

変革の地方自治

変革の地方自治

当面する自治体の課題

〔著者略歴〕

大正12年1月21日生れ。昭和22年京都大学経済学部卒業。農林省農業総合研究所研究員を経て学習院大学経済学部教授。現在に至る。文部省保健体育審議会委員，経済審議会専門委員，中部圏開発審議会専門委員等を兼ねる。

〔主要論文・著書・訳書〕

東畑・大川編『日本の経済と農業』
(岩波書店)

恒松編著『フィリピンの経済開発と
国際収支』(アジア経済研究所)

大来佐武郎編『都市開発講座』(鹿
島出版)

『地方財政論』(良書普及会)

『農村経営論』(学陽書房)

レオ・H・クラッセン『地域再開発』
(鹿島出版)

ヤン・ティンバーゲン『開発計画』
(鹿島出版)

W・R・トンプソン『都市経済学序
説』(鹿島出版)

変革の地方自治—当面する自治体の課題—

昭和47年1月20日 初版発行 750 (〒140)

著 者 恒松 制 治

発行者 光 行 紘 二

東京都千代田区富士見
1-7-5 郵便番号102
振替 東京 84240
電話 (261)1111(代表)

学 陽 書 房

はしがり

東京都下のある市が、その助役として自治省から人材を迎えるにあたって、再び自治省に復職する場合の条件を整えるために市条例を改正しようとし、議会の反対にあつて難航しているという新聞記事は地方自治のあり方を考えさせるものを多く含んでいる。中央各省庁の官吏が地方団体の幹部として出向するという慣例は、地方自治という観点から望ましくないという批判は多いけれども、他方では地方団体が行政官としての人材を得ることはよいことだし、また中央官吏が地方の実態を知る機会をもつこともよいことであるという考え方も成り立つであらう。

何れの判断が正しいかはそうした人事交流がどのような背景の下で行なわれているかにあると思われる。戦後の地方自治は諸制度の整備とともに行政主体としての地方団体の自主性に重点がおかれ、住民の立場からの自治が軽視される傾向を迎っているように思われる。首長や議会議員を直接選挙するという形式をもって自治と考える状態では、地方自治体が中央省庁から幹部を迎えるという慣行はたしかに地方自治にとって望ましいことではないといえるだろう。なぜなら彼らの多くは行政に関して練達の手であつても、地域住民の一員にはなりえないからである。もし住民の立場から地方自治が育っていれば、中央からの人材は住民の立場で考え、行政を実施せざるをえないであ

ろうから、非難の余地はなくなるであろう。

私はかつて地方職員の研修会で講演したとき、たまたま府県制度の廃止論を披露した。聴講者の一人はこれに対して、現行法では府県は地方自治体として位置づけられているから廃止することはできないのではないかと反論した。彼は、法律が国民によって作られたものであり、社会の進展に応じて国民生活にとって都合のよいように変えられるべきものであることを忘れている。そうした考え方で地方行政が運営されているとすれば、中央から派遣された幹部の行為は、たとえそれが善意であっても、絶対的な権威をもち、法律を楯に地方住民の意思をふみにじることになるであろう。

最近コミュニティ構想なるものが提唱され、住民の地域連帯感を介して地方自治を育てようという政策が実施されようとしている。こうした地方自治の種子もまたその播かれる土壌によって育ちもすれば枯れもする。かつて第二次大戦中に、市町村内の部落に法人格を与え、一つの自治体として認めようという制度ができた。当時の立案者の談によれば、それは現在のコミュニティの構想に似たものであって自治の基盤を固めることを狙ったものであるが、たまたま大政翼賛会という統制体制に利用され、部落単位まで中央集権下に組みこまれることになった、という。立案者の善意は疑われないとしても、地方自治を根絶する惧れのある条件下に制度をつくったという謗りは免れえない。住民の意思とかけ離れた官僚機構のなせるものと非難されてもやむをえない。

地方自治とはかくのごとくむずかしいものである。地方自治の大元締である自治省も、行政庁と

しての地方団体も地方自治の形式を重んずるのに対して、住民は自分達の意思がどのように尊重されるかという自治の中身を大切に思う。たとえば行政当局は全ての住民が何らかの税を負担しなくては自治は育たないと思い、住民はできれば税を負担したくないと思う。住民はたとえ補助金によっても道路が舗装されればよいと思うのに対して、行政当局は補助金こそ地方自治を損うものと主張する。

このくい違いはどこから生れてくるのだろうか。官僚機構が住民を無知の民とと思っているからであらうか、それとも自らがつくり上げた政治や行政の組織を住民が信用しないからであらうか。どちらでもあるまい。その原因は社会の変化に対して制度が弾力的に適応できないからであらう。本書はこうした観点から、ことさらに現行制度に批判の眼を向けようとした。法律や行政には素人である私があえて本書を世に問おうとするのは、財政学を通じて知りえた行政組織と住民としての意識との接点に立って、地方自治のあり方を見つめたからである。

本書の大部分はこの数年専門雑誌に投稿したものに手を加えたものである。本書の出版にあたって学陽書房の御好意に感謝すると同時に、資料などの収集に多大の御協力を頂いた高橋脩氏に厚く御礼を申上げる。

昭和四十六年十月十五日

目次

序章 地方自治の混迷

1	七〇年代に対処して	2
2	広域行政体制の推進	5
3	過疎過密対策	7
4	社会資本の整備	11
5	変動する自治	13

第一章 地方財政のビジョンと計画

一 単なるビジョンに終るな長期計画

1	長期ビジョン作成の背景	18
2	地方団体の投資配分	22
3	政府投資の地域配分と事業配分	25
4	財源の手当てと財政運営の効率化	29
二	計画とは見通しではない	33
1	計画は財政効率化への途	33
2	単年度計画の欠点	35
3	現行地方財政計画の性格	37
4	自治体自身の計画が必要	40

第二章 地方税の問題

5 地方財政計画と地方自治	42
---------------	----

一 これではいか住民税	46
-------------	----

1 住民税は重い	46
----------	----

2 独立税とは何か	49
-----------	----

3 所得税附加税のすすめ	53
--------------	----

4 新しい自治のために	58
-------------	----

二 固定資産税に弾力性を	61
--------------	----

1 固定資産税の新しい課題	61
---------------	----

2 土地供給政策としての課税	64
----------------	----

3 財源としての固定資産税	67
---------------	----

4 固定資産税と負担	70
------------	----

三 負担分任は負担過重の危険	73
----------------	----

1 負担分任ということ	73
-------------	----

2 負担分任は負担の不均衡	79
---------------	----

3 負担分任と地方自治	83
-------------	----

第三章 財源の拡充

一 見直される補助金の機能	90
---------------	----

1 補助金にふり廻される	90
--------------	----

二

交付税は原点にたち帰れ

2	国庫補助金とは何か	94
3	地方負担増加の傾向	97
4	補助金の機能純化と整理	102
1	地方交付税法の改正とその背景	106
2	交付税の補助金化	109
3	将来計画の算入	112
4	不交付団体の減少	115
5	交付税の自動安定化	116

三

地方債に自主性を

1	地方債許可をめぐる自治省と東京都	119
2	地方債は単なる財源補てんか	121
3	起債の許可制度	123
4	地方債の地域配分	126
5	安易な配分を改めよ	128

四

受益者負担濫用を戒む

1	受益者負担という名のさまさまの負担	131
2	受益者負担とは何か	134
3	受益者負担の根拠	137
4	受益者負担への反省	142

第四章 地域開発と行財政

一 大規模プロジェクトには地方の意思を……………146

1 大規模プロジェクトとは……………146

2 政府は何をすべきか……………150

3 大規模プロジェクトと地方団体……………154

二 避けられぬ広域行政……………159

1 広域行政を要求する三つの要因……………159

2 地域開発における広域行政の重要性……………165

3 広域行政の諸形態……………168

三 地方道の整備に十分な財源を……………172

1 追いつかぬ道路整備……………172

2 地方道優先の計画……………175

3 地方の道路財源の拡充……………178

4 体系的整備の必要……………181

第五章 地方制度批判

一 地方制度に運営の妙を……………184

1 答申の限界……………184

2 大都市制度の問題点……………187

3	東京と大阪の当面する問題	190
4	大都市財源の拡充	194
5	現実に流されるな	196
二	地方自治の二重構造は是か	198
1	日本商工会議所の道州制論	198
2	地方自治の二重構造批判	201
3	道州制における事務配分と財源配分	204
4	行政の専門化とその地域的統合	206
三	効率と地方自治の調和——市町村連合とコミュニティ	210
1	市町村連合への動き	210
2	連合への規模	213
3	連合は屋上屋にならないか	215
4	地方自治の抛りどころは何か	218
5	歯止めになるかコミュニティ構想	221
「参考」	府県廃止論	225

第六章 これからの課題

一	公害の費用負担を明確に	282
1	公害防止の重要性	282
2	公害防止事業とは	284

3	企業負担の範囲……………	286
4	中央と地方との費用負担……………	288
二	過密・過疎の財源をどうするか……………	292
1	過密と過疎の共通点と相違点……………	292
2	過密地域へ地方債……………	295
3	過疎地域へ交付税……………	301
4	一貫した財源配分……………	305
三	都市行政における公共投資と財源……………	307
1	急迫する都市財源……………	307
2	急速に伸びた公共投資……………	310
3	なお不足する社会資本……………	315
4	社会資本整備における中央と地方……………	319
5	都道府県と市町村の財源配分……………	322

序

章

地方自治の混迷

1 七〇年代に対処して

一九六〇年代の著しい経済成長の時代を通りすぎた現在、地方自治の将来をどのように捉え、どのように実現していったらよいかについて、政策的に混迷の世界に迷いこんでいるという実感を抱かない人は少ないであろう。中央は中央、地方は地方でそれぞれの守備範囲を守り、両者における各省庁部局もまたそれぞれの狭い枠に閉じこめることのいかに不経済であるかが明瞭になってきたにもかかわらず、その状態を飛びこえることが地方自治の立場からどのように評価されるべきかについて、政治家も行政当局も住民自身も明確な判断をもっていない。

このことは地方自治体相互間の場合でも生じている。自治省は広域市町村圏構想にもとづいて、昭和四四年度に五五圏域、四五年度七三圏域、さらに四六年度には一一七の圏域を設定し、その整備計画を進めているが、この政策が地方自治にとってどのような意義をもつかについての評価は必ずしも明確ではない。財政力の弱い町村がさまざまな公共施設を低い水準のままでそれぞれの力で整備することは合理的でもないし、財政の効率を高めるものでないことは明らかである。しかしこれ

らの要求を広域の行政体制の中で処理してゆくのが望ましいと考えられるにしても、この体制がそこに含まれる個々の町村の自治とどこまで両立するかについてはなお問題が残る。地方自治と行財政の効率化との間に、それを結びつける媒介がなくてはならないように思える。単に運営の妙に委ねられることに対して国民は不安の念を禁じえない。その問題とは何であり、どのように制度化されねばならないかについて何の指針もないままに進んでいることに対して問題はないのであろうか（この問題は第五章の三でさらに詳細に論ずるつもりである）。

広域市町村圏構想という政策は人口流出の激しい農山村地域においてはまだしも行財政の効率化という点で効果があると考えられるとしても、大都市周辺における人口集中の激しい市町村の行財政の効率化の方法および地方自治確立の具体策については全く混沌の域を出ていない状態である。目先の対策は検討されてはいても、地方自治という住民にとって最も大切な拠りどころからの接近は皆無に等しい。過疎といひ過密といひ、それは国民経済全体の開発のあり方の問題であつて、個々の地方団体の手の及ばぬ課題であるといつてしまえばそれまでであるけれども、地方自治という立場からこれをどう受けとめるかについての確たる姿勢がなくてはならないであらう。これについては第六章でとりあげる課題であるが、三千有余の地方団体を同じ政策で塗りつぶしてしまうこと自体が地方自治の立場から批判されなくてはならない。

住民と政府との対話といひ、政治への住民参加といひ、確かにそれは地方自治の原型ではあろうが、流動的でしかも尨大な人口をもつ自治体では、住民の利害の対立によって何ら事態は改善され

ないであろうし、政府をしてその責任を住民自身に転嫁することに役立つだけである。草の根の地方自治とは具体的にいかなる姿をとるべきであろうかが改めて問われなくてはならない。

さらにまた七〇年代の地方団体はそれぞれの地域における社会資本の充実整備の必要に迫られている。地方道、下水道、清掃施設など住民の生活環境に関連した社会資本の整備水準は著しく低い。それらの整備のためには国民はその生産額のより多くの部分を割いて公共部門にふり向けねばならないであろうが、その公共資金を中央と地方とでどのように配分するかはさらに大きな問題である。それは行政事務の配分と正しく対応したものでなくてはならない。中央と地方における行政事務の配分と財源の配分とは新しい観点から再検討を迫られているにもかかわらず、必ずしも改善されているとは思えない。いかなる行政をどの政府が分担するか、そしてどのような税をどの政府に割り当てるか、そしてその差額をどのような財源で埋めるかは、中央と地方および地方相互間の行政関係が複雑になればなるだけ重要になってくる。この課題に対しては、道路整備とその財源という問題にしばって第四章で論ずるが、さまざまな社会資本についてそれぞれ異なる配分が考えられてよいであろう。

これらの課題は何れも地方自治の根幹にふれる問題である。七〇年代はいっそう情報化のすすむ時代であるといわれる。それと同時に労働力や生産物の地域間移動が激しくなる時代と予想される。その中で地方団体の領域と機能は現状のままでよいのか、そこにおける地方自治は具体的にいかなる要素をもつべきかは重要な課題となるであろう。七〇年代を迎えるにあたって自治省は市町

村連合とかコミュニティ構想といった新しい政策の一步を踏み出したことは高く評価しうるのであるが、より大切なことはこの政策を支えている基本姿勢とそれを実施する能力があるかどうかである。以下当面問題となっているいくつかの政策課題を拾いあげてみよう。

2 広域行政体制の推進

広域行政体制の推進には昭和四五、四七年にわたって総額二、〇六六億円の事業費が充てられることになっている。この事業費総額は見方によっては少なすぎるともいえるであろうし、反対に無駄なことだともいえるであろう。その評価は広域行政がうまく実施されるかどうかにかかっている。

広域行政の目標は公共施設の相互分担方式による行財政の効率化ということであろう。効率化の内容は複雑であり、明確ではないが、もし利用者一人あたりの公共施設の整備費用が相対的に低減することであるとするならば、いくつかの市町村が共同で上水道の水源をもったり、共通の河川をもつ市町村が相互に関連した下水道施設をもつことは、市町村がそれぞれ施設を整備するよりはるかに高い効率をもつといえるであろう。とくに人口の流出が激しい農山村地域では行財政は年々非効率化の傾向を強めていることは否定できない。そしてこの傾向は将来の人口流出を予想するとき、いっそう顕著なものとして自治体財政を困難にするであろう。