

都市政策

季 刊 第 8 号 '77・7

特集 地方自治体と公共サービス

公共サービスの本質と限界	足 立 忠 夫
公共サービスの決定過程	坂 本 忠 次
都市サービスと公共料金	山 本 栄 一
公共サービスの供給システム	安 田 八十五
公共サービスと市民の協力	太 田 修 治
使用料・手数料概念と利用者負担	高 島 博
市民生活と公共サービス	宮 崎 奈美子

広聴システムと市民相談	板 東 慧
欧米自治への考察Ⅱ	宮 崎 辰 雄
使用料の適正負担と実態分析	使用料問題研究会
諸外国の水道事情	神戸市水道局

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第7号 主要目次 市民福祉の展望

1977年4月25日発行

市民福祉の概念	岡村重夫
福祉と費用負担	上田千秋
神戸市福祉条例の意義と役割	柳瀬俊郎
地域福祉とボランティア活動	今井鎮雄
社会福祉協議会の課題と展望	和氣島尚志
社会福祉施設と地域の関係	川村尚道
摂津訴訟判決をめぐって	高寄昇三
<hr/>	
人間都市へのフィジカルプラン	末岡利雄
欧米自治への考察 I	宮崎辰雄
ニュージーランドの福祉	大矢富子

次号予告 1977年 第9号 特集 地方自治の実践

1977年10月発行予定

地方自治の本旨～地方自治制30年の回顧と展望～	山田幸男
地方自治制度の課題	村松岐夫
カリフォルニアの地方公共団体制度	ショー・サトウ
東京都の戦後30年	綿引政孝
神戸市の戦後30年	高寄昇三
倉敷市の戦後30年	由井浜省吾
地方自治と市民生活	山本マサ
地方自治と自治体職員	大野良孝
<hr/>	
地方財政の破綻と再建	中村征之
欧米自治への考察 III	宮崎辰雄
イタリア地方自治の現況	木下敏郎

公共サービスをめぐって

市民にとって地方自治体は、まず公共サービスの提供者といえる。ところが30年代、地域開発に狂奔していた自治体は、40年代、一転して、生活サービスの範囲を拡げていった。「すぐやる課」に象徴された変身ぶりであり、「老人医療費無料化」に代表される政策転換である。しかし、このような公共サービスのひろがりには古い地方行政に多くの難問を投げかけたばかりでなく、50年代の地方財政の危機に直面して、その見直しが迫られる羽目になった。

一体、地方自治体はどのようなサービスを行っているのか、サービスの優先度、限界などあまり考えず前年度増分主義で膨らませてきたのではないか。また、サービスと費用負担についても個々的に対応してきたため公平を欠いているのではないか。

サービスは常に与えればよいというものではない。そのサービスによってもたらされる種々の波及効果、影響範囲を無視できない。ここに、公共サービスの本質を見究め、サービス行政の科学化がのぞまれるが、それは財政収支の視点からのサービスの切り捨て、負担の画一的増大であってはならない。これまで地方自治体は公共サービスをただ量的にとらえてきたといえるのではないか。しかし、公共サービスの提供をめぐって、地方自治の評価、そして将来が問われかねないことを見落してはならない。たとえば苦しい財政の枠組の中で如何にして福祉をまもるか、また、パラマキ福祉の汚名をそぐために福祉サービスの選別をどこまで行うか、また、一方、産業サービス、生活サービスそれぞれに潜む過剰サービスをどれほど抑制するか、その費用負担の社会的公平化をどの程度まで図るか。

それは地域開発とか福祉行政とかの華々しさはないが、政策・技術的次元においてきわめて高い水準を求められるのであり、そこに、地方自治体の姿勢が問われているだけでなく、政府・企業・市民の役割分担、協力体制をどれほどつくりだすかという能力、いいかえれば地方自治の真価が問われているといえる。

■ 特 集	地方自治体と公共サービス	
	公共サービスの本質と限界	足立 忠 夫 3
	公共サービスの決定過程	坂 本 忠 次 17
	都市サービスと公共料金	山 本 栄 一 30
	公共サービスの供給システム	安 田 八十五 43
	公共サービスと市民の協力	太 田 修 治 56
	使用料・手数料概念と利用者負担	高 島 博 72
	市民生活と公共サービス	宮 崎 奈美子 87
■ 特別論文		
	広聴システムと市民相談	板 東 慧 99
	欧米自治への考察Ⅱ	宮 崎 辰 雄 125
■ 研究会報告		
	使用料の適正負担と実態分析	使用料問題研究会 144
■ 海外レポート		
	諸外国の水道事情	神戸市水道局 174
■ 潮 流		
	「老人福祉対策」 (42)	「救急医療」 (55)
■ 行政資料		
	都市行財政運営の近代化	神戸市行財政改善委員会 189

公共サービスの本質と限界

足 立 忠 夫

(関西学院大学名誉教授)

1 はじめに

「公共サービスの本質と限界」というのが与えられたテーマである。だが、このテーマは、こんにちの政治や行政の問題ばかりでなく、種々の社会的な問題を研究している方なら、すべての人々が承知しておられるように、きわめて困難な多くの問題をうちに含んでおり、しかも、その困難を徹底的に追及していくと、探求すべき領域が際限なく広がるという種類のものである。わたくしは、成功の公算のとぼしいことを知りつつも、大胆不敵にもこの困難かつ広汎な問題に挑戦しようとする。したがって、紙数の限定された本稿では、将来の本格的な挑戦に対する準備ないしは序説ともいふべきものを書くにとどめる。御諒解を乞う次第である。

2 サービスとはなにか

——日常用語と学問的用語のズレ——

まず、サービスとはなにかからはじめるのが順当であろう。

昭和五十年、神戸市の行財政制度調査会（報告書、『都市行政適正化への課題』）において、われわれのような学経（学識経験者）委員が行政サービスまたは公共サービスということばをしきりに用いたさい、婦人会や主婦を代表する委員から、そのことばの使用について、一種の反対意見が出され、そのことを通じて、はからずもこのことばについて抱いているそれぞれのイメージにズレがあることが判明した。すなわち、われわれがサービスということばを日常生活において使用しているばあいの意味と、学問の世界で使用するばあいの意味とのあいだに、ズレがあるのである。では、どのようにズレているのか。

たしかに、日常生活においても、われわれはこのことばをさまざまな意味に用いている。しかし、そこに共通するのは、まず第一に、たとえば、「あの人大変なサービスをうけた」とか、「あの店はサービスがよい」とかいうように、ある人が他の人に対して、その人の喜ぶであろうところのものを自発的な善意 (good will) にもとづいて提供する行為を含蓄させながら使用している。だから、サービスは、それを提供するものにとっては強制的な義務行為ではなく、提供者がその内容を自分の心理 (善意) によってあるていど自由に決定できる自発的行為ということになる。サービスの受領者が、しばしば受益者と同一視されるのは、この特質に由来する。そして、この特質は、サービスを受け取るものにおける次の特質となってあらわれる。すなわち、サービスは、第二に、その受領者にとっても、それに対する代償や報酬は、提供者の自発的な善意に応じて、すなわち、その善意と好意 (favor) として受け取る心理に応じて、したがって、強制的ではなく、あるていど自由に決定できる自発的な代償 (代価) となる。サービスの代償が一定しないのは、このためである。たとえば、「サービスとしておまけしておきます」といって提供される行為または物品は、その代償がゼロを意味しているし、また、こころづけやチップといわれるものは、一般にサービスの代償であると考えられるが、その額は人によって大変な開きがあることは周知の通りである。以上のように、日常用語としてのサービスということばは、提供者と受益者との双方における自発的な善意や好意の要素、換言すれば、非強制的な自由 (または裁量) の要素を不可欠のものとして含んでいるようである。

しかも、この不可欠の要素は、いま一つの要素を含蓄しているようである。すなわち、提供者の自発的な善意は受領者に好意として受け取られ、それに対して自発的な代償が支払われる——むしろ返ってくるというべきであろう——というように、相互性ないしは相互交通性もまた、不可欠の要素のようである。そして、善意と好意の相互交通に対して社会倫理的価値を否定する人はいないであろう。

ところが、前者の論ずる行政サービスや公共サービスは、人によって見解の

相違はあろうけれども、おしなべて、その提供者も受領者も、提供の態様も受領の代価も、倫理的ないしは道徳的価値から区別される法のような強制的な、しかも、一方交通的なものによって決定されるから、そこでは、さきの自由の要素と相互交流性の要素は消滅するか、あるいは、いちじるしく減退し、逆に一方交通的な命令にいやおうなしに（被強制的に）服従するという性格があらわになってくる。ここに、日常生活からのことばを考えた婦人委員とわれわれ学経委員とのあいだのズレが発生したのであろう。

わたくしは他のところで詳しく論じたので（拙著、『行政と平均的市民』、日本評論社、昭和五十年）、その理由はここではいっさい述べないが、こんにちの社会に発生し、われわれに解決を要求する問題、しかも、公衆とよばれるような多数の人びとの利害にかかわり、したがって、多数の人びとの費用の負担によって解決されなければならない公共問題は、その性質上、学者の意識よりも多数の人びと（わたくしのいう平均的市民）の日常生活における意識を中心にして考察（あるいは再検討）されなければならないと考えている。しかも、自発性と相互交通性の要素がほとんどないと考えられている公共サービスのあいにおいても、実態を仔細に検討するならば、それらは実際に存在しているし、また、理念（理想）ないしは規範の観点からみるならば、いまよりも多く存在すべきであると考えている。だから、わたくしにとっては、サービスということばそのものを語源にまで遡って徹底的に考え直す必要があるということになる。

3 サービスということばの語源

——奴隷または召使の仕事——

サービス (service) ということばは、ウェブスターの字典 (Webster, Third ed., 1968) によると、ラテン語の *servitum* すなわち、*servus* (奴隷) の集団ないしは状態に由来し、したがって、その第一の意味は、「しもべ (servant) であるという状態または仕事」であり、「主人 (master) に仕えること」であるとされる。要するに、サービスの原初的な意味は、奴隷や召使の主人に対す

る状態や仕事なのである。

ところで、こういう原初的な意味は、それが主人と奴隷とのあいだのきびしい上下関係を内含している以上、こんにちのごとく人間の上下関係が規範的な意味において全く否定され、対等の人間関係というタテマエが当然のこととして説かれている時代にあっては、回顧すべき価値がないようにみえるかもしれない。しかし、わたくしは、逆に厳密な検討にあたいすると考える。

その理由は、第一に、この原初的な意味が学者の論じた行政サービスや公共サービスの意味にきわめて近いことに注目せざるをえないからである。奴隷の仕事の核心こそ、主人から一方交通的な命令にいやおうなく服従するというところにあるからである。そして、これとは全く逆のような、日常用語例のサービスの意味が、いまもこのことばを使用している西欧人の意味と全く懸け離れた見当違いのものでないとするならば、原初的な意味がどのような正当化の過程を経て逆転的变化をとげたかは、一段と注目をひくテーマというべきであろう。

以上の第一の理由が語源的ないしは理論的なものとするならば、次の一連の理由は実際的ないしは実践的なものというべきであろう。すなわち、第二にこんにちの人間の上下関係の否定はたんに理念や規範の世界にとどまり、現実の世界には、人間の支配と服従の関係が、人間の内面的な意識にも外面的な行動にも、普遍的といってもよいほど広汎に存在しているところにある。げんに当面の政治や行政の世界においても、なんらかのサービスを提供するもの、すなわち、国家や地方公共団体を〈お上〉といい、それを受け取るものを〈下々人民〉と考え、そういう意識にもとづいて行動する人びとが、いまでもかなりおおぜい存在しているはずである。もっとも、〈革新的文化人〉や〈進歩的学者先生〉なら、そんな人間は古い人間で、そういう意識と行動は清算されなければならないとお叱りになるであろう。たしかにそうである。しかし、そういう方々も、前者を行政主体といい、後者を行政客体（あるいは、生活保護法上の要（被）保護者や児童福祉法の措置児等々）といつて、意志主体を前者にのみ認めるような〈学術用語〉を好んで用いられているから、そういう人びと

できえ完全に清算しているとは、わたくしには考えられない。ちなみに、アメリカの行政的文献では、日本語の行政客体や要保護者や措置児にあたるものを client (または clientele), すなわち、依頼人 (または雇客や得意先) とよんでいる。したがって、第三に、サービスにおける主人と奴隷の関係を、一方のサービスの依頼人と他方のサービスの提供者との関係というように、換言すれば、一方のサービスを命令する〈依頼人, 市民〉と、依頼人に対する〈奉仕者 国家 (または公務員) 〉というように、伝統的な上下関係を逆転させて考えるならば、さきの原初的な意味は、〈革新的進歩主義〉の最も好きな「民の声は神の声」ということばに合致し、こんにちでも充分な意義をもつであろう。いな、憲法第十五条の「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」という規定をもつわれわれにとっては、それはまさしく、こんにちにおいてわれわれが実現すべき課題を示唆しているといえよう。さらに、第四に、サービスの依頼人であり受取人は、元来、自分自身では実現できない、あるいは、実現が非常に困難であるが、しかし、なんとしても実現したい目的があるから、他人にサービスの提供を依頼し、それを受け取ろうとするということに注目するとき、さきに召使の仕事という原初的な意味は、サービスはつねに他人のそういう目的の実現に寄与する行為であるという点を、われわれに教示しているといえよう。アメリカの著名な社会学者タルコット・パースンズがサービスに与えた次の定義をみれば、この点は一目瞭然であろう。すなわち「サービスとは、一般に、他の個人の目的の実現に寄与するかぎりにおける個人の行為である」(Talcott Parsons, "Service" in Seligman ed., Encyclopedia of Social Sciences, 1954, pp.672~4)と。

わたくしはようやくにして、ことばの語源学的な意味から、現代の社会科学的な意味にたどりついた。しばらくパースンズのサービス論を祖上にのせよう。

4 パースンズのサービス論

——サービスと倫理的基礎——

まず、このパースンズの定義において注目すべきなのは、それがさきの日常

の用語法と相通ずるところがあるという点である。なぜならば、サービスは人間の行為であることには間違いはないとしても、それが他人の目的の実現に寄与しないならば、サービスとはならないというのであるから、そこには、行為者の他人に対する善意（あるいは好意）のごとき、冷やかな個人主義的打算を越えた高い理念が前提されており、それがサービスの自発的動機と相互性を支えているようであるからである。パーソンズも、はっきりとそれを認める。

その点に関するかれの説くところは、大むね次の通りである。人間の社会生活には、男女や老若といった最も基礎的な生物学的差異に由来するものをはじめとして、種々の社会的機能の分化があり、それが相互サービス (mutual service) を不可欠のものとする。この相互サービスを、純粹の個人主義の觀念にもとづいて解明しようとする試みがなされたこともある。すなわち、個人の利己心 (self-interest) は、文明の進展とともに他人の要求や欲望が自分自身の目的を達成する手段となるから、そういう利己心の副産物として相互サービスが発生するというのである。換言すれば、AがBにサービスを提供するのは、AもまたBからサービスを受け取らざるをえないからであり、結局、Aのサービスはかれの利己心に端を発しているというのである。しかし、こういう個人主義的説明は、必ず破綻する。なぜならば、男女が性の差異にもとづいて相互にサービスを提供しあうのは、たしかに人類はじまって以来の厳然たる事実であり、しかも、近年、個人の果す社会的役割の分化がいよいよ複雑多岐になりつつあるため、相互サービスの重要性は一段と大きくなりつつあるのも看過できない事実であるけれども、それにもかかわらず、相互サービスを利己心だけによって説明できないこともまた、ひとしく厳然たる事実だからである。かれはいう。「そういう社会はいまだかつて存在したことはない。いな、それどころか、逆に、すべての社会は大なり小なり利己心を伴わないサービスに依存しており、しかも、そういうサービスに対して、それ自体を一個の目的としてにせよ、あるいは、なんらかの利己心を超越した高次の目的に貢献するものとしてにせよ、特殊な倫理的正当化を付与している」と。

のちにも述べるように、わたくしは、以上のかれの見解を全面的に支持する

ものではないけれども、わたくしも、いずれの社会においても、そして、こんにちの社会においても、私心のないサービスが存在するのは、いな、すくなくとも、サービスは本来そういう高い倫理的価値をもつべきであるという規範的観念が広く正当なものとして承認されているのは、厳然たる事実であると考えられる。そして、そういう正当化の承認があるからこそ、さきに述べた原初的意味の逆転的变化がなされたのではなからうか。したがって、いましばらく、かれのサービス論を跡づけていこう。

5 サービスの二つのタイプ

パーソンズは、以上のように定義したのち、サービスを次の二つのタイプに分類する。

第一のタイプは、特定の人間の集団に対する責務 (obligation) に限定されるサービスである。このばあいの集団を構成する人間の範囲は、出生によるにせよ、あるいは、個人的な選択によるにせよ、客観的状況によって明確に決定されている。しかし、提供されるべきサービスの内容は明確に限定されず、むしろ集団のなかの状況に応じて変化する欲求の緊急性によって決定される。いうまでもなく、このような集団の原型は、いずれの社会にも存在する家族である。そこでは、たとえば、夫は稼ぎ、妻は家事を整え、また、親は幼い子供を扶養・教育し、成人の子供は老人の親を扶養し、さらに、金持の兄は貧乏の弟を経済的に助け、あるいは賢い弟は愚かな兄に適切な助言をあたえるというように、家族の構成員の能力や資源や適性に応じて、いうなれば、個々の負担能力に応じて、それぞれの欲求をみたすべく、サービスが提供されることになる。これはまさしく相互サービスの典型であろう。

だが、そういうサービスを支える観念は、ある個人が応分の犠牲を払って、他人の利益を図るといった普通の意味の利他主義ではなく、個々の構成員が一つの単位としての全体に完全に一体化している、すなわち、全体の維持と発展が個々人の要求と合致するという共通の利益 (common interest) の観念である。だから、そこでは提供すべきサービスの責任の範囲が明確に決定されないとし

ても、その量は必ずしも無際限ではなく、むしろ、一体的な構成員の価値の尺度に応じて、サービスの提供者が代っていくというべきであろう。とにかく、このタイプのサービスが成立する集団には、なんらかの究極的な価値の実現についてある程度の一致が存在するということが不可欠である。もしそれを欠くときには、深刻な対立が発生することになる。

もちろん、このタイプの相互サービスは、家族だけにかぎられているのではない。家族を原型的な核として、構成員が概括的（一般的）であり、したがって、相対的に不明確ではあるが、なんらかの連帯の責任感をもっているすべての集団に拡大されていく。すなわち、親しい友人の仲間集団へ、より広汎な血族集団へ、近隣集団へ、そして、大にしては、国民へと。

ところで、このタイプのサービスは、その受取人に注目するとき、受取人が特定の人間に限定されるのに対して、次に述べる第二のタイプは、その受取人が不特定多数になり、いうなれば、〈消費者〉になり、そのかぎりにおいて、非人間的(impersonal)な存在となる。しかし、その不特定性に依拠して、サービスの提供者の責務は、特定の機能（あるいは役割）に明確に限定される。社会的機能の分化が進展し、サービスの受取人とその提供者とが共通の利益の共同体に緊密に統合されて生活するのではなく、両者が極度に分離されてしまっているところでは、このタイプのサービスが主流となる。そして、パースンズは次のごとき注目すべき言説を加える。すなわち、「ここでは、サービスは、両当事者（サービスの提供者と受取者——訳者注）を含むより大きな非人間的全体の利益のために (on behalf of) 設けられた官職 (office) の機能が、あるいは、組織のなかの官職ではないけれども、実際には全体の利益のために機能する役割 (role) をもつ専門的職業 (profession) ないしは職業 (calling) と考えられるようになる」と。

わたくしが、この言説になぜ注目するか。おそらく、それは容易に察知されるであろうけれども、いまはその詳細を差し控え、ここでは、第一のタイプのサービスにおいて、「共通の利益」という基礎的観念があるのと同様に、第一のタイプと対照的に相違すると規定された第二のタイプのサービスにおいても

「全体の利益のための機能（あるいは役割）」という基礎的観念が存在し、しかも、二つのタイプの根本的な相違にもかかわらず、いずれの基礎的観念も全体的志向性という共通点をもっているということだけを注目しておきたい。なぜならば、サービスということばが、いずれのタイプにせよ、つねに倫理的な価値をもつことを承認されながら語られるのは、個人の自己や利己心を越えた高次の全体的志向性にあると考えられるからである。なお、以上の二つのタイプは一般にいわれる共同社会（Gemeinschaft）と利益社会（Gesellschaft）の分類に相即しているようである。パーソンズは明言していないので間違いかもしれないが、とにかく、かれの二つのタイプが、サービスの行われる集団の相違に注目したものであることだけは間違いないであろう。なぜならば、かれの第一と第二の区別は、サービスの相互性が親しい人間の結合関係において成立するか、あるいは、そういう関係を失った非人間的な結合関係において成立するかの相違に依存しているからである。

6 サービスの倫理的基礎

——キリスト教的倫理との関連——

では、こんにちのサービスの観念につねに随伴し、しかも、その基礎をなす高次の全体的志向性は、どこからきたのか。パーソンズは、それはキリスト教であるとする。もとより、キリスト教の福音の教義は、すくなくともそのままでは、社会の、あるいは、社会改革の倫理的基礎とはならない。しかし、人間の魂はことごとく神との関係においては絶対的かつ平等的であるという宗教的個人主義が、普遍主義的な兄弟愛と結合するときには、それが社会的倫理に基礎をあたえることになった。すなわち、主人の一方的な命令にいやおうなく服従しなければならない奴隷の仕事という原初的な意味は、われわれはひとしく「神のしもべ」であるという宗教的観念を通じて、自発性と相互性をもつ倫理的な意味へと変化していったのである。したがって、われわれは、キリスト教的社会的倫理の変遷過程に関するかれらの説明をきかなければならないであろう。

まず、原始キリスト教団においては、現世的なものに対する無関心（あの世的なものに対する関心）と兄弟愛が相互サービスの基礎的観念であったが、種々の階級や民族を含むローマ帝国にあっては、そういう観念はもはや維持できなくなり、すでにパウロ（Paul）が「ユダヤ人もギリシャ人も、奴隷も自由人も、一つの御霊によって、一つのからだとなるようにバプテスマを受け」コリント人への第一の手紙、第十二章、第十二節）と述べているように社会は一つの有機体であって、それを構成する個人は、「キリストのからだ」（Corpus Christi）の肢体と同様に、全体としての神に対してサービスをつくすべきものであるという観念が登場した。さらに、中世においては、トーマス・アキナスに古典的にみられるように、人間の最高の生活形式は純粋の宗教的生活を送ることができる修道院にみられるが、しかし、残余の多数の人間の従事する世俗的職業として、それは神と同胞のために働く分業の体系のサービスであるから、宗教的価値をもつという原始教会に類似した観念が、サービスの倫理的基礎となった。これは、中世の社会においては、たとえば、領主と農奴とのあいだに家父長主義的な親しい人間関係が伝統的にみられ、また、手工業的職人とその生産品の消費者とのあいだにも平等主義的ともいえるべき親しい人間関係が伝統的に存在していたために、社会の全体を、キリスト教的観点における相互サービスの体系であると考えることができたという事実と結合する。この中世的観念が第一のタイプのサービスと深い関係があることは、あきらかであろう。

しかし、宗教改革の時期になると、ルッターにみられるように、修道院的生活を否定し、サービスに対するキリスト教的観念の世俗化が試みられるようになった。すなわち、世俗的職業こそサービスであり、それを良心的に遂行することが宗教的義務であるという観念が新しく登場したわけである。しかし、ルッターにおいては、まだ中世の伝統的な家父長主義は完全に払拭されなかったが、カルビン以後のプロテスタントにおいては、世俗的な職業に内在する非人間的な目的に対して個人として責任を感じ、それにもとづいて合理的に働くことが宗教的価値をもつという観念が樹立された。これこそ、近代の資本主義的経済の発展に適應するものであった。なぜならば、それは、資本主義経済の必

要とする自由意志のかつ個人主義的な契約的人間関係に適應したサービス、すなわち、第二のタイプのサービスに対して、宗教的正当化をあたえることになったからである。

これは、たしかに強力な宗教的正当化であった。しかし、他方では、こういう世俗化は、サービスが原初的にもっていた宗教的正当性を減退させ、やがてそれは私的利益の追求の独善的正当化に使用され、ときには、そこにみられる偽善性を隠蔽する役割を演ずるようになったことを見逃してはならない。すなわち、そこでは、当初は神と同胞のために働く私心のないサービスと考えられていたものが、最善のばあいでも、せいぜい自己目的となってしまう、最悪のばあいには、むきだしのエゴイズムを覆いかくすヴェールとなるからである。パースنزスは、かくて、次のことばをもって、かれのサービス論を終る。すなわち、「十八世紀以来、宗教的正当化の減退が残したギャップをうづめるために、種々の純世俗的教義が登場してきた。そして、現在もお広く説かれているのは、おそらく合理主義的人道主義と社会的功利主義であろう。しかし、いづれも、キリスト教の超域的基礎がサービスの理念に付与したような自己的利益の完全な解消を、われわれに説得する力を欠いているように思われる」と。

7 むすび

——サービス論から公共サービス論へ——

以上、わたくしはパースنزスのサービス論に、とくに、そのキリスト教的合意にかかわりすぎたようである。たしかに、キリスト教の見地からみれば、異教的ともいふべき世界に住むわれわれにとってはそうかもしれない。しかし、それが、異教的世界に住むわれわれにとっても重要な、いな、そういうわれわれであるがゆえによりいっそう重要な諸点を教示していることを看過してはならない。

まず、第一に、サービスということばは、つねにキリスト教の価値観や倫理観とともに語られてきたということである。げんに、キリスト教徒が神に仕える礼拝や儀式は、ほとんどつねにサービスということばで表現される。キリス

ト教と無縁のサービスというものは考えられないといってもよいほどである。もちろん、これは、パースンズのことばをまつまでもなく、誇張である。しかし、人道主義的倫理にせよ、功利主義的倫理にせよ、はたまた、プロレタリア階級への忠誠を説くマルクス主義的倫理にせよ、なんらかの倫理的価値観を含意せずして、サービスということばが、すくなくともいままで使用されたことがないというならば、断じて誇張でないはずである。その意味において、当事者相互の自発的善意と代償を含蓄させる日常用語のサービスのほうが、サービスの本質に近いといえよう。だから、「サービス料」と称して一定の金額を客から強制的に徴収する日本の旅館は、このことばを矛盾撞着の過ちを犯しつつ使用していることになる。私事に属するが、わたくしは「サービス料」を記載した請求書をつきつけられて怒っているカナダ人を納得させるのに苦勞した経験がある。

第二に、サービスはなんらかの倫理的価値に支えられた善意から発する個人の行為であり、善意はつねに相手方から好意をもって迎えられるものであると仮定するならば、それはつねに社会的に善なる行為であり、さらにすすんで、パースンズのいうように、サービスのもつ倫理的価値は個人のもつ自己や利己心を越えた高次の全体的志向性にあり、そういう全体的志向性をもつ行為はつねに全体の構成から好意をもって迎えられるものであると仮定するならば、ここでも、それはつねに社会的に善なる行為であるということになる。そういう全体的志向性をもつ善なる行為の性格を〈公共性〉とよぶならば、サービスはつねに公共性をもつことになる。わたくしに与えられた主題に即していえば、公共サービスならざるサービスはないということになる。

第三に、第二と不可分的に結合するが、こんにちの主流をなす第二のタイプのサービスにおいては、かれがいうように、サービスは、「両当事者を含むより大きな非人間的な全体のために設けられた官職の機能か、あるいは、……全体の利益のために機能する役割をもつ……職業と考えられる」と仮定し、さらにすすんで、前者の官職の機能の典型として国家や地方公共団体を考え、そこに勤務する職員もまた、他の職業と同様に、公務という特定の職業に従事する

ものであると仮定するならば、公務員をも含めたあらゆる職業が公共的職業であるばかりでなく、私心を空しくして神の公義に奉仕する聖職（牧師や神父）と同様に、聖職なのである。すくなくとも、倫理的な聖職的要素を全く欠く職業は、職業といえないのである。職業は、第一に、それによって生計をたてているという経済的要素と、第二に、それを遂行するためには一定の知識や技術を必要とするという技術的要素と、第三に、なんらかの社会的貢献をするという職分的ないしは倫理的要素の三要素を不可欠のものとしてもち（尾高邦雄、『職業社会学』参照）、スリヤ殺し屋がいかにか第一と第二の要素をもつとはいえ、第三の倫理的要素をもたないがゆえに、職業と考えられないのをみても、これはあきらかであろう。

第四に、サービスは、以上のような諸特質をもつにもかかわらず、いな、そういう諸特質をもつがゆえに、われわれのあらゆる生活領域において成立する。別の個所で詳述したが（前掲、「現代社会と市民」）、わたくしは、こんにちのわれわれが直面する政治や行政や公共問題を研究するばあいに、われわれの生活を(1)純粋の私的個人の領域、(2)私的家の領域、(3)私的な社会的領域、(4)公的な社会的かつ市民的領域、(5)公的な市民的かつ政治的領域、(6)公私交錯の集団の領域の六つのカテゴリーに分けて考察することが有効性をもつとする。したがって、このすべての領域において、サービスは成立することになる。

第五に、わたくしの六つのカテゴリーとパースンズのサービスの二つのタイプとを組合せるならば、当面の公共サービスの本質と限界という難問を探求するのに、それはあるていどの手がかりを与えることになるであろう。なぜならば、さきに指摘したように、かれの二つのタイプは人間の結合関係の相違に注目した区別だからである。

しかし、この難問を探求するのに一段と重要なのは、第六に、第三と第四に指摘したサービスの公共性や聖職性は、さきに述べた一連の仮定が成立するときのみ、主張できるものにすぎないということである。しかも、われわれの善意がつねに他人から好意をもって受け取られないという日常生活の体験を通じてだけでも、それらはたんなる仮定にすぎないということ、われわれはよ

く知っているはずである。極端なばあいには、それらは現実に存在しないたんなる虚構にすぎないかもしれない。したがって、公共性や聖職性を主張するサービスといえども、パースンズのいう独善性や偽瞞性のヴェールをことごとく剥ぎとるときのあからさまな実態は、その提供者自身のためのたんなる権力的支配か搾取的な利益追及行為であったり、したがって、その受領者にとっては被強制的な服従や被搾取的な犠牲であるばあいがあることに注目しなければならない。そして、そこでは、いうまでもなく、サービスの公共性や聖職性という倫理的要素の強調は、現実を隠蔽する役割を演ずることになるであろう。古典的な財政学が公共的サービスの典型としたミリタリ・サービス（軍隊）やポリス・サービス（警察）が、あるいは地主や雇主が小作人や従業人に示す家父長主義的サービスが、しばしばあらわにする実態をかえりみると、これは多言を要しないであろう。そこでは、倫理的価値とともに語られるサービスのなかに含まれていた奴隷の仕事という原初的な意味が露呈したといってもよいであろう。公共性や聖職性において説かれるサービスの理念と、それが実際に露呈する現実との矛盾やディレンマにこそ、まさしく公共サービスの本質と限界という問題の難問性の核心があるというべきであろう。

公共サービスの決定過程

坂 本 忠 次

(岡山大学法学部助教授)

はじめに

1960年代後半から都市や農村の地域問題が、また、現段階のスタグフレーション下、都市財政の危機が激化する中で、地方自治体の公共サービスの意思決定をめぐる民主主義の問題が重要となってきたことはいうまでもない。とりわけ、戦後地方自治法施行30年目を迎え、「地方自治の本旨」や「福祉」の中身が問われる中で、そのことが重要な課題となってきたのである。

元来、政府公共部門における公共財・サービスの決定過程は、民間の市場経済機構（価値法則の貫徹する商品経済社会）からの制約性を本来的に受けながらも、そこに市場の論理を規制し、国民・住民の生存権・生活権・幸福追求権等（これらには環境権、社会資本の共用権、知る権利なども含まれる）に根ざす諸個人、諸団体・諸階層の主体的な参加と合意を前提とした民主主義的な政治原理の作用する領域として重要となってきた。もっともこの場合、多様な性質を有する公共財やサービスの決定における民主主義の原理とは何かとなると、回答は容易なことではない。とくに、地域住民が地域の共同的な生活諸条件を整備し、管理していくための原理としては、単に云われているような「多数決原理」のみでは問題は少しも解決しない。それは地域社会を構成する諸個人の基本的な生活の権利に根ざしつつ、現代の中央政府と地方自治体を通じて行われる公共サービスの意思決定の過程における民主主義の形態と内容——現代における分権と自治の内容——を絶えずきびしく問うてゆくことでなければならない。

60年代後半から70年代にかけて、わが国にも大都市をはじめ各地域にいわゆる「革新自治体」が誕生し、「住民参加」ないしは「市民参加」の行政が云われ、今日ではその制度化の方向も求められてきている。本稿は、住民主体（市民主

体)の都市経営を今後真に内実化してゆくためには、住民自治の内容をなす意思決定局面の改革が必要であるとの視点から、特にこれを公共サービスの決定の貨幣的裏づけをなす財政の意思決定過程なども念頭において、その改革方向について若干の考察を加えておくことにしたい。

1 公共サービスの決定過程と自治体民主主義の形態

国家独占資本主義ないしは混合経済体制と云われる現代資本主義のもとで、地方自治体を通ずる公共サービスの共同的・自立的決定の局面が、様々な意味で阻害要件や矛盾に直面していることは否定できない。それは、

第1に、現代国家の「経済管理」の政策体系がもたらす問題であり、これは「管理通貨」体制のもとで国の景気補整的な財政金融政策やインフレ化政策、画一的な国土計画や地域開発計画の策定が行われる中で、様々な形で地方行政機構を制約してきている。

第2に、民間経済における市場経済の論理のもとで、独占体による商品の大量生産や大量消費の強制が行われる中で、住民の消費生活過程が攪乱されることである(公害、物価、欠陥商品等)。

第3に、国家機構の一環としての地方自治体をもつ権力的な性格の問題がある。これはまず、わが国に伝統的な中央・地方における立法府=議会の権能に対する行政府=行政官庁の一貫した優位性としてあらわれている。しかも、官僚機構の一環としての地方自治体の行政機構的性格については、都道府県や市町村などの官僚的行政それ自体をもつ住民からの疎外化——住民の立場に立つ官僚行政——の問題と共に(特にわが国では、シャープにより基礎的自治体とされた市町村でさえも戦前・戦後にわたる広域合併化によって住民の日常生活の場から遠ざかる傾向がみられる)、わが国に伝統的な“縦割り”行政のあり方が指摘されている。特に後者については、明治市制・町村制施行期(1889年)に規定された中央からの機関委任事務方式が、戦後の地方自治法のもとでも再生産されている問題がある(地方自治法146条に規定された職務執行命令^{マンデイマエブローディング}手続等)。

現代の地方自治体を、その名に値するごとく真に「住民の身近な政府」に変

革してゆくためには、地域における住民の様々な運動を前提にしつつ少なくとも上記の三つの局面で、その自立的な意思決定を阻害する要因をまず地域レベルから克服してゆかねばならない。特に、第3の点にかかわって、最近においては、地域の住民運動を前提にした住民の「共同事務」実現のための民主的で効率的な「公務労働」の新たな役割が指摘されている点にも注意しておく必要がある⁽¹⁾。われわれは、このような「公務労働」論の新たな方向にも注目しつつさらにこれを住民の共同意思（志）形成の場としての地方行財政の意思決定機構の問題として、制度的・構造的な側面からも検討しておかねばならない。それは、とりわけ企業活動や画一的な国土計画が地域にもたらす公害・環境破壊等に反対し抵抗してゆくこれまでの住民運動の局面のみにとどまらず、さらに住民が地域計画や都市計画を自らの共同的生活諸条件の問題として主体的に考え創造してゆく意味において、自治体の政策形成過程における住民参加・市民参加の制度やしぐみをどのように位置づけていくかが課題となるからである。

ところで、わが国政府部門における公共サービスの意思決定の制度的保障の特徴点を見ると、中央レベルにおいては、国民主権に基づく間接民主主義としての議会制民主主義が中心である。しかし住民の“身近な政府”としての地方自治体における民主主義の形態を見ると、住民主権に基づく議会などを中心とした間接民主主義と共に、とりわけ首長の住民による直接選挙をはじめとする直接民主主義の制度活用への道が大きく開かれている点が特長をなしている。もっとも国レベルの場合にも、裁判官の国民審査制や憲法改正承認への国民投票、国民の各議院や内閣及び官公署への平穏な請願権（憲法第16条や国会法、請願法に基づく）を保障し、また行政相談委員の制度（行政相談委員法に基づくもので、諸外国のオンブズマン制度に形式的には類似している）などを有しているが、大部分形式的なものにとどまる傾向が強くなっているのである。

一方、地方自治体における直接民主主義の制度の現状についてはどうか。地方自治体が首長及び議員の住民による直接選挙の方法（首長選出のあり方は大統領制に近い）をとる点はすでに明らかであるところであるが、いま地方自治法に定められた直接民主主義の制度としては、ほぼ次のものがある。まず直接請求制

度としては、①条例の制定・改廃の請求（自治法12, 74）、②事務の監査請求（法12, 75）、③議会の解散請求（法13, 76～）、④議員及び長の解職請求（法80, 81～）⑤主要公務員の解職請求（法86～）がある。また住民投票の方法としては、①上記③及び④の請求があった場合の投票及び②地方自治特別法の住民投票（憲法95, 法261, 262）がある。住民監査請求・住民訴訟としては①住民監査請求（法242）のほかに②住民訴訟（法242の2）がみとめられているのである。その他①住民の請願書提出の権利（法124）はもちろん、②議会にかえて町村総会を設けることを可能とする規定（法94, 95）もみられることに注意しておかねばならない。

このような現行地方自治法のもとでの直接民主主義の制度的保障の側面は、一面で住民投票制のように一部に限って法的な根拠が与えられるにとどまっているものもあるが、総じて云えば、活用の仕方によってはかなり積極的な制度的保障の側面を有している。今後わが国でも欧米先進国のケースに遅れをとらず、その一層の活用化への道の検討が各自治体の職員と住民の共同作業を通じて行われ、自治慣行としても定着化されてゆかねばならないだろう。

2 自治体の予算過程と議会、各種審議会の機能

公共サービスの決定はそれを裏づける財源枠の保障に直接かかわる予算をめぐる意思決定の問題とかかかわっている。そこで、まずこれを自治体の予算過程を念頭に置きつつ、自治体における間接民主主義の局面としての議会及び各種の審議会及び調査会等のあり方との関連を中心に検討することから始めたい。

(1) 予算過程と議会統制

市民参加や直接民主主義の機能が云われている今日でも、地方自治を強化する上で住民の代表として議会が予算審議、調査、条例の制定・改廃に果たす役割を正当に評価しておくことは重要である。これを地方財政の普通会計や公営事業会計を中心とした議会の予算審議権を中心にまず検討してみよう。今日、国の場合にも財政民主主義における議会の調査権等国民主権の“活性化”が云われているが、同様に地方自治においても、議会の総務委員会、予算委員会等

の予算審議の過程は、公共サービスの決定の中軸の役割を占めており、住民主権の実現の重要な“内容”をなすものなのである。

地方財政の予算過程は、予算の編成—審議—執行—監査・決定承認の四つの循環過程として、一循環がほぼ3年半から4年の期間を要する過程として行われている。ここで地方財政の「予算」についても、国の場合と同様に多くの市民から——さらには当該部局以外の自治体の一般職員からさえも——「予算書は分りにくいもの」として違和感を持たれてきたのは何故か。それは、「予算」そのものが、日常の「家計」の場合と異なり膨大な額で官庁機構の複雑なしくみによって動かされているという一般的理由のほか、自治体の予算過程の特徴点についてふつう次の点が指摘されているのである。それは、

第1に、地方自治体の予算過程における財政主管部課長・予算担当専門行政部局の役割の大きさとその主導性である。それは、とりわけ毎年9月頃（遅くとも11月頃）にはじまる予算の編成過程と実際の執行過程とにあらわれるが、この点は、一見国の予算の編成過程における大蔵省主計局の特異な役割と類似するところがある。

第2に、予算編成の過程において自治体の地方財政の自主的な決定権の範囲が極めて限られている問題である。この点ではまず、国との関係にあらわれるつまり、現行のわが国の国と地方の行政事務配分と財政配分をめぐって指摘されている根本問題がある。加えて国の政策や方針がもたらす影響と、特に先に述べた国の地方自治体への機関委任事務（府県や指定都市にほぼ6～8割、市町村に3～5割程度存在すると云われる）と地方固有事務との区別がつけ難くされていること、国の各省からの補助金行政が地方自治体の安易な中央依存傾向と陳情政治の弊害を生み易くしている問題、地方税法の範囲内での自主的な条例制定権（超過課税や不均一課税は正等）の制約、地方債起債権の制約等、が自治体の予算編成の自主性を喪失させる原因と云われているものである。この事がまた、従来から自治体当局者をして、地域行政の住民に対する責任を「財源が限られている」ことを理由に国に転嫁する傾向を助長させてきた点が注意されていなければならない。

第3に、地方自治体の予算におけるいわゆる義務的経費（既定の人員費、公債費等）の幅が大きく官庁予算の前年度実績に立脚した漸増的予算方式（incrementalism）の考え方もあって、その新たな自主的な意思決定の幅を著しく小さくしている問題点がある。

第4に、地方自治体の予算を今一つ住民から分りにくくさせているものに、予算の総合性が国に比べてかなり欠如している点がある。このことは、自治体の予算が年度途中で補正が最低年3～4回（多い時で10回をこえる補正も）ときわめて多く、当初予算にはその骨格が示されるが、補正後の決算を見なければその実体と全貌がつかめないこと、などにあらわれている。これは、現今の地方財源が自主財源としての地方税のみにとどまらず、特に国税への依存財源としての地方交付税（特別交付税配分を含む）や国庫補助金への依存が大きいことから生じている問題点であることは言うまでもない。

第5に、その他、現代地方財政の一般会計における企業化と広域化がもたらす公共サービスの受益者負担化と決定過程の集中化傾向による住民生活からの疎外化である。この点は、近年の公営企業会計等の増加や独立採算制の強化、収益事業化や民間委託（→受益者負担化）、広域市町村圏計画と一部事務組合の増加（複合事務組合化を含む）、公私混合形態企業たる地方公社等会計の増加などにあらわれている。これら会計での住民生活のミニマムに即した料金決定の民主主義的なあり方が問われなければならないだろう。

こういった予算過程のうちたとえば編成過程における財政主管部課長・予算担当専門行政官の役割の大きさは、自治体の予算統制面において一定の意義を有するにしても、そこに、一面で住民及び諸団体の要望からの疎外化を生み出し易い。そこで、まず議員自身の予算の学習と議会の予算委員会（総務委員会）での日常的・科学的な調査活動及び審議の実質化等による議会活動の活性化が望まれることは言うまでもない。予算編成における当該行政部局の優位性をコントロールし総合的な判断に立った編成作業をすすめる意味でも、たとえば岡山県の予算編成にみられるように財政当局が所管各部課の要求を内部検討する時期と並行して議会の常任委員会での検討を行うなどの工夫がなされることも

必要であろう。住民代表制としての議会の予算審議を実質化し住民の意見を十分に反映させるためには、なお各種審議会、調査会や地域予算会議（後述）等の補完的手段の活用化と先に述べた企業の会計特に公社等の会計と議会統制との関連を明確化してゆく方向も必要となってきた。

（2）各種審議会・懇談会・公聴会の機能

編成から審議・決算に至るまでの予算過程における議会機能の活性化と共に今一つ、公共サービスの選択と決定の過程において首長ないしは所管各部課に直接か、または国の法令や府県市条例を通じて所管各部課に設置された各種の審議会・調査会・懇談会（任意のものを含む）及び公聴会等の役割がきわめて重要となっている。この機能は、国の各省付属機関のケースと同様に地方行政の意思決定局面においてもある意味では議会の機能をしのぐ存在となっている。このような付属機関の設置の根拠は、地方自治法第138条の4項3の規定に基づくものであり、わが国では主として昭和30～40年代の地域開発政策、都市計画（昭和43年都市計画法施行）、公害・環境衛生行政等にともなう国からの機関委任事務の増加等と照応して設置されてきている。また、このほかにも都道府県・市町村が独自の条例や規則に基づいて設置しているものも多い。また任意の審議会・懇談会の中には、当該自治体の職員のみで構成する連絡調整的機能を果たすに過ぎないものもみられるが、こういったものも、今日では、行政の総合性を計り下部職員の創意を發揮させる「職員参加」の視点から、改めてそのあり方が問われるに至っているものも多い。このような審議会や調査会・懇談会等々が、大都市革新自治体においては、たとえば昭和48年1月の東京都新財源構想研究会（「大都市財源の構想」を提案し法人事業税の超過課税を全国に先がけ提案）や昭和49年2月の大阪府地方税財政制度研究会、京都市税財政問題研究会、49年9月の神戸市行財政制度調査会などの諸提案にみられる如く危機下の自治体財政改革にとって一定の前向きの役割を果たしている側面に注目しておかねばならない。しかし、一方でまた、これら審議会は「諸刃の剣」でもある。しばしば指摘される審議会の行政の“かくれみの”的な性格がそれであるが、これは、たとえば首長や議員等特別職報酬審議会等のあり方について指摘

されるところであろう。それが単に自治体当局者側の都合による行政ペースのみに終始しないための住民監視の方策が必要である。私は昨年春、岡山市の住民 500人を対象に地方財政危機と住民参加問題についてアンケート調査をしたが、地方都市ではなお、こういった審議会制度が意思決定に果たす住民代表としての役割への期待が大きいことが分った。⁽³⁾この点は、東京都など大都市の市民が、こういった審議会や説明会、事業説明会方式の「参加」レベルに満足せず、住民が直接意思表示できる場を求めているのと比較しややニュアンスを異にしていた（東京都『自治意識と都民参加に関する世論調査』昭和50年5月参照）。欧米の自治制度にみられる参事会方式のように、執行者が同時に議員（審議会委員）をかねた方式をとることの少ないわが国において、各種審議会の行政の意思決定に果たす役割は今後とも大きいと云ってよく、当面次のような改革方向が必要である。

その第1は、各種の審議会、懇談会等の構成委員に可能な限り住民代表（地域労働組合、主婦代表を含む）や自治体職員代表を加えてゆく方向である。これら委員会が、専門の学識経験者や直接利害にかかわる経済界代表、市会議員、当局者を別にすれば大部分が住民（市民）代表としての性格を有する以上、その委員構成に住民の代表を可能な限り多数加え、審議を実質化してゆくための行政側の配慮が重要となろう。この意味でたとえば神戸市の行財政制度調査会（委員31名）のように、専門委員としての大学教授、市会議員、市行政関係者以外に経済団体（3名）、労働組合代表（3名）、生協（1名）、区自治会（2名）主婦（3名）等の参加を保障しているケースが参考となろう。また広島空港問題連絡会議でも地元住民代表を加えての騒音、安全等の影響調査のあり方が問われている。この場合、大学教授等いわゆる学識経験者の立場については、単に“名誉職”ないしは行政の“権威づけ”のために用いられるのではなく、住民代表としての立場から、その専門性がフルに生かされてゆくものでなくてはならない。

第2に、その運営方法も行政ペースに終始しないよう市民にも情報が公開され、市民と行政が対等の立場で公開討議ができる場を設けてゆくなどの工夫が

なされなければならない。この点は、例えば、都市計画法第16条に基づく公聴会・説明会等の活用においてもさらに工夫が必要とされているところである。

第3に、このような審議会を単に府県や市の中央レベルのみにとどめるのではなく、住民により身近なコミュニティ・レベルにまでおろし、そこでの地域協議会等との有機的な関係をつくり出すことが今後の課題となるだろう（後述の点を参照）。

3 意思決定と直接民主主義の諸方式

上記のような間接民主主義（代表制民主主義）と共にこれを補完する直接民主主義の制度的保障の方向が今後の重要な検討課題となっている。自治体における現行の地方自治法のもとでの直接民主主義の諸制度についてはすでにみたところであるが、これを、最近各地の先進的な自治体で試みられている意思決定過程の改革方向を参考にみておこう。

(1) 住民アンケート方式の改善

地方自治体の行政サービスの決定において、多様な住民の要望に対する行政側の選択の優先順位を定める基礎データとして、また、住民要求を掘り起こし地域行政への関心を高めていく方策もかねて、住民アンケートが各地自治体でほぼ恒常的に行われ出していることは好ましい傾向である。そのうち目立ったものとして周知の神戸市の『全世帯アンケート調査』が注目される。昭和45年度以来議会で予算化されており、全世帯に配布されること、その企画段階にも専門家とあわせて市民代表が参加している点などが注目される。またアンケート実施の恒常化と共に、各種モニター制度や行政相談窓口の改善も一層必要である。この点では、イギリス、スウェーデン、オーストラリア等に見られるオンブズマン制度がわが国でもなお参考とされるべきであろう。

(2) 意思決定の分節化と「地域会議」の方向

意思決定を分節化し住民参加をしやすいとする試みとして、都市レベルでは従来行政主導型の「市民対話集会」，「市政懇談会」，「施設見学会」等のあり方から、市民主体による企画，運営，参加を前提にした「市民会議」，「区

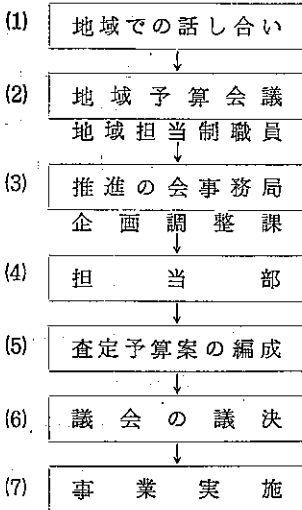
民会議」等が各地に見られだし自治体の政策形成過程への様々な形態での自主的な参加の動きがみられる。こういった動きは神戸市の区民会議や旭川市の市民委員会組織をはじめ、東京都区部（たとえば中野区）、武蔵野市、習志野市、東大阪市ほかの各都市に様々な形態の試みとしてみとめられる。また府県レベルでも、たとえば岡山県のような県行政をいくつかの地方振興局に分けて権限を委譲し、地域の振興局レベルで地域福祉システムづくりのための住民「参加」の試みを行っているケースもみとめられる。

このような市民の自主的な参加の形態による政策形成過程への参加の方式としては、神戸市に例をとると「区民会議」のほかに「あすの神戸を考える市民会議」、「神戸グリーン市民会議」、「交通審議会」、「消費者保護会議」、「物価安定市民会議」⁽⁴⁾ほか多数にのぼる点が紹介されている。それは、単なる市民の討議参加の場から市民の政策形成への提案に連なる方向（消費者保護条例制定等）やさらに市民の地域施設の共同管理の方向（丸山地区のコミュニティ施設の住民管理、学校公園運営管理の方向）にまで発展してゆく方向にある。

問題は、このような「市民会議」を更に地域内のより小さな“共同的”な住民集団の単位にまでおろし意思決定を分節化し制度化を計る方向である。この点ではすでに最近わが国で紹介されている北イタリアのボローニャ市の地区評議会の方式、アメリカの都市にみられる学区単位の住民協議会などの制度化の方向を指摘できよう。今後のわが国では、さしずめ各コミュニティ内の町会、PTA、婦人会、老人会、子供会、ないしは部落会、農区、公民館活動等の地域範囲が焦点となるだろう。

この方向での試みの一つとして、最近習志野市で試みられている地域会議と地域担当制および地域予算会議の方向に注目しておきたい。ここで予算過程との関連で、地域予算会議のしくみに簡単にふれておくと、市の新しい年度の予算過程を事実上コミュニティでくりひろげられる地域予算会議での話し合いからはじめるということである（図一参照）。ここでは地区住民の要求が出され、また「予算」にはなぜ限りがあるか、税金・借金のしくみに至るまで話題が及ぶ。住民の要求との調整は、コミュニティレベルの集会に参加する地域担

図一 地域予算会議のしくみ



法) 習志野市企画調整課資料より。

当制職員との間で行われ、地域予算会議を通じてまとめられた要点が確認され市の企画調整課で整理分類されて、当該部局及び市長査定など予算編成過程を通じそこでの論議が生かされるしくみである。こういった「地域会議」の試みはなお実験段階ではあるが、この活動を地区住民が主体的に組織し得る力量があるかどうか、このような「参加方式」を今後地域に慣行化させ成功させ得るかどうかのカギとなるだろう。

こういった地域会議に似た活動は、京都の「ろばた」懇談会ははじめ各地で散見されはじめている。一方農村自治体における生産活動の面でも重要となってきた。たとえば岡山県美里町の町土管理センターでは、旧村レベルでの文化活動を

はじめ、農業講習会や苗代・水田・野菜苗圃の共同防除・共同出荷・農道補修・山林保有などの生産活動を含む自治公民館の活動を通じ農民の町土を守る連帯の方向にまで高められる動きがみられるのである。⁽⁵⁾

(3) 直接参加制度の活用

住民の直接参加制度の中でわが国で多く利用されているのは、直接請求制度としては、住民及び住民代表からの行政の作為・不作為を求める首長（及び各部局）ないしは議会への一般的な請願・陳情に加えて、今日では、条例の制定・改廃の請求（公害、土地利用規制、消費者条例等）や予算過程における住民の監査請求（超過負担問題や汚職問題等）、住民訴訟等の動きも漸次みられだしている。しかし、予算のしくみの理解の困難性もあって、住民の監査請求制度の活用については、なおわが国では十分と云えず、また請求を行っても手続論などを理由にわが国では却下される場合が多くなっている現状である。

住民投票制についても、単にこれまでのような地方自治法の手続に基づくりコール権の行使の局面のみにとどまらず、市町村合併、工場誘致や大型開発

プロジェクトなど当該地域住民の生活に直接影響を及ぼす開発計画決定についてはもちろんのこと、一般行政についても住民に直接利害を及ぼす行政の決定については、今後わが国でも慣行化されてゆくことが望まれる。たとえば、能登・柏崎等の原子力発電所の建設をめぐる当該地域町内会、部落会での住民投票のケースはその一例であり、今後の住民投票制の活用の方角と問題点を示唆している。

(4) 行政情報の公開

行政情報の公開は、最近論議されているような住民の“知る権利”を保障してゆく立場からも重要となっている。この点では、住民が政府（及び地方自治体）から情報を受ける権利と共に、住民自らも共同の意思決定の場に行政側と対等に参画し得よう政府情報の積極的な開示を請求し得る権利を有していることが重要である。この意味から広報による市政公開の中身が問われてくることになるが、④まず「府県民だより」や「市政だより」を単に“結果”のお知らせから行政の“プロセス”を掲載してゆく方向、“住民が考える”，“住民が学習できる”広報紙にしてゆく必要が指摘されている⁽⁶⁾。また、⑤市の広報活動と共に住民からのフィードバックとしての“公聴”を重視した広報紙にしてゆく課題、⑥最近の地方財政危機ともかかわって財政情報の公開が重要となってきているが、この点では市民の要望と市財政のつながりとを一般市民にわかるように、また市民に問題点を提起してゆく形で公開してゆく予算特集のあり方の工夫が必要である。

最近、各地の住民運動の中でコミュニティ・ペーパー（町内会、部落会、PTA、学区レベルでの小新聞）などミニ・コミ紙の役割が重視されているが（たとえば、神戸市長田区丸山地区の「丸山地区協議会会報」発行の役割の大きさ）、こういった各地域住民運動を基盤にしたコミュニティ・ペーパーの内容を如何に市広報・広聴紙の内容にとり入れてゆくかも検討されねばならない。この意味では、特に予算過程において、先に述べたコミュニティ・レベルの地域予算会議などに出された住民の予算要求と地域担当職員との応答の内容が逆に自治体の広報・広聴活動を通じて自治体全体の予算過程に反映するような“生々し

い”，“生きた”情報体制への自治体職員自らの取り組みが今後急務のように思われるのである。

む す び

以上の簡単な考察からも明らかな通り、公共サービスの決定には、地域の住民運動を基盤にしつつ、議会の調査機能、各種審議会・調査会・懇談会・公聴会等の住民代表としての性格と、直接参加制度の活用化がフルに生かされて、地域における民主主義的な意思決定の内実化がはからなければならないことであった。しかし、この場合わが国ではなお二つの留意すべき点を指摘しておかねばならない。それは、今日住民運動がなお矛盾の激化した地域のみにより偶発的となり易い傾向、また住民参加が往々行政主導型で「上からの参加」にとどまり易い問題である。以上の問題点を真に克服してゆくためにも、今後、都市及び農村自治体内の町内会、部落会、学区と云ったコミュニティ・レベルにおいて、消費者や生産者の自主的な運動に支えられた住民協議会の実質的な話し合いや討議による意思決定の場をどう組織し慣行化してゆくかが問題のポイントとなるのである。

注

- (1) たとえば、松原治郎・似田貝香門編著『住民運動の論理』学陽書房'76年及び自治体研究社編『あすの自治体労働運動』『住民と自治』別刷'76年等参照
- (2) 自治体の予算過程については、吉岡健次・和田八東編『現代地方財政論』有斐閣の小島昭論文 加藤芳太郎他著『現代の地方財政』東大出版会等参照
- (3) 拙稿「現代地方財政の意思決定構造—岡山県行政にみる意思決定のメカニズムと税・財政への住民意識—」岡大産業経営研究会『研究報告書』第9集'76年参照
- (4) 各地の市民参加の事例については『地方自治職員研修』'77年2月号『地方自治通信』'77年5月号等参照 神戸市の経験については、本誌3号及び高奇昇三著、『地方自治の再発見』『市民自治の都市政策』などを参照
- (5) 『住民と自治』'77年5月号の渡辺リポート
- (6) 森賀盾雄『市民参加と広報紙』『地域と人間』'76No.3 新居浜地域問題研究会
- (7) 田村紀雄『住民運動とコミュニティ・ペーパー』『都市問題』'77年4月号参照

都市サービスと公共料金

——利用者負担の一環として——

山 本 栄

(関西学院大学経済学部助教授)

1. 都市サービスの租税負担と利用者負担

市町村が供給する公共サービスは、住民生活や生産活動に直接結びつく環境整備と、対人あるいは対家庭的ないわゆる福祉サービスという形で、拡大し多様化の一途をたどっている。とりわけ都市は人口と産業の急速な集中によってそうした現象が極端な形であらわれ、経費の膨脹も著しく、その必要性もきわめて大きい。ところが、市町村が供給するというだけで、それらのサービスが本来的に租税負担でまかなわれ、無料で供給されるか、ないしはかなり低廉な価格で供給されるべきだとする考えが根強く主張され、市民的感情ともある程度合致している。

確かに都市の行政サービスの多くが租税でまかなわれるべきことは当然である。しかし、行政サービスの領域がそれほど広くなく、行政活動量も少なかった過去においても、使用料・手数料を含めた広義の料金徴収は正当視されてきた。問題が生じてきたのは、経済成長にともない租税の自然増収の結果、支出の量的拡大がある程度余裕をもって可能となり、地方議会の政治的紛争を避けたいという思惑ともからまって、料金の発想や独立採算制の料金設定を積極的に、場合によると消極的に否定する態度が表面化したことによる。

料金（公共料金）はもちろん価格の一種であり、使用料・手数料も料金的機能をもっていることから、もともと市場経済の価格機能をできるだけ停止させる経済体制を選びとろうとする立場の場合、いわゆる受益者負担といわれるこれらのあり方に、積極的に異を唱えることは立場上当然であろう。しかし、このような場合を一応考慮の外においても、行政サービスの全てを租税負担によって供給する方向は、負担の公平と経済運営の効率という観点から、大きい問

題を含んでいることはいうまでもない。

ここで明らかにしておかなければならないことは、公共サービスの中には、本来的に租税負担以外ではまかなえないものと、一部ないしかなりの部分をいわゆる受益者負担によってまかなう可能性があるか、あるいはむしろそのような方式がかえって負担の公平と効率化に役立つ公共サービスが存在し、負担のあり方が常に選択可能なものとして検討の対象となる場合のあることが、この種の論議の前提となっている必要があるという点である。さらに、都市における公共サービスは、経済学でいう都市固有の“混雑現象”が発生してくるため価格機能をある程度利用して、混雑現象の解消を考慮する必要もある。

以下において、「公共料金」を、租税以外の公共サービスの供給のためのいわゆる受益者負担全体を念頭におきながら、都市における公営公益企業の料金から使用料・手数料金体を含めた負担問題を利用者負担（user charges）として考え、負担のあり方の具体的検討の糸口を探ることとする。その際、利用者負担と名づけてあえて受益者負担をとらなかつたのは、一般に原因者負担といわれている、社会全体に費用を負わせた個々の経済主体に対する負担をも含めて考えるという観点からである。

2 利用者負担—料金の根拠—

筆者はすでに、あるべき租税体系についての一つの考え方を示すに際して、租税負担と利用者負担を区別する根拠を示したことがある。（山本栄一『租税政策の理論』有斐閣、昭和50年、第4章）それを簡単に再述すると、租税体系の組立てを考えていくうえで、中心にすえた判断は次の二点である。

(1)「租税体系全体がどのような負担配分をもたらすべきかについて、社会的にかなり合意しうる判断がみいだせるかどうか。この点になると、経済理論の枠を超える。しかし、あえていうなら、一般的には、負担は個人所得に比較して累進的であることが望ましい。そのために応能課税を体系の中心にすえる必要がある。それは公共財供給の財源であるとともに、所得再配分にも用いられる。同時に、経済の効率が著しく害されるのを避けるため、効率と公正の矛盾

を調整するべく、消費課税などを考慮して、ある程度累進性を緩めるとともに合理的な形態をもった応益課税で補完する。

このような直接税中心体系を、一つの理念的なものとするのが妥当であろう」
 (前掲書、86—87頁)

(2)「租税負担で考慮されなければならない公共財の性質を、次の三点に絞る。

①公共財の便益のうち、間接便益と直接便益の分離

②間接便益のスピルオーバーする範囲の地域的相違

③公共財のうち、中間財として用いられる部分と、消費財として用いられる部分の区別」(前掲書、95頁)

(1)はあるべき租税体系に関する価値判断であり、(2)の公共財の性質は、租税負担配分の根拠と配分のあり方を示す客観的基準である。(2)一②は国税と地方税を区別する根拠となるものであるが、とりあえず考慮しないで、(1)を前提として、(2)の基準によって租税体系の組立てを試みたものが表一である。

詳細は既刊の書物に譲るとして、租税負担と利用者負担を区別する根拠は、(2)一①の基準として示した公共財の便益のうち、消費の外部性をもたらす社会全体に広く便益のスピルオーバーする部分(間接便益)と、消費者個人ないし企業に便益が直接帰着する部分(直接便益)とを分離してとらえることにあ

表一 公共財の特質と租税負担配分

	(a) 消費財型の公共財	(b) 中間財型の公共財
〔I〕 便益のうち全部または大半が間接便益である公共財	所得税(個人と法人) 財産税 奢侈消費税	企業課税 { 所得税型 財産税型 消費税型 付加価値税型 }
〔II〕 便益のうちかなりの直接便益をもたらす公共財	目的税 使用料・手数料 料金(独立採算における)	

(税負担配分として考慮すべきものとして、上記の他に〔III〕規制的課税、)
 (〔IV〕所得再分配のための応能課税(累進所得税、相続・贈与税)がある。)

る。従って、〔Ⅱ〕のような公共財は、家計や企業に直接便益が帰着することを根拠に、便益の大きさの量的把握が困難であり、必ずしも量的に対応していない場合もあるが、利用者の負担が納得されやすいこともあって、公共財供給の費用の一部ないし全部を、目的税（応益的な）、使用料・手数料、あるいは独立採算制における料金として徴収することが可能となり、そのことがより負担の公平と経済の効率へと導くために、できる限り積極的に活用すべきであると結論しうる。

ただし、直接便益の存在を根拠に、公共財について利用者負担を積極的に採用する場合の最大の批判は、低所得者層の利用を排除するか、相対的に重い負担をもたらすという点である。これは公共財にある種の価格づけをした場合にだけ問題になるのではなく、一般に価格機能が働くときに、生活に必要な不可欠で需要の価格弾力性が極めて小さい財についてもあてはまり、食糧がその代表例としてあげられる。このような事態に対処する方策としては、最低限の所得の保障を何らかの方法で行うことによって、これらの負担を一つの消費支出として支払うことが考えられる。それでも問題として残るのは、公共財供給の場合に、必要不可欠な必需的な財であってしかも選択しうる代替的なものがない場合、嗜好の相違によって選択の余地がある食糧と同一にはいかないという点である。直接便益をもたらすものの多くは、特定の都市施設を利用しサービスを受けることになるから、この利用のある一定水準までは費用負担に余り拘束されないで自由に利用ができることも必要である。これは公共財が間接便益をもっている別の側面といえるが、間接便益を考慮した後なお利用者負担がなされる時に、その利用の一定部分について、所得によってか、家族数なりによって、あるいは無差別に負担を軽減しうる措置が考えられてよい根拠である。

これまでは、独立採算制のもとの料金をその一方の極として、使用料・手数料、目的税を他方の極として、利用者負担の根拠をみてきた。ここで見方を代えて、従来全面的に利用者負担に依存してきた都市サービス、例えば都市水道が、逆に負担の一部分でも租税負担されてよい根拠について簡単に触れておく。これは同時に今迄のべてきたことの整理につながっている。（この問題に

については、『都市問題研究』第26巻第10号（286号）1974年10月号「水道事業の費用負担問題——その公費導入の視点——」で考察したことがある。その要点だけをしるす。）

1 ——そのサービスの便益のうち社会全体に広がる間接便益が存在している場合。ただし、間接便益が存在するからといって、ただちに何らかの租税負担が好ましいとはいえない。間接便益の大きさがそれ程大きくないと判断されるなら、全面的に利用者負担に頼ってもよい。市場で売買される民間財の中にも、間接便益をもたらしていると考えられる財が存在しても、便益が大きくなければ租税負担を考慮しないで、市場の売買にゆだねてもよいと考えられるからである。

2 ——すぐ前で述べたように、生活に不可欠な必需的な財で、選択の自由による代替物がない場合、利用の一定部分を実際の費用より低い負担で供給しその低廉化による負担部分を租税でまかなう。

3 ——都市化が進む結果、増加する都市サービスの需要に応えるために、都市施設によるサービス費用通増現象が生じるが、このような混雑費用は一部は利用者負担で吸収され、場合によると混雑現象を抑止したり緩和するため利用者負担を操作することも可能である。他面、止むなく増加する費用は、地域的・国民的レベルでの人口と産業の集中によっていることから、通増する負担を利用者にだけ負わせるのではなく、一部分は地域的・国民的広がりで見ることが正当視される。従って、府県税ないし国税による負担が考えられてもよく、都市に対する補助金という形での租税負担になる。

3 都市公共施設の利用者負担における原則

都市における公共サービスがそうでない場合とどう異なるのかは、今迄述べてきたところでも触れてきたが、人口と産業の集中による特別な公共施設が必要となってくることと、さらに集中の速度が早まってくる時には、過密による混雑現象を除去するための諸施設が求められてくることにある。都市における上下水道、都市内部と都市間を結ぶ諸交通施設、都市公園・児童公園、ごみ処

理・し尿処理施設、人口増加による学校・保育所の建設、その他産業基盤のための港湾、工業用水道の設置など多くのものをあげられる上に、都市とそうでない所で共通に必要な生活環境をつくる、教育、文化、福祉、医療保健、安全などの諸施設がかぞえられる。

これらの公共施設によってもたらされるサービスは、いずれも前節で述べた意味での間接便益をもたらすと同時に、程度の差はあるにせよ、直接便益を特定化される個人、家計、企業にもたらす。一般的には、例えば、警察・消防署のように施設の建設がなされ、それに人的サービスが加えられて与えられるにしても、直接便益がほとんど認められないものから、市民会館の館内利用のように、利用者の直接便益がかなり大きく認められるものまで多様な公共施設が存在している。

利用者負担はおおむね、以上述べた意味での公共施設の特定化される利用者に対する負担と考えられる。従って、公共施設運営の費用を何らかの基準によって、全部あるいはその一部を利用者負担で充当し、場合によると規制的な機能を働かせるために、費用より多い収入を確保することも妥当する。ただし、経済学の常識からすると、価格ないし料金が限界費用と一致するところで定められる時に、資源の適正な配分を可能にすることを考慮に入れると、公共施設がある計画に従ってつくられ、その費用を償える負担ということで料金を設定することは、費用を償うという点では合理的であっても、経済資源の適正利用からは問題があるといえる。しかし、実際問題としては、費用通減の場合ではなく通増しておれば、限界原理は利潤が生ずることになり、水道について最近用いられている福祉型通増料金制を採用することで、限界費用に一致する料金を高料金として、漸次通減して料金を定め、最低料金が平均費用を償っていかなくても設定しようというのは、一種の限界原理の適用といえる。

実際問題という点では、入用の費用を利用者に配分し負担させるという行き方が一般的であるが、このサービス費用原則 (cost of service principle) に対しては、今日では主流的でないサービス価値原則 (value of service principle) を見直す必要がある。一つのサービスでも、利用者の主体の相違によって、

例えば業務用と家庭用という風に、価値の大きさが異なるとみなして用途別の負担差をもうけるものである。受益者負担という場合、ことば通りの受けとる便益の大きさによる負担と考えるならば、この原則が妥当するといえる。(山本栄一著『租税政策の理論』有斐閣、1975年、206—7頁参照。) また、先の費用逓増状態での逓増料金が、費用面から混雑現象に対処する行き方である面をもつとすると、サービス価値による料金差はサービス利用面からの対処のし方という面をもっている。今日、利用者負担が資源の適正な配分という観点から便益(すなわち効用)に応じる負担配分を可能にする場合はむしろまれであるため、費用に応じる負担が基本になっているが(これを一般に原価主義と呼んでいる)、その補完的な役割をサービス価値原則の応用によって考えられてよいといえよう。

次に、最も大きい問題として残るのは、直接便益と間接便益の按分の問題である。的確な客観的基準が考えられないため、最終的には政治的な意思決定にゆだねられる。(ある一般的なことについて言える点は、前掲書、206頁に触れているが。) この基準に従って費用の中の利用者負担の割合や大きさがきまってくるはずであるから、利用者負担があいまいになるのはこの基準のあいまいさに起因するところが大きい。従って、法律的に独立採算制が原則となっている公営企業だけが、利用者負担が明確で、他はあいまいになるのはある意味で止むを得ないとも言える。ただし、独立採算制が原則といっても、租税負担が容認されてよい根拠があるから、それによってある部分がまかなわれたとしても、独立採算制がくずれたとはいえない。租税負担を除いた費用部分について原価主義を貫くという点で、依然として独立採算制といえるからである。その意味で、利用者負担を何らかの程度求める場合には、いま述べたような独立採算の意識を行政側が持つことによって、公共サービスの供給が元来もっている不効率をある程度回避し、膨脹の一途をたどる都市公共施設の建設と運営にある合理性をもたせる道を備えると思える。

4 都市公共施設の費用分析

直接便益と間接便益の按分基準が客観的に存在しないからといって、利用者負担が何らの基準に従わず、状況に応じて政治的に決定されてよいわけではない。今後、都市における行政から経営へと感覚を改める必要があるとするならば、先ず都市公共施設の費用の具体的分析から手をつけ、どの部分を利用者負担とするかを明確にし、市民に向けて明示された情報として伝えられ、市民の反応をとらえて行政に反映させるという、行政の仕組みをつくりあげる必要がある。

ここではその一つの試みとして、都市公共施設の費用を分析して、どの部分を利用者負担とするかを考える枠組を設定してみたい。

公共施設の費用には建設時に必要な建設費用（資本費）と、その施設を管理運営する費用（経常費）が必要である。しかし、両者の費用は無関係ではなく、資本費の調達方法が経常費の内容を変え、量的にも変化させるため、経常費（Ⅰ）をさらに2つに分けて考えて行く。

（Ⅰ－Ａ）資本費の調達方法とは関係なく、施設を運営してサービス供給に直接必要となる人件費、物件費、維持補修費などの部分である。

（Ⅰ－Ｂ）資本費の調達方法に左右され、サービス供給に間接的に必要となる施設の利用費用で、減価償却費と利子支払からなっている。

（Ⅰ－Ａ）の部分については、ここでとりあえず問題にするべきことがないので、（Ⅰ－Ｂ）を検討するために、資本費（Ⅱ）の調達方法についてみると、内容は〈租税〉、〈公債〉、〈特定者の負担〉からなっている。最後の〈特定者の負担〉は、当該の公共施設建設による受益者を特定化して一時金を求める受益者負担金とそれに類するもの、道路建設の特定財源となる自動車道路目的税などをその内容としている。〈租税〉の中に国や府県の補助金を含めて考えると、〈租税〉と〈特定者の負担〉とは支出時に資本費を支払ってしまう点で支出時支払原則（pay-as-you-go principle）によっており、〈公債〉によってまかなう時は、施設を利用する時間的経過の中で、耐用年数の範囲内で資本費を支払っていく利用時支払原則（pay-as-you-use principle）によっていること

になる。一般に公共施設はかなりの耐用年数があるために、負担を世代間に公平に配分するためには利用時支払原則が正当視される。さらに都市のように人口と産業の流動が激しく、住民や企業の構成が時間的に変化する場合は、この原則に従って、便益を受けた住民や企業に負担を求めることが負担の公平を達成することにもなる。もっとも、利用時支払原則に従ったとしても、これが利用者負担といえるのではなくて、世代の相違する利用者がそれぞれの世代で負担するという段階において、租税負担によるか利用者負担によるかが問題となって、その内容が（I-B）の検討になる。

利用時支払原則によって〈公債〉でまかなうなら他の根拠として、建設が経常的でなく臨時的であって、しかも額が大きい場合があげられる。複式予算を考えるのも、一方が経常予算と他方が臨時的な資本予算を想定する点で、この考えによっているものと思われる。

現在問題となるのは、都市の公共施設の建設が増加の一途をたどっている時、この建設費用の全部ないしはかなりの部分を最終的に租税負担によってまかなう（これは（I-B）を租税負担でまかなうことを意味する）にもかかわらず公債によってとりあえず資金を得るという点である。確かに資本費を公債でまかなうことは誤りではないが、建設する公共施設は異なっても、それが経常的に毎年投資される見通しがかなり長期にわたっている場合、利用時支払の原則にこだわることなく、経常費のように考え、支出時支払の原則によって資本費を負担することも妥当する。そうでない場合は、現にそのような現象が今日の地方財政にも現われているが、（I-B）の費用が公債の累積とともに大きくなって、最終的に租税負担を引きあげざるをえなくするからである。

このように多額の資本費が毎年かなりの期間必要となる都市化現象が、資本費用を公債でまかなうことで顕著に現われるのは、（I-B）の〈利子費〉の増加である。しかも、〈利子費〉は支出時支払原則に従っておれば、発生しない費用でもある。利用時支払原則を徹底しながら、利用者負担によっている独立採算制の下での公営企業では、都市化による混雑費用を利用者以外に負担させるために租税負担を導入する場合に、この利子費の累増を混雑費用と見なし

てそのある部分を租税負担する方法が考えられる。ただし、先に示した独立採算制における公営企業に租税負担を導入しうる根拠のどの場合であっても、その方式は選択の余地があって、(Ⅱ)の資本費補助方式をとるか、(Ⅰ-B)の経常費補助方式をとるかは、別途に考える必要がある。また、支出時支払を実施する場合に、〈租税〉と〈特定者の負担〉をどのように分けるか、〈租税〉は地方税か国税か、言いかえれば市税か補助金か、〈特定者の負担〉のあり方なども別途検討する必要がある。

次に、利用時支払に当って必要な公債発行は、資本費のうち〈租税〉と〈特定者の負担〉によってまかなわれた残りの部分についてなされる。当然その結果として、(Ⅰ-B)の〈減価償却費〉と〈利子費〉が経常費として、計上されてくる。ところが、行政のレベルでは〈減価償却費〉という概念は一般化されておらず、通常〈公債償還費〉がそれにおきかえられている。この両者が置き換え可能で同じものと計量されるためには、計算上毎年〈減価償却費〉としてあげられるものが、その資本調達のために発行した公債の〈償還費〉と一致していなければならない。たとえば、公債発行後5年間は償還しないでその後5年間で毎年等額償還するにしても、他方30年間の等額減価償却によって、一部は償還財源を留保しながら、30年後に〈減価償却費〉によって〈公債償還費〉をまかなえるという風なのである。

現行の制度では、公債償還年限を減価償却期間を決定する施設の耐用年数と一致させるようにきめることができないため、(Ⅰ-B)を経常費と考える(これを「損益ベース」と呼ぶ)と、耐用年数より公債償還年限が短いだけ資金不足が生じるため、〈減価償却費〉に代えて〈公債償還費〉をおく(これを「資金ベース」と呼ぶ)便法を用いているのが通常である。このことによって、資本費がかさむ投資の増大時期には、償還据置期間が存在するとはいえ、(Ⅱ)の資本費の結果生ずる(Ⅰ-B)の経常費を〈減価償却費〉を超えて増加させ経常費を大きくさせるという問題をもたらしている。公債制度の欠陥として指摘される点で、改善が常に求められている。

いま償還期間が減価償却期間と一致するとしても、そしてこのことは特に独

立採算制による公営企業の場合に必要なことであるが、公債の発行形態によって、(I-B)の内容が異なってくる。

公債によって(II)の資本費をまかなうことは、その後において(I-B)の経常費によってこれを返済していくのが原則である。従って全部を返済し終わった時には、減価償却期間が完全に物理的耐用年数と一致しておれば、公共施設も消滅する。従って、当初公共施設建設時に必要とされた費用が、途中借換えを経ていると否とにかかわらず、全額返済されればよいわけで、インフレ時にも<公債償還費>が<減価償却費>と一致していればよいが、それは当初の帳簿価格上の一致でよい。ところが、特に公営企業の経営を安定させるという観点から、公営企業の永久債の発行を考えるとすると(例えば伊東光晴氏。『生活のなかの経済学』講談社学術文庫、1976年4公共料金政策参照)、永久債は私企業の資本と同一に考えられるため、インフレ時には実体資本を維持するため、帳簿価格を時価に書きかえ、その時価にもとづく<減価償却費>を積立てないと、公共施設の消滅時点での置換えは不可能となる。その意味で、永久債発行の場合、(I-B)の<減価償却費>は資産再評価済のものについてなされる必要があり、公営企業の経営安定には資するものの、有期限の普通債より<I-B>の経常費は高くなる。

なお、永久債と同様、資本費を支出時支払を行って<租税>等で負担した場合も、これを一種の私企業の資本と同一視し<減価償却費>を考えることもありうるが、これらは明らかに支出時支払の時の<租税>等と、<減価償却費>とが、同一施設についての同一世代の二重負担となるため、この場合には<減価償却費>は考えられないと結論しうる。

5 都市公共施設についての利用者負担のあり方—結びにかえて—

前節において明らかにされた費用分析の中味は、公共施設に関する限り、それが独立採算制にもとづく公営企業であると否とにかかわらず、全ての場合にあてはまる。従来は、公営企業については費用計算の結果によって料金を定めるという原則に立って、費用分析が進んでいるが、いわゆる行政内部において

は、ほとんど費用分析を行っていないのが実情ではないかと思われる。合理的な利用者負担が今後の都市経営に必要というならば、各都市公共施設のサービスの費用を詳細に分析していくことが求められる。その場合の枠組として、前節の分析は大雑把ではあるが、一つの方法として提示されるが、これを要約すると次のようになる。利用者負担がどれだけなされるべきかは、逆に租税負担の範囲設定を意味している。その場合に、

- ①—(Ⅱ)資本費のうち、どこまでを<租税>負担と、<特定者の負担>とするべきか。
- ②—残った(Ⅱ)資本費のうち<公債>発行するとして、<有期限債>か<永久債>か。
- ③—(Ⅰ-B)の<利子費>のうちどこまでを租税負担とするか。
- ④—(Ⅰ-B)の<減価償却費>のうちどこまで租税負担するか。
- ⑤—(Ⅰ-B)の<減価償却費>と<公債償還費>が喰い違う場合、「資金ベース」によるか「損益ベース」によるか、その齟齬をどのように埋めるか。
- ⑥—(Ⅰ-A)の経常費のどれだけを租税負担とするか、<人件費>、<物件費>、<維持補修費>を分解して、あるめどを定めることも可能である。

「必要な手続」の順序をへて、結論としてある公共施設サービスの全部を租税負担することが妥当であるにしても、当初の資本費を全額租税負担する場合(①のみが必要なプロセス)を除いては、①②⑤のプロセスが求められる。従って、全額租税負担を考えない場合には、当然①～⑥のプロセスが考えられねばならない。

ここで「必要な手続」と言っているのは、2、3節で示した利用者負担の根拠と原則に各種都市公共施設のサービスをあてはめて検討することであり、これが現実には最も困難なことではあるが、ある合理的な大まかな基準が、市議会、あるいは市民としての各個人、家計、企業に提示されて、ある結論をえるという「必要な手続」こそ、本来の住民自治、市民意識の育成へとつながるとともに、住民自治を財政面から達成するものと思われる。なお、これまで触れることがなかったが、都市公共施設の運営のあり方については、市民参加を積

極的に求めて、地域住民の創意工夫による運営が考えられてよいといえるから、従来からの全ての公共部門における行当政局の直接運営の原則を見直し、経常費にいたるまで全て租税負担する場合も含めて、民間部門の利用を考える必要がある。これを単純に公共サービス供給の下請化ととらえて否定することは、激動する都市行政のあり方をますます硬直化させるものである。公共施設の運営のあるものは、市より狭いレベルの地域住民にゆだね、他方で市の補助金を考えることなどは、今後の自治体が十分に取組みねばならないし、その場合に必要な費用の一部分を地域住民が自ら負担するという点を考慮することは、利用者負担の別の一面として重要な課題といえる。

潮 流

「老人福祉対策」

産業革命以前、「貧困老人に対する富者の慈善事業的救済」とみなされていた老人に対する社会福祉も、今日では「多年にわたって社会の進展に寄与してきたものへの社会的処遇（老人福祉法）」と位置づけられている。もとより「すべての人間に健康にして文化的な生活を保障する」との憲法理念に照すとき、その価値規範は問い直されるべきである。

加えて、急速な生活構造の変化が老人の日常生活に及ぼす影響を勘案するとき、その障害の程度、態様には図り知れないものがある。「100人の老人がいる所に、100の行政需要がある」と云われるように実に様々の行政需要がある。ここに「在宅老人福祉対策」一つを取り挙げてみても、国は「老人医療費助成」「高齢福祉年金、老齢年金特別給付金の給付」から「日常生活用具給付・貸与事業」「老人電話相談センター設置」「介護人派遣事業」「老人就労あっ旋事業」「老人スポーツ普及事業」等を実施している。これらに対応して地方自治体によっては、個々の事業を地域の実情に応じて実施する他、独自の事業を実施している。一例を挙げると「市民幼老交流制度（長野市）」「ヤギの飼育委託（長野県中野市）」「公衆浴場を利用した老人と住民の交流（横浜市）」そして一部自治体における「給食サービス」「入浴サービス」「訪問看護制度」等々まさにその内容は多種多様である。しかしながら、価値観の多様化、行政需要の多様化に対応せんとするこれらの施策は「福祉競争」「サービスのメニュー化」あるいは「バラマキ福祉」とまで云われた割にはその成果には今一つの感があり「在宅老人対策は無策に等しい」との評価も聞かれる。蓋し、ねたきり老人、独居老人といったかなり生活障害の顕著な老人のみを対象とされる行政サービスを考えてみても、最低限生きつづけるために必要なサービスを何とか提供している状況、といっても過言ではない。

「最低生活の保障」から「生きがいの対策」まで、国・自治体に課せられた老人福祉対策はその入口で模索している。

公共サービスの供給システム

安 田 八 十 五

(筑波大学社会工学系助教授)

1 公共サービスの諸問題

公共サービスは市民の日常生活から切り離すことができないものである。われわれは、パンなどの私的な財・サービスを消費するだけでは不十分であり、公園などの公共的な財・サービスを利用してはじめて市民として健康で文化的な生活を送ることができる。

ところがこの公共サービスに関してさまざまな難問題が待ちかまえている。戦後の急速な高度経済成長によって、国民の平均的所得水準は増大し、私的財を中心とする物的生活のレベルはかなりの程度に達した。しかしながら、ガルブレイスが「ゆたかな社会」（1958年）で指摘しているように、「社会的アンバランス」が現在極めて重大な社会的問題となっている。私的な財・サービスが過剰なほど豊富なのに、公共的な財・サービスの消費は貧困で危機的な状況にあるといういわゆる「豊かさの中の貧困」という現象が現代のアメリカ社会の基本的矛盾の一つであるとガルブレイスは指摘している。この「社会的アンバランス」はアメリカだけではなく現代の先進資本主義諸国に共通にみられ、とくにわが国は一番ひどい状況にある。

わが国の場合、高度経済成長による都市化の進行に伴って公共サービスに対する国民のニーズは多様化・高度化しつつ、全体として増大する一方であるが、これに対して十分な供給が行われず、国民の不満は極めて根強い。この不満は具体的には住宅・土地をはじめ、教育、ゴミ処理、交通、保健・医療、その他コミュニティの形成に不可欠な公共施設・公共サービスに対する要求として表われている。とくに生活環境に関する公共サービスに対するニーズが最も強く、これは市民の日常生活に直結するものが多いので、地方自治体への要求、期待と

なっている。公共サービス供給に果たす、地方自治体の役割は極めて大きい。

現代社会においてはなぜ公共サービスへのニーズが高いのであろうか。それなのに、なぜ供給不足に陥ってしまうのであろうか。そして公共サービスの適切な供給を行うにはどのようにすればよいのであろうか。

これらの疑問に社会工学的視点から接近し、とくに公供サービス供給の選択基準の問題に焦点をあてて公共サービスの供給システムのあり方を探ることにしよう。

2 都市化と公共サービス需要

現代社会においてはなぜ公共サービスの需要が大きいのであろうか。その原因を一言でいえば、「都市化」である。伝統的な農村経済社会においては、私的な財・サービス中心の自給自足的な生活が一般的であり、公共サービスに対するニーズは低かった。また、あったとしても公共サービスは村落などの地域社会内において生産・分配・消費されるというクローズドなシステムが保たれていた。

これに対して資本主義経済の発達につれて、このクローズドシステムは次第に崩れていった。農業を中心とする経済における基本的な生産要素は土地であり、そこに資本と労働が投入されて生産が行われた。ところが、工業を中心とする経済における基本的な生産要素は資本であり、資本は空間的に集中した方が効率性が高く、資本は都市に集中するようになった。資本の都市集中とともに人口・産業の都市集中がおこり、大都市が形成されることになった。

現代社会の基本的な趨勢の一つは、都市化であり、とくに大都市化なのである。資本主義経済は主に都市において展開されており、そこではあらゆる活動や機能が分化され、生産のみならず生活をまで分化させる。これは効率性を求めるために市場機構が用いられ、分業によって効率という目的を達成しようとするからである。このため、例えばゴミ処理をとって考えてみると、これまでは各自が自ら処理していたのに、都市化の進行にともなって公共サービスとして処理されることが要求されるようになったことに如実に示されるごとく、公共

サービスへのニーズが新しく加わったのである。

農村においては公園はほとんど必要なかった。近くに山や川があり、村には鎮守の森があり、人々の遊びや憩いの欲求は自然にコミュニティが十分に満たしてくれた。ところが都市には、これらに相当する自然がなく、かえって自然環境の破壊が一般的であり、公園への要求となって表われ、またそのニーズは増大するばかりである。

生活面での分業化は核家族化を進行させた。これまではおばあちゃんに面倒をみてもらった子供の世話は保育所への要求とかわった。低廉で安心のできる保育所ということから公立保育所がのぞまれた。この背景には所得増大その他の理由による共かせぎという主婦の就労があり、これは住宅・土地の資金獲得という目的があるケースが少なくない。

都市における住宅・土地の貧困さは眼を見張るものがある。田舎から東京に働きに出てきた青年は、すばらしいファッショナブルな洋服を着て車を乗り回しているが、帰る家は六畳一間の木賃アパートである。住宅・土地問題は日本の大都市においては極めて重大な問題となっており、それがまた生活環境に関する公共サービスへの需要を増幅させているのである。

このように都市化の進行とともに公共サービスへの需要は、増大する一方であり、さらに多様化し、高度化しているのである。

3 公共サービス供給の失敗

都市化によって増大した公共サービス需要に供給が追いつかず、供給不足となり、需給ギャップが発生しているのが現代の大都市における一般的状況である。供給不足によるこの需給ギャップの原因を探ることにしよう。

その基本的原因は公共サービスのもつ特殊な性質に求めることができる。パンなどの私的財と比較しながら、公園などの公共サービスのもつ特殊な性質を明らかにしてみよう。

公共財・公共サービスといわれる公園・道路などは、パンやバターなどの私的財と異なる、「消費の集団性」及び「排除不可能性」といわれる二つの特殊

な性質を有している。

＊「消費の集団性」（「非競合性」）

パンやバターなどの私的財はある人が消費してしまえば、別の人はもう消費することができない。すなわち、消費は個人的である。ところが、公園・道路などの公共財は多くの人が同時に利用することができる。つまり、消費が集団的であり、競合が発生しない。この性質は Samuelson が純粋公共財を定義するのに用いた性質である。

＊「排除不可能性」

今仮に何らかの理由で税金を一銭も納めていない人がいたとする。しかしながら、この人にお前は税金を納めていないのだから、道路を使うなということとはできない。この人にだけ道路を使わせないようにしようとすると極めて莫大なお金がかかる。つまり、消費から排除することがほぼ不可能である。これは「消費の集団性」という性質にもその原因があるのであるが、この性質のために、財・サービスの消費からうける便益・利益とそれに対する費用・犠牲との間にかい離が生じて、ただのりが発生してしまう。この問題をただのり（フリーライダー）問題とよび、公共サービスにとって極めて大きな問題である。

道路には有料道路という供給の仕方があるので、この場合には消費は集会的であるが排除費用はかなりかかるとしても排除することは可能である。このような財を準公共財とよぶが、先程の二つの性質を組み合わせると表-1に示す

表-1 財・サービスの分類

競合性 排除費用	小 (集会的)	大 (個人的)
大 (排除不可能)	純粋 公共財	準公共財 B
小 (排除可能)	準公共財 A	(純粋) 私的財

ように、財・サービスの分類を行うことができる。パン・バターなどの私的財は競合性が大きく排除費用が小さいという性質をもつ財と定義される。わが国のような資本主義経済

諸国においては私的財の需要と供給は市場機構 (Market Mechanism) にもと

づいて行われている。排除費用が大きく、競争性は小さく消費が集合的な財を純粋公共財と定義する。(純粋)私的財と純粋公的財のいずれにも属さない財が準公共財と定義される。排除費用は小さいが競争性が小さいような財は、例えば私鉄による交通サービスなどであり、その供給主体は民間部門であるが、財の性質は公共財に極めて近い。その適正な供給に関して政府などの公共部門が何らかの形で責任をもつべきである。水道サービスのように競争性が大きく消費は個人的であるが排除費用が大きい財も公共財的な性格を有している。

パン・バターなどの私的な財・サービスは競争市場が成立すれば、市場機構による供給によって資源の効率的な配分 (Efficient Allocation of Resources) を達成することができ、パレート最適 (Pareto Optimum) という意味の社会的厚生 (Social Welfare) を実現することができる。

これに対して準公共財を含めて公共財の場合には市場機構がうまく作用し得ず、いわゆる市場の失敗 (Market Failure) が発生し、市場機構によっていては社会的に最適な資源配分を達成することができない。逆に、「市場機構によっていては適正な供給が行えず、何んらかの形で政府 (地方自治体も含む) がその供給に責任を負うような財・サービス」を公共サービスということができる。

公共サービスの場合、市場の失敗が生じる主たる原因は公共サービスが外部効果をもたらすからである。市場機構による最適な資源配分が成立する条件の一つに「外部効果の不存在」があげられる。ここに、外部効果とは「他の主体の活動によってある主体が入手する効果」のことである。

このように効率性という価値尺度からだけみても、公共サービスの場合には市場機構によっていては最適な供給に失敗してしまうのである。これを公共サービスの失敗 (Failure of Public Service) とよぶことにしよう。

効率性という点のみではなく所得分配の公正という視点からも公共サービス供給にはさまざまな問題があるが、ここではその点を指摘するにとどめておこう。

4 公共サービスの供給システム；都市経営システムの確立

公共サービスには私的財と異なる特殊な性質があるために市場機構によって適正な供給を行えない。そこで地方自治体を含めた政府が何らかの形で責任を負い適正な供給を行わなければならない。公共サービスの適正な供給量はどのように決めるのであろうか。また誰が供給するのであろうか。とくに公私分担はどうあるべきか。また、国と地方との役割分担はどうか。また利用者の便益・効用をどのように評価し、それに見合った費用をどのように算定するのか。そして以上の決定をどのようなメカニズムで行うのかという諸問題がある。とくに投票と計画の役割、さらに住民参加のあるべき姿など難問が存在している。いいかえれば、公共サービスの供給システムのあり方が問題なのである。ここでは地域的公共サービス (local public service) を中心に公共サービス供給に果たす役割の大きい地方自治体に焦点をあてて、供給システムの姿を探ることにしよう。

公共サービスには特殊な性質があるためにその需要構造も特殊な性格を有しており、そこから有効需要を抽出し、限られた資源制約の下で、供給の優先順位 (Priority) を決定するという極めて困難な役割を地方自治体は果たさなければならない。

公共サービスにおける需要と供給を結合させる方向は、私的財・私的サービスで果たしている市場機構にかわる公共部門と市民との間のフィードバック機能を求めることである。

この一つの方法として、地方自治体を市民を含む有機的な組織体としてとらえ、そこへフィードバック機能を作り出す方法を考えることができる。それは自治体もしくは都市を一つのサイバネティック・システムとしてみるサイバネティクス論による公共システムのとらえ方である。いいかえれば「自治体サイバネティクス」もしくは「都市サイバネティクス」とよぶことができる自治体・都市の構築である。

この都市サイバネティクスは都市経営に関する次のような思想と技術を有するシステムである。

マネジメント (Management) とは、目標を達成するためのプロセスと定義することができるが、都市サイバネティクスという考え方は、都市のマネジメントに関して次のようなとらえ方でアプローチする方法である。すなわち、「都市を、複雑なシステム (Complex System) としてとらえ、その状況に関する二つの変量、その一方はわれわれに制御できない変量、他の一方はわれわれが制御し調整できるものを見わけて、その制御できない変量の過去から現在までの値にもとづいて制御できる変量の値を適当に定め、目標達成のためにわれわれに最も都合のよい状況をもたらす方法」こそ都市サイバネティクスの考え方に他ならない。サイバネティクスとはそもそも N. Wiener (ウィーナー) によって、「動物と機械における通信と制御」の科学として体系づけられた統一科学である。

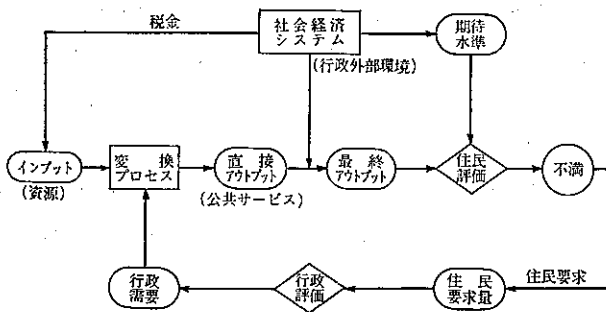
都市サイバネティクスは、都市をサイバネティック・システムとしてとらえる方法論である。

この都市サイバネティクス論によって、自治体活動をながめれば、公共システム (行政システム) は、図一1に示すような資源変換のフィードバックプロセスとみなすことができる。

すなわち、人・物・金・情報などのさまざまな資源をインプットして、公共サービスを中心とするアウトプットに変換するプロセスが行政活動である。

都市経営システムとは、このフィードバックプロセスをマネジメントシステムとしてとらえ

図一1 都市経営フィードバックシステム



実行することで

ある。
都市経営に関連して、行政効果とか行政の効率性とかが問題になるが、これはインプット、

アウトプットおよびプロセスの評価に関することである。「行政イコール会社論」のように、自治体の経営が、インプットと直接的アウトプットである公共サービスとの対応の効率性のみでとらえられてはならない。自治体の経営は、このような狭い範囲でとらえるべきではなく、本来最終的なアウトプットである住民の満足度とインプットとの対応からとらえなければならない。いいがえれば効率性（＝直接アウトプット／インプット）よりも効果性（＝最終アウトプット／インプット）がより重要である。

なぜならば、公共サービスの効果は便益というような貨幣単位で評価・測定することは無理であり、本来、住民の主観的な評価にもとづいているからである。

この効果性という視点からみると、公共サービスの評価は、限られた資源を用いて行った供給に対する住民の主観的な評価としての主観的需給ギャップとして定義される不満を全体として最小化することが最適である。この政策原理を不満の最小化原理とよぶ。

また、公共サービスの供給は時間軸・空間軸・階層軸などのさまざまなレベルに対して行われていることを考えると、不満の最小化はこれらのレベルに対して不満を公平に配分することに他ならない。この不満の公平配分原理こそ地方自治体の公共サービス供給の政策評価基準として選択されるべきであろう。

5 公共サービス供給の選択基準

多様化し高度化した公共サービス需要に各自治体では財政が追いつかず、悲鳴をあげているのが実情で、地方財政の危機という状況下では一層深刻になった。制度・組織・資源などの限られた制約条件のもとで公共サービスに対する住民の不満や要求にこたえていくには、住民のコンセンサスを獲得して供給の選択基準を決定し、目的別・対象別・地域別にどのようなプライオリティ（優先順位）を与え、資源を配分していくかという供給システムが確立されなければならない。

公共サービスに対する住民の不満は、主として需給ギャップの大きさに規定

されており、地域属性、住民属性が需要構造を通して差異をもたらしていると考えられる。公共サービスの供給形態はストックの要素とフローの要素に大別できる。ストックとは社会資本のことであり、主に公共施設として供給され、財政的には投資的経費としてあらわれている。フローは基本的には人の行為に直接頼るものであり、サービス行為、規制・誘導などの規制行為、それに情報提供などの情報コミュニケーション活動があり、義務的経費にあたる。公共サービスに対する住民の評価は、施設などのストックの量によって強く規定されサービス行為などのフローの質もストックの量に左右されることが多い。わが国は欧米諸国に比べて社会資本の整備水準が低く、行政に施設中心主義の傾向が強いが、福祉サービス、教育サービスのようなサービス行為に対する需要の増大が最近の傾向であり、サービス供給のあり方が問題である。

公共サービス供給システムの確立のためには、まず供給の選択基準が確立されなければならない。各自治体では都市公園の規模や保健所数などを法令や条例規則にもとづいて定めていたり、単なる行政計画上の基準として行政運営の参考として設定している場合もある。しかし、一般にその基準の根拠は明らかでなく、また行政需要をどのように反映するかもわからず、選択基準は確立されていないといっている。

公共サービス供給の選択基準は、基本的には建設投資の選択基準のように、効果と費用が明らかになるようなものでなければならない。しかしながら建設投資における費用便益分析手法のように貨幣タームという共通の評価指標で表すことが難しく、その効果は住民の主観的な評価である満足度に強く左右される。不満の公平配分原理という公共政策の目的と評価基準からは、その効果を住民の不満の構造で評価する方法が選択基準策定の方法としてとられるべきであろう。

公共サービスの供給決定プロセスには、目標設定や結果の総合的評価という政治的プロセスと手段の合理的な選択や配分などの技術的プロセス（行政的プロセス）と質の相異なるプロセスが含まれているので、供給の選択基準はこれらの側面をふまえた階層的構造として設定されなければならない。政治的側面

とは例えば「成長か環境か」という住民各人の価値判断に左右されるものであり、いわば政治的基準といえるが、異質な価値の社会的なウエイトづけが必要であり、技術的、合理的には不可能である。したがって本来議会、もしくは住民参加などの政治的過程に委ねるべきであろう。

技術的側面からみれば、供給基準は社会的な価値判断から離れて合理的に決定されなければならない。この場合、公平性と効率性という2つの視点が必要になる。公平性の視点からは、不満の公平配分原理という技術的配分基準が必要であり、例えば、住民全体の不満が強い地域（自然）環境に対するいわば一般的公共サービスと、限られた階層に不満の強い幼稚園・保育所という個別的公共サービスのどちらを優先するかという問題である。効率性の視点からは、政治的基準および技術的配分基準から与えられた目標を達成するための対象、手法、負担など具体的な行政サービス実施基準が必要になる。たとえば幼稚園・保育所サービスに関していえば、公立保育所の入所基準は一応設定されているが、保育所が幼稚園の代替サービスとして利用されていたりして、本来の目的にあっていないのが実態であり、政治的基準、技術的配分基準、行政サービス実施基準などの階層的な供給の選択基準が確立され、実施・評価される必要がある。

6 公共サービス供給における計画と参加

住民意思が需要に反映され、適正な供給システムが確立されたとしても、それを公共政策の決定過程のなかにもどのように位置づけていくかが問題である。

最近、公共事業に反対する住民運動の多発が目立っており、いくつかのケースでは事業実施段階における反対運動から計画決定段階における住民参加の動きがあらわれている。地方行政の決定過程は、計画→予算→実施→管理→評価という一連のプロセスとして展開されており、実施段階における住民参加の要求に発展するのはきわめて自然な成り行きである。また住民運動グループの構成主体を調べてみると、事業や計画に利害関係を有する時間的・空間的・階層的に特定化された人々の集まりであり、公共サービスの要求を求めるといふよ

りも、いわゆる迷惑施設の建設反対などの変化抑制型の行動が中心である。これは、公共事業、公共サービスの供給決定において、それがもたらすネガティブな効果を事前評価し、特定グループに与える被害を最小化し、全体的な効果とのバランスをとる必要があることを意味している。そしてまた、行政計画策定においてはポジティブおよびネガティブの両方の効果を評価した供給決定システムの確立が不可欠なことを示唆している。

わが国の自治体における計画は、長期的な総合計画→中期的な実施計画→事業実施計画という階層的なシステムのなかで策定されるのが建前になってる。しかしながら現実には、事業実施計画は予算編成課程に関連して作成され、長期計画に拘束されていないのが実態である、これはわが国の自治体における長期計画と単年度主義の予算とのかい離に原因がある。本来、長期計画は自治体の政策プログラム（共通の目的達成のための政策代替案の集まり）にほかならず、その政策指針にもとづいて、プログラムの実行方法を決定するのが年々の予算であるべきである。しかしながら、現実には制度上の制約のために予算は長期計画にコミットすることができず、また逆に長期計画には予算の場合のような制約条件がないために、長期ビジョンというよりも実現不可能なイリュージョン（幻想）をえがきがちである。最近、各自治体で石油ショックのおおりを受けて長期計画の見直しが行われているが、これはこのことを裏づけている。また地方財政危機から財政の長期計画の必要性が主張されている。この計画と予算とのかい離を解消しようという試みが計画予算方式としての P P B S であった。しかしながら、P P B S は地方自治の風土になじみにくかった。P P B S のような一般的形式的な方法ではなく、計画に実行性、予算に目標性という機能を持たせ、各自治体のおかれている特殊的、具体的状況に合わせて、計画と予算を結合し、その中へ公共サービス供給システムを組み込んでいく方法が有効であろう。

このような背景から、事業計画への住民参加、長期計画への市民参加、県民参加が主張され、シビル・ミニマムの思想からも支持されており、いくつかの自治体では実践されつつある。しかし、幾つかの県の長期計画の策定過程の実

態を比較・調査した結果によれば、計画策定に住民意思を反映する手続きがほとんど存在せず、完全に行政主導型のシステムがとられていた。この事実は計画への参加という建前論よりも、住民意思にもとづいた公共サービスの供給システムが技術的・合理的に確立され、計画策定過程、さらには予算編成過程に反映されるような手続きと仕組みをシステム化することが先決であることを意味している。

参 考 文 献

- A 基本的文献（手に入り易い本を中心に：順不同）
- 1 ガルブレイス著 鈴木哲太郎訳「豊かな社会」岩波 1960年
 - 2 加藤寛・古田精司編「公共経済学講義」青林書院新社 1972年
 - 3 Morse, P. M (editors); Analysis of Public Systems, MIT Press 1972年
 - 4 飯田経夫・斎藤精一郎「社会資本の政治経済学」日経 1973年
 - 5 岡野行秀・根岸隆編「公共経済学」有斐閣 1974年
 - 6 山田浩之・飯田経夫編「社会資本の経済学」有斐閣 1976年
 - 7 加藤寛・丸尾直美編「民主主義の経済学」千曲秀版社 1976年
 - 8 宮本憲一「社会資本論」有斐閣 1967年
 - 9 宇沢弘文「新古典派経済学の再検討」岩波新書 1977年
- B 筆者によるもの（発表順、1974年以降）
- 1 安田八十五；都市解析論（財）地方自治情報センター 1974年
 - 2 安田八十五；都市問題と公共政策—都市公共政策決定支援システムの構想—
神戸商大創立45周年記念論文集神戸商大経済研究所 1975年4月
 - 3 安田八十五；地域社会の難問は構造要因—システム分析で探る— 日本経済新聞経済教室 1975年10月11日
 - 4 安田八十五他；埼玉モデル、都市地域動学モデルの構築と公共政策のシミュレーション実験(1)～(4)日本オペレーションズ・リサーチ学会秋季研究発表会アブストラクト集 1975年11月
 - 5 安田八十五；公共サービスと住民意識(上) (下)日本経済新聞経済教室 1976年2月8日～9日
 - 6 安田八十五；地方行政のシステムマネジメント「新しい経営戦略と行政」所収第一法規 1976年3月
 - 7 安田八十五；地域紛争の社会システム分析—地域紛争の理論構築をめざして—現代社会学第3巻第1号 1976年5月

- 8 Yasuda, Y; Regional Problems and Public Decision Making, paper presented at the IFHP Hyogo International Conference, May 1976
- 9 安田八十五; 地方行政経営のシステム化は可能か地方自治職員研修 Vol. 9 No. 7, 1976年7月号
- 10 安田八十五; 大都市の都心形成における事務所立地と接触行動—情報コミュニケーション論的アプローチ—高大論集第28巻第2号 1976年11月神戸商大
- 11 安田八十五他; 大都市構造とコミュニケーション(1)~(4)都市問題研究第29巻第1号~4号 1977年1月号~4月号
- 12 安田八十五; 都市経営と情報システム—都市経営講座—1977年5月号より毎月連載 (財)全国地方自治振興協会

潮 流 「救 急 医 療」

医療は、人間の生命を守る上で、不可欠であるが、救急医療は、その内でも、近時、特に重要な一つとなっている。そこで休日・夜間を含む救急医療体制に種々の試みがなされている神戸市の実態を中心に、検討したい。

まず、救急搬送体制は、救急隊19、隊員152、自動車20、指令センター1となっており1隊あたり71,839人の市民を担当している。センターでは、9・16時の1日2回、救急(告示・協力)病院のベッド状況、当直医師の診療科目を確認し、市民への情報提供、救急隊の患者収容の資料としている。

救急車の出動は、年間18,454回(74人に1回)で、新市域の西北神で増え、旧市街地で減り、総数では、人口増の鈍化に伴い減少している。事故別では、急病が52.5%、交通事故13.3%となっているが、内科系の診療体制が少い現況では、搬送機関の苦慮するところであろう。ちなみに、救急病院は42、1日平均で空ベッド65、入院20人だが、65の空ベッドのほとんどが外科であり、時間外の救急体制では、外科系7割、内科系3割だが、患者は、逆の内科系を7割、外科系3割となっている。

救急車の走行は、交通事故の悪化、収容先困難等による遠方への搬送のため、病院までの所要時間が年々増加する傾向にある(47年13.8分、51年20.1分)。また、曜・特別では休日・夜間の出動件数が多くなっている。

このため、地域医療担当機関により、休日は「テレホンセンター」方式が、夜間は診療所による診療方式がとられるとともに、救急隊員の質的向上が図られているが、応急処置をめぐる訴訟も提起され、また救急告示病院の告示辞退(神戸;51年△1)も全国的にみられるところから、行政責任の明確化をも含め、抜本的な対応が必要であろう。

他方救急車が出動しても搬送しなかった件数が総数の17.3%を占め、増加の傾向にある。原因も、回復・酌酩・虚誤報・現場手当等必要性の疑わしいものが50%を超える。1回5万円という出動経費を考えれば、市民の側においても、日頃から、かかりつけ医とのコミュニケーションを図る等、適切な対応がなされることが望まれる。

公共サービスと市民の協力

— 広聴事業からみた市民自治・参加都市形成
への課題 —

太 田 修 治
(神戸市市民局相談部相談課長)

1 サービス・デモクラシーから自治と参加の参加デモクラシーへ

(1) 参加の噴出——サービス・デモクラシーから自治と参加の参加デモクラシーへ

ベイトマンは参加のモデルをとらえて、「参加のモデルとは、最大限の入力（参加）が要求され、しかも出力は政策（決定）だけでなく、個々人の社会的、政治的能力の開発をふくむものであり、このようにして出力から入力へのフィードバックがなされる⁽¹⁾ところのモデル」なのであるとしている。

60年代後半から噴出した市民参加の発展過程を的確にとらえているばかりでなく、これまでの市民参加にみられた要求手段としての参加の噴出に加えて、参加における人間性の復活を見事に把握したものと云っても過言でない。すなわち、市民参加を具体的紛争解決のための用具（instrument）とみる用具理論（instrumental theory）の妥当性を一面ではおさえながらもまた、市民参加をたんに紛争の解決の一つの方法として評価する立場にあきたらず、むしろ市民参加を人間の能力を発展させるものとして把握しようとする発展理論（developmental theory）⁽²⁾をとるものである。換言すれば、市民参加をたんに個人やグループの利益を守るだけでなく、政治的・道義的教育の過程の一部としてとらえようとしている。

第2次大戦後、政治参加についての制度化が審議会等への参加等によって初期的に定着した後に、1960年代の後半から新たに爆発的な参加への要求が噴出した。「世界に進行している政治革命というものがあるとするならば、それは

参加の噴出（participation explosion）とよばれるべきものである⁽³⁾とさえ言われた参加の噴出は、公害から生活・生命を守るパターンとして起った。

この参加の要求と運動との背景にあるものは、①社会の巨大に組織化された企業、組織と個人との対抗の不可能性に対する社会的ないきどおりである。巨大組織の中に疎外化され、放てきされた個人の組織及び管理社会への強いかりが、参加への爆発的要求の原因である。②現代社会の権力の集中化に伴う“利用される主権者”“選挙の時のみの主権者”で表現される個人の政策決定の場からの疎外性であろう。政策決定からの疎外性が強いにも拘らず、政策決定による権力は遠慮なく個人にふりかかる事である。③生活防衛であり、生存保障への要求である。とくに高度成長による環境破壊、生活破壊に対する防衛である。④戦後の民主教育による個人の尊重、基本的人権思想の普及の成果である基本的人権の尊重の定着化である。

この諸要素を背景にした市民参加は、当初都市政策としての行政サービスの拡大、充実を求めたものである。この結果、側溝の清掃等市民がこれまで地域生活で分担していた分野にまで、行政責任としての都市サービスを求めるのを当然視する風潮が生じ、市民各自が要求しなければ損という形での要求が数年間続いた。しかし石油危機を契機に、行政責任の限界、行政サービスの見直しが真剣に行われるとともに、市民の役割を分担してもらわなければ、真に必要な都市サービスが行われなくなることを、市・市民・企業、市民団体等都市を構成するものが知りはじめた。もちろんこの間に参加の方策も当初の要求型参加から紛争解決のための参加へと変容しつつあり、神戸市でも対話集会から区民会議への過程は、この間の事情を表現したものである。

いまやわれわれは、市民のニーズを基盤として政策決定するとしても、市民要求の赴くままにサービスを拡大すべきでなく、必要にして良質な都市サービスの提供に力点をおくべきで、そのため市民として都市行政に協力する分野を分担し、相互に責任ある形でより多くの参加を実現すべき時期にきたと判断する。

しかもこのより多くの参加の内容も、紛争解決の手段としての参加のみでな

く人間の能力を発展させる場として考えなければならない時 came。換言すればサービスを重視するサービス・デモクラシーから参加を重視する参加デモクラシーへの発展時期を都市が迎えたと言える。

この参加デモクラシーの到来は、①市民意識として都市は自分達のものであり、参加によって創造するものであるという“つくり手意識”に、②都市行政にできるだけ多く（決定を含めて）参加することが、市民自身の市民性教育の一環となり、市民の責務をはっきりさせる結果となり、ひいては市民にとっての能力発展の場を提供する分野が多くなり、③価値観の多様化による多元性社会においては、参加による対話、討議、交流によらなければ紛争の解決も正常な都市サービスも結果的に受けられず、しかもこれらの参加による交流は、まさに教育の場でもあるとの認識が強くなったことにみられる。

今日、都市がむかえた参加を重視する参加デモクラシー、しかも人間の能力を発展させる市民参加の重視は、人間の復権と解放、分権化と分権化された単位へのアマチュアの参加、生活防衛を確保するのみでなく、責任ある市民による自主的な参加、決定への参加、実行への参加をも保障し、自治と分権を構築し都市自治を担保することになるであろう。

(2)問題の提起と本論文の展開

自治と参加を主導とした参加民主主義の時代に入ったと考えられることは、たんに政治学者の想起によるものだけではなく、昭和42年以来神戸市で実施している相談・広聴の諸事業を通して見た市民参加の中に、次のような課題として提起されている。

- ① 市民参加は、主権者として、タックス・ペイヤーズとして市民の当然にして正当な要求であるとの受けとめ方を企業・行政がよくなし、市民参加を認知し、それを保障するシステムを確立するルールづくりが必要な時期に到来したのではないかの疑問。
- ② 住民参加という限り当然下請けの参加のみでは無意味であって、政策決定にかかわりまた政策形成にたづさわる事が必要であるが、その実務的方法論としての問題をどう解決するか。

- ③ 市民参加は同時に責任ある市民の創造的行動を最低条件として必要とするが、市民意識構造の把握、自立自助・連帯の市民性教育の確立、コミュニティの育成等は今後どう展開されるか。
- ④ 地域での新しい合意形成装置とは、どのようなものか。対立する住民自身の施策をめぐっての利害の調整はどうすればよいか。調整装置をみなおさなければならないか。優先順位を住民全体で納得づくで決定できる装置の確立は無理であろうか。必要都市施設であるが、身近に来るこの反対施設の設置をスムーズにするにはどんな方法があるか。これらを含めて合意形成装置を考案する時期にきたのではないかの疑問。
- ⑤ 新しい都市行政の役割は何だろうか。たんに多くのサービスをバラまく事から、責任ある参加を基礎に都市サービスを、都市行政を市民とともに考え、さらに、市民の期待する市の新しい秩序形成者への役割、被害者・弱者救済への役割、公正な調整者・よき相談相手としての役割等を確立し、新しい公の概念を市民参加で定立するべき時期にきたのではないか。また第三者による調整機能の必要性があるのではないか。これらの場合、公共サービスと市民の協力との関係はどうか。
- ⑥ 市民情報・地域情報の把握とその評価および政策決定への直結性、執行へのフィードバックシステム化は、情報の公開や広聴の充実と関連をもちながら市民性教育との関連からも最重点で考慮すべきではないか。サイレント・マジョリティをこれまでどおり、やや安全機能と評価して、いいのかどうか。
- ⑦ 都市は責任ある市民・企業・団体・市の自主性、創造性の賜物であり、これらの構成体の創作・共同作品としての、また市民運動による地域問題への取り組みの成果であるとの認識に都市構成員が気づき始めたものであり、ここに新しい時代の夜明けがあり、新しい市民参加の時期に入ったのではないか。

これらの諸々の課題は、参加を重視し、市民参加の人間能力開発という発展理論をもってはじめて、いくらか解決されるものではなかろうか。以下2においては主として相談・広聴事業からみた市民参加の展開状況を把握し、その展開過程においてこれまでの市民参加が、紛争解決型参加に重点を置いていたも

のから、市民の市民性、市民の責務を含む市民の能力開発に市民参加をとらえつつある事を見、3においては、公共サービスと市民の協力・市民参加との課題について言及し、4においては、2と3をふまえて、参加民主主義時代の市民自治・参加都市形成を言及する。

2 市民参加の神戸型展開状況

(1) 区民会議から市民運動へ

① 住民との対話から、住民相互の討議・交流、住民への問題のなげかえしの必要

昭和45年に発足し、48年まで続いた「区民と区長との対話集会」、46年から発足した「住民自治組織リーダーと市長との対話集会」等の対話集会を、神戸市は積極的に進めてきた。この対話集会の集積と努力は、㊦これまで地域リーダーを通してのみしか把握されなかった地域問題を、直接に行政が捕え得、その処置が直ちになされるという利点を行政に与え、さらに、その解決が、住民をして住民の要望を満たしたという満足感を住民に与え、この意味からも、対話集会は、市民参加の第1段階を果すものとして評価される。㊧この対話集会がもたらした効果は、行政が身近かなものであり、自分達の為の市政であることの認識が高まったといえる。この意味から、対話集会への参加が、市民の民主政治教育への一里塚となったとも云える。㊨問題提起、なげかえしによる住民自身の再考は、さらに一層の教育・啓発効果を住民にもたらしたと云える。しかし反面、この対話集会が毎年続けられる中で、㊩老人いこいの家等の建設に当って、地域内における設置の合意、場所選定の合意、優先順位の合意、管理運営の合意等住民の合意がなければ行政サービスが提供出来ないもの、㊪立小便、路上駐車、違反広告物、迷惑行為等住民の自覚をまっしてその違反を是正する方が、法改正よりもより効果が大きなもの、㊫都市計画事業・再開発計画事業等当該関係住民の合意がなければ事業が進捗しないもの、㊬側溝の清掃、公園の管理等地域住民の協力がなければ成り立たないもの、㊭コミュニティ形成等住民自身の自発的行為と住民間の十分な討議を必要とするもの等、住民との係

わりのあるものについて、教育、相互討議の場の必要性が感じられた。すなわち、行政と住民との対話のみでは解決せず、住民相互、単に自治会会員相互とか婦人会会員相互のみでなく、自治会・婦人会・老人会・子供会・PTA等地域住民がお互いに討議しあい、交流しあい、教育しあい、啓発しあう場の必要性が感じられた。ここに、住民が自由に参加し、相互に交流し、相互に討議する場としての区民会議の設置が必要となった。

② 討議・交流の場から市民運動展開へ

過去3年間、貴重な討議・交流がなされた区民会議において、当初予想もなかった市民運動の展開がみられた。㊦「生田区迷惑駐車追放モニター制度」による迷惑駐車追放運動、㊧「生田区まちの美化推進協議会」による違反広告物追放運動、㊨兵庫区御崎公園の植樹運動、㊩兵庫区夢野地区から迷惑行為をなくする運動、㊪あいさつをかかわす須磨区民運動、㊫「垂水区神稜台地区協議会」による地域内各団体の交流である。

以上のように、区民会議が、市民運動、コミュニティ形成への基盤づくりに役立つとともに、市民参加が、いかに市民の能力発展に役立っているかを端的に表現していると云えよう。

(2) 婦人市政懇談会から神戸市債購入運動へ

① 昭和43年度から行われた「婦人市政懇談会」も今年で10周年を迎えんとしている。昨年度155回、17,000人の参加をえたこの懇談会は、小学校区毎の単位婦人会を中心とした区長との対話、区段階で総括する区総括集会、さらに、特定テーマを中心とした問題別懇談会、年代による婦人の要望をよりの確に把握しようとする年代別懇談会および、これらの集会を集約した全市総括集会で構築される。これらの懇談会は、神戸市婦人団体協議会と神戸市の共催によるもので、他都市にその類をみない貴重なものであり、この市政懇談会の中に婦人団体協議会の市政への参加、かかわりの展開が見事にみられる。その過程は要約すれば、知ってもらう→話しあう→考える→役割分担→共同作品 で表現される。

初期の段階では、婦人団体協議会の役割を知ってもらい、市政に婦人の施策を反映することに重点をおいたものから、婦人団体協議会内部で話しあい、考

えていく過程で、市の役割と市民との役割の分担のある事に気づき、ここから市民性教育をうけた、責任ある市民による強力な参加によって市政は作られるという、“都市は市と市民の共同作品”であるという、いわば市民参加のより健全な参加形態へと展開されていった過程がうかがわれる。

② 一家に一口の神戸市債購入運動

この婦人市政懇談会の下地があって、昭和51年、市民参加の新方式として脚光をあびた市債購入運動をみた。家族ぐるみの市民運動、婦人の経済権のささやかな確立、金利・経済構造等を上下水道料金の値上げの中で発見し、個人の預金の還元を学ぶ等、この運動のもたらした成果は、はかり知れないものがあり、新しいスタイルの市政参加としてこれまでの運動論の方法的反省をも与えるものである。さらに婦人市政懇談会や一家に一口の市債購入運動を通して、市民の側から市民の責務が提唱されてきたことは、これまで単に行政の側から云うと異なる重要な問題提起である。責任ある市民の養成、市民性教育の必要、市民の責務の認識を、市民の側から提起し、その養成・啓発拠点として、例えば、神戸婦人大学の設置を要望することは、市民参加が、人間の能力発展に役立つことを如実に表現したものといえよう。

(3) 神戸市民全世帯アンケート——市民の要望把握と市民意識調査から家族ぐるみの参加へ

今年で第7回を迎えた全世帯アンケートは、⑦市民の発言、意思表示をする場を積極的に提供する。④調査の回答を通じて、市民の市政参加を求める、⑤市民の要望・志向の推移・変化を把握し市政に反映する、⑥市民の要望の傾向を数量的に把握する、⑧調査内容に市政に関する問題を提起し、市民の市政への関心と参加意識を高めることを目的として実施された。このアンケートは、回答率25%とほぼ定着した回答を示すことから判断して、10万世帯約30~40万人の市民が、このアンケートを通して市政に参加したと云って過言でない。このような大規模な参加は、世界の大都市で類のない装置であり、この意味からも、アンケートのもつ意味を過少評価してはならない。

このユニークな参加方式としてのアンケートにおいて最も特徴的なことは、

⑦時系列による市民要望の傾向的把握が可能であり、政策形成にすぐれて役立つものであり、⑧神戸への愛着意識、地域問題への参加意識、近隣に対する意識等市民意識構造の把握ができ、⑨自動車に対するイメージ調査、苦情・要望の方法調査によって市民の行動把握が可能であり、⑩自由記載欄の活用は、市民要望の地域的分布状況、年齢別・男女別・職業別要望の分布状況を把握出来ること等市民意識とその変化および構造並びに市民の要望把握が可能であることとともに、⑪世帯調査という意味からも、家族ぐるみの討議がなされたと考えられ、このことは家族ぐるみの市政への参加がなされたと考えて誤りでなく⑫区民会議、各種市政懇談会に出席出来なかった市民の市政への参加を少しでも可能にし、⑬全世帯＝全市民に、政治的無関心者にも、市政への関心をもたすに役立つものであると云えよう。

このようにアンケートは、その展開過程からみて、参加が人間の能力啓発に役立つ事を立証したものと云えよう。

(4) その他の参加の展開状況

⑭市政相談・一般相談において市民の要望・苦情の聞き手から、市民の生活上の自立自助をより強めていくための知識啓蒙を図ることへの展開、⑮パトロールにみられる迅速な機動性に加うるに、啓蒙的役割への展開、⑯市民福祉条例に結実された、市民の役割分担の明確化、福祉教育の重視、家庭・地域の役割の重視、市民福祉調査委員会の設置等の展開、⑰板宿地区都市改造計画にみられる市民参加の展開、⑱消費活動にみられる市民の協力の展開、⑲福祉協定にみられる市民・企業の協力への展開、⑳公園管理会、老人いこいの家管理会、学校開放管理会等の市民の実行参加、㉑グリーン作戦、クリーン作戦への市民の協力、㉒丸山地区、尻池南部地区のコミュニティ形成や垂水区団地スポーツ協会の地域スポーツの育成は、参加の啓蒙的役割の展開過程を物語るものである。

3 公共サービスと市民の協力

(1) 市民の協力についての考察と点検

市民参加と公共サービスとの関係についての考察と点検を試みたい。

① 人間の能力発展としての参加

シュンペーターのとく競争の原理のみでは解決せず、より一層人間の能力を開発させる参加こそが、現代が求めている市民参加の形態であると考ええる。

② 政策形成参加と公共空間参加（維持管理・運営・実行参加）

公共サービスの内容と波及範囲の両者の相関によって、全員による直接参加が可能な場合と代表者による間接参加でなければ参加が不可能な場合との相異が生ずる。この両者の参加形態をこれまで、やや対立する概念としてとらえ、政策形成参加が参加の理想型であると考えられた傾向もあるが、むしろ両者を含めて、人間能力開発としての参加の重視という観点に立つ限り、両者の重要性に差異はなく、むしろ、公共空間参加が、政策形成参加の有力な下地を形成するものと判断され、この意味から、コミュニティ形成への公共空間参加・実行参加の重要性をより評価すべきであると考ええる。

③ 政治的無関心との関係

競争原理にたつ場合、政治的無関心を体制安定的機能として把握するが、参加を発展理論でとらえ、政治的道義的教育過程の一部と考えれば、政治的無関心をそのまま放置することは許されない。これら無関心を、より少くし、より啓発する必要がある、この為の装置・システムを開発・充実することが重要である。神戸市民全世帯アンケート、区民会議、問題提起型広報等は、この意味からも、極めてユニークな装置と考えられ、今後は、これらの装置の改善・充実を図るとともに、相互のシステム化をも図る必要がある。

④ アマチュアの参加

市民参加とは、行政における専門性のいきづまる所から生起するとの説もあるが、参加が、人間の能力を発展させるものであることから、都市行政分野へのアマチュアの参加は必要である。単に専門性の補完としてアマチュアを必要とするのではなく、市民のもつ各自の専門性を、行政の分野に十分に発揮することは、都市が市民による参加によって創作されるという意味からも、今後ますます必要である。ふるさとづくり、コミュニティづくりへの市民のタレント

の発揮，各種審議会への行政の分野でのアマチュアとしての市民の参加は，当然になされ，しかもその参加がルール化されることが重要である。

⑤ 市政改革運動の流れをくむ市民参加と都市改造事業における対象地区住民参加を意味する住民参加

両者の参加は，その発生過程に相異があるが，参加の発展理論に立脚すれば，両者とも極めて重要な参加形態である。最近むしろ後者の重要性が一層評価されつつある。

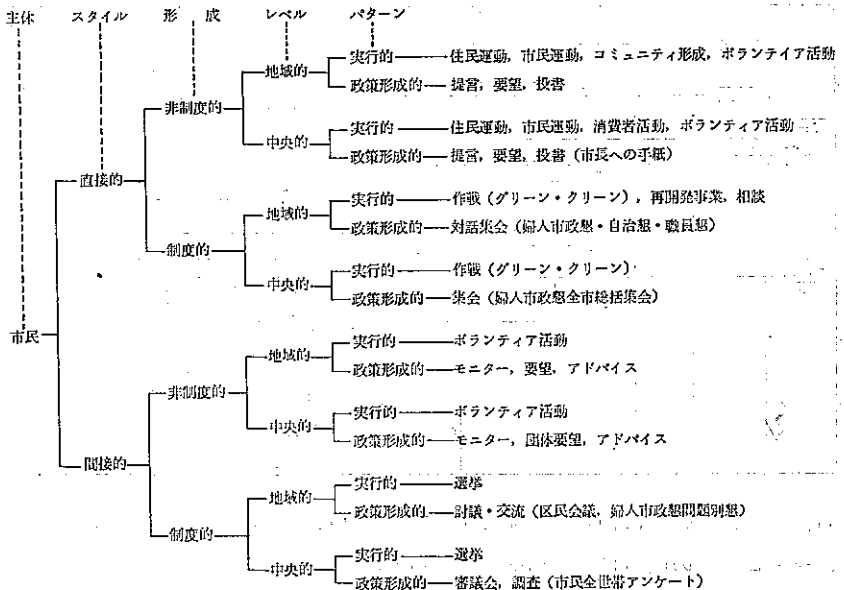
⑥ 企業の参加，市民団体の参加

個人の参加とともに企業の参加，市民団体等組織の参加が重視されなければならない。現に企業の施設開放はその表われであり，今後一層その必要性が叫ばれるであろう。

⑦ 公共性と参加

公共性の強いサービスへの市民参加に，消極的態度を示すこれまでの傾向か

図-1 参加類型



（篠原一 前掲書 P35参考）

表-2につづく

開催年度	参加パターン	要	提	調	対	討	相	実	(情報)	施設	政	審	市	情	啓	コ	市
		望	言	査	話	議	互	行	交	管理	策	議	民	報	蒙	ム	民
							理	行	換	運	形	(審	自	交	受	ク	運
							解		換	送	成	律	換	受	リ		動
									手								
									交								
									換								
47	学校開放運営委員会							○		○		○		○	○	○	
〃	市民図書室管理委員会													○			
〃	003-市民相談ダイヤル	○					○			○					○		
〃	総合パトロール	○		○											○		
〃	市民大													○	○		
〃	地域集会所補助制度				○					○	○				○	○	
〃	山林防災パトロール	○												○	○		
48	住民自治組織実態調査				○									○	○	○	
〃	都市計画提案制度		○								○						
〃	物産安定市民会議	○	○	○		○	○							○	○	○	
〃	老人いこいの家管理運営委員会										○					○	
〃	丸山コミュニティセンター管理運営										○				○	○	
〃	市営住宅入居者選考委員会				○							○					
〃	須磨海岸を美しくする運動								○	○						○	○
〃	テレフォンサンデー	○	○												○	○	
〃	住民自治組織資料提供														○	○	
49	学校給食懇談会	○	○		○	○	○								○	○	
〃	心身障害児教育調査会				○	○						○					
〃	教育懇談会	○	○		○	○	○				○				○	○	
〃	区民会議				○	○	○	○	○	○				○	○	○	○
〃	市長と語る日				○	○	○	○			○				○	○	
〃	精進ながし								○							○	○
〃	西神地域土地利用基本計画決定委員会		○	○								○	○			○	○
〃	土地利用審議会											○	○				
〃	交通事業審議会				○							○	○				
〃	港内審議会				○							○	○		○	○	
〃	若い母親のための電話相談	○	○		○											○	○
〃	コミュニティ相談コーナーの設け				○										○	○	○
50	垂水駅周辺地区住民意向調査															○	○
〃	東瀬山手地区まちづくり協議会						○	○	○	○						○	○
〃	公民館管理運営										○					○	○
〃	高瀬2号線再検討専門委員会				○							○	○		○	○	
〃	北野山本地区伝統的建造物群保存調査会				○							○	○		○	○	
〃	消費者保護協議会	○	○									○	○		○	○	
〃	農政審議会	○	○									○	○		○	○	
〃	六甲山金山線港																○
〃	インフォメーション神戸										○	○		○	○	○	○
51	総合基本計画審議会	○	○				○	○				○	○		○	○	
〃	住・宿審議会	○	○				○	○				○	○		○	○	
〃	行財政改善委員会	○	○				○	○				○	○		○	○	
〃	生活環境基準検討委員会	○	○				○	○				○	○		○	○	
〃	六甲アイランド利用計画委員会	○	○				○	○				○	○		○	○	
〃	体育施設実地委員会	○	○									○	○		○	○	
〃	賢能リサイクルシステム調査委員会	○	○									○	○		○	○	
〃	都市景観審議会	○	○				○	○				○	○		○	○	
〃	市債購入運動								○	○				○	○	○	○
〃	違反広告物除去運動								○	○				○	○	○	○
〃	御崎公園桜の植樹運動								○	○				○	○	○	○
〃	夢野地区から迷惑行為をなくする運動								○	○				○	○	○	○
〃	須磨・あいさつを交わす運動								○	○				○	○	○	○
〃	都賀川を守る会								○	○				○	○	○	○
〃	島力追放各区民大会								○	○				○	○	○	○

広い地域における参加には、代表参加が、狭い地域における参加には、全員参加が考えられるが、後者の参加が、今後一層推進されなければならない。

(2) 市民参加類型（図－１・図－２、表－１・表－２参照）

4 市民自治・参加都市形成へ

(1) 自治と参加の基調

紛争解決の手段として市民参加をとらえたこれまでの基調から、「自治と参加を基調とした、参加デモクラシー時代に相応する人間の能力を発展させるものが、多元性社会において必要な市民参加である」との基調にたつて都市政策の中に参加を強力に進める時期にきたと判断される。これまでみたとおり、市民参加を、個人やグループの利益を守るだけのものから、政治的道義的教育の過程の一部であるとする。

(2) 市民自治・参加都市形成へ

多元性社会において、人間の能力を発展させる市民参加を強力に推し進め、市民自治・参加都市を形成するに、つぎの諸点を考慮するものである。

① 市民参加を各局行政の中に正しく位置づけ、そのルール化を図るとともに職員参加を推進する。市民参加を都市政策の基調とし、しかも人間性回復をそのベースと考えると、まず第1に参加を各局行政の中に正しく位置づけ、しかもそのルール化を図る必要がある。さらに行政を執行する職員の参加が非常に重要になってくる。市民のエネルギーを最大限に活用するためにも、また、参加が教育の場となると考える場合、職員参加の重要性が認識される。

② 市民参加を市民啓発に必要な場と考えた場合、紛争解決手段としての市民参加以上に、広聴による広範にして正確な情報の把握と情報の評価及び広報とくに問題提起型広報の必要性は大である。政治的教育過程の一部としての市民参加の強力なる推進は、適切な広聴に正しく裏うちされ、的確に評価されフィードバックされた広報の独占場といえよう。このことは、福祉教育、市民性教育の充実とも深く関係する。

③ 政策決定・政策形成への参加について、これまで以上に参加が図られる必

要がある。神戸市民全世帯アンケートの充実、市政モニターの意向調査への活用、市政・一般相談業務の充実、各種審議会への市民参加をこれまで以上に推進することが必要である。さらに市民福祉調査委員会のような参加による附属機関方式は、極めてユニークな先導性を発揮する装置である。

④ 市民性教育、福祉教育の必要性が提起される。両者とも、市民大学、婦人大学、コミュニティ大学等で着実に企画・実行される必要がある。

⑤ 人間の能力を発展させる手段として市民参加を推進することができるのは市民の側にある程度地域への関心が成熟した段階といえよう。紛争解決の手段としてのみしか市民参加が考えられない間は、市民間に、コミュニティが形成されても、争点が解決することによって連帯も崩壊する結果となる。今日ふるさとづくりやコミュニティづくり、また区民会議における住民相互の交流や市民運動をみると、地域連帯への熟成期に入ったと考えられる。このように考えるとき、参加の発展理論と軌をいつにして、コミュニティの役割は一層大となろう。コミュニティ相談コーナーの充実はもちろん、コミュニティセンターによるコミュニティ形成を進める時期にきたと考えられる。

⑥ 地域問題への市民のタレントの活用が肝要である。プライバシーを尊重して、タレントマップによるコミュニティ活動への活用等多元化した社会における多様な市民タレントの参加は、都市行政にも不可欠である。

⑦ 政治的無関心者へのより積極的なアプローチが必要である。市民全世帯アンケートはその最も有力な装置であるので、毎年継続して実施することが必要である。区民会議、市政モニター、各種市民委員、政策広報等によってより一層、政治的無関心者への啓発が必要である。

⑧ 問題は優先順位がつきにくいとか調整不可能な場合のような市民間での合意形成が不可能な場合である。これに関しては、あくまで対話を基調としつつ参加の発展理論を考慮し、市民の基本的な人権を守り、より多数の市民福祉・幸福を確保し、長期展望にたち、科学的・民主的に、参加する楽しさ、創る喜びをもつ基本原則を確立し、事後補償を配慮しつつ、この原則を執行することが必要である。

注

- (1) C. Pateman, *Participation and Democratic Theory* 1970 London P. 48
篠原一「市民参加」1877 岩波書房
- (2) G. Parry, *Participation in Politics*, 1972. Manchester P. 19, 26
篠原一 前掲書 P. 31
- (3) G. アーモンド, S. ヴァーバ「現代市民の政治文化」勁草書房1974, P. 3 ;
篠原一前掲書P. 1

参考文献

- 1 宮崎辰雄「市民都市の創造」(勁草書房 1973) 「人間環境都市への実践」(日本評論社 1973) 「これからの福祉」(神戸市広聴記録 1977)
- 2 妹尾美智子「婦人団体と市民参加」(都市政策No 5 1976)
- 3 板東慧「全世帯調査と市民意識」(都市政策No 3 1976) 「行政広聴と市民相談」(1977)
- 4 神戸市市民局相談課「神戸市区民会議」(1976) 「第6回神戸市民全世帯アンケート報告書」(1975) 神戸市企画局「神戸市民全世帯アンケートデータを用いたの数量化理論による分析について」(1977)

使用料・手数料概念と利用者負担

——合衆国の地方税外収入からの一考察——

高 島 博

(神戸学院大学経済学部助教授)

1 問題の所在

公共部門が供給している財・サービスは、一般に2種類に区分できる。まず第1には財・サービスの供給において直接対価をとらないもので、その費用は税収入によって賄われるものと、第2に、財・サービスの供給に際して料金を賦課し、その料金収入によってその費用の全体ないしは一部を賄うというものがある。

ところが現実には2つの区別は余り簡潔にはできがたい。そして財政実情からみても、公的生産（供給）された財・サービスは、直接的にはすべて無料であるべきだとする誤解が、一般にあることは見逃しえない。しかし実際的には公的生産と公的負担は、混同されてはならない問題である。公的生産（供給）であっても、私的負担がありうるわけで、私的負担という形をとることによって、資源の浪費や混雑の解消のための手段としての機能を果たしうる可能性があるからである。もし私的負担を課さないとすれば、受益者と一般納税者との間に負担の公平が阻害されるという意味で、超過負担を生じさせることになる。財・サービスの性質によって、福祉の観点から特定個人の負担の軽減ないしは免除がある。これは当該の財・サービス提供に要する費用を下廻る価格で供給する場合の財による再分配、ないしは所得による再分配という側面である。

本稿では、まず第2章は、わが国の「使用料・手数料の概念」について諸説の論点を整理しながら、その概念のもつ意味と意義を明らかにしたい。つぎにわが国における、それらの問題点を掘り起こす意味において、一応の制度的な差異を踏まえて合衆国における「利用者負担」の事例を考えたい。これは、公

的に供給される準公共財 (quasi-public goods) の財政資金調達的面について需要と供給費用の2つの側面に関する一つの接近の示唆を目的としている。

2 使用料・手数料の概念

国と地方財政の租税と公債以外の収入には、受益者負担金、保険料・料金、目的税、使用料・手数料などの収入形態がある。これらの収入形態はそれぞれ類似した性格をもっているが、各々の意味が少しずつ異っている。ここで、われわれは、地方政府の地方税外収入に限定し、特に「使用料・手数料」について基本的な性質と概念について考える。

地方自治法の第10条、第225条、第227条そして地方財政法第23条の法の定めるところにより、使用料・手数料の規定がなされている(参考文献〔5〕・〔10〕)。地方財政白書(〔6〕)は、「使用料は、地方公共団体の行政財産又は公の施設の利用者に対して、その経費の全部または一部を負担させるために徴収されるものであり、手数料は、特定の者のためにする当該地方公共団体の事務に要する費用に充てるために徴収されるもの」と規定している。

ところが、ここに使用料・手数料についての問題に限定するものとしても、そこには概念上の混乱がある。ちょうどそれは、「受益者負担」の考え方に基づいて定められる目的税 (earmarked tax)、受益者負担金、分担金等の内容についても、また吟味すべき多くの議論があるようにみえる。したがって、われわれはこれらの概念の差異を明確にするために、「受益者負担」という意味について考察をはじめたい。

(1) 受益者負担について

この「受益者負担」という語は、「受益者負担の原則」という利益主義・利益説の意味として用いられるもので、負担の根拠と徴収の根拠を明らかにし、その負担配分を規定するものである(〔2〕)。まず井藤半弥教授が強調されるように、目的税と「受益者負担」について、現行の地方税法においてその税種をみると、特定経費の受益と負担者の間に多かれ少なかれ個別的報償関係を想定されているものが多いが、目的税も租税の一種であるかぎり公共給付の一

般財源としての能力原則等に基づいて、住民に分担する公課であるから、目的税が受益者負担という個別の報償関係に重点をおくとみる説を批判している〔7〕P.160-163)。また教授は、普通の地方税として取扱われているものを吟味してみると、租税原則として能力原則のほかに利益原則が加味されているものが多く、租税と使用料・手数料の混合物である場合が多いのであるから、厳密な意味での租税のほかに、利益原則による公課をも加える解釈は、実用という面から便利なようであるとする（P.163）。このように利益説の立場をおしすすめていくと、租税収入以外の収入の性質がより明確になる。そしてまた、それには佐藤進教授は、「個別の報償関係に基づく給付・反対給付は、市場経済原理にしたがうものである一方、公共需要充足のための負担配分原理である給付能力原理とはあいられないものである（〔10〕P.7）」ということが重要であると考ええる。これは「受益者負担」という原則に基づいた税外収入に対する分析に、一つの意義を与えることになる。

(2) 受益者負担の範囲

いうまでもなく受益者負担は、本質的に目的税とは異なるものである。したがって受益者負担は、使用料・手数料ないし地方公営企業の料金の範囲に限って用いられるという解釈の仕方が適当であろう。井藤教授は、受益者負担金の場合と手数料・料金の場合とを比較して、前者は「これを財源とする公共給付の効果は個別的性質のものである点は手数料と同じであるが、この場合は受益者は個々人ではなく、特定の地域の住民その他特定の集団に属する人々の場合が予想され……租税の要素がつよく、応益性を加味した租税に近い」ものとみ、手数料・料金は、「一面、租税に準じた強制性があるとはいえ、他面において市場経済における売上対価に近い性質、排他原則が行われる公共給付の対価の性質をも、もつものである。しかし、その公共給付のもつ公共性の大小に対応して市場経済における対価以下の負担となる場合もありうる」ものと説明されている（〔7〕P.165）。これは、給付される便益や効果の帰属が個別的になるに従って、応益性に重点をおいた負担の形態に移行するという理解である。

使用料・手数料そして地方公営企業の料金という諸財源について応益性の程

度が強くなるに伴って、利用者すなわち便益の受益者にその当該の財・サービスの選択の余地がより広がり、価格機構によく似た形で作用する可能性をつよめるような負担の形態に近づくというわけである。ちなみに、これらの負担の形態は、まさに準公共財としてのサービスからの受益に対応したような意味での費用負担である。

(3) 使用料・手数料

また使用料・手数料の利用可能性について、受益の計量化が果して現実になれが可能かどうか大いに疑問であるとする論者もある。しかしながら「直接便益を計測しうる可能性があり、しかもかなり確実になされるならば、その部分はまず使用料・手数料ないし料金によって負担されるべきだ（〔4〕 P.207-209）」とする山本助教のノーマティブな理論的接近は、租税とは本質的に異なる応益主義でつらぬかれる受益者負担の意味内容が確定されているとはいいたい諸問題に対して、何らかのてがかりを引き出すものである。受益者負担の枠の中には、ここではうえの理由により、目的税は分類の対象からはずして考えたい。この分類に際しても、実際の段階に入ると、直接便益および間接便益の評価には困難な要素も多くある。しかし直接便益の大きさに応じた負担配分をできうるかぎり徹底して貫徹すれば、間接便益については租税で賄われ全体としての負担配分が、それぞれの便益に応じてなされるという可能性があろう。ところが現実に受益者負担といわれているのは、直接便益の大きさに応じた負担配分ではなく、直接便益の存在を根拠に負担配分するということを意味する用い方に言葉の曖昧さがある（〔4〕）。ちなみに、使用料・手数料は多くの場合、サービス供給のために必要となる費用の一部を賄っているものが大部分であり、しかも国からの補助金等に加えて、地方の一般財源としての租税などで補われている現実には、たんに受益—負担という対応関係に基づく原則だけに依拠するのではなく、他に間接便益をも配慮した公共的側面ないし福祉的側面という性格が強く組込まれているものと思われる（同号「財団法人神戸都市問題研究所使用料問題研究会」の実態報告を参照）。

以上、使用料・手数料の概念および受益者負担の考え方をみてきたが、ほん

らの受益者負担は、公共土木事業による土地価格上昇等の開発利益の開発主体への吸収還元を期待するもので、代表的なものとして下水道事業受益者負担金があり、特別課徴という概念であったようである（〔1〕・〔8〕）。またこれらの概念においても、一般的原則によって確定されているものではなく、とくに料金額の決定においては全くその通りであるが、制度の変化と時代の違いによって大きく変るものである（〔3〕）。

ここでは、とくにその国の行財政組織のあり方、公共サービスに対する国民ないし住民の需要行動・選択の決定過程が、負担配分問題とのフィード・バックをつうじて、それらの諸決定がなされるべきものである。そのためわが国の受益者負担の諸問題をより深く考えるためにも、外国の実態を知ることは意義があろう。そこで、われわれは、つぎに合衆国における税外収入について、特に利用者負担(user charges)を考える。

3 合衆国の利用者負担

(1) 税外収入

合衆国の連邦・州・地方の3つの政府のレベルにおいて、いわゆる税外収入(non-tax revenues)の諸項目は、いくつかの一般収入と区別されている。その場合に消費税と免許税(licence tax)との区別がむずかしいのと同じように、それらは經常利用料金(current charges)のカテゴリーの中に分類されるためにむずかしい面をもっている。使用料・手数料(fees)、利用料金(charges)および税外収入に類似する財源は、つぎの2つの点で租税と異なっている。まず①個人は税以外の形で負担するのかどうかの選択の程度についての役割についてで、つぎに②支払いにみあって、個人がある一定の財・サービスを受けとることである。

多くの使用料・手数料(fees)や利用料金(charges)は、多くの人々に対して質の異なった商業的選択あるいは政府が提供するものとの選択を容易にさせるといった役割をになっている。たとえば、高等教育の公的料金が私立学校よりも公共の機関の方を選択させたり、道路料金がより速く近道を通るか遠まわりの道

を利用するかという2つの選択を行うというように作用している。これらのように各々の場合、個人が特定化した料金を支払うことを選択する際に、その見返りとして一定のものを受けとるのである（〔16〕 P.193-194）。

(2) 利用者負担について

租税協会(Tax Foundation, Inc.)の見解はつぎのようである（〔16〕 P.194-195）。政府が料金を賦課することによって財・サービスを提供するためには次の4つの理由がある。それらは、①もし私的に生産がなされた場合に、望まぬ副産物を生むことが予想されるとき、②企業の低利潤性、③結合生産物に関するコストの有利性による、そして④歴史的な事情や慣例に基づくようなものである。

まず、環境アクセス調整のための道路料金(tollroads)は①の理由に対する適用例である。つぎに②の理由に該当するものとして、都市再開発計画のための負担金が増えられる。また、③の理由としては、政府は公共安全というような理由から検査あるいは統制の計画の実施を続けなければならない場合、そこに結合生産物に関連する経済性が実現されるために、必要とされる費用の負担等が増えられる。そこでの検査と統制の段階での資本装置やそれに配置される人員は、わずかな追加的費用を公共当局が適当に負担を課すことによって、財・サービスを製造する段階に役立てることができる。例えば、食品産業への通例の政策と協力して食品・薬品管理行政(the Food and Drug Administration)が適当な料額を徴収することで、製造者の全生産物を等級分けする常勤検査員を配属させ、製造業者はある期間にわたって、そのサービスについて対価を支払うわけである。そして少なくともある期間中は、1人の検査員が統制の目的で製造活動を監督しなければならないため、等級分けをする目的で民間企業が自前で調査する場合よりも、政府によって派遣される検査員の方が費用が安くつくからである。これは主に経済行政手数料の内容であり、公共施設の使用料・検査料などに該当する。

さいごに、④の理由にあてはまるものは、政府企業のもう一つのカテゴリーに入るものであり、都市または州から別の隣の地域にわたって、広域にまたが

って活動するような公共の企業活動があげられる。たとえば、これらは民間領域に属している公共施設とみられるが、公共の空港が数多くの都市によって管理されているという例である。また動力利用のゴミ処理収集サービスのような機能などは、時には公共体で行われるが民間企業を公的に統制したり、または地方の慣例で公民の結合体という形で行われることもある。この領域に属する政府企業および公営企業の料金等の収入は、この④の理由にふくまれる。うへの税外収入のほかに特別課徴 (special assessments) というものがある ([17] P. 120)。これは道路舗装・歩道・下水道の建設という特定の公共的改善の費用の全部ないし一部を支弁する目的で、1回限りないし臨時的に、不動産としての土地への間接便益の帰着を根拠にして、地域的に特定化できる集団ないし階級の一員としての個人に対して課徴するものである。とくにこの課徴の形態は合衆国において発展している。

(3) 地方財政の組織と収入構成

1973年における合衆国の地方組織は、連邦政府と州政府をのぞくと、地方公共団体の数は約7万8千である。その内わけはというと、カウンティ (County)、ミュニシパリティ (Municipality)、タウンシップ (Township)、スペシャル・ディストリクト (Special District)、スクール・ディストリクト (School District) 等で組織されている ([11])。カウンティは州政府の直接のコントロール下においてその組織、権限、財源などが規定されており、シティ (City)、ヴィレッジ (Village)、バラ (Borough) といった法格化されているミュニシパリティは、ふつうカウンティの小部分ではなく、むしろそれから独立した形で確立されている。スペシャル・ディストリクトは、特定の機能目的を達成するためにカウンティやミュニシパリティから独立したものであって、防火区、都市水道、港灣施設などはこれである。代表的なものがニューヨーク・ポート・オーソリティ等である。

うえのような地方政府の各レベルにおける活動と役割は、それぞれ各々の収入構成と公共支出の異なった機能との対応で規定されている。そこで地方財政の機能別の活動は、統計による方法を用いると、一般政府・公益部門 (The

Utility Sector)・酒類販売 (Liquor Store) および保険信託 (Insurance Trust) 等に分けられる。公益部門は地方政府で運営される水資源供給、電力ガス供給・交通システム等がそれに含まれ、また17の州とわずかな地方政府によって酒類販売からの収入に課徴している ([19] P.242)。さて、利用者負担の収入形態と異なっている理由で保険信託の項目はここでは除かれる。以上の諸収入は、地方政府でみると次の表-1に示される構成比率である。地方政府の自主財源収入に占める利用者負担に関する収入項目の割合は、ざっと26.5%になる。

表-1

合衆国の地方政府の財政諸収入別の比率 (1972年)

(単位 百万ドル)

収入合計	\$	113,162	
連邦補助金収入		39,017	
自主財源の全収入		74,145	100.0%
自主財源からの一般収入		64,449	
租 税		48,930	66.0%
財産税		40,876	
個人所得税 } 法人所得税 }		2,241	
売上税		4,238	
料金および一般収入分類不能		15,519	
経営利用料金		10,904	14.7%
特別課徴		692	0.9%
財産売却		252	
利子収入		1,676	
公益収入		7,787	10.5%
酒類売上げ課徴		284	0.4%
保険信託収入		1,625	

Statistical Abstract of The United States (1974)

Table No. 405 より算出

この値の中に含まれる内容は、1965年と69年度の利用者負担に關係する各収入項目の比較をしているゴエツ ([17]) の分析からも、次のような傾向を認められよう。表-2の各項目の変化率はそれぞれ多少ではあるが、その4年間に亘って実際に、全自主財源収入に比べて遅いテンポで拡大している。とくに教育、病院、公園、水上輸送、空港、公益収入等をとってみれば、その利用者負担關係の収入のウェイトののびの傾向が認められる。

表一 2 地方政府の主要な利用者負担関係収入 (単位 百万ドル)

項 目	1965	1967	変化率 (%)
自主財源の全収入	\$ 38,242	\$ 53,192	39.1
自動車燃料税	31	37	19.3
自動車免許	124	157	26.6
高等教育	148	264	78.4
その他教育	351	545	55.3
病 院	993	1,879	89.2
下 水 道	519	684	31.8
下水以外の衛生	191	220	15.2
公園・リクレーション	155	236	45.8
自然資源	107	84	-21.5
住宅・都市再開発	453	538	18.8
水上輸送・荷揚げ料金	129	181	40.3
駐 車 場	160	151	- 5.6
空港輸送	244	400	63.9
公益収入	4,908	5,931	20.8
学校給食	981	1,284	30.4
酒類売上げ課徴	177	245	38.4
合 計	9,671	12,836	32.7
自主財源収入に対する割合	25.3%	24.1%	

C. J. Goetz [17] 所収の Table 2 (P. 116) より

(4) 市財政の収入構成の変化

うたと同様に、市財政についても表一 3 で分析しよう。まずその収入構成は 1969年と1972年においても余り変化はみられないが、1961年から1965年の、

表一 3 市財政の主要な利用者負担関係収入 (1961年・1965年・1969年・1972年)

項 目	1961年	1965年	1961年からの 変化率	1969年	1965年からの 変化率 (a)
自主財源の全収入	\$ 12,594	\$ 16,784	33.3%	\$ 22,327	33.0%
租税	7,109	9,280	30.5	12,349	33.1
經常利用料金	1,342	1,951	45.4	2,753	41.1
特別課徴	?	?	?	310	- 5.8
公益収入	2,790	3,760	34.8	4,576	21.7
酒類売上げ課徴	71	92	29.6	134	45.6

項 目	1972年	1969年からの 変化率	1972年の構成 比率	1969年の構 成比率 ②
自主財源の全収入	\$ 30,762	37.8%	100%	100%
租税	17,058	38.1	55.5	55.3
経常利用料金	3,944	43.3	12.8	12.3
特別課徴	?	?	?	1.4
公益収入	5,926	29.5	19.3	20.5
酒類売上げ課徴	159	18.7	0.5	0.6

② C. C. Goetz [17] P. 116 Table 3 に算出されている数値による。

Statistical Abstract of The United States (1974) Table No. 422 より算出

1965年から1969年の、1969年から1972年の各項目の変化率についてみると、租税収入に比較して経常利用料金の増加率が41～45%という状況である。また公益収入の項目は、租税収入に比べると少し低い変化率ではあるが、市財政としてはその収入構成のなかでほぼ20%を占めている。これは表-2の公益収入の比率10.5%と比べると、ここに市の財政活動のうち公益サービス機能の役割のウェイトは十分に大きいことがよくわかる。

これまで、われわれは地方財政と市財政における利用者負担に関係する収入の考察をしてきたが、不幸にも統計資料や会計制度等の制約から、とくに経常

表-4 大都市圏における主な機能別の公共サービスの資金調達(1962年②)

機 能 別	支 出(\$ 10億)	資 金 の 源 泉(%の分布)		
		連邦・州政府	利用者負担収入	他の地方財源
教 育	12.4	33	6	61
道 路	4.9	68	5	27
福 祉	2.8	75	—	25
保健と病院	1.6	10	25	65
住宅と再開発	1.1	26	30	44
地方公益	3.2	—	89	11
その他および分類不能	10.1	10	13	76
計	36.1	30	16	53

② U. S. Bureau of the Census, Census of Governments, 1962, に基づいて算出した。D. Netzer, [14] P. 448, Table 4 に依存する。

利用料金 (current charges)・特別課徴 (special assessments) などのより十分な分析を困難なものにしているとみられる。そのため、地方政府と市政府を対象とするものではないが、州政府や大都市圏 (Metropolitan Areas) を対象とする統計を利用する。統計は少し古いが1962年の表—4を用いる。これは大都市圏において提供される公共サービスの費用のうちで30%以上の財政が、連邦と州政府の資金で賄われていることを表わしている。この分析の意味は、公共サービスの供給費用と利用者の料金との釣り合いを達成することは困難であるとしても、一つの実態を提示するものである。また、ゴエツ ([17]) に掲げられている「州の主要公共サービスに占める利用者負担の比率」の資料、また、ハーバー ([18] Table 15-3) の統計資料に対比しても概観的には同じようである。州と大都市圏の財政が提供する公共サービスの機能は同じパターンではないために、一方的な判断は下せないが、ゴエツは「州レベルではただ1つ、病院料金が費用のうちでより高い割合をほとんどカバーしているという明確な傾向をみせている。高等教育について料金の増大が顕著にみられるのは、その地域における高い支出増加の結果であるが、反対にその料金は、高等教育支出の割合にして事実わずかながら下むいてきた。……たとえ、むしろそのような価格が費用にほぼ等しい状態に保つものとするれば、州と地方支出の急速に成長している地域のいくつかは、価格付けの可能なサービス (priceable service) を含んでいるということがありうる ([17] P.117)」とみている。

また、ネットァーの表—4の分析によると、「利用者負担型の調達手段は、大都市圏地域の公共サービスの約6分の1を賄っている。もし州・連邦の道路利用者税 (highway-user taxes) が利用者負担として分類されると、その割合は4分の1にのぼる (P.454)。」ということが明らかにされている。また都市サービスを賄うのに、価格に似た手段に対し相対的に大きな信頼がおかれているようである。利用者負担は、各政府の段階において福祉というような再分配的サービスにとって不適當であって、事実、大都市財政のその配分部門は支配的である。わが国の使用料・手数料の概念とは共通する点はあるにはある。ところが合衆国の利用者負担 (user charges) の方が、原理的には興味深い。大都

市財政で、公共サービスの産出物の重要な部分は、基本的な私的性質である排除原則の適用されるようなサービスで構成されているため、消費者はその価格を支払わないような状態では、そのサービスの利用から排除されることになる。

(5) 公益サービスの財政

つぎは、地方公営企業の部門に属するものとみられる公益サービスについて考える。これは、うえにみた利用者負担 (user charge) に比べて、公共の価格設定 (public pricing) の問題により近い性質のものである。またここでは費用逓減産業における場合と同じように、最適な産出量を決定する場合に政府的な利用者価格の設定の方式が用いられるわけである。したがって、個人は実際に重要な効率性の利益を得ながら、経済的損失を生じさせることのないような価格を基礎にして生産物の限界内で、それらの消費量を変化させることができよう。表-5の統計は、とくに公益サービスの状況を示すものである。地方政府の場合の公益収入は、自主財源収入のうち10.5%であるが(表-1)、表-3によると市財政の公益収入の割合は、1969年には20.5%、1972年には19.3%であり、おおむね20%を上廻る状態にある。これらの公益収入の内容は、表-5の示すものである。各々の公益サービスの収入の大部分は、潜在的に価格づけが可能である。また公益サービスは、消費について移転される権利は消費者間に分割されるために、特別な排除の問題はふつう存在しない。とりわけ

表-5 市経営の公益サービスの財政 (1969年・1972年) (単位 百万ドル)

公 益	1969年			1972年		
	収 入	支 出	支出に占める収入の%	収 入	支 出	支出に占める収入の%
水供給システム	\$ 2,026	\$ 2,169	93.4	\$ 2,552	\$ 2,622	97.3
電力システム	1,706	1,644	103.7	2,275	2,346	97.0
ガス供給システム	266	231	115.2	339	300	113.0
交通システム	578	911	63.5	760	1,183	64.2

C. J. Goetz [17] を参考にし、算出。

Statistical Abstract of The United State (1974) Table No. 422.

事実に、これらのサービスの多くは利潤形成ベースに基づいて、民間企業から潜在的に供給されているいくつかのサービス(表-5)を除外したとしても、下水処理やゴミ集め等は地方政府の庇護を受けて多くの場合供給されている実状である。これらは基本的には民間財である ([17] P.120-121)。しかし公共的に運営されるために、公益サービスが純利潤を生みだしたり、または損失を生じるような形での利用者負担をとるのは、どういう理由によるものであろうか。表-5では、全国平均に基づいて、都市で所有されるガスや電力事業は正の純収入を生み、他方水道と交通は損失をこうむっている。

ここに議論されている公益サービスは、地方政府による典型的な独占的位置にある。そのために多くの場合、公益サービスの経営から独占利潤をとり得ることによってそれらの純収入の状況を高めるようにつとめている。

また、公益サービスの価格設定の政策は分配と効率の適用の中で、それらを複雑なものにしている。たとえば、もし公益サービスの価格がその限界費用に等しく決められるとすれば、その消費者としての市民が、その能力の範囲内で租税の支払者としての市民に対して、純利潤ないしは損失をそれぞれの所得に移転させることになる。もし、全市民が供給される公共サービスについて、租税支払と選考の双方に関して全く同一であるとすれば、その効果はそれぞれに相殺することになる。しかし通常には、市民間での所得の効果的な再分配が生じることになるであろう。このとき、もしこれらの利用者負担が限界費用に等しく決められないと、2つのグループ(納税者と消費者)について、増加する費用と帰着する便益が等しくならないために、経済的不効率が存在する。

(6) 分配上の側面

ところが、公共サービス供給における効率性の達成を目的とする負担配分の側面の他に、主に表-5の公益サービス以外の利用者負担関係の公共サービス項目のうち、主として教育や病院等について、利用者負担による再分配上のインパクトの存在は重要である。すなわち、これは、料金負担が公平の基準に合致するような方法でサービスに導かれる便益に関係づけられるような決定の範囲にまで拡張される側面をいう ([13] P.62-63)。都市財政における利用者負

担の潜在性について、ネットァー（〔14〕）は、「教育の利用料金は、経常運営支出の約7%であって、そのうちの大部分は学校給食料金である。そしてその計画にあてられる資源の全費用をはるかに下廻るものである。……病院の利用料金は経常支出の約35%に等しく、その収入の大部分は都市や大都市圏の外部の所で集められたものである（P.455-457）。」というように、分配上の側面がじつに顕著にみられる。

4 むすびにかえて

これまでみてきたように、公共サービスの分配上のインパクトの問題すなわち利用者負担（user charges）における公平の観点の濃厚な場合の問題は別にして、合衆国における利用者負担（user charges）型の財源調達の方法には、第2章で考察したが国の使用料・手数料および地方公営企業の料金等の範囲の原則として用いられる「受益者負担」の考え方と、かなり異なる側面のあることが明らかにされた。より具体的には、それは、公共価格の設定という手段を有効に利用して、経済的効率を高め、また分配上の問題を明確にして、それらを利用者負担に組入れるという考え方である。このような考え方は、公共サービスの需要の特性と供給費用の側の条件を考慮にいれて、できうるかぎり価格・費用のメカニズムによって、経済的最適性を達成しようという基礎に立とうとするものであろう。

しかし、使用料・手数料の根拠を受益者負担の原理に一義的に求めるのは誤りであって、税外収入の引上げや拡大の根拠にするのは問題である。このような意味からも、「利用者負担」の現代的な意味と意義は大きいといわなくてはならない。

参 考 文 献

- 〔1〕 恒松治治「受益者負担の再検討」、『経済学論集』第7巻第2号（1971）
- 〔2〕 牛嶋正「受益者負担原則に関する一考察」、『オイコノミカ』第9巻3、4号（1973）
- 〔3〕 大川政三編『財政論』（有斐閣）（1975）
- 〔4〕 山本栄一『租税政策の理論』（有斐閣）（1975）

- [5] 自治省行政局『地方自治のしくみとその運営と実態 昭和50年』
- [6] 自治省編『地方財政白書 昭和51年度版』
- [7] 井藤半弥「目的税の諸問題」『租税財政論集第3集』日本租税研究協会(1975)
- [8] 佐藤進・高橋誠『地方財政読本』東洋経済新報社(1975)
- [9] 井藤半弥『財政学12版』千倉書店(1976年)
- [10] 『都市問題』第67巻第11号「使用料・手数料」特集 東京市政調査会(1976)
- [11] 林健久「現代アメリカの地方財政」大内力編『地方財政』東京大学出版会(1976)に所収
- [12] O. H. Brownlee, "User Prices vs. Taxes", in *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, The Princeton Univ. Press. (1961)
- [13] W. W. Vickrey, "General and Specific Financing of Urban Service", in H. G. Schaller (ed.) *Public Expenditure Decisions in the Urban Community*, The John Hopkins Univ. Press. (1963)
- [14] D. Netzer, "Federal, State, and Local Finance in a Metropolitan Context" in H. S. Perloff and L. Wingo, Jr. (ed.), *Issues in Urban Economics*, The John Hopkins Univ. Press (1968)
- [15] C. S. Shoup, *Public Finance*, Aldin Publishing Company, (1969) 塩崎潤監訳『シャープ財政学(1), (2)』有斐閣(1974)
- [16] Tax Foundation, Inc., "Nontax Revenues" in W. E. Mitchell and I. Walter (ed.) *State and Local Finance*, Roland (1970)
- [17] C. J. Goetz, "The Revenue Potential of User-Related Charges in State and Local Government" in R. A. Musgrave (ed.), *Broad-Based Taxes: New Options and Sources*, The John Hopkins Univ. Press, (1973)
- [18] B. P. Herber, *Modern Public, Finance*, 3rd ed. R. D. IRWIN (1975)
- [19] *Statistical Abstract of The United States* (1974)

市民生活と公共サービス

宮崎 奈美子

(主婦)

当初この与えられた「市民生活と公共サービス」というテーマに、どう取り組むべきか、正直いって雲をつかむ様で、まるっきり手が出ない感じであった。確かに毎日平凡に生活している主婦だから、市民生活を営み、公共サービスを受けているにはちがいない。しかし、なにしろぼんやりとくらししており、可もなく不可もなしの状態なので、まるで問題意識が欠如しており、大所高所からは勿論のこと、生活の現場からさえ受けて立てない。私の様なぼんやり主婦は特別な存在かと、まわりを見まわして見ると、まあだいたい似たりよったりであった。それではと、少々開き直り、このぼんやり主婦という立場を拠点として勉強させてもらい、そのなかで感じたことを思いつくままにまとめてみることにした。

日常ごく普通に、平均的な市民生活を営む一主婦の目からとらえて、よりよい市民生活のために、より望ましい都市づくりのために、市民はどう自分の権限をとらえ、責任を果してゆくべきか。一市民の都市づくりへの一つの参加としたい。

1 主婦の求める市民生活

今住んでいる住居のある地域と、その周辺での家庭生活がほぼ唯一の世界とって過言でない主婦にとって、その地域の快適さ(あるいは不快さ)は大変重要な意味を持っている。しかし、このことに気づいている人は決して多くない。おおげさというなら、地域社会の快、不快が、主婦の人生の充足度に大きく影響するともいえる。主婦はその地域社会に終日身をおき、生活している「全日制市民」であり、そこでの生活が人生の大半なのだ。都市を語る際、農村が

よく対比されて出ているが、都市生活しか経験のない私にとって、農村生活を頭にえがくことは出来ない。最近よくUターン現象とかが、マス・コミにとり上げられているが、いったい都市に生活するものうち何人が、都市生活に疲れ、破れた時、暖かく受け入れ迎え入れてくれて、自然と直接結びついた新たな生活の営める“ふるさと（いなか）”を持っているだろうか。神戸生れ、神戸育ちの私など、今の地を離れて他に移り住むとしても、やはり同じ様な都市生活しか想定出来ない。より多くの自然に触れたいと、時おり一家で出かける田舎は、レクリエーションの対象としての地であり、ただ瞬時の休息を与えてくれるにすぎない。

しかし、この“ふるさと”という言葉には、農村社会の持っていた、安らぎや憩いの得られる場という感じが強く、都市生活者の私にはたまらなく魅力ある言葉といえる。だから都市にふるさとを、というふるさとづくりが出て来たのであろう。農村（いなか）に郷愁を感じるとはいえ、現実の生活を考える時生活してゆくための労働の場も、消費も、教育も、都市生活の方が得やすく、生涯を都市ですぐず人は増加の一途をたどって来た。特に日本の場合、この都市化の波が戦後短期間で進行したために、住民も行政も十分な対応策のたないうちに、諸々の都市問題を形成してしまった。神戸市とて例外ではなかった。憩いと安らぎをおぼえるふるさとには、人間をつつみこむ自然がたっぷりあるのに反し、都市は自然と人工とのバランスを欠いてしまい、生き生きとしたエネルギーとか、自由はあるにせよ、いたわりや安らぎ、憩いには、こと欠いて発達してしまったようだ。Uターン出来るふるさとを持たず、都市が生きるという行為全体をひっくりかえした生活の拠点であるものがほとんどなのだから、その生活条件、環境は十分に人間らしく配慮されるべきだ。まして主婦の場合、子供を生み、育て、明日への新たなエネルギー再生産の場としての住居を中心とした家庭生活にその主要勢力がそそがれているのであり、物理的な要素は勿論、精神的内部要因も含めて、住環境は大きな関心事とならざるを得ない。そういう生活の場に何を求めるかといえば、毎日の生活に不安のないことであり、家族そろって、ゆったりと健康にくらせることなのだ。お金はあるにこ

したことはないが、かといって、飛び抜けてぜいたくしたいというわけではない。よりよい生活をしたというけれど、その中味は毎日が明日の不安なく営まれることなのだ。大きなビルが林立して、あちこちにビルの谷間のじめじめした所をつくるよりも、青い空、太陽のサンサンと輝く所で、澄んだ空気をたっぷり吸い、きれいな水、みどりいっぱい自然があちこちにある中で生活し、色々の能力を持つ者がその人なりに、人間として等しく尊ぶとばれば、生きてゆける。そういう毎日のおくれることを求めている。日常生活の中の憩いと安らぎを大事にしたいのであり、人間都市、福祉都市においてこそ、主婦の求める市民生活が具体化されるといえるだろう。

2 市民生活をおびやかすもの

日々の生活のあわただしさに取りまぎれて、普段は忘れるともなく忘れて生活しているが、何かの拍子にふとおそって来る生活の不安は、数えあげればきりがない。歴史の必然としてあらわれた都市化の波が、単に外的、物理的な面ばかりでなく、人間の内的、心理的側面にも大きく影をおとし、人間不信、人間疎外といわれる状況があちこちで出現している。

(1) 生活苦に対する不安

この不況期、夫の勤める会社がもし倒産ということにでもなったら…。夫が交通事故にでもあったら…。過労で闘病生活を余儀なくされたら…。生活手段を持たない主婦には、いやおうなく、明日の生活苦がおそって来るだろう。みんなだれしも愈けているのではない。その人なりに精一杯努力し、がんばっている。運、不運はあるにせよ、その人の個人的責任の範囲を越えた所で、個人の生活が左右されることが多い。自分だけは、うちだけは大丈夫と、果して何人の人がいえるだろうか。この様な生活の基盤そのものをゆさぶる問題に加えて、毎日の生活に影を落している不安も数々ある。

(2) 都市の人工化による不安
 キーンという自動車の急ブレーキの音をきくと、どきっとさせられる。子供の、老人の交通事故が頭をかすめ、外へ飛び出し、何事もなければ、ほっと

する。モータリゼーションの進行は、人間にとって善であったのかどうか。確かに便利ではあるし、産業上経済成長の大きな要因の一つではあっただろう。でも、事故の悲惨さや、騒音、大気汚染等を考えると、得るものより、失うものの方が多かったのではないか。こんな思いはあるにせよ、失うものを最小限に食い止める手だてが、十分に施されるべきだろう。しかし、そのための諸設備に疑問を感じることもある。車の通行のためか、狭い路じまでコンクリートでかためてしまった。このことが子供達から土をうばい、どろんどろん遊びや、雑草や草花による色々の遊びをうばってしまった。土のやわらかさとコンクリートの硬さには、自然と人工のちがいがあがる。幼児期の、そこかしこにある自然との戯れが、人間にやさしさやいたわりの萌芽をもたらす一つの要因ではなからうか。やっぱり百貨店で買うのではなく、夜に蜜をつけに行き、早朝に起きて、その木の蜜についたクワガタ虫を取って来る。そんな姿が子供らしい姿ではなからうか。遊具がりっぱにそろっている管理された公園ではなく、子供達が自由に創造し、使いこなす広っぱであり、クワガタ虫やセミのとまる木がいっぱいある、そんな自然があちこちにほしい。

つい目の前の通りへ行くのに、長い高い歩道橋をえんやこらと渡ってゆかねばならない、乳児をつれた妊婦であった数年前、なかなか歩かない子供をせきたて、重い身体をひきずっての陸橋のあがりおりは、なんともいまましくってしかたがなかった。人間がつくり出した車から人間を守るための設備にはちがいないが、どうもすんなり納得出来なかった。しかし、こんなことはおかまいなしに、事故の多発・増加につれ、これらの諸設備は増して行った。車そのものの規制ではなく、それを認めた上での対策であったから、ここにも人間がみづからつくり出したものによって、人間特に子供や老人、妊婦の様な弱者が疎外された状況をみる事が出来る。ハンディを背負ったものが、真にいきいき生きられる社会でなければ、人間福祉都市とはいえない。

(3) 生活環境汚染による不安

寒い時は寒く、暑い時は暑い様に、四季それぞれの変化に応じて生活し、澄んだ空気を吸い、きれいな水が飲め、十分に太陽の暖かさ、明るさを満喫する

ことが出来る。こんなことは人間が、その生命、健康を維持してゆくための最小不可欠の要因であり、なにものにもかえがたい。ところが、あまりにもあたりまえのことであり、人間がみづから手を下して、つくり出したものではないために、その重要性や必要性に気づくことが遅く、今日のような問題を引きおこしてしまった。交通量のはげしい都心に出かけると排気ガスの匂いに気分が悪くなるし、その道路ぞいの黒ずんだガードレールや、さく、木等を見ると末恐ろしい。

表一 「全世帯アンケート」時系列表(昭和45~50年%) 　　ただ、たしか

区 分	45	46	47	48	49	50	
公 害	15.1	16.3	18.8	28.2	21.8	17.7	に空気が澄み、
住 宅	11.5	13.1	11.1	9.4	9.1	8.8	水はきれいで太
福 祉	10.8	12.3	12.5	7.1	9.6	12.9	陽は輝いてお
病 院	5.4	6.0	6.8	7.1	8.9	6.4	り、みわたす限
公 園	7.6	7.6	9.0	6.3	5.3	8.2	り緑いっぱい
交通安全	13.9	7.7	7.8	5.2	4.7	5.7	あっても、山の
下 水 道	8.7	8.0	7.0	4.4	4.0	2.2	中の一軒家では
交 通	7.5	5.8	4.2	3.8	3.9	3.1	生活出来ない
道 路	5.5	5.5	3.6	3.8	4.3	4.5	し、人恋しくな
ご み	5.2	6.3	3.5	3.7	3.8	3.8	るだろう。緑や
防 災	2.6	2.7	1.2	2.6	3.5	1.8	自然ばかりと
教 育	2.0	3.4	4.0	2.6	4.7	7.7	か、コンクリー
文 化	3.3	5.3	3.7	2.1	2.6	2.8	トやビルばかり
そ の 他	0.9	—	6.9	13.7	13.8	14.0	
計	100	100	100	100	100	100	

という様な単調で、バランスを欠いた状況ではなく、適当にばらまかれて、人間の生活にうるおいと安らぎを持たせてくれる生活環境をととのえたい。

全世帯アンケート調査にみる市民の行政へのニーズも、表一にみられる如く、大気汚染や水質汚濁の防止等の公害に対するものが常に上位を占め、市民が生活環境にどんなに不安をいだいているかを知ることが出来る。

(4) 消費生活に於ける不安

子供を育てていく上で、食生活にも大変気になる要素がある。食べさせない

わけにもいかないし、汚染されていない自然食品を自給するわけにもいかない。なるだけ手を加えず、品数多くあれこれと片寄らない様に食べているものの、勉強し、知れば知る程不安になる。学校給食とて同じだ。

発色剤や防腐剤等の食品添加物、海洋汚染による魚介類、去勢された牛、豚、鶏の肉。農薬汚染された野菜や果物。神経質に考えれば何一つ安心して口にしておられない。サリドマイドやスモン病の薬公害を考えると、やすやす病気にもなれない。

身の回りの不安を数えあげれば、本当にきりが無い。のんびりだから生きていられるが、神経質で、深くとらえるものなら、ノイローゼになってしまう程である。その起ってきた原因はいったい何なのか。企業優先の政治姿勢とか、生産第一、利潤追求第一の企業のあり方とかさまざまいわれるが、結局それを許している国民の生活意識というか、政治意識も問われるべきだろう。とはいえ、一個人の力は微々たるもので、およそ一人では何も解決出来ない。このあたりに今日の地方自治の、行政サービス（公共サービス）の意義があることに気づく。

3 公共サービスをこうとらえたい

公共サービスのとらえ方、考え方として、かなり片よっているのかもしれないが、以上列記した様な諸問題、つまり市民生活をおびやかしているものを規制し、排除してゆくためのものとして、公共サービスをとらえたい。都市に住むものがより人間らしく生きられるために、個人個人の力ではとても解決出来ない諸々の生活上の問題点を、市民が委託した行政が前向きの姿勢でとりくんでゆく。具体的にどういう手段で、何が解決されてゆくのか、まだ十分に市政のしくみや機能が理解出来ないの、つかみ得ないが、税金はより有効にこの方向で使ってほしいし、職員も十分にこのことを理解し、この視点から行政にあたってほしいと思う。この点神戸市は「環境をまもる条例」であるとか、「消費者保護条例」等を制定し、人間福祉都市への一歩を踏み出していることは、まことに望ましい姿だと思う。

ただ、地方自治法の第二条第三項第一号に「（地方公共団体は）地方公共の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること」と明記されているのであり、行政姿勢がこの理念に真にそうものであったなら、今日の様な生活の不安は起ってこなかったのではなからうか。だから、いくら条例等が制定されても、それがたてまえとして存在するものであるなら、これらの不安はいっとう減少してゆかない。市民の一人として十分にこの点をチェックしてゆきたい。

行政サービスを都市生活のなかの人間性回復のための機能にポイントをおいてとらえる時、公共サービスのどの一つをとってみても、ただ単に住民の要求だからというだけで、その需要に安易に答えでゆくという姿勢はみなおされねばならない。まして、その土地の有力者の口ききだからとか、いやいやい何度もいわれるからしてやるのではなく、たとえ個人の小さな声でも、それがこの規準にそうものであれば、取りあげ実施してゆくべきだろう。この段階ではじめて市政が本物の対話姿勢をとっているかどうか、市民に対して開かれているかどうかを知ることが出来るのではなからうか。市民も自分の回りだけから見た苦情や要求だけを出し合うことが、エゴのつっぱりあいではないことをわかっていたい。

4. 生活の場からの点検

現実の生活の場からみて、市民と行政側との間に何かずれがある様な気がしている。それはどういうもので、どう解決していくべきかを考えてみたい。

(1) 市バスに関連して

市バスの赤字累積の増大から、バス事業の再点検がさげばれその具体的な実施案が提案されて市会でも審議されていた昨年末から今年三月にかけて、市民と交通局との間のいざこざがあちこちで起きた。私の住む北須磨団地も、昨年十二月中頃に、団地と須磨一の谷間を結ぶ⑥系統の全廃案が通告され、これに反対する大きな住民運動が自治会中心に組織されていった。

この団地は兵庫労金が労働者の持ち家を生協組織により実現させたもので、

四十二年の末から入居がはじまり、今日ほぼ二千戸の中規模団地として完成した。四十二年の入居当初、住宅戸数二百戸で、全く辺鄙な山の中にあり、陸の孤島の感すらあった。店といたらほんの小さなバラックだてのもの一つあるのみで、日常生活の必需品の購入にも不自由し、住民は須磨寺や月見山へ出かけて用を足した。病院、保健所、区役所、郵便局と市民生活のどの一つの需要を満たすためにも、主婦は半日仕事を覚悟せねばならず、そのための町への足は一時間にほぼ一本のバスだけが頼りであった。こんなわけだからマイカーは住民にとって、必ずしもぜいたくな品ではなく、家計に少々は無理があっても購入する必要にせまられ、自動車保有台数も多くなっていった。今では五軒に三軒はマイカーを持っている感じで、表-2の全市の保有者数35.2%(50年度)とくらべ、かなり多い様に思われる。

表-2 全市の車の有無

車の有無		(50年)	(49年)	(48年)
持っている	1. おもに通勤や通学に利用	13.9%	12.9%	13.7%
	2. おもに仕事や商売に利用	12.4%	12.9%	12.3%
	3. おもに行楽に利用	3.4%	2.7%	2.9%
	4. おもに買物や家族の送りむかえに利用	3.4%	2.7%	2.4%
	5. ほとんど使っていない	2.1%	2.4%	2.7%
	小計	35.2%	33.6%	34.0%
持っていない	6. 将来持ちたい	17.4%	13.5%	19.1%
	7. 将来も持ちたくない	43.6%	48.6%	46.8%
	8. 勤務先の車を使っている	3.9%	4.3%	—
	小計	64.9%	66.4%	65.9%

今から思うとよくまあこんな辺鄙な所へ乳飲み児をかかえて転居したものだ。と若さの無謀さに感心する。ただ、さすがに労働者のためということであり、そんな片田舎の

建売住宅であったから、かなり安価であった。その安さにつられ、町なかのゴミゴミした喧噪さやせせこましさ、自然の少なさよりは、少々不便でも、ゆったりとして緑いっぱいの方がまだましと考えるの選択であった。まさに都市のドーナツ化現象の一つであり、十年前の住宅政策の貧困さを見る思いである。

一時間に一本のバスはなんとも不便で、団地の開発が進み、入居者数が増加してゆくに連れ、バス増発を求める住民側の要望は当然おこっていった。交通

局も十分この状況を理解し、バスは年々増発されていった。名谷団地が開発され、北須磨高校が開校し、団地入居者や高校生の足もこの⑥系統バスで、四十七～八年頃からは、運行回数もぐっと増え、便利になっていた。住民にとって市バスかマイカーしか居住地以外の都市空間につながる足がなく、バスとのかわりはこの十年間で、ずいぶん密接になっていた。住民（特に主婦や老人、子供）の生活圏、生活の流れがバスときいてもきれいな関係になって来ており生活感覚はこのバスを抜きにしては考えられない状態であった。このあたりの理解が行政側には足りなかったのではなからうか。

ただ地下鉄建設の土音がたかまり、市バスの赤字の話が出る度に、⑥系統バス廃止のうわさが住民を不安にし、単位の婦人市政懇の開かれる度に、質問事項としてあがっていた。ところが、その席上、出席して応答する交通局の人は「利用する人がいるのだから、そんなことはしません」との答えであり、婦人層は胸をなでおろしていた。そこへ廃止案の通告であり、反対の声のあがったのは、自然の成りゆきであった。このバスが廃止されれば、住民は今迄の生活の流れを急激に変化させざるを得ず、この生活のリズム、流れは長年にわたって安定化してきたものであるだけに、生活感覚としてなかなか切り換えにくいものだ。廃止の時期まであと三月足らずという段階でいくら行政レベルの事情を説明しても、うなづくわけがない。

このバス問題に関連して、以下の様なことがいえるのではなからうか。

①行政側は市政懇等の対話の席で、もっとはっきり状況を説明すべきではなかつたらうか。いいことばかりいっていても、なんにもならない。出張所と行政の末端機構の人達の現状把握も不十分ではないのだろうか。

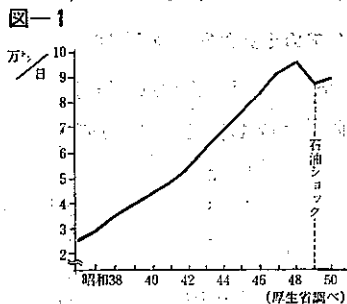
この拙文の資料をさがす段階で、市政専門委員会が49年10月に「市民の都市交通」と題して、都市交通の問題点や将来像、今後の見通しを具体的に検討しまとめた冊子が出されているのを知った。これらはどんな風に利用され、生かされているのだろうか。こんなに専門的に追求し、理解していることは無理としても、現場の職員がある程度この様な事情を知っていて、市民へ説明出来る様な体制はとれないものだろうか。

②モータリゼーションの進行とか、人口の都市集中、ドーナツ化現象等都市交通の問題はどの都市も頭をかかえているのであり、どこにどう問題があるのかを共に考え、妥協点を見出してゆける様な、きめ細かな対応策を長期的な見通しのもとにとるべきであった。住民の市政参加をこのあたりにまで深め、高められないだろうか。

③市政懇等のせっかくの機会が、形式的で、みかけだけのおごなりなものになっていたのではなからうか。まだまだ住民側に、これらの会の意義や目的が理解されず、行政側にも市民へのアピールの良好な場としての認識が足りないのではなからうか。試行錯誤かもしれないが、民主主義の直接志向としての市民参加に昇華させるために、行政の努力を期待したい。

(2) ゴミ処理に関連して

戦前、貧乏国日本の庶民は、その貧しさの故か、いつも「もったいない」と実につつましく、物を大事にし、上手にリサイクルして生きて来た。祖母や母からもったいないでしつけられた私など、そのつつましさ、みみっちさにうんざりし、大いに反発した。その反発が大量消費、大量廃棄につながったのかもしれないが、図一にみられる様に、四十年代経済の高度成長を背景にゴミの



量はぐんぐん増加している。ただおもしろいことには、四十八年から四十九年にかけての石油ショック時には減量し、その後又増加していることである。ゴミも減らそうと思えば減らせるし、世につれ経済につれで、資源枯渇がどうの、リサイクルがどうのといわれるものの、場あ

たり的、その時まかせて、すっかりした見通しがみられない。

大人二人、子供二人の四人家族で、一週間に二回出す生ゴミは、別にぜいたくしてポンポン捨てているわけでもないのに、一番大きなゴミ袋にたいい八割がたつまってしまう。そのなかには勿論、野菜くず、貝がら、卵カラ、残飯等生活上当然出て来るゴミもあるが、かさばって気になるものに、スチロールのお

皿や、ポリフィルム、ビニール袋等がある。この気になるゴミが出ない様に買物しようとしても、とても無理で、たいていの品物はご丁寧に包装になっている。量販店の担当者に野菜や果物までの、スチロールの皿つきパックの必要の有無をたずねると、パックした方が傷痛みがなく、見た目もきれいで、消費者に喜ばれ、採算上からも必要とのこと。消費者側の問題点も指摘された。消費者は見た目の良さのため、ゴミまで買わされているようだ。だからゴミ代も含めて商品を購入し、そのゴミの処理費を納税しており、二重の負担をしていることになる。こんなばかばかしさを小さくするには、ゴミを買わない、ゴミを出さないというゴミ減量への各家庭でのとりくみが大事といえる。ところが、その方向への動きよりは、どんどん何でもきれいに処理する高性能の処理施設がつくられてゆく。ゴミ減量への体制を、家庭でも、商店でも、企業でも取りくむべきなのか、出たゴミをすべて完全に処理し、公害を出さない処理工場を建設すべきなのか。資源のリサイクルとか、残灰の処分地等、遠い将来を考えると、ゴミをつくらない、ゴミを出さないことがより大事だといえる。さらにその出たゴミの処理は有効利用の方向でされるべきだから、より細かい分別収集ということになっていく。今、神戸市では生ゴミと荒ゴミの二分別だけで、それでも決められた日に、決められた場所に出すのさえ、十分に守られていない状態だから、さらにこの上いく種類かに分けて収集することは、かなりしんどいことになるだろう。しかし、住環境の汚染とか、自動車公害等に見られた様に、対策が後手後手にならないためにも、抜本的長期的な見通しをたてて、手を打ってゆくべきだろう。私の住む団地の場合、バス停、側溝等の団地内の清掃、公園の清掃、ゴミ・ステーションのあとしまつ等全婦人の分担で、結構うまく行っており、さらに幾種類かの分別収集も、そのしくみがはっきり整いルートが打ち出されれば、必ずしも不可能でないと思う。

5 市民としての自覚

都市に居住し生活しているものは、一応すべて都市に住んでいるから市民であり、毎日の生活が市民生活であるにはちがいない。しかし、その居住者の何

人がいったい市民としての連帯と責任を自覚しているだろうか。所属している企業人としての意識や出身校に対する帰属意識にくらべ、ずいぶん希薄である様に思う。

勿論いつもそんなことを思って生きていられるものではない。一人の人間は都市という空間の中で、個人的にも社会的にも多種多様なつながりを持ち、色々なことにかかわりあって、じっくり自分をみつめるゆとりもなく、あたふたとくらしている。しかし、そのあたふたとした暮らしの底には、より良い生活を、より豊かな明日を、より幸せな生涯を築こうとする欲求がうごめいている。誰もがそう思って生活し、暮しているのに、その思いとはうらはらに、生活環境の汚染はあちこちにまだ残っているし、合理主義、能率主義、生産第一主義の社会体制は人間どうしをバラバラに孤立させ、人間疎外の状況は深刻で、行政がいかにかコミュニティ意識の育成の重要性をと覚えても、なかなか先は遠い。

素人の、平凡な主婦がいかにも知ったかぶりで指摘するまでもなく、ここ数年来シビルミニマムが論議され、人間尊重の福祉都市の追求がたいの都市の行政施策の基本にすえられ、努力が積み重ねられている。しかし、たてまえのお題目でなく、その諸施策を真に実りあるものにするためには、市民の“市民としての自覚”こそ大事だといいたい。ただそこに住んでいる住民をさすだけの市民ではなく、その言葉の発生した西欧で使われると同意義の市民(citizen)でありたい。都市という地域社会を構成するメンバーであり、その社会を形成する上での権利と義務を自覚し、遂行するための努力をおしまない市民とでもいえるであろうか。

そして、この様な市民への成長は、より主婦に期待出来るのではなからうか。出産数の減少、育児期間の減少、平均寿命の伸び等に見られる婦人のライフサイクルの変化や家庭の電化等による余暇時間の増加、及び、教育の高学歴化、マスコミの普及による教養水準の上昇等がこの期待のうらづけである。主婦のもつ余力とエネルギーをこの方向へ吸収し、婦人の生きがいとしての政治への市民参加を实らせられないものか。この方向での新しい主婦像を創造してゆきたい。

広聴システムと市民相談

— 神戸市における実態分析から —

板 東 憲
(社団法人労働調査研究所所長)

都市自治体における広聴業務は、1960年代に入ってわが国でもようやく発展してきたがこれと広報とはどのように関連するのか、広聴の内容とは何なのか、また、60年代後半から革新自治体を先駆として発展してきた相談業務の意義・役割・限界は何なのか、これと市民参加とはどのような関係にあるのか、を当面する課題と関連して、神戸市の事例をふまえて検討するのが、本稿の課題である。

1 行政広報と広聴の意味—研究視点の明示

広聴行政は、ひろい意味で広報行政の一環であるが、通常、広報と広聴は、車の両輪にたとえられて、その相互依存性が重視される。

もともと広報行政は PR (Public Relation) に源を発している。わが国の場合 PR はたんなる宣伝と混同されやすいが、PR とは公共の場における人と人との関係であることは語源的にも明らかである。

地方行政に関していえば、PR は地方自治体という組織と市民個人あるいは市民相互間の地方行政にかかわる公共的な関係を意味する。したがって、単純なインフォメーション活動＝情報提供や宣伝を意味するのではなく、いかなるかたちで自治体と市民とが、そして市民相互がかかわるかを規定するものと言ってよい。そして、それは、つねに相互の働きかけ＝相互作用を生み出すような関係を追求することを旨とする。すなわち、自治体が一定の行政を遂行する場合に、その行政が、市民にどのようにけいられ、市民相互間がどのような関係をつくりだすかが問題となる。少なくとも、市民が個としての自己の立場と公共的立場との相関において特定の行政に対応するための基準となる情報の提供を意味するのである。ところで、このような行政広報のあり方を追求するならば、当然市民の側の立場が理解されておらねばならない。すなわち、一定の行政が、住民に受け入れられるための手段として広報が存在するのみでなく、一歩進んで、その行政の価値基準との合致性こそが、PR の基礎とならざるをえない。

したがって、広報そのもの前提として、市民のニーズが把握されていなければならない。すなわち、広報そのものは、広聴を前提とせざるをえないのである。

ところで、行政そのものは、広報・広聴と全く独立の論理に基づいて立案されるのであ

ろうか。否である。地方自治体における行政そのものは、市民のニーズに対応して、展開されるべきは必ずである。すなわち、行政計画の策定それ自身の論理に、市民のニーズが反映されることが望ましいだけでなく、行政そのものの本質でなければならぬ。

とするならば、広聴は、広報のためにのみ住民のニーズに根ざすのではなく、行政決定そのものにとっての必要性がその意義を決定するのである。

かくて、広聴行政は、つねに広報行政との対応関係において、市民とのフィードバック機能を作動させることが必要となるのである。

市民参加→市民自治ということが本旨とされる以上、市民社会(コミュニティ)と地方自治の関係も、いかに市民のニーズが地方自治の内実となるかにかかっているのである。

広聴行政は、政策立案過程に情報を提起することを通じて、市民と自治体とのPRを前進させ、さらに行政の執行過程そのものにおいて、いかなる広報が重要かを提起するのである。

さて、わが国の場合、行政広聴が意識され始めたのは、1960年代に入ってからと言ってよい。

すなわち、市民参加という用語が、自治体行政の基軸として掲げられ始めたのと軌を一にしているが、この段階では、特に上からの広報ではなく市民に密着した広報が意図された。そして、広聴システムとして、市民と行政担当者の対話—とくにトップと市民との接触の強化がはかられ、さらに、市民相談室が各自治体で設置され始めた。かくして、1960年代後半にさしかかると、相談室はあらゆる自治体でのPRの場として、設置が普及した。しかしながら、必ずしも相談行政の意味と限界が明らかになっているとはいえない。

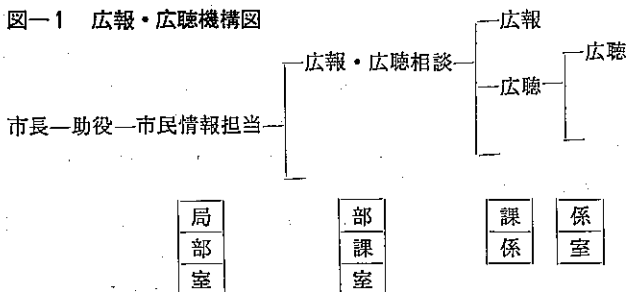
この研究は、以上の視点から、神戸市における実態分析を通じて広聴行政としての相談行政の位置付けをあらためて検討しようとするものである。

2 指定都市における広報行政

(1) 広聴行政の機構

まず全体の傾向を把握するために、指定都市における広報広聴行政の機構的特徴を示しておく。

図一 広報・広聴機構図



広聴システムと市民相談

この形態は、広報担当課と広聴担当課の2部門を基本として部が形成されたものであり、東京都・大阪市・福岡市をのぞく指定都市は、すべてこのパターンである。

ただ、この2課のみで編成されるのは、札幌市・北九州市のみであって、横浜市・川崎市・名古屋市はこれとならんで市民相談室(課)が設置され、さらに、名古屋市・神戸市には勤労市民(福祉)課等の職能部門が加わっている。神戸市の場合には広聴課は相談課が兼ねている。

大阪市の場合、広聴・相談・勤労市民各課が、市民部に属し、市民部は総務局に含まれるのに対して、広報・報道各課は市長室に属しており、広報と広聴が、別系列になっているところに特徴がある。京都市の場合には、相談・広報各課が市民相談室に属し、それが総務局に含まれる意味において、横浜・神戸とは若干の差が見られる。

東京都の場合、副知事に直結して広報部・普及部で構成される広報室と広聴関係部で構成する都民室の2部門がある。東京都の場合、スケールの点において他と比較にならない大規模である。

これに対して、福岡市は広報課の下に広報係・報道係・広聴係があり、広報課・秘書課国際課を合わせて市長室となっており、未だ市長室直括型でスケールも小さいといえる。

このような行政部門の機構は、それぞれの市の行政上の歴史なり、現実的理由による差異が大きいと思われるが、全体の傾向としては、広報・広聴2部門を総括する部局の設置が一般的傾向といえる。

この機構上から出てくる問題点は、広報と広聴の両部門が充分フィードバック可能なように連関的な機構になりえているかどうかにあることはいうまでもない。

もともと行政広報は、行政需要に基づいて行政広聴を基礎にした指針に基づいて展開されなければならない性格を持っている。すなわち、広報は、単なる商業宣伝と同じような行政の供給についての宣伝を目的とするのではなく、いかなる行政需要に基づきたいかなる手段による行政給付かを明らかにし、適正な行政給付を、必要な市民が享受しうるような条件を形成することが求められる。

したがって、広報そのものは、広聴による情報の集積とその分析に基づく情報の選択によって規定されねばならないのである。いうまでもなく、行政広報は、行政の受け手の側としての市民を、つねに行政に対して受身ではなく、主体的・自主的な立場から、行政を自らの生活の向上と市民的連帯に役だたせていくための媒介たるべき役割を担っているのである。この意味において、広聴による情報の集積とその分析による選択に基づいてはじめて広報が展開されるべきなのである。

同時に、今日の場合、広聴自身が相談事業を内包することによって、広報と広聴の二重の役割を果しているのであって、この場合の相談事業の役割は、きわめて大きいといえる。

(2) 配置要員の実態と相談事業

各都市における広聴関係の要員について、つぎに見ていく。(東京都は規模が異なるので省略する)

まず、広聴部門の配置人員を示すと、つぎの通りである。

表一 指定都市広聴部門要員一覧表

	人口	広聴部門要員 () 内課長	うち相談室のみ	うちその他	備 考
札幌市	万人 114	(1課 2係) 13(1)	5 人	7 人	
横浜市	251	(1課 2室 6係) 50(3)	29	21	相談室には、日照相談員17名を含む
川崎市	99	(1課 1室 3係) 18(2)	7	9	
名古屋市	207	(2課 4係) 20(2)	7	11	
京都市	142	(1課 3係) 11(1)	7	3	
大阪市	281	(2課 6係) 22(2)	9	11	
神戸市	134	(1課 5係) 36(1)	13	22	
北九州市	104	(1課 2係) 8(1)	4	3	
福岡市	91	(1係) 3(0)	—(5)	3	

資料：大都市広報主管者協議会「大都市の広報広聴活動」（昭和51年度）から作成

ここで見る限り横浜は広聴への要員配置がもっとも多くなっているが、日照相談室がきわめて多く（17名）、これを除くと相談員は12名で神戸の13名とほぼ同じになる。相談室は、川崎・名古屋・京都がすべて一般職員7名である。

この意味で、100万都市で相談室（本庁のみ）最低7名程度ということは、ほぼレベル化しているように見られる。

相談室関係は、横浜・神戸がやや多いのが、きわめて共通した傾向であり、その他の一般広聴の要員配置は、神戸が22名、横浜21名できわめて高い。神戸の場合、地域振興や市民系のウェイトが高く、全体として、実務処理上も神戸の要員配置が大きいことは注目される。

つぎに、相談業務の部門の特徴について見ていくと、これは、きわめて多様である。

(資料I)

一般的に見ていくと、市政・法律相談は、どの都市でも必ずあるが、その他は都市によってかなり差がある。

神戸との対比で見ると、大阪・京都・名古屋・北九州は、すべて神戸よりも種類が少なく、神戸にあるものでも実施されていないものがある。横浜・川崎には、年金相談がない

が、横浜には神戸にない労働・日照相談があり、川崎には、日照・高令者職業・人権相談がある。札幌には、労働・消費生活・心配ごと相談があり、神戸よりも多種であり、東京の場合、とくに教育・青少年相談・戸籍相談が設置されており、特色を持っている。

ただ、関東は相談種目が多いが、日照・消費といったものは他の機関で行われておれば、あえて市が分担しなければならぬ分野とは言えず、神戸の場合、消費者協会・消費生活課等の事業内容として行われており、心配ごと相談はユニークだが、これは家事相談に含まれているといってもよいのである。

つぎに、各都市の相談件数であるが、50年度と比較すると北九州13万件、福岡6万件がとくに多く、東京8万件は人口から見てもそれ相応と見られる。神戸は大阪と並んで5万件台である。その他の都市は1～2万件で神戸の相談件数は高い。(北九州市は市政相談が多いが、簡単な案内もすべて相談とされて集計されている)大阪の特徴は、交通事故相談が6,000件弱ときわめて多いことであろう。各都市ともに一応区役所にも相談係を置いているのであるから、相談件数の多寡は一応相談行政の効率が低いことを示すといつてよい。

この面で見ると、神戸の相談事業は他都市と比べてもっとも優位にあるといつてよい。

各都市における相談事業の問題点についてみると、どの都市でも「常識でかたづく問題」や「安易な相談」が多いことが指摘されている。大阪・京都・北九州で市営住宅入居問題の多いことが指摘されているが、この点は神戸の場合と若干異なった傾向であるのと、全体として市政への苦情が少なくなってきたことが示されている。相談事業は、昭和40年代に入ってから今日的な意味において、各都市で設置され始めたもので、ほぼ10年前後の歴史があるが、全体として初期の目的である市政への苦情の窓口としての役割は、いづれにおいても日常的に果たされ、市政への直接的なニーズの把握は可能となったといえる。ただ問題は、どの都市もつぎのいくつかの問題点が指摘されるようである。その第1は窓口処理的な問題は解決しやすく、また減少傾向にあるが、結論の出にくい問題や市民相互の問題がつねに問題として残ること、第2に権限が小さく、ふみ込んだ解決ができないこと、各局が必ずしも相談事業を前向きに評価していないこと、第3に役所における相談事業の限界一どの程度まで深入りすべきか、またできるかといったことをめぐっての問題点をかかえていること、などである。

3 神戸市における広聴行政と相談事業

(1) その沿革

神戸市の相談事業の沿革についてみると、その開始は昭和42年度からであり、当初は、市政・交通事故・法律・家事の4部門、45年度に登録相談と日曜・移動相談がそれぞれ開始され、ついで46年度に税務(後50年度に社会保険が追加)相談が開始され、また相談ダイヤルが47年に始まり、今日に至っている。

資料Ⅰ 指定都市各種相談種目および件数一覧表

	札幌市		東京都		横浜市		川崎市		名古屋市	
	有無	件数	有無	件数	有無	件数	有無	件数	有無	件数
1 市(都)政相談	○	—	○	約60,000	○	2,339	○	2,232	○	15,268
2 法律相談	○	9,098	○		○	13,381	○	5,533	○	5,769
3 交通事故相談	○	1,843			○	1,619	○	1,046	○	1,938
4 身上(家事)相談	○	5,403	○							
5 労働(職業)相談	○	495			○	531			○	302
6 税務相談	○	957	○	約20,000	○	152	○	310		
7 登記相談	○	1,040	○		○	98	○	78		
8 年金相談	○	209								
9 消費生活相談	○	2,511								
10 教育相談			○							
11 日照相談			○		○	陳情 601	○	123		
12 高齢者職業相談							○	1,053		
13 青少年相談			○							
14 心配ごと相談	○	615								
15 その他の相談		2,700				203	○	人権 行政相談 224 その他 1,167		
合計		24,871		約80,000		18,924		11,766		23,277
最近の傾向		○相隣関係、金銭貸借、家庭の問題がふえてきた ○借家、交通事故相談が減っている		—		○特になし		○言ってくれば役所は何とかわしてくれる ○気軽に集まれる施設を求める声も高い		○特に目立った傾向はない
問題点		○常識でかたづくことでも安易に相談してくる		—		○特になし		○今の財政事情ですべてを役所ですることが困難 →獲得がいる		○権限・調整権がない ○交通整理をしている ○毎日の仕事に埋没している

広聴システムと市民相談

京都市		大阪市		神戸市		北九州市		福岡市	
有無	件数	有無	件数	有無	件数	有無	件数	有無	件数
○	14,627	○	約30,000	○	40,088	○	125,115	○	37,547
○	6,911	○	8,926	○	9,321	○	4,452	○	1,138
		○	5,992	○	1,006	○	1,606	○	2,877
		○	955	○	1,756			○	8,673
○	908	○	1,731	○	775				
				○	129				
				○	1,548				
								○	2,460
								○	12
								○	2,315
								○	建設相談 7,606 その他 424
	132		3,770		1,688				
	22,578		51,374		56,311		131,173		63,052
○市住申込、分譲融資の相談が多い ○苦情が少なくなってきている		○市住人雇の相談が多い ○ゴミ、道路の問題が多い ○借地借家の相談が多い		○権利主張型の人間が多くなってきている		○住宅（市住など）への要望が多い ○中小企業への融資の相談が多い		○男女、夫婦間の相談が多い	
○市民サービスの限界 ○住民間の問題でも役所の責任にしてくる ○原局が充分に対応してくれない		○結論が出ない相談が多い		○権限が小さい		○権限がない		○各区役所で相談を受けているので調整役としての役割をしている	

注
 (1) 相談種目は昭和50年度に市民相談室で行っているものを掲載
 (2) 相談件数は昭和51年度分で区役所取扱分を含む

広聴事業の主要なものとしては、つぎのような事業が各分野で実施されている。

〔集会〕 婦人市政懇談会（43年度） 議員との懇談会（45） 自治組織の対話（46） 問題別婦人懇談会（46） 年代別婦人懇談会（49） 区民会議（49） 市長と語る日（49）

〔提案〕 市民提言（42） 市長への手紙（46） 市政モニター（47）

〔調査〕 全世帯調査（45） 総合パトロール（47）

〔施設〕 市民資料室（45） みどりの窓口（46） 地域集会所補助（47） 施設見学会補助（48）
市民資料コーナー（48） コミュニティ相談コーナー（49）

これらの事業は、①市政への要望 ②苦情処理・相談 ③市民間の対話 ④市民と行政当局との対話 ⑤市民からの政策提起 ⑥行政当局の行政ニーズ把握 ⑦政策立案過程への市民参加 というそれぞれの次元に対応するものであり、事業の性格は年をおって参加システムの形成と総合化に向っているとよい。

予算面から見ても、42年度1,500万円から3年後には3倍の4,480万円に、さらに10年を経た51年には約10倍の1億5,000万円を超える伸張ぶりを見せている。

この意味で広聴事業の発展はめざましいものであるが、同時に①それぞれの事業間での重複と役割分担について整理 ②市民参加システムと自治組織との関連 ③相談事業の性格規定 ④行政ニーズの情動的処理 ⑤情報処理と政策化との関連 等について再検討すべき課題を含んでいるといえよう。

（2） 相談事業の実態

つぎに広聴事業の中でもっとも広汎で頻度の高い相談事業の内実について検討しておく。（資料Ⅱ・Ⅲ）

まず市民相談室関係の相談実績を検討しておこう。

全相談件数は、46年度11,989件から47年度13,123件に増加しこれをピークに低下して49年度には46年度よりやや低い10,480件まで低下し、以後再び50年度11,688件まで回復しているが、未だ46年度レベルまでは回復しておらず、51年度の結果は未報告で明らかでないが、微増傾向か同レベルになる可能性がよい。この件数は、一般相談も市政相談も同じ傾向で、市政相談は全体の14～17%を占めており、8割強が一般相談というシェアもほぼ各年共通していることはきわめて顕著な特徴である。

ところで47年度におけるピークがなにによるものであるか、一旦低落してまた上昇してきたのはどのような理由によるかは必ずしも明確に断定できる要因はないが、相談種別の動きから判断するとつぎのようにいえる。

市政相談の増減は、総件数に明らかであるが、長期的にはやや減少気味（構成比46年度17%、50年度14%）であって、内容で見ると50年度の場合トップから①民生（365件）②市民（242件）③住宅（237件）④区役所（191件）⑤土木（189件）⑥環境（100件）—以上100件以上のみ—の順となっている。ところで、増加傾向にあるのは民生（47年度353件）、区役所（47年度187件）、土木（47年度185件）でいずれも50年度がトップとなっているの

に対し、市民・住宅当局に対する相談はともに大きく減少してきているのである。

一般相談の場合で見るとトップは①土地・家屋（50年度3,488件）で群を抜き、ついで②地代・家賃（50年度688件）③交通事故新規（50年度654件）の順となっているが、法律相談が5割を占めている。47年度は、土地・家屋（3,669件）がきわめて高く、全体としてみると、法律相談は46年度から47年度へと増えたが、50年度と47年度とでは差はない。また交通事故も46年度1,693件、47年度1,487件と低下し、家事は46年度1,587件から47年度1,741件と増加し、今日はほとんど変わっていないのである。そして結局、その他が47年度1,028件（46年度857件）とかなり高いことが影響している可能性がつかいのである。

以上のことから見ると、47年度ピークの原因となるものは、46年度を通じて環境汚染・高物価などいわゆる市民の不満や不安感が高まり、市政への相談・苦情や土地・家屋関係など市民間のトラブルや環境問題への問題意識が高まったことが相談件数の増加につながったといつてよい。

たとえば、このような市民のイライラ感の拡大に影響を及ぼす問題の発生から言うと、瀬戸内環境保全会議（46年7月）光化学スモッグ第1号（46年7月）関西空港反対気運の高まり（46年8月）市街地中心部一方通行（46年9月）老人医療無料化（46年11月）グリーン作戦本部発足（47年3月）バナナセンターのシアンたれ流し（47年6月）高倉中スモッグ（47年7月）環境条例可決（47年7月）自動車公害対策審議会設置（48年1月）などに見られるようは広汎な市民の環境・福祉・自動車公害などへの不信が高まり、苦情や意見も多発し、また行政も対応はしたが、未だ十分にはできず、継続的なプロテストが続いた時期といえる。その意味で46年後半から47年というのはマスコミにおいてもそうであるし、世間一般においてもプロテストのはげしい年といつてことができる。

ところで、このような高まりに対して、行政もそれぞれの対策を示し、具体的な行動を示した結果、48年にはこれらの傾向がやや沈静したのではないか。それが48年の減少の原因であろう。ところが49年にはまた物価・オイルショック、その他のためにパニック的状况が生まれたのは周知である。こういつたことが反映して再び49年から50年にかけて相談や苦情が増大したといつてよいのではないかと思われる。

とくに47年には、土地・家屋問題と市民局・民生局・環境局・土木局・下水道局・都市計画局への相談はきわめて高くなつていることが指摘できる。

50年度の場合は、民生がトップであるが、やはり上にあげた各局の50年度はともにどれを見ても伸び率が高い。このことは、相談制度が定着した中でのプロテストが高くなつていつていえる。また景気停滞による雇用減退や経済的なマイナス要因が、家庭・近隣関係など社会問題を発生させ、それが相談需要となつている面があることも否定できない。たとえば、50年度における法律相談の金銭貸借・商事相談、家事関係の夫婦間・親子間・男女間問題相談でいづれも高くなつていることはこういつた問題の反映と見てよいであろう。

資料Ⅱ 年度別市政相談件数表 (46~50年度)

(市民相談室扱い分)

種別	年度	46		47		48		49		50	
		件数	%	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%
市政相談		1,916	17.4	2,299	17.5	1,676	15.0	1,456	13.9	1,705	14.6
労働例	貸金	18	0.2	12	0.1	37	0.3	29	0.3	51	0.4
	雇用	59	0.5	62	0.5	51	0.5	55	0.5	66	0.6
	労災保険	30	0.3	25	0.2	30	0.3	21	0.2	19	0.2
	その他	31	0.3	34	0.3	40	0.4	45	0.4	40	0.3
	計	138	1.3	133	1.0	158	1.4	150	1.4	176	1.5
法律	土地・家屋	3,352	30.4	3,669	28.0	2,947	26.4	2,784	26.6	3,488	29.8
	地代・家賃			743	5.7	811	7.3	720	6.9	688	5.9
	金銭貸借	469	4.3	424	3.2	384	3.4	415	4.0	610	5.2
	人事	28	0.3	30	0.2	21	0.2	38	0.4	22	0.2
	商事	149	1.4	138	1.1	164	1.5	192	1.8	220	1.9
	刑事	51	0.5	67	0.5	53	0.5	55	0.5	51	0.4
	その他	528	4.8	798	6.1	710	6.4	571	5.4	783	6.7
	計	4,577	41.7	5,869	44.7	5,090	45.5	4,775	45.6	5,862	50.2
家事	夫婦間の問題	447	4.0	483	3.7	544	4.9	518	4.9	557	6.7
	男女間の問題	140	1.3	110	0.8	130	1.2	154	1.5	148	1.3
	親子関係	131	1.2	118	0.9	112	1.0	135	1.3	122	1.0
	相続関係	570	5.2	633	4.8	726	6.5	654	6.2	658	5.6
	戸籍関係	210	1.9	210	1.6	141	1.3	97	0.9	100	0.9
	その他	87	0.8	187	1.4	149	1.3	159	1.5	131	1.1
	計	1,587	14.4	1,741	13.3	1,802	16.1	1,717	16.4	1,716	14.7
税務		221	2.0	420	3.2	522	4.7	638	6.1	571	4.9
登記				146	1.1	177	1.6	141	1.3	129	1.1
年金		-	-	-	-	-	-	39	0.4	87	0.7
交通事故	新規	1,171	10.6	1,020	7.8	863	7.7	710	6.7	654	5.6
	継続	522	4.8	467	3.6	378	3.4	373	3.6	308	2.6
	計	1,693	15.4	1,487	11.3	1,241	11.1	1,083	10.3	962	8.2
その他		857	7.8	1,028	7.8	514	4.6	481	4.6	480	4.1
合計		10,989	100.0	13,123	100.0	11,180	100.0	10,480	100.0	11,688	100.0

注(1) 税務相談は、昭和46年10月開始 (2) 年金相談は、昭和50年2月開始

資料Ⅲ 年度別相談件数表 (46～50年度)

(市民相談室扱い分)

所管	年度		46		47		48		49		50	
	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%	件数	%
秘書室	2	0.1					2	0.1			1	0.1
会計室												
検査部												
企画局	1	0.1	5	0.2	2	0.1	4	0.3	4	0.2		
総務局	19	1.0	20	0.9	18	1.1	27	1.9	17	1.0		
理財局	55	2.9	87	3.8	59	3.5	48	3.3	32	1.9		
市民局	324	16.9	402	17.4	223	13.4	182	12.5	242	14.2		
民生局	309	16.0	353	15.4	281	16.9	259	17.7	365	21.3		
衛生局	101	5.3	81	3.5	56	3.3	74	5.1	71	4.2		
環境局	122	6.4	218	9.5	144	8.6	101	6.9	100	5.9		
経済局	22	1.1	25	1.1	32	1.9	19	1.3	16	0.9		
農政局	2	0.1	10	0.4	5	0.3	7	0.5	11	0.6		
土木局	180	9.4	185	8.0	163	9.7	121	8.3	189	11.1		
下水道局	101	5.3	124	5.4	107	6.4	78	5.4	59	3.5		
都市計画局	67	3.5	88	3.8	79	4.7	76	5.2	58	3.4		
住宅局	339	17.7	300	13.0	200	11.9	163	11.2	237	13.9		
港湾局	3	0.2	18	0.8	2	0.1	4	0.3	8	0.5		
開発局	9	0.5	29	1.3	18	1.1	5	0.3	13	0.8		
区役所	142	7.4	187	8.1	185	11.0	164	11.3	191	11.2		
消防局	2	0.1	2	0.1	7	0.4	9	0.6	3	0.2		
水道局	42	2.2	64	2.8	40	2.4	21	1.4	10	0.6		
交通局	16	0.8	20	0.9	14	0.8	35	2.4	28	1.6		
人事委員会	10	0.5	11	0.5	6	0.4	5	0.3	1	0.1		
選挙管理委員会	4	0.2	11	0.5	4	0.2	7	0.5	4	0.2		
教育委員会	44	2.3	57	2.5	29	1.7	46	3.2	45	2.6		
市会			2	0.1				1	0.1			
合計	1,916	100.0	2,299	100.0	1,676	100.0	1,456	100.0	1,705	100.0		

(注) 空白欄は、件数、%とも0をおわす

また、市政相談でも民生局や区役所への相談がとくに50年度でトップになっているのもその影響と見てよいであろう。

(3) 一般相談の傾向と特徴

ここで、一般相談内容をさらに細かくみていこう。(資料Ⅳ)

労働についてみると、これはむしろ全体の傾向と異なり、47年度には増えず最低の年となっている。しかしながら、さらに細かく見ると、賃金・雇用は増加傾向にあり、しかもいずれもピークになっているところから、やはり景気変動への対応性がつよいと見てよいだろう。

法律関係は、全体の4割を占めるだけあって全体の傾向はよく似ている。この中で土地・家屋と刑事およびその他は全体の傾向と近いが、とくに土地・家屋はきわめて明確である。理由としてはちょうど47年前後が宅地造成などのディベロッパーがブームとなっている時代—いわゆる列島改造ブームで土地・住宅売買などの件数の多かった年であり、その後地価高騰などでむしろ手控え気味となったものがオイルショック以降50年にいたって急速な冷却からディベロッパーの倒産や契約破棄などさまざまなトラブルが多発した時期である。この種の変動はやはり景気の波とも対応はしているが若干のタイムラグを持っている。その他相談のトレンドがこれに似ているのも、いわばこの種のトラブルに伴う雑件的な相談であり、刑事事件もまた、土地ころがしや環境破壊、買占め、交通問題など投機やドラスティックな社会的変動の中での事件発生率の多さを反映したものとといえる。

ところで、地代・家賃は土地家屋より1年遅れの傾向を示しているが、直接的因果関係は立証困難ではあるが相関性があるように思われる。

むしろ、一般物価の上昇や地価・建築費などの上昇に対応した地代・家賃の契約更改によるトラブル、固定資産税基準年度における地代・家賃の上昇との対応などが見られる。

これに対して商事や金銭貸借は、土地・住宅とは別個に不況期にトラブルが多発しやすいことから上昇気味であり、金銭貸借が、地代・家賃の反対型であり、商事が土地・家屋型という対応関係が見られるのである。

人事ではやはり49年というもっとも変動の多い時期に人事上の諸問題が多発したことを物語っている。

家事相談についてつぎに見ておこう。

家事相談のうち、夫婦関係と相続関係はともに地代・家賃型である。これらの問題は主として財産のからむ問題であり、大幅な地価変動・固定資産税の更新・不動産売却・取得関係税の改定・相続税の改定などの時期に対応して急増したような変化もあると見られる男女間問題や親子問題は核家族化や人口の流動などの社会的変動と個人主義的風潮の高まりが作用していると思われるが、これは若干の変動を伴いながら漸増傾向を示している。

これに対して、戸籍関係はしだいに減少傾向をもっているようである。その他の相談について見ていくと、つぎのように言える。税務相談はやはり先にみた不動産や財産の変動

の大きい後や所得が急上昇した後に増加して49年度ピークに山型をなしており、登記はそれ以前の48年度をピークとして山型をしており、地代・家賃型である。

これらの傾向はきわめて顕著である。

また、年金相談は49年度から始まったが急上昇しており、増加傾向の中に入ることは明らかである。

これに対して、交通事故相談は年々減少傾向にある。このことは、事故そのものの減少というよりは、事故の後遺的解決のシステムが自動車賠償責任保険にしても判例にしても急速に発展し、ケーススタディが進んだことによって初歩的なものの解決がやや容易になったことを意味する。もとより複雑な分野はより困難となっていることも事実で調停・裁判件数は必ずしも減少してはいないのである。

(4) 市政相談の傾向と特徴

さらに、市政相談についてくわしく見ていこう。(資料V)

一般相談の傾向とも対応するが、市政相談のトップは47年度の市民局から48年度には民生局へして今日までずっと民生局がトップを占めている。47年度は民生局が2位であるが、47年度は相談件数が多かったので、47年度民生局(353件)は1位となった48~49年度のそれを上まわっている。

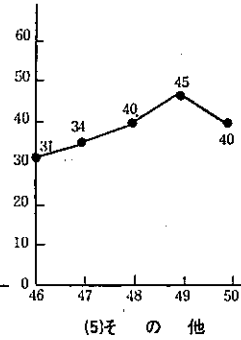
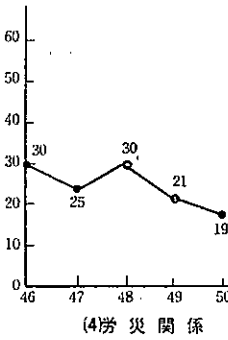
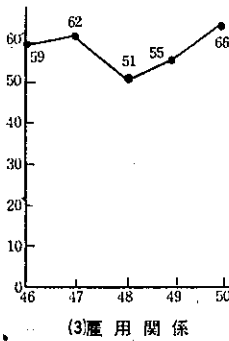
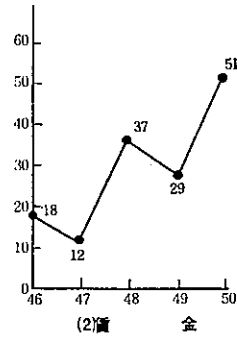
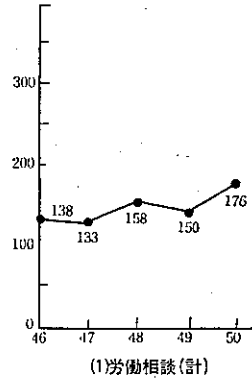
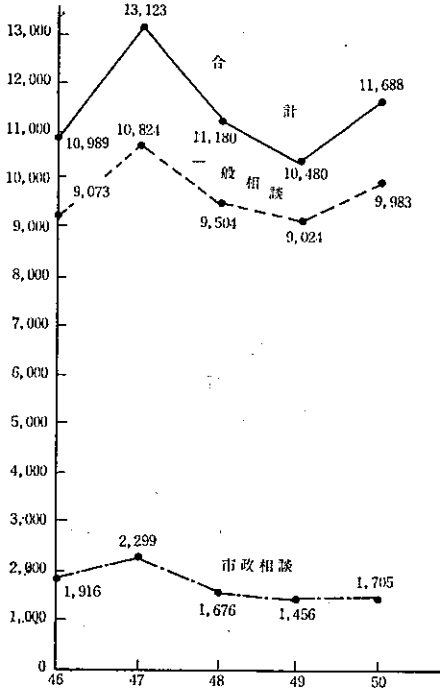
逆に、市民局は47年度1位で48年度以降2位で今日にいたっているが、これらの内容を見るとつぎのようになっている。市民局分野への相談の内容について多いものをあげていくと、47~48年度①市民相談室②勤労者福祉、49年度①広報・広聴②勤労者福祉、50年度①市民相談室②広報・広聴となっているが、49年度から広報・広聴と市民相談室とを分けて設問したことから2分されているが1位広報・広聴市民相談室、2位勤労市民課ということで一貫しているのである。そしてこの点からいえばこれらが今後も増加の可能性が多いといえるのである。

民生局関係では、47~49年度までトップが老人福祉で47~48年度と2位が保険年金、49年度が浮浪者保護、50年度は2位が施設、3位浮浪者保護となっている。その意味で1位が保険・年金・老人福祉2位に浮浪者問題・施設問題と大きくわかれる。施設は最近ニーズが高いが浮浪者保護は49年のようなパニック現象が起ったときに高くなるというのは、やはり市民の意向と密着しているところから出てくるとも言えるのである。

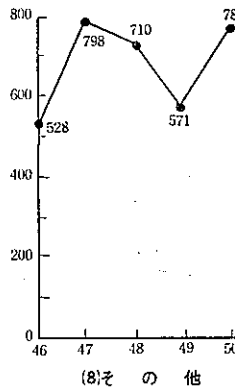
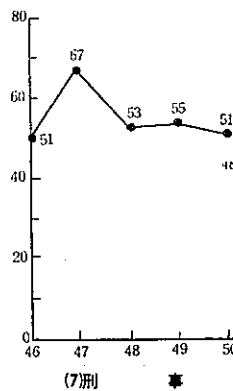
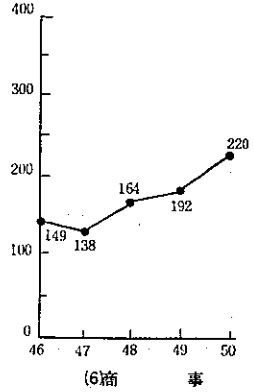
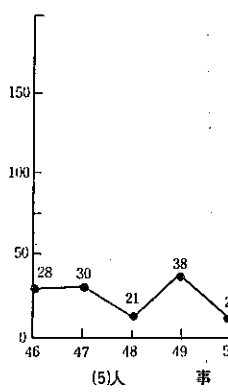
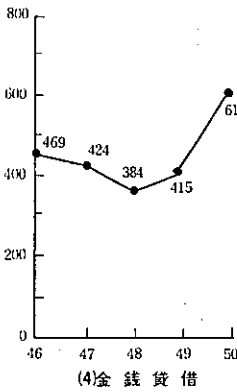
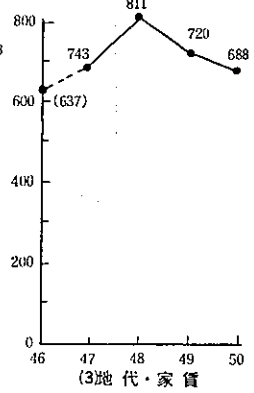
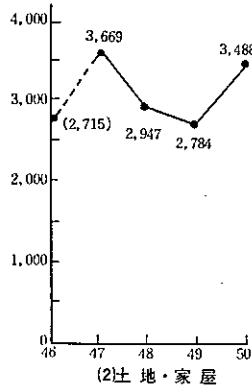
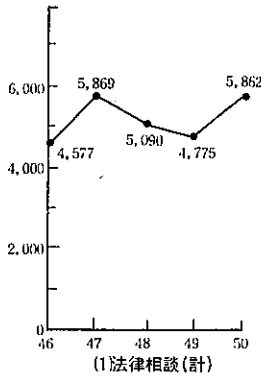
第3位は47~49年度と50年度が住宅局で、つねに1位が市営住宅、2位貸付住宅となっており、これもやや固定化していることは、それほど切実であることを示す。これは49年度のみ4位(といっても3位の区役所と1件違いなので3位と考えてもよい)であるが中味は同じである。

区役所については、47年度5位、48年度4位、49年度3位、50年度4位でやや上向型であるが、47~49年度まではトップが戸籍で50年度はトップが市民税、2位は47~48年度は住民登録、49年度市民税、50年度戸籍と、やはり戸籍・市民税といったところが高い。

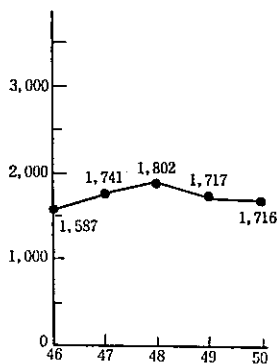
資料IV 相談件数の推移（市民相談室扱い分） 労働相談
相談件数の推移（相談室全体）



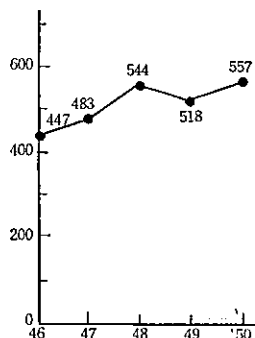
法律相談



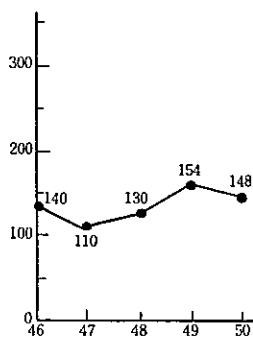
家事相談



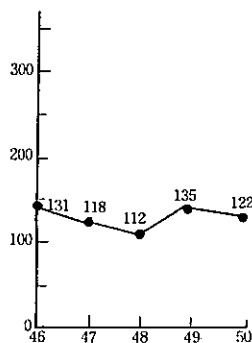
(1) 家事相談 (計)



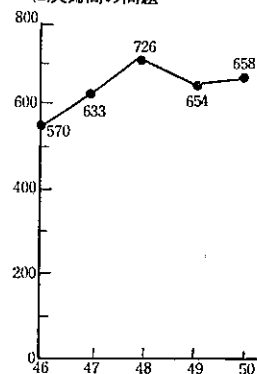
(2) 夫婦間の問題



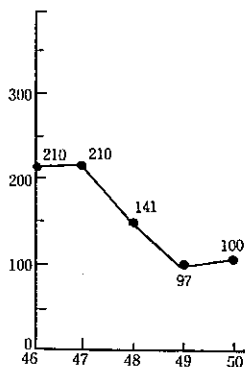
(3) 男女間の問題



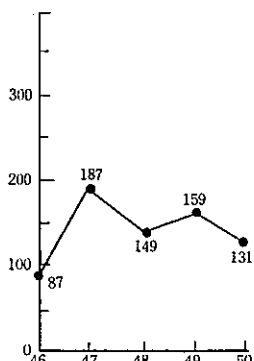
(4) 親子関係



(5) 相続関係

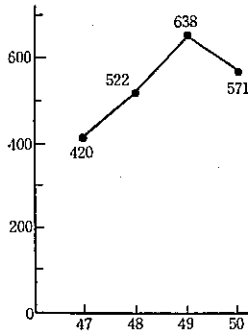


(6) 戸籍関係

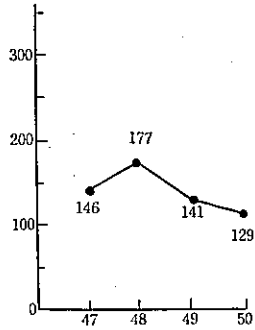


(7) その他

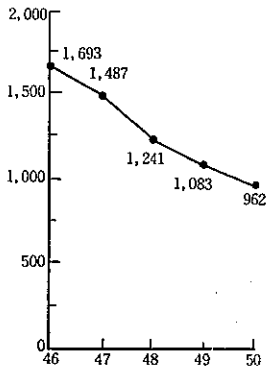
税務相談



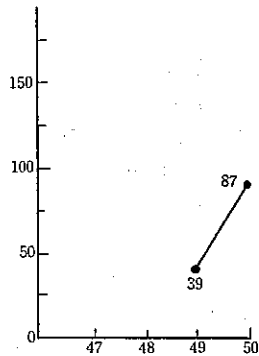
登記相談



交通事故相談



年金相談



また環境局は、47年度4位でくみ取り・ごみ回収が1、2位であったが、これも48年度からは6位以下となり、行政上の解決が具体的にすすんだ結果、相談件数は低下しているとみてよい。

一方、土木局が48～50年度まで5位を保っているが、48・50年度は1位道路でとくに50年度は53件とかなり高くなっている。49年度は1位が側溝であったがこれは50年度には減少し、49～50年度と2位は宅地防災となっている。これらの相談は大幅な増減はないが、開発が進行する過程においてつねに一定のニーズとしてあらわれてくるものであり、やや恒常的なものと言えよう。

(5) 相談事業と区役所相談

いままでみてきた市民相談室関係の相談について、その形態を見ていくと、一般相談の場合は電話相談が1割強を占め、市政相談では来訪が6割、電話が4割程度の割合となっており、つねに市政相談で電話が多い傾向を示している。

また交通事故相談では、加害者が2割以下であり、被害者からの相談が圧倒的に多い。そこで相談件数を各年月別に見ていくと次の通りである。市政相談の場合、必ずしも一定していないが、50年度(9,10,3月)49年度(10,2,7月)48年度(7,8,9月)47年度(8,6,7月)46年度(6,7,4月)といった分布で必ずしも多い月は一定していないし、問題別に特徴があるとはいえない。これを一般相談でみても一定していないし、また問題別に月別の差があまり極端に出ていないといつてよいようである。

つぎに区役所における相談件数⁽¹⁾について見ておくと、全体では、47年度(16,438件)48年度(20,117件)49年度(27,887件)50年度(37,627件)と増加の一途をたどっており、内訳でみると8割前後までが市政相談である。ただ特徴的なのは来訪相談が市民相談室と比べて低い傾向を示していることである。(資料VI)このことから、区役所相談では市政相談が集中しているといつて過言ではないが、このことは区役所の相談の性格をみる上で重要といえる。

ところで、区役所における相談件数は各区によってかなりアンバランスがある。50年度でみると全体で37,637件、兵庫区が16,379件と4割(43%)強を占め、ついで垂水区が10,435件(27%)で多くなっている。他の区は、まず生田・葺合がもっとも低く1,000件未満、須磨・長田が1,000件強、東灘が2,000件弱、灘・北が2,500件前後となっているところから、人口との対比でいけば北区がやや高く、長田が案外に低い傾向が示される。相談の多いところは結局は市政相談のウェイトが高い。49年度をみると総数27,887件中、垂水が8,338件で3割(29%)でトップ、兵庫は6,645件(23%)と垂水につき、さらに灘が3,704件(13%)とやや多い。48年度は総数20,117件中、垂水5,003件(40%)灘(15%)兵庫(15%)が高く、生田・葺合も1,000件以上と高い。また47年度では、垂水3,361件(20%)がトップでつぎは灘3,126件(19%)そして生田2,305件(14%)と平準化されている。

以上の傾向からみると、47年度に関する限り、長田が人口の割には低い、葺合・生田は決して低くはないし、垂水・灘が高い傾向を示しているといえる。ところが、48年度では垂水が急増し、49年度には兵庫と垂水が急増して、生田・葺合が減少し、さらに50年度には兵庫が群をぬき垂水がこれにつぎ、人口の割には長田が低く、生田・葺合も全く少なくなった。

垂水が西神をかかえて、区域も広く便利も悪いので区役所への苦情や相談が多いのは推察できるが、兵庫の急増はなにか生活環境上の変化を源とするものと思われる。他方長田があまりにも低いことは注目されるのである。

資料V 年度別市政相談 上位5

(市民相談室扱い分)

47年度		48年度		49年度		50年度	
(1) 市民局	402	(1) 民生局	281	(1) 民生局	259	(1) 民生局	365
①市民相談室	174	①老人福祉	73	①老人福祉	47	①保険・年金	87
②勤労者福祉	95	②保険・年金	40	②浮浪者保護	42	②施設	77
③市民大学	68	③施設	38	③生活保護	33	③浮浪者保護	55
④成人式	34	④生活保護	27	④保険・年金	33	④生活保護	29
⑤消費生活	2	⑤身障者福祉	22	⑤施設	28	⑤児童福祉	17
(2) 民生局	353	(2) 市民局	223	(2) 市民局	182	(2) 市民局	242
①老人福祉	97	①市民相談室	80	①広聴・広報	55	①市民相談室	83
②保険・年金	49	②勤労者福祉	22	②勤労者福祉	37	②広聴・広報	50
③児童福祉	35	③消費生活	14	③市民相談室	28	③勤労者福祉	29
④施設	33	④交通安全	11	④消費生活	16	④青少年・レクリエーション	20
⑤生活保護	22	⑤成人式	5	⑤青少年・レクリエーション	16	⑤消費生活	13
(3) 住宅局	300	(3) 住宅局	200	(3) 区役所	164	(3) 住宅局	237
①市営住宅	169	①市営住宅	96	①戸籍	66	①市営住宅申込	91
②住宅資金貸付	46	②住宅資金貸付	34	②市民権	31	②住宅資金貸付	66
③建築許可	36	③建築許可	26	③住民登録	16	③建築許可	27
④違反建築	13	④違反建築	8	④固定資産税	11	④市営住宅の管理	23
				⑤印鑑証明	7	⑤違反建築	6
(4) 環境局	218	(4) 区役所	185	(4) 住宅局	163	(4) 区役所	191
①くみとり	39	①戸籍	81	①市営住宅の申込	56	①市民税	61
②ごみ回収	28	②住民登録	19	②市営住宅の管理	24	②戸籍	42
③騒音	23	③印鑑証明	6	③建築許可	24	③固定資産税	16
④精霊流し	22			④住宅資金貸付	20	④住民登録	13
⑤荒ごみ	14			⑤住宅環境	10	⑤印鑑証明	6
(5) 区役所	187	(5) 土木局	163	(5) 土木局	121	(5) 土木局	189
①戸籍	76	①道路	21	①溝溝の改修整備	16	①道路	53
②住民登録	41	②宅造規制	15	②宅地防災	16	②宅地防災	14
③印鑑証明	18	③道路補修	14	③道	14	③公園管理	14
		④溝溝の改修整備	12	④公園の管理	10	④道路補修	12
		⑤街燈・街路樹	11	⑤緑化	8	⑤開発行為の規制	12
市政相談全体合計	2,299	市政相談全体合計	1,676	市政相談全体合計	1,456	市政相談全体合計	1,705

資料VI 各区別市民相談件数表 (47~50年度)

区分	年度	区名										計	%	
		東漢	漢	荏合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水				
相 談	市政相談	47 47	1,247	1,795	913	1,561	1,274	662	1,061	2,519	11,032	67.0		
		48 48	727	1,764	810	978	2,003	1,135	611	1,078	3,891	12,997	64.6	
		49 49	1,135	2,629	745	340	5,908	2,183	470	1,110	7,232	21,752	78.0	
		50 50	975	1,382	650	409	11,503	2,396	409	419	9,234	31,387	83.5	
相 談	労働相談	47 47		4					1	2	19	26	0.2	
		48 48	1	2								3	0.0	
		49 49		6					1			7	0.0	
		50 50		4						6		10	0.0	
相 談	法律相談	47 47	466	716	299	283	448		130	389	406	3,117	19.0	
		48 48	444	737	196	196	850	175	370	372	422	3,762	18.7	
		49 49	354	560	191	143	574	362	428	325	429	3,366	12.1	
		50 50	426	606	213	190	535	234	413	362	460	3,459	9.2	
相 談	家事相談	47 47	12	129					3	9	27	192	1.2	
		48 48		75		40	83		3	2	4	2	219	1.1
		49 49		25					1	2		1	29	0.1
		50 50		1					1	3	35	40	0.1	
内 容	税務相談	47 47	36	46	12	7	19		29	23	52	224	1.4	
		48 48	42	35	11	5	18	10	20	23	53	217	1.1	
		49 49	27	40	11	7	26	39	30	19	41	230	0.8	
		50 50	43	36	11	3	19	25	20	12	35	204	0.5	
内 容	交通事故相談	47 47	7	26	24				9	15	2	83	0.5	
		48 48	1	7	13		6	1	15	2		45	0.2	
		49 49		16	20			14	13	1		64	0.2	
		50 50			28	1			15	2		44	0.1	
別	年金相談	47 47												
		48 48												
		49 49	55	59	23	24	79	26	79	61	53	459	1.7	
		50 50	162	226	45	90	260	99	228	181	170	1,461	3.9	
別	その他	47 47	253	410	57	474	88		98	35	338	1,764	10.7	
		48 48	144	424	31	259	56	20	116	1,189	635	2,874	14.3	
		49 49	164	369	10	86	58	27	97	587	582	1,980	7.1	
		50 50	196	74	16	29	62		75	54	516	1,022	2.7	
別	合計	47 47	2,031	3,126	1,305	2,305	1,850		938	1,522	3,361	16,438	100.0	
		48 48	1,359	3,044	1,061	1,478	3,026	1,344	1,134	2,668	5,003	20,117	100.0	
		49 49	1,735	3,704	1,000	600	6,645	2,642	1,120	2,103	3,338	27,887	100.0	
		50 50	1,802	2,339	961	722	16,379	2,755	1,163	1,071	10,435	37,627	100.0	
受 付	来 訪	47 47	1,360	2,463	1,127	2,087	1,539		667	893	3,083	13,219	80.3	
		48 48	861	2,239	916	1,179	2,402	1,244	860	1,084	4,647	15,432	76.7	
		49 49	891	3,363	892	478	4,481	2,517	955	1,025	3,070	22,672	81.3	
		50 50	1,042	1,662	911	599	11,606	2,544	1,052	765	3,825	30,008	79.6	
受 付	電 話	47 47	649	636	165	212	301		214	519	273	3,069	18.7	
		48 48	467	784	136	268	600	100	252	1,578	326	4,511	22.4	
		49 49	585	309	107	116	2,139	125	154	792	262	4,589	16.5	
		50 50	498	661	48	115	4,336	211	107	167	601	6,744	17.9	
受 付	文 書	47 47	22	12	5	6	10		22	10	5	32	0.6	
		48 48	12	21	6	18	8		15	6	27	113	0.6	
		49 49	17	13		5	10		2	8	6	61	0.2	
		50 50	15	7	2	2			4	15	9	54	0.1	
受 付	集 会 等	47 47		15	8				35			58	0.4	
		48 48	19		3	13	16		7		3	61	0.3	
		49 49	242	19	1	1	15		9	278		565	2.0	
		50 50	247	9		1	435			124		821	2.2	
受 付	合計	47 47	2,031	3,126	1,305	2,305	1,850		938	1,522	3,361	16,438	100.0	
		48 48	1,359	3,044	1,061	1,478	3,026	1,344	1,134	2,668	5,003	20,117	100.0	
		49 49	1,735	3,704	1,000	600	6,645	2,642	1,120	2,103	3,338	27,887	100.0	
		50 50	1,802	2,339	961	722	16,379	2,755	1,163	1,071	10,435	37,627	100.0	

(注) 空白欄は、件数0を表わす

このような区の実情による差異は差異として他の区の10倍を超える相談量にはそれに対応するだけの要員配置や対策が必要と思われる。

注 (1) 区によっては簡単な案内業務が含まれている。

(6) 市長への手紙(文書による市長あて苦情・要望等を含む)と各部局による相談相談事業と並んで広聴事業の1つとして重要なものに市長への手紙の運動がある。ここでも各月に大量の相談件数があげられているが、とくにどの月に集中するといった傾向はない。

ただもっとも集中著しいのは、46年7月(462件)で、これは民生関係に403件が集中しており、失対など賃金関係の陳情が多かったことによっている。46年は都市計画に139件と高い集中がみられるが、これは板宿・垂水の区画整理関係100件余を含んでいる。その他土木局も毎年多いがこれはやはり区画整理や整理関係との関連がつよいといえる。また50年度市長への手紙の環境137件は白川台清掃工場建設をめぐる問題での要望が多かったことによるものである。

つぎに、市政総合パトロールについてみると各部局別の受理件数は、47年度1,940件、48年度1,193件、49年度700件、50年度858件と大幅に減少傾向にある。このうち、パトロールで発見したものは、47年度735件から50年度346件まで遞減傾向をもっており、いわば市政相談の減少傾向と対応しているといつてよいのである。

この場合は年度を通じて5～7月頃がピークであり、このことはいわば毎年度始めで4月は代り目で少ないが、5～6月頃には行政側も市民の側もややあたらしい意味あいにおいて積極的な問題提起が行われやすいということを示すものといえる。

部門別にはどの年も土木がトップで、ついで環境の順となっている。

以上見てきたように広聴事業としてこれらを見ると神戸市だけでも、本庁相談室・各局の情報部門・各区の情報部門・市長への手紙・モニターと5種類の相談事業を行っている。当然このようなとらえ方も重複などの問題性を持っているが、相談事業としては、以上の他に日常的な要素も含めて他の形態が平行している。たとえば消費生活相談、コミュニティ情報センター、交通局関係、クリーンパトロール、グリーン相談などである。

そこで、これら各局が独自に実施し、あるいは各局に直接相談として入ってきたものを文書・電話をとわず総括すると48年度—76,688件、49年度—112,182件、50年度—188,108件であり、これは相談課分(相談室)を除き、市長への手紙も除いているが、50年度で1カ月平均15,000件となり、1日に600件を超える。さらに相談課分を加えると約20万件が1年間の総量ということになる。

ところでこれら各局の相談は、いわば具体的なラインの中での即応体制としての意味が強いといえる。したがって、これらの相談体制は行政サービスの上からいっても不可欠であり、整理していくことは可能であるがなくなっていくことは不可能である。

(7) 市以外の機関による相談事業

さて、いままでは神戸市独自の相談事業を見てきたが、国・県・その他で実施されているものについて大きく見ておこう。

国関係であるが、基本的には8カ所である。

<国の行政下にあるもの>

職業安定所、労働基準監督署、家庭裁判所、簡易裁判所、人材銀行、国税局、法務局、行政監察局—48年度30,450件、49年度34,908件、50年度33,443件、8機関12種類である。

<県の行政下にあるもの>

交通安全・サービスセンター（相談室）、住宅、商業など20機関42種の相談が実施され軌道に乗っている。利用は48年度（98,423件）49年度は大幅に減少し（86,884件）前年より低下したが、50年度（171,168件）は急成長している。ここでは外務課の旅券発券まで含むもの（66,000件）と住宅相談（47,800件）の2つがとびぬけて高い。その他身体障害者相談に14,000件余が出ている。

<市の外郭組織の下にあるもの>

神戸市の外郭組織もかなり相談事業を行っているが、インフォメーションコウベ、神戸市社会福祉協議会、神戸市住宅供給公社3団体17種目の相談を実施している。48年度—28,774件、49年度—26,537件、50年度—87,289件でとくに顕著である。とくに多いのは余暇・住宅コーナー（63,000件）、住宅相談（14,224件）である。

<一般民間の行なっているもの>

相談の種類は13団体29種目である。総件数は50年度37,129件で49年度33,089件でおちるが48年度37,911件と50年度とほぼ同じである。

ウエイトの高いのは、50年度では経営指導相談22,574件であり6割を占めている。

以上神戸市以外の相談機関を概観したが、いずれもきわめて活発であり、利用率が高いが、神戸市のものももっとも身近に利用されている傾向が強いのである。

4 行政広聴と相談事業の課題

(1) 行政広報・広聴と政策過程

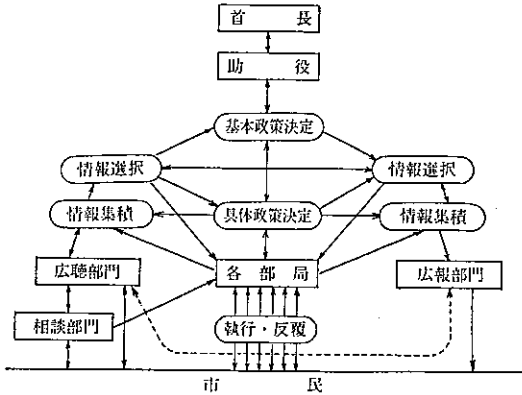
広聴行政の意味についてはすでに明らかにしたが、広聴はいうまでもなく直接計画策定の前提要求であることから、まず機構上の検討を重視する必要がある。

すなわち、広聴は少なくともトップに直結していなければならない。とはいっても秘書的業務の中に吸収すべきものではなく、政策の科学化の一環としてトップとの直結が意図される必要がある。

そこで、この関係を図示すればつぎのようになる。（図—2）

機構上重要なことは、広聴と広報とが対応関係で位置付けられ、それぞれは（情報集積と情報選択）を任務とする。そしてこの両者の連けいを基礎にして、情報分析の会合が企

図一 2 情報と政策決定をめぐるフィードバックシステム



画調整部門と合同し、そこにトップが加わって政策決定が行なわれるというのが理想型といえる。

すでに見たように神戸の機構は、大半の指定都市と共通しているが、いずれもこの種の「情報審議の場」が欠如しているようにみられる。そのことはつねづね相談課内にある「権限がない」「力がない」という不満に対応するが、これを解決することもこの中に含まれよう。

(2) 広聴のシステム化

a. 広聴システムのフレーム

そこで広聴全体としては機能的な位置づけをそれぞれのシステムについて明確にして整理する必要がある。

神戸市の場合、現存する柱を次のように整理できる。

- ①市政懇談会（市民間の対話）
- ②区民会議（市民間の政策会議）
- ③政策提言（市民提案）
- ④全世帯調査（分析・析出）
- ⑤市政相談（苦情処理・広聴）
- ⑥一般相談（市民ニーズの把握・市民の自立化）

こういった広聴機能が一体となって最終的に情報を集中・集積・選択するセンターが必要であり、広報と共同する場が不可欠である。恒常的に4半期単位ぐらいに全情報を一旦集中しそこで分析の上、客観化していくようなシステムが不可欠であると考えられる。これは政策遂行上の微調整の手段であり、同時に政策遂行そのものの点検にも役立つはずである。

すなわち、一般に広聴には参加型と確認型との2つのパターンがある。いわば一方が行政参加的な意味においてとらえられるのに対して、他方は行政点検としての意味をもつ。この両側面はたえず均衡がとれることが望ましいのであって、参加型の広聴が陥りがちな一種の大衆追随—現実妥協に対して、情報の客観性という視点からつねに点検確認が行われることによって政策立案の客観性の確保と政策遂行上の微調整を反復することが重視さ

れねばならない。同時に情報の客観性についての視点ばかりにあわせて、市民のニーズをどのように政策の中に吸収するか、またこの遂行についてどのような市民参加状況を形成するかという参加との均衡を失ってはならない。

このようなセンターとして、まず広報・広聴両部門を総括する「情報審議室（あるいは分析室）」的部門を置くことが重要である。このスタッフはさほど人数を必要としないであろう。

とくに情報分析は同時に広報の効果測定をも意味することは明らかである。

b. 広聴システムのセントラリゼーション

さて、以上のように広聴による情報の集中化をはかろうとするならば、まず、全部局の窓口を通じての情報一相談あるいは苦情処理一を少なくとも4半期ごとに広聴に集中して情報管理することと統計上の処理が必要となる。各部局の情報を問題別・区域別・居住別といった分類と情報と政策との接点を明確にする情報分類カードといったものを通じて各部局の情報を吸いあげ、統計処理するとともに分析し管理する作業という。このカードについては別途に検討するとして、この統計はつねにトレンドを分析することによって行政の問題点あるいは市民のニーズあるいは心情的風潮などについて動きをとらえることが可能となるであろう。

とくに、この情報の処理にあたって参加型広聴と確認型広聴という分類と苦情処理等といったものについて区別を明確にしておくことが必要である。

(3) PR の展開としての相談事業

a. PR のフレームワーク

ここで、相談事業についての問題点をあげると、相談事業の役割も基本的には参加型と確認型という類型化が可能なのであるが、それと同時に大きく市政相談と一般相談という現状の分類法自体は十分意味をもつし、業務処理の視点からも便利であるが、一般的な傾向として、次のような問題指摘が可能である。

第1に、市政相談は行政の窓口サービスの管理が充実していき、広報が充実してくるにしたがって減少傾向を示しており、一般により減少の方向をたどるであろうが、同時に行政が提起する新たな問題や市民ニーズと行政との一定のギャップから必ず一定量はくりかえし発生してくるニーズがある。

したがって、現行の(1)本庁相談課（相談）(2)区役所（案内と併設）(3)各部局の独自の相談の3つのパターンは維持される必要がある。ただ各部局の相談については、特定の新しい行政がスタートして一定のすべり出しをする間に発生するニーズとルーティン化された各部局の案内とに分けられるから、集中化の方がよい部門と各部局においた方がよい分野とをたえずニーズに対応して機能分化させていくことが必要である。

第2には、いわゆる一般相談事業である。

この意味は、今日の地方自治において市民参加や住民自治という方向が強調されても、

わが国の伝統的な市民意識と行政との間には、容易に理想型が形成されるわけではない。その意味でいくつかの役割をもちつつ「啓蒙的地方自治行政」あるいは「指導される地方自治」とでもいえる要素がつよくならざるをえないということである。もちろんこれは市民の側だけではなく行政職員の側にもある問題である。

一般相談の役割は、つぎの3点に要約される。

- (1) 市民間に発生するトラブルの解決あるいは調停を通じてコミュニティ機能の内実を補強する役割
- (2) 市民の生活上の自立・自助をより強めていくための知識啓蒙的役割
- (3) 市民生活の内面で発生している社会問題の実状について、より詳しくケーススタディすることによって行政に必要な情報を収集する。

この3つの役割が混合して市民社会の成熟に寄与するわけで、社会教育・カウンセリングの要素をかねそなえたものといえる。

この種の事業を都市自治体が負わなければならないかどうかについては若干の否定的議論がある。だが他の別個の機関がやるべきだとか、過保護行政の批判もないわけではないが、他に十分代替しうる機関の欠落や、量的に不足という消極的な立場からではなく、市民社会を維持発展させる市民内部のフィードバックシステムとして積極的に必要性が強調されるべきである。

もとより、市民が自立的により専門的に解決しあう場が成熟すれば、自然に相談件数も減り、あるいは新たな別の形態に席をゆずるかもしれないが、孤立し、コミュニティのケアによる解決が十分でなく、しかも複雑化する現代社会において、都市生活への適応力を形成することは重要である。

以上の理由から、市民相談事業は質的により充実させるべきだし、その行政効果は大きいといってよい。

b. PR システムをめぐる問題点

そこで、相談事業について若干のコメントをしておこう。第1にその部門・種別であるが、現行の神戸市で設置されているもの以外で今後必要と思われるのは高令者相談（別に県にもあるが）一とくにひろい意味での職業相談をかねた生活相談一であろう。

これは、年金相談と共通部門として配置されることもよいと思われる。教育・青少年・精神衛生等の相談は、ぜひとも必要であるが、これは教育研究所・児童相談所等の専門機関にむしろ任すべきである。

第2に、有料化問題である。これは相談者の自覚性と有効な需要を選別しより必要な人により充実した相談をすることなどの意図から出てくる意見であろう。しかしながらまず重要なことは、最も一般的にあって都市の一般相談業務のもつべき基本的な課題は、第1次相談に対応することだといってよい。それは専門的相談や専門知識の必要性の認識にいたらない層をも含めて示唆をあたえ、解決や心理的安定を補助することである。これが第

1 義的な意味であり、その意味では居住者としての市民のすべてに門戸を開くべきものであろう。したがって専門化されたものには、当然有料の相談所を紹介するなり、市自体がそれを運営することは誤りではないが、「一般的」という意味において無料が貫かれるべきである。逆に一般相談窓口で法律論争や条例論争を知的興味でおこすような相談者は、もとより対象から除外されるべきである。

第3の問題は、相談はしても役立つかどうかという Authority の保障や強制力の維持についての問題である。

この点に関しては、国・県のさまざまな相談機関や調停機関が存在するわけで、その必要なものはそこへバトンタッチすべきである。ただ、国や県もまたサービス行政としてこの種の問題を十分に扱いきっていないことは衆知であるので、市の相談部門が主催する（都市自治体の責任において）各種相談機関連絡会議（仮称）を設置して情報交換と相互連携をはかり、都市自治体の相談機関の果す「第1次相談機能」の重要性を明示し、専門相談機関の役割の充実について十分な意志疎通をはかる必要があるし、むしろその責任を果すよう要請すべきである。

なお、どこにおいてもそれぞれに対応できうる権威ある相談機関が存在しない場合は「環境条例による調停」などにおけるようなコミュニティにおける公共機能をつよめる都市自治体の権限行使を可能にする調停機関やあっせん機関の設置や制度的保障を考慮することが必要であろう。

おわりに

行政広聴の意義、とくにその中における相談事業についての実証的検討と制度的政策的課題について当面する問題を中心に検討してみた。

具体的手法等についての提言も含意しているが、例示という意味であげたものである。

なお、資料の提供・整理をいただいた神戸市市民局相談部の各位に厚く感謝するとともに本報告をまとめるにあたって関連の文献を参考にさせていただいたが、ここにあげて謝意を表する次第である。

〔参考文献〕

- | | |
|--------------------|-----------------|
| (1) 井出 嘉憲「行政広報論」 | (勁草書房, 1973) |
| (2) 辻 清明「行政学講座3」 | (東京大学出版会, 1976) |
| (3) 吉富 重夫「現代行政学」 | (東京大学出版会, 1974) |
| (4) 本田 弘「市民参加の政治学」 | (日本評論社, 1975) |

—中央集権と地方分権—

宮 崎 辰 雄
(神戸市長)

1 地方分権の凋落

地方自治権がどのような内容をもちどう位置づけられるかについてははっきりさせるために、中央集権と地方分権との相剋、地方自治権の法的根拠などを論じていかなければならない。後者が地方自治のいわば内在的な制約条件であるとする、前者は外在的な制約条件であるといえる。ただ、かつての専制的中央集権と異なり、民主的中央集権による地方行政への制約に対する反論はむづかしく、伝統的自治論からする抵抗は、それは一種の「敵意」であり、時としては「地方主義の異常肥大⁽¹⁾」であるとの誘いを甘受しなければならないだろう。

かつてトクヴィル (Tocqueville) は、その『アメリカの民主主義』の中で「アメリカに中央集権的行政を樹立することは初めには不可能であったし、現在でもなおきわめてむづかしいであろう。」とのべていた。⁽²⁾しかし、それから1世紀余り、アメリカも中央集権的国家に次第に傾斜しつつある。1972年10月、州・地方財政援助法 (The State and Local Fiscal Assistant Act of 1972) によって、一般歳入分配 (General Revenenue Sharing) の制度が成立し、州・都市ともに財政的には連邦制度の援助なくしては自立できないことを制度的に証明されたといえる。英国ではこのような財源調整制度では1929年、国庫一般交付金 (The General Exchequer Grants) として制定され、国庫平衡交付金 (Exchequer Equalization Grant)、レート補填交付金 (Rate Deficiency Grant) と引きつがれている。西ドイツでも Finanzausgleich とよばれる財政調整が古くから発達しているが、日本の交付税に匹敵するのは、邦と市町村の垂直的財政調整の形で行われる解式交付金 (Schlüsselzuweisungen) である。

このような財源保障・調整制度の発達、補助金と異なり、地方自治の財政基盤の陥没を物語るものである。都市自治が行政的にはすでに連邦国家にあっては邦・州の創造物であり、また、その州・邦法に従うことは明確であり、英国のような非連邦国家においては、地方自治は国会主権の下に法律の授権の範囲内という原則は確立されていたが、今や財政的にも行政的にも地方自治体の中央政府への屈服は歴然としている。

このような行財政上の落差を前にして、地方自治体は中央政府の協力・追従を余儀なくされているといえる。それがファイナーのように中央政府と地方政府は partnership といわれても、そこは支配服従という専制的支配の潜在的危険がひそんでいることを見逃すことはできない。

(1) Herman Finer English Local Government 4ed 1950 P7

(2) 井伊玄太郎訳『アメリカの民主主義』（下）449頁

2 新中央集権の浸透

地方分権の凋落は今や否定すべきもない。古典的地方自治は行財政制度においてのみならず国家構造を支える政治制度としても稼働しなくなったといえる。トクヴィルがアメリカでみた民主主義は、イギリスのような歴史的所産としての培われた制度ではない。しかし、自由、独立、知識経験に根ざした名望家的地方自治はその社会構造において全く崩壊したといえる。少なくとも大きな自治体、州、県、大都市にあってはそうである。

一方、今日みる中央集権国家は、日本のごとく近代国家として設立当初から君臨していたのと違い、アメリカでは州政府、連邦裁判所の抵抗を排しながら今日の中央体制をつくりあげてきた。それだけに連邦主義に根ざす中央集権は明確な行政的必要を背景として形づくられている。したがって日本におけるように中央集権体制が既定の体制として存在し、それをイデオロギー的に批判することだけでは中央集権体制に一矢を報いることもできないであろう。

なるほど地方分権主義にもいまだ多くの存立要因はある。ベンソン (George

C. S. Benson) はその著書『The New Centralization』(1941) の中で、フェリストへの防波堤、中央官庁などのタテ割・無気力などをあげているが、⁽¹⁾ 反面、同書の第3章「地方分権の弱点」(The Weakness of Decentralization) で、地方分権が今日の行政において適用できなくなった多くの点をあげている。たとえば社会立法において地域の経済的衰退を心配して思い切って制定できない。⁽²⁾ 「望ましい国家的広がりをもった社会立法は連邦議会に頼らざるをえないのである。州間の財政均衡化もまたもう1つの国家的問題である。州による州間通商への障害のいくつかははっきりと通商自由への憲法的侵害であり、そのような障害に反対して立法化することが国会の役目であることが一般的に認められている。⁽³⁾ 」といわれるように、要するに州・市段階では処理できない行政的必要性が強まってきたといえる。

もっともこのような傾向に対して、州や市は手をこまねいていたわけではない。ことに州間の協定による行政によって対処しようとしたがあまり有効ではなかった。ホワイト (Leonard D. White) は「一般的な結論をいえば、州間の協定は中央集権化への傾向の効果的な歯止めとはならなかったし、国家的問題における指導性と行政的権威をワシントンに求めようとする事実の流れを喰い止めることに望みを託することもできなかった。⁽⁴⁾ 」、そして「性急な予言者ならば48州の最後として、中央の輝きによる州の名声のかげりを予言するであろう⁽⁵⁾ 」と、州・都市の凋落を表現している。

今日、地方自治の視点から中央集権体制に対立する固有の立脚点を見出すことがますますむづかしくなってきた。1つは、観念的には、かつて地方自治が非難した中央集権は専制的中央集権国家であったが、今日の立憲国家は民主制中央集権国家である。地方自治はある意味ではその対抗物を喪失し、それだけ精神的にもぜい弱になったともいえる。

2つは、全国行政の発展である。交通・通信の発達にともなって、全国的行政の必要度は次第に高まっていったが、自治体の相互協力体制では対応できないばかりでなく、相互協力もスムーズには進展しなかった。ことに地域開発・経済振興のためのリージョン行政は地域の限定・割拠性という地方団体の限界

をより一層に鮮明にさせることになり、中央政府による統制・介入が不可欠となった。

3つは、福祉国家の成熟である。地方自治体は経済社会の進展と反比例してその財政力の低下、そしてその不均等は深まっていき、それぞれの住民にその最低限の福祉すら保障することが不可能となった。そして今や、中央政府自身、または中央政府からの財政援助とその監督の下に、地方自治体が住民の福祉を保障するという中央集権的行政が完備されていった。それはまた、国民1人1人に“機会の平等”を保障するという近代立憲国家の基本的要求とも合致するものであった。

(1) George C. S. Benson The New Centralization 1941

「ファシスト独裁権の地域にあっては、地方分権制度の最大の利点はファシスト組織化への抵抗のための潜在的な能力があることであるとしばしば思われている」
P10

「多くの比較的独立した連邦政府の機関はその活動を統合することは不可避免的にできない。また、それらの機関は途方もなく複雑であるが、たとえ善悪で忍耐強い人でなくても浪費、重複、非効率を見つけ探し出すことはでき、そして大規模組織の無気力さは克服することは困難である。」 P13

(2) ibid Benson

「多くの州は立法化への躊躇が意欲の欠如でなく、経済的結果への恐れであることを正直に感じとっている」 P23 「法がより短い労働時間より高い賃金を婦人・子供のために要求するとか、そうでなくても労働条件の改善を要求することは、その州内の工場にとってハンディキャップとなる。…そして州にとって、大きな工場がより寛やかな法規制のある州へ移動するというその特別な恐れが州をして労働条件の改善へ踏み切ることを、課税を強い社会福祉活動のため費用を支出することを阻げる。」 P23～24

(3) ibid Benson P42～43

(4) White Introduction to the Study of Public Administration 3ed 1948 P149

(5) ibid P150

3 民主主義と地方自治

分権主義にとって最後のよりどころは、地方自治が民主主義の訓練場である

という政治的理由だけといえる。そして地方自治の信奉者にとってトクヴィル (Alexis de Tocqueville) の次の名言がその精神的支柱となっている。

「地方団体において自由なる人民の力が宿る。地方自治制度の自由に対する関係は小学校の学問に対するそれと全く同じである。それは自由を民衆の手の届くところへ引き渡す。それは人々にいかに自由を使用しいかに自由を役立たせるかを教えこむ。地方自治制度なくしても、民族は自由の政府組織をつくり得るかもしれないが、自由の精神をもつことは不可能である。」⁽¹⁾

しかし、地方自治・分権主義の信奉者は、あまりにもこの抽象的理念の上に安住していたといえる。本来、民主主義と地方自治、そしてこれら2つの概念と分権主義が必然的に結びつくかどうかについて批判的な意見が多かった。たしかに集権・専制制、分権・民主制という結びつきは歴史的には肯定できる。イギリス・アメリカの分権・民主制に対して、ドイツ・イタリアのファシストの集権・独裁制は明確な結びつきを示すが、理論的、別の表現をかりれば将来の必然性において民主主義と分権主義の結合は肯定も否定もできるといわれている。⁽²⁾

またハンス・ペタース (Hans Peters) も民主主義がもつ自由と平等と二原則は本質的に矛盾関係に立つという視点から、民主主義の集権化と分権化を方向づける。すなわち「民主主義国家においては、分権的志向と同じく集権的傾向もまた任意の強さであらわれ得るということが確定されねばならない。」とのべているが、自由が分権的志向をもつが、平等は集権的志向性をもっているからである。⁽³⁾⁽⁴⁾

さらにハンス・ケルゼン (Hans Kelsen) はその『Allgemeine Staatslehre』(1925)で、同一の憲法で、立法の極端な民主制と行政の領域における高度の専制制とが一緒に存在してきたし、立法には民主的手続が適応しているが、統治の本質からは元来君主的原理だけがより適合できると、民主制と専制制の混合体制の存在こそむしろノーマルな体制だと主張し、「地方分権は民主制と結合できると同様に専制制とも結合できる。」⁽⁵⁾と、間接的に民主主義と地方自治の必然的結合を否定する。

さらにカール・シュミット (Carl Schmitt) も、民主制と行政との関係において、民主制は「政治的な概念」であって、民主制は中央集権国家にも成立しようと主張する。⁽⁶⁾ たしかに、民主制は地方自治の専売特許ではないし、それはたまたま民主制を支えるよりのぞましい制度であったに過ぎないといえるかも知れない。

このような否定説は、何も頑迷な国家主権論者ばかりではなく、戦後にあっても政治学的視点からも批判されている。たとえば1952年オランダ・ハーグで開かれた第2回世界政治学会で、パリーの Centre National de la Recherche Scientifique に属し、リオ・デ・ジャネイロの Brazilian School of Public Administration で比較行政を担当する G・ラングロッド (Georges Langrod) 教授は、地方自治と民主主義との必然的結合はないと批判した。⁽⁷⁾

すなわち、「実際には民主主義と地方自治の間には当然に互恵的な依存関係が存在すると論ずるにはまったく正当性がないようである。地方自治のあるところに民主主義ありというものでもないし、地方自治の消滅に伴って民主主義も崩壊するというものでもない。むしろ、地方自治が、明らかに非民主主義的な、あるいはまったくみてくれだけの民主主義制度のもとにおいて存続発展することも可能であり、また、地方自治が民主制のもとではほとんど存在しえないか、ただ表面的にのみ存在することもありうる。」⁽⁸⁾

そして民主主義との相関性を主張する論者は、歴史的背景と制度的必然性を感違⁽⁹⁾いしている。地方自治のなかにも民主主義への阻害要因は⁽¹⁰⁾はびこる。民主主義は必然的に中央集権化⁽¹¹⁾していく。国家が民主化されると自治はその対抗物を喪失⁽¹²⁾する。地方政治・市民参加の実態はおよそ民主主義の訓練場からは程遠⁽¹³⁾いと辛辣に批判されている。

たしかに民主制・民主主義思想が、地方政府レベルのみならず中央政府レベルにあっても浸透し、国民の中に定着するにしたがって地方自治行政と民主主義との関係に独自の政治的関連性を明確に印象づけることはむづかしくなりつつある。さらに地方自治体そのものが政治的訓練の場としての効果的な役割を果しているかどうかは別として、現在の大都市にみられるように、従来の古典

的民主主義の活躍の舞台としては大きすぎ、かつ、複雑すぎ、市民参加による政治訓練が不可能となりつつあることは事実である。

(1) 長浜政寿『地方自治』1頁から

(2) 長浜政寿『中央集権と地方分権』22～23頁参照

民主主義は全体意志の支配を意味するのであるから、この全体意志の貫徹に対立するような一切の方向は拒否されなければならない。従って、民主主義は本質的には集権化の傾向をもっているものであり、民主主義の下で分権の容認される場合は、全体における部分の自治を承認することによって、個人の責任感情が振興され、それにより却って民主主義そのものが内面から強力化され得るという政策的思慮が働くときだけである、とされる。

(3) Hans Peters Zentralisation und Dezentralisation 1928 S33 長浜政寿『中央集権と地方分権』23頁

(4) 民主主義の承認された原則は自由と平等であるが、この両者は相互に制約する関係にある。個人の自由が強く要請されれば、それだけ平等の原理が背後にしりぞくことになるし、その逆も真実である。その意味においては民主主義の二原理は本質的には矛盾関係に立つ。この矛盾をいかに調整するかによって、民主主義のさまざまな政治的現実形態があらわれるのであり、根本において、それは自由主義および社会主義の二方向に大別することができる。前者は個人の自由を重点をおき、できるだけ多くの個人の政治への参与を前景にもち出すから、この自由主義的個人主義的民主主義は分権化の方向を内在せしめている。これに反して社会主義的方向は平等の原理を重視し個人の自由は比較的軽視されるから、そこでは当然に全体意志の支配が強調されることになり論理必然的に集権化が強力にあらわれる。長浜前掲書23頁

(5) 清宮四郎訳ケルゼン『一般国家学』303頁

(6) 阿部照哉・村上義弘訳カール・シュミット『憲法論』316頁

民主制は政治的な概念であって、それゆえ断乎とした政治的統一ならびに主権に通ずる。結局、行政に関しては自治でも厳格な中央集権でもいづれでもありうる。たとえばフランスの中央集権的行政は絶対的國家統一という思想の全く民主制的な実現に合致している。この中央集権主義に対する反動——連邦主義、地方分権主義、等族的組織——は、大部分君主制的であり反民主制的である。もちろん、民主制的な連邦制もある。しかし、同一制という民主制の原理と（国による行政とは対立する）徹底した地方自治の理想とを同意義であると考えすることは正しくない。民主制における人民とは常に政治統一の全人民であり、一地方自治体もしくは一地域の選挙人団ではない。

- (7) 1952年、オランダハーグで開かれた第2回世界政治学会議で George Langrod が“Local Government and Democracy”と題して、民主主義と地方自治の論理的結合を否定した。この論文はイギリスの The Institute of Public Administration の機関誌 Public Administration 1953, Spring に掲載され多くの論議を呼びおこした。なお、全訳が『都市問題』昭和29年11月に紹介されている。また、ラングロッドの論文に対して民主主義と地方自治との関連性を主張し、反論の論文が Public Administration に掲載されている。

Keith Panter- Brick “Local Government and Democracy: A Rejoinder” Public Administration, Winter 1953 “Local Self-Government as a Bases for Democracy” Public Administration, Winter 1954

(8) 前掲『都市問題』

- (イ) 初期の歴史的発展にのみ分析の限界を置いているため。
- (ロ) 民主主義の基盤である民主的“気候風土”をつくり出すために必要な要素の一つを、民主政体にとって不可欠の民主的“制度”の存在と混同していること。
- (ハ) 地方自治体の内部で作用する可能性のある民主主義の本質（それは可能性はあるが、それかといって地方制度にとって不可欠のものとは限らぬ）と国家的な高度の民主主義とを無意識に履き違えていること。（前掲論文から引用）
- (10) 地方自治は、真に民衆の意志を反映するものというよりは、むしろ地方的少数政治や政治閥や反民主的勢力のために役立つことのほうが多いというのはたしかである。ある国々にあっては、地方自治はその機構上の時代錯誤、内部の高度の官僚化、公選および非常任議員に対する常任理事者の実際上の優越、その行政方式やあらゆる近代化に対する頑迷な反対等のために、外見上はそうでなくとも民主化の進展に対するブレーキとして働くことがある。（前掲論文から引用）
- (11) 民主主義は必然的にまた本来的に中央集権化に移動してゆくので、地方自治は自己の内部でつくり出される分裂現象のために民主主義の否定物と化す。そしてこのような現象は、民主化が効果的に行われる場合には比較的遅れて具体化するのが事実である。確かに、ある国家が完全な民主体制に接近すればするほど、それだけ逆に全体の意志に反して地方自治は発展の機会を失ってゆく。（前掲論文から引用）
- (12) 国家が民主化されると、そこにあらわれる傾向としてその政治形態は徐々に全住民の自治というかたちに変化する傾向をとる。しかもこの住民自治はその発展が進むにつれて、地方自治というものをすべて中央政府に“対抗する”理論的に無価値で余計なものにしてしまうに違いない。民主的な国の選挙だけで代議政体は十分に保証されるので、国より下の各レベルで選挙をくりかえしたり、また国の領土を区分してそれに法人格をもたせる必要は少しもない。（前掲論文から引用）

- (13) 住民は、このような条件のもとでも地方的な事柄とか行政に関する事項、さらには住民が行政に参画する方法などについて多少は深い知識を得るけれども、現象の核心にまで入りこみ、それを全体的にはあくして“公共の福祉”の理念を完成することは実際は不可能である。市民は現実には役所の“書記”という職業人に指導されていて、各自で真の責任を負わなければならないことはきわめて稀である。市民は地方的事柄に対して真の影響をもたため、その事柄に関して些細な役割すら持たぬことがしばしばある。したがって、彼は行政や政治を学ぶ機会を逸し、彼が学ぶことといえば選挙時の投票のこと、選挙運動のこと、あるいは選挙演説について規定、それから小都市における政治上のかけひきぐらいなものである。

4 政治的・行政的中央集権

今や地方分権は行政的・財政的だけでなく政治的にもその存立の基底を洗われつつある。しかし、それにもかかわらず地方分権が主張されるのは、中央集権の中に潜む危険が常につきまとうからである。その危険を明らかにするためには、今一度中央集権・地方分権の意味を考えてみる必要がある。

まず、トクヴィルは政治的中央集権と行政的中央集権とを区別する。すなわち中央集権といっても「著しく異なっている二種の中央集権があり、この区別をよく理解しておくことが必要である。一般的法律の作成並びに人民と外国人との関係というような若干の諸事項は国民の誰にも共通なことである。けれども他のことどもで例えば共同体の事業というようなものは、国民のうちの幾らかの人々に特殊なものである。

第一の事項を指導する権力を同一の場所または同一人に集中することは、政治的中央集権とわたしがよぶものを設けることである。

第二の事項を指導する権力を同じように同一の場所または同一人に集中することは、わたしが行政的中央集権と名づけるものを設けることである。⁽¹⁾

そしてこれらの「2種の中央集権が混合している場合がある。」が「“混合物全部”をとりあげてみれば、これら両者を区別することはやさしいのである。」また「これら2種の中央集権は、相互に助けあい、相互にひきつけあっている。けれども両者は、引きはなすことはできないものであるとは考えられ

ない。」とのべている。そして、この政治的中央集権と行政的中央集権が合体した体制として、ルイ14世治下のフランスをあげ、それが分離されている国としてイギリスをあげている。そして、「国民は強力な政治的中央集権なくしては、生活することはできないし、殊に繁栄することはできない。」⁽³⁾といているが、行政的中央集権への反発はつよく、中央権力は消極的役割しか認めていない。⁽⁵⁾

トクヴィルのいうところの政治的中央集権と行政的中央集権の区別は、今日の定義とは異なっている。政治的中央集権とは普通、統治権が中央政府に統一されているか、地方自治体にも分与されているかの区別の標準で、中央集権 (centralization, Zentralisation) と地方分権 (decentralization, Dezentralisation) を指す。行政上中央集権か地方分権かは、行政上の権限が中央官庁に統一されているか国の出先機関に分散されているかの区分で、中央集権 (Konzentration) と地方分権 (Dekonzentration) の意味である。通常、中央集権か地方分権かの視点は前者の意味である。

しかしながらトクヴィルはこの意味を、行政的中央集権・地方分権という呼称によって区分しているのだから、今日の政治的中央集権・地方分権といいかえられるのではないか、トクヴィルは、外交とか統一的行政は、近代国家として中央政府が当然に保有すべきものとして、当初から政治的中央集権と分別して除外しており、地方的・特殊な共同体事務を中央政府が主導権をもつか、地方政府が主導権をもつかによって中央集権と地方分権を区分する。

このような区分の視点は、今日における中央集権・地方分権の核心にふれているといえる。すなわち今日の中央集権と地方分権もこの統治上の、いいかえれば行政権限の配分が核心であり、いわゆる行政上の事務配分、財政上の財政配分とか執行体制とかの問題でない。このことはいわゆる機関委任事務によって如何に地方自治体が多く事務を処理したとしても、それは行政上の地方分権主義の実現であって決して統治権上の地方分権ではない。すなわち地方分権の核心は統治権の配分の問題であって、決して行政事務・財源・機構の配分の問題でないことはきわめて重要な点である。日本の地方自治が内蔵する伝統的

支配の体質、いかえれば建前と本音のズレによって、中央政府が地方行政の完全な権威的主導権をもっていることに中央集権の核心があるといえ、中央集権・地方分権はまさにそのような主導権の争いといえる。

- (1) トクヴィル前掲書(邦訳)(上) 167頁
- (2) 前掲書 168頁
- (3) 前掲書 169頁
- (4) 行政的中央集権は、これに服従する諸民族を弱め衰えさせるものと考えられる。なぜかという、それは絶えず彼等のうちで都市の精神を減少させる傾向をもっているからである。行政的中央集権は、実をいえば、或る時代にそして或る場所に、国民の使用しうる全力を集結することはできるが、それらの力を再生産することを妨げる。それは戦争で国民を勝利にみちびくが、結局、国力を消耗させる。したがって、それは、一人の人間の一時的な偉大さをつくりだすことにすばらしく貢献することはできても、民族の永続的繁栄に導くことはできない(前掲書169頁)
- (5) 中央集権は、日常の事務に規則正しい様子を加味したり、社会的警務の詳細事を巧みに指導したり、軽度の無秩序と小軽罪とを抑制したり、本来退歩でも進歩でもない「現状」に社会を維持したり、行政官たちが良秩序と公安とよびなれている一種の行政的半睡状態を社会のうちに育成したりすることには容易に成功する。つまるところ、中央集権は進んで行うのではなく、防止することではすぐれている。ところが、社会を深くゆり動かしたり、社会を速く前進させたりすることが必要な場合に、中央集権は全く無力なのである。中央集権がその手段として少しでも諸個人の協力を必要とすることがあっても、そのとき、この巨大な機関のあらわす弱さには全くあきれるばかりなのである。そのとき、それは忽ち無力をばくろするのである。(前掲書174~175頁)

5 全部的・部分的中央集権

このような中央集権・地方分権を国家構造の下における法律的考察を明確に打ち出したのがハンス・ケルゼン(Hans Kelsen)である。その著述『一般国家学』(Allgemeine Staatslehre)で次のようにのべている。すなわち、全部的中央集権、全部的な地方分権、部分的中央集権(地方分権)と類型化する。これは法秩序の法範が全部、全領域にわたって中央にゆだねられるか否かの区分である。も⁽¹⁾っとも根本規範は前提としてすでに存在し、その範囲内の集権か分

権かである。

そして完全地方分権の場合「部分領域にのみ通用する規範の定立が終局的かつ独立的に行われなければならない。」これに反し、完全中央集権の場合、「中央機関と地方機関との間に、中央法律は要綱を規律するが、地方法律は細目的施行だけを規律すべき」で、「中央の法律によって、それに反する地方法律を廃止したり、代補したりできる」と、分権と集権のパターンを認める。⁽²⁾

しかし、一転して国家構造のなかに自治体を位置づけるとき、公の法人としての人格を認めるが、「地方分権の原理は不完全にのみ実現される。」⁽³⁾とされ、中央・地方との関係は官庁ピラミッドとして把握される。すなわち自治体は国家とは異なった「独立の法創造物」として認められるが、それはあくまで国家構造の枠の中で自治行政団体であり、「市町村の行政行為は、結局は、全部の統一体としての国家に帰属されなければならない、国家に対しては、市町村は、国家の委任によってのみ存するので、国家の機関でありまた部分であるにすぎないことである。」⁽⁴⁾と断定し、国家秩序の統一から独立の権能をもった地方団体の存在を否定する。⁽⁵⁾⁽⁶⁾

結局、このような理論は、国家主権論に根ざすのであり、法秩序・構造体の視点からは自治体は必然的に中央政府の統制下に立たされざるをえない。

(1) 尾高朝雄訳『一般国家学』272～316頁

(2) 前掲書 296～8頁

(3) 前掲書 299頁

(4) 前掲書 299頁

(5) 前掲書 306頁

(6) 「公け」の行政を「国家的」および「自主的」行政という、二つの互いに異なりかつ相独立する領域に分けるのは、公けの行政の両場合とも、法的性質をもち、法規範の執行であるべきかぎりには不可能である。なぜなら、これは、それらの統一を前提とし、両者を構成部分とする秩序の統一を前提とするから。そうして、国家の概念は、とりわけ、この秩序の統一を表現するように定められているものであるから、それを場合によりたんに一方にのみ用い、それでもって総体の唯一の可能な表現として用いることをやめるわけにはいかない。この統一についての考

えを排斥しようという意図が——意識的または無意識的に——それと結合しているときはなおさらである。もしも——ややもすれば人を誘惑して脱線におとしれがちな人格化という用語を使って——国家は公けの行政を独占せず、公の行政は、他の人格、自治行政団体によっても行なわれうるというならば、それは、執行はかならずしも中央の、専断的に定立された規範によって行なわれる必要がなく、地方の、民主的に定立された規範によっても行なわれうるという事実を非常に欺瞞的にいいかえたものにすぎない。(前掲書 307頁)

6 動態的集権と分権

中央集権と地方分権とはこのような国家構造の下の法規創造を中心とした機能の配分にもとづいて、中央政府と地方自治体の関係を律するドグマであろうか、そうではなく仮りに国家構造の枠の中における権能の配分であったとしても、それは統治権いいかえれば、立法・財政・行政権をめぐる中央政府と地方自治体との間の権能の配分方向を定めるきわめて動態的な、俗な表現を借りれば政治力学的な把握が必要である。

この点、ハンス・ペターズ (Hans Peters) は、その『中央集権と地方分権』 (Zentralisation und Dezentralisation) の中で「中央集権と地方分権とは二つの対抗的に働く (entgegensetzen) ところの・共同社会の組織に関する・政治的原理を示している。中央集権とは、共同社会の活動のできるだけ多くの部分を一つの地位 (Stelle) において、わけてもその中心部において、表現せしめようとするところの・組織化された共同社会の中における・一切の志向の全体である。これに対して、地方分権とはそれに対抗して働く傾向を指している。すなわち、共同社会のできるだけ多くの機能を、その社会の未来の中核点からできるだけ離れた・しかも自己の上位における (überordnen) 中心部とはただ、ルーズな関連の下にある・他の地位へ、担当せしめようとする志向が地方分権である。⁽¹⁾」

と定義づけている。

長浜教授がいみじくも指摘するように、集権と分権とは「互いに対抗的な方向へ働く力」で「中央集権は求心力を意味するし、地方分権は遠心力であり、

両者は共に同一の共同体を前提としてそこにおいて働く志向である。」⁽²⁾といえる。

そしてこのように集権と分権を「政治的動態概念」として理解するとき、そこに第1に、「制度上の地位」の間に「従属関係 (ein Verhältnis der Übereinanderordnung)」がある。第2に、「集権と分権とは行政の領域においてだけみられるものでない……実際の理由に基づいて、行政権の分権が最も問題となるし、従って多くの論著が問題の考察をこの視角に限定していることにも理由はあるけれども、しかし、そのことは分権が行政につきるということを正当づけるものではない。」⁽⁴⁾とのべている。

集権と分権の問題はこのように、動態的・政治的な視点から考察してみると、初めて現実の中央政府と地方自治体の関係を誤りなくとらえることができるのではなからうか。今日の地方自治を省りみても国家構造の下の段階的構成はある程度、普遍的な前提条件でありその枠の下で、中央政府と地方自治体が如何なる関係をつくるかにあり、地方自治体としては対等の関係の下に均衡・抑制の原理によって自ら地位を確保していくことにその行動目的がある。具体的には権限・財源を含めての中央・地方の関係である。そして現実には「地方制度や官僚機構その他の政府制度 (governmental system) はそれぞれの政治的支配形態の個別的具体的表現であるから、これらの諸制度においても——觀念的には、一切の分権化を認めない極限の場合が考えられ得るから——常態としては、集権および分権の二つの運動方向の同時的並立を観察することができる。」⁽⁵⁾

このような同時に遠心力・求心力の作用する力学的関係の下にあって、支配服従か対等協同かという中央政府・地方自治体の政治的勢力が対流するのであり、その力関係が行財政的には事務・財源再配、課税・立法・起債・組織自主権をめぐる幅・すなわち裁量権の問題であり、日常行政における尨大な接触・協力関係のなかにおいて時として争点として噴出するといえる。

そして肝要なことは、全国的行政の必要性と、その行政の決定権が全く中央政府に専属し専決されるということは別問題である。この点、ファイナーもイギ

リスの地方行政の実態にふれ「そのような施策と基準の設定において国会と大臣が地方団体の代表機関と前もって協議することより、より重要でより特長的なことはないことを忘れてはならない。どのような法律も政令・訓令も地方団体との事前の協議と効果的感応をえずして中央政府によって立案されることはない。」⁽⁶⁾とのべている。このように中央政府による全国的行政の必要性は、中央政府に決定権はあたえるが専決権まで与えていない。現に英国ではレイト補填交付金の率は、政府内部で決定されるのではなく、自治体の全国的連合組織との協議によって決められている。⁽⁷⁾

- (1) Hans Peters Zentralisation und Dezentralisation 1928, S4 長浜政寿著『中央集権と地方分権』7頁
- (2) 長浜前掲書8頁
- (3) 長浜前掲書14頁
- (4) 長浜前掲書15頁
- (5) 長浜前掲書24頁
- (6) Finer op cit P14
- (7) Lord Redcliffe-Maud Bruce Wood English Local Government Reformed 2ed 1974 P111~112

「レイト補填交付金の全額を決定するに際して、時々、論争がおこる。理論的には政府はこの決定についての完全な統制権をもっているが、実際に起っていることはもう少し複雑である。というのは1973~4年の交付金の決定に先立つ事件がよく説明してくれるだろう。

交付金は常に一連の会議のみによって決定される。最近の会議は政府と地方団体の連合体との間の法律にもとづく会議によって決った。1972年の夏と秋に、賃金・物価を抑制するための対インフレーション対策を政府に迫った経済的困難を背景にして行われた。政府は、レイトは国民が必ず支払わなければならない代価であるので、1973年の春に大幅な引上げは避けなかった。いずれにしても資産の再評価はその日から当然効果を表わし、レイト納税者に不利に作用するからである。

政府は地方団体の支出がたとえサービスの基準において需要との開きが改善されたとしても増加しつづけることを認識していた。そして交渉の初期の段階において、地方自治体の1973年春のレイトの大幅引上げの可能性にこたえて多くの譲歩がなされた。その時、重大な問題は政府が手当すべき地方団体の適切な支出の比率はどれほどかということである。政府は59.5%を提示した。これは過去の最高の水準であった。連合

体は60.5%を主張した。結局、60%で合意に達した。そして、この比率が基礎とした支出の合計について（中央・地方の）両者の見解は、一連の相互妥協の後においてすらも52百万ポンドの違いがあった。しかし、結論を出す法制上の会合においては政府が15百万ポンドの譲歩をなし、住宅要素（筆者注—レイト援助金の交付要素）は1ポンドにつき6ペンスのレベルで協定に到達した。

これらの交渉は、政府の立場が如何に強力にみえても、地方団体との関係にあって補助金の問題においてすら専制というには程遠いことを示している。もし中央政府は手続を円滑にすすめようとするれば、地方議会との協調を獲得しなければならない。したがって交渉は法制上の会議に限定することはできなかった。というのは地方議会はレイトを彼等が欲するままいくらでも徴収する権限を保有しており、もし、交付金の収入額が不十分だと考えれば、レイトの要求額を上げることができるからであり、そのことは地方の選挙民として中央政府を非難するよういつけることでもある。結論としては、そうはいうものの、中央政府は交付金につき決定権をもっているものであり、地方団体の反対を制圧することができる。そして、その背景にはより厳しい中央統制の脅威が常に存在している。そしてこれらの理由にもかかわらず、中央・地方政府とも財政上の意見の不一致を解消するための熱心な努力をなすのである。」

7 現代行政国家への批判

このような統治権または行財政権限をめぐる求心力と遠心力の関係は、近代国家の下にあっては圧倒的に求心力のほうが強かったといえる。近代市民革命とか20世紀初頭のデモクラシー運動などによって、一時、分権化方向に揺り戻しがあったが、長期的には求心化への方向は変らなかつたといえる。そして、この求心化方向が極度にまで発展したのが、ファシスト体制であるといえる。

分権化の方向は多くの信奉者たちによって分権化の美点、集権化への警鐘となつて表われたが、不況に端を発した中央政府への役割の発生など経済・社会構造の変化は常に中央集権化へのレールを敷くことになつた。そして、新中央集権主義（New Centralization）の登場はこの方向を決定的にしたといわれている。

しかし、集権か分権かは集権、分権のメリットを具体的に検討し、それらが補完しあって1つの政治・行政体制を形づくるのであって、集権が分権にすべてにわたつて勝るものでないことは自明の理である。それは「能率と民主

化」という行政が常に当面する“永遠の課題”によって置き代えられる。ことに近年、「行政国家」への批判は次第に高まりつつあり、官僚的集権国家に対する民主的分権国家の視点から改めて地方分権はその根拠を見いだそうとしている。

現代行政国家にあっては、かつて近代立憲国家を支えた原理が次第に形骸化されつつある—憲法の最高規範制、三権分立と立法機関の優位、間接民主制と自由主義などは今や、官僚による計画行政の下にその主導権を奪われつつある。具体的には「現代憲法の根本規範—デモクラシーの成立基盤を掘りくずし、テクノクラシーへと指向する。」「デモクラシーのコロラリーたる統治機構原理の筆頭、議会政治を、官僚政治へと歪曲する。」「“法の支配”をもとみに形骸化し、やがてこれを“計画の支配”を代置する方向へ強く働く。」「現代憲法規範の形式原理すなわちデモクラシー—議会主義—法治主義をテクノクラシー—ビューロクラシー—プラノクラシーへと変質せしめる」⁽¹⁾といわれる。

そして、現代国家はこのような官僚的中央集権国家の下にあって、社会的要求にこたえる能率的な計画行政をはじめて遂行できるといえるが、この行政国家がその選択において誤謬を犯し、行政権力を楯にして行政目的の完遂を迫ってきたとき、現代立憲国家は大きな危機にさらされることになるだろう。

このような現代行政国家の危機にどう対応するかが、また現代国家の最大の課題となる。その方向は、

「今日の憲法解釈学・政策学にとっては、福祉国家（社会国家）原理から帰結する必要最小限の行政国家的要請にはもちろん配慮しながらも、基本的方向性としては、まず、行政国家と敵対関係に立ち今やその強力な侵蝕作用に空洞化しつつある憲法規範的諸原理の補強・再実質化にこれつとめ、それらの対行政国家拮抗能力を回復させることこそが、喫緊の課題となる。このような方法論の適用主要例として、以下、(a)議会主義の復権、(b)法治主義の実効化、(c)権力分立の再編・強化、(d)行政民主主義の確立、(e)直接民主制の前面化」⁽²⁾といわれている。

地方分権・地方自治は、このような行政国家に対する“拮抗力”として大きな期待を寄せることができるのである。それは中央政府レベルとは違った政治構造・行政制度にのりかかっているのみならず、現代国家にあっては中央政府とは異なる唯一の権力機関であるからである。たとえば政治権力の構成にあっては多党化時代を大都市にあってはいち早く形成し国会とは異質の政治力が形成されている。また、法治主義の実効化でも公害・環境・消費者条例などは法律体系の枠外にあって新しい法規範を形成しつつある。権力分立にあっては垂直的権力分立として地方自治体は国家の下部機関ではなく統治機関としての自覚の下に自治権の活用はとみに活潑化しつつある。行政民主主義、直接民主主義の分野にあっては、民主主義の訓練場としての本領を発揮し、住民投票・市民委員会など市民参加の制度化が図られつつある。そこは中央政治・行政とはたしかに違う独自の政治・行政が行われ、結果として国家は柔構造的・多元的な形態を帯び安定性が深められているといえる。

(1) 手島孝『行政国家の法理』20～22頁

(2) 手島前掲書31頁

8 分権主義の根拠

新中央集権主義にもとづく中央政府は、かつて専制的集権政府ではなく、また、能率という面でもすぐれているかも知れない。さらに、全国的な政策・基準の策定による行政的統制・誘導は現代国家にあって不可欠の要素である。しかし、それらの集権的価値の中には分権的価値を圧倒し、抹殺するほどの大きな価値が秘められているとはいえない。むしろ、民主化とか現実妥当性という面では大きなハンディを分権主義に対して背負っているといえるのではなからうか。すなわち利便的ともいえる集権化のメリットを絶対的なものとして過大評価し過ぎていないか。いいかえれば古典的自治がもつメリットはまた普遍的価値をそのなかに内包しているといえる。

この点、チェスター (D. N. Chester) が『中央政府と地方政府』(Central

and Local Government) のなかで次のような点をあげ、分権主義の根拠をあげている。「政府部局も地方当局も法律上の機関である。⁽¹⁾」「中央政府は地方自治体よりも必ずしも民主的であるとはいえない。両者とも世論という同じ環境の中で働くものである。⁽²⁾」「中央政府は地方政府より必ずしも能率的であり、進歩的であるとはいえない。⁽³⁾」とのべている。

中央集権がもつ相対的利点を、また、同じほど地方分権ももっているといえる。このことは、日本における事例をみてもよくわかるように、福祉・公害・環境・物価などにおいて地方自治体が先験し、中央を先導してきたといえ、政策能力にあって地方自治体は中央政府に決して劣っていない。また、全国的行政においても、中央の施策・補助をそのまま末端まで伝達すれば事足りるといえるものでもない。地域開発はいうまでもなく生活福祉にあって住民1人1人の生活を総合的にケアーしていくのは自治体でなければ不可能である。民主主義の訓練という古典的利点ではなく、自治体は今や多元的国家の要求にこたえて、集権国家の制度上では反映できない。一つの政治的要望の発露となりつつある。具体的には、開発、福祉のいずれにせよ、中央政府の政策が偏るとき、地方自治体がそれを是正し、全体として均衡化さす施策を採用し、一つの政治的志向を背景に導入し、ひいては国政の転換を迫ることは可能であり現実にみられる。このような利点こそ現代行政国家の官僚的専制に対する有効な安全装置であり、ともすれば硬直しがちな中央政策に対する刺激であるといえる。そこに分権主義の新しい根拠があり、そのような要求を実現するためにより大きな裁量を自治体に与える分権化の必要性があるといえる。

(1) D. N. Chester Central and Local Government P1

(2) *ibid* P7

(3) *ibid* P12

使用料の適正負担と実態分析

昭和52年6月16日
財団法人神戸都市問題研究所
使用料問題研究会

はじめに

手数料・使用料・料金は、地方財政の収入費目のなかで最も研究が遅れ、また、そのため実務上も混迷している分野である。その理由は、行政サービスの対価という点では同じであっても、機関委任事務の手数料、公共・公益施設の使用料、地方公営企業の料金など、それぞれサービスの性格が違い、その料金設定の法律上の原則も違うからである。

それでも従来、料金・使用料設定の原則は曲りなりにも貫ぬかれていた。機関委任事務の手数料についてはコスト等を考慮せずに法定主義がとられてきたし、公共・公益施設の使用料も政府の指導にもとづく補正的な原価主義（補助金控除額につき利用者負担）が導入されていたし、さらに、地方公営企業料金については独立採算制にもとづく原価主義が曲りなりにも堅持されていた。

ところが、近年、地方財政における手数料・使用料・料金の設定原則は大きく動揺をきたした。まず、交通料金にあって独立採算制が実質的に崩れ、また、公共・公益施設の使用料にあってコスト高によって、それぞれの料金基準では大幅な財政的援助を余儀なくされるようになった。さらに、一般サービス行政にあって、老人医療費公費負担のように無料化施策が採用され、料金設定の基本原則として潜在的に支配してきた原価方式、または補正的原価方式の転換が迫られる破目になった。

すなわち、高度成長期、自治体は公共料金の低料金政策を推しすすめてきた。ところが、50年代、地方財政の窮迫化にともなって、一転して料金アップが打ち続けているが、値上げの理論的・政策的根拠が明らかでないだけでなく、料金相互間の均衡も不十分である。もっともきわめて低い料金水準からの値上げ

であるので、料金原則などは不必要ともいえるが、ある程度の水準に達した今後の料金設定については、少なくとも、行政サービスのなかの位置づけとそれにふさわしい料金政策の確立がのぞまれるのである。

本研究会は、上にのべたような理由からそれぞれの料金を都市サービス全体の視点からとらえ料金原則設定の方向づけを示すとともに、各料金における問題点を各論的に示していこうとするものである。ただ、手数料について住民登録、印鑑証明事務にみられるように、公共的なサービスの対価としての性質が稀薄であるので、使用料と公共料金に限った。

1 行政サービスと分類

料金問題の混乱の背景は、都市サービスの多様化、変質にもかかわらず、中央省庁の指導原則、法律上の料金原則、公共料金一律抑制化政策を適用してきたため、その行政事務・サービスにふさわしい利用者負担が必ずしも適用されておらず、また、経営・サービスの環境変化にもかかわらず修正が立遅れていることによるといえよう。

表-1 都市サービスの分類

区 分	公共サービス	中間サービス	私的サービス
公共メカニズム	小 中 学 校 救急サービス	公 民 館 一 般 歩 道	公 営 住 宅 家 庭 用 ご み
混合メカニズム	幼 稚 園・高 校 健 康 診 断	コ ミ ュ ニ ティ・ セ ン ター 市 バ ス・地 下 鉄	公 社 賃 貸 住 宅 粗 大 ご み
市場メカニズム	市 民 大 学 医 療 サービス	文 化 ホール 観 光 ロープウェイ	公 社 分 譲 住 宅 産 業 用 ご み

本表の経済理論的考察は付表（末尾）において行っている。

まず、行政サービスを分類してみると、サービスの性質・形態から公共・中間・私的サービスと分類することができ、それぞれ料金原則として公共・混合・市場メカニズムが適用できるのではあるまいか（表-1参照）。

このサービスの分類は、これまで行政サービスといえば公共サービス・公共メカニズムという考えが強かったが、自治体が行っている行政サービスも多様

化し、それぞれ適用される原則が異なってくるという点を明らかにすることを目的としたのである。すなわち、家庭用ごみと産業用ごみは行政としてはそれぞれ同じ部局に属していても、サービスの性質・目的が異なると、経済的には支配する原則が異なってくる。

ことに近年、行政サービスの分野でも、市場メカニズムで処理すべき分野がひろがり、道路・住宅供給公社などの地方公社によって分担され、原則として市場メカニズムで運営されている。一般行政の分野にあっても、市場メカニズム（利用者負担）の中で処理すべきサービスが多くみられ、そのようなサービスの料金に公共メカニズムの原則を適用すると却って社会的不公平をもたらす破目になる。たとえば、駐車場料金、ごみ処理地理立料金などであり、行政サービスであっても料金原則の適用を誤ってはならない。

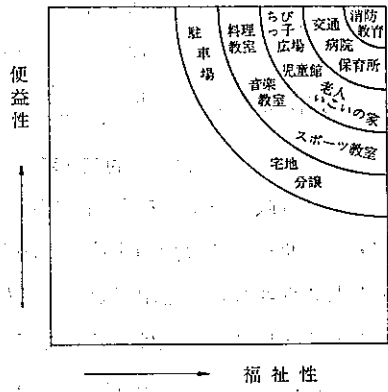
2 福祉・便益の原則

サービスの分類にしたがって、公共・混合・市場のメカニズムという料金原則が適用される。公共・混合・市場メカニズムの分類の基準を一口でいえば原価主義・フルコスト原則の適用度合の強弱によって区分できるといえる。

すなわち理論的には公共メカニズムはすべて税金で、市場メカニズムではすべて利用者負担で、そして、混合メカニズムは両原則をミックスして適用する。また、同じ公共メカニズムが適用されるサービスであっても、公共・中間・私的サービスの順に公共メカニズムの適用の度合は弱くなるといえる。

このような概念的、または、経験的といえる分類を、経済的に分類して、図示すると図一1のごとくなる。これは神戸市行財政改善委員会報告書（昭和52年1月）における、「負担区分」をめぐる行政サービスの位置づけの図であり、公

図一1 行政サービスと費用負担



共・混合・市場メカニズムを福祉・便益性から分類したものである。すなわち便益性には社会的便益と個人的便益とが考えられるが、経済的効果を基準とした社会的便益でとらえた。また、福祉性とは生活上のハンディキャップを是正していくという政策効果を基準として（同報告書22頁）考えたのとべている。便益性はいいかえればいわゆる外部効果であり、そのサービスの効果が受益者のみに止まらず広く社会に有形無形の効果を及ぼすサービスで、教育・消防などはその典型で、最も受益が大きいのは本人であるが、その効果は有能な労働者の育成、類焼・延焼の防止など波及効果も大きいといえる。

ただ、便益性の帰属だけを適用していくと、養護老人ホームなどは、社会的便益の視点からは小さいものが多く、行政サービスの目的・性質からみて原価主義を適用することはかえって社会的公平に反するので、福祉性をもう1つの負担区分の原則として適用することがより妥当であると考えられた。もっとも便益と福祉性の両者を総合する考え方もある（52年1月「神戸市行財政改善委員会報告書」参照）。

3 サービスの負担区分

同報告書は福祉・便益性の具体的適用について次のようにふれている。

「消防、義務教育についてはその社会的便益が大きく税だけで行う。ついで公営交通・病院については税の援助はあるが、建設費も含めて主として料金で、ただ、一般的に、福祉施設はその福祉性からみて運営費を個人負担でということになる。料理教室などの余暇サービス行政は建設費を含めて料金で負担ということになる。これは公営住宅であっても、補助金をのぞいた建設費は家賃収入によって回収する建前となっていることから、原則論としては建物償却費も含めて、いいかえれば会場料も含めた運営費をすべて算入して料金・参加費を決めるのが原則となる。ただ、余暇生活行政のなかでも、料理・スポーツ・美術教室などのように個人受益性の度合いが強いものと、市民美術展のようにある程度の社会的便益効果がみられるものとの間には、料金・負担の原則にあって傾斜をみとめるべきであろう。」（同報告書22頁）

このような原則はある程度まで現行の料金原則に適合しているといえる。消防・義務教育などは無料であり、また宅地分譲・駐車場などは原価主義を適用している。図一1にあって、現行の利用者負担からみて喰い違いがみられるのは、交通・病院サービスが各種教室サービスより内側に位置づけられていることである。独立採算制によって利用者負担率は前者の方がもちろん後者よりも高い比率になっているので、現状の負担率から位置づければ外側に病院・交通サービスなどがくることになる。しかしこのズレは自治体・住民などが各種教室サービスの行政的効果を過大評価していることだといえるのではなからうか。サービスとしての福祉・便益効果は交通・病院サービスの方が大きいはずで、そのサービスがもつ社会的・経済的価値と個人ニーズ、自治体の行政的意図との整合を図っていくことがまた自治体の財政運営に課せられた困難な課題といえよう。

今、現行制度上の負担原則を表示すると表一2のごとくなる。そしてその負

表一2 サービスの負担範囲・区分

区 分	負 担 範 囲	負 担 区 分
公営港湾・道路・駐車場	建 設 ・ 運 営	料金
公共交通・水道・病院	建 設 ・ 運 営	料金, 税, (補助金)
公 営 住 宅	建設(補助裏)・管理(物件費のみ)	料金, 税, 補助金
保 育 所	運 営 費(人件費含む)のみ	料金, 税, 補助金
余 暇 施 設	管 理 費(物件費のみ)	料金, 税
小 中 学 校	な し	税

担方式は、福祉・便益性が強いほど一般負担としての税の比率が高くなるといえる。もっともこれまで直接的負担方式ばかりで判断されていたが、厳密には間接的負担方式としての財政補填方式を算入して判断して

表一3 都市サービスの公的費用負担

区 分	負 担 方 式	補 填 方 式
福祉原理	租 税 目 的 税 負 担 金	交 付 税 補 助 金 負 担 金
市場原理	使用料・手数料 企 業 収 入	利 子 補 給 交 付 ・ 出 資 金

いかなければならない（表—3参照）。

現行制度にもとづく負担区分・範囲をみると、負担能力もあり市場メカニズムになじむ駐車場は料金のみで起債償還元金・運営費ともまかなっており、神戸市の50年度決算では、プール計算で黒字である。この点、同じ性質の有料道路の経営収支もプールすれば、料金収入のみで運営は一応可能である。また、公営交通・病院などの公営企業は独立採算制が建前で、建設費も含めて料金収入で収支均衡を図るよう制度化されているが、周知のように大幅赤字で収支でもって赤字補填（病院22%市バス14%）がなされている。

中間に位する公営住宅は、先にもふれたように建設・運営費ともふくみ料金でカバーすることになっているが、管理費だけをみると51年度予算ベースでは41.1%を税等で補填している。保育所は人件費も含む運営費の約4分の1を受益者が負担する建前となっているが、実際には超過負担もありかなりの市費（税）負担となっている。小中学校は建設費も含めて無料であり、今日、税外負担もなくこの原則は貫かれている。

今日、新しい問題となっているのが、地下鉄などへの建設補助である。欧米では建設は税負担で行い運営だけを自治体あるいは交通公社などに委ねる方式がひろがりつつある。本来、市民全般が利益を受ける社会的資本は税で負担する原則がとられてきた。道路・港湾などがそうであるが、地下鉄とは逆に、コンテナ専用ふ頭、高速道路のように利用者負担の徹底化がすすみつつある。

このような考え方からは、公営住宅、保育所などは社会資本ストックとしての性格が弱く、それだけ建設費の公費負担の必要性が薄いと見えるが、それにもかかわらず建設費が利用者負担の適用範囲から全部・一部がのぞかれているのは、その負担能力も考えに入れたサービスの福祉性からといえる。

公共・公益施設の建設費をどの程度まで料金・使用料に含むかは、水道施設が社会資本ストックとしての性格に欠けていず、しかも、サービスとして必需的であり、福祉性があるにもかかわらず利用者負担の原則が貫かれていることなどを考えると、きわめてむずかしい問題であり、福祉性・便益性で一応は負担区分の線引きができるが、さらに理論的分析による負担区分の明確化がのぞ

まれる。

4 原価主義と効果主義

多種・多様な行政サービスに費用負担の原則を福祉・便益の視点から適用していき、使用料・料金などを具体的にきめていくことになる。

負担原則の1つは、間違なくサービス費用原理、すなわち原価主義である。主として利用者としての個人的欲望の充足という度合から定められるもので、そのメカニズムは市場メカニズムでもある。便益性のなかの個人的便益であり、福祉性のなかの個人的な応益性をより重視することになる。

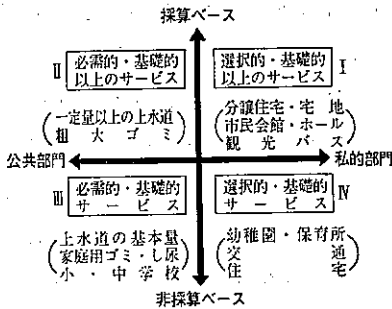
あと1つの負担原則は、外部効果原理すなわち公益主義である。主として供給者としての社会的欲望の充足という度合から定められるもので、そのメカニズムは公共メカニズムである。便益性のなかの社会的便益であり、福祉性のなかの応能性（負担の減免等所得能力に応じた傾斜制料金等）をより重視することになる。

このような2つの原則にもとづいて、使用料金は決められているが、費用原理・原価主義に比べて、効果原理・公益主義はきわめて抽象的で曖昧な概念である。しかしながら、私的サービスと違って、公共サービスの場合、この効果原理・公益主義をどのように適用するか、使用料・料金の社会的妥当性が充足されるかがきめられる。

具体的には上限として費用原理・原価主義いいかえればフルコストの方法によって上限がきめられ、下限は効果原理、公益主義によって、いいかえればシビル・ミニマム的水準が求められる。この点につき、49年度の『神戸市行財政制度調査会報告書』は、行政サービスを図-2のように必需・基礎的サービス（シビル・ミニマム・サービス）を基準にして4つに行政サービスをわけて料金のあり方を次のように方向づけている。

「その1つは、必需かつ基礎的行政サービス、たとえば、一般家庭の必需量の上下水道の使用、一般家庭ゴミ、し尿処理などの使用料・料金は低廉又は無料であることが望ましい。

図-2 行政サービスの分類と料金



その2つは、必需的行政サービスであっても必ずしも基礎的行政サービスとはいえないもの、たとえば、必需量以上の水道の使用、多量廃棄物処理などは利用者負担の原則を導入し、限界費用を料金体系に組み込むことが妥当である。

その3つは、選択的行政サービスではあるが基礎的行政サービス、たとえば、低所得階層、老人等の各種施設の提供については、低料金制がのぞましい。

その4つは、選択的行政サービスで、かつ、必ずしも基礎的行政サービスとはいえない行政サービス、たとえば、特定の受益を受けるサービス（駐車場、国民宿舎、文化ホールなど）の料金については、そのサービスの目的、受益者層（たとえば、市民と市民以外の人）等を考慮し、料金を決定すべきである。」（同報告書43頁）

5 負担原則の適用

個々のサービスの具体的適用にあつて、個々のサービスの分類的位置づけと料金体系については次のようにいえるのであろう。

1つは、個々のサービスがその効果・福祉の度合からみて、全サービスのなかでの格付けが誤っていないかどうかは、そのサービス費用の内の利用者負担率をみればわかるといえる。管理運営費だけについてみると、保育所11%、高校2%、幼稚園7%、下水道37%、港湾97.2%となり、それほど社会的不公平となっていない。むしろ、幼稚園に比して保育所の市民負担が保育料・入園料の対比ではきわめて高いといわれているが、運営費に対する負担率ではあまり差がない。その点、高校の2%は義務教育化したとはいえやはり低いといえる。また、余暇施設をみると利用者負担率約15%（使用料+受講料）で福祉サ

サービスより利用者負担率は高く、一応、妥当な水準にあるといえる。

2つは、サービスの受益者層が特殊かつ部分的となるにしたがって、料金体系における応能・応益の原則が強く適用されていくといえる。すなわち、水道の基本量、家庭用ゴミ、義務教育などは応益性からみると受益は大きいがサービスが普遍的、いいかえれば基礎的なものであるため応益・応能の原則も導入されにくい。保育所、公営住宅などはサービスは基礎的なもので、本来、福祉性のあるサービスであるが、サービスの受益者がごく一部分の住民層に限られるため、応益原則にもとづく応能主義の導入余地が生じてくる。このことを裏から表現すれば、低所得者層に対する保育は、福祉性という社会的便益と個人的需要の充足という個人的便益という2つの要素が考えられ、料金適用において福祉性はマイナス要素として作用するが、高所得者については福祉性が考えられないため基準どりの料金が適用される理論的根拠があるといえる。

3つは、水道などにおける従量制にもとづく傾斜料金制、下水道における水質使用料、保育所・幼稚園における所得段階制など、行政サービスにおける所得・資源配分原則の部分的・段階的適用である。使用料制度に租税と同じように所得・資源配分政策を導入したもので、その典型が老人医療無料化であるといえる。

傾斜料金制は以上の3つの原則を現実に応用したものである。このような傾斜使用料の制度的価値は収入の確保にあるのではなく、行政サービスの効果を最大限に確保することにある。すなわち、水道の従量段階別傾斜料金は、水資源の浪費防止などという視点、下水道の水質使用料も汚染者負担原則の適用といえる。また、保育所の所得段階別制は、従来、福祉性のきわめて強かった保育行政が、施設の増大とともに一般的行政需要と変質したと考えられ、その意味で所得による段階制は、本来、福祉サービスとして受益すべき階層には無料・低額で、そして高所得者層には家庭保育者等との不公平是正のため導入は是認されるのである。この点、公営住宅の高額居住者も同じで、福祉サービスという点から低額に抑制されている家賃水準を受益する資格に欠けるといえ、施設・サービスの内容は同じであっても受益者によってサービスそのものの性格が

変わったといえる。

6 行政サービスの選択

行政サービスにおけるこのような弾力的・政策的料金の導入は、単に料金収入の確保による収支均衡にあるのではなく、基本的には行政サービスにあっても選択のメカニズムを波及させることに狙いがあるといえる。ことに昨今、選択的サービス、基礎的以上のサービスにあっても、次第に必需的・基礎的サービスの志向性を強めていきつつある。このことは私的に供給可能なサービスであっても公的サービス化しつつあるといえる。いかえれば公私行政サービスの選択の機能が働かないことである。水道のような独占事業、身体障害者訓練センターのような福祉性の強いサービスは別として、行政サービスといえどもその大半は民間と競合関係にあり、また、競合関係にあっても決して公益性に反しない。

ところが、行政サービスはすべて自治体で提供し、低料金・低負担であるのがのぞましいという先入観がある。しかしながら準公共財といわれるような行政サービスにあっては、公私混合供給体制の下にあっても市民がサービスの選択ができる余地が残されていることがのぞましいといえる。このことは自治体がまずシビル・ミニマムの行政サービスをすべての市民に保障する役割を担っており、それ以上のサービスを希望する市民は公・私的サービスを選択する余地が残されていてもよい。もっとも、シビル・ミニマムのサービスの水準を上昇させることを、自治体は常に求められ、また、努力すべきであるが、財政力からみてそこに一定の限界のあることもまた事実である。

公私サービスに大きな落差があるとき、このような選択が働かず、いたずらに行政負担が重くなるのみならず、却って社会的不公平をもたらす結果ともなる。たとえば自動車関係税の負担が低いマイカーから大量交通への移行が行われず、また、公営住宅の収入基準超過者であっても公団・公社住宅への移住がすすまないことなどである。そのため公私サービスの選択性をある程度、政策的に円滑化させることがのぞまれる。たとえば、保育所においてその福

社・便益性は認められるにしても、義務教育と同じような評価を与えることは疑問で、そのため、保育所の保育料に所得段階が設けられるのである。そして一方、私立保育所に対しても財政援助を与え、公私格差の是正を図り、準公共財における競争条件の平等化をめざしているといえる。

この点、公企業サービスにあっても同じことがいえる。すなわち独占的サービスと競合的サービスとの差異が十分に制度的に反映されていない。その適例が、水道と交通・病院事業が同じ公営企業とされているが、水道は独占サービスであり、交通・病院は民間との競合にある。したがって水道事業は一応独立採算で、原価主義を適用できるが、交通・病院事業、ことに交通サービスにあっては、マイカーとの競争関係にあり、現行制度のように道路整備の約半分近くを一般財源で負担しているため、競争条件は平等でない。したがって、道路なみの補助を導入していくか、道路事業も有料道路なみに原価主義を適用し、自動車関連税の引上げが不可欠である。このような外部的経営環境・条件への認識が不十分である。

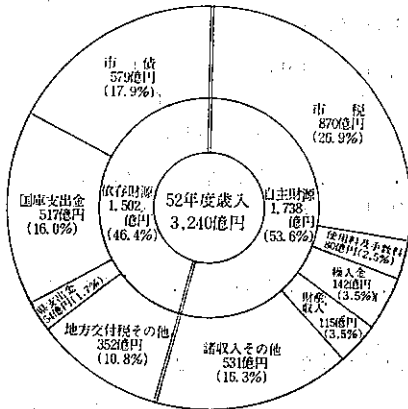
交通事業の場合、原価主義は事実上不可能であり、料金値上げによってますます経営環境・条件を悪化させることになりかねない。効果原理からみれば公共交通は、道路・自動車よりも、社会的便益性も福祉性も高く、道路以上の補助金導入が妥当といえる。このことは1人当りの通勤効果を同一とすれば、都市自治体は道路事業より数倍の一般財源投入が公共交通事業に是認される。したがって交通料金はこのような財政援助を差引いた残額についてのみの原価主義の適用が、社会的に妥当な負担原則といえるが、現行制度上は制度改正がすすまず、財政援助率は低いのではなからうか。

すなわち独占という経済的保障があれば、市場メカニズム・原価主義を適用できる（有料道路・港湾施設・ごみ埋立処分など）が、民間と競争するケースでは新しい視点でのサービスの供給がのぞまれる。

7 使用料・手数料・料金の現況

地方公共団体の歳入は、市税を中心とする自主財源と市債・国県支出金・地

図-3 神戸市歳入内訳(一般会計)



地方交付税などからなる依存財源に大別される(図-3)。地方自治法は「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」(第10条2項)と定めており、その負担の形態として、市税、負担金、分担金、使用料・手数料、料金がある。使用料について、地方自治法は「普通地方公共団体は…行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。」(第225条)と定めており、手数料についても「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することができる。」(第227条)としている。料金に関しては、地方公営企業法が「地方公共団体は、地方公営企業の給付について料金を徴収することができる。」(第21条第1項)と定めている。この3種の負担形態の差異について、料額を決定する基準の差異から接近する方法もあるが、その基本的な性格は地方公共

団体が「特定の者」に対して行う「便益の給付」の「対価」であり、「公共負担」に対する「利用者負担」として位置づけられる。⁽¹⁾

さて、使用料・手数料・料金の現況であるが、神戸市の場合、52年度予算額でみると、使用料216億円、手数料14億円、料金357億円であり、その総額587億円は予算額に占める率は8.5%に過ぎないが、市税収入との対比ではその67.5%に相当している(表-4・5)。

これまで、使用料・手数料に関する論議は比較的弱かったが、その理由としては、①地方財政の歳入に占める使用料・手数料収入の割合が小さいこと。②政府の物価対策としての公共料金抑制策との関連で、使用料・手数料の引き上げに対して抵抗があったこと。③財政が比較的豊かであったこと。④使用料・

表一4 神戸市の主な使用料・手数料・料金

項 目	例 示 () は52年度予算額で単位は百万円
使 用 料	市営住宅 (3,080), 保育所 (491), 駐車場 (971), 道路占用料 (441), 幼稚園 (226), 高校 (170), 下水道 (3,436), 港湾 (7,753), 市場 (749)...
手 数 料	戸籍・住民票等 (186), 環境保健研究所検査料 (153), 廃棄物処理手数料 (911)...
料 金	病院 (8,642), バス (10,143), 鉄道(804), 水道(15,161), 工業用水(864), 各種受講料(102)...

表一5 神戸市の使用料・手数料・料金 (単位百万円)

項 目	52年度予算額	予算総額に占める率 (%)	自主財源に占める率 (%)	市税収入を100とした比率 (%)
使 用 料	21,595	3.1	12.4	24.8
手 数 料	1,435	0.2	0.8	1.6
料 金	35,726	5.2	20.6	41.1
合 計	58,756	8.5	33.8	67.5

- 注) 1. 使用料には措置費(保育所徴収金等)を含めた。
 2. 手数料は一般会計分だけを計上した。
 3. 料金には各種受講料を含めた。

手数料の性格および徴収の根拠が必ずしも明確でなかったことがあげられている⁽²⁾。しかし、料金を含む広義の「利用者負担」は、神戸市の現況をみても決してウェイトの低いものとは言えない。さらにこれら利用者負担は、①受益を受ける者に適正な負担を課すことが住民相互間に負担の公平がはかられる、②公共サービスの効率化と利用者の浪費を抑えることにより資源配分の適正化がはかられるなど、都市経済の最適化を考える上で重要な手段となる可能性を秘めていると言える。

(1)「使用料・手数料と公共料金」大川武『都市問題』67巻11号

(2)「使用料・手数料の性格と徴収の根拠について」水野正一『地方財務』52年2月

8 水道と交通

利用者負担を代表する収入項目は、地方公営企業の料金である。地方公営企業法は「地方公営企業の特別会計においては、その経費は、…当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならない。」（第17条2項）といわゆる独立採算制を定めている。またその料金水準については、「前項の料金は、公正妥当なものでなければならず、かつ、能率的な経営の下における適正な原価を基礎とし、地方公営企業の健全な運営を確保することができるものでなければならぬ。」（第21条2項）と料金原則としての総括原価主義を定めている。しかし、独立採算制については公共負担の拡大が、個別原価主義については福祉型料金体系の採用が提起されるなど、その内容は根底から問い直されつつあるといえるだろう。以下、水道事業と交通事業を比較し問題点の整理を試みる。

水道事業の場合、総括原価の計算方式として「資金収支主義」が用いられ、
 総括原価 = 営業費用 + 減価償却費 + (借入資本利子 + 企業債償還金 + 改良費)^{*}

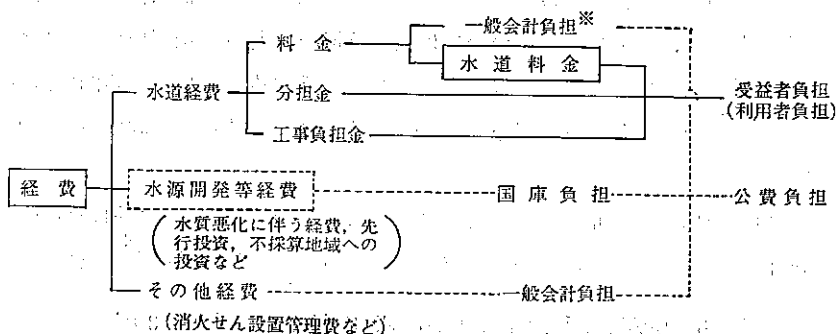
表一6 原価構成要素（市街地水道，昭和50年11月～昭和54年3月）

維持管理費 (336億円, 72.6%)			資本費(145.2億円, 27.4%)	
人件費 (162.9億円, 30.6%)	受水費 (146.8億円, 27.6%)	物件費 (76.3億円, 14.4%)	支払利息 (86.9億円, 16.4%)	改良費 (33億円 (6.2%))
			企業債償還金(25.3億円, 4.8%)	
総括原価 (531.2億円, 100%)				
料金原価 (458.1億円, 86.2%)				
利用者負担			料金外収入	
料金収入 (458.1億円, 86.2%)			分担金 (28.1億円) (5.2%)	工事負担金 (24.2億円) (4.6%)
			関連収入 (15.7億円, 3.0%)	
			一般会計補てん (5.1億円, 1.0%)	

=営業費用+借入資本利子+企業債償還金+改良費、で算出される（※は減価償却費を超える部分）。ちなみに神戸市の市街地水道についての総括原価は、表—6のとおりであり、維持管理費が72.6%、支払利息が16.4%に達し、料金原価は総括原価の86.2%である。

一般会計補てんの5.1億円については、独立採算制との関連でとらえる必要があるが、その負担区分は表—7のように整理される。この表からわかるよう

表—7 負担区分



※政策的軽減、未給水地区解消負担

に、水道事業に必要な経費は広義の受益者負担と公費（公共）負担に二分される。広義の受益者負担は分担金及び工事負担金のいわゆる狭義の受益者負担と料金つまり利用者負担から成っている。公費負担は「経費の性質上、経営に伴う収入をもってあてることが適当でない経費」（地方公営企業法第17条の21項1号）について行われるが、この場合消火せん設置管理費などと料金の政策的軽減及び未給水地区解消などの政策に伴うものに区分される。これら負担区分による公費負担は独立採算の原則の適用になじまない分野のものであるが、特に政策に基づく公費負担については、市場メカニズムのもつ資源最適利用効果を減殺することになるおそれもあるので、経費と料金負担の合理的関係について理論的な再検討を加える余地があるといえよう。

ついで水道の料金構成をみると、基本料金部分と従量料金部分からなる二部

料金制をとっている。つまり原則として固定経費は基本料金に、変動経費は従量料金に配賦され、全体としての料金が全体としての費用をカバーするという「サービス費用原理」に基づいている。しかしながら、生活用水の低廉供給というシビル・ミニマム保障原理が導入されるに伴って、政策的な費用配賦が行われる一方、多消費高価格の料金体系へと移行してきた。つまり、厳密な意味での個別原価主義料金体系から「サービス価値原理」による負担力主義料金体系が加味されてきた。これは、料金体系を工夫して所得再分配に利用しようとする、いわゆる「福祉型料金体系」を意味するものだといえよう。

ところで水道事業と交通事業の実態はどうなっているか、神戸市の場合を比べてみる。まず水道事業の場合には、人件費・受水費・支払利息・減価償却費

表一八 水道事業および交通事業の収益的収支の状況
水道事業の収益的収支（昭和52年度当初予算）（単位 億円）

費用	人件費 46.9 (25.6%)	受水費 42.1 (23.0%)	支払利息 38.5 (21.0%)	減価償却費 21.2 (11.5%)	その他費用 27.6 (15.1%)	利益 9.3
----	------------------------	------------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------------	-----------

受託工事費7.0(3.8%)

収益	料金収入 151.6 (78.7%)	分担金 8.8 (4.6%)	負担金収入 7.7 (4.0%)	その他 10.6 (5.5%)	13.9 (7.2%)
----	--------------------------	----------------------	------------------------	-----------------------	----------------

受託工事収益

バス事業の収益的収支（昭和50年度決算等）（単位 億円）

費用	人件費 89.0 (73.5%)	燃料油脂費 4.5 (3.7%)	減価償却費 5.0 (4.2%)	その他 8.9 (7.3%)	支払利息 10.7 (8.8%)
----	------------------------	------------------------	------------------------	----------------------	------------------------

修繕費 2.2(1.8%) その他 0.8(0.7%)

収益	運輸収入 67.2 (76.1%)	他会計補助金 12.2 (13.8%)	国庫補助金 5.7 (6.5%)	欠損 32.8
----	-------------------------	---------------------------	------------------------	------------

運輸雑収 2.6(3.0%) その他0.6(0.6%)

など主要経費の構成比が均等化しており、料金収入が78.7%と大半を占め、利益が発生しているなど、事業収支に安定性が見られる。一方、交通事業（バス事業）においては、経費のうち人件費が73.5%と圧倒的な比重を占め、運輸収入は収益の76.1%を構成しているが、他会計補助金・国庫補助金も20.3%とかなりのウェイトを持ち、全体として収支の均衡が崩れ、大幅な欠損が生じている（表-8）。

同じ地方公営企業でありながら、経営状況の差異が生じている原因はどこにあるのだろうか。第1に経営環境の優劣をあげることができるが、それは主として事業のもつ独占性に起因する。つまり代替財の有無であり、バス事業の場合には、電鉄・マイカー・タクシー・徒歩など多種の代替財が存在していることが経営基盤を弱くしている。第2に料金政策上の選択幅の広狭がある。水道事業の場合には、負担力原理の導入によって逦増型料金体系への傾斜を強め、全体として費用を償いうる料金水準の設定が可能である。しかし、バス事業においてはこの料金体系を導入する余地は殆んどなく、料金政策上の選択幅が著しく狭い。

したがって、バス事業経営については、料金プラス補助金（税）という形態をとらざるをえない状況にある。これに関して、「資本財公共財源負担論（都市装置論）」や「政策的二部料金制論」が展開されている。これらの理論を現実可能性の視点から点検を加え、負担区分を確立する必要に迫られているといえるだろう。

9 港湾・有料道路・駐車場

港湾の各種使用料、有料道路・駐車場の料金は、主として経済活動に必要なサービスの対価としての意味を有している。したがって、フルコスト原理に基づく料金水準が設定されてしかるべきだと考えられるが、実態は必ずしもそうなっていない。

まず港湾の使用料から検討してみよう。港湾法は「港湾管理者がその提供する施設又は役務の利用に対し料金…を徴収しようとする場合には、あらかじめ

料率を定めて、その施行の日の少くとも30日前に、これを公表しなければならない。」(第44条)と定めているだけで、その算定根拠について何ら規定していない。実態的には「けい留施設使用料算定準則」では、「けい留施設の管理運営に要する諸費用をもって計上の範囲とする」と定め、人件費・庁費・運営費・施設保全費・浚渫費・公債利子・減価償却費・利用量をその算定基礎に置いている。

港湾事業会計の収支状況は表-9のとおりであるが、ここでの問題点として、①補助金等(資本的収入の22.3%を占めている)を料金算定基礎から除外している。②別途収入である賃貸料を含めて収支を償っている、などの問題点がある。

表-9 港湾事業の収益的収支の状況 (単位 億円)

支出	減価償却費 12.3 (15.2%)	支払利子 34.8 (43.2%)	人件費・庁費 13.2 (16.5%)	運営費 11.5 (14.2%)	維持補修費 8.7 (10.9%)
80.5					
収入	個別使用料 58.8 (73.0%)		賃貸料 16.0 (19.8%)		
80.5					
	入港料 1.8(2.2%)		水域占用料等1.7(2.2%)		

営業外収益 2.2(2.8%)

さらに、料金の徴収形態についてみると、個別使用料になっているため、施設利用またはサービスの受益のすべてについて対価を徴収することになっていない(表-10)。したがって、入港料など総合チャージ方式で間隙を埋める努力が必要であろう。

ついで有料道路事業を考えてみよう。有料道路の考え方は大旨次のようなものである。道路の公共性という観点から、一般公共道路は無料で一般に開放することが望ましいが、限られた一般財源による公共事業として行われた場合には、完成供用が遅れ、社会的に大きな不利益が生ずることを考えると、有料道路制度にはそれなりの合理性が認められる。したがって、有料道路の条件として、建設する有料道路の利用によって、距離・時間が短縮され費用が節約でき

表-10 港湾関連料金徴収形態

施設又は役務	対価徴収の有無	個別使用料	総合チャージ等
① 水域施設(航路等)	×	—	○
(泊地)	×	○	—
② 外かく施設(防波堤等)	×	—	○
③ けい留施設(岸壁等)	○	○	—
④ 臨港交通施設(道路等)	×	—	○
⑤ 航行補助施設(港務通信施設等)	×	—	○
⑥ 荷さばき施設(上屋・荷役機械等)	○	○	—
⑦ 旅客施設(旅客乗降用固定施設等)	○	○	—
(待合所等)	×	×	○
⑧ 保管施設(野積場等)	○	○	—
⑨ 船舶役務用施設(給水・給油等)	○	○	—
⑩ 公害防上施設・環境整備施設	△	×	○
⑪ 廃棄物処理施設(廃油処理施設等)	○	○	—
⑫ 港湾厚生施設(休泊所等)	×	—	○
⑬ 港湾管理施設(管理事務所等)	×	—	○
⑭ 港湾施設用地(前各号の施設の敷地)	○	○	—
⑮ 移動式施設(移動式荷役機械等)	○	○	—
⑯ 港湾役務提供用移動施設(引船等)	○	○	—
⑰ 港湾管理用移動施設(清掃船等)	△	—	○
⑱ 前各号以外の港湾工事	△	—	○

ること、設置区間に通常の場合代替路線が存在していることが必要とされている。

この考え方にしたがって、料金の決定については、次の2条件を充足することが必要とされている。つまり、①通行により通常受ける利益(燃料費、人件費等)の限度をこえないこと(道路整備特別措置法第11条2項)、②対象となる道路の料金徴収総額が、新・改築費、維持修繕費、災害復旧費、管理費、損失補填引当金、借入金利息等を償うものであること、の2条件である。条件①は、サービス価値原理に基づく料金決定基準を意味し、②はサービス費用原理を指し、折衷的な料金決定原則となっているが、事業認定段階で①が②を上回ることを条件として、事業実施が決定されるしくみになっている。

表—11 新神戸トンネル（三宮～箕谷，小型乗用車）の便益計算

区分	走行費便益				時間便益			計	料金
	延長	km当り便益額	便益額	円	走行時間	分当り便益額	便益額		
現道 ④	勾配	延長	円	円	分	円	円	円	円
	0～2%	2.6km	13.82						
	2～4%	4.5km	16.29	223.57	50.37	11.22	565.15	788.72	
	6%～	6.3km	18.17						
計画道路 ⑤	0～2%	1.0km	13.82						円
	2～4%	7.5km	16.29	142.79	10.50	11.22	117.81	260.57	
	4～6%	0.4km	17.48						
④—⑤		4.5km		80.81	39.87		447.34	528.15	400

便益計算の具体例として、新神戸トンネルの例を掲げておく（表—11）。神戸市の有料道路の収支状況は、50年度決算では、一応の採算ベースにのっている（表—12）。しかし、新神戸トンネルの利用状況を考えると赤字への転換は避けられない。ところで現在、有料道路の料金は、各路線別の独立収支でとら

表—12 神戸市有料道路の収支（昭和50年度決算）（百万円）

収入	使用料		767 (95.9%)		利子収入等 33 (4.1%)
	六甲	469 (58.6%)	西神戸 298(37.3%)		
800					
支出	維持管理費	その他諸経費	債券利子	債券元金	
	290 (36.2%)	86 (10.8%)	232 (29%)	192 (24%)	
800					

え、その建設費を償った時点で無料化していく方式がとられている。しかし、利用者便益が存在する限り、料金制をつづけるのはサービス価値原理からすれば当然であり、この前提で全路線プール料金制への制度改革を進めるべきであろう。

この点、駐車場については、昭和49年度から周辺の民間駐車場の料金分布を参考に、民間並料金に切替える原則を採用し、全体としての収支を償う方式を

とるようになっている（表-13）。

表-13 駐車場別収支状況（昭和50年度決算）

（百万円）

		（百万円）					
収 入	三 宮	花 隈	湊川公園	神戸 駅前	三宮第2	新長田	
	261 (31.5%)	118 (14.2%)	196 (23.7%)	59 (7.1%)	160 (19.4%)	34 (4.1%)	
支 出	三 宮	花 隈	湊川公園	神戸駅前	三宮第2	新長田	
	103 (12.9%)	119 (14.8%)	144 (17.9%)	118 (14.7%)	195 (24.3%)	123 (15.4%)	

10 公営住宅・下水道・病院

公営住宅の家賃，下水道使用料及び病院の料金については，生活必需的なサービスの対価であるため，一般財源の補填割合が大きく政策的な料金水準が設定されている。

公営住宅は，「健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を建設し，これを住宅に困窮する低所得者に対して低廉な家賃で賃貸することにより，国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与する」（公営住宅法第1条）ことを目的に建設運営される。住宅サービスそれ自体は性質的には私的財に属するものであるが，この目的に基づいて公的負担が制度化されている。家賃の算定基準は表-14のとおりであるが，建設に伴う補助金及び人件費等が算出基礎から除外されている以外は，ほぼフルコスト原則に基づいている。その点原価主義家賃と言えるが，反面家賃の政策減額の幅が大きく政策家賃の性格を持ち，さらに収入階層に応じて補助率を変えていることから応能家賃の側面も併せ有しているなど複合的色彩が強く，理論的にも現実的にも整理する必要に迫られていると言えるだろう。

さらに公営住宅管理の財源内訳をみると，51年度予算ベースでは家賃は必要経費の50.1%と約半分にすぎず，税による補填は41.7%に達している（表-

表-14 公営住宅家賃の算定基礎

要素	算定式	ウエイト
償却費	(建築工事費－補助金)×0.06098 <中耐70年>	50.1%
修繕費	建築工事費×1.2/100×1/12	23.1
管理事務費	建築工事費×0.15/100×1/12	2.6
損害保険料	火災共済事業費負担率×1/12	1.5
地代	(用地取得造成費×0.06)－家賃収入補助額又は *用地取得造成費補助金×0.06×1/12	22.2

※ 用地費の補助体系が44年6月から変更された。

44. 5以前 補助金あり 1種 ½ 2種 ¾

44. 6以後 起債及び家賃収入補助金

51年度建設事業と財源（予算ベース）

総事業費 18,716百万円 (建築費 9,555百万円 用地費等 9,161百万円)	→家賃不算入← 家賃算定対象 ←		
	国庫補助金 (28.1%) 5,258百万円	起債 (60.0%) 11,233百万円	一般財源 (11.9%) 2225百万円
			ウラ負担 1,380百万円(7.4%)
			純市単<開発者負担> 845百万円(4.5%)

表-15 公営住宅管理の財政需要と財源充当

→ 財政需要額 ←	
公債費 (65.2%)	維持修繕費 環境整備 (20.6%)
住宅使用料 (37.2%)	人件費 (2.4%)
家賃収入補助金 (6.2%)	事務費 (3.1%)
	家賃政策減額 (8.7%)
税等 (21.8%)	住宅使用料 (11.8%)
基金収入 弁償金 共益施設共益費(入居者負担) (2%)	税等 (6.8%)
	住宅使用料 (1.1%)
	税等 (2%)
→ 財 源 ←	

※税等 41.7% 住宅使用料 50.1%

15)。このうち市負担額は52年度予算で16億円と市民一人当負担にして1,185円にもなっている。また家賃は個別原価体系によって算出されているため、建築後相当長期間を経過した住宅の家賃が低きに過ぎ、公営住宅相互間のみならず一般住宅との比較においても不公平を生ずる現象が顕著になっている。

したがって、①公営住宅の目的に鑑み、第二種住宅の重点供給を行う、②個別家賃算出方式でなく、プール計算方式を導入する、③サービス価格原理だけでなく、民間水準との均衡を考慮に入れたサービス価値原理を導入するなどの改善策を真剣に検討する必要があるだろう。

下水道の使用料に関する原則は、①下水の量及び水質その他使用者の使用の態様に応じて妥当なものであること、②能率的な管理の下における適正な原価をこえないものであること、③定率又は定額をもって明確に定められていること、④特定の使用者に対し不当な差別的取扱をするものでないこと、と定められている（下水道法第20条2項）。さらに、使用料の考え方としては、①下水道の効率的な使用を促すこと、②使用の態様に応じた費用の回収が可能となること、③下水道を使用する者としいない者との費用負担の公平を図ることといった諸点をあげることができるだろう。

これらの考え方にしたがって、下水道サービスは表-16のように整理されている。ここでは、下水道サービスは全体として高度の公共性を有する混合財と位置づけられている。雨水排除については、利用の特定ができないサービスで

表-16 下水道サービスの性質区分

下水道サービス…高度の公共性を有する混合財	
—雨水排除…自然現象に起因するものであり、公共性が大きい→公共サービス	
—汚水処理…	高度の公共性を有する混合サービス
<ul style="list-style-type: none"> ・快適で衛生的な生活環境の実現、河川・海域等の公共用水域の水質汚濁防止→公共サービス ・個々の利用者が下水道サービスを使用の程度・態様に応じて消費している（使用者が特定されている）→私的サービス 	
—一般家庭…市民が等しく享受すべきもの→公共サービス	
—事業活動…費用は通常の場合商品原価に加えられるべきもの→私的サービス	

使用料の適正負担と実態分析

あり、公共負担によるべきものとしている。汚水処理については都市生活の基幹の施設であり、かつ公共用水域の水質汚濁防止に寄与するという公共サービスの側面と、使用の程度・態様が特定できるという私的サービスの側面をあわせ有している。そのため、下水道サービスの消費の程度・態様に応じた区分を行うことができる。

この性質区分にしたがって、使用料体系は表-17のように定められている。これによると原価要素である維持管理費・償却費及び利子をサービスの性質区分に応じて配賦し、効率的使用の見地から累進使用料体系を導入している。

表-17 下水道使用料の体系

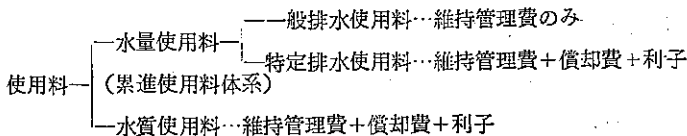


表-18 病院事業の収支状況 (50年度決算) (単位: 百万円)

運 営 費			費本費
人 件 費 4,285 (57.2%)	材 料 費 1,942 (25.9%)	物 件 費 850 (11.3%)	減価償却 資産減耗 支払利息 414 (5.6%)
合 計 7,490百万円			
料金収入 5,694 (76.0%)	そ の 他 15.2 (2%)	市 税 1,617 (21.6%)	

↓
国県補助金 27 (0.4%)

病院事業の収支状況は表-18のとおりである。ここでも料金と公共負担の区分が問題となるが、市税 1,617百万円の内訳として次の二つがある。第1は行政的経費に属するものであり、救急医療費・保健衛生行政費・伝染病医療経費

・看護婦養成費が含まれている。第2は不採算的医療経費で、これには高度医療・結核医療・リハビリ等特殊医療・研修研究費・診療所運営経費・元利償還分が含まれている。

これらの負担区分は形式分類上は根拠をもつものであるが、元利償還分のように、本来的には料金に算入すべきものも含まれている点、及び料金決定が自ら行える部分がほとんどなく、多くが国における社会診療報酬審議会の決定によっており、その決定に際しては総合病院の意見反映が不十分である点など、医療制度のあり方と深く関連する問題がある。

11 保育所・幼稚園・高校・余暇施設

保育所について児童福祉法は、「市町村長は、保護者の労働又は疾病等の理由により…児童の保育に欠けるところがあると認めるときは、それらの児童を保育所に入所させて保育しなければならない」（第24条）と定めている。またその費用負担について同法第56条は、「市町村長は、51条第1号に規定する費用（入所に要する費用及び入所後の保護につき厚生大臣が定める最低基準を維持するために要する費用）を、夫々本人又はその扶養義務者から徴収しなければならない」と規定している。この費用が措置費であるが、その構成要素は表-19のとおりであり、建物等の償却費はこの中に含まれていない。

表-19 措置費の経費内訳

措置費	— 直接費 —	— 一般生活費
		— 児童用採暖費
		— 人件費—所長, 保母, 調理員その他の職員の人件費
	— 間接費 —	— 管理費—庁費, 旅費, 職員研修費, 被服手当, 補修費, 保健衛生費

神戸市の場合、保育所運営費のしくみは表-20のような状態である。ここでの問題点は、①超過負担による市持出し分が1,143百万円と運営費総額の26%強を占めていること、②市基準による保育料（利用者が実際に負担する額）が国の基準（利用者が負担すべき額）を大幅に下回り、その市持出し分は506百

表一20 保育所運営のしくみ (52年度予算) (単位 百万円)

(運営費)	国基準による措置費 3,195 (73.7%)			超過負担 1,143 (26.3%)
	4,338			
(負担区分)	国基準による保育料 1,002 (23.1%)	国庫負担分 1,755 (40.5%)	市負担分 438 (10.1%)	市持出し分 1,143 (26.3%)
	市基準による 保育料 496 (11.4%)	軽減額 (市持出し分) 506 (11.7%)		

万円に達していること、等である。その結果、制度上は国55%、市14%、利用者31%であるべき負担区分が、現実には国41%、市48%、利用者11%になり、市の負担割合が著しく大きくなっている。

保育料の体系は、応能負担原則に基づいて設定されている。つまり、国基準によれば、所得階層を13階層に区分し、前年分の所得税課税額が6万円以上の世帯については、3歳以上児の場合、原則として保育単価（フルコスト分）を徴収することになっている。なおフローとしての所得だけでなく、保有ストックを反映させるため、固定資産税額による附加基準を設けて調整している点は注目に値する。神戸市では、所得階層区分を19段階に細分して保育料の逦増曲線をゆるやかにし、さらに最高階層においても保育単価以下の保育料に抑えているという特徴がある。

保育料のあり方に関して、神戸市保育問題審議会（51年2月答申）は、①保育所が公共施設である限り資本的経費は公費負担となる、②保育所運営のための経常的経費は、その帰属が特定化でき、かつサービスの受益者が確定できるので、本来は受益者負担の原則によるべき性質のものである、③負担の公平、あるいは社会全体の福祉効果を最大限にするという理念に基づいて、応能（累進）負担料金制度を導入するのが適当である、との注目すべき答申を出している。この考え方は、東京都特別区保育問題審議会でも、「社会サービス部分を

公共負担，家庭サービス部分を利用者負担」という原則として示されている（51年8月答申）。この場合，家庭サービス部分にあたるものとして，「直接処遇職員人件費」と「直接処遇費」があげられている。

保育サービスに対する市民ニーズは，法が想定している状況を大幅に超えており，保育料体系についても新たな原則を導入する必要に迫られている。民間無認可保育所の料金水準等も考慮に入れながら，上記審議会で提言された原則に立った，新しい保育料体系を構築すべき時期にきていると言えよう。

高等学校と幼稚園については，利用者負担の割合はきわめて小さい（表-21）。それは，「受益者負担の実際額としては，教育政策の立場から，その経費の負担が大部分の国民にとって著しく困難でなく，個人経済的には有利な教育投資とみなし得る限度内で適当な額とすべきである」とする考え方に基づいている。高等学校進学率，幼稚園就園率ともにきわめて高い率に達していることから，準義務教育として扱われていることも，公共負担を高める根拠となっている。したがって，利用者負担の決定基準についても，①国立学校及び地方交

表-21 高等学校費・幼稚園費とその財源

(高等学校費)				(単位百万円)			
経常経費		運営費		投資的経費			
人件費 4,694 (62.7%)		550 (7.4%)		2,241 (29.9%)			
				国庫支出金125(1.7%)			
税等		税等		その他		市債 国庫	
地方交付税基準財政需要額 ④ 3,317 (44.3%)		算入不足・不算入分 1,259(16.8%) ⑤		1,281 (17.1%)		486(65) 89(1.7)	
		④ ⑤ 265 125 (3.5) (1.6)				④ ⑤ 198 637 (2.6) (8.5%)	
国庫支出金12(0.2%)		使用手数料106(1.4%) 11(0.2%)		その他 4 (0.01%)		国庫支出金44(0.6%)	
(幼稚園費)							
経常経費		運営費		投資的経費			
人件費 1,240 (61.6%)		171 (8.5%)		601 (29.9%)			
税等 1,143 (56.8%)		使用料 手数料		税等		国庫 市債343(17.0%)	
地方交付税基準財政需要額 ④ 97 (4.4%)		97 (4.4%)		150(7.3%)		98 (1.5%)	
		④ ⑤ 97 97 (4.4) (4.4)		④ ⑤ 98 98 (1.5) (1.5)		④ ⑤	
		使用料手数料11(0.5%)				国庫支出金10(0.5%)	

使用料の適正負担と実態分析

付税算定基礎の料率，②他の類似団体（指定都市・県・近隣都市など）の料率，③私立学校園の状況，④前回改定時からの運営費等経費の増嵩，などが中心であり，理論的根拠はきわめて弱い。

高校・幼稚園に就学（園）しない者との公平をどう保つか，公・私の格差をどう是正するか，といった点を含めて抜本的な検討が必要であろう。

また，余暇施設についてみると利用者負担率をみると，兵庫勤労市民センターの場合，施設使用料収入は総事業費の4.4%，経常経費の5.8%を占めているにすぎず（表-22），受講料その他についても事業運営費を償うに至っていない。使用料，受講料を含めると施設償還費，運営費（経常経費）の約15%を占めており，福祉施設費より高い水準にあるので，一応，妥当といえるのではなからうか。

表-22 余暇施設費とその財源

歳 出			投資的経費	181,786
経	常	経	費	
人件費	管理運営費	事業運営費	建設費償還金	
38,565 (21.2%)	74,004 (40.7%)	25,030 (13.8%)	44,187 (24.3%)	

歳 入		一 般 財 源
使用料等収入		
使用料	受講料その他	153,916 (8.47%)
8,000 (4.4%)	19,870 (10.9%)	

注 事例 兵庫勤労市民センター52年予算

〔付表〕

公 共 サ ー ビ ス の 分 類

		外 部 性 の 度 合				
		(完 全)		(部 分 的)		(な し)
		公 共 財		準 公 共 財		私 的 財
		社 会 的 便 益		社 会 的 便 益	個 人 的 便 益	個 人 的 便 益
		共 同 負 担 (租 税)		共 同 負 担 (租 税)	使 用 者 負 担 (料 金 等)	使 用 者 負 担 (料 金 等)
		集 団 消 費	個 人 消 費	集 団 消 費	個 人 消 費	個 人 消 費
価 値 性 度 合 (完 全) (部 分 的) (な し)	価 値 財	〔純粋価値財〕 公衆衛生 麻薬禁止 公営住宅 身障者対策 義務教育 学校給食		〔準価値財〕 幼稚園 文化ホール 使用サービス 公式証明		—
	混 合 財	〔混合公共財〕 消 治 治 防 安 水		〔混合準公共財〕 保 育 所 ゴ ミ 処 理 施 設 病 院 高 等 教 育 施 設 保 育 サ ー ビ ス ゴ ミ 処 理 医 療 サ ー ビ ス 高 等 教 育 サ ー ビ ス		〔混合私的財〕 墓 地 分 譲 産 業 用 ゴ ミ 処 理
	社 会 財	〔純粋社会財〕 一 般 行 政 社 会 サ ー ビ ス を 生 む 公 共 施 設 社 会 資 本		〔準社会財〕 対 個 人 サ ー ビ ス を 生 む 公 共 施 設 社 会 資 本 (交 通、水 道、 港 湾 高 速 道 路 等 の 施 設)		〔純粹私的財〕 私 的 サ ー ビ ス を 生 む 公 営 施 設 (駐 車 場、公 道) 私 的 サ ー ビ ス の 公 的 供 給

(注) 表-1の都市サービスの分類は、実際に現在の都市が提供する公共サービスを、直観的に分り易く、なおその費用の負担区分をも概念づけるために簡明に示したものである。この分類の背後には、公共財、私的財の分類と、公共的都市サービスが集団によって消費されるか、個人によって消費されるかという具体的な消費形態の分類基準がある。したがって、表-1を次ページの表のように読みなおすことができ、このとき公共財であって集団消費の度合いが強いものほど一般財源(租税)で支払う根拠があり、逆に私的財(公的供給)で個人消費形態のものほど使用者負担で賄うべきものと考えられる。

	集団消費	中間型消費	個人消費
公共財	共同負担 (租 税)		使用者負担
準公共財			
私的財			

この分類をさらに詳しく、その分類基準をも示したのが付表（公共サービスの分類）である。ここでは3つの分類基準がある。第1は、公共サービスの外部性の強度による通常の公共財、準公共財、私的財の分類基準である。

公共財は社会的便益、私的財は個人的便益をもたらすために応益原則から前者は共同負担、後者は使用者負担の対象となる。第2の基準は価値性（福祉性も含む）の有無による分類である。つまり、所得分配、福祉、社会の安寧等から公共サービスとすべき価値財と、その要素のない社会財の区別である。最後の第3の区別は、具体的なサービスが集団消費の形式をとるか個人消費の対象となるかという基準によるものである。

この3つの基準によって概念上8つの公共サービスが区別でき、また14の消費形態との組合せが考えられる。とくに注意すべき点を挙げると、まづ公営住宅のように個人消費形式をとり乍らも、社会的リスクの除去という社会的便益をもたらすサービスは、義務教育等と同様に純粋価値財である。これと全く対照的なのは、純粋私的財の公的供給の場合である。これらの私的財は、ほんらい経済的理由以外の何らかの経緯によって公的供給が行われているもので、生み出される便益もすべて個人に帰属する形の排除性をもっている。したがって施設も含めてコストの共同負担の論拠はない。第3に、準公共財については、同様に価値性のあるものとなないものがあるが、共通にいえることは、収益が対個人サービスの形で社会に還元される公共施設と社会資本は集団消費形態をとる社会共通財であり、共同負担の対象になるが、それより生じる経常的な対個人サービスの便益そのものは排除性がある利用者個人に帰属する点で使用者負担の対象になることである。

*

*

*

研究会委員

代表委員	能 勢 哲 也	神戸商科大学教授
委 員	高 島 博	神戸学院大学経済学部助教授
”	高 寄 昇 三	神戸市企画局主幹

神戸市水道局総務部調査課

1 はじめに

わが国の水道事業をとりまく環境には、社会経済情勢の変化を反映して、ここ数年著しい変化がみられ、水道事業の経営は急速に悪化し、今日構造的とまでいわれる危機を迎えている。

神戸市においては、昭和50年10月の料金改正によって、水道事業の財政再建計画が承認され、ほぼ計画どおり順調に推移しているが、なお、水資源の確保、水質汚濁の防止及び水道普及率の向上等解決すべき多くの課題をかかえている。

しかし、水道事業が、この危機を乗り切り、本来の使命である市民の福祉増進を図っていくためには、独立採算制のあり方、経営基盤強化の方策及び経費と料金負担の合理的な関係などについて、根本的な検討がなされなければならない。

神戸市では、市民各層からなる水道事業審議会を設け、これらの諸点について種々討議をお願いし、さる昭和52年2月に答申をいただいているが、諸外国における水道事業の現状と動向を把握することは、神戸市のみならず、わが国の水道事業経営の参考に資すること大であると考え、今回実情調査を実施した次第である。

もとより、それぞれの国及び都市により

歴史、沿革、政治、行政、社会的経済的制度等に種々相違がみられる以上、単純に水道事業のみを比較することはできないし、

また、他国で採用されている方法や制度がそのまま基盤を異にする水道事業に役立つものでもない。

しかし、わが国の水道事業が、今後より一層科学的、合理的な事業経営を推進するために、これら諸外国の水道事業経営を参考とすることは、十分意義あることと考えている。

調査は、世界の主要18か国から55都市の水道事業を選び、昭和51年3月、質問用紙を郵送することから始まった。質問の内容は、経営形態、経営原則、料金規制方式、料金水準及び料金体系、負担金制度に関する項目を中心として、給水人口、配水量等の業務量にまで及んでいる。

最後の回答が得られたのは、同年7月でこの間14か国29都市から回答が寄せられた(回答率53%)。

なお、調査に際して、できるだけ回答の労をかけないようアンケート方式をとったため、項目によっては当初意図していたものとは違った内容が寄せられたり、また回答内容が十分理解できなかったものもあるなど、調査報告として、なお十分でない点

が多々あることはいなめない。

これらの諸点については、後日改めて関係文献等により補完するつもりであるが、とりあえず調査結果の概要をアメリカとヨーロッパに分類、整理し、典型的な都市としてロスアンジェルス市とハンブルグ市の例を紹介することとした。

2 アメリカの水道

(1) 経営の現状

① 総括

回答の得られた13の水道事業を通して、次の諸点を特徴として指摘することができる。

- ② 経営形態としては、地方公共団体が所有し経営する、市営がほとんどで、徹底した独立採算制と原価主義の下に経営が行われている。
- ④ 行政機関から独立した中立的専門的な公益事業委員会が、料金をはじめ各種の

事業規制を行っている。

- ② 地方公共団体の行政区域を超えて、いわゆる大都市圏域を給水地域としているものが多い。
- ⑤ 料金水準は、ゴーイングコンサーンとして、事業の維持発展を図るうえで必要とされる費用をまかなうのに十分な高さに決められている。とくに、施設の整備・拡充に必要な資金を料金原価に算入し資金の内部調達を図っているところが多い。
- ④ 費用逦減を根拠に、使用水量の増加に伴い1㎡当り料金単価を安くする逦減型料金体系を採用している。

これらの諸点について、わが国の水道事業と比較した場合、市町村の直接経営、独立採算制の採用、原価主義を基調とする料金決定などからみて、⑦については同じであるが、①～④については、わが国と異った制度及び環境の下で、事業経営が行われ

表—1 調査項目

料金に関する項目	水道料金の決定機関、水道料金改正の原則・基準（市条例による規程等） 水道料金制度（計量制、定額制等）、差別料金採用の有無（用途別、給水区域内外別、ピーク料金とオフピーク料金） 水道料金の原価構成要素、逦増型料金又は逦減型料金 現行水道料金採用年月日、水道料金の収納方法、負担金徴収の有無 検針期間、現行水道料金表
財政に関する項目	特別会計か否か、主たる拡張財源、補助金制度
その他経営の概要に関する項目	事業開始年月日、職員数、給水区域、給水区域面積、市人口、給水人口、給水件数、メーター設置個数、年間総配水量、水源種別

ているといえる。

② 経営形態，料金規制

アメリカにおける水道事業は，ほとんどが地方公共団体によって所有経営されている。

その場合，行政組織の枠内ではあるが，

わが国の地方公営企業におけると同様，独自の管理者を設置し，企業会計方式を導入し，独立採算制を原則とするなど，組織及び財務について，一般行政事務から独立した経営上一定の自主性が与えられている（独立的官庁企業形態）。

表—2 公 企 業 の 経 営 形 態

公 企 業	官 庁 企 業 形 態 (直営方式)	純粋官庁企業形態 (独立の組織をもたない。 長の直接的支配)		パリ市水道衛生技術局 ウィーン市水道局 ロッテルダム市公営企業局
		独立的官庁企業形態 (組織，財務について経営 の自主性を付与された形 態)		ロスアンゼルス市水道電気局 シアトル市水道局 シカゴ市上下水道局
	法 人 体 企 業 形 態 (間 接 経 営 方 式)	公 共 体 形 態 (公法人)	公 共 企 業 体 公 庫 ， 公 団 営 団 ， 金 庫	チームズ地方水政局 (Thames Water Authority) ストラツククライド地方水局 (Stratchclyde Regional Council) シドニー大都市圏上下水道委員会
		会 社 形 態 (私法人)	公 有 会 社 形 態 (公 共 機 関 の 全 額 出 資)	ハンブルグ水道有限会社
			混 合 企 業 形 態 (公 私 共 同 出 資)	—

(注) 佐々木弘「地方公営企業論」(現代公益事業講座2公益事業形態論)による。

なお，経営組織としては，デトロイト，シカゴ，ヒューストンのように水道事業のほかに，下水道事業を合わせ経営している都市や，ロスアンゼルスのように電気事業をも経営しているところなど，種々特色がみられる。

これら市営水道事業のほか，インディアナポリスのように，州公益事業委員会の監督・規制のもとに私企業である水道会社(Indianapolis Water Company)によって経営されているところもある。

インディアナポリス水道会社は，社債及び株式の発行によって拡張工事資金を調達し，また，料金は，わが国の電気事業，ガス事業の例にみられるように営業費用に公正報酬を加えたレートベース方式により決定している。

市営水道事業の予算は，特別会計制度により，独立採算制を原則としていることはすでに述べたが，とくにダラス，デンバー，シンシナティ等では，市憲章(City Charter)の中で水道事業は料金収入によ

て運営されなければならないこと、すべての収入は他のいかなる目的にも使用することができないことが定められている。従って、水道事業に対する国及び地方公共団体からの補助金はない。

ただ、ボストンだけが、拡張計画のうち特別なものに限って連邦補助金があると答えている。

このように、アメリカでは、設備投資をはじめ、水道事業経営に必要なすべての費用は料金収入でまかなわれるという徹底した独立採算制が貫かれており、税金を水道事業に投入することはあまり考えられていない。

このことは、今日わが国において、いわゆる負担区分の問題として料金で負担すべき経費と公費でまかなうべき経費をめぐり種々議論がなされていることと比較すると好対照といえよう。なお、施設の整備・増強資金は、わが国と同様、公債（企業債）によってまかなわれているが、公債の発行に際しては、発行利率を通じて事業財政の健全性が要求されるいわゆるバンキングコントロール（Banking Control）がなされており、経営内容が良く、企業の信用度が高いところほど、低い利率による資金調達が可能となっている。

これら公債のほかに、料金収入を施設の財源としている都市もかなりあるが、このことは、料金を通して施設の整備・拡充資金の内部調達が図られていることを示している。

公益企業における料金決定方式としては一般に、⑦議会の議決によるもの、④行政庁の認可によるもの、⑤独立規制委員会の

決定によるものなどがあり、いずれの方式が採用されているかは、それぞれの国及び都市の経済的、政治的、行政的情况等によって異なってくる。

アメリカでは伝統的に公益事業委員会による規制が行われており、消費者の利益の保護と企業の健全な発展との利害調整を図る機関として、重要な役割を果している。

現在、水道料金は、市営の水道事業の場合、ほとんどが市議会によって決定されているが、州公益事業委員会の承認が必要とされる都市もある。

また、ロスアンジェルズ、サンフランシスコ、ボストン、デトロイトでは、市公営事業委員会（市民委員会等名称は種々）により料金決定が行われ、私営企業であるインディアナポリス水道会社の料金は、インディアナ州公益事業委員会によって決定されている。

③ 料金水準、料金体系

料金制度としては、すべての都市が計量制を採用しているが、シカゴ及びデンバーでは、計量制のほかに、2人世帯以上の利用者に限り、定額料金制（認定料金）を採用していた。

例えば、デンバーの場合では、給水戸数の40%に定額料金制が適用され、部屋、浴室、トイレ及び蛇口の数等に応じて一定の料金を設定している。

料金水準は、事業の維持発展が図れるよう十分な高さに設定されているため、大半の都市が支出を上回る収入をあげており、水道施設の整備・拡充のための財源に充当している。

例えば、ミルウォーキーでは、料金は、

本来の原価を償うばかりでなく、施設の改良に必要な資金をまかなうのに十分な利益をあげるよう要請されており、最近では、自己資金（料金収入）によって、毎年約7億円が配水管の取替、施設の拡充に使われている。

また、ロスアンジェルスにおいても、料金収入を通して、施設改善計画費の半分がまかなわれているほか、デンバーでは、将来におけるデンバー都市圏の発展に備えて料金は、建設改良資金を積立しておくことができる高さに設定されている。

料金体系については、ほとんどの都市が個別原価主義に基づく口径別料金体系を採用している。

従量料金については、日本では近年多くの都市で通増型料金を採用する傾向にあるが、アメリカでは使用水量の増加に伴い平均費用が低下することを根拠に、逓減型料金を採用している。

なお、逓減型料金に関連して、ミルウォーキーでは、夏場の芝生の散水のため少量使用者の負荷率 $\left(\frac{\text{平均配水量}}{\text{最大配水量}} \right)$ が低いことを指摘し、施設の使用効率を低下させている少量使用者ほど高い従量料金を支払うべきであると説明している。また、口径別用途別併用料金を採用しているダラスにおいては、料金が、家庭用よりも商業用、さらに商業用よりも工業用と使用水量が多い使用者ほど、単位当たりコストが低くなることを理由に安い料金が設定されており、個別料金の設定に関しても徹底した原価主義が貫かれているようである。

わが国では、個別原価主義を基本としつつも、負担力主義的な要素を加味して、家

庭用（生活用水）を、むしろ安くする方向で料金体系上一定の操作を行っているが、これは「料金」に対する考え方の差に基づくものであろう。

なお、このほか特徴的なことをあげれば次のとおりである。

⑦ 防火用料金を設定し、消火せんの設置及び維持管理費を料金で回収している。

料金は、消火せんの口径に基づき1センチ当たりの定額料金（口径別）を定めている都市が多い。

わが国では、負担区分により、一般会計の負担とされているが、アメリカでは料金として、適正な負担がなされている。

⑧ 運収料金制を実施している都市が多い。

神戸市では、昭和50年の料金改正後、大都市では初めて運収料金制の採用に踏み切ったが、アメリカにおいては古くから運収料金制を実施しており、納期を過ぎて料金の支払いがない場合は、当初料金の5～10%相当額を運収料金として徴収している。

また、シカゴでは、納期日の15日以前に料金が支払われる場合は、料金の2.5%を割引く早収割引料金制を実施している。

⑨ メーターの検針期間は、家庭用又は少量使用者の場合、四半期ごとに検針する3か月検針を行っている都市が最も多い。

多量使用者の場合は、ほとんどの都市が毎月検針、毎月徴収を行っている。

⑩ 料金の収納（支払）方法は、郵送によるもの、銀行等金融機関へ払込むもの、

当局事務所への持参払いによるものがほとんどである。水道局職員による直接集金の方法をとっている都市はない。

なお、ヒューストンのように、金融機関のほかに食料品店に収納事務を取扱わせているところもある。

- ④ 市域外料金は、コストが高くつくという理由から別建てとし、割高料金を設定している。

④ 負担金制度

神戸市では、団地開発及び未給水地区の解消に伴い水道施設の整備拡充に必要な工事費の一部を、原因者たる開発者及び新規利用者から工事負担金として徴収し、負担の公平と料金原価の引下げを図っているが、アメリカ諸都市においても、ロスアンジェルスをはじめ7都市が、ほぼ同じような趣旨の負担金制度を設けている。

新規利用者又は開発者が負担すべき費用及び負担の範囲ないし基準は、各都市によってそれぞれ異なる。

⑦ ロスアンジェルス

新規利用者は配水管布設費用の殆どを負担する。ただし、布設延長が30mを超える場合は、超える部分の費用全額を負担する。

このほか、未給水地域等への給水に際して、地形上の理由から、通常の下流による配水系統に加えて新たに特別な施設（ポンプ設備、本管、配水池等）を必要とする場合、追加費用の一部を土地所有者から土地の面積に応じて徴収している（面積割料金）。

- ① サンフランシスコ、インディアナポリス

本管延長に伴う費用が、年間予想収益の4倍を超える場合に限り、超える費用を新規利用者が負担する。

② シンシナティ

新規利用者は、200mm以上の本管を布設する場合に限り費用の全額を負担する。

200mm以上の場合は、200mm相当分の布設費を負担すればよい。

④ ミルウォーキー

新規利用者は、未給水地域への給水に必要なすべての費用を負担する。

④ デンバー

新規利用者は、施設拡張計画費の一部を、本管から分岐する給水管の口径に応じて、システム延長料金（System Development Charge）として負担する。

(2) ロスアンジェルス水道

① 概要

雨の少ない準乾燥地帯に位置し、周囲を砂漠、山脈、海にかこまれたロスアンジェルスにおいて、「水」が市勢の発展に果たした役割は極めて大きい。

ロスアンジェルス市営水道は、1902年、私営の水道会社を買収したのが発端である。以来、今日まで、人口の急激な増加に対応し、あいついで大規模な水道施設の建設が行われてきた。

1913年 オーエズ河導水路の建設

延長380km

1940年 540kmに延長された

1941年 コロラド河導水路の建設

延長480km

1961年に施設を増強

南カリフォルニア大都市水道特別区からの受水開始

1961年 第2次オーエンズ河導水路の建設

1972年 カリフォルニア導水路の建設
コロラド河導水路を通して受水

その結果、現在の水源は、これら河川からの導水により全体の85%をまかない、残り15%はロスアンジェルス河流域の地下水に依存している。

1975年現在、ロスアンジェルス市営水道の給水人口は280万人、年間配水量は6億5,000万 m^3 である。

② 経営の現況

ロスアンジェルス市営水道は、市の自治憲章と州議会によって承認された市水道電気事業局の組織の下にあり、議会の同意を得て市長が任命する5人の委員で構成される市民委員会（水道電気事業委員会）によって運営されている。

ロスアンジェルス市水道電気事業局の組織及び財務については、他の行政部局に比して大きな自主性が与えられており、経営の原則として、すべての費用を経営に伴う収入でまかなうといういわゆる独立採算制を採用している。

水道施設の整備・拡充のための財源について、「水の使用者は、同時に水道事業体の所有者でもある」という考え方の下に、その半分を現在の料金収入でまかない、残り半分を市債（Municipal Bonds）と負担金収入でカバーしている。

この結果、ロスアンジェルス市営水道は料金原価の算定に際しては、本来の原価に加えて資本設備の改良資金の半分を取替準備金として原価に含めている。

水道料金は、当局の専門スタッフによって改正案が作成され、市民委員会（水道電気事業委員会）によって決定されるが、市長及び市議会の承認が必要とされている。

市条例には、水道料金に関して次のような規定がある。

- ① 水道料金は一律であること。
- ② 料金水準は、諸事情を勘案して、公正、妥当なものであること。
- ③ 水道料金の決定には、市議会の同意を必要とすること。
- ④ 公債発行に関しては、十分な収益の保障を必要とすること。
- ⑤ 料金ですべてのコストをまかなうこと。

料金原価＝維持管理費＋減価償却費＋
税＋一般会計納付金＋資本
設備改善費の $\frac{1}{2}$ 相当分

ロスアンジェルス市水道電気事業局は、市域外給水を行わないのが原則で、市域外給水には市民委員会の承認を必要とする。現在、市域外の5万3,000人に給水しているのは、1967年、小規模水道を統合した結果によるものである。なお、市域外給水に対しては、通常の1.25～1.5倍の料金が課せられている。

水道料金は、基本料金と従量料金とから構成されるいわゆる二部料金制を採用している。

その使用目的に合わせて8種類の料金表が定められている。

料金は口径別料金体系を採用しており、とくに口径25mm以下の家庭用の基本料金が非常に低く設定されていることは注目される。

ロスアンジェルス水道料金表

(1975年11月実施)

(1カ月当り)

基本料金		従量料金	
メーターの口径	料金	水量区分	1㎡当りの料金
25以下	1,209 ^円	最初の10㎡まで	31
40	1,798		
50	2,506		
75	7,075		
100	8,549		
150	12,677	次の85㎡まで	29
200	16,215		
250	37,441		
300	65,448		
350	82,547	95㎡を超える	27
400	98,761		
450	116,450		
500	132,665		

注1 口径25mm以下の家庭用基本料金は1戸1カ月10㎡まで663円

注2 市外の利用者は上記料金の1.2~1.5倍

注3 従量料金は受水単位の変動に応じて調整される

ロスアンジェルス業務実績

市人口	2,763,000人
給水人口	2,786,000人
給水戸数	619,028戸
給水区域	ロスアンジェルス市 近郊中小都市
年間総配水量	651,900千㎡
水源	河川水85%, 地下水15%
職員数	2,200人

従量料金は、使用水量に応じて3段階に区分し(ブロック料金)、使用水量が多くなるほど1㎡当りの単価が安くなる逓減型の制度をとり入れている。水道は費用逓減

産業であり、使用水量の増加に伴って平均費用が減少すること及びすべての利用者が単価の高い第1段階の料金を支払うから公正であるというのがその理由である。

なお、ロスアンジェルス市水道電気事業局では、南カリフォルニア大都市水道特別区から受水している水の単価が増加又は減少した場合、受水単価の変動に合わせて従量料金を自動的に調整することを条例で定めている。

情勢の変化に弾力的に対応できるしくみになっており、これは一種の料金改正の原則又は基準に相当するものであるといえよう。

料金のほかに、新規利用者から配水施設の新設、増強に要する費用を負担金として徴収していることはすでに述べたが、ロスアンジェルス市営水道においては、この負担金は、毎年かなりの額にのぼり、拡張財源に充当している。

3 ヨーロッパの水道

(1) 経営の現状

① 総括

ヨーロッパにおける水道事業の特徴をまとめて述べると次のとおりである。

⑦ 経営形態としては、官庁企業形態が主流であるが、行政組織から分離し、独立の法人格をもつ公共体形態あるいは会社形態も採用されている。

とくにイギリスでは、地方公共団体の行政区域を超えて水道事業の広域化を促進するため公共企業体方式がとり入れら

れている。

- ① 市営水道事業の中には、独立採算制を採用しない事業体が多い。

パリ、ウィーン等の純粋官庁企業形態を採用している水道事業にあっては、独立の組織と財務をもたず、一般行政事務と同じ取扱いの下に管理運営されており、税と料金の区分が明確にされていない。

- ② 水道料金は、資産価値を基準とする定額料金制と均一従量料金制を採用しているところが多い。

- ③ 長期間隔検針制度を採用しているところが多い。

② 経営形態，料金規制

ヨーロッパの水道事業においては、地方公共団体による直接経営方式を採用している都市が多いが、イギリスのロンドンやグラスゴーにおける公共企業体形態、また西ドイツのハンブルグにみられる会社形態（市の100%出資による有限会社）等間接経営方式を採用している都市もある。

このように、ヨーロッパでは都市によって異なった水道事業経営が行われているが、水道事業の具体的な運営内容は、まずどのような経営形態をとっているかによって異なってくる。

すなわち独立採算制を経営の原則としているか否か、料金その他事業規制についてのどのような方法がとられているかは、経営形態いかにによって異なる。その他料金制度、料金水準及び料金体系等に関しても、経営形態との間に一定の関係がみられる。

パリ、ウィーン、コペンハーゲン等の純粋官庁企業形態をとる水道事業においては、その予算は一般会計に含まれ、独立採

算を経営の原則としていない。

例えば、パリでは、決算上、剰余金が生じた場合は、一般行政サービスの財源として使われている。とくに、保育所等の福祉施設の建設・運営費に充当されている。

コペンハーゲンでは、料金は、事業活動に伴い生じるコストを基礎とせず、市税の15%相当分を料金として徴収している。また、拡張財源としては、地方債のほか税金（地方税）が投入されている。

また、料金についても、純粋官庁企業形態の水道事業では、すべて均一従量料金制が採用され、コストを正しく反映した料金体系となっていない。

料金規制の方式については、官庁企業形態を採用している水道事業の料金は、地域住民の代表機関たる市議会によって決定されている（料金議決主義）。

法人形態をとる水道事業にあっては、当局の最高意思決定機関である事業管理者又は理事会（委員会）によって料金決定が行われるが、この場合においても、国又は市議会の同意を必要とするなど、何らかの規制が行われている。

なお、マルセーユの水道は、私企業によって経営されており、料金は、市と水道会社との間の契約によって定められている。

③ 料金水準，料金体系

水道料金制度については、ロンドン、グラスゴー、ロッテルダムが、家屋の資産価値又は床面積等を基準とする定額料金制を採用しているほか、他はすべて計量制である。

計量制の場合でも、パリ、ジュネーブをはじめとする多くの水道事業では、均一従

量料金制を採用しており、料金体系は極めて単純化、簡素化されている。

また、定額料金制は、すべての利用者に適用されているわけではなく、家庭用又は少量使用者に対してのみ適用され、商業用、工業用又は多量使用者に対しては、メーターが設置され、使用水量を基礎に料金を徴収している。

なお、料金制度について、ロンドンでは水資源の節約と利用者の適正負担を目的として、定額制（非計量制）から計量制への移行を計画しており、現在、モデル地区を設定し、計量制の実施に関していろいろ検討がなされているようである。

料金原価の決定原則としては、マルセーユ（民営）、ハンブルグ（公有会社）、グラスゴー（公共企業体）等の法人形態の水道事業が損益ベース方式を採用しているのに対し、ナポリ、ストックホルム等の市営企業では、資金ベース方式を採用している事業体が多いのが特徴的である。

料金の原価構成要素の中で注目されるのは、ハンブルグと西ベルリンが、他人資本利子（支払利息）に加えて、自己資本利子を原価に算入していることである。

料金体系については、口径別料金、用途別料金、利用者間の差別を設けない料金等各都市さまさまな料金が設定されている。

アメリカの諸都市と比較して、ヨーロッパの水道事業では、料金体系が簡素化されていること、用途別料金を採用する都市が多いことが特色としてあげられる。

また、ほとんどの都市が周辺地域を給水区域に含み、市域外給水を行っているが、ハンブルグを除いて、地域（市内と市外）

による差別料金を設けていない。

④ その他の特色

なお、ヨーロッパにおける水道事業経営に関して、特記すべき事項を挙げると次のとおりである。

⑦ 拡張工事の財源は、大半の水道事業が市債（企業債）に依存しているが、その他地方税（コペンハーゲン）、自己資金（ハンブルグ、西ベルリン）、市の一般財源（ウィーン、ロッテルダム）、政府機関又は自治体の低利融資（ナポリ）、自治体の貸付金（マルセーユ）等があげられる。

また、ヨーロッパの場合も、アメリカと同様水道事業に対する国庫補助はあまり考えられていないようで、補助金を受けている水道事業はほとんどなかった。

広域水道経営が行われているグラスゴー（ストラッチクライド地方水道局）では、運営費に関する補助はないが、地方の小自治体への給水のための拡張計画等特別なものに限って国の補助があると答えている。

⑧ 料金決定機関としては、市議会が圧倒的に多いが、ナポリではイタリア物価委員会が、また、マドリードにおいては行政委員会がそれぞれ料金決定を行っている。

⑨ 長期間隔検針制度を実施している都市が多い。ウィーン、ハンブルグ、ロッテルダム等6都市が、メーターの検針を年1回のみ（12か月検針）としており、ナポリ、西ベルリン等年2回（6か月検針）としていたところを含めると、10都市にも及ぶ。

ヨーロッパでは、定額又は均一の料金を採用している都市が多いことにもよるものであろう。

なお、長期間隔検針制度の対象としては、家庭用又は少量使用者が多いが、ハンブルグ、ウィーンのように全利用者を対象としている都市もある。

- ④ 水道料金の収納期間は、長期間隔検針を行っているところでも一般に短く、3か月徴収が最も多い。

また、収納（支払）方法としては、郵送による支払、銀行等金融機関への納付、直接持参払い等の方法がとられている。

とくにバリの場合、契約により、検針、収納事務をはじめ、市民サービスにかかわる事務を民間の水道総合会社に委託していることが特色としてあげられる。

委託事務の内容は次のとおり。

- (i) 給水申込の受理と締結業務
- (ii) メーターの定期的点検及び維持管理
- (iii) 領収書の発行、徴収業務
- (iv) 給水に伴う苦情処理
- (v) 給水工事に関する監督及び管理
- (vi) 給水装置に関する維持管理
- (vii) 水道に関する広報活動
- (viii) 漏水の有無及び多量使用などの調査

- ④ 西ドイツ(西ベルリン、ハンブルグ)及びオランダ(ロッテルダム)では、水道料金徴収の際、料金の一定額(4~5.5%)を売上税(=付加価値税)として徴収している。

- ④ 負担金制度については、6都市が採用しているが、その内容は都市によって異なる。

I 本管布設費の一部を負担

i グラスゴー

非家庭用の新規利用者は、本管布設費の $\frac{1}{3}$ を負担する。

ii ストックホルム

本管の布設に伴い、新規利用者から加入金(Entrance Fee)を徴収する。

II 本管への接続費用(Cost of Connection)を負担

i マドリード

新規利用者は、既存の配水管網と接続する場合の費用を負担する。

既存の本管との距離が200mを超える場合は、上記費用の他に本管布設費を負担する。

ii ナポリ

新規利用者は、接続費用を負担するほか、開発地域及び住宅地への給水に伴う本管の新設費用を負担する。

iii ハンブルグ、西ベルリン

本管への接続費用を負担する。

(2) ハンブルグの水道

① 概要

世界有数の国際貿易港であり、西ドイツ最大の工業都市であるハンブルグ市の水道の歴史は古く、1848年の創設である。

当初は、市営水道事業として、市が直接経営する形をとっていたが、1937年、市の全額出資の下に私法形態の会社として行政

組織から独立して、ハンブルグ水道有限会社 (Hamburger Wasserwerke GmbH) となり今日に至っている。

ハンブルグの水道は、1957年現在、給水人口 (近郊都市を含む) が、約200万人、年間配水量は1億6,000万 m^3 の規模を有し、水源は100%地下水に頼っている。

(注) 神戸市と比較して、給水人口が多いにもかかわらず、配水量がほぼ同量であるのは、ハンブルグの1人1日当り平均使用水量が220 ℓ 前後と、神戸市の383 ℓ に比べて非常に少ないことによるもので、ヨーロッパの諸都市の水の消費パターンがアメリカや日本と異なることを示している。

ハンブルグでは、市営水道創設後、エルベ河に水源を求めていたが、エルベ河の汚染が進行し、市民から水質についての苦情が多いこともあって、1965年には全面的に地下水に切換え、現在では500本を超える井戸により、1日平均45万 m^3 の水を供給している。

② 経営の現況

ハンブルグ水道有限会社は、営業、技術両支配人の下に1,250人からなる職員によって組織されているが、水道事業の管理運営をコントロールする機関として、ハンブルグ市、市議会、水道会社からそれぞれ選出された各5名、計15名のメンバーで構成する理事会が設けられている。

予算、決算及び料金設定等経営の基本に関することは、この理事会で決定するが、市議会の同意が必要とされている。

ハンブルグ市は、市民の健康増進を目的としてプールの建設を積極的に進めてお

り、50を超える屋内及び屋外のプールをもっている。ハンブルグ水道有限会社は、これらプールの経営も行っており、年間1,000万人にのぼる利用者があり、プールの使用水量はハンブルグ市における官公署用の使用水量の約半分を占めている。

地下水を水源とするハンブルグは市外からも多くの水を採用している関係上、周辺の諸都市に対しても直接給水と卸売りをしている。

水道料金制度は、すべてメーターによる計量制である。利用者は、一般用 (家庭用、営業用等) と年間6万 m^3 以上使用する大口使用者とに区別され、一般用は1 m^3 当り1.2マルク (147円) の均一料金が、大口利用者にはステップ料金 (利用者の総使用水量に対応して設定された1 m^3 当りの均一料金) が適用されている。

ハンブルグの水道料金に関しては次のことが特徴としてあげられる。

① 料金は、給水区域内の都市及び地域ごとに個別に定められており市外料金は割高となっている。

② 事業報酬に相当する自己資本利子を料金原価に算入し、実質資本の維持を図っている。

③ メーターの検針は1年に1回行い (12か月検針)、料金は銀行を通して3か月ごとに徴収している。

3か月分の料金は、前年度の使用水量に基づき計算し (推定料金)、検針月に精算される。過納の場合は、次年度の第1回分の料金に充当される。

④ 料金の未納者から延滞金 (督促手数料) を徴収している。延滞金は、未納に伴い

生じる実費を徴収するもので、料金表上、所要経費が明記されている。

- ④ 水道料金の5.5%相当分は、売上税(付加価値税)として料金に加算徴収している。

ハンブルグ業務実績

市人口	1,722,000人
給水人口	1,970,000人
給水戸数	179,000戸
給水区域	ハンブルグ市、 周辺地域
年間総配水量	161,590千m ³
水源	地下水
職員数	1,250人

ハンブルグ水道料金表 (1976年1月実施)

区分	1m ² 当り 料金 円	
一般使用料金	147	
大口 使用 料金	60,000m ² と 100,000m ² の間	138
	100,000m ² と 200,000m ² の間	125
	200,000m ² と 400,000m ² の間	123
	400,000m ² と 700,000m ² の間	120
	700,000m ² と 1,000,000m ² の間	119
	1,000,000m ² 以上	118

(注) 上記料金の5.5%が、売上税として加算される

表一3 各都市の家庭用料金の比較表

区分	メーターの 口径 (1975.11)	市 (1975.11)	シ (1975.11)	ア (1975.11)	ム (1975.11)	ロスアンゼルス (1975.11)	インディアナポリス (1975.10)	ハンブルグ (1976.1)	ウィーン (1976.1)	パリ (1976.3)	リ (1976.3)
基 本 料 金	15	円	円	円	円	円	円	1m ² につき 147	1m ² につき 118	1m ² につき 118	円
	20	10m ² まで	420	8m ² まで	619	—	1,032				
	25	—	560	17m ² まで	825	640	1,474				
	40	2,100	34m ² まで	1,200	—	1,798	2,506				
	50	4,200	57m ² まで	1,710	—	2,506	8,235				
	75	9,800	95m ² まで	2,565	—	7,075	16,215				
	100	18,000	139m ² まで	3,533	—	8,549	25,354				
	150	46,000	200m ² まで	4,864	—	12,677	51,002				
	200	96,000	285m ² まで	6,781	—	16,215	—				
	250	—	396m ² まで	9,267	—	37,443	—				
300	—	566m ² まで	12,072	—	65,448	—					
350	—	—	—	—	82,547	—					
400	—	—	—	—	98,761	—					
450	—	—	—	—	116,450	—					
500	—	—	—	—	132,665	—					
使 料 金 (1m ² 当り)	第1段	11m ² ~20m ²	70	~84m ²	22	最初の10m ²	31	最初の22m ²	84	—	—
	第2段	21m ² ~30m ²	80	—	—	次の645m ²	29	次の132m ²	61	—	
	第3段	31m ² ~100m ²	100	—	—	—	—	次の334m ²	52	—	
	第4段	—	—	—	—	—	—	次の849m ²	45	—	
	第5段	101m ² 以上	110	850m ² 以上	15	96m ² 以上	27	次の1,415m ²	33	—	
	第6段	—	—	—	—	—	—	次の11,300m ²	25	—	
	第7段	—	—	—	—	—	—	次の14,151m ² 以上	24	—	
1戸1月18m ³ の 標準料金	—	960	—	839	—	1,206	—	2,544	—	1,548	1,134

(注) 基準名の()内年月は、現行水道料金の採用年月である。
 (換算率) 1米³=29.1781加侖 1オーストリアリンドル=17円23銭 1ドイツマルク=122円88銭 1フランスフラン=50円97銭 (1976.10.22現在)

表一 外国諸都市の経営形態・料金制度等一覧表

都市名	経営形態	料金決定機関	独立採算制	料金新設	料金体系	料金、料金負担の他の料金負担	負担金制度	特 徴 的 事 項
モントリオール (カナダ)	直 営 (市民委員会) (上下水道局)	市 議 会	予算は 一般会計	計費制と定額制が あり、高い方の金 額で課金される	計費制の場合 2階層料金制 2.000立方 フィート	3か月検針 料、検針制 持参払い	—	定額制の場合、建物の買値価格の0.3 %を水道費として徴収
ボストン (マサチューセ ッツ州)	直 営 (市民委員会) (市民委員会)	市民委員会 (市民委員会)	採用 特別会計	計費制 二重料金制	口価別料金 逐減型	高工実用 3か月検針 家実用 6か月検針	—	家庭用及び消化化センター用給水管の設置負 担金徴収
デトロイト (ミシガン州)	直 営 (市上下水道局)	市水道委員会 (市民会の承認が いる)	採用 特別会計	計費制 二重料金制	口価別料金 逐減型	4ヶ月検針、収 収料金は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	—	・閉塞工事費及び不換所点検料金を 徴収 ・市民用は別料金(別料金) 120万ドル(280万人)に区分
ボルネオ (オランダ州)	直 営 (市民委員会)	市 議 会 (市民委員会)	採用 予算は一般会計	計費制 最低料金制	口価別料金 逐減型	3か月検針、収 収料金は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	—	・支部以上の収入があり、利益は一般会 計に繰入れる ・ボルネオ大都市圏を給水区域とする
シンシネティ (オハイオ州)	直 営 (市水道局)	市 議 会 (市水道局)	採用 (事前にシメタル メタルの承認が 必要)	計費制 最低料金制	口価別料金 逐減型	家実用 3か月検針 3か月検針、収 収料金は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	採用	・8インチ以上の本管が設置された場合 は、8インチ本管費用を全額負担 ・市民用は別料金で課金
インディアナ ポリス (インディアナ 州)	直 営 (市民委員会)	市民委員会 (市民委員会)	採用 (法律により、利 入は水道事業に 保留され、徴収 できない)	計費制 二重料金制	口価別料金 逐減型	家実用 2か月検針 料金は毎月徴 収	採用 新規利用者には本管 延長費用の一部を 4倍をこえる場合あり	・料金制度はレートベース方式で決定 ・負担金は工事費が年間予算給料金の 4倍をこえる場合あり
ミルウォーキー (ウィスコンシン 州)	直 営 (市水道局)	市 議 会 (市民委員会)	採用 特別会計	計費制 二重料金制	口価別料金 逐減型	3か月検針、収 収料金は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	採用	・自己資金(利金収入)により、年間の 7月1日までの増収及び設備の増収に なっている ・増収の6割は、引当金の増収に充 てられ、4割は、引当金の増収に充 てられ、4割は、引当金の増収に充 てられる
シカゴ (イリノイ州)	直 営 (市上下水道局)	市 議 会 (市上下水道局)	採用 特別会計 (市民委員会) 会費制(市民委員 会費)	計費制 二重料金制 (市民委員会) 会費制(市民委員 会費)	口価別料金 逐減型	毎検針、毎検 針、収収料金は 100万ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	—	・周辺7自治体(120万人)に給水 ・市民用は5割
ヒューストン (テキサス州)	直 営 (市民委員会) (市上下水道局)	市 議 会 (市上下水道局)	採用 特別会計	計費制 二重料金制	口価別料金 逐減型	毎月検針、毎月 徴収 ・市民用は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	—	・用途(家庭用、商業用、工業用)ごと に料金表が定められている ・食品市場(Food Markets)でも料金 を徴収する
ダラス (テキサス州)	直 営 (市水道局)	市 議 会 (市水道局)	採用 基金の設置	計費制 最低料金制	口価別、用定額制 用料金 逐減型	毎月検針、毎月 徴収 ・市民用は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	—	・家庭用、商業用ともに家庭用より も高率、工業用の料金が安い
デンバー (コロラド州)	直 営 (市民委員会)	デンバー 水道委員会	採用 (市民委員会) 会費制(市民委員 会費)	計費制(90%) 二重料金制 定額制(10%) ・市民用は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	口価別料金 逐減型	大口給水は逐 減型 ・市民用は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	採用 新規利用者には本管 延長費用の一部を 負担	・企業債の発行はデンバー市及び郡の連 帯責任による承認が必要 ・デンバー市本部の増収は、増収 及び増収の増収は増収に充 てられる
ロサンゼルス (カリフォルニア 州)	直 営 (市水道局)	市民委員会 (市水道局)	採用 (市民委員会) 会費制(市民委員 会費)	計費制 二重料金制 (市民委員会) 会費制(市民委員 会費)	口価別料金 逐減型	毎検針、毎検 針、収収料金は 100万ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	採用 新規利用者には本管 延長費用の一部を 負担	・資本設備費の計費制を料金制度に導 く ・市民用は100万ドル以下 3か月検針、収収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収収料金は25万 ドル以下
サンフランシスコ (カリフォルニア 州)	直 営 (市水道局)	市民委員会 (市水道局)	採用 特別会計 (市民委員会) 会費制(市民委員 会費)	計費制 最低料金制	口価別料金 逐減型	4か月検針、収 収料金は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	採用 ①給水装置の増設 の場合、分岐料 金(Connection Charge)を徴収 ②新規利用者には 本管延長費用を 全額負担	・企業債の発行は市民委員会及び郡の連 帯責任による承認が必要 ・市民用は100万ドル以下 3か月検針、収収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収収料金は25万 ドル以下
シアトル (ワシントン州)	直 営 (市水道局)	市 議 会 (市水道局)	採用 特別会計	計費制 最低料金制	口価別料金 逐減型	4か月検針、収 収料金は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	—	・深夜料金制を採用 ・大口給水は逐減型
シドニー (オーストラリア)	公共企業体 (シドニー大都会 局) (市上下水道局)	シドニー大都会 局 (市民委員会)	採用 特別会計	計費制と定額制 併用	口価別料金 逐減型	家実用 2か月検針 料金は毎月徴 収 ・市民用は100万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は50万 ドル以下 3か月検針、収 収料金は25万 ドル以下	採用 新規利用者には本管 延長費用の一部を 負担	・地方の自治体への給水に対しては、 の、国の補助金がある ・一定の別量を超えて水を使用する ことはできない

都市行財政運営の近代化（全文）

—行政サービスの向上をめざして—

昭和52年 1月
神戸市行財政改善委員会

はしがき

昭和49・50年度の2カ年にわたって、「神戸市行財政制度調査会」が開催され、市民各界からの参加の下に、行財政施策の基本的方針についての報告がなされた。報告書で提案された主要施策は、市の行財政施策にとり入れられ、景気後退による財政危機への有効な対応策となった。

本委員会は、前記調査会報告書の趣旨をふまえて、具体的行財政運営のあり方を検討しようとするものである。神戸市がこれまでとってきた都市経営は、高く評価されてきたが、わが国経済の基調が大きく変化しつつある現在、都市財政の運営も、中・長期的視点からの検討が不可欠であり、また一方、個々の事務事業についても、そのような枠組・方針の下で、改めて見直しが進められているといえる。

したがって本委員会は、地方行財政制度の歪みは無視できない案件であることを十分に認識しているが、審議の焦点を『都市行財政運営の近代化』——行政サービスの向上——をめぐる諸問題にあて、新しい都市行財政運営方針の方向づけを試みた。

本来、都市財政の運営方針は、都市経済の拡大にともなう成果の配分、また都市費用の負担原則を、全体的視点からとらえた

上で、決定されるべきであるが、ここでは主として内部的な財政運営のあり方に限った。具体的には、中期財政計画をめぐる問題、行政サービスの適正化（主として市民協力について）そして行財政運営の近代化としての科学化と民主化である。

大都市行政に対する市民の行政需要は潜在的には根強く、安定成長下でこれらの住民ニーズにこたえていくためには、財源の確保とともに行財政運営の近代化によって対応していくことが期待されるのであり、本報告書がそのために貢献するところがあれば幸いである。

I 財政運営の現状と課題

1 財政運営の現状

地方財政危機が深刻化する中であって、神戸市財政もまた構造的な問題を抱えている。それは、大都市行政需要の膨張に対応しきれない現行税財政制度に起因する。地方税源における大都市税源の貧困、地方債における政府資金の不足、公営企業とくに交通事業の慢性的赤字とその補填額の増加などがそれである。

このような要因に加えて、地方財政は景気後退にともなう地方税の伸び悩みから、50年度予算執行、51年度予算編成にあって

大きな赤字要因に見舞われたが、神戸市では内外の財政措置によってその苦境を切り抜けてきた。

すなわち50年度予算執行にあって、50年8月現在約58億円の財源不足が見込まれたが、減収補填債などによる地方財源対策とともに、経費節減、超過課税の採用、使用料の改定など自主的努力の拡大によって赤字転換を図っている。

また51年度予算編成においても、当初財源不足は177億円と見込まれていたが、政府の財源援助105億円、自主財政努力72億円によって均衡予算編成を行っている。

ここに注目されるのは、自主財政努力による72億円の財源捻出である。この中にはいわゆる経費節減・事務事業見直しによる34億円は算入されていない。その内容は開発事業等からの繰入れ、基金の運用、開発者負担の強化などによってもたらされている。このことは神戸市が他都市と異なる財政運営を行っていることを特徴づけるものであり、神戸市の財政運営における大きな特色となっている。

2 財政運営の課題

今日の地方財政の悪化は、基本的にはその構造的な歪みが、昭和48年以来の不況によって一挙に表面化し、深刻化したものである。しかし、地方財政の運営に全く欠点が無かったとはいえない面もある。たとえばこれまでの地方財政の運営は、高度成長にもとづく都市化のひろがりにのっかかり、また税の自然増収に支えられた単純な地域開発政策にもとづく開発方式か、行政サービスの膨張に追随するサービス方式に、傾斜しすぎたきらいがある。そのため

各開発事業において赤字要因を必要以上に多くつくり、財政の窮迫化をもたらすとともに、サービス方式にあっては財政力に比して行政サービスの拡大テンポが早く、財政硬直化をすすめ不況抵抗力を弱める結果となった。

そのような全国的風潮の下にあって、神戸市財政も行政需要の絶対的拡大と財源の相対的不足という傾向に悩まされながらも財政収支の破綻を回避してきた。その理由は、都市財政の運営において、まず都市経営型財政運営を心掛けてきたことである。起債主義によって先行的に社会資本のストックの充実をすすめてきたこと（具体例一下水道）。また、開発事業においても原価主義にこだわらず、開発利益を一般会計に還元してきたこと（具体例一埋立事業）。さらに余剰財源を不況対策財源として内部留保したこと（具体例一各種基金制度）などにみられるように財政安定化方針を貫いてきたことである。さらに、50年代の転換期において、政策活用型財政運営（開発者負担制度の採用、使用料・料金の改定、超過課税の実施など）を導入したことも先見性をもった財政運営であったといえる。

このような神戸市の都市経営的財政運営が、これまで大きなメリットをもたらしたことは否定できないが、都市財政がかかえる構造的財政悪化要因は財政運営の域をはるかにこえる深さと広がりをもっているといわねばならない。

たとえば、財政運営上の努力だけで、慢性的赤字が定着しつつある地方公営企業の経営悪化傾向をくいとめることはむづかしく、また、税収が伸び悩む中で、福祉行政

を中心とする生活関連財政需要の膨張傾向にまんべんなく応えていくこともむづかしい。したがって、行政の効率的な執行に努めるとともに、膨張する財政需要に厳しい選択を求めるなど、行財政運営の安定化・近代化にいっそう努力を傾けることがのぞまれる。

II 財政運営の計画化

1 中期財政見通しの概要

(1) 中期財政計画の必要性

今日の地方財政の悪化は地方税財政制度の構造的要因にもとづくものといえるが、一面、このように深刻化したのは長期的かつ計画的な財政運営への配慮を欠いたためともいえる。そのため自治省においては、50年8月「地方財政の長期ビジョン(要旨)」を公表するとともに、51年2月には「地方財政中期展望」を策定し、中期的視点をふまえた財政運営をめざした。

しかし、地方財政は景気の動向、政府の財政措置に大きく左右されるとともに、個々の自治体の財政運営には、国庫補助事業の認証、起債の許可、さらに地域社会の特殊の変動要素などの不確定要因が加わるため、その正確な財政見通しはきわめて困難である。それにもかかわらず、中期財政計画がのぞまれるのは次の理由からである。

第1に、低成長経済になるとかつてのような自然増収によって新規需要に対応するということはむづかしくなり、行政施策を厳しく選択する必要が強まっている。しかも、行政施策の選択は市民的合意にもとづいて行われなければならない。そのためには市民に対する財政運営の透明度を高める

ことが大切であり、中期財政計画にはこの役割が期待される。

第2に地方財政全体として、人件費、扶助費、公債費などの比率が高まっているが、これらの経費は、投資的経費のように景気変動に応じて増減を調整することはむづかしい。将来にわたって、安定的で一貫性のある財政運営を行うためには、その計画化が避けられない課題となる。

第3に近年、行政施策の決定において、総合基本計画、生活環境基準、各事業5カ年計画などの政策が先導し、主導権をもってきたが、安定成長下にあっては政策だけの先行はむづかしく、財政計画とのより密接な調整が不可欠になると考えられる。このことによって、財政計画を軸とする各種行政計画間の整合性が高まる効果も期待できる。

(2) 神戸市中期財政見通しの概要

神戸市においては、「地方財政中期展望」に準じて、中期財政見通し(昭和51~55年

表一1 神戸市中期財政見通し関係指数

①歳出……人件費……平均伸率	12%
物件費……平均伸率	7%
(臨時的なものについては)	10%
扶助費……平均伸率	16%
投資的経費……平均伸率	13.5%
②歳入……市税……原則として名目	
国民総生産の伸率	(12~15%)
交付税……現行交付税率	
国・県支出金……対応する性質	
別歳出の伸率	
市債……投資的経費の伸率	

度)を作成し、昭和51年度予算編成の参考とした。この作成にあたって用いられた関係経済指標は人件費・物件費以外は政府の指標を前提としている(表-1)。

中期財政見通しによると、昭和51年度2,675億円であった歳出規模は昭和55年度で4,378億円、1.63倍と見込まれ、各年の伸び率は13.2%~13.7%(54年度のみ12.4%)で推移するとしている(表-2)。

また、構成比の推移をみると、表-3のとおり、経常経費は51年度から55年度において52.9%から52.8%、臨時経費も同年度間47.1%から47.2%と安定しており、経常経費の増加によって臨時経費(政策判断を

要する経費)が圧迫される懸念もなく、事業の安定的な実施がはかれると予測している。

義務的経費が51年度の34.8%に比して、昭和55年度37.7%と伸びている。これは、人件費は19.6%から19.8%と比較的安定しているものの、扶助費が9.6%から10.6%に伸びるとしているためである。

公債費も又同年度間5.6%から7.3%へと伸びている。これは51年度の一般財源の低下(市税及び地方交付税の伸び悩み)にもなっている行われる起債振替(財源補填債)による影響が生じるためである。一方歳入においては、一般財源(市税、譲与税

表-2 神戸市中期財政見通し(一般会計)

		(単位:億円)				
項目	51年度	52年度	53年度	54年度	55年度	
歳出	経常経費	1,416	1,601	1,812	2,024	2,312
	人件費	525	617	691	774	867
	物件費	259	277	296	317	339
	扶助費	256	301	354	405	464
	公債費	151	175	214	247	321
	繰出金	225	231	257	281	321
臨時経費		1,259	1,426	1,614	1,826	2,066
	投資的経費	1,030	1,170	1,327	1,507	1,710
	消費的経費	229	256	287	319	356
計	2,675	3,027	3,426	3,850	4,378	
歳入	市税	735	861	986	1,144	1,312
	譲与税・交付金	72	74	76	78	81
	地方交付税	206	303	358	378	406
	使用料・手数料	69	74	79	81	82
	国・県支出金	493	569	654	744	846
	繰入金	116	101	111	108	113
	繰入金その他	534	574	633	706	787
	市債	450	434	492	559	634
	計	2,675	2,990	3,389	3,798	4,261
	増減	-	△ 37	△ 37	△ 52	△ 117
				増+ 65	増+ 122	

累計 △ 56
※は、租税負担率のアップを見込んだ。(国税2%, 地方税1%)

表-3 神戸市中期財政見通し(一般会計・年次別内訳別構成比)

		(単位:%)				
項目	51年度	52年度	53年度	54年度	55年度	
歳出	経常経費	52.9	52.9	52.9	52.6	52.8
	人件費	19.6	20.4	20.2	20.1	19.8
	物件費	9.7	9.2	8.6	8.3	7.8
	扶助費	9.6	9.9	10.3	10.5	10.6
	公債費	5.6	5.8	6.3	6.4	7.3
	繰出金	8.4	7.6	7.5	7.3	7.3
臨時経費		47.1	47.1	47.1	47.4	47.2
	投資的経費	38.5	38.6	38.7	39.1	39.1
	消費的経費	8.6	8.5	8.4	8.3	8.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
歳入	市税	27.5	28.8	29.0	30.1	30.8
	譲与税・交付金	2.7	2.5	2.3	2.1	1.9
	地方交付税	7.7	10.1	10.6	10.0	9.5
	使用料・手数料	2.6	2.5	2.3	2.1	1.9
	国・県支出金	18.5	19.0	19.3	19.6	19.9
	繰入金	4.3	3.4	3.3	2.8	2.7
	繰入金その他	19.9	19.2	18.7	18.6	18.4
	市債	16.8	14.5	14.5	14.7	14.9
	計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	歳出義務的経費	34.8	36.1	36.8	37.0	37.7

(注) 人件費・扶助費・公債費の合計である。

歳入一般財源	37.9	41.4	41.9	42.2	42.2
--------	------	------	------	------	------

(注) 市税・譲与税・交付金・地方交付税の合計である。

交付金、地方交付税)は51年度から55年度の間は37.9%から42.2%に構成比が高まると予測しているが、使用料・手数料は現行料金で推計しているため、2.6%から1.9%へ低下している。

以上の中期財政見通しにおける歳入と歳出を比較すると表-2の調整欄のとおり、4年間で243億円の収入不足を生じる結果となる。ここで仮りに、国の中期展望で予定されている租税負担率の改定(国2%、地方1%のアップ)を算入すると、187億円の増収が見込まれる。従って、52年度から55年度までの収入不足額の累計は56億円となり、単年度に直すと約10億円前後の不足で推移するものとしている。

2. 中期財政見通しをめぐる問題点

中期財政見通しが、将来収支予測として適合性を有するか否かは経済動向、財政政策によって大きく影響を受けるであろう。経済動向に関しては、一般に高度成長は財政状況を好転させ、低成長は悪影響を及ぼすものと考えられがちである。しかし、現実には高度成長は自然増収をもたらす、市債償還の負担を軽くする反面、財政需要の急増を招くことになり、財政収支の均衡という点では、低成長の場合と大差はない。

したがって、中期財政見通しへの分析は経済動向や財政政策の方向を的確にとらえるというだけでなく、各歳入・歳出項目の詳細な内容について経済的・制度的分析を加え、長期的な変動傾向を正しく認識したものでなければならない。たとえば、神戸市では起債主義が強調されているが、それはある意味では後年度への負担の繰延べであり、安定成長下にあっては妙味は薄れた

といえる。

また交通・病院などの地方公営企業についても、現行制度の下では赤字が増加することは避けられず解消へのキメ手を欠いているといえる。さらに、福祉行政の拡大についても財源の伸びからみて限界があることは否定できないところであり、どう克服するか明確な方針はない。これらの点を考えるとき、中期財政見通しは現時点では一応の均衡がみられるが、なお多くの不確定・不安定要因をはらんでいるといえるだろう。したがって、中期財政見通しにもとづく政策判断はこのような点を十分考慮する必要があるし、見通しの策定についても、後年度におけるローリング・システムの導入をためらうべきでない。

(1) 市 税

市税収入について問題点をあげれば次のごとくである。

1つは、税制改正がどう行われるかである。ことに市民税個人分の減税がどの程度の幅で行われるかによってかなりの変化がみられる。つぎに、地方税負担率1%アップがなされるかどうかであるが、仮になされたとしても、どのような税目で、そして府県税・市町村税がどのような比率でなされるかによって収入見込(平年度122億円)は大きく変る。

2つは、将来の景気動向を見越して、市民税の弾性値をどう算定するかである。まず、市民税個人分については、安定成長に入って調整減税は少ないとしてやや弾性値を高く見積っているが、国の政策判断にかかわる推測であるため、妥当な数値は定めにくい。

つぎに、市民税法人分の動向である。景気回復が早くなれば市財政にも大きく寄与することが期待される。しかし、市民税法人分は神戸市にあっては市民税個人分の

半分程度であり、市税収入の約15%前後とプラス要因としては低い。その上、好景気とインフレはある程度、相関関係がみられるので増収分が飛躍的に大きくない限り歳出増加要因で帳消しにされるおそれが十分ある。

3つは、課税自主権による増収策であるが、これは本来、中期財政見直しには見込むべきものではない。ただ、政府の租税

負担率のアップが行われなかった場合、その代替手段として考えられるのが市民税法人分の超過課税であるが、これはすでに実施済でありあまり多くは期待できない。したがって、今後の課題としては各種準備金・引当金制度、および固定資産税、電気税などの非課税措置及び課税標準の特例措置の整理など不公平税制の是正を、政府に強く働きかけるべきである。

なお、市町村税については、事業税の外形標準課税といった大きな問題はなく、ことに神戸市の場合、事業所税の創設をみたばかりであるので、現行税制のまま予測すべきであろう。

(2) 公営企業の赤字と繰出金

近年の急激な都市化にともなって公営企業の経営環境は悪化の一途をたどり、一般会計から公営企業会計への繰出金は累増している。この傾向は神戸市においても例外ではなく、今回の中期財政見直しにおける

企業会計への繰出金予測にも顕著に現われており将来とも圧迫要因としては大きいといえるだろう(表-4)。

表-4 会計別繰出金予測 (単位: 百万円)

年度別	51年度	52年度	53年度	54年度	55年度	備考
全計別						
下水道事業会計	9,317	(8.5) 10,112	(11.6) 11,288	(9.6) 12,372	(13.2) 14,007	
病院事業会計	1,614	(55.5) 2,510	(21.8) 3,056	(28.1) 3,914	(22.9) 4,810	新守矢病院 建設計画による
交通事業会計再建計画	1,312	(0.4) 1,317	(0.8) 1,328	(△3.8) 1,277	(3.1) 1,317	
高速鉄道事業投資的経費	6,411	(△30.2) 4,478	(8.6) 4,862	(9.2) 5,308	(19.5) 6,344	地下鉄建設 計画による
水道事業会計生活用水等	235	(4.3) 245	(4.1) 255	--	--	生活用水等 負担区分による
その他特別会計	3,573	(24.0) 4,430	(9.9) 4,869	(7.4) 5,231	(8.1) 5,657	
合計	22,465	(2.8) 23,092	(11.1) 25,657	(9.5) 28,102	(14.5) 32,135	

(注) () 内は対前年度増減率、%

公営企業は、一般に「収益性が高く」、「独立採算が可能」とみなされてきたが、30年代後半から経営状況が悪化したため「地方公営企業は、当然独立採算に徹すべきである。しかし、同時にその本来の目的である公共の福祉を増進する立場にたって運営されるべきである。地方公営企業の独立採算制とは企業会計と一般会計の負担区分をはっきりさせ、企業の負担する部分について独立採算をとる」とした「地方公営企業制度調査会」答申(昭和40年10月)にそって、一定の区分においては、一般会計からの繰出金も認められるようになった。

もとより、公営企業への繰出金については、制度規定があり、神戸市においても一定の繰出基準(表-5)にもとづいて、一般会計からの繰出しを行っているわけであるが、現行の地方財政制度は負担区分に見合ったものとはなっておらず、その財源措置はきわめて不十分である。

表一五 一般会計繰出基準

下水道事業	(1)建設改良費、元利償還金 (2)雨水管渠の維持費
病院事業	(1)建設改良費、元利償還金 (2)看護婦養成、伝染病医療、救急医療、保健衛生行政経費 (3)高度医療、特殊医療
交通事業	(1)再建計画に基づく一般会計補助金
高速鉄道	(1)建設費に対する一般会計出資金、補助金
水道事業	(1)消火栓の維持管理、(2)生活用水の低塩化等福祉施策による料金抑制等に対する一般会計補助

したがって公営企業の累積赤字はさらに膨張する傾向をたどることが予測され、それだけ中期財政見通しも不安定要因を内部にかかえ込んでいるといえる。そしてこのような不安定要素をのぞくためには、改めて負担区分の明確化、独立採算制の見直しが迫られるのである。

第1に都市財政全体の運営からいえば、公共事業・公営企業サービスのうち収益性のある分野（専用ふ頭、高速道路、開発事業）から納付金、分担金、繰入金の形で一般会計が受入れ、収益性のない分野（地下鉄、高度医療）などの補填財源とするのが理想といえる。開発事業のほかは魅力ある独占事業を欠いているため、この手法を十分に活かし切れないうらみがある。

第2に、現在、地方公営企業又は準公営企業とされているものを大別すると、地域産業の振興、産業基盤の強化をはかることを目的とする開発関連事業、工業用水道事業、港湾整備事業等と地域住民の生活環境の整備を目的とする上・下水道事業、交通事業、病院事業に分けられる。前者は、公共性が高いとはいえず収益性の観点からして市場メカニズムの競争原理にゆだね、独立採算性が維持される分野であろう。しかし後者については画一的な独立採算制の全面的適用は好ましくない。すなわち、独占性

(水道事業)があるかないか、競争性(交通事業)があるかないか、福祉性(病院事業)があるかないかなど、そのサービスの競争力に対応した段階的な財政援助措置、料金体系にしたがって一般会計との負担区分が求められるべきである。

第3に、当初から収益性は2次的なもので、都市サービスとして、公共団体のみ期待されるサービス部門、たとえば莫大な建設投資をとめない、かつ民間資本の投資の対象となり得ない部門(特殊・高度医療、高速鉄道の建設等)や、基礎的サービスとして供給すべき部門(基幹病院の建設、救急医療、生活用水の確保、そして通勤圏域における都市交通の整備等)については、ナショナル・ミニマムとして国の負担において確保されるべきであり、負担区分を制度、実態ともに確立して、一自治体に過度の負担を強いている現状を早期に改善しなければならない。

(3) 公債費

神戸市の財政運営を特徴づけるものに「起債主義」がある。これは、不足がちな都市財源対策として、可能なかぎり市債を発行して、社会資本の充実にすすめていこうとするものである。その結果、神戸市債の現債高は50年度末で4,660億円に達している(表一六)。

表一六 神戸市債現債高(昭和50年度末)

会計名	昭和50年度末未償還元金	構成比
一般会計	1,429 億円	30.6%
特別会計	268	5.8
企業会計	2,963	63.6
合計	4,660	100.0

起債主義は、高度経済成長と持続的な物価上昇の中にあっては、いわゆる「債務者利得(借金の目減り)」を生み出し、財源対策としてはきわめて有効なものであった。しかし、経済成長パターンが根本的な転換期をむかえている現在、起債については従来以上の慎重な運用が望まれるところである。

中期財政見直しにおける市債の推移については、表一七のとおりである。

市債現債高は、51年度では前年比29%近い急上昇を示し、55年度末では一般会計だけで3,735億円と50年度末の2.6倍に達することになる。公債費についても50年度の120億円から、55年度では2.7倍の321億円と見積られている。この間公債費比率は52年度の9.7%をピークに、一応10%以下という指標の範囲内で推移するものと見込まれている。

表一七 神戸市債(一般会計)の推移

年度 区分	40	45	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
市債発行額	72	78	325	450	434	492	559	634	720	817	927	1,052	1,194
公債費	20	62	120	151	175	214	247	321	399	478	562	646	748
市債現債高	227	574	1,429	1,842	2,232	2,673	3,182	3,735	4,344	5,021	5,780	6,643	7,618
市債依存度	17.3%	8.8%	13.5%	16.8%	14.5%	14.5%	14.7%	14.9%	-	-	-	-	-
公債費比率	6.0%	6.9%	7.2%	9.3%	9.7%	9.1%	8.3%	9.5%	-	-	-	-	-

(注) 1 40-50年度は、決算ベース、51-60年度は見込である。
2 市債依存度とは、歳入総額に占める市債額の割合をいう。

しかし、50年度末現債高の63%を占める企業会計の起債を含めて考えるなら、将来の負担はきわめて大きなものであり、先行きは決して楽観してよいものとはいえない。したがって、一般会計ベースによる公債費比率だけに頼って、起債の運用をチェック

することには大きな問題があるだろう。そのため交通再建債などの「赤字債」、事業収益による返還が可能な「収益債」、施設など財産形成として残る「施設債」等、市債の性質別分類を行い、償還財源との比較分析を徹底させるなど、起債運用に慎重な配慮を強めていく必要がある(表一八)。

表一八 神戸市債(性質別)現債高

(昭和50年度末)

神戸市会計区分	区分	収益債	施設債	赤字債	合計
一般会計		199	1,230	-	1,429
特別会計		90	178	-	268
企業会計		2,747	145	71	2,963
合計		3,036	1,553	71	4,660
構成比		65.2%	33.3%	1.5%	100.0%

(注) 1 「収益債」とは投資的経費に充当した起債のうち主として事業収入等特定財源で償還するものをいう。
2 「施設債」とは投資的経費に充当した起債のうち、主として一般財源で償還するものをいう。
3 「赤字債」とは累積赤字の借換のため発行した起債をいう。

なお50年度に「減収補填債」(29億円)を発行したが、神戸市の場合、建設事業に充当したため、「赤字債」とはなっていない。

(4) 人件費・扶助費

經常支出における人件費・扶助費は義務的経費と呼ばれ後年度にあっても変動要素は小さい。したがって、こ

れらの経費が構成比において上昇することは、その是非はともかく財政運営の視点からは硬直化を増すことは否定できない。

さて、人件費・扶助費とも別名、消費的経費とも呼ばれ、投資的経費との対比において行政効果の小さい支出としてみなされ

てきた感があった。しかしながら、そのような価値判断は大きな誤りである。人件費・扶助費とも対人サービスの場合には“事業費”として扱われるべき支出であり、ことに福祉社会の創造が都市行政の主目的となった今日にあってはこれまでの認識を改める必要がある。

このように両費目に関しては、予算編成過程において、事業費としての認識を深めた上で、なおかつその財政需要にともなう硬直化要因と政策手段としての必要度の比較考量が要請されるが、その調整は中・長期的にも大きな課題となる。

さらに、義務的経費について留意しなければならないのは、その後年度に及ぼす影響が大きいことである。この点現行の予算編成過程では、1億円の建設事業に関しては、事業の効果、財源措置などについて、か

なり綿密な注意が払われるが、後年度における維持運営に要する経費の場合には、同じ1億円であっても大まかな概算措置に終る傾向があるといえるだろう。

したがって、保育所・学校・文化施設はもとより、公共施設整備事業のすべてについて、その維持運営に必要とされる人件費を事業費の検討と同様に体系的、時系列的に把握する必要がある。

以下、中期財政見通しにそって、人件費と扶助費の動向を検討してみる。

まず、人件費の動向についてであるが、神戸市の場合、歳出総額に占める人件費の

割合はここ5年間20%以内で推移している（表一9）。また職員定数は、昭和46年の15,578人から昭和51年度には18,756人（約1.2倍）になり、年平均635人が増加している。増加の要因としては福祉行政、教育行政といった人的サービス部門の充実が挙げられるこれらの人的サービス部門充実への期待は市民の高福祉社会志向の時代において、当分の間は続くものと予測されている。したがって、歳出総額に占める人件費比率の上昇にともなって財政構造の弾力性

表一9 性質別歳出の構成比

年度	義務的経費			投資的経費	他会計繰出金	その他	歳出総額(億円)
	人件費	扶助費	公債費				
35	31%	7%	5%	36%	3%	18%	156
40	23	7	5	47	3	15	426
45	20	7	8	43	7	15	905
46	20	7	7	44	7	15	1,081
47	19	8	7	43	7	16	1,349
48	18	9	6	43	6	18	1,668
49	20	9	5	40	7	19	2,161
50	20	10	7	37	7	19	2,464

が低下することは避けられないが、職員配置の適正化あるいは行政サービスの執行方法の改善などによって、可能な限り硬直化を回避する行政努力がのぞまれる。

ついで扶助費であるが、扶助費は社会保障制度の一環として、生活困窮者、児童、老人、心身障害者などの生活を援助するための経費であって、ナショナル・ミニマムとして国の政策判断によって決定される部分が大きい。

中期財政見通しは、扶助費の構成比が昨今の経済情勢を反映して9.6%から10.6%へ高まるものと予測している。その数値の

適否はともかくとして高齢化社会の進行、核家族の増加、相対的生活水準の向上などからみて、福祉サービスに対する潜在的増大の傾向はきわめて強い。加えて福祉サービスはその性格上、縮小することが極めて困難なため、総額において増加することはあっても減少することは少ないといえる。

こういった状況下で、かつ限られた財源の中で、増大する行政需要に応えるためには、行政施策の選別と優先順位の設定が要求され、後述する総合的行財政計画との相関関係を十分に考慮した行財政運営がなされなければならない。

Ⅲ 行政サービスの適正化

1 事務事業の見直し

(1) 事務事業見直しの視点

地方財政の悪化と対応して、全国の自治体では何らかの形で事務事業の見直しが行われている。その視点はおよそ2つある。

1つは、事務能率論や事務機械化論、さらに民間委託に代表される管理技術上の見直しである。2つは、福祉見直しや開発政策への批判にみられる行政政策上の見直しであり、通常、前者に力点がおかれる。

さてこれら「見直し作業」の基本的視点はどこにおくべきであるかについて、ともすれば経費節減と考えられてきたが、当面の財源不足をカバーする姑息な手段とみなすべきではない。見直し作業の目的は、単なる事務事業の切捨てではなく、ともすれば既得権化しやすい各種支出について、経済・社会の変化に対応したスクラップ・アンド・ビルド (scrap and build) をすすめる、最小の経費で最大の福祉を図ることに

ある。

ところがこれまでの事務ベースによる見直し作業では経費節減に傾斜しすぎたため積極的に取り組むことができず、かえって「ムダの制度化」を温存するという結果となり、所期の目的達成に必ずしも成功していない。このことは、一面、見直し作業が都市社会・行政機構の意識・行動原理に深くかかわっていることを示している。したがって見直し作業は長期の目標をかかげ、政策の選別、制度の淘汰、執行の効率化を図っていく困難な事業であるといえ、恒常的かつ客観的に行われなければならないものだといえよう。

行政がなすべきことをなさず、またなすべからざることをなしている場合、あるいは行政が行政効果の大きいサービスを縮小し、行政効果の小さいサービスを拡大しようとする場合、見直し作業は厳しく行われなければならない。行政は常に新しい住民ニーズにこたえていかなければならない。そのためには新しい財源を求めるか、既存のサービスを選別するか、執行方法の効率を図るかの選択が迫られるのである。そして、これら3つの選択のいずれにおいても行政努力を怠ることは、新しい切実な住民ニーズに目をつむることであり、自治体としての使命を放棄することになるともいえる。

(2) 事務事業見直しの経過

神戸市における事務事業見直しは、毎年予算編成などを通じて行われてきたといえるが、見直し作業としては49年度から事務ベースで行われてきた。

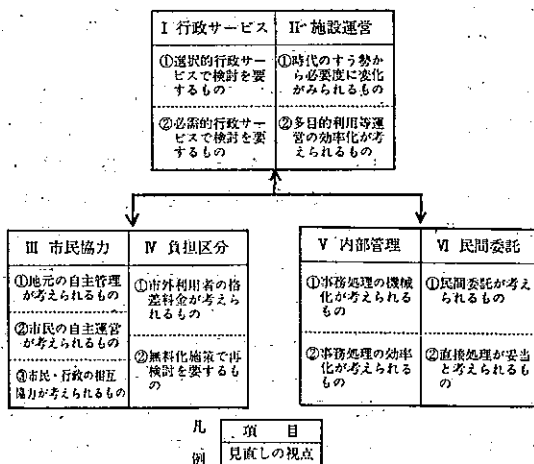
そして49年度6億円、50年度11億円の節

減効果をみており、これらの節減財源は主として福祉施設の推進、生活環境の整備などに充当された。

表一10 事務事業見直し項目

項目	件数
目的をはば達したものの施設・制度の利用状況が低いもの	22
行政責任の上から実施する必要がないと考えられるもの	10
経費に比較して行政効果が低下しているもの	10
委託等によって市以外の機関が実施する方がより適切なもの	15
重複・類似の事務事業で整理統合が可能なもの	32
事務処理方法の工夫によって効率化・経費節減の可能なもの	46
緊急性がうすく休止・延期等の可能なもの	18
その他規模の縮小等改善が可能なもの	83
計	236

表一11 事務事業見直しの課題



51年度は、さらに選別・節減を組織的にすすめるため庁内組織「事務検討委員会」を発足させ、2,532件を対象に見直し、改廃事務・事業236件をみた。見直し項目は表一10のように8項目であるが、これらの項目にもとづいてさらに残りの事務・事業の選別・適正化をすすめていくためには、政策判断・施策の総合化、住民のニーズ把握などが必要である。そこで表一11のごとく「事務事業見直しの課題」を作成し、複雑多様な事務事業の問題点を整理し、施策判断の方向づけを試みた。

2 市民と生活サービス

(1) 行政サービスの分類

今日、地方自治体が当面する問題の1つは、疑いもなく無限に拡大しつつある行政サービスを選別し、公私の負担区分を明確化していくことであろう。この課題について

はさまざまな接近方法が考えられるが図一1のように便益の帰属と供給単位の点から一応分類することができる。

第1グループの消防・学校教育・住民登録などは制度として統一的に処理されるべき必要性が強いため、サービスとしては全市的であり、社会的必要度も高い

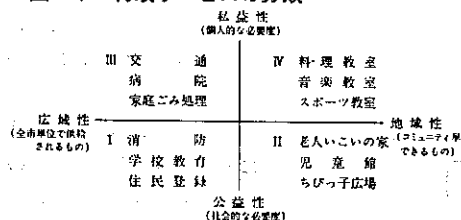
第2グループの老人いこいの家・児童館・ちびっ子ひろばなどは公益性は高いが、利用における地域性からみて、地域の選好が強く反映されなければなら

らず、政策も多様性が求められる。

第3グループの交通・病院事業などは公益性も決して低くはないが、効果が個人に帰属し、料金収入等によってまかなわれる点から区分することができる。第4グループの料理教室・音楽教室・スポーツ教室などは、行政サービスとしては可分性・私益性・選択性があり、かつ多様な提供がされなければならない。しかも民間サービスとの競合分野である。

このようにサービスを分類してみると市民協力が考えられ、また、そのことによって行政サービスが住民ニーズに適應する度合が高められるサービスとしては、第II第IVグループのサービスが考えられる。

図一 行政サービスの分類



さて、このように行政サービスの分類を試みたのは、これまで行政水準と費用負担の関連については関心が払われてきたが、行政サービスの種別に応じた行政コスト・行政水準と費用負担・市民協力の相互関係については必ずしも関連づけが行われていなかったからである。

(2) 市民協力和行政費用

市の行政における生活サービスで市民協力を必要としないサービスは考えられないといえる。問題は行政コストと市民協力の兼ね合いである。いいかえれば、行政サービスのコストはある限界をこえれば飛躍的

に増加する。この場合なおそのコストをこえる行政効果を得ることができるかどうか施策選択のキメ手になるだろう。たとえば、印鑑証明の自宅配達が行われませんが、寝たきり老人に対するホーム・ヘルパーの訪問制がひろがっていくことなどがその事例といえる。もちろん、市民協力はこのようなコスト面だけでなく、市民ニーズへの適応性、市民協力による市民意識の育成など多くの効果が期待される。

行政サービスをめぐる最も厄介な問題は行政側がともすれば安上りの行政を求めて安易に行政の下請化をすすめようとする傾向があることであり、反面、住民側は行政コストを無視して、行政サービスを求めることである。どのような行政を、どの程度まで行い、市民がどこまで協力するかはむづかしい問題で、一線を引くことは不可能に近いが、図一1にもとづいて可能な限りの方向づけと問題点をはっきりさせるよう試みてみた。

第Iグループにあっては、行政分野への市民協力はきわめてむづかしい分野で、問題はどこで行政サービスを限界づけるかである。たとえば消防でも予防査察は回数が多いほど安全性は高まるが、市民がその建物を自己点検することによってカバーできる部分もあるはずである。住民登録についても、全市電送サービスが発達している方が便利には違いないが、通常の家での利用度は低く、全体の効果はそれ程大きくはない。したがって行政コストが節減される場合(区と出張所間)はともかく、サービス拡大のためだけから実施することには疑

問があり、救急サービス、医療テレホンサービスと同次元では考えられない。

第Ⅲグループの行政サービスは、市民協力がきわめて困難であり、組織的かつ持続的な協力がなければ行政効果はあがりにくい。むしろこの分野は、行政サービスと住民ニーズが際立って関連性を示す分野ともいえる。たとえば、ごみ収集週2回を1回にすると収集費用は下がるが、サービスの相対的低下を招くという関係にあるといえる。

ただ、ごみのステーション方式、バスのワンマン化などのように新しい運営方式の導入によって、行政コストの大幅な低減が見込める場合、市民の協力をえて採用する方向が考えられる。

第Ⅱグループの行政サービスは、公益性の高いサービスであるが、現地性・選択性の観点からみて、住民協力がのぞまれる分野である。根幹的分野は行政が行う。たとえば、公園建設は市で行い管理運営は地域で、また、ホームヘルパーは市で派遣するが、比較的軽易な日常的ケアは近隣でカバーするという方法が考えられる。もっともそのためには後にふれるように組織づくり、費用援助の面での行政側の努力がまたれる。

第Ⅳグループは、市民の選択性、民間の競争、地域・団体志向性などからみて、私的消費を社会的に負担させるものであり、量よりも質また供給の形態が問われるサービスである。このなかでも、例えば市民美術展については、全市的なスケールが必要とされ、かつ、文化行政固有の領域にある施策であり、行政ベースで行うべきものと

いえるが、その他の余暇活用的な行事・事業では、会場は市が提供するが、運営は市民がすることがのぞまれる。また、市民の自主運営の方が、創造的効果がより多く期待できるであろう。

行政サービスと市民協力との関係について、行政サービスの分類にしたがって問題点を指摘してきたが、これらの市民協力がえられ、効果を上げるためには、第Ⅲグループでは、情報公開・提供によって市民の理解を求めるとともに、そのための環境づくりが必要であることはいうまでもない。

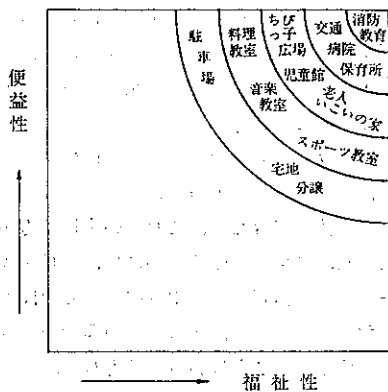
そして第Ⅱ、Ⅳのグループについては、市民協力のための組織、また、その受け皿が必要である。公園・老人いこいの家・街路樹などの管理について、受託グループが必要である。また、余暇開発・社会教育・勤労者福祉などの行政については半官・半民の協会・財団などによって行政計画・指導者のあっせん・行事運営などが行われることがのぞましく、市民の自発的な役割・資金の提供を特定目的ごとに受けるためにも必要である。

(3) 負担区分

使用料・手数料などの負担区分については、49・50年度の「神戸市市財政制度調査会」によって一応の方向づけが行われたが負担・行政サービスについて改めて分類を図-2のように試みてみた。

すなわち便益性には社会的便益と個人的便益とが考えられるが、経済的効果を基準とした社会的便益ととらえた。また、福祉性とは生活上のハンディキャップを是正していくという政策効果を基準として考え、それぞれの負担区分を考えてみた。

図一 行政サービスと費用負担



消防、義務教育についてはその社会的便益が大きく税だけで行う。ついで公営交通・病院については税の援助はあるが、建設費も含めて主として料金で、ただ、一般的に、福祉施設はその福祉性からみて運営費を個人負担でということになる。料理教室などの余暇サービス行政は建設費を含めて料金で負担ということになる。これは公営住宅であっても、補助金をのぞいた建設費は家賃収入によって回収する建前となっていることから、原則論としては建物償却費も含めて、いかにいえば会場料も含めた運営費をすべて算入して料金・参加費を決めるのが原則となる。ただ、余暇生活行政のなかでも、料理・スポーツ・美術教室などのように個人受益性の度合いが強いものと市民美術展のようにある程度の社会的便益効果がみられるものとの間には、料金・負担の原則にあって傾斜をみとめるべきであろう。

ただ理論的には福祉性が大で便益効果の小さいものとしての身障者訓練センター・

養護老人ホームなどは、福祉効果がきわめて大きい便益効果の大きいものとして的高速道路などは本来、収益性があるサービス分野であり負担能力からみて原価主義が導入されるべきといえる。福祉・便益効果とも小さいものとしては競馬が考えられる。

もっともこのように判断基準を福祉性・便益性に二分することなく社会的・個人的ニーズの充足度を統合基準として判断する考え方も可能であった。たとえば、公的扶助は教育と同様に個人的ニーズを社会的ニーズとして集約できるから全体的充足度は大きいといえ、単なる私的消費(レジャー)は社会的ニーズとして制度的には集約できないから小さいといえる。さらに、そのような観点からは身障者訓練センターも個人的ニーズにこたえるといえるが、社会全体からはそのような施設が完備されていることは市民の精神的安心、社会の制度的安定に貢献することを考えると社会的充足度もきわめて大きいといえる。一方、高速道路は経済効果の視点からみた便益は大きい公害・環境破壊などを考慮に入れると、全体として個人的・社会的ニーズの総計はプラス・マイナスすれば決して大きくなく、駐車場並みともいえる。

なお、特殊例外的なケースとして「市域外格差料金」と「施設無料開放」が検討課題としてあげられた。

「市域外格差料金」については、施設容量の観点から限界がはっきりと見られる施設については一応、混雑税的発想から採用の妥当性がみられる。たとえば市民病院の

入院料、外国語大学の入学金などである。そのような意味からは市営墓園使用料について市域外格差料金は考えられるであろう。ただ、神戸市は都市圏の中心都市であり、その役割からみて、あまり厳格に適用していくのは問題がある。

「施設の無料開放」について、具体的に検討課題とされたのが動物園などの6施設憲法記念日など6日間の無料開放である。このことによって50年度では、延20万人(27,500千円)の無料入場者があったと推計されている。無料化を廃止し、この料金収入を生活関連協会・財団の運営費にそれぞれ充てるという考えもあるが、市民意識に定着した制度でもあるので、存続するのがのぞましいという意見が多かった。

しかし、無料開放日の趣旨を利用者に知らせる意味で、それぞれの日にその趣旨にみあった特定目的のための募金箱を設けるのも一案である。元来、日本の社会風土として、市民の自発的な拠出によるよりも、強制的な拠出に頼る傾向が強かった。今後市民の自発性を高める意味からも、こういった工夫を考える必要がある。

3 市民と行政管理

(1) 施設運営

都市自治体は実に種々の公共・公益施設を運営している。政策次元でみると施設の新設・存続について多くの検討課題をかかえているケースも少なくない。しかし見直し作業の視点からみると施設運営で検討すべきとされたもののうち「時代のすう勢の中で利用度に変化がみられるもの」としては、助産所、結婚式場、観光案内所などがあり、また「多目的利用等、運営の効

率が考えられるもの」としては各種地域集会施設がある。

都市施設のうち公益的施設を経済利便施設、生活利便施設、福祉利便施設に一応分類してみる。これら施設の利用度の低下と施設の統廃合とのかね合いは、結局、費用と公共性との比較である。経済利便施設についてはコストの観念が優越するが、福祉利便施設については利便性が優先する。中間施設とみなされる生活利便施設の結婚式場についてみると、利用者数は年々低下している。この理由は民間の結婚式場が新設・整備されるにしたがって市営結婚式場の利用が低下したといえる。

しかし、一般的に利用が低下しているといっても、安価で質素な結婚式をあげたいという市民ニーズがなくなったのではないので、市内に1カ所ぐらいはなければならない。これは福祉利便施設についてもいえることで、利用者の減少にともなって施設数が減っていくのはやむをえないが、最低限の住民ニーズにこたえるために残さざるをえない施設がある。

つぎに施設運営で問題になるのは、公民館、老人いこいの家、児童館、地域集会所などの各種コミュニティ施設である。このような施設について神戸市では地域の大きさと施設との関連については、表-12のように一応の方針はもっている。現在、これら地域集会施設は住民管理の分も含めれば表-13のように654カ所もある。

しかも、将来、増加する傾向にあり、これら施設の有効利用は大きな問題であり、運営方針の早期確定がのぞまれるが、差し当たっての方針としては、次のように整理で

きるだろう。第1は、施設の機能・規模・エリアなどによって管理・運営方式が分れる。勤労市民センターのように区単位の施設は市管理となるが地域集会所のように近隣単位の施設は統一要綱を設けるなど、利用が特定団体・グループの恣意にまかされてしまうことがないように配慮しながら地域管理とし、その中間的施設は市・市民の相互分担方式がもっともすぐれている(表-12)。

第2は、施設の特別機能・目的化であるが、全市的な文化ホール・中央

書館、中央体育館などは目的別がのぞまれるが、全市的な規模以下の施設については基本的には総合施設化がのぞましい。

表-12 地域集会所の管理運営方式

区 分	中央 文化 ホール 図書館	勤 労 市 民 セ ン タ ー	区 文 化 体 育 セ ン タ ー	児 童 館	コ ミ ュ ニ テ ィ セ ン タ ー	老 人 い こ い の 家	地 域 集 会 所
利用エリア	全 市	区 単 位	中 学 校 区	小 学 校 区	近 隣 単 位		
管理団体	市	市	団 体	地 域	地 域	地 域	地 域
運営方式	直 営	直 営	委 託	補 助	自 主 運 営		

表-13 地域集会所施設数一覧

(昭和51年9月現在)

	東 洞	洞	森 合	生 田	兵 庫	北	長 田	須 磨	瀬 永	西 神	合 計
小学校教室解放	6	5	3	3	11	6	7	5	4	4	54
公立老人憩いの家	4	5	1	1	5	2	9	11	6	6	52
児童館	3	6	1	2	6	4	4	2	6	3	37
公民館	3	-	-	-	-	6	1	1	-	5	16
公会堂	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	9
厚生館	1	-	1	1	-	-	2	1	1	1	8
開業会館	1	1	-	-	-	2	-	2	1	-	7
老人福祉センター	-	1	-	1	-	-	-	-	1	-	3
福祉センター	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	2
市住集会所	4	2	4	4	7	7	10	5	10	2	55
県住集会所	5	1	1	-	2	2	2	1	12	9	35
公団集会所	1	1	-	-	-	8	1	-	6	-	17
市住公営集会所	3	-	-	-	5	-	-	-	1	-	9
県住公営集会所(賃)	1	-	-	-	-	-	-	1	2	2	6
県住公営集会所(課)	4	-	-	-	-	-	-	1	11	2	18
民間集会所	29	15	3	11	21	77	21	11	14	113	315
その他	1	2	-	2	1	2	1	-	1	1	11
合 計	67	40	15	27	59	118	59	42	79	148	654

(注) 市住…市営住宅、県…県営住宅、市住公…市営住宅供給公社、県住公…県営住宅供給公社

第3は、施設の一元的管理である。たとえば現状ではそれぞれ同種の施設であっても、民生、教育、市民の各局が管理しているケースがある。そのため管理方針、料金基準、職員意識にも差異がみられ、ともすれば目的別利用が優越しがちである。さらに、現況は用地取得の関連から、立地の適正化が十分に行われていないし、また公民館、老人いこいの家、児童館などそれぞれ特定目的施設であるため有効利用において欠けるうらみがある。そのため総合的施設化がのぞまれるのであるが、市側からみれば在庫補助・起債認証など、中央の縦割り行政の枠によってむづかしい現状である。それでも実務的には建設面においては、児童館・老人いこいの家の併設とか児童館・老人いこいの家・地域集会所などの集合化

が行われている。

地域集会所のあり方については、別途、研究会が市でもたれており、その成果をまちたいが、一元化の方向で行政的工夫がなされるべきであろう。

(2) 事務管理

事務処理について見直しの視点からみて検討されるのは、機械化、効率化、外部委託である。

機械化については、市税・給与など計算事務を中心にほぼコンピューター化がすすんでいる。残っている分野についても単なる計算事務についてはコンピューター化が図られてもよいのではないか。問題となるのは、これらのデータをさらに連結させ事務量の削減、また行政情報のシステム化を図ることである。たとえば住民基本台帳を中心とした各種情報データの統合による住民情報システム化であるが、これらは市民のプライバシーにも関する問題であり、十分な監視体制をつくり、権利保護の基調の上に立ってすすめるのでなければならない。

効率化について主として問題になるのは収入事務である。市税については自主納付制度が採用されているが、国民年金・健康保険は戸別徴収制度から自主納付制度へ切替える過渡期にあるため、納付書による納付は、51年9月現在国民年金で67.7%、国民健康保険で46%に止まっている。

自主納付制度採用によって、事務の簡素・合理化がはかられ、経費の節減が可能になるので、市民に協力を求める一方、市当局も制度の切替えについて努力することがのぞまれる。

民間委託については、一般行政事務の場

合、たんに効率やコスト面からの理由だけで委託することはできないが、たとえば庁舎の清掃、施設の維持・修繕といった、いわゆる施設管理などの事務についての民間委託は、すすめられるべきであろう。

IV 行財政運営の近代化

1 「近代化」の課題

行財政運営「近代化」の今日的課題としては、「科学化」と「民主化」の2つがある。

第1の行財政運営の科学化とは、効率的な行財政運営を担保するために、行政管理、財務管理などの内部管理手法に科学性をもたせる必要があるということである。

第2の行財政運営の民主化とは、政策決定過程への市民参加をめざすものであり、そのために行財政データの公開など条件整備をすすめる必要があるということである。

このような地方自治の近代化は自治体の主体的な努力に負うところが大きいといえるが、その前提としてぜひ認識しておかなければならない問題点がある。それは、微に入り細にわたる中央統制の網目の中にあつて、自治体が自ら地域住民に対して真に責任を負いうる体制になっていないということである。主体制のないところに責任は生まれず、責任の裏づけがなければ行財政運営の科学化・民主化もすすめられない。したがって、自治体が名実ともに地域の経営主体として機能できるよう、行財政自主権の確立がのぞまれる。

2 行財政運営の科学化

(1) 行財政運営の計画化

都市行政が複雑化し多様化してくるにつれて、行財政運営の計画化が必要になる。計画化とは、「なにを、いかに、いつ、だれがするのか、どうことを前もって決定すること」だといえる。「計画がなければ問題は偶然にゆだねられるだけになってしまう」といわれるように、計画化は行財政運営科学化の第1段階であるといつてよい。

現実においても行財政運営の実際上の必要性から、「総合基本計画」、「生活環境基準中期計画」をはじめ、住宅・道路・港湾・下水道など各種公共事業計画等、多様な計画が策定されている。しかし、これら現行計画については一般的に次のような問題点を指摘することができる。

① 「だれがするのか」が不明確である。国・県に期待するもの、民間に委ねるものと自らが実施するものが明確に分離されていないか、計画上分離されていてもその実施が保障されていないため、計画の遂行責任があいまいになっている。

② 経済情勢や市民ニーズなど計画の与件要素についての客観的かつ科学的な予測手法を欠いているため、計画目標の実現可能性についての根拠が薄弱であり、希望的観測の域を出ないものもありうる。

③ 各計画間の有機的なつながりが弱く全体としての整合性に欠けるうらみがある。

現行計画のこういった問題点を生み出す原因は、計画担当部局の努力に全く問題がないとはいえないにしても、その多くは中央志向・タテ割行政といった制度上の歪みによってもたらされているといえるだろう。

行政計画には、目標設定を中心とする計

画（マスタープランなど）と手段の総合化を中心とする内部管理のための計画とがある。内部管理のための計画として、現在もっとも強力に作用しているのは「予算」である。

しかし、現行予算制度には単年度主義の制約があり、将来を見通したものにはなりにくいという限界がある。

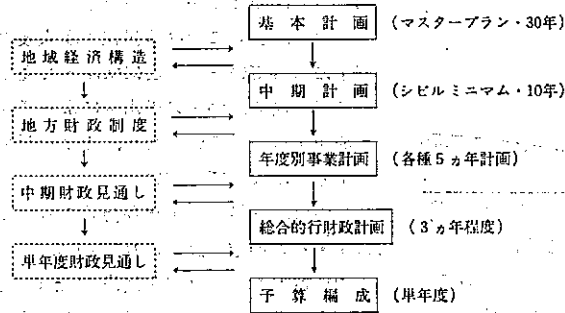
行政は将来にひきつがれていくものであり、将来計画を含まない計画は計画としての実体を有しないものといえる。したがって予算の長期化と事業計画の実体化という両面から、中期的な行財政計画は行財政運営科学化の基本的な前提として不可欠である。先にみた「中期財政見通し」もこの一環に位置づけてとらえる必要があり、その関連は図-3のとおりである。

「総合的行財政計画」は、基本的には内部管理のための手段として、長期計画と予算との整合性を強める役割をはたすものであり、中期予算としての性格をもつものである。したがって、この計画は行財政運営上の指針として実現可能性と具体性が強く求められる。

ところが財政見通しは、長期になればなるほど、正確な予測は困難になる。したがって、「総合的行財政計画」は、現行制度を前提として予測しうる範囲として、3カ年程度の計画期間とするのが妥当であろう。

「総合的行財政計画」のいま1つの問題点として、その長期拘束性がもたらす影響を考慮に入れておく必要があろう。「総合的行財政計画」は政策分析を徹底することによって、事業の硬直化を防ぎ、事業の情動的な継続に歯どめをかけ、政策の選択の

図一三 行財政計画の関連図



幅を広げるという効果を狙うものである。ところが、3カ年の計画期間にわたって、計画にもりこまれた事業内容を承認することになり、逆に政策選択の余地を狭め財政の硬直化をもたらすおそれがありはしないかという懸念がある。しかし、この計画を内部管理のためのものとして位置づけるかぎり、硬直化圧力はそれほど大きいとは考えられない。また、予測と実態とのズレについては客観的なものであれば当然計画の修正へとフィードバックさせてしかるべきものであり、この点ローリングシステムの導入など運用の工夫によって硬直化傾向を是正する余地があるといえよう。

(2) 行財政運営の安定化

行財政運営の計画化のねらいは、行財政運営に長期的かつ総合的な視点を入れ、その安定化に資することにある。第1に長期的な視点から考慮しなければならない課題としては、1つは起債が将来に及ぼす影響について正確に評価しておくことがあり2つには投資的経費が後年度においてもたらず経常費誘出作用を的確に把握しておくことがある。

① 起債が後年度に及ぼす影響の評価

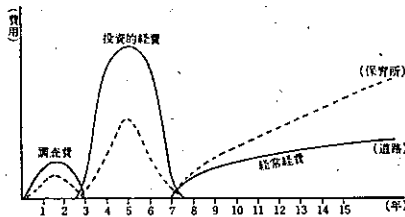
神戸市の場合、積極的な都市経営の一環として起債主義をかかげ可能なかぎり市債を発行して社会資本の充実と収益事業の推進につとめている。昭和50年度末の現債高は4,660億円

で市民1人あたりに換算すると約34万円に達している。昭和51年度の起債額についても、1,249億円と予算総額の21.7%を占めており、起債への依存度はきわめて高いといえる。この点、神戸市では公債費比率（一般財源総額に占める公債費充当一般財源）10%以内を制限指標として運用しているが、その影響度の大きにかんがみ、分析的手法を中心とする運用管理に意をつくすべきであろう。たとえば、市債の償還財源をみても、事業収益による場合、市税による場合などがありそれらの実体に即応した分析が必要である。

② 投資的経費の経常費誘出作用の把握

一般に、投資的経費については消費的経費と異なり、財政構造の硬直化をもたらさないものと考えられている。しかし、一定の投資は後年度における経常費をとまなうものである(図一四)。しかし、投資的経費の性質によって、経常費誘出作用が大きく異なることに注意しておく必要がある。たとえば保育所・学校と道路・公園を比べてみると、前者は施設の設置によって事業が終了したのではなく、その施設を軸に継続的

図一四 投資的経費の経常費誘出作用



な行政サービスを提供するところにその本来の目的があり、経常費の比重はきわめて大きい。それに対して、道路・公園は施設の設置によって事業目的の大半が達成されるため経常費は少なくてすむ。行政のサービス化が進展するにともなって、投資の経常費誘出作用は急速に高まると考えられるので、新しい観点からする財政運営安定化の努力がのぞまれる。

第2に行財政運営の総合化の課題である。特に神戸市の場合、都市経営的視点から収益事業の活発な運営が行われ、一般行政・公営企業・準公営企業・公社などと多様な主体による事業が行われており、相互間に繰出し・繰入れがあり、資金繰り等についても関連するところが大きいといえる。神戸市の行財政運営はこれら各種主体の総体として存するものであり、ひとり一般行政だけを問題にしておればよいというものではない。

そのためには、行財政運営の総体をとらえるための工夫が必要であり、損益連結表示など検討を加える余地がある(表一四)しかし、このような表示も官庁会計の制約から必ずしも各会計ごとの実態を忠実に反

映した連結表となっていないが、その理由として次のとこがあげられる。

1つは、会計における繰出・繰入後の表示になっている。ことに病院・交通事業では一般会計からの繰出金によって赤字補填が行われているため、赤字総額を示すものになっていない。

2つは、一般会計・特別会計においては資産・資本勘定が設定されていないため、内部留保もしくは赤字補填などの措置がとられてもその実態を裏づける表示が行われない。

3つは、各会計間においても、あるいは企業会計・公社においては個別事業ごとに

表一四 昭和50年度損益連結表

(単位千円)

会計区分	当年度利益(△欠損)金	累積利益(△欠損)金
一般会計	600,571	393,758
特別会計	△ 24,356	58,240
企業会計	△ 452,172	△ 14,402,502
交通事業会計	△ 2,692,810	△ 16,201,923
水道事業会計	12,354	△ 2,145,307
その他	2,228,284	3,944,728
公社	75,695	298,746
神戸市道路公社	0	0
神戸市都市整備公社	11,734	85,065
神戸市土地開発公社	18,982	30,234
神戸市住宅供給公社	35,524	164,550
神戸市フェリー埠頭公社	9,455	18,897
合計	199,738	△ 13,646,758

- (注) 1. 昭和50年度決算による。
 2. 各会計間の繰入・繰入後の数値である。
 3. 「公社」は神戸市100%出資のものである。
 4. 「企業会計」「公社」の累積利益(△欠損)金は昭和50年度末貸借対照表の利益剰余金・欠損金を計上した。
 5. 「企業会計」の「その他」には下水道・港湾・開港・病院・高速鉄道・工業用水道の各事業会計を計上した。

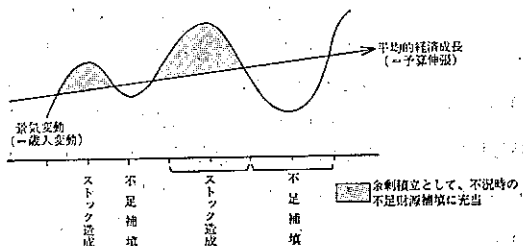
会計方針が異なるため会計間比較が困難であり、かつ総合的な時系列比較もむづかしい。

基本的には、官庁会計は収支のフロー（現金収支）に止まりストック（資産・資本）の観念が稀薄であり、また、欧米で行われている資本・経常予算の区分もない。さらに、内部留保の手段として基金・土地購入などの手段があるが、制度的に目ぼしいのは年度間財源調整措置（地方財政法第4条の3）だけであり、そのため景気変動抵抗力を弱める結果となっている。

第3に、長期的・総合的な視点に立った上で、具体的な安定化努力をすすめることが必要である。

行財政運営の安定化をめざす上で何より必要なことは、景気変動への対応力を失わないことである。そのためには、好況時に

図一5 財政運営の弾力化



において、増収いっぱい歳の歳出予算を組まずに、ストック（土地・基金）造成に努め、不況時にはそのストックを処分して財源を補填することによって、景気変動による激変緩和をはかることが必要になる（図一5）

神戸市では各種の基金運用によって、弾力的な財政運営に成果をあげているが、不況抵抗力をいっそう強めるためには、長期的な財政分析を行いながら、企業でいう内部留保の涵養をすすめる必要がある。

ちなみに現行地方財務会計方式による積

立金・基金制度をみると、景気変動対策や災害時の緊急時対策として積立金制度（地方財政法第4条の3）と特定目的のために資金を積み立てる基金制度（地方自治法第241条）があり、後者はさらに積極性基金（土地開発基金等）と消極性基金（減債基金等）に分れている。

しかしながら、これらの制度は、欧米の制度が非常時積立金・安定化準備金・租税欠陥勘定など、はっきりした目的意識にもとづいているのに比べてあいまいさはまめがれないし、企業会計方式と比べても、各種準備金・積立金等の積立基準や取崩しの方法などが明確でない。そのためその時々の方針・方針に押流され、制度を活かしきれなかったうらみがある。

(3) 行財政分析の科学化

「総合的行財政計画を」中心に行財政運営の計画化がはかられたとしても、計画の基礎にしっかりとされた政策分析がもりこまれないかぎり、その実効性は保障されない。ところで、自治体

の行財政運営は、民間企業経営との比較において、合理性・科学性に欠ける点が多いと指摘されている。このことは、行政主体と企業との本質的な差異に起因するものであり、次のような理由が考えられる。

- ① 行政活動は企業経営のように「利潤」という唯一・具体的な目的に向かって集中されるものではなく、その活動範囲もきわめて複雑なものである。
- ② 行政活動の目的は「公共の福祉」の実現にあるといえるが、この目的を計量的

に把握することが困難である。

③ 財務的側面からみても、収入と支出との間に密接な循環関係が認められないため、投資効率といった考え方が生まれにくい。

行政運営と企業経営との間に、このような本質的な差異が認められるとしても、「最小の経費で最大の効果」という目的については共通しており、企業経営手法に学ぶべき点は多いといえる。その1つに財源分析があげられるだろう。

行政運営においても、たとえば自治省が地方財政分析の用具として作りだした各種の財政指標があるし、神戸市においても財政指標を財政運営のめやすとして活用している(表-5)。

表-15 財政指標の例

指 標 名	比 率
人 件 費 比 率	20%以内
義 務 的 経 費	35%以内
実 質 収 支 比 率	1%以内
公 債 費 比 率	10%以内

一般に財政分析は、①収支の均衡②財政の弾力性③住民ニーズへの適応度④経費効率率などの視点から行われ、その方法には、時系列比較と類似団体比較がある。

こういった分類にあてはめてみると、現在利用されている財政分析には次のような特徴があるといえる。

1つは、収支の均衡や財政の弾力性を中心とする総体分析が一般的であり、欧米で活用されている「費用・便益分析」「費用有効度分析」などの事業効果分析について

はあまり行われていない。2つは、単年度予算制度の影響から分析が類似団体比較を中心とする静態的なものにとどまっており時系列による動態的な分析が少ない。3つは、収入・支出というフロー分析が中心となっており、社会資本形成などストック分析手法を欠いているなどである。

これらの問題点は、会計制度や予算制度の制約に起因するところが多いといえる。たとえば経費分析についてみれば、官庁会計が単式会計方式をとっているため、個々の事務事業についての原価を適宜に算出できず、そのため原価分析・経費分析が行われにくいという問題をもたらしている。ストック分析についても「財産」の考え方について、企業と行政との間に大きな差異がある。企業にとっての資産は、①生産資本・運転資本の実体を示すものであり、管理の適不適は企業経営の成果を直接左右する②経営資金借入の物的担保になる、などの実態的な意味を有しており、その評価・償却・維持管理は経営上重要な問題となる。これに対して行政における財産は、その使用価値に力点がおかれるため記録管理が中心になり、実質価値の把握や機能発揮のための管理は重視されなくなるという傾向が強い。

しかし、原価分析については、たとえばゴミ処理コストの算出が行われていることからみても、ある程度は可能であり、その活用を強めていくことがのぞまれる。またストック分析についても、財産の有効利用をはかり、備品・自動車・機械設備などの更新基準を明らかにする上で必要度が大きいといえる。

したがって、必要度の高い分野から、財政分析手法を開発し、行財政運営の科学化を進めていく必要がある、そのための専門的な研究の強化がのぞまれる。

3 行財政運営の民主化

(1) 行財政政策と市民参加

市民参加は、アメリカなどにおいては自治体運営の基本原則の1つになっているがわが国においては必ずしも十分に制度的に保障される段階に至っているとはいえない。市民参加は計画への参加、決定への参加、実施への参加の3段階に分けて考察することができるが、わが国ではおおむね次のようになっている。

まず計画段階では基本計画・中期計画の策定段階で審議会・委員会の方式による参加がみられる。決定の段階では公共料金の改定や都市計画の作成に際して行われる公聴会などが制度化されている程度である。さらに実施の段階では地域的サービスに関してさまざまな試みがなされているが、その制度化という点では遅れているといえよう。これらの市民参加についても、その実施がすすめられているのは行政の分野が大半であり、財政の分野にあってはほとんど行われていない。

その理由の1つは、これまで繰り返して述べたように基本計画であれ、各事業計画であれ、その計画・策定・決定のいずれをとってみても財政との関連づけがきわめて弱いために、参加が行政面に限られることである。

2つは、今日の地方税財政制度が、事業・サービスと費用負担を遮断する建前となっていることである。たとえば租税、起債

受益者負担金制、使用料・手数料を活用して事業・サービスとの関連を深めようとしても、自主決定権は限られており、また制度的にも制約条件が強い。3つは、アメリカのようにサービスや公共投資の拡大に際して、支出と費用負担の増加を関連づける財政制度が成熟していないことである。もっともわが国の税財政制度は上述したように、負担と受益の関係が画一的にすぎため、このような対応関係を導入する余地は著しく狭い。

このように、事業・サービスと費用負担との関連性を深め、市民参加を名実ともに充実させることは決して容易な課題ではない。その方向としては事業・サービスの開始、または追加的投資を行うに際して、個別にその負担とサービスを明確にし、施策・事業の効果基準に反映させることが考えられる。また、使用料・手数料制をとっている事務事業については、具体的に市民の意向を問うこともできるだろう。そのため、財政情報公表の改善がまずのぞまれる。

一方、市民の側にあっても行政への関心をひろげ、財政の仕組みへの理解を深めることによって、財政面への市政参加の対応策をすすめることが当面のぞまれるのであり、そのための手段として市債購入運動は1つの試みであるともいえる。

(2) 行財政情報の民主化

地方自治法は、「……毎年2回以上歳入歳出予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の現在高その他財政に関する事項を住民に公表しなければならない。」(243条の3)ことを規定している。この趣旨は行財政運営の信託者である住民が、租税負

担とそれによるサービスの享受までの過程における公正さと実現されたサービスの妥当性を判断する素材の提供を自治体に義務づける制度であると解されている。この規定にもとづいて、神戸市では毎年6月と12月に「財政のあらまし」を印刷配付している。また、予算確定時には広報紙「こうべ」をはじめ、テレビ等で予算概要を特集しており、財政情報の総量は決して少ないとはいえない。

しかしながら市民にとって決して満足すべき、また、理解しやすい方法で行われているとはいえないうらみがある。この点、自治体としては官庁会計がもつ制度上の制約、企業会計方式導入による効果と費用、また、市民の財政制度に対する無関心など多くの難点があり、決して予想されるほど簡単なものとは考えられない。当面、「市民は納税者（タックスペイヤー）である」という基本理念をふまえて、つぎのような発想・姿勢をもって市民が少しでも理解しやすいような財政情報の公開に努めることがのぞまれる。

1つは、専門的なことをわかりやすく公表することはもっとも高い技術が要求されるのである。だが、市民の疑問にこたえる、わかってもらえるという志向性をもって現行会計制度の枠・用語などにこだわらずやさしい現況解説パンフレットをつくることのできる。たとえば、現行制度の仕組みを前提として、その枠内で財政を説明すると、家計におきなおすなど身近な例をとって説明するのでは、一般市民の理解度は大きな相違がみられる。さらに図表などにおいても工夫が必要であり、作成段階

にあつて市民の意見を反映するなど情報の市民性を高めることなどがのぞましい。

2つは、一般的・包括的な情報提供はその効果が弱いといえる。これらの情報はややもすれば、行政の側からの業績P.R.に片寄りがちであり、市民の側からする情報ニーズに、うまく適合せず、上すべりなものにとどまる傾向が見受けられる。

婦人団体による起債の引受けについてもその動機は財政にしめる起債の大きさとといった一般論ではなく、水道事業の値上げという個別具体的な問題を通してである点に注意する必要があるだろう。

情報の提供はその量ではなく、その内容と提供の機会が大きな比重を占めていることを示している。現在の行財政運営において、交通事業財政の再建をはじめ、福祉サービスのあり方など市民の選択を求めなければならない課題は数多く残されている。これらの問題を市民共通のものにしていくために、行財政情報の公表そして、財政への理解を深める機会として、市民・自治体の相互努力が期待される。

最後に付け加えるならば、自治体に財政は市民にはむずかしいもの、そして、財政は役所のものという先入観がなかったとはいえない。また、市民も財政を理解しがたいもの、負担を迫られるものとしてとらえる傾向が強かったのではないか。しかし現在、企業会計にあつても情報開示（disclosure）社会報告書（social report）によって企業活動に対する理解を求める方向での努力がみられる。そのような社会的傾向をふまえて、市当局が今後そのような方向で研究を重ね、先駆的実践に移すことを期待したい。

論文募集

読者の積極的な応募を!

- ◇ テーマ「地方自治の実践」(締切日昭和52年8月31日)
「都市と経済」(締切日昭和52年11月30日)
- ◇ 字数 約6,000字 (200字詰原稿用紙30枚前後)
- ◇ 応募論文は研究所理事3名で審査の上、優秀作は「都市政策」に掲載し、既定の原稿料を支払います。

編 集 後 記

- ☒ からつゆにしては、遅かった。つゆあけ、宣言、これからは、暑さもいよいよ本格的、涼しい川風など望みようもないビルでは、冷房をしらずしらず求めるようになってしまった。
- ☒ 参院選は終わったが、公約には、福祉も多く見うけられた。厚生省の行った調査では、男65才、女60才以上の人だけの高令者世帯が全国で189万世帯、全世帯の5.5%、昨年にくらべて27万世帯も増えている。このうち、単独世帯(ひとりぐらし老人)は、104万世帯もあるという。
- ☒ 地方自治体は、住民と直結する行政機関として、増加するひとりぐらしのおとしよりをケアしていくことも必要であり、種々の公共サービスを提供してゆかねばならない。
- ☒ 高度経済成長の中で、自治体も市民も、公共サービスを拡大して来た。低成長型に経済・社会体質が変貌しつつある現在ではあるが、高度成長の「甘え」は影を落して長い。
- ☒ 自治体の役割は、「福祉」の追求であり、公共サービスの提供によって具体化される。しかし、今、公共サービスのあり方が問われている。今回の特集「地方自治体と公共サービス」で、自治体・市民に、公共サービスについて、負担を含めたあり方のいささかの示唆が与えられれば幸いである。

季 刊 都 市 政 策

第 8 号

印 刷 昭和52年7月20日 発 行 昭和52年7月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治

〒651 神戸市灘合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル3F)

振替口座 神戸 75887 電話 (078)252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京5-175253 電話 (03)814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

都 市 政 策

創刊号 特集 神戸の将来像 1975年11月25日発行（品切れ）

第2号 特集 大都市財政の課題 1976年1月25日発行

大都市問題と市場メカニズム 伊賀 隆／地方財政における国と自治体 宮本憲一／大都市財政の構造分析 橋本 徹／神戸市財政の課題と展望 宮崎辰雄／都市装置と交通財政 安好 匠／開発者負担制度について 鈴木啓吾／家計と神戸市財政 松原喜美子／自動車公害対策と道路環境管理権 山田幸男／課税自主権をめぐる 高寄昇三／イギリスの広域用水公団（RWA）の発足 能勢哲也

第3号 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行

地方自治制度と市民参加 山田幸男／市民参加と政策決定 宮崎辰雄／住民運動の実践的課題 遠藤 晃／市民参加の制度的考察 高寄昇三／都市における住民組織 長島 隆／公共事業と市民参加 上羽慶市／企業の社会的責任と地域参加 山田昇一／市民参加と区行政の課題 佐野雄一郎／全世界調査と市民意識 板東 慧／英国の都市計画と市民参加 地方自治研究会

第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行

環境法の現況と課題Ⅰ 西原道雄／環境影響事前評価制度について 村田哲夫／権利としての入浜構構想 田中唯文／環境行政の政策的課題 宮崎辰雄／自動車公害防止条例の意義と役割 野中 明／都市緑化の課題と展望 矢木 勉／企業における公害防止対策 桜田利雄／養浜事業と海岸防災 古米 浩／都市行政の研究の回顧 竹中龍雄／六甲山環境保全構想 六甲山環境保全研究会／米国における環境管理行政の動向 地方自治研究会

第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行

地方自治法の現代的課題 室井 力／都市自治の実践的課題 宮崎辰雄／現代国家と地方自治 中村二郎／憲法と地方自治 浦部法穂／自治立法権の理論的考察 高寄昇三／市民組織の課題と展望 神戸青年会議所／婦人団体と市政参加 妹尾美智子／市民政治意識の変遷に関する分析 田中国夫／環境法の現況と課題Ⅱ 西原道雄／「ミラノ大都市市長会議」報告 井尻昌一

第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行

現代都市計画を点検する 三村浩史／都市景観の設計 嶋田勝次／コミュニティ・プランニングの課題 多胡 進／都市計画行政の課題と展望 宮崎辰雄／住宅政策の課題 金野勝美／地域開発の系譜 宮永清一／都市景観保全の方策 高田 昇／「環境カルテ」の意義と役割 笹山幸俊／都市財政と都市開発 塩見 謙／宅地開発指導要綱の法制的考察 高寄昇三／英国における歴史的建築・環境保全 安田丑作

発売中!! 神戸市の「市政白書」『花時計からの報告』（B6版・504頁、定価600円・送料200円）『新総合基本計画』（A4版・177頁 定価2,000円・送料200円）も当研究所で販売しています。

『消費者問題の理論と実践』

消費者問題の現状について，法制度，経済制度，自治体行政，消費者運動の各側面から焦点を合わせた，消費者運動のリーダーや消費者問題を担当する公務員，実務家に対する理論的入門書

現代資本主義と消費者問題	神戸大学経済学部教授	新野幸次郎
消費者行政における自治体の役割	神戸市長	宮崎 辰雄
消費者の権利と法体系	神戸大学法学部 教授	石田喜久夫
品質保証と消費者保護	〃 助教授	根岸 哲
消費者苦情と訴訟援助制度	弁護士	松重 君子
消費者保護条例の意義と役割	神戸市助役	狩野 學
消費者と企業会計責任	神戸商科大学 教授	吉田 寛
企業経営と消費者問題	株式会社ダイエー取締役社長	中内 功
企業と消費者	神戸大学経営学部 教授	伊賀 隆
新しい消費者運動	神戸市消費者協会専務理事	妹尾美智子
生協運動とその展開		
	兵庫県生活協同組合連合会会長理事	涌井安太郎
都市農業と消費者問題	神戸市西農業協同組合組合長	藤本 丈夫
神戸市の消費者行政	神戸市助役	井尻 昌一
神戸市消費者行政資料		神戸市生活部

■ 発売中

■ A5版 270頁

■ 定価 1,700円

発売元 勁草書房

季刊都市政策第8号
3331-972503-1836

定価 450円