

自治研究かなかわ

10 1978 特集 公共事業を考える
No.16



神奈川県地方自治研究センター

公共事業の現場を見る

相模原市下水道幹線



相模川流域下水道
右岸（四之宮）処理場



自治研月報かながわ

1978 特集 公共事業を考える
No.16



神奈川県地方自治研究センター

もくじ ◇◇ CONTENTS

公共事業の役割についての一考察	3
公共事業問題プロジェクトチーム	
座談会 公共事業は雇用創出に効果があるか	8
土木事務所の職員を中心にして	
〈ルポ〉 相模原市の公共事業をみる	12
52, 53年度予算を中心に	
地方自治制度の視点（最終回）	18
成蹊大学教授 佐藤 竜	
合理化とは何か（シリーズ1）	21
横浜市「市民の目委員会」答申の特徴と問題点（その1）	
今月の統計から	22
編集後記	23

公共事業の役割についての一考察

神奈川県地方自治研究センター事務局
公共事業問題プロジェクトチーム

はじめに

公共事業が本号のテーマです。自治体を改革していく展望にたって、公共事業の現状批判とあり方を明らかにしてゆくのがねらいです。それにはまず、公共事業の本来的性格を照しだす作業が必要です。公共事業と呼ばれるものが、国の事情に左右され、自治体ではその長期計画は言うに及ばず、来年度の予算規模も決め得ないのは周知の事実です。それが自治体にとって、或いは住民にとって良いか悪いかの問題は別として、そこに理由を正当化する論理があるわけで、それを明らかにしふまえておくことが必要です。そういう論理も含めて、公共事業のいろいろな役割をはっきりおさえておかないと、公共事業の役割の一つを取り出し、その役割を絶対視する立場からの安易な現状批判を導くことになると思います。

もちろん、自治体の本来の機能をまっとうさせる立場から、ありうべき公共事業政策を展望しなければなりません。しかし、あるべき姿だけを現状に対置させてもあまり意味がないし、現状を変えてゆく運動につながることはないと思います。ありうべき、望ましい公共事業政策を確固として掲げ、なおかつ、現実の困難さを自覚し着実な変化の道を示すことがいまこの時期に大切なことだと思います。その意味から公共事業についての考察をしてみました。

1. 公共事業の性格・役割

公共事業 (public works)とは、その定義によれば、国または地方自治体の財政によって公共土木建築施設を造成する事業のことです。

公共事業の役割、性格は大きく2つに分けることができます。一つは、みんなのためになるもので、私的に造成されにくいものを、国や自治体が造るということです。もう一つは、失業をなくすための事業であったということです。それはいわゆる失対事業とは違います。景気対策と言い換えてもいいと思います。

雇用対策としての公共事業

この二つの性格・役割について、長くなりますが説明しましょう。まず、二番目の雇用対策事業であったという性格から見てみます。景気と雇用とは表裏をなしているので、景気対策事業といい換えてもいいわけですが、まず、その原理を説明します。公共投資（たとえば政府がダムを創る）を行うと、そこで工事にたずされる人が直接雇用されます。それ以外に民間関連部門（たとえば建設資材、建設機械等の部門）の活況により間接的に雇用が確保され、それがまた他に波及するというふうに雇用が乗数的に確保されるというものです。論者たちは、不況期には、金融政策（金利を下げる等）は投資に結びつかず、景気回復や失業

救済につながらないと、公共事業政策の有効性、優位性を主張しました。

そのように意味付けされて公共事業が登場するのは1930年代のアメリカにおいてであり、公共事業のウエイトが予算の上でも大きくなっています。理論的整理は30年代半ば、ケインズが有名な著書「雇傭・利子および貨幣の一般理論」の中で行います。これをみると、雇傭が中心テーマであったことをうかがわせます。

私たちが先程から、景気対策といいきつてしまわずに、雇用、雇用とくり返すのを、いぶかしげに思っている読者もいると思います。その含意は、あたりまえのことなのですが、景気対策というのは私たち労働者にとっても大切なものであるということ、また景気対策というのは雇用を有利な条件で確保してゆくために不可欠な、もっとも大切なものであるということを言いたかったわけなのです。景気対策として合理性のある制度・機構というものはそう簡単に否定できるものではないということを自覚しておくべきだと思います。

公共事業

公共事業は国または地方公共団体の財政によって公共土木建築物を造成する事業である。公共事業は大きくわけて、道路・港湾・工場用地・工業用水・ダム・灌漑設備などの資本の再生産に必要な社会的労働手段と、学校・住宅・上下水道・病院・保健所・公会堂・公園などの国民の消費生活にかくことのできない社会的消費手段の建設とからなっている。わが国の予算では、公共事業は国の一般会計の治山治水・道路・港湾・漁港・空港・林道・都市計画・工業用水道・離島電気導入・土地改良・干拓・開拓・災害復旧・鉱害復旧・国土開発調整の諸事業にせまく限定している。そして、それ以外の中央・地方の一般会計・普通会計・非企業特別会計による建設事業、各種公団の公共事業、地方準公営企業の投資を総称して行政投資（政府投資）とよんでいる。経済学では、広義にこの行政投資の範囲と同じものを公共事業として扱っている。（岩波・経済学辞典より）

雇用政策と財政

雇用の確保をそのように公共事業政策によって行うということは、財政にとって、不均衡財政の是認という意味をもちます。不均衡財政とは税収その他の歳入よりも、歳出が多かったり少なかったりすることです。それが容易に出来るためには、伸び縮みのきく事業があること、すなわち、財政が硬直化していないということが条件です。伸び縮みのきく事業とは、公共事業ということになるわけです。完全雇用が達成され、インフレギミだという時には公共事業を縮め、不況の時には逆に伸ばすというふうに景気のカジとりをするのです。

ここで、ちょっと、公共事業の定義を思い出して下さい。「公共事業とは国または地方自治体の財政によって……」。国のこととはいざ知らず、私たち自治体の場合はどうでしょうか。景気が良くなると税収が増える。すると首長さんが、選挙民の喜ぶように道を舗装する。不況になって税収が減ると、首長さんは、赤字はまずかろうと事業を縮ませる。つまり、安定的雇用を確保するに必要な向きと反対にカジを取ってしまうわけです。だから公共事業は国の仕事とされ（カコミ参照）自治体が事業主体となる場合でも、補助裏に対して、基準財政需要の構成要素として建設公債償還費をみとめるなど事実上、国の仕事となってしまっているわけです。

ところで、公共事業に伴う費用負担のあり方について、財政学者による細かい分析が行われています。支出の性質と収入の性質を結びつける論議など見かけます。たとえば、経常経費については税・交付税等の経常的国庫金、投資的経費については起債や国庫補助金を充てるべきだといった議論などです。しかし、国が公共事業を通じて景気や雇用の調整を図る上で、経費と収入の関係をあいまいにしておく方が自治体の財政規模を調整し易く合理的な側面もあるという点を忘れてはならないと思います。

すなわち、現在の国と地方に対する公共事業政

策——公共事業を使って地方の財政運営まで支配することを含めて——は、雇用あるいは景気対策としては国にとっては極めて合理的であったと言い得るわけです。そして、その合理性は公共事業の本来的な性格・役割に由来するという事実を直視すべきです。だから、公共事業を自治体本来の目的実現に資するもの——これはこれから説明する公共事業のもう一つの役割・性格と結びついているのですが——に変えて行くことは容易ならざることであることも明らかになると思います。

2. 社会資本の拡充と公共事業

次に公共事業のもう一方の性格、役割を見ていきます。アダム・スミスは「国富論」が、公共土木建築施設を造成し維持することを、政府のなすべき仕事にあげていることはよく知られています。それは、そのようなことは社会全体にとっては費用をつぐなって余りあるにもかかわらず、一個人や少数の個人にとってペイしない、という理由からです。経済システムが民間の自由な経済活動だけでは完結し得ないことは、現在、「市場の失敗」「市場の欠落」などと呼ばれ、原理的にも研究されています。しかし、政策論として登場する時はちょっと装いをかえます。

公共事業が結果としての公共土木建築施設のことを社会的共通資本(social overhead capital)あるいは略して社会資本と呼びかえてもいいと思います。(もちろん、学校や病院を考えてみれば、便宜的な言いかえにすぎませんが)社会資本はそれなしでは生産や国民生活が成り立たなくなるような社会活動の基礎条件です。

社会資本の充実がひとつの政策として登場するのは1960年の池田「所得倍増計画」だったのでですが、社会資本の不足が高度成長に対する制約条件となることをおそれたためだといわれます。社会資本の充実ということについて、二つの観点、量と質から論議されました。量の問題としては民間投資の拡大=資本制の矛盾の激化=の中で公共

投資もまた増強をはかるべきであるとする議論は一部の野党を除いて大きな異論はなかったと思います。

しかし、その質の問題については「生産関連」か「生活関連」かで大きな論争となりました。池田政権の立場は「生産関連」で成長をとげ後に生活にまわすという考え方だったのに対し、それはますます資本主義の生みだす貧困を拡大する、矛盾を激化させる、として「生活関連」の拡充こそ課題であるとするのが革新側の考え方であったと思います。その際に、三朝四暮であってはいけないわけで、池田政策では決して後の「生活関連」も得られないこと、「生活関連」の獲得の結果として成長が実現され得ることを述べる必要があったのは当然のことです。

国民の生活(生産と消費)の基礎的条件として社会資本の整備については、「生産関連」であれ「生活関連」(消費関連)であれ、国民経済の発展や資本主義の全般的な矛盾への対応の問題として扱われざるを得ず、経済政策論として自治体の役割を扱ったものは見いだすことが困難でした。

シビル・ミニマムと公共事業

その後、社会資本、特に生活関連社会資本の整備についての理論は政治学の分野で発達をとげ、シビル・ミニマム論やそれをとなえる学者が収めし自治体の役割を強調しました。しかし、政治学の宿命として議論は手続論に埋没し、政策実体に関する議論について無力でした。具体的にどうすればいいかという問に対し、みんなで決めろというだけではナンセンスになってしまいます。また、シビル・ミニマム論はそれを実現させる自治体の課題は提示できても(たとえば「自治権の拡大による国の政治・経済の再編」がそうだというふうに),それを実現するための道すじを示すことが出来なかつたように思います。たとえば、シビル・ミニマムを実現するためには長期計画と、それを着実に実現することの権利化、それに伴う財政の硬直化がさけられず、安定した地方財政構

造への転換が必要なのですが、その可能性なり、必然性なりは納得し得る論理で説明されてないと思います。

また、公共投資は民間投資に波及することによって十全な効果を得るわけですが、その関連をどうして行くのかという論点も大切だと思います。今までのような景気・雇用対策が望ましいのか、果して合理的なのか、他の方法の可能性はどうなのか、といった観点からも、地方自治による景気政策・雇用政策の可能性を論ずることは必要だと思います。

すなわち、シビル・ミニマム論からする公共事業論は、新しい道の必要性を論ずる時代から、可能性、必然性を論ずる時代、新しい道の道すじを明確にする時代へと移ってきてていると思います。

3. 安定成長と公共投資

私たちは、その時代的課題を、時代的な社会、経済システムの変化に注目して考えてみようと思います。それは、高度経済成長社会から安定経済成長社会への転換ということです。

平均年10%以上という驚異的な高度経済成長社会はもはや、あり得ないし、あってはならないと思います。あり得ない理由としては高度経済成長というのは、池田の所得倍増政策やそれにつづく自民党の政策の単なる結果ではないということです。それも、一つの要素として包み込む構造的諸要因の織り成す帰結だったということができます。その諸要因が制約条件に転化してしまえば、いくら政策をこらしたところで、ギブ・アップです。そのような要因をいくつか掲げてみましょう。

安定成長への転換の必然性

(1) 技術革新と企業の利潤動機が強く結びついていることはいうまでもありません。技術革新によってたえず陳腐化する設備の転換が投資に結びついていたし、何よりも、企業化のスピリットが、フロンティアにむかう西部開拓者のように

あったといって過言ではないと思います。もはや「技術なし」といわれる今日、あれほど莫大な資金を投じた産業基盤に対しても、それをあい路（ボトル・ネック）としてしまうような民間投資意欲は、どうなったのでしょうか。

- (2) 戦後の日本の経済成長が、資源小国にもかかわらず、資源エネルギー多消費型の重化学工業の発展によるところが大きかったのは周知のとおりです。そして、それを支えたのは海外の安い一次産品、特に石油だったわけです。一次産品の高価格時代、特に石油の高価格時代を迎えた今日、その経済構造は制約条件と化しています。
- (3) 高度経済成長が若くて優秀でかつまた、安価な労働者に支えられていたことはいうまでもありません。高令化社会の中で若年労働者が減るだけでなく、高令者を養うコストが成長に対してマイナスにはたらくことは明かです。
- (4) そして、これがもっとも重大な変化なのですが、国民の意識が変わったということ、すなわち、経済優先という合意はもはや、国民的なものに成り得ないということです。

高度経済成長社会が2度とあってはならない理由としては、短期に社会システムを安定化させるための、すなわち、国民諸階層の摩擦を少なくするための、原資として成長は有効かも知れないが、自然、生態系の破壊といった長期的・全体的問題が不可避である以上、許されるはずがないということです。

4. 中期的・計画的な福祉型成長へ転換を

高度経済成長から安定経済成長への移行がやむを得ざるものであるとすれば、それへの社会、経済、財政構造の転換のなかに、政治論で台頭してきたシビル・ミニマム論的公共事業政策への転換の可能性を見い出すべきだし、中央集権的公共事業政策の合理性に対抗する論理をいまこそ構築すべきだと考えます。

シビル・ミニマム論や地方自治の果すべき重大な役割については、中期的な観点を欠いた議論の批判の中に見いだすことができます。つまり「生活関連」公共事業万能論です。公共事業をこれまでの「道路」だけでは波及効果が少いから、下水道や住宅、学校などへの投資を増せばよい。そうすれば今までと違った設備が必要となるから景気上昇に役立つ、といった議論です。今の国会で成立した補正予算に「第3の道」をもとめて模索した結果を強調する論者がそれです。現実にはその道はきびしかったといえます。

つまり、たんに「生活関連」だといって住宅の融資ワクを拡大したり、学校や下水道を拡充するのに巨額な資金をぶちこんだりするだけでは、今の冷えきった投資意欲はよみがえらないし、地価や関連資材の高騰をもたらすだけです。現在の公共事業推進政策が現実に資材運搬船の不足を生じさせても、造船事業は拡大しないことをみても明かです。

高度経済成長政策が人口急増を都市にもたらし、結果として住宅・道路・下水道など社会資本の充実がさけばれていますが、もともと高度成長は社会資本の拡充を犠牲にしてなりたった政策なわけですから、このしくみを変えるのは大変なことです。

そもそも公共事業による雇用政策、景気政策は短期政策であり、中期的な設備投資を伴う部門へ投資を強行すれば物価上昇、インフレをもたらすことになるのです。短期的政策として雇用を拡大するだけなら今の政策で良いわけですが、その効果が出てこない現実もまた重視しなければなりません。

すなわち、長期的安定的な需要の見通しを他の方法で与えること以外に解決の方策はないといえます。しかも総合的な社会・経済体制のシステムを転換させる以外にはないと考えます。長期的視野にたって、地域のニーズに基づいたシビル・ミニマムの実現のための計画的な公共事業の実現ということが、その役割をになうべく登場する

わけです。

貯蓄性向は社会資本不足のあらわれ

しかし、そういう転換がすぐに容易に実現できるわけではありません。それは、たとえば、日本人の貯蓄性向の高さという問題を考えただけでも明らかです。貯蓄は国民経済全体で考えた場合、消費されない財の生産ということですが、要するにその額だけ投資されるか、輸出されるということになります。輸出という手段が世界経済で長期的に合理性をもたない以上、投資という手しか残されていません。すなわち、公共投資、民間投資を合せた投資総額を貯蓄性向に見合うだけの高水準をたもつことが必要なわけです。要するに有効需要政策なのですが、雇用の確保を公共事業でやらずに福祉にかかる職員などに直接雇用せよといったところで、公共投資の必要額は貯蓄額から決定されるといいうるわけです。

そこで、私たちは、その一方的な決定関係を不变のものとは考えてはいません。住宅、福祉といったものにかかる公共投資は貯蓄性向に対し、かんまんであるが影響を与えると考えます。つまり現在は当面、輸出超過は正や、雇用対策として必要とされる投資額や成長率を保障するものとしての公共事業を、福祉型に転換し住宅の心配や老後の心配をなくしてゆくことにより、貯蓄性向を下げ、一方では、シビル・ミニマムによる公共事業の実現を一步一步すすめるという、短期・長期の両面作戦が必要だといいうると思います。そして、そのことによって、シビル・ミニマム論者のいう「自治権の拡大による国の政治・経済の転換」ということが、国民経済の構造的転換による財政構造の転換という基礎が与えられるわけです。

むすびにかえて

公共事業に関する議論は、本来この小論のような雑な議論ですまされるべきものではありません。都市施設のあり得るべき姿にかかるものですか

ら、もっと細かな、緻密な各論の総体として構築されるべきものです。私たち神奈川県自治研究センターもいま下水道事業と水資源問題に的を絞って研究会をもっています。

その中でも、たとえば、流域下水道事業をもって生活関連公共事業と規定していいのか疑問がでてきています。また、いまの河川事業が生活関連といい切っていいのかという疑問もあります。もし、シビル・ミニマムの実現という点から事業の優先順位をつけるとすれば、鎌倉や藤沢の田畠を流れ、のどかな風景を構成しているちいさな川の護岸の板柵を、コンクリートブロックに張り替えてゆく——しかも、どういう訳か、10m、20mと

点々と異様な光景をつくるべく張り替えてゆくことについてみると、事業の優先度は高くないよう思われてなりません。

私たちは、公共事業の問題を自治研センターの長期的研究課題として設定し、その研究会を発足させる予定であります。これは、公共事業問題が現在、地方自治のネックになっているという認識によるものです。神奈川のように人口急増都市をかかえて都市基盤の整備のすすまないまま、ますます人口がはりついていく現実を直視しながら、「公共」事業のあり方についてみなおす必要があるというものが論議に加わった会員の一致した意見であったことをのべてむすびとします。

座談会

公共事業は雇用創出に効果があるか

一県内の土木事務所の職員を中心に一

司会 本紙編集部

編集部 本日は、土木事務所の現場に働く工事契約や用地関係の皆さんにお集りいただき、公共事業、特に従来型の道路・河川・治山治水・港湾による景気刺激策は、失業者100万を越える情勢の中で、はたして雇用創出に効果があるのか、ここに焦点を合わせる形で話し合っていただきたいと思います。まず概括的に、Aさん皮切りにいかがでしょうか。

一般的な状況

Aさん 昭和45年、高度成長の経済政策のピークからドルショック、オイルショック、円高といわゆる「激変する経済」の中で、長洲革新県政も翻弄されましたね。

Bさん でも、30年の保守県政から脱皮して、

県政の体質改善をはかり、県民参加や新しい県民運動を起こすなど、なかなかどうして県政が県民に近づいたとの声もありますよ。

Cさん 狹いひとつの地方公共団体にとって、雇用とか、財政とかの政策に限界があるように、悲観的に考えちゃうんですけどね。

Aさん 私達の土木事務所の職場では、長洲革新県政がどうとかいうことは、それほど日常的な会話には出てこないですが、公共投資を実行する現場職員の中では、おもてだった議論ではないですが、何か無駄なことをやっているという話もありますね。

Bさん いわば、出来ないのに札束を積まれているような感じですね。

Aさん 特にこれから的地方自治を考えたり、

地方レベルでの雇用問題を考えたりするとき、その限界もさることながら、「福祉型雇用創出」と「財政硬直化」の反作用については、今後の大問題として、時間をかけて県民全体の課題とすべきではないかしら。

中央政府の自治体攻撃の中心は人件費の削減指導です。しかし自治体では、サービスの要求が増える一方で、人手不足が訴えられます。したがってこれから的地方行政は、あらゆるところに住民参加の方式がとられ、合意のうえの執行にならざるを得ないと思います。

労働条件はどうかわったか

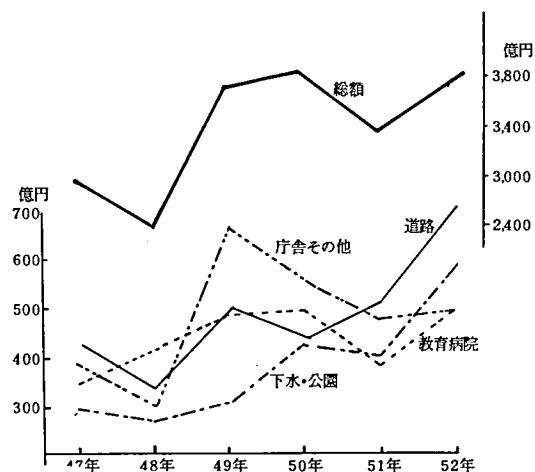
Cさん それに関連して、8月26日の朝日新聞におもしろい記事があります。茨城県では、設計の技術職員や用地の職員不足が表面化して、月に150時間も残業している。同職組の最近の調査によると「年度内予算執行」について、55.8%の職員が「不可」と答え、33%は「来年度への繰り越しが出る」と匙を投げているとあります。私の感じるとこど、ウチも同じようです。Bさんのところはどうですか。

Bさん 私のところは、50年に2係14名だったのが、現在1係9名に減員されています。人件費問題からの定員削減の影響だと思いますが、それでも酷い。全体の事業量の増加から最近では残業150時間にまでいかなくとも、それに近い実態です。

Aさん 私のところも仕事量は増えています。確かに一時期、45~6年頃に比べやたらに金を使うことには、ブレーキがかかり交通安全施設など、地元が喜ぶ仕事に転換されつつありますが、それでも前に計画した道路を途中でチョン切ったままにはしておけませんので、それは続けざるを得ないです。しかし地元に喜ばれる仕事はこまかく、件数が増え手間がかかります。その意味から仕事はきつくなっていますね。

公共事業の中味は

図1 着工主要公共工事の推移



Bさん 公共事業は、福祉の増進、社会資本の充実、労働市場の拡大——雇用の創出——景気上昇、消費活動の活発化等々のバラ色の言葉に直結しているようですが、これは、今や幻想だと断言しますよ。ぜんぜん雇用に結びついていない。

ある大手事業者は、「本社の話では、政府の方針が固まらない限りやたらと人は増せないということですよ」と言っていました。景気の良いセメント産業でもこれですからね。他は推して知るべしですね……。

Cさん 多額の国債——税金の先取り——による公共事業費を各県のレベルで執行していくことは、もはや景気回復の特効薬たり得なくなってしまったのではないかでしょうか。

編集部 ところで、皆さんにお願いした神奈川県の経済の実態調査の方はどうでしたか。

Cさん 先日私は、この座談会のために、県の経済活動について調べたのですが、51年度に初めて県内総生産は10兆円の大台に乗りました。自動車等の輸出関連が活発な伸びを示したためと言えます。一方、県内総支出では「個人消費支出」に次いでウェイトが高い「総固定資本形成」は、名目12.1%，実質5.7%増と、50年度の名目4.1%，実質2.4%増に比べると増えており、中味はさておき数字の上からの公共投資の影響が出ています。

主な公共工事の推移を見ると、51年度3,345億円11,700件（1件当たり2,800万円）から52年度3,801億円12,500件（1件当たり3,000万円）で、52年度は450億円の増となり、道路700億円、下水道・公園560億円、庁舎その他450億円、教育・病院450億円となっています。（図1を参照）特徴的には道路の伸びがきわどっており、下水道がそれを急追をしていることがよくわかります。

編集部 県予算のうごきをみても、目的別にみると土木費、性質別にみると公債費、普通建設事業費の伸びが著しく、公共事業への投資の増加が端的に示されていますね。（表1を参照）

Bさん 9月の補正予算では60億円の高校新設予算を組み、さらに県単公共事業費として、39億5,500万円が追加、これにさらに国の30億～40億が加わってさらに盛大になっていますよ。

ふえる倒産、不安定労働者

Aさん 別の角度から見ると、企業倒産件数とその負債総額、求人倍率、雇用保険受給者実人員などの数字はかなり悪い材料ですね。（表2を参照）

Cさん 土木事務所と最も身近な建設業者が加入している建設業退職金共済制度がありますが、これなど、就労人員の増減の一応のパロメーターになると思います。この掛金収納額をみると、（注 46～49年は1人62円の証紙が掛金となる。

表1 昭和52、53年度神奈川県予算（歳出）のうごき

区分		A51年度当初	構成比	B52年度当初	構成比	C52年度2月現計	構成比	伸率 B/A	伸率 C/B	D53年度当初	構成比	伸率 D/B
主な目的別	総務費	億円 374	% 7.8	億円 443	% 7.8	億円 449	% 7.5	18.5	1.4	億円 515	% 7.9	16.5
	土木費	644	13.5	634	11.4	779	13.0	△1.6	22.9	752	11.5	18.5
	教育費	1,922	40.1	2,259	40.1	2,358	39.4	17.5	4.4	2,605	39.8	15.3
主な性質別	入件費	2,586	54.0	3,033	53.9	3,039	50.8	17.3	10.2	3,368	51.5	11.1
	扶助費	129	2.7	144	2.6	143	2.4	11.8	△0.7	155	2.4	7.2
	公債費	224	4.7	299	5.3	290	4.9	33.5	△3.0	425	6.5	42.1
(義務的経費)		(2,939)	(68.5)	(3,476)	(61.8)	(3,472)	(58.1)	(18.3)	(△0.1)	(3,948)	(60.4)	(13.6)
普通建設事業費		662	13.8	789	14.0	1,082	18.1	19.2	35.9	1,058	16.2	34.1
歳出合計		4,793	100.0	5,628	100.0	5,984	100.0	17.4	6.3	6,541	100.0	16.2

52年は122円と変更されている）。46年1億3,000万円で年間210万人の延労働者が49年1億6,600万円で年間268万人、52年3億4,000万円で年間278万人が就労したと見なすと、雇用の拡大はなされたように見えますが、土木建築業界の下請・孫請の労働者がいかに不安定かは次の数字で理解できます。

すなわち、この制度の加入脱退を見ると、加入者が、50年4,220人、51年2,734人、52年3,449人にに対し、なんと脱退者は各々6,443人、6,535人、3,553人と各年とも加入者を上回っています。制度の問題点もあるかと思いますが、労働者の雇用の形態が不安定であることを如実に物語っています。

Aさん 私は前に民生部にいましたが、過去3年間の生活保護世帯は49年27万、50年30万、51年32万世帯と増加しています。数字に不馴れな人が見ても、これだけの公共投資がありながら、なぜ失業や生活保護が増えるのでしょうか。「これが経済の不可解である」と言ってしまえば、議論はそこでストップでしょうが、新しい地方の時代の新しい型の雇用創出に向って試行錯誤を恐れず提起していくべきだと思います。

公共事業には資金のながれ

編集部 それでは、公共投資の金の流れの実態はどんな風でしょうか。

表2 企業倒産・失業者のうごき

年度	企業倒産	負債総額	求人倍率	雇用保険受給実人員
47	件 259	百万円 15,734	% 2.1	人 217,726
48	358	25,531	3.4	190,603
49	589	69,279	1.7	238,253
50	631	49,671	0.7	411,147
51	702	51,958	0.7	380,612
52	620	72,746	0.6	372,510

Aさん 例えは、実際問題として、建物移転費等は動くが、土地買収費は農協・銀行へストレートにいってしまうでしょう。生活基盤の整備と言っても、地価の高騰でかなりが用地代に消えてしまうのが実態です。思ったほど、その生活環境や福祉や文化につながっていない。土木事業も都市政策・地価対策等の全体計画との関係から総合的にすすめる時期にきていると思います。

公共事業の質を問い合わせる

Bさん 暗い話ばかりですが、街路整備などは、地元の商店街の整備につながっていけば、地域振興策として大いに寄与するでしょうね。

Aさん その街路にしても、身体障害者の歩きやすいものにすることや、安全性などを考えたきめの細かい配慮が必要ですね。また横断歩道橋のように、道路を車優先に考えるあり方には批判が相当あるようです。

Cさん 河川の問題にしても、60年に一度の出水に耐えるものから、100年に一度の出水に耐えるものに方針が変更されれば、改めて作り直しになります。道路についても手直しはよっちょうで、同じ道路を何度も堀り返したり、10年目位おきに何度も用地を買収されて、そのたびに家をこわされている県民もいて、笑い話にもなりませんとこぼしています。

どこでも言われるるのは、せっかく舗装した道路を電話工事でほりおこし、上下水道の工事でまたほりおこし、またふたをする。生活する県民の立場にたって、ばらばら行政も何とかしたいですね。

Aさん ただし、100年の計画をもって人も通らないところに道路を作るのには「天才」の出現が必要かもしれません。100年の計を県民と共に考え、県民参加の中で天才の出現の代わりをつとめるしかないのでしょうか。県民の智慧、生活者の智慧をかりることも必要ですね。

Bさん 公共事業と自然破壊との関係もよく問題になっています。コンクリートでとりかこまれた河川がホタルをなくしてしまった。中洲の土砂さらいが野鳥を追ってしまう。川と住民とのつながりは生活の一部であったのが、隣りを川が流れているのに見知らぬ他人のようなものになってしまった。コンクリートの力は大きいですね。大河川はコンクリートで防災を、中小河川は土で（金がかかりますが）とも考えられます。ホタルと共存できる土木業でありたいと思います。

編集部 話はつきないと思いますが、ホタルの光は「ともしう運動の灯」にも通じます。血のかよった土木行政と県民参加の中にホタルの光も映えることを願いながらひとまず終らせていただきます。ありがとうございました。

（まとめにあたって、神奈川の統計、建退金事業月報、予算の概要、建設月報を参考にしました。）

表3 くらしの環境総括

統計で知るかながわ（昭和53年版）より

項目	神奈川	全国	全国比 全14都 県
家			
1人当り県(国)民所得 勤労者世帯1世帯当たり月平均実収入(京浜市)	1,493,143円 323,981円	1,297,938円 286,039円	115.1% 113.3%
消費支出額	212,692%	197,937%	107.5%
消費性向(貿易出 可燃分所持)	73.4%	77.2%	95.1%
貯蓄性向(貿易出 可燃分所持)	17.5%	14.6%	1.20%
1世帯当たり貯蓄現在高(京浜地区)	4,053,000円	3,486,000円	116.3%
住			
1住宅当たり宅地面積(48年)	192.00m ²	261.62m ²	73.4%
住宅延べ床面積	58.64m ²	88.03m ²	66.6%
持家比率	48.0%	68.1%	70.5%
新設住宅比率	18.2%	13.1%	1.39%
1ヵ月3.3畳当り公営賃貸住宅賃料(50年平均)	56.3円	48.0円	117.3%
民営賃貸住宅賃料(・)	24.5円	147.8円	16.6%
社会的			
上水道普及率(1世帯あたり世帯数)51年度	98.6%	88.6%	1.12%
下水道普及率(1世帯あたり世帯数)52年度	25.1%	26.2%	95.8%
ごみ収集率(定期的回収による)50年度	76.8%	65.4%	1.17%
ごみ衛生処理率(ごみ処理率/ごみ発生量)%	54.4%	37.5%	1.45%
人口1,000人当たり電話加入数51年3月末現在	292台	262台	111.5%
うち住宅用電話数	20.5台	15.8台	129.7%
可住地面積千戸当り郵便局数50年度	379台	178台	213.0%
交通			
認面積1,000m ² 当たり道路丈延長(51年3月)未現在	9.50m	3.86m	2.46%
主要道路舗装率	97.3%	86.5%	1.12%
生活道路舗装率	48.5%	34.7%	1.40%
人口1,000人当たり保有乗用車台数	207.84台	274.07台	75.8%
自家用乗用車台数	136.32台	159.28台	85.6%

《ル ポ》

相模原市の公共事業をみる

—52年53年度の予算のうごきを中心に—

横浜・川崎に次ぐ県内第3位の人口をかかえる相模原市。昭和29年の市制施行当時は人口わずか8万人であったものが、42年には20万人を超える、46年に30万人を、そして昨年40万人を超えて横須賀市を追いぬき政令指定都市を除いて県内トップにたった県央の若い都市、それが相模原市である。

「国の高度経済成長政策による都市への人口集中が激しくなった昭和30年代後半から人口急増がはじまり、昭和46年には1年間で2万6千人も増えました。最近はだいぶ落ちていますが、それでも年間1万人以上の増加が続いている」と市の広報紙「広報さがみはら」は伝えており、いまの人口は41万5千人（前月から千人増）と10月号の同広報紙には記載されている。

人口急増都市の典型例として相模原市をとらえ、そこにおける昨年から本年にかけての公共投資の実態をみようと、同市役所を訪れたのは10月の初めである。市庁舎前の庭に大きな管きょが横たわり「下水道は文化のバロメーター」と書かれている。しかし皮肉なことに下水道普及率はゼロ。来年4月から供用開始が予定されるという。人口急増に都市施設の整備がまったく追いつかずにはいる現実をまずまのあたりに見せられた思いであった。

今までの市の重点施策は、まず義務教育の小中学校の建設であり、道路整備であり、保育所づくりであったという。いまこれらの事業の他に、南部の相模大野駅前の区画整理事業、公共下水道・都市下水路整備の事業、さらにゴミ焼却場の建

設などがさかんに行われているということである。

1. 52年度補正のうごき

相模原市の投資的経費は、人口急増を反映して昭和40年代における毎年の決算（普通会計ベース）でみるといずれも45%前後の構成比であり、異常ともいえるウエイトを占めていた。昭和50年度は財政危機と総需要抑制政策のあおりをうけ、さすがに39%に落ちこんでいる。しかし51年度は41.2%に復活した。昨52年度後半からの公共投資を重視においていた景気浮揚政策がとられたことの影響はどうだったか、それを調べるために同市役所を訪れたわけである。（図2参照）

大きい投資的経費の伸び

まず、52年度の一般会計予算のうごきを本文末の表によりみてみよう。当初予算規模の341億円が、9月の第1次補正と12月の第2次補正を経て3月の最終補正では432億円になり、当初と比べて26.4%の伸率となっている。予算規模そのものは40万都市としては小さすぎるのがまず目につく。年間の補正による伸率はほぼ平均的なものといえそうである。

そのうち、投資的経費についてみると、当初の102億円（構成比29.9%）が最終的には170億円（構成比39.5%）にふくれあがり、金額で68億円、

伸率で67.2%も増え、構成比では10%も上昇している。特に単独事業費の伸びが当初と比べて2.15倍になっているのが特徴的である。

財源の内訳をみると、国庫支出金や県支出金などの依存財源より地方債の伸びが高く79.8%も増えている。こうしてみると地方債の増発により投資的経費を急激に増加させようとした政府の施策は、それなりに自治体に影響を与えており、と数字でみるとかぎりはいえそうである。はたして実際はどうだったのだろうか、興味をもって担当者にいろいろ聞いてみた。

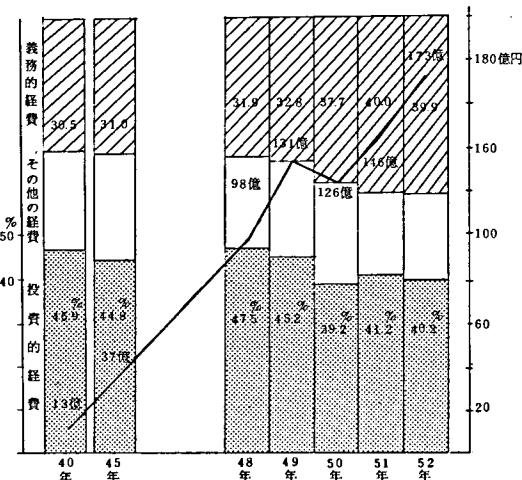
補正の中心は用地取得費

まず民生費の投資的経費が約7億円増えているが「これは南福祉事務所を新設した費用が用地費を含めて4億6,500万円かかっており当初予算に計上できなかったのを補正でのせたものです。また保育所の用地購入などがその他の主なものです」という答えがかえってきた。

衛生費の投資的経費は2倍以上にふくれあがり、そのうち単独事業費の伸びが10倍以上になっている。このことについては「清掃事業所（し尿の処理）の改良工事の費用が1億円、ゴミの処分地の用地取得費が9月と3月の補正で5億円と4億円を計上しましたので、これらをあわせて10億円が追加されたことになります。これらは一般財源で充当することになっています」という。したがって主な部分は用地代であることがわかり、単独事業が増加したこととも理解できた。

教育費についても、投資的経費が約30億円も補正で大幅に増加しているが、その説明は少しややこしかった。「まず9月の補正で前年度の繰越金が13億円あることが確定し、交付税も5億円増えることが確かになったし、市税収入も当初より15億円ほど增收になることが見込まれたことから、約20億円を学校用地購入費（小学校2、中学校1）にあてるにしました。また12月の補正では、学校建設公社から校舎を購入する費用を3億円計上しましたが、これは起債が認められたことと、

図2 相模原市の投資的経費の推移
(普通会計決算ベース)



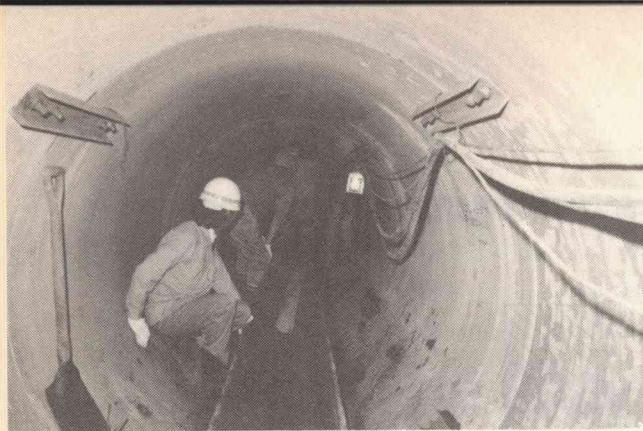
国庫負担金が認められたことによるものです。

学校建設公社から校舎を購入する、というのは変な話ですが、人口急増で校舎建設が市費だけの予算では間にあいません。そこで、公社をつくり先行して建設工事を進めてもらって、文部省からの負担金が確定した段階で市が公社から買い取ることにしているのです。横浜をはじめ人口急増都市ではこの制度が活用されています。(しかし、公社制度については検討の必要がありそうです。)

3月の補正では、この公社からの校舎購入が約5億円、それに中学校用地の取得費として10億円が追加計上されたものです。これも起債が約10億円認められたからできたのです

民生費、衛生費、教育費のうちの投資的経費についてまとめてみると、追加補正の内容のうち大半が公共用地取得費であることがわかった。その他の主なものでも校舎の購入などは予算上のやりくりであるとも見られるわけで、実際に事業が新たに追加されたわけではない。ましてこれらの公共事業が直接景気浮揚や雇用の拡大にむすびついたとは思われないのである。

はっきりしない土木の雇用創出効果では、公共事業のメダマであるといわれている



下水道工事は着々進んでいるが……

土木事業についてはどうであろうか。土木費は当初予算にくらべて最終予算では総額で30.6%，投資的経費で41.3%増加し、一般会計の総額の伸びより大きい。建設部の総務室でいろいろ聞いてみた。

「建設部で行う事業が、直接景気浮揚にむすびついているかどうかについては、率直に言ってわからないですね。道路などは地元業者にも受注できるように工区を細かくしたり箇所数を増したりして配慮していますが、金額的にはあまり急増しているわけでもありません。工区を細かくすればそれだけ職員は忙しくなることは確かです。技術屋としては計画決定された道路を早く完成させたいと思っても、地域別の配慮を優先させなければならず、結果的にはツギハギ道路になってしまふことになります。工事施行の採択の優先基準についてはあることはあるのですが、実際にははっきりしていません。来年の選挙目あてじゃないかなどという冗談も聞いているくらいです。道路は市の単独事業が中心ですから追加も9月にほとんど計上されたので、昨年後半からの追加補正は少いのです。むしろ本年になってからの伸びのほうが大きいですね。」

市単独事業より補助事業の方が問題は残ります。特に下水道などは金額が大きいわけですが、当初予算に組んで入札すると予算残金がどうしても出ます。せっかく補助金をつけたのだから入札残金を完全に消化しろと県からハッパをかけられます。来年度への継続事業については完全消化しないと来年から補助を打ち切るとおどかされるんです。そこで年度末近くになって現場が固ってから入札残金をかき集めて工区を新しく追加したり、追加

工事の設計変更をしたりするわけです。精算設計に近い作業をやるわけで、補助事業では特に書類が多くなるし、そのため年度末になってからの残業が非常に多くて困っています。」

市単独事業と補助事業の本質的な差がはからずも明らかになった。そこで追加補正で国からの補助金があとからついた場合はどうなのか聞いてみた。

事業拡大にならない補正

「年度の後半で補助金がついた場合は財源充当で処理しているようです。つまり事業の金額そのものは変更しないで財源のうち追加された補助金の分を増して一般財源を減らすわけです。ですから補助金が新しくついても事業量は増えないでしませています。国の予算で追加されても年度途中では事業増加にはなりません。また事業を増加させろといわれても1月頃に追加が決ったのではとてもできませんね。例えば道路などは今迄は用地が確保され計画が決ったところを執行していたのですが、今後残っている所は境界問題などややこしい課題をかかえている場所が多いので、たとえ予算がついてもスンナリとはいきませんよ」

こうして聞いてみると補正予算をくんで大幅に公共事業を拡大しようとしても、市段階まで浸透するには相当時間がかかりそうである。景気回復の特効薬にはならないのではないかという疑問が残る。この点については

「中小の土木業者に私もいろいろ聞いてみますが、仕事量そのものはたいして増えていない。むしろ今後も引続いて仕事が増える見通しもたたない以上、人手を増やすわけにはいかない、といっています。また下水道など金額の大きいのはどうしても大手業者に落札されているのが実情ですね。市の職員もたしかに超過勤務が続いている方がいますが、2～3年前の方が忙しさはひどかったようです。今はむしろ手馴れたものとして感じてるようです。」

補助事業などは特に当初予算に組んでもらって計画的な、しかも総合的判断をふまえた事業執行

をしたい、というのが担当者の共通した声ですね」行政の総合性や計画性を、景気浮揚のためとはいえドシャブリ公共投資がふみにじっているありさまが目に見えるようであった。

2. 53年度予算のうごき

ところで昭和53年度はどうであるのか。当初の予算書と9月の補正額をみてみよう。

相模原市の53年度の当初予算は、一般会計でみると総額で401億円であり、昨年度当初より17.3%の増加である。地方財政計画の伸率19.1%より低くおさえられているのがまず目につく。そして規模そのものも同じ40万都市の横須賀市が514億円に比べて100億円も小さいのはどういうわけであろうか。

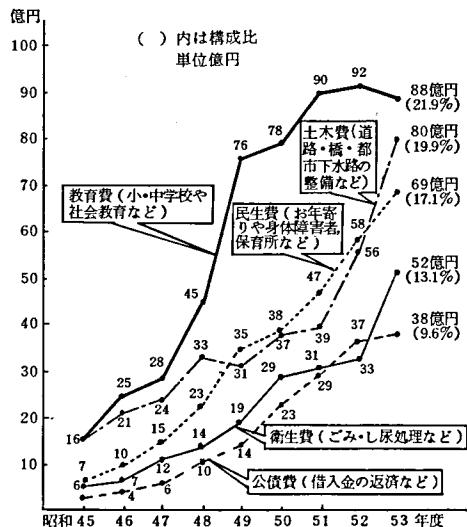
市長の施政方針によると「本市としては厳しい財政事情にありますが、積極的に国の予算に対応することとし、国庫支出金の拡大確保や一般公共事業への地方債の増額などを図っています」ということである。では中味をみてみよう。

たしかに国庫支出金は20.8%の伸率を示し、地財計画の17.6%より高くなっている。しかし地方債は52年より20.6%減となっており、投資的経費のうちわけで補助事業が7.2%増に対して単独事業が57.3%も増えていることから、公共事業とは通常補助事業をさすことを考えると、施政方針には矛盾があると言えそうである。

重点は教育費から土木費へ

特に投資的経費の中味をみると、教育費が昨年をピークに下まわってきてるのが目につく（図3参照）。今まで義務教育施設に追われていたのが峠をこえ、教育費を除く一般公共事業へふりむける余裕ができたということであろう。民生費では保育所の建設と用地購入費が4億5千万円、衛生費では52年度から始ったゴミ焼却場の建設に21億円、公民館の建設・拡充に4億円、体育館の

図3 当初予算の目的別歳出の状況



延べに3億円などがその例であろう。小中学校の建設・購入は昨年の65億円から20億円も減っていることからも理解できる。

ところで土木関係の伸びはたしかに大きい。昨年当初の31億円から10億円も増えており、前年末の最終補正額に近づき、今年の9月の補正ではそれを上まわっているのが特徴的である。この土木費のうち、大きいのは公共下水道で32億円（特別会計）と都市下水路12億円である。次いで道路の舗装・改修が11億円、道路の立体交叉や駅舎の整備、公園、区画整理などに3～4億円づつ計上されている。

こうして投資的経費の主なものを見てきたが、全体的には昨年の当初予算と比べて本年の当初予算では19.7%の増であり、一般会計全体の伸びをわずかに上まわるにすぎない。そして本年に入ってから6月と9月に補正予算を組んでいるが、その結果でみても、投資的経費全体で、昨年度末の最終補正額170億円を下まわる155億円(91%)にしか達していない。

そこで景気浮揚のために、国が年度前半で早期契約をするように指導している、いわゆる「前倒し」について聞いてみた。「県から国へ報告するために、各市に対して前倒し契約の指導があり、

その実績について報告を求めてきています。7月末で70%以上という指示でしたが、それに近い数字の報告を出しています」という。この言葉のニュアンスは、きわめて微妙であり、実際には前倒し契約が報告より進んでいないのではないか、とも受取れるのである。

工事契約と実際に業者への支払いのズレ、請負業者から下請業者への長期手形による支払い、こんな実態を聞くにつれ、鉄とコンクリートによるゲップの出るような公共事業への大盤ふるまいに、強い疑問が感じられるのである。

3. 52年度決算状況をみて

この話を聞いてもどったあと、おりよく相模原市の決算状況調査表が手もとに入った。昭和52年度の普通会計ベースによる決算内容を見ると、歳入総額463億8千万円、歳出総額430億7千万円で

あり、実質収支で19億8千万円の黒字決算となっている。黒字幅の大きさにまず驚かされた。この黒字額は、全国の645市のうち上位15位にランクされており、経常収支比率71.8%は県内18市のうち4番目に低くなっている。

歳出のうち、投資的経費は179億円であり歳出額に占める割合は40.2%である。前年の51年度決算では41.2%であったことからすれば、国の政策は直接的な影響をもたらさなかったといえよう。市役所で聞いてきた話がそのまま決算上も表われたとも思えた。

大きい財政調整積立金

この決算で次に目立ったのが積立金である。財政調整のための積立金を8億5千万円も積んでいることである。前年度末の積立金現在高が8億円であったことを思うと実に倍増したわけであり、3月末で18億8千万円になっている。前に聞いた話の中で「年度途中で補助金がついた時は、財源

表3 相模原市における投資的

	内 訳	昭和52年 度 予				
		当 初 予 算 額 A 百 万 円	2 次 补 正 額 (12月) B 百 万 円	最 終 补 正 額 百 万 円		
歳出 総額 財源 内訳	歳出 総額 うち 投資的経費 補助事業 単独事業	3,416.5 1,019.1 7,643 2,548	100.0 29.9(100) 22.4 7.5	4,041.9 1,475.9 9,839 4,920	100.0 36.5(100) 24.3 12.2	43,191 17,044 11,574 5,470
	特 定 財 源 国 庫 支 出 金 県 支 出 金 地 方 債 務 そ の 他	6,138 869 3,355 1,781	18.0 2.5 9.8 5.2	6,502 894 4,745 1,848	16.1 2.2 11.7 4.6	7,046 911 6,033 1,843
	一 般 財 源	2,202.3	64.5	2,642.9	65.4	27,358
主 な 歳 出 内 訳	民 生 費 うち 投資的経費 補助事業 単独事業	5,784 388 233 155	19.9 (3.8) (2.3) (1.5)	5,918 390 224 166	14.6 (2.6) (1.5) (1.1)	6,024 461 310 151
	衛 生 費 うち 投資的経費 補助事業 単独事業	3,287 907 810 99	9.6 (8.9) (7.9) (1.0)	4,088 1,522 810 713	10.1 (10.3) (5.5) (4.8)	4,476 1,914 810 1,104
	土 木 費 うち 投資的経費 補助事業 単独事業	5,590 3,057 1,062 1,996	16.4 (30.0) (10.4) (19.6)	7,149 3,986 1,005 2,982	17.7 (27.0) (6.8) (20.2)	7,301 4,320 1,243 3,076
	教 育 費 うち 投資的経費 補助事業 単独事業	9,236 6,505 5,439 66	27.0 (63.8) (53.4) (10.4)	11,919 7,984 7,664 320	29.5 (54.1) (51.9) (2.2)	13,449 9,480 9,082 399

() 内は投資的経費総額を100とした構成比

充當で一般財源を減らすような処理をしている」と言われたことを思いかえしてみた。補助金がついて浮いた一般財源は積立金にまわっていたのであろう。

「地方財政が苦しい」「地方債でのやりくりが大変だ」という財政当局の話はわからないではない。相模原市の地方債の現在高も286億円に達しており、昨年度末の242億円から比べて44億円も増えているのは事実であるし、公債費比率も12.8%になってきている。だから将来を考えて積立金にまわしたというのであろう。しかし、都市基盤の整備が遅れ、住民の側から整備するように要求が多くある相模原市において、単年度で実質12億円もの黒字を出すことは、異常であるといわざるを得ない。

学校建設をはじめとする施設整備に追われているというが、相模原市は48年以後毎年10億近い黒字を出しておらず、52年度に20億近くの黒字になったことは何とみるのか。実質収支比率が48年から

8.7, 9.6, 5.7, 11.8, そして52年度が9.0であるように、毎年の黒字は市民にとって望ましい状態ではない。もっと積極的な事業を行なうべく要望すべきであろう。

望まれる公共施設の充実

学校建設は峠を越えたといふが、来年から始まるとはいへ今の下水普及率はゼロ、しかも市南部は下水道整備の計画もつかぬまま全国にも例を見ない私設下水道組合があること、ゴミ焼却を他市に依存していることなど課題はつきないはずである。住民の側からの市政に対する強い監視がもとめられると同時に、市側も財源確保や要求実現のための政策手段の研究が必要である。総合的に、しかも重点的施策を実施するための市当局者の責任は大きい。

また、このことは市民参加の市政実現にむけて自治体労働者に課せられた大きな課題であるともいえよう。

経費のうごき (昭和52~53年度)

〔一般会計〕

算 比 較			昭 和 53 年 度 予 算					
(3月) C 構成比	B/A	C/A	当 初 予 算 額 D 百万円	D 構成比	D/A	9月補正額 E 百万円	E 構成比	E/D
100.0	121.2	126.4	40,060	100.0	117.3	4,408.6	100.0	110.0
39.5(100)	144.8	167.2	12,199	30.5(100)	119.7	15,454	35.1(100)	126.7
26.8	128.7	151.4	8,192	20.4	107.2	9,265	21.0	113.1
12.7	164.8	214.7	4,007	10.0	157.3	6,189	14.0	154.5
16.3	105.9	114.8	7,417	18.5	120.8	7,835	17.8	105.6
2.1	103.0	104.9	1,084	2.7	124.8	1,062	2.4	97.9
14.0	141.4	179.8	2,662	6.6	79.4	3,206	7.3	120.4
4.3	103.8	103.5	1,767	4.4	99.2	1,869	4.2	105.7
63.3	120.0	124.2	21,729	54.2	98.7	30,114	68.3	138.6
13.9	102.3	104.1	6,864	17.1	118.7	7,068	16.0	103.0
(2.7)	100.6	118.9	484	(4.0)	124.8	653	(4.2)	134.9
(1.8)	96.5	133.3	238	(2.0)	102.4	238	(1.5)	100.0
(0.9)	106.7	97.3	246	(2.0)	158.3	415	(2.7)	168.7
10.4	124.4	136.2	5,249	13.1	159.7	5,105	11.6	97.3
(11.2)	167.7	211.0	2,558	(21.0)	281.9	2,402	(15.5)	93.9
(4.8)	100.0	100.0	2,123	(17.4)	262.1	1,926	(12.5)	90.7
(6.4)	723.3	1120.8	435	(3.6)	441.7	476	(3.1)	109.5
16.9	127.9	130.6	7,973	19.9	142.6	10,186	23.1	127.7
(25.3)	130.4	141.3	4,159	(35.1)	136.1	5,666	(36.7)	136.2
(7.3)	94.6	117.1	1,490	(12.2)	140.3	1,609	(10.4)	108.0
(18.0)	149.4	154.0	2,669	(21.9)	133.7	4,057	(26.3)	152.0
31.1	129.0	145.6	8,766	21.9	94.9	10,236	23.2	116.8
(55.6)	122.7	145.7	4,501	(36.9)	69.2	5,939	(38.4)	131.9
(53.3)	140.9	167.0	4,222	(34.6)	77.6	5,373	(34.8)	127.3
(2.3)	487.4	606.6	279	(2.3)	425.2	566	(3.7)	202.6



地方自治制度の視点（最終回）

成蹊大学教授

佐藤 竜

（地方自治総合研究所研究員）

第2. 制度改革の視点（その2）

2. 市民参加の拡充

市民参加の拡充についてですが、私のこれまでやってきた体験からいいますと、参加とは行政の側から見ますと、行政が住民に対して独占していた決定過程に住民が参加を求めてあります。決定過程に深くかかわればかかわるほど住民側に責任が生じてくるわけです。これに対して議会を強化しようとする立場の人たちは、公選の首長の執行権を強化し、議会が形骸化され議会制度を危くするというように批判をするわけです。

私は、議会が形骸化されるとは、思いません。何故ならば、住民が決定過程に参加するという事は、長の独断専行や権限を強化する方向に向いているのではなく、逆に秘密にされていた決定過程を住民参加によってオープンし、ガラス張りの政治に近づけていくことになります。そういう意味では、逆に長の権限拡大に対するブレーキになっているはずであります。この点を私達は、見逃してはいけません。この参加というものは、決して執行権の拡大だけではなく、まさに住民が自ら責任をとる政治体制に近づけていくことだと思います。

この参加は、当然都道府県と市町村では違いま

す。市町村の場合には、横浜・川崎のような大きい所では、区民会議のような形である程度分割しないとやれませんが、一般的には市町村の場合に参加は最もうまくやれます。ところが都道府県の場合、決定過程に参加する事を求めるのは、むずかしくなるわけです。小さなブロックであるひとつの事業についての利害関係にある人が参加するというような事はありますが、県全体で広範囲に誰でも参加できる形はかなり困難になってきます。

そこで、区民会議や県民会議についてふれてみたいと思います。これらの特徴は、これまで申し上げましたとおり決定過程への参加ととらえることができると思います。単なる対話集会は、行政と住民の対話であって、住民の側から行政に注文をつけ、場合によっては自分たちの所へ利益を誘導していくという形で行なわれてきました。

ところが、県民会議や区民会議は、行政と住民との対応ではなく、県民や区民どうしの話し合いや交流に力点を置いているわけです。その中でお互いに理解し合う努力が生まれてくるわけです。そうすると、例えばある事業について、行政側が住民の為を考えて提案をしてきた時、住民どうしが交流しあう中で、お互いの利害関係がある中で、具体的にどうしたらいいか検討ができるわけです。

武藏野市における実例から

参加の問題では、非常に厳しい条件があるなかで住民自身が役所と職員と一緒に苦しまなければならぬ事について考えてみたいと思います。

私の町の清掃行政は、広域行政になっています。しかし、最近清掃行政は、隣の市との協議がととのわざ広域行政ではやられなくなっています。市側としては、広域行政が崩壊したら大変だということで、広域行政をあくまで死守しようとしているわけですが、どうするのか最終的に判断しなければならない段階に来ています。

武蔵野市は全国でも有数の人口密度の高いところです。したがってゴミ処理施設をどこにつくるかで大変なさわぎになります。

7年前、私の家の前に空地が多いから処理場が建設されることを想定してある提案をおこないました。それは、半径500mから700m以内では地価が下がるから固定資産税をタダにする。それから処理場を地下に建設し、できるだけ公害を出さないようにし、温水プール、公園、暖房施設をつくったらどうかという提案です。これを附近の住民の人たちに話をしたらみんな賛成しました。ところがこのようない話を前に広域行政がダメになりよその市へ迷惑をかけてはいけないということで、奥さん達に「処理場をお宅の前につくっていいか」と聞きますと「それはダメだ。」といいます。市民会議でも聞いたら皆んなダメということになりました。そこでこの提案をしたわけです。

つまり、ゴミ処理場をつくる場合には、都市改造成でやらなければならないわけです。吉祥寺に百数十億円も金をかけて駅前の都市計画を商店街のためにやるなら、それが全市民の為になるものに対しても同じぐらいの額をかけて都市改造成をやってもおかしくないわけです。その地域にゴミ処理場を作ったおかげで、なにもかも良くなつたといえるように都市改造成をやるべきなのです。

今までのやり方では、まず場所を決めそれから話し合いをする。これでは横ツラをはられてから交渉にのぞむようなものです。そうではなく、みんなのいやがるような施設については最初から

場所を選定してはいけないです。全部の市民が、自分の家の前にゴミ処理場を作られたことを前提にして、作る場合はどうなるか、納得するまでの話し合いをし、これならば良いというところで話をつける。そのあとで場所を決めれば、自分の家の前に出来ても文句はいわなくなるわけです。

こうした話し合には時間がかかります。話し合いがつくまでその事業は進まないわけですから行政水準が下ります。行政水準が下れば市民みんなが苦しむことになります。ゴミの焼却場が出来なければゴミの収集はできなくなるわけで、乱暴な話ですがそうなつたならば収集しなければ良いのです。行政が手をさしのべればさしのべるほどその恩恵をうける市民の側の無関心やエゴが強くなり苦しみを忘れてしまうので、行政の側もさせんたる態度が必要になるのです。そこまで徹底してお加をつきつめて考えてみる必要があるように思います。

3. 職員参加の振興

市民の苦しみと言うものを、行政側が同じ苦しみとして感じられるようにならなければ、自治というものは、住民の側から遊離してしまいます。

その為には、職員参加という問題に対して真剣に取り組む必要があると思います。市民参加の進んでいるところでも、職員参加については非常に遅れています。職員は、自分が参加しないで決められた決定に対して、責任をとれといわれてもとれません。末端の組織にいる職員が、決定に参加できたという満足感が得られるような形の組織に自治体を変えて行かない限り、市民参加というものは空まわりすると思います。

しかし、私は武蔵野市でも提起してきましたが職員参加の方は、なかなか進みません。

制度改革の視点というのは、職員参加の問題についても考えなければなりません。

行政の体質改善というのは、今申し上げました他に、さらにいろいろなことがあげられます。

例えば住民に対する説得能力ひとつ取っても、これは住民の側がある意味では、みな専門家になりつつあり、学歴が高く、そしてよく勉強していますから大変です。住民運動などは、手分けして大変なエネルギーでもって詳しく調査しています。しかし、行政側は担当者が一人しかいないというようなことで圧倒されてしまうわけです。

そういう中で今迄どうだったかといいますと、特にボランティア活動をおおいに進行させなければならぬような福祉であるとか、教育であるとか、そういう所ほど専門職員だといって頑張ってきました。

専門職員だと言うことは、例えば体育指導員、学童保育指導員、校庭管理指導員など上から全部指導するという発想になっています。そういう発想に対してむしろ住民の方が場合によっては、勉強家であり知識も理論も高まってきています。そのようになってきますと、自治体の職員だ、専門職員だといって安心してはいられません。

4. 市町村と都道府県の関係

自治体が自主性を強化し、今のような形で強化していくと最後に残りますのは、市町村と都道府県の関係、都道府県と国の関係の問題です。国との関係については既に前述しました。もうひとつこれから自治体改革の中で、考えなければならないのは、市町村と都道府県の関係をどうするかです。私は都道府県の在り方を検討してきましたが、その中で都道府県は、ますます市町村と区別がつかなくなってきた。市町村と都道府県は競合関係になってきているという意見も出てきています。

そこで、本来都道府県はどうあるべきか、市町村はどうあるべきかということを考えてみました。

ひとついえることは、一人一人の個人の自治から出発した自治の体系の中に位置づけていけば、市町村と都道府県というのは、機能によって地域によってそれぞれ多様であっても、自ら市町村と都道府県の任務の自主的な分担というものは成立しうると思います。

このような関係をどう具体的に造りあげていくかですが、例えば、横浜市の場合でも、中心街の場合とそうでない区との場合を考えた時、市と区の関係でも違ってきます。あるいは、神奈川県と横須賀市の関係を考えた場合、神奈川県と県央のどこかの市を考えた時、画一的な県と市の関係としては考えられません。そこにはいろいろな条件の違いによって、その地域の自治を前提にすれば、多様な対応の仕方を県として考えなければなりません。

今日、要請されている都道府県と市町村の関係をどのようにきめこまかくつくり上げていくかがこれから課題のひとつだと思います。

今迄の都道府県は、市町村に対する監督機関であり、規制機関という関係でしかありませんでした。そうした中で市町村自身で努力すればやれるものまで、都道府県にやれというようになってしまい、市町村の自治が破壊される状況もでてきてしまうわけです。ちょうど、住民が自治でやれるものを市町村が、先取りてしまい、住民の自治が確立しないことと同様であります。

県が考えなければならないことは、少し時間がかかる市町村の自治が確立することをねばり強く待ち、そしてどうしてもやれないものが出て来た時にはじめて手がけるという方法を堅持して行かなければなりません。

今日、制度改革について、財政問題その他いろいろ言われていますが、制度改革を考えいく場合地方自治制度の問題、住民参加、職員参加、国と都道府県、都道府県と市町村の関係など問題の基本になる考え方をはっきりと置いていかなければならぬことを最後に申し上げまして、私の話を終りたいと思います。

合理化とは何か<シリーズ1>

横浜市「市民の目委員会」 答申の特徴と問題点(その1)

自治研センター反合理化研究会

はじめに

今日の社会における合理化は、個々の資本家や企業の合理化にとどまらず、財政金融政策や産業政策などの国家の諸政策によって補強され、推進されています。その合理化を思想攻撃・政治反動とむすびつけて展開するところから「体制的合理化」とよばれています。

神奈川においても、端的な例として横須賀清掃下請反対闘争がありました。また思想攻撃としてはさまざまな形態があらわれていますが、昨年横浜市であらわれた「市民の目委員会」答申は思想攻撃としての新しい動きとしてみることができます。ここでは自治研センター反合理化研究会で「市民の目」答申を検討し批判したもの提起し、議論の素材としたいと思います。

1 答申の経過について

横浜市の市民の目委員会（霜山富士夫委員長）は、昭和52年7月18日、「市民からみた望ましい窓口業務のあり方は何か」「市民利用施設は有効に利用されているか」という2つの問題についての答申を飛鳥田市長（当時）に提出しました。

この市民の目委員会は、地方財政の危機下で「横浜市の行政内部事務を市民的観点から見直し」「市民生活に密着したもの」にするという目的で設置されました。あとで詳しく述べますが、行政の効率的な運営・自治体の合理化を推進するため設置されたものです。

この市民の目委員会設置については、昭和51年3月25日の横浜市議会予算特別委員会でかなりの論議となった結果、付帯意見をつけて当局原案通り可決されたものでした。

市民の目委員会の委員には、主婦やサラリーマンとともに経営者（会社社長や神奈川新聞編集局長）や経営学専攻の大学教授などが選任されています。経営者や経営学専門家の選任は、行政の効率化・合理化という目的に合うように配置されています。

2 答申の内容

市民の目委員会答申の内容は、①利用者としての区窓口の改善要求、②「お役所仕事」という偏見からの行政の効率化、③全体の奉仕者・公僕精神の要求等、多岐にわたっています。

その「答申」内容を分類しますと、

- (1) 既に当局が組合に提案・検討しているものとして、イ) 労組ステッカーの掲示のルール化、ロ) 職員の配置は適正に（職員再配置）、ハ) 職員の配置は適材適所に（定期配転制度の検討）、ニ) 職員のアイデアを積極的に吸い上げる措置（提案制度の抜本改正）
 - (2) 区窓口の機械化・合理化と職員再配置を可能にする条件整備として、イ) 総合窓口センター方式の推進、ロ) ベルトコンベア・電算化・模写電送（ファクシミリ）等機械化の促進、ハ) 一人一机の原則の見直し、ニ) 応援体制の工夫
 - (3) 公務員意識の注入と労務管理強化・労使正常化をねらうものとして、イ) 公務員としての自覚の高揚、ロ) 研修・情操教育の推進、ハ) ネームプレートの着用、ニ) 改善検討のための職場委員会の設置、となっています。
- この「答申」を通して、横浜市当局が私たち自治体労働者に要求する職員像と職場は次のようになります。
- イ) 労働者意識の前に公務員意識（全体の奉仕者）をもって労働強化や権利破壊に目を向けず、市民にサービスする職員。
 - ロ) 労働条件の変更、仕事の変更等について、労使交渉を否定し（又はそのような問題意識を持たず）当局の組織する職場協議制で処理できる職場づくり（これを労使正常化攻撃という）。
 - ハ) 機械化・合理化に賛成し（抵抗せず）、「見直し」を了解し労働強化を受け入れる

職員と職場。

この「答申」では、又、窓口問題で横浜と違う方式を導入しているということで藤沢市役所や東京の渋谷区役所を事例としてあげています。このことは藤沢方式（模写電送の導入）や渋谷方式（総合窓口センター方式）に横浜市の区役所窓口を合理化していくための誘導であるといえます。

3. 「答申」に対する横浜市当局の対応

横浜市当局は、この「答申」を迅速に具体化していくことを方針としていました。そのことは、市当局の合理化政策・労務管理政策の推進にとって必要だからです。

「答申」にいたるまでの経過、すなわち市民の目委員会の設立は、地方財政危機、人件費攻撃のさなかの住民（保守系）による監査請求に端を発し、職務専念義務免除規制へと進み、その延長線上に「市民の目答申」は存在しているし、位置づけることができます。

だから、「答申」は「市民」という議会と同様

の圧力をを持つ者によって、合理化を推進しようとして提案されたのです。

つまり、この「答申」を横浜市における他の一連の合理化攻撃と切り離してみるのではなく、統一的にみる必要があります。具体的には高令者冷遇措置（高令者切捨＝労働力の効率化）・職免規制・人員みなおし・不要不急事務の切捨・提案制度の改革・定期配転制度の改訂・事務の電算化・研修内容の変化など、この間の人事費攻撃・労務管理強化の攻撃と一体のものとしてみる必要があります。

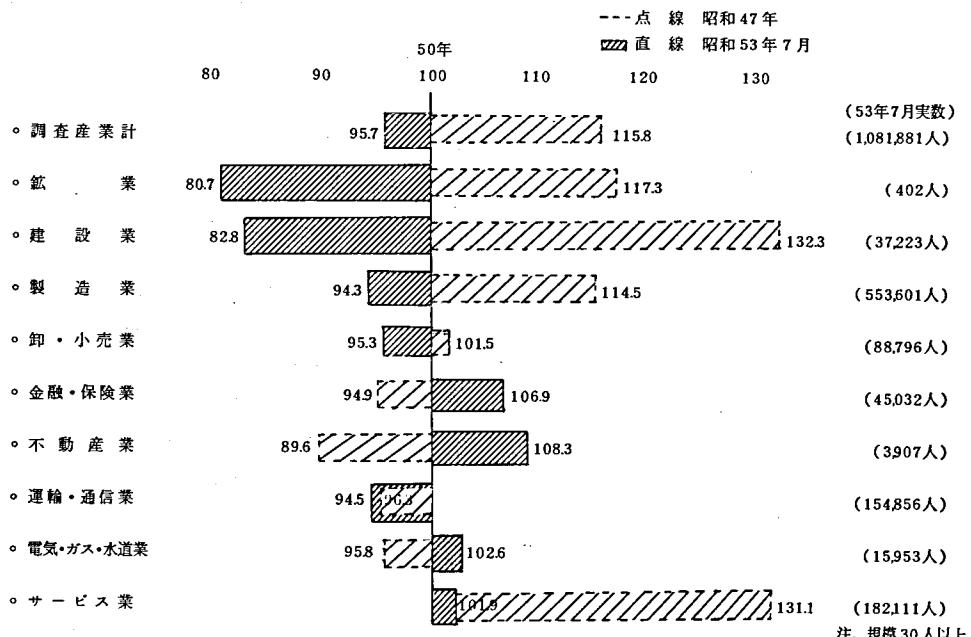
それならば、「市民」という抗しきれない当然の声を使って、市当局が何を目標としていたのかが明らかです。

そのことは行政の内部で各種審議会・諮問委員会の答申には、行政当局の意向・目的が反映されて、委員の選定、審議のリード、答申の作成まで、官僚＝当局のリードのもとに行われるのが常識であることによっても明らかです。（次号につづく）

今月の統計から

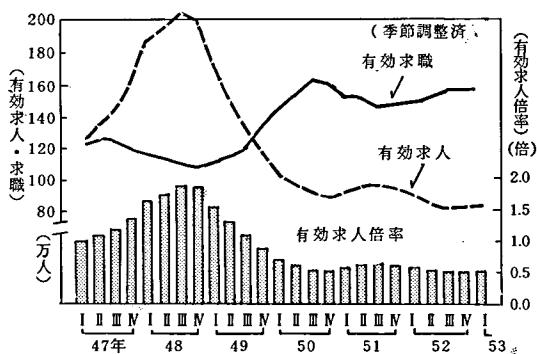
〈毎月勤労統計地方調査結果速報より作成〉

① 産業別雇用指数（常用労働者数の変化）



本邦の7月末の推計労働者数は108万人である。まず別に常用労働者数の変化を雇用指数別でみると図のようになる（注一常用労働者とは、期間を定めず、また1ヶ月をこえる期間を定めて雇用される者）。50年を100とした場合の53年7月の常用労働者の全産業計は95.7で、雇用情勢は好転していない。石油ショック前の47年が115.8だったので雇用情勢はなお深刻である。47年・50年と比較すると、大きく落ち込んでいるのは鉱業・建設業である。その次に減少しているのが製造業だが、労働者総数約55万人なので、指標であらわれるよりも雇用に与える影響は大きい。50年・47年との比較なので、公共事業の発注による建設業の就業者数の増加はこのグラフにはあらわれていない。50年当時より伸びたのは金融保険業：不動産業だが、雇用労働者数の総ワクが小さいので雇用情勢に与える影響は余りない。構造不況業種の実態等は、建設業・製造業の雇用減の中に含まれているのだろうが、最も問題であるのは、サービス業・卸・小売業等の第3次産業の雇用が余り伸びていないことである。第3次産業への労働力吸収が今後どうなるか。景気は回復基調にあるといつても、依然完全失業率は2%台と高い。

② 有効求人倍率の推移



1978年10月25日発行

自治研かながわ月報 第16号（1978年10月号）

発行所 神奈川県地方自治研究センター
発行人 広田武治 編集人 上林得郎 定価 1部 200円

〒231 横浜市中区住吉町2-26 洋服会館3F 電 045(662)0743~4

振替口座 労働金庫本店 1365-100982 横浜銀行市庁舎支店 317-844970

編集後記

□ 自治研センターの資料を利用しようと、しばしば事務局に足を運んでいるうちに、月報の編集を手伝わされる羽目になってしまった。幸い数人の会員有志の協力をえて、どうにか印刷の運びとはなったが、「公共事業」のテーマの重さに四苦八苦。有効な統計数値が少なく、分析のためのバックデータがとぼしい現状を再認識したりましたが、数回の編集会議での討議をさらに研究活動として継続しようとの声もあり、まずは、序章を御覧じろというところでしょうか。

ついでに、含蓄深い「公共事業」の説明をひとつ。「……また、公共事業が（民間投資の）誘い水政策として有効となるには、民間資本との重複を避けなければならず、その結果、浪費的で資源の合理的利用をばばむ工事が多くならざるをえなかつた」一岩波書店「経済学辞典」から（緑川）

□ 自治研センターとかかわって1年。

□ 労働者側の政策立案能力を確立することの重要性を痛感している。労働運動上の闘いの背景として、理論武装する場としての自治研センターを期待しながら多くの人々が結集することめざし、月報の内容の充実を図っていかなければならないと思っている。会員からの積極的な意見を寄せてほしい。（佐藤キ）

□ 編集会議が定着化し、内容も豊富になったと励ましの言葉をいただいた。追加の注文も次次とくるし、他の研究所から転載させてほしいといわれるようになつた。来月号は何がのるか楽しみになるようつとめたいものです。（上林）

自治研かなかがわ月報第十六号一九七八年（昭和五十三年）十月二五日発行（毎月二五日発行）定価一部二〇〇円
発行所／神奈川県地方自治研究センター 横浜市中区住吉町二ノ二六洋服会館三階〇四五（六六二）〇七四三一四

発行人／広田武治 編集人／上林得郎
印刷所／有限会社 横浜プリント

自治研センター会員募集中

会員になるには

1. 誰でも会員になります。
2. 申込書は自治労傘下の各組合、自治労県本部または自治研センター事務局にあります。会費月300円の半年分または1年分をそえてお申しこみください。
3. 申込書がないときは自治労県本部 045(681)7821、または自治研センター事務局 045(662)0743へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターのこの月報が毎月送られます。
2. 「月刊自治研」（自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価300円）が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用できます。