

自治体財政の改革や自治体経営の具体的なあり方

現代自治体改革論 地方政治、地方行財政、公会計のこれから

遠藤宏一／編著 亀井孝文／編著 勁草書房

(内容説明)

これまでの上からの「日本型」地方分権改革に対し、真の住民の自治体を構築するために必要な理論と現状を分析。充実した地方自治の確立を目指し、現場で奮闘する自治体の事例を考察する。また自治体財政の改革や自治体経営の具体的なあり方にも焦点をあて、わが国の公会計改革論議とその地方自治における意義について問題を提起する。

現代自治体改革論

まず、上からの「日本型」地方分権改革による制度改革を踏まえながら、単なる受け身ではなく、そこで抜け落ちていた「住民自治」の視点を基礎に据えて、充実した地方自治の確立と新世紀にふさわしい自治体像を模索し、いろいろな自治体の自己改革への挑戦や実践事例を考察している。

第1部では、

- 1、 新世紀に入ってから先進的な挑戦が始まった「自治体基本条例」制定や「議会基本条例」策定・地方議会改革などの地方自治改革への動向を取り上げ、理論的にその意義や法的課題を整理したうえで、住民自治充実・発展への課題を総合的に明らかにしている。

現代的な意味での地方自治の充実にとって、地域社会のあらゆる地域的さらには機能的な「共同社会」の自治と経営管理の営み、さらにはその水平的・重層的な相互交流・連携による地域再生への新たな試みが注目を浴びている。またそれらを背景にして、「新たな公共空間」論が理論的にも政策論的にも取り上げられている。

- 2、 「新たな公共空間」理論の批判的検討を行うとともに、特に機能的な「共同社会」としてのNPOが地域再生に果たす今日的な意義役割を明らかにしつつ、現代社会でNPO活動を発展、さらに発展させる行政の最適な支援策や役割を論じている。
- 3、 わが国の70年代からのコミュニティ政策を逆手にとって地域的「共同社会」構築を図ってきた事例(宝塚市)と、平成の大合併を機に導入された「地域自治組織」の独自の導入を通して住民自治・地方自治システムを構築しようとした事例(上越市)を紹介しながら、それらに果たした自治体職員の役割にも着目して、これからの住民と行

政の「協働」や自治体職員のあり方を考察。さらに地方分権改革にとってエアポケットとなってきたのが、大都市自治体の住民自治・都市自治改革であったが、「地域自治組織」制度ができ、同じく政令市でも区ごとの「区地域協議会」設置や区の地域を分けて地域自治区を設けることができるとされた。

- 4、かねてから行政区の「自治体」化(区内の分権)の是非が問われてきた大都市制度・政令市を取り上げ、そうした自己改革の動向がみられるのか、とくに伝統ある大阪市の歴史的検証などもしながら現状を明らかに、今後の大都市自治の確立に向けての課題を提起。

結局のところ我が国の地方分権改革が、特殊「日本型」とも呼ばれるのは、ますます国・地方を通じて財政窮迫が厳しさを増しているという制約下で、自治体政策の物質的基礎である行財政運営に、絶えず国庫主義的な観点が貫かれ、それが地方自治改革の基本的な阻害要因になってきた。

第2部

その意味でこうした制約下で自治体財政の「自律」とは何かを改めて再定義し、今日的な意味での「財政の分権」の課題や国・地方を通しての行財政改革、さらには自治体経営の具体的なあり方を提起しようとした。

- 5、そのためまず現代地方財政の機能と現実は、伝統的な地方財政理論のまさに再検討が必要なことを論証し、新たな地方財政論構築の必要性を指摘する。そのうえで今まさに進行中である「地方主権改革」のもとでの地方財政の変化、さらにはその改革の柱の一つである「一括交付金」に焦点を当て、自治体の「自律」の視点から評価と地方財政改革の方向性を示している。
- 6、人口・都市縮小化と財政窮迫という制約要因のもと、どのような総合的な自治体政策作りと行財政運営＝自治体経営が必要かについて具体的・実践的な規範モデルを提起し、「自律」を目指す自らの内発的な地域振興・税財源涵養へのギリギリの自己努力のもとで初めて自治体側から国に説得力をもって、中央・地方行財政関係の問題性を指摘し税財政改革を迫る力になる。
- 7、そもそも財政規律とは何かを問うとともに必ずしも自治体の責任に帰せられない地方財政の悪化を口実に国が画一的に定めた財政健全化法制についてその内容と限界を検討し、その上で自治体のレベルでの自律的な財政規律の重要性を指摘し、適正な財政情報公開と公会計改革の意義を考察している。

第3部

7での提起ともつないでわが国の公会計改革論議に焦点をあて、その地方自治における意義について本格的に問題提起をしたもので、この点が従来の地方行財政論あるいは自治体改革論の類書にみられない大きな特色となっている。

- 8、 我が国の会計・監査制度の歴史的背景と現状を踏まえた上で、国際的な公会計改革の動向を背景に、本格的にわが国で新しい公会計実践・モデルが提案されてから10年余の公会計改革のモデルの展開と内容(総務省モデルや東京都などの自治体モデル等々)を検討し、さらに今日の「地方財政検討会議」の議論内容と意味を検証する。
- 9、 公会計の個別各論的な一つの応用問題として、公営企業における公共料金設定の仕組みである「総括原価」(適正原価+適正利潤)主義を事例として取り上げ、その会計的な視点から見た問題点を指摘したうえで、行政サービスの個別需要ごとに対応した個別原価計算の会計手法を提案して、個別原価(と利益)管理の意義を考察している。
- 10、 予算、公会計および評価と統合した自治体予算制度改革の必要性を提起する。まず国際的な予算制度改革の動向をサーベイしたうえで、わが国のこれまでの予算システムの変化を踏まえつつ、新しい事業別予算、分権型予算配分方式の導入、予算編成へフルコスト情報の活用などの諸提案を検証したうえで、今日における予算制度改革の意味を明らかにしている。

以上のような自治体改革への新たな歩みや動向を踏まえながら、今日のわが国のますます深まる政治的混迷の渦中での「地域主権改革」と、その一方で「日本型」地方分権改革の盲点を突いた「地方の乱」が相乗して、危機の段階を迎えたと思える戦後地方自治制の様相を素描しつつ「3・11東日本大震災」という困難とも思える事態を前にして、これが「この国のかたち」を変えるであろうし、変えなければならぬという思いから、改めて足もとから持続可能な地域をつくるという、日本社会の新しい挑戦への課題と意義、さらにはその可能性と展望を提起しようとしている。

目次

序章 変容する戦後地方自治制

- 0.1 「日本型」地方分権改革のこれまで
- 0.2 「平成の大合併」と地方自治制の崩壊
- 0.3 本書の課題と構成——「分権」と「自治」の相克の渦中で

第 I 部 「住民自治の充実」と新しい自治体像の模索

第 1 章 地方自治改革の動向と課題

- 1.1 はじめに——議会改革と住民自治改革
- 1.2 住民自治改革をめぐる問題状況

- 1.3 議会基本条例による住民自治改革の可能性
- 1.4 住民自治改革と自治基本条例
- 1.5 むすびにかえて—住民自治改革をめぐる今後の課題

第2章 新たな公共空間の形成と協働—自治体とNPO

- 2.1 新たな公共空間の意味
- 2.2 行政によるNPO支援策—新たなツールとしての1%支援制度
- 2.3 NPO支援策の最適化と公共空間

第3章 住民自治組織と自治体職員の役割—宝塚市・上越市のコミュニティ政策を事例に

- 3.1 住民自治組織への着目—自治体職員の役割再考に向けて
- 3.2 自治体政策形成における住民と行政の「協働」
- 3.3 住民自治組織の今日的文脈—独自の自治体経営のしくみづくりに向けて
- 3.4 住民と行政の協働—住民自治組織と行政の連携のしくみ
- 3.5 今求められている自治体職員像

第4章 日本型都市内分権と地域自治組織—行政区改革の現状と展望

- 4.1 90年代地方分権改革と大都市制度
- 4.2 大都市制度と区制度自治—その歴史的沿革
- 4.3 政令市行政区の現状と機構改革—「NPM行革」の下で
- 4.4 政令市における都市内分権と住民自治の課題
- 4.5 結びに

第Ⅱ部 「財政の分権」と行財政運営

第5章 自治体の「自律」と地方財政

- 5.1 問題の所在
- 5.2 地方財政論の新たな展開
- 5.3 「地域主権改革」と地方財政
- 5.4 補助金の一括交付金化
- 5.5 自治体の「自律」と地方財政

第6章 自治体政策の総合デザインと自治体経営—財政縮小時代の「計画行政」と政策実践

- 6.1 政策実践としての自治体経営

- 6.2 自治体政策の指針としての総合計画
- 6.3 内発的發展をめざす自治体経営のすすめ

第7章 財政健全化法制と財政規律

- 7.1 問題の所在
- 7.2 地方財政悪化の背景と旧再建法の概要
- 7.3 財政健全化法及び新たな財政指標の意義
- 7.4 財政規律からみる財政健全化法の限界
- 7.5 公会計改革と財務情報
- 7.6 結論と今後の課題

第Ⅲ部 公会計改革と地方自治

第8章 公会計改革の動向とその意味

- 8.1 地方自治制度と公会計
- 8.2 公会計改革の国際的動向
- 8.3 地方自治体の会計・監査の現状と課題
- 8.4 公会計改革モデルとその展開
- 8.5 総務省「地方行財政検討会議」における議論
- 8.6 公会計制度および監査制度の見直し議論の意味

第9章 公共料金と原価管理——地方公営企業における総括原価主義の問題点

- 9.1 問題の所在
- 9.2 資金に基づく料金計算(資金収支主義)への批判
- 9.3 必要な原価を賄うための計算方式(総括原価主義)の再検討
- 9.4 個別に原価を算定する方式(個別原価主義)
- 9.5 活動基準原価計算による需要種別原価管理

第10章 自治体予算制度改革

- 10.1 予算制度の問題点と改革の必要性
- 10.2 予算制度改革の国際的動向
- 10.3 新しい予算編成への試み
- 10.4 予算, 会計および評価の統合システム
- 10.5 予算制度改革が意味するもの

終章 自治体の再生から維持可能な社会へ——戦後地方自治制の混迷と危機を超え

て

11.1 「地域主権改革」と混迷の政治・「地方の乱」

11.2 足もとから維持可能な社会を——日本社会の新たな試練

あとがき

索引

執筆者紹介

遠藤宏一(エンドウヒロイチ)

1942年、新潟県生まれ。1976年、大阪市立大学大学院経営学研究科博士課程単位取得退学。現在、南山大学総合政策学部教授。大阪市立大学名誉教授。商学博士。専攻財政学・地方財政論・地域政策論

亀井孝文(カメイタカフミ)

1947年、愛知県生まれ。1978年、神戸商科大学大学院経営学研究科博士課程単位取得満期退学。現在、南山大学総合政策学部教授。博士(経営学)。専攻会計学・公会計論