

# 住民要求と自治体行政の橋渡し

大川 武（横浜市立大学経済研究所助教授）

——はじめに

一 住民要求の特徴

二 住民要求からみた予算、財政制度の問題点

三 住民要求と予算書との橋渡し

## 一 はじめに

現在の財政制度と運営は、住民要求の実現という面でのような問題をもっているであろうか。行政に何か要求をもった住民が「権限がないから」とか「財源がないから」といわれてすごすごと引き下がる人が多いという話をよく耳にする。この場合、なぜそうなのか、行政側が十分に説明することはほとんどないし、また住民もそれ以上突っ込んで聞こうとしないのが普通である。財源の問題や財政のしくみは複雑で自分たちにはとても分からないものとはじめから決めてかかっているようである。その意味で、財政は住民要求の前に大きく立ち

ぶさがった壁といえるかもしれない。要求実現のためには、この壁をなんとしても打ち破らなければならぬ。そして、それには財政についての検討、分析がどうしても必要である。

しかし、財政の検討、分析は自分たちの要求実現のためにだけ必要なのではない。自治体の財源拡充がはからなければならないとしても、いづれにせよ財源に制約がある以上、どの住民要求を優先させるべきか、またその負担をどのようにするかがつねに問題となってくる。これまで、こうした問題に住民が積極的に取り組んだ例は少ない。関心をもつことさえあまりなかった。このようなことは、もっぱら行政当局と議会の仕事と考えられていた。しかし、本

当の意味での住民参加を確立するためには、ただ自分たちの要求の実現だけを考える住民から、その要求を他の要求との関連で考えうるような、要求の選択を討議し決定しうるような、さらには予算をコントロールしうるような住民へと成長していかなければならない。そして、そのためには予算、決算や財政制度の検討、その学習や研究が必要なのである。

そうはいっても、現在の予算書や決算書は、このような住民による住民要求の検討と選択に必ずしも都合のよい形式になっていない。というよりも、これだけを見ては、自分たちの要求はどうなったのか、要求の選択はどのような考え方で行われたのか皆目わからない。した

がもっと調査や分析をしなければならなくなってくる。しかし、この作業は、一般に、役所が資料の公表を渋るということもあって、住民にとってなかなか容易なことではない。そこで住民からいえば、自分たちに分かりよい予算、決算関係の資料を行政側が作成してくれることが望ましい。これは、財政問題への住民参加にたいする行政の援助である。本稿では、このような行政の援助の問題をとり上げてみたい。

## 二——住民要求の特徴

住民による住民要求の選択という場合、その住民要求の内容はどういうものか、またその特徴は何か。まず、住民要求をいろいろの側面からみてみよう。

要求とは、文字どおり必要なものを、それが得られるように求めることで、必要なものと、一般にはそれを求める相手が明らかである。その点で要求は単なる必要とも、またその必要性をまだはっきり自覚していない状態とも異なる。はじめに必要性を自覚し、次の段階で要求をおこすというのが普通の順序であろうが、たとえばいくらか要求しても行政がなかなかやってくれないような場合、行政不信を抱いて必要性

を感じながら要求をあきらめてしまうというようなこともある。その必要に應えることが行政の仕事であるならば、行政としては、要求されなくても、その必要性を汲みとって、それを充足していかねばならないであろう。行政需要には、このような必要性も含まれている。

ところで、住民の要求は、なにも行政に向けられるものばかりではない。その達成が私的に行われるものもある。むしろ、この社会では、必要の充足が私的になされるのが原則であって、公的機関による充足はその補完にすぎないという見方もある。そこで、一般にとくに住民要求という場合には、行政等に向けられた要求を指すことが多い。ここでもとくに断わらない場合はその意味で使っている。

では、この二種の要求はどのように区別されるのか。この区別は、よくいわれる欲望(欲求)についての二つの区別、つまり協同(公共)欲望と個人欲望との区別に似ている。この区別の仕方には、二つの見方がある。一つは、欲望の内容そのものに、この区別が存在するという見解であり、いま一つは、この区別は欲望の内容にあるのではなくて、それを充足する方法にあるという考え方である。つまり公的機関によって充足されるのがより適切であるような欲望が公共欲望だというのである。住民要求の上の二

つの区分についても、このような二通りの説明をすることができよう。しかし、いずれの見方をとるにせよ、重要なことは、この区分が固定的なものではなく、相互に移行しうるものであり、それを決定するのは、国民(住民)であり、それは社会的、歴史的に決まってくるものだということである。ある時代(時期)のある国(社会)においては、公的機関によってどの欲望の充足がなされるべきかについては、国民(住民)の合意が成立しているということである。

公的機関にたいする住民要求の増大と多様化は、最近の顕著な傾向である。それは、地域住民の生活の変化と密接に結びついた現象である。この変化は、一般に都市化、核家族化というような言葉で表現されている。この変化の背後には、とりわけ高度成長のなかで促進された雇用労働者の増大と農民漁民層の減少という過程がある。都市へ集中した住民の大多数の生活は農村における生活とは異なって、血縁的、地縁的社会関係の稀薄な、個人と家族を中心とした相対的に自立した生活として営まれるようになる。また農村が戦前のように都市における矛盾の吸収機能を果たしえなくなったことも、この自立性、孤立性をいっそう強めている。こうした都市の生活形態は逆に農村地域にも浸透し

ていくようになる。しかし、生活形態がこのように変わっても、個人的には処理しえない生活部分が残される。そこで、かつては多くの場合、地域で共同的に処理されていた部分を含めて、この部分は公的機関の手にゆだねられるようになる。人口の集中がすすむばすすむほど、個人的に処理しうる部分はますます少なくなり、反対に公的機関によって引き受けられる部分がますます多くなる。またこのなかで、すべてを公的機関にまかせるのではなく、住民が共同して処理しようという新しい共同性の意識も生まれてくるようになる。住民要求は、こうした地域住民の生活と意識の変化によって規定されているのである。

住民要求はこのように住民の生活に根差したものであるから、その強さは自分の生活にとっての必要性によって異なる。また、住民要求は普通、自分の生活にとってもっとも切実な要求からはじまる。たとえば、バスの運行をはじめてほしいとか、早く下水道を整備するようにか、保育内容を充実してほしいとかいった要求がこれである。これらの要求はこの段階でどままっていることもあれば、さらに拡がっていくこともある。たとえば、バスの運行を開始するには道路の整備が必要であるとか、下水道の整備がすすまないのは補助金が少ないためである

とか、保育内容の充実をはかるには国の措置費の引上げが必要であるとかいう事実を知って、さらにはじめの要求実現に必要なものを要求するようになる。これらの要求は前の要求にくらべれば、自分の生活にとってより間接的であり、目的達成のためのいわば手段ともいえる。しかし、このような要求の展開のなかで、行財政制度と運営のしくみ、要求実現のための障害などが、住民に明らかになってくるのである。

住民要求の数は多く、その内容は多様であるが、その多くは、それを提出した住民にとっては、切実で緊要なものである。これらの要求は相互に依存し合っていて、一方の実現が他方の実現を促進することもある。しかし、むしろ、財源的な制約の下で、一方の要求実現が他方のそれをおさえることが多い。そのような場合、他の要求はおさえても、何がなんでも自分たちの要求の実現をはかろうとするやり方もあるであろう。しかし、このようなやり方を続けていくならば、いつまでたっても住民が主体的に要求を選択し、予算をコントロールしうるようにはならない。それどころか、こうしたやり方は公正でなければならぬ行財政運営を歪めることにもなりかねない。もし、ここで、住民が自分たちの要求と他の要求とを比較検討し、自分たちの要求を客観化して全体の中に位置づけ、

要求の優先順位を公平に決定することができるならば、それは住民による予算統制の第一歩となるであろう。

さらに、住民が自分たちの要求実現のために第二、第三の要求を展開するように、他の住民の要求についても、その実現のために必要な、第二、第三の要求を知ることができるならば、行財政制度と運営のしくみをさらに広い範囲で理解することができるようになる。そして、このような理解の拡大のなかで、行財政改革もはじめて問題になるのである。

住民要求の内容は多種多様であるといったことが、それはいくつかのグループに分類してみることが出来る。次に、その分類の基準について考えてみよう（なお、住民要求という場合、行政サービスについての要求だけでなく、負担のあり方についての要求も含むが、ここでは省略した）。

- (一) 基礎的（または必需的）か、基礎的以上（または選択的）か（要求の内容）
- (二) 狭域的か、広域的か、その中間か（要求の範囲）
- (三) 一時的か、長期的か（要求の期間）
- (四) 単一的か、複合的か（要求の関係）
- (五) 完結的か、波及的か（要求の影響）
- (六) 基礎的（または必需的）要求とは、地域

住民が自分たちの生活にとって不可欠と考える行政サービスにたいする要求である。現在、都市では、義務教育、水道、下水道、清掃等がそのようなものと考えられている。また、水道のように、一定量までを基礎的と考えることができるものもある。ごみ収集についても、同様に考えて、一定の収集量を定めて、それまでは無料（税金で）収集するが、それを超える排出量については料金を徴収するというところもある。なにをもって基礎的（必需的）要求とするかは、結局、住民によって決定される問題であるが、これが優先的に取り上げられなければならないことはいうまでもないであろう。

(二)の要求の範囲とは、どの範囲の住民または地域を単位とするのが、その要求をもっともよく実現しうるかというその範囲のことである。子どもや主婦や老人が日常、利用する施設は、日常生活圏を単位として設けられなければならないし、上下水道や交通施設の合理的、効率的な整備をすすめるには、全市（またはより広域）を対象として計画をたて実施する必要がある。ただこの区別は優先順位をあらわすものではない。このことは、現在、広域的な施設である高校増設にたいする住民要求が、狭域的な施設である保育所や集会所にたいする要求と同様に強いのみてもわかる。

(三)の要求の期間については、とくに説明する必要はないであろう。ある要求が実現されると、それが実施されている期間は他の要求の実際に影響を与えることになる。注意しなければならぬのは、実施期間がはっきりと決められていないため、要求の目的が達成されたのちも、惰性的に支出が継続されているような例が少なくないことである。

(四)は他の要求との関連をあらわすもので、複合的とはその要求を実現するために、他の要求の実現をも必要とするようなものである。たとえば、公営住宅建設の要求は保育所や公園等の施設整備の要求と結びついてくるし、ごみの衛生処理の要求と環境汚染（破壊）反対の要求は、公害防除設備等をつけたごみ焼却場建設という要求になる。

(五)の区別は、ある地区の要求が他の地区に影響を与えるか、与えないかということである。たとえば、ある地区の道路整備は他の地区の道路混雑を引きおこすので、他の地区の道路整備をも必要とする。また、ある地区で施設が整備されると、他の地区でもそれを要求するようになる。つまり格差是正の要求も波及の例である。

まだこれ以外の分類の基準もあるであろうが、要求の選択、優先順位の決定等に当って

は、こうした住民要求の内容、性格、関連等についての十分な考慮が必要となるであろう。

### 三——住民要求からみた予算、財政制度の問題点

住民要求から、あるいは要求をもった住民の目からみて、行財政制度と運営は分かりにくい点が多い。そして分かりにくいことが、これにたいする住民のコントロールをむずかしくしている第一の原因である。住民が自治体の行財政運営の計画（結果）について総体的に知ろうとする場合、はじめに手にするのが予算書（決算書）であるが、これがまず分かりにくい。では、どこが、なぜ分かりにくいのか。次に、その理由を考えてみよう。

まず、第一は、歳入歳出予算の区分が住民要求と比較できるような形になっていないことである。予算の区分は款項目節という順で区分されているが、最小の区分単位である節をみて、またそれについての説明（これは自治体によって精粗さまざまである）を読んでも、自治体が具体的にどのような事業を行おうとしているのかさっぱり分からない場合が多い。もっと突っ込んで、どんな内容の事業なのか、施設であればどこへ建設しようとしているのかなど、

住民が本当に知りたいことはまず予算書からは  
 知ることができない。これらの点は直接、担当  
 の部課へ行って聞くより仕方がない。このよう  
 に自分たちの要求さえも予算の中でどのよう  
 に取り扱われているのかすぐには分からないの  
 あるから、それを他の事業と比較し、予算を全  
 体的に評価することは、一般の住民には厄介な  
 仕事である。現在の予算区分が議会による予算  
 統制の必要から定められ、それはそれで一定の  
 意義をもっているが、住民にとって分かりにく  
 く、住民参加の妨げとなっていることは否定で  
 きない。その改善が必要であるが、当面の措置  
 としては予算と合わせて、住民に分かりやすい  
 形式の予算説明資料を考える必要があるであろ  
 う。

第二の理由は、新年度において、住民要求に  
 たいしてどの程度の財源的な枠があり、その中  
 でどのような選択がなされたのか明らかでない  
 ことである。住民としては、この枠の中で自分  
 たちの要求はどう位置づけられたかを知りたい  
 のである。

では、この枠はどの程度のものであろうか。  
 経費の中には義務的経費といわれる人件費、扶  
 助費、公債費のように、自治体がそのときの都  
 合によって支出をやめることがむずかしい経費  
 がある。しかし、このような意味での義務的経

費はその他の経費にも含まれている。投資的経  
 費の中にも、小中学校の建設費のように、児  
 童、生徒が増加すれば建設を延ばすわけにはい  
 かないといった経費もある。このような広義の  
 義務的経費を除くと、いわゆる政策的経費のた  
 めに残される財源はあまり多くない。しかし、  
 それが歳出の中でどの程度の割合をしめている  
 かは、現在の目的別に区分された歳出予算から  
 は分からない。このような点がある程度考慮し  
 ていると思われる予算区分の例として次に神奈  
 川県の昭和五二年度一般会計性質別予算を掲げ

表一 神奈川県昭和五二年度  
 一般会計性質別予算

区 分	構成比
人 員 費	55.1
職 員 費	9.3
職 給	3.3
職 職	11.9
職 職	33.6
職 職	0.6
職 職	3.3
職 職	7.7
職 職	2.4
職 職	8.8
職 職	0.2
職 職	22.5
合 計	100.0

ておこう。この中で「法令に基づく義務費」と  
 は、自治体の事務に属しないものであって、そ  
 の経費の負担を法令によって義務づけられてい  
 るものである。この経費はもちろん人件費、既  
 設施設の維持運営費、国庫委託事業費などのこ  
 とで、広義の義務的経費といつてよい。また、  
 上述のように公共事業費にもこの種の経費が含

まれている。したがって、県独自の政策的経費  
 の割合は四分の一程度ということになってしま  
 う。そして、この中にも既定的経費が含まれて  
 いるのであるから、その洗い直しによって削減  
 が可能であるとしても、新たな住民要求の選択  
 の範囲はきわめて狭いといつてよい。しかも、  
 この部分でさえも、地方債を財源とする場合は  
 国の許可を受けなければならないなど規制され  
 ているのである。

また、住民としては、自分たちの要求がその  
 年度には実現されなかったとしても、次年度以  
 降はどうなのかということを知りたいである  
 う。しかしこの点も予算書からは分からない。  
 これが第三の点である。そこで、最近では、も  
 う少し長期的な自治体の政策を提示するため  
 に、長期計画や実施計画を策定するところがふ  
 えている。たとえば、『川崎市中期計画』（一  
 九七六一一九八〇）は、その策定の意義を次のよ  
 うに説明している。第一は、『新総合計画基本  
 計画』に示された都市政策基準（シビルミニ  
 マム）にたいする中間目標を提示すること。第  
 二は、単年度主義の原則に立ち、一会計年度に  
 行うべき事業と事業費を計上する予算にたいし  
 て、事業間の先行、後続関係を明らかにした  
 中、長期の展望をしめし、計画的な行政運営を  
 確立すること。第三は、今後、新規事業の選択

の幅が縮小することが予想され、施策の重点化が不可欠であるので、中期展望の中で前もって主要事業を確立し、毎年度の予算に反映させること。このような中、長期計画と予算との結合は、行政運営のためだけでなく、住民に住民要求をどのように選択したか、また選択すべきかを多少長期的にしめすという意味で重要である。

予算を住民に分かりにくくしている点の第四は、予算の全体がなかなか決まらないということである。当初予算の段階では、地方交付税、国庫支出金、地方債などの依存財源の収入見通しはまだはっきりしていない。これらの収入は四月以降順次決定されていく。なかには翌年の二月、三月になってようやく決まるものもある。自治体の予算は、これらの決定をまって追加その他の変更を加えられる。これが補正予算であるが、自治体の場合、年間数回、かなり規模の大きい補正予算を組むのが普通である。したがって、予算の全体を把握するためには、当初予算だけでなく、補正予算をも追っていかなければならない。しかも、その年度の終り近くにならないのであれば、全体としての予算の姿がつかめないのである。予算の成立後に当初予測できなかった事態が生じ、補正予算の編成が必要となるということはあるであろう。しかし、自治

体が予算の追加変更を何度も行わなければならないのは、地方交付税や国庫支出金の交付決定や起債許可のあり方によるところが大きい。そして、このことが住民にとって予算をいっそうつかみにくくしているのである。依存財源の比重が高いということは、このような点からも問題となる。

第五は、予算がいくつもの会計に分かれていることである。現在、一般会計のほかに多くの特別会計を設けている自治体が多い。特別会計のなかには、特定の収入をもって特定の支出に充てるために、一般会計と区分して経理することがどうしても必要だというものもあるが、特別会計にする必要があると思われないものも少なくない。特別会計がふえ、一般会計または他の特別会計との間に、繰入、繰出等の関係が生じると予算が複雑になり、その全体を把握することが困難になる。予算の原則の一つとして、統一性または単一性ということがいわれるようになったのは、国民（住民）がこれを有効にコントロールしようようにするためであった。現在、地方財政統計上の会計区分として、普通会計（一般会計に公営事業会計を除く各種の特別会計を合算したもの）がもちいられているのも、現在の会計区分が複雑になっていることをしめすものであろう。

また、これは会計区分だけの問題ではないが、一部事務組合や地方公社の設立によって同様の問題が引き起される。一部事務組合も地方公社も行政運営の効率化という長所をもってはいるものの、住民によるコントロールという点では問題がある。自治体はその仕事の一部を分割して他の機関にまかせることは、自治体の仕事を全体的に把握することをむずかしくし、分割された仕事にたいする住民のコントロールをいっそう間接的なものにするからである。

以上、主として住民の側からみて予算のどこがなぜ分かりにくいかを考えてみた（まだ、とり上げなければならない問題はあろうであろう）。ここで、もう一つ指摘しておきたいことは、上でも多少ふれたが、この予算が住民にとって分かりにくく、評価が困難であるということ、たんに予算の形式だけの問題ではなく、国と自治体を通じる財政制度とその運営に關係のある問題でもあるということである。この制度と運営がなんらかの形で住民要求と結びついていたら、住民がそれについていろいろと評価しようものになっているはずである。

はじめにあげた例を考えてみよう。住民が自治体へ何か要求もっていったとする。そこで、いまは予算がないからできないと断わられ



と同時に、この行政による住民要求の把握と選  
択は、情報として、住民が十分に理解できるよ  
うな形でフィードバックされる必要がある。こ  
れによって、住民は自分たちの要求を他の要求  
と比較し、それを位置づけ、行政の選択を評価  
することができる。しかし、現在の予算書の形  
式がこのような機能を十分に果たしえないこと  
については上でのべた。したがって、予算書を  
改善することが望ましいのであるが、当面は、  
行政が住民と予算書の橋渡しを工夫する必要が  
あるであろう。

この橋渡しの内容は、第一節でとり上げた住  
民要求の内容と性格を考慮したものであり、第  
二節で検討した予算書の形式を補うものでなけ  
ればならない。したがって、それは、まず第一  
に、要求する住民に分かりやすいものでなけれ  
ばならない。住民要求の多くは、自分の生活に  
根ざした個別的、具体的な要求である。そこ  
で、これに対応する情報も、個別的、具体的  
に、その内容、場所、地域、実施時期等を明ら  
かにする必要がある。たとえば、予算書では、  
○〇施設建設費として合計額が計上されている  
が、これだけでは、住民はそれが自分たちの要  
求したような内容の施設であるのか、どこへ建  
設されるのか、自分たちが刊用できるのか分か  
らない。図面でしめすという方法も住民にとっ

ては分かりやすい。

第二に、住民が自分たちの要求を行政がどの  
ように位置づけているか、住民に理解できるも  
のでなければならぬ。位置づけとは、一つは他  
時間的な見通しの問題であり、もう一つは他の  
住民要求との関係である。上述のように住民は  
自分たちの要求が今年度の予算では実現されな  
かったとしても、次年度以降、行政がどう考え  
ているかを知らうとしている。また、自分たち  
の要求の一部が実現をみた場合も、その達成度  
はどの程度か、今後の計画はどうなっている  
か、その内容を知りたいと思っている。したが  
って、行政は住民要求の選択について多少長期  
のスケジュールをしめす必要がある。

このような計画にとって重要なのは、長期的  
な目標である。これをシビルミニマムとよんで  
もよい。生活の必要から出発する住民要求は必  
ずしも明確な長期目標をもっているとは限らな  
い。また、同じ種類の住民要求の間に、長期目  
標について合意が成立していないことも多い。  
もちろん、計画の長期目標（シビルミニマム）は  
住民自身によって決定されるべきものである。  
しかし、行政がまず住民要求をできるだけ汲み  
とって、目標を提案することは、住民によるシ  
ビルミニマムの決定にたいして大きな援助とな  
る。これを素材として、住民は目標について論

議し、合意を形成することができる。

住民要求の位置づけのもう一つの側面は、他  
の住民要求との関係である。住民は、他の種  
類、他の分野、他の地区の住民要求にたいする  
行政の選択を、自分たちの要求にたいするそれ  
と比較することで、行政の選択基準を知ること  
ができる。さらに、自分たちの要求だけにな  
く、他の住民要求を含めて、それにたいする行  
政の選択が適当であるかどうかを評価すること  
ができる。だから、とり上げられた要求とその  
選択のスケジュールは、地区別（これもいくつ  
かの段階があるが）、分野別、種類別等、要求  
間の比較ができるような形でしめされる必要が  
ある。

ところで、このような住民要求の位置づけ  
は、ある程度はすでに多くの自治体で試みられ  
はじめている。基本（長期）計画や中期（実施）  
計画とかよばれているものがそれで、ここで  
は、長期的な目標の設定と計画期間における事  
業の達成度、年度別の事業量（費用）と、財源  
内訳、施策別事業計画等がしめされている。地  
区別の事業計画がつけられているものもある。  
これらの試みは、住民要求と行財政とを結びつ  
けるうえで大きな役割を果している。もっと  
も、改善を要すると思われる点も少なくない。  
地区別の事業計画をたてているところは少ない



し、小・中学校区ぐらゐの単位の計画をもっているところはほとんどないであろう。また、三年ないし五年の実施計画はあつても、それと予算書の結びつきを明示する資料はほとんどつけられていない。予算編成に當つて、実施計画の初年度分を十分に考慮したといわれても、現在の予算書の形式では、それがどのようにとり入れられたかよく分からない。この両者の橋渡し

についても工夫がなされてしかるべきである。

しかし、多くの基本計画や実施計画にみられるもっとも大きな問題点は、これが行政による住民要求の選択案であり、住民による住民要求の選択のための素材であるという位置づけが十分に与えられていないことである。このことは、行政のつくつた基本計画や実施計画を住民

に知らせ、説明し、住民の討議に付し、住民の意見によつてこれを修正していくといった努力がほとんど行われていない点にもあらわれてゐる。これでは、せつかくの計画もせいぜい行政運営の指針として役立つだけで、住民自身による計画づくりとはなりえない。基本計画や実施計画を住民参加によつてつくり上げるといふ姿勢が必要である。