭和52年度赤字解消予定額 63,214千円)

以上、財政再建団体としての豊前市を例にとって自治体貧乏ものがたりを概説してみたが、われわれはこの問題が無にしてはならない。正直いって豊前市のような放漫財政都市が日本の国に無数に存在しているので、これをよい教訓として自治体の財政危機を突破していかなければならない。われわれはすくなくとも町や村の風土を生かし、個性と魅力ある新しい町村づくりにつとめることを誇りにしている。だがいままでの自治体は多かれ少なかれ画一化競争にあけくれていたので、自治心を喪失させてしまったといっても過言ではない。だから他の地域に立派な建物ができると、それに負けないように首長をはじめボス議員たち、果てはまたマチの顔役連中までが右往左往して公共施設づくり(会館や体育館等)に狂奔熱中するのである。自治体における施設建設の策定はもはや常識的事項となっており、

ここにもいまわしい政治的傀儡がしのびよっていることを知るであろう。しかし首長や議員たちにとってみれば、「いれもの」をつくることが町のためになることであり、唯一の功績であると思いこんでいるらしい。またそうすることが次回の選挙——当選につながっていくから、彼等にとっては必至なのである。私が議員のとき行政視察にいくたび驚かされたことは、日本の何処を歩いてみても庁舎の建物の立派さにあった。馬子にも衣裳ということばがあるが、その土地柄にどうみてもふさわしくない建物には、いささか毒気をぬかれた。失礼な話したが、「こんな田舎にどうしてこんなに素晴らしい「いれもの」があるんだろう」と感心したことが度々ある。そしてこのような施設をどのように経営しているのであるか、とも考えてみた。実際どこの市町村へいってみても同じような建物ばかりで、個性的なものがなくなってしまったことはわびしい。大体、地方公共団体におけるトップクラスの指導者たち——とくに財政関係者たちは、目にみえる成果を重視するため、物的施設中心の考え方が集中しているようである。古い話で恐縮だが、戦後の荒廃という立場にたって思考するとき、当時はいち早く立ちあがるために社会資本を充実し、近代的な形を整えることが先決であったために、住民の安住という考え方のほうが強くなっていた。従ってものをつくるという意識は日本人の体内にかなり浸透していたのを覚えている。あたり一面、焼の原で住むに家なく、路頭に迷った戦災当時の時代背景をもってすれば「いれものづくり」の考え方が、支配体制となってくるのは当然であろう。ましてや、貧乏国家といわれているこの国の人たちにとっては、「もの」に対する執着心は大変なものがある。

高度成長時代に入るや市とか町村の区別なく、貧しい農業タイプの社会から豊かな都市タイプの社会に変貌し、どこもかしこもいれものの重点主義へと移行してしまった。おまけに単純社会から複雑社会へと進展していく多様化の時代は、質よりも量産のほうがもてはやされ、マチづくりにはき

まって都市化が歓迎されるのである。先ほどもふれておいたように施設建設にはきまって市町村における首長や議員たちの政治的手腕が評価されるから、一層政治的にエスカレートしてくるのである。正直のところ首長や議員たちは「地方自治の利益は何か」を考える前に、それぞれの地域社会における組織団体の利益を優先させてしまっているのが実情なのである。なかでも議員は千差万別で、いわゆるドブ板といわれているセンセイたちはひどいもので、本来の任務を放棄して、当選するためには手段をえらばずで、自治体の利益をも軽視して自己本位の行動をとるのが常識とさえいわれている。だから彼等には公共施設建設に対しての政策はなにもなく、財政窮乏をシリ目に質よりも量でこなして、住民のご気嫌さえとっていればよいことになる。そこにはお世辞にも行財政硬直化の打開はみられず、やがては地元住民の大きな負担となっていくのを見落してはならない。われわれはものを重視し、施設だけに重点をおく行政のあり方をハードウェア行政とよんでいるが、これに依存してよいだろうか——否、「もの」より「人間」尊重の在り方を原点にもどしてジックリ考察すべきではなかろうか。

4. ハードウェア行政からソフトウェア行政へ

7月9日、NHKで「自治体が問われているもの」をテーマとして政治座談会を公開していたが、その内容について何等異論をさしはさむものはなかった。要約してみると(1)「もの」をつくりだすことはおわり、ハードウェアからソフトウェアへの行政段階にはいったことがまず強調され、(2)人間優先の面から民主主義を手でさわるようにしなければならない——つまり地方自治なればこそ気軽に役所へいき、何事も安易に相談できる——という意味での住民と行政の参加のあり方が望ましいと。さらに(3)各市町村における都市計画等にもよるが各地域の特性を発揮するため、自然環境

と文化環境の点検が必要であるとし、とくに環境を芸術化にしたら、との意見には興味を惹くものがあつた。尚、(4)戦後30年をふりかえってみて遺憾に堪えないのは上意下達の声がいまだに現在していることであると。——自治体を立派にすることは庁舎を近代的設備に手直しすることではなく、自治体を住民たちの手にもどして自主独立的運営することであるといひ、最後に(5)地方自治体には元来、保守・革新という政治思想的対立はなく、線をひくこと自体おかしな話しである。大体、ジャーナリズムが何かにつけて政治的に問題化としてとりあげすぎるのではないか、という意見が圧倒的であつた。国政レベルと自治体のパターンは全くちがうのであるから、保革という語をやたらにつかつて双方が政治的ゲームの上で喧嘩しているかのような錯覚をあたえ、楽しんでいることは許せないと結んでいた。その他にも自治体の問題点はいろいろあるが、ここではハードウェア行政からソフトウェア行政へ転化していく行政の改善策を点検してみることにする。これについては枚挙にいとまがないので主として電算機導入による行政の改革点と公民館活用の問題点だけにとどめたい。

最近、どこの官庁にいてもお役所仕事に合理化の波が押し寄せていることを肌身を感じる。コンピューター化などはそのよき適例である。電算機をいれてサービスに拍車をかけて事態をできるだけ簡便化に処置していくネライは理解するとしても、その高度な性能を十分に駆使することのできる能力をもった人材の登用が気になってくる。行政管理委員会の中間報告によれば「電算機を利用したデーター化には、まず人権侵害のケースがないから遠慮なく積極的に取りくめ」という方針が示されていた。しかしこの電算機が事務の能率向上の面から基本的人権を無視するほどの過熱ぶりには、いささか驚かされる。電算機による事務能率の向上策は行政機能に著しく変化を与えしめており、ある意味において効果があがっている。またその反面、行政改革の機構の改正、定員の削減、事務運営の改善等に関連して多くの問題をはらんでいる。ことに行政機構の簡素化問題が

表面化してくると、きまって「この高価な商品がいまだに完全に利用されていない」とかあるいは、「合理化の成果をあげるには至っていない」とかいつつねに紛争をおこしている。事務事業によってはコンピューターの出現によって、存在価値がなくなるものがでてくるから、事態が深刻化してくることになる。けれど現状では電算機＝人員整理の関係は機構上の調整によってうまく運行しているようである。ここで若干、より道をして「当世お役所風聞記」にふれてみたいと思う。お役所仕事为非能率的で、責任逃れの代名詞みたいになっていることをわれわれは知っている。そんなお役所が地方財政の貧困状態のなかで、人件費を支払えないというのに国家公務員を上回るような給与を支払っているのは、一体どうしたことであらうか。また「休まず、遅れず、仕事せず」の三ズ主義で、「今日一日、どうしてすごそうか」と呑気なことをいっているお役人が、ザラにいるというからお役所というところは実に不思議なところでもある。しかもお役所づとめは現在のような不況時にあっても、もっとも安定した職業であるから就職希望者が多岐にわたっているという。まさにお役人さまさまであり、たとえ明治時代における官員サン時代の到来はありえないとしても、外面においては天下の公僕という名柄をひっさげ、内面にあっては収賄ごっこを演じる昭和の官員サン時代が罷り通るようではこの先が思いやられる。こんな有様であるから地方公務員に対して厳しい目が向けられ、制度の面ではあるが強く改革が要請されるのである。つい最近のことであるが8月3日付の読売新聞に、地方公務員の全国世論調査の記事が詳細にわたって掲載されていたので、一覧することをお奨めしておこう。

地方公務員の事情は国家公務員とちがって定員削減を行わなかったために、7年間（昭和42～49年）になんと50万人もの増加をみている。これは4年前のデーターを参考としたものであるが、現在も一向に減少していない。もちろん自治体には教育・警察・消防など、どうしても増員しなければならない現場をかかえているところがある。またそればかりでな

く、福祉に対してもその実務は自治体が分担することになっているから、どうしても増員せざるをえなくなっているものもある。このように比較的
生活に直結している主管部の増員は、現状では認めないわけにはいかな
い。しかし政治的背面をのぞいてみると革新自治体では、労働組合の要求
するままに職員をふやしたり、保守の自治体にあっても情実に流されて職
員を増加しているところもあるという。このような議会では職員の増加を
監視する能力もなく、時の流れに追従して過剰人員を抱えこんだまま惰眠
をむさぼってしまうのがオチであるといっている。これらの問題を掘り下
げていくと、やがて定年制の導入や人件費の節減に対してメスをいれなけ
ればならないことになる。この問題についての追究はすこぶる広範囲にわ
たるので、ここでは省略することにして行政における人間重視のあり方に
再び視点をむけることにしよう。

繰りかえしていうように時代がかわり、お役所の模様がえには目を見張
らせるものがある。行政の近代化にはたしかに機械の導入が必要である
が、それと比例して当然よりレベルの高い人材が平行的に用意されなくて
は何にもできないことになる。施設も同様である。今後は施設をいかに利
用するかが問題になってくるから、利用する人にウエイトがかかってくる
ことはいうまでもない。ここにおいて人の要素を重視する行政のあり方が
浮きぼりにされてくる——これがいうところのソフトウェア行政なのであ
る。だから都市化にともなう行政の転換はハードウェア行政からソフトウ
ェア行政へと移りかわっていくことを意味している。私は自治体が電算機
を購入してキメ細かな機動性に富んだ行政サービスを、産出すればするほ
ど地方自治のメリットは大きくかわっていくものと信じている。自治体に
課せられた行政需要は社会環境の急速な変化とともにますます増大し、多
様化し、複雑化していくから、住民のサービス向上を目指すために、ど
うしても電子計算組織の高度利用、行政情報の総合的な有効利用、また電
子計算組織の運営管理・労務管理等の諸問題にとりくまねばならないのであ

る。そのためにもいい意味での政治的パーソナリティを備えた業務主管部門の指導者たちや専門家たちが必要になってくるのである。自治大学校の加藤教授が「あすへの随想」——文化基盤整備への開眼の項目のなかで「時代が変わると経済構造・社会構造が変化し人々の意識、価値観も移り変わり、行政に対する要求も変化してゆくものである——（中略）——私たちは過去のワク内に閉じこもることなく、広く心の窓を開き、時代の推移を先見的に把みとして創造的・弾力的に事態に対処することが現在、もっとも大切なことと思われる。その場合、現実的な一つのポイントは住民の精神生活の充実を追及する行政分野の開拓であることを強調しておきたい」といっていたが、これは含蓄すべき言葉である。さて電算機問題はこれくらいにして最後に公民館活用についての若干の意見を述べこの稿を閉じることにしたい。

地方自治体における公共施設は大体、物的な産業基盤や生活環境基盤の整備に重点をおきすぎているようである。同教授が「わが国の文化水準向上に関する行政分野の遅れはひどいもので、いまだに大正時代のレベルに留まっているといわれている」といっていたが、たしかにいれものは立派になっているが、その施設に対するムードをつくるものがなく、あったとしてもお粗末すぎるものばかりで鼻もちにならない。「いれもの」には図書館・体育館・青年館・公民館・郷土資料館・公会堂・老人館・児童館等の社会教育センター乃至、文化センター的な要素をもった施設もあれば、レクリエーション施設もあるといったようになかなかにぎやかである。われわれはこのような施設が地域住民のために役立っているであろうか、ということになると疑問をいだかざるをえない。いまそのよき例として公民館施設をとりあげてみよう。加藤教授は「公民館の機能は地域社会のコミュニティ・センター」と指摘していたが、私もその点については同感である。ところがこの公民館は、何処の市町村へいってみても大同小異で内容はお寒いものばかりである。自治体が問われているもののなかで、自

分たちの住んでいる町の芸術館を求めるとしたら、公民館こそ町の唯一の建物であり、その理想郷の殿堂でなければならないはずである。——それはいうまでもなく、自分たちの住んでいる町の人たちが気やすく軽い足どりで、いつでも出入できる場所なのである。施設をいかに利用するかを考えるならば、町の人たちから信頼されるよりよきリーダーの登場がのぞまれるのは当然である。——ところが現場にはどうみても、それらしい人は見当らない。その原因はいろいろあろうが、お役所人事のいわゆる首のスゲかえがかなりのブレーキになっているようである。俗にいう公共施設への人事移動は一種の島送りのようなもので、大抵は本庁から左遷されたもの、派閥人事により更迭されたもの、上司より冷遇視されているもの、あるいは停年も間近にせまって既に役に立たなくなった人というように、いずれもいわくづきの人が多いようである。このことは行政における人間重視のあり方について重要な意味をもつものと思う。願わくば公務員の積極的な奉仕活動と住民参加によってこれらの施設が活発に運用されていくことを。またそうすることが、これからのソフトウェア行政の基礎がためになることを力説しておく。(以下次号へ)

あ　と　が　き

この小稿の執筆にあたって、都制新報社の長谷部調査会助言による「大都市制度のあり方」・佐藤竺監修「行政と住民」・佐藤功著「日本国憲法の課題」・加藤富子著「あすへの随想」・磯村英一・星野光男編「地方自治読本」・じゅん刊・No 99「世界と日本」——加藤純一述「山積する行政改革の課題」・佐久間彊著「地方自治制度講義」を参考にしたことを付記する。

尚資料の蒐集にあたっては東京都中野区役所並びに福岡県豊前市役所、その他の関係者に特段のご配慮をいただいたことに対し改めて感謝の意を申し上げる次第である。