

自治体の財政改革・点描

山 本 栄 一

総括 財政改革とは何か

総括－1 財政規律の弛緩－ 特に自治体の予算原則における問題

教科書的に言えば、古典的財政規律は「量出制入（出るを量って入るを制する）」と喧伝されてきたが、現代の財政がこの原則に即するには困難な状況である。

極めて小さな財政規模では、この原則は実用性もあり、実行可能でもあった。しかし、今日では、規模の小さな町村といえども、第二次大戦後はそれ以前と比べると、比較にならない多様な財政需要に直面し、予算を組むことにおいても、毎年度、短時間で各「支出」項目を総合的に見直し、新たに決定することは容易ではない。

止むを得ないとはいえ、収入を予測し支出を決定する「量入制出」といわざるをえないのが現状である。とりわけ、かなりの期間、高度経済成長を経験した財政規律は、明らかに「量出制入」の逆原則が一般化した。これは、収入が容易に増加する経済状況であれば可能な原則であるが、経済が成長路線から頓挫すると、たちまち、収入が確保されないまま、支出構造は引き継がれ、収支差の赤字転落となる。

わが国では、大きく2度にわたってその経験をしている。最初は1970年度前半のオイルショック時の不況の中の物価高騰時である。簡単には地方債が発行できない財政構造に柔軟性を欠いている地方財政は、それを切り抜ける手段として支出削減に迫られ、公務員の新規採用を数年にわたって中止して対応した。もちろん行革に

取り組み、特に地方財政に関係する公共料金の大幅改定なども試みられた。

その後、1970年度後半の2度目のオイルショックでは、西欧各国が対応に失敗する中、わが国は何とか対応することによって、1980年代に入って経済的パフォーマンスにおいて世界のトップランナーに躍り出、やがて80年代後半の「金余り現象」からくるバブルに突入することになる。90年代に入ってバブル崩壊後の財政状態は、復習するまでもなく、国も地方も借金まみれの財政経済状態となる。

ここに至って、財政規律を回復することが急務になったはずなのに、バブル後の経済低迷・不況に直面して、政府は財政需要による需要喚起を金科玉条のように収入不足を国債で埋める政策にはまり込んでいく。いまや「量入制出」も破綻、ただ惰性的に続けてきた支出を借金で続けるという最悪の財政運営に突入する。ようやく1997年度の橋本内閣で「行財政改革」の枠組み出来上がってくる。しかし、直ちに財政再建に取り組めたかという点、景気が湿ると赤字国債増発となり、ようやく曲りなりにもスタート台に立つことができたのは、21世紀に入ってからであった。

地方財政は、国とは違って個別に対応することができることから、状況は異なることも考えられるが、90年代では、先の70年代の地方財政難とは対応が異なっていた。その大きな違いは、国は、国債発行の限度以上に借金をして景気浮揚しようとするところから、本来、国債を財源に地方に建設補助金を支給する仕組みを用いて、国債発行を先延ばしにする方法として、建設補

助金の国の負担分を地方債でまかない、地方債の元利償還金を地方交付税で国がまかなうという、これまでも用いてきた国債発行量の圧縮と国の負担の先延ばしの手法を多用することになった。

この結果、地方も国の需要喚起政策の一翼を担いながら、国が建設予算の適正さについて絶えず精査することなく建設事業を拡大していくと同様の、目先の財源に引かれて建設の拡大、その他事業についても拡大路線に多くの地方は誘導され、それまではかろうじてコントロールされていた地方債が急速に累積し、地方財政は全般に悪化の道をたどる。

このような地方財政の悪化状況を典型的に露呈したのが、大阪市財政である。この事例を参考にしながら、地方財政における財政改革について考えることにする。

総括－2 財政収支問題(1)－ 総額と個別・經常と建設

財政規律は、古典的には「収支均衡」が基本原則である。ケインズは単年度で「不均衡」、数年度で「均衡」という赤字財政容認の根拠を示した。その意味で、赤字財政が直ちに批判の対象にならない。しかし、地方財政は依然として単年度「収支均衡」が原則である。ただし、国も地方も建設による施設・構築物の財源としてとりあえず起債でまかない、後年度に経常的な税で返還するという「世代間の負担公平」が、古典的な財政規律として認められている。

このような財政規律の原則に立つ限り、少なくとも予算の総額「収支」に加えて、「經常収支」と「建設収支」のそれぞれの均衡が年度ごとに図られていくという財政運営が必要である。

ところが、このたびの大阪市の財政状況を見ると、行政内部の予算とは別に、第三セクターということで、さまざまな事業着手のための会社や公益法人を立ち上げ、市は出資や融資、後には市の予算からの支出といった、市財政に依存した巨大事業経営から、大きな財政破綻を作

り出した。こんなべらぼうな規模ではなくても、バブルとバブル余熱が続いた時期には、大なり小なり自治体はこうした状況を生み出した。

ここで指摘すべきことは、少なくとも古典的な財政規律を維持しようとするならば、従来の単式簿記に基づく会計ではなく、最低「經常」と「建設」の2つの会計を持つ複式会計処理がなされねばならない。すでに、公営企業会計を採用している特別会計では経験も積み、実績もあることである。

一般会計において、このような複式会計処理に全費目について完全移行することは必ずしも必要がない。問題は、財政収支を考えると、大きく費用の性質における2つの相違を無視しては、当該事業の財政問題を考えることができない費目については、このことが求められるのである。

以上のことが肯定されるということは、必ず次の段階で必要なのは、財政収支の「総額」だけではなく、「個別」費目における財政収支、さらに言えば、具体的公共サービス提供に伴い個別費目の財政収支において、こうした複式会計処理がなされていることが、問題点摘出の前提条件となる。これがこれまでしばしば指摘されてきた「事業別予算 (performance budget)」そのものである。

大阪市の予算は、一般の自治体予算とは違って、戦前から二部予算になっており、「經常」と「建設」に分かれている。その点からすると、事業別予算への道は早くから備えられていたことになる。しかし、問題意識のなさ、次の項で指摘する個別公共サービスについての意識のなさが、ここで問題にしてきたような経過をたどることなく、まさに「昔から」していたことをそのままに踏襲するという、典型的な「役所」体質が、有利な条件を生かすことが出来なかったと言えよう。

総括-3 財政収支問題(2)- インプット（金額）とアウトプット（サービス）

役所では、金額の大きさが事業規模の大きさと当該規模の重要性を示しているかのような先入観が支配している。確かに、金額は財政収支均衡には中心的なデータではある。しかし、財政支出の大きさが、その支出によって作り出されるサービスの利益の大きさを意味しているわけではない。このことは誰でも分かりきっていることであるが、個別公共サービスの利益はおおむね判定不可能として、支出額がサービス利益を生んでいるものとして、その利益尺度として支出額を用いてきた向きがある。このような判断が有効性をもつのは、支出額が利益の大きさと同じか、それよりも大きいという前提が実現されているからである。

最も問題になる支出は、公務員を初めとする人件費についての意識のなさである。人件費は基本的には、自治体予算としては事業別予算の態を取っておりながら、長く当該事業費の外に置かれ、各事業部局の「総務」「庶務」といった費目に統括されてきた。そのため、各事業を担当する当該事業部局では、各事業ごとの定員管理という形で、員数の意識だけがあり、人件費を含んだ事業予算額の意識はないか、あったとしても希薄である。

経済成長は、労働賃金の上昇を通じて具体化する。労働賃金の上昇は、まさに「所得上昇」そのものなのである。このごく当たり前のことが、役所では経済的に何を意味するか十分に意識されてこなかった。このような段階でも、公務員の「総数定員管理」と「部課定員管理」という員数管理の域を出なかった。

大阪市がなぜ、市人口に比して公務員数が異常に高かったのか。その一因は、経済成長による税収の増加と、伝統的定員管理思想が支配したことは疑いがなく、確かに、人件費について様々な検討がなされてきた。例えば、ラスパイルズ指数による給与水準の高さの指摘がなされてきたし、総支出額に占める人件費比率などが

取り上げられ、それぞれある水準を目標として予算管理もなされてきた。しかし、その段階でも個別事業ごとの人件費への意識は希薄であった。

このような現実をもらした原因は、労働賃金の上昇によって、公務員のもたらすサービスは高価になっていったことの意識が充分ではなかったことによると言わざるをえない。今まで、ある部署に当てられていた公務員数は、それにふさわしいサービス向上なりサービス価値の上昇をもたらしている必要があったはずである。公務員価値の上昇はインフレを意味するのではない。民間企業では、賃金節約のためにいち早く取り上げられてきた方策は、役所では、ようやく近年になって課題になったに過ぎない。まさに役所の構造改革がどれだけなされているかの分かりやすい一つの日安である。

役所は一般に倒産しない、労働者の解雇もないという強く信じられてきた体制というのがある。しかし、人件費の管理に失敗し、公務員がもたらすサービスの絶えざる活性化がなされない場合には、その役所は実質的に「倒産」していると見るのがいいのではないか。

その意味で、大阪市はかなり早い時期から倒産に向かっており、今や倒産したということが出来る。こうした意識が、庁内の一部にあったのかもしれないが、誰も手をつけることなく、最後にはマスコミの餌食とも言うべき報道攻勢に会い、市民の批判にさらされたのではないか。市民オンブズマン（オンブズパーソン）を名乗る批判グループを、一部の市民と思ったわけではないだろうが、誠実に対応してこなかった付けが廻ったというところである。

筆者はかねてから、「意識的市民」は「平均的市民」とはいえないが、市行政に対する正当な指摘がなされている限り、市が彼らの言い分に積極的に取り組んで、市行政改革の一つの契機にするべきであると指摘してきた。もちろん、市へ様々な要求や批判を行うのは、ある種の政治行動であるから、それに一つ一つ敏感に対応

すべきであると言っているのではない。しかし、経費内容の公開要求によって、それまで隠されていた支出の内実の問題があり、とりわけ今回の大阪市の場合のように、「不正給与」や「隠れ給与」、あるいは公務員の「過剰厚遇」などが明らかにされていながら、抜本的な取り組みが取られないなどというのは、「役所」の腐敗の極ともいえるべき事態である。

こうした役所が体質的に抱えている問題を明らかにし、さらに改善・改革への道を歩ませるのが、各事業ごとに事業担当者がコスト・ベネフィットを明確にし、コスト管理をするという意識を持つことである。これは、インプットである公共サービスに対する支出が、どれだけのアウトプットとしての公共サービスの利益をもたらしているかを、問題にすることである。先に述べた、特定の支出がそれにふさわしい利益になっているかを問うという、ごく当然の意識をもつことなのである。

総括－4 結局は予算改革

以上のことは、何から始めるべきか。必ずしも、一律の道筋があるとはいえないだろう。この点については、以下、各課題ごとにやや詳しく検討するが、その時に心得るべき問題点がある。

役所は一言で言えば、法律（地方では「条例」）に基礎付けられたさまざまな行財政制度からなっている。役所改革の一つのポイントはここにある。

もう一つは、役所の仕組みを隅々まで動かす血液とも言うべき「財政資金」であり、この血液を役所全体におくる血管が、予算である。これが二つ目のポイントである。

行財政制度は、事柄が急速に動いている時には、短期間においても状況に即応することはできない。まして、高度成長－不況－バブル経済－バブル崩壊と変転を続けてきたわが国で、役所の部課をあれこれ手直ししているだけでは、古い機構が基本的に残るだけである。

国もようやく、90年代半ばから自治体改革をもたらす法改正に取り組み、いま「三位一体改革」が現実になっている。一部の自治体の中には、これより早く役所改革に乗り出していたが、多くの自治体は国の法改正を待って、やっと改革に着手する状況であった。それも動きは緩慢だと言わざるを得ない。日本の代表的自治体とまで言われていた大阪市の立ち至っている状況をみれば明らかであろう。

予算改革に至っては、今や花盛りとも言われている状況である。単式の役所会計の古さを笑い、複式の企業会計方式こそ向うべき目標であり、その導入をはかることが改革の鍵とされている。しかし、このような試みが、地道な成果をあげているとはいえない。その一番大きな原因は、「役所」と「企業」の類似性に目を向け、さらには〔役所〕の予算方式を可能な限り「企業」に近づけようとしている、会計上へのみ視点をおくことにある。

役所の改革は、単に表記上の「予算書」を作り変えることでは実現しない。特に事業のベネフィットを何とか表記しようとする事業評価表の作成にいたっては、具体的な役所改革を行う力にはならない。書類上の改革が、役所機構の改革と軌を一にすることが不可欠なのである。

具体的事業が計画段階から事業費用、その事業による評価、財政的裏づけという準備段階を経て、事業予算化、さらにはその執行、その結果の決算と事後評価、そして次年度へと継続する。この Plan-Do-See のサイクルは、近年しばしば指摘されている。

しかし、このサイクルが現実にもうまく機能する事例は左程多くはない。何よりも当該自治体の総合計画の事業体系と事業別予算に事業評価が一体的に表記されている予算書が作成され、それが機能するためには、役所の機構、意思決定および執行体制が、機動的に作動することが必要なのである。余程の改革への決断と実行がなければ、中途半端のままにとどまったり、机上論に終わってしまう可能性が高い。

自治体の機構と財政規模からすると、多くの自治体は人口規模でそれほど大きなものではない。往々にして、こうした自治体での改革が、首長の強いリーダーシップとトップ・ダウン方式で、時に目覚ましい成果をあげることがありうる。その場合でも、役所の機構と予算についての改革がなされないまま、トップの問題意識とリーダーシップに依存して、職員の一時的な活性化が図られたとしても、やがてその首長の退任と共に、もとの役所の体制が生き返ってくる。

また公務員だけがそうだというわけではないが、官僚機構は、法的根拠をもつ一つの仕組みが出来上がると、それを変えることにはかなりの時間と実行力が必要であるが、一旦出来上がるとそれを忠実に遵守する傾向がある。それが官僚機構の強みであると共に、それを絶えず見直さないために、硬直化するもとになっている。その意味では、改革への志を常にもって、改革を常に実行していることが必要であり、それが住民に付託されていることに応える道なのである。

役所改革の鍵は、硬直化するこの人員配置を含む役所機構の改革と予算改革、とりわけ予算改革に誘導されて、機構改革への道を歩むことにあるとする由縁である。

課題Ⅰ 誰が財政改革を志すか

Ⅰ-1 改革を起こす環境

大阪市の行財政がただならぬ深刻な事態であるということは、昨日今日の話ではない。ようやく内部から改革に着手したものの、調査結果がマスコミ報道されるに及んで、その深刻さがテレビのワイドショーでの格好の話題を与えた。その結果、改革は後に引けない土壇場に追い込まれている。もしも、比較的小さな自治体で十分な報道がなされなければ、状況の進捗は遙かに遅れていたのではと予想される。

もちろん改革の主体は役所自身であるが、改革を引き起こす契機となる背景は、多くの場合、不祥事の発生や住民の声、時には役所内部の告

発、内紛といった非常事態である。それが、首長や議員の選挙に反映されて、改革の大きな切っ掛けになることも多い。

ここに、役所が自己改革にいつも鈍く、硬直化を招いている現実を見ることができる。筆者は、かねてから1990年代の阪神間における首長選挙で、多くの場合現職が落選しているのは、住民の多くの意思が首長の交代を通して、役所の改革を望んでいると判断できることを指摘してきた。それでも、抜本的な役所改革にはなかなか着手されていない。住民の苛立ちと失望が、なんらかの切っ掛けを通して、市民の怒りとして噴出する。

大阪市の場合はやや特殊で、内外に問題が知れ渡り、内部でも手をつけざるを得ない中での改革騒ぎであり、それでもいわゆる旧来の慣例や手続きにこだわって、内部の動きは役所内だけでなく市議会も含めて極めて鈍い。それでも、現職市長の辞職によるやり直し選挙で、待たなしの改革のトップダウン体制が作り上げられようとしている。

Ⅰ-2 首長と役所

首長の選出で改革が始まった代表的な事例は、古くは出雲市などがあるが、最近では三重県であった。ただ、一般的に言えることは、府県改革と市町村改革では、その内容がかなり異なるということである。

府県は国と市町村の中間的な自治体で、国と市町村へのパイプ役と同時に、市町村にとっての監督官庁でもある。その意味で、府県改革は、自己改革は当然として、市町村への監督についての改革の内容によっては、市町村の自己改革に拘束を強める可能性もある。その意味で、府県改革の具体的内容を検討するには、市町村に対する監督内容の改革まで切り込む必要がある。

市町村改革は、国と府県による権限制約の中で、現在、国の構造改革方針によって、ここ10年急速に自由度を手に入れている。その点からは、市町村の側での姿勢の変化によって、大きな改

革は可能となっている。改革が始まり進められている自治体では、先ず首長選出によってスタートし、役所を巻き込む形が通常である。ただ、しかし首長の公約は改革であっても、力量を持たないときには、役所が「動いている」ということが捉えられるようには改革は進まない。ジグザグするか、単発的にいくつかの改革がなされる程度で、まさに改革の名にふさわしいことにはならない。

大阪市も現市長が辞職し、やり直し出直しによって市民の意思のもとに、庁内改革に否応なき力を持ちたいということであろう。今回の「郵政民営化」解散で、首相が圧倒的支持を受けて、議会を含めた役所に確固とした力を入れたことに習ったようにも思える。

I-3 議会と議員

議会は首長の与党が多数であるからといって、必ずしも改革に協力的とはいえない。ましてや圧倒的多数が野党の場合は、改革に対して大きなブレーキになる。そのため、長野県での事例のように、議会解散と同時に首長辞職で、共に住民に信を問うことが行なわれたこともある。

一般に、議員は住民の代表であり、それぞれ利益誘導型の公約を持って選出される。市政改革を唱えることもあるが、おおむねある種のサービス要求に傾きがちである。その意味で、議会が改革にどのような立場に立つかによって、改革のブレーキになることは十分予想される。

ただ議員は役所の抱える諸課題や当面する問題、日々の卑近な出来事のある距離をおいて見聞きする立場にある。改革に立つ首長が議員出身であることもしばしばであるのは、この立場から改革の要が何たるかを体得することにあると考えられる。

議会が、改革のリーダーシップを持つことは、余程の状況がないと起こりえないし、時に改革のブレーキになるが、改革が軌道に乗り始めると、走り始めた車に乗るように、多数派が協力のバックアップに当たり始める。また、こうし

た議会の動きが起こらない限り、首長のリーダーシップは空回りしていることになるだろう。

I-4 選挙と住民運動

すでに述べたように、さまざまな契機を通じて首長選挙によって、改革が始まる。それに先立って、役所の失態や首長の失政が出直し選挙となって、改革への道のりが始まることが多い。その場合、監査請求を初め、法的根拠のあるなしにかかわらず、住民の具体的テーマの運動がその背後にある。首長だけでなく議員選挙が、住民の意思を表明する住民投票そのものの役割を持つからである。

戦後民主主義が不毛であるとか、住民意思が地方自治に反映されないという、あきらめに似たため息が聞かれるが、民主主義は急激な変化は望めないものの、着実な変化は期待しうるし、ある意味でこれまで機能してきたと評価できるのではないか。住民意思の表明と地方自治への反映については、最後の項で改めて取上げたい。

ただ、住民の盛り上がりで、役所改革が、通常の議員任期満了による改選の結果、改革が始まるということはほとんど聞くことがない。ということは、やはり、首長にしる議員にしる、住民の意思を汲み取る敏感なアンテナによって、それぞれの権限を発揮することからしか、改革は期待できない。その意味で、住民もまた、首長や議会との有機的な繋がりにおいてのみ、改革実現には参加可能であるということである。まさに議会制民主制そのものであることが確認できる。

課題II 財政改革が始まる条件

II-1 改革の必要十分条件— 改革の意思とリーダーシップ

改革の必要条件とは何だろうか。経験的には、何よりも改革の意思を持った、強いリーダーシップが発揮されることである、と言うことが出来るだろう。日本では、リーダーシップの発揮については、時に大きな誤解がある。「独裁的」

ということばで、リーダーシップを否定しようとする傾向さえ見られる。

加えて、日本における意思決定では、決定される内容もさることながら、手続きの如何が時に決定を危うくする。過去の慣例や「民主的」という名の下で、手続きの不備が必要以上に主張される。「根回し」といった準備手続きが重要であり、時に決定に加わる者の「面子（めんつ）」が問題となり、極めて微妙な人間関係が、手続きの複雑さや分かりにくさをもたらせ、目指している決定とその執行に至らなくすることがしばしばである。リーダーシップは、日本人が最も苦手とすることなのかもしれない。

「稟議」制は、絶えず会議を開いて、大小さまざまな意思の伝達や協議をしないで、書類で決済する仕組みで、日本の組織には極めて一般的になっている。当該テーマに関与するすべての組織構成員を下位から上位にかけて、書類を回して確認をとり、最後に当該テーマの責任者の手に戻ることになっている。一見、会議の時間を節約しているかに見せて、1つのテーマについての一巡にはかなりの時間がかかる。

この制度には、確かに合理的な側面を持っている。瑣末な問題の協議や既決の事柄の確認には、組織の構成員全員に情報を伝達する有効な手段である。しかし、「稟議」制は、必ずしもリーダーシップと矛盾しているわけでないが、トップダウンを取ることも、意思決定におけるボトムアップ方式に陥り、リーダーシップ欠如へと招く可能性をはらんでいる。役所の組織は、一旦出来上がった仕組みや法規を変えるのに時間がかかるし、多くは長く持続する。改革には、まさにこのような制度の膠着を打破する力が必要なのである。

改革におけるリーダーシップは、その意味で改革における必要条件であると同時に、リーダーシップのあるところ改革が引き起こされるといって十分条件であるといえる。まさに、改革は「リーダーシップ」が初めであり、終わりである。

II-2 時間的猶予

改革に踏み切るためには、大まかに言って2つの要因として、「時間」と「財政」を上げることができる。時間的に切羽詰った状況と、財政的に破綻ないし悪化が予想される時である。いずれも、時間的にも財政的にも余裕がある限り、改革への契機は弱められ「猶予」が与えられることになる。簡単にこの2点についてコメントしておきたい。

例えば、役所の不祥事が発覚し、マスコミ報道を初め社会的事件となった時には、財政的にはまだ余裕があったとしても、不祥事に対する事後処理として、役所改革は必至となる。その時誰がリーダーシップを握るのか。それは不祥事の内容によって、具体的に決まってくる。

首長については、新たな首長の選挙に際して、「役所改革」は最大の公約となるだろう。議員の場合は、議会の出直し選挙によって、議員選出結果が改革の絶好のチャンスになる。

職員については、当該職員の責任所在の上下によって、責任が重ければ重いほど、役所の規律の責任問題として、トップは規律の建て直しに基づき改革に踏み切らざるを得ない。

ただ「時間的猶予」がないからといって、改革が成功する保証はない。切羽詰った状況が処理され、それ以後の内外の監視が緩めば、改革は方針倒れになったり、挫折することは間々あることである。ここにもリーダーシップが不可欠だといえる。

II-3 財政的猶予

役所改革の多くは、「財政的猶予」がなくなり、強いられた形で改革に踏み切らざるを得ない状況から起こる。財政問題は、突然起こるものではない。多くの場合、長短期についての「財政予想」なり「財政計画」が立てられる。公表されるか否かにかかわらず、このような試算は、財政担当部署には不可欠の重要な任務の1つである。

それでも、何をもって財政危機と判断するか

は、自治体経営の責任を負う首長やそれをサポートする助役、財政担当責任者らにかかっている。時間的猶予が許されるうちに、財政再建計画を立てる必要があるが、役所の硬直した組織体質やリーダーシップ不足は、時間的猶予をなくし、財政的猶予も失った時点で、「改革」とは言えない財政危機を切り抜ける方途が講じられる。

今回の大阪市の事例は、「時間」においても「財政」においても、一切の猶予を許さない、すでに組織溶解すら思わせるものである。予算規模の大きな自治体が、役所が不得手な事業経営に大胆にも、「大阪再生」をスローガンに、次々第3セクターとして立ち上げてきた無謀さは、放漫財政がいかなるものかを如実に示している。

II-4 首長の決断

改革の要は、何と言っても首長の決断である。しかし、「決断」ならことばの上でも公約でも簡単であるが、決断が果敢な実行力に伴われないければ、具体的に改革の展開は起こらない。

この首長の決断を支えもし、阻害もする大きな力は、議会と役所の組織である。多くの首長は、改革の決断をしても、挫折する大きな障害は、この2つ制度についての対応なり、取り組みが不十分なことから起こる。住民は、ある意味で、この役所の舞台で展開される改革を見る劇場観客に比すことができるだろう。住民が直接、改革の出番がある場合は、この舞台の展開についての「いらだち」が大きくなってきた時だと言える。その意味で、小泉内閣がそうであるように、自治体活動においても、好むと好まないに関わらず「劇場化」は進んでいる。

住民は、首長選出を通して改革への期待を表明し、観客として舞台を見ているのは、いま示した2つの制度が改革にどのように協力し支援し、対応するかについてであろう。そこが、依然として旧態然としている限り、失望と注目度の低下が起り、「やはり役所はダメか」となって、住民の「いらだち」は高まってくると思わ

れる。

その意味で、首長とその首長を支える部隊、場合によっては有力且つ適切なブレーンの存在が、首長の決断を具体化する道を開くのではないか。

課題III 財政改革の焦点

III-1 国・府県との行財政関係— 財源問題

今、国の三位一体改革が具体化しようとしている。第2次大戦後の体制を、60年にして総決算しようとしている。戦後体制は、地方自治法の制定が象徴的に示しているように、本来、明治政府以来の中央集権を転換し、地方自治を基盤とした地方分権の国家体制へ移行することが意図されていた。

しかし、戦後復興とその後の成長政策にとって、行政と経済を中央で集中的に掌握する有効性を理由とし、戦時体制の中央集権体制の官僚制が持ち越され、いわゆる「40年体制」といわれる中央集権が続くことになった。そして、ようやく、「地方自治法」制定の本旨に帰ったというところである。

問題は、この間、自治体は中央集権制の中央依存が体質となり、多くの自治体では、「地方自治法」の精神にたって地方自治を地道に歩もうとするよりも、国なり上位の自治体である府県の指示・指導を待つことが常態となっていることである。

このような中で、三位一体改革が始まって、多くの権限と財源が自治体に移譲されたとして、これを積極的かつ効果的に行財政運営を行っていけるのか。このような傾向は、バブル崩壊後、1990年代半ば以降、徐々に進行していったにもかかわらず、自治体の対応は必ずしも敏速ではなかった。明らかに自治体改革が、この意味からも急務であったにもかかわらず、60年も続いた体制の転換は、とりわけ近い将来を見越しての実行ということもあって、特に役所内の大きな抵抗が立ちはだかったということである。

今、急務の問題は、中央からの依存財源であ

る地方交付税と国庫支出金が大幅に減額され、自主財源の地方税が国税負担から移行して増額することにどのように対応するかという点である。とりわけ、増額と減額の純計ではマイナスになり、特に比較的弱小団体ほどそれが大きいことが予想される。

このような事態を眼前にして、財政当局を中心に、フリーハンド幅が広がる行財政体制を前提として、具体的な「行財政計画」がシミュレートされ、実行への改革実行力を持ちえているかということである。財政改革の進行度を測るバロメータと言えるだろう。

Ⅲ-2 特殊財政問題

地方分権の1つの型として、アメリカの「草の根民主制」をあげ、それを1つの理想型と見なす向きがある。しかしこの分権制はアメリカ合衆国の成り立ちと地域開発に関連した歴史的産物とも言えるもので、それなりの問題を抱えている。それを如実に示してくれたのが、今年起こったニューオーリンズのハリケーン災害に対する地方の対応である。

マスコミ報道の中に、ニューオーリンズ市の税収減のため、市職員の減員が市の活動を鈍らせたという。この場合の上位自治体は同市のあるルイジアナ州であり、恐らく直接には、同州が災害援助に当たるのだろうが、連邦政府の出動の遅さが大きな批判の的となった。イラク出兵を敏速にしながら、自国の大災害への支援が遅れたこととの奇妙な対照と映ったようだ。

連邦政府の予算から見ても、国防は最大の任務であると考えられている。しかし、大災害に対する支援もそれと同様の任務であるはずであり、わが国ではとても考えられない事態である。しかし、草の根民主主義の「下から上へ」の構造を考えれば、こうした体制がもたらせたことも否定できないのではないか。

ここで問題になっているのは、一自治体で手に負えない財政問題、ことばを代えればそうした特殊財政問題に対して、どのように国のレベ

ルの問題として対処するかということである。とりわけ、三位一体改革では、基本的には地方税を中心とした自主財源への比重を高める方向をとることであるから、もともと財政力の弱い自治体が自己財源を確保できる余地は小さい。

このように考えると、三位一体改革として、国税を一部地方税に移すとともに、かなりの補助金を削減し、同時に地方交付税の減額を図りながら、補助金削減の一部を地方交付税財源に移すという全体の構図を描くことが出来る。それでも、恒常的には「過疎地」の財政支援や、臨時的には「災害」等の、地域的・時期的な特殊財政問題について、国、府県などの上位団体の財政支援メカニズムが、市町村財政改革を進める枠組みとしては必要である。いわゆる「草の根民主制」に基づく地方自治はわが国ではなじまないということから、特殊財政問題への「日本型」地方財政支援の取り組みの構想である。

Ⅲ-3 経常 VS 建設

すでに、「経常」と「建設」からなる複式予算化をはかることが、財政支出の効率化を考える時、最低限求められることであることについては述べた。また、地方交付税の交付に際して、基本財政需要額算定については、「経常」費に関するものが中心で、補助的に「建設」費が加算されるというのが、創設時以来の原則だった。

ところが、この点についても「総括-1」で既に触れたように、オイルショック後の1975年度以降に、国は財源不足から地方への建設補助金分を地方債でまかない、後年度にその公債費負担を地方交付税に算入するという仕組みが始まり、それ以降30年を経過している。

地方交付税制度が始まり60年、後半はこうした「建設費」の「経常費」視によって、地方交付税は変質している。このように「経常」と「建設」の関係が代替的であるとすると、財政改革に当たっても、この両経費の見分けには注意を要する。

また、財政計画において、戦後60年、特に高度経済成長と不況期のそれぞれにおいて、事業活動や日常生活の基盤を支える建設投資を続けてきた。しかし、バブル崩壊後、不況対策に依然として建設投資を続けて、国債を累積することをめぐって、建設投資の削減への舵取りも不可欠になっている。

建設投資については、今日の時点では、過去の経過を清算し、恐らく低成長時代の建設投資についての長期計画を、各投資対象について立てる必要がある。それは、自治体の投資を削減しながら、緊急度の高い投資と既存の建設・構築物の維持補修に建設費を限って、経常費に優先的に財源確保を行なうということである。その経常費も役所改革の要として、時代に適応した合理化は当然であるにしても、そのうちの「民生費」への支出の削減には限界があり、ある程度の財源確保は、建設費の確保と比べられない必要度が高い。この点については、次項で改めて取上げたい。

Ⅲ-4 民生費の自由度

自治体に財政支出を迫る固有の任務は、警察、消防、公衆衛生など、いわゆる「純粋公共財」といわれる分野は、財政支出に必ずしも大きなシェアを占めていない。今日、財政支出は「準公共財」とか「混合財」といわれる、民間でも供給可能なさまざまな公共サービスが大きな比重を占めている。

教育、医療、交通、住宅といった分野は、戦後経済の拡大に伴って、公共部門において拡大してきたもので、一方では、それ以前から民間部門でも直接、間接に事業経営を図ってきた。これらは、いずれも公共財として政府によって専ら供給されるわけではなく、民間でも供給可能でありながら、個々のサービスについてのそれぞれの性質から、公的供給も行われたということである。

民間と公共の両部門で供給可能ということは、これらの分野はいずれも、専ら公営と民営のほ

かに、公設民営や民営公的補助といった、供給方式には選択肢がある上に、税による公的負担についても選択肢があることを示している。

この領域のサービスは、いわゆる福祉サービスと重なる部分もあるが、こうした準公共財と福祉サービスは、財政改革における供給のあり方や削減検討の重点的項目となっている。基本的にはその必要は緊急課題である。しかし、一方で「民生費」は、右肩上がりの経済を背景に、特に自治体が国の基準に上乘せしたり、独自の施策を行なうことなどで、水膨れになっているものの、自治体は、現在進行しつつある少子高齢社会のセーフティネットの中心的役割を担っていることから、簡単に削減することにも問題がある。

財政改革では、この「民生費」の改革こそ自治体の知恵を競う分野である。単純に税を投入するのではなく、民間委託を始め、民間移行、公設民営、民営公的補助など供給方式をさまざまに組み合わせ、自治体住民の生活基盤を脆弱にしない方向で、具体的な地域プログラムの設定による行財政改革体制が必要であろう。

課題Ⅳ 財政改革の条件

Ⅳ-1 役所のトップ（スタッフ）とライン

改革の条件の第一は、役所のトップが改革への決断とリーダーシップを持っていることであることは、どれほど強調しても強調しすぎることはない。トップの決断なくして改革は始まらないし、リーダーシップなくしては実現はまっとうできない。そのトップを支えるブレイクとなり、ラインを助言・支援するスタッフの存在は、改革に成果をあげる不可欠な要素である。

スタッフとラインは、自治体職員そのものであり、その中から、トップを支えるスタッフをどれほど持つことができるか、このトップ体制に従って、改革には必ずしも敏速に動かない職員を、改革のラインにいかにつく成するかは、改革の鍵だと言える。

IV-2 議員と職員組合

大阪市の現状を次のように要約することができるだろう。

役所内部がそれぞれ果たすべき機能が麻痺し、硬直化した組織が右肩上がりの財政状況に支えられて、大きく見直されることなく現状維持を土台に、その時その時のさまざまな新たな仕組みが積み重なった結果がもたらしたものであると。

このように役所内部では、余程の覚悟を持たないと内部改革ができない代わりというわけではなかつただろうが、バブルの時期に第3セクター方式で、多くのビッグ・プロジェクトの箱物を造って、大都市大阪の力を誇示しようとしたのでないか。バブル崩壊後、次々と経営破綻を起こして、今、税の注ぎ込みも選択肢として事業整理に入っている。いずれも大阪経済の右肩上がりの予想に基づく過大計画の結果であった。

これら役所内外の事態が、時に適ったチェックもなく経過した原因について、現在、一般に広く知られるにいたった。

議会の絶対多数が、市長交代に当たって、後継に助役を市長候補とし擁立し、その候補者を職員スタッフも職員組合も支持するという、どう考えても現状維持が最大の利益を共有する体制が、ここ何人かの市長選出の構図であった。とても、改革が行なえる状況とは言えない。既に事態は、さまざまな局面で改革の必要性を示していたにもかかわらず、議会も含めて役所総ぐるみで、市民の目を意識することなく、役所内部のそれぞれの利害関係者が、おのれの利益保持を行動原理としていたことになる。

明らかに、役所のトップのあり方が、議会のあり方も、職員組織も左右する「初め」であり、改革のために議会も職員組織も動かし成功する「終わり」であることを示している。とりわけ職員組合は、本来、職員の労働組合として、労働者としての利益擁護組織であることから、改革には原則的には「抵抗」する体質を持って

る。従って、財政改革には、役所のトップが職員組合とどのように向き合うか、また組合が改革を支持しないまでも、抵抗しない方向付け行なうなどが課題となる。トップの責務の重要事項である。

議会は、住民の代表であるものの、首長も住民に直接選出されていることから、双方は力関係において拮抗する。トップのリーダーシップは、この議会の意思決定とどのよう折り合いをつけ、市民の利害に立って行政を進めるかも、重要な項目である。

IV-3 住民のオンブズ・パースン活動

大阪市の不祥事は、過去に市民オンブズ・パースンによって、特に情報公開請求の形で指摘されてきた。その度に改善を約束しながら、その後も繰り返して指摘と改善約束がさまざまな形でなされてきた。

大阪市の不祥事は、行政の非効率と言ったものではなく、不祥事の名にふさわしいルール違反の行為についてであった。こうした段階で、市民レベルで役所批判が盛り上がりしても不思議ではないが、議会も役所体制の一環として敏感には反応せず、役所総体が一部市民の過激な攻撃として身をおかし、時を稼いでいったところだろう。

確かに市民レベルで問題視されないということで、市民全体の無関心も責められるべきだろう。しかし、こうした事態が何度も繰り返されていくうちに、市民の「あきれ」具合が事態への反応を鈍らせ、余程のことが起こらない限り、市民の力とはならない。

今回も、オンブズ・パースンの地道な活動にマスコミが連動し、市は無視することができなくなり、全面的な改革への道を開いた。おおむね、自治体は、オンブズ・パースンの活動には慎重に対応し、市全体に影響が及ばないように、糊塗しようとする姿勢に終始することが一般的である。それほど自治体の組織運営には伸縮性を欠いているということである。

ここにも、オンブズ・パーソンを初め、市民の直接的な活動が、財政改革に導くためには、役所のトップの取り組みを抜いてはありえないということが結論となる。

IV-4 「計画・予算・決算」循環— 結局は 予算改革

財政改革が進んでいくための締め括りの条件は、改革の計画を具体化するために必要な各事業の評価とそのコストを明示し、時代にふさわしい住民サービスを組み立て、改革の道筋をつけることである。このためには、既にかなり詳しく述べた予算改革に着手し、役所全体がその予算に基づく行財政執行の体制を整えることである。「計画・予算・決算」の予算循環が、財政改革の最後の決め手になることを改めて確認したい。