

# 自治研 1981 7/8 合併号

1981  
7/8  
合併号

No. 44 第2次臨調第1次答申の問題点と背景



神奈川県地方自治研究センター

## 第18回

### 自治研神奈川集会・分科会終る

全体集会は10月3日(土)

7月9日から始まった第18回自治研神奈川集会は、県内各会場を移しながら8月21日までで分科会が終了した。この間、下記の分科会では、多くの討論が行われたが、例年より具体的な職場の実態が報告されたほか、自治研活動の日常化をもとめる声が多く出され実りあるものとなった。

折から臨調第1次答申が出され、これをめぐる自治体、住民、さらに公務員労働者への影響がきわめて大きく、国民犠牲を強いる答申であることが討論の中で明らかにされた。9月末から始まる臨時国会(行革国会)への対応するための体制づくりが急がれている。

なお、10月26日から29日まで金沢市で全国自治研集会が開催されるが、この集会への参加者集会と神奈川集会の総括を行う神奈川自治研全体集会は10月3日に開催される予定である。

#### 第18回自治研神奈川集会・分科会日程

7月9日(木)／清掃／茅ヶ崎市民文化会館



7月16日(木)／社会福祉／県労働福祉センター

7月17日(金)／雇用労働／藤沢労働会館

7月21日(火)～7月22日(水)／給食／湯河原ちとせ荘

7月21日(火)～7月22日(水)／用務員／湯河原ちとせ荘

7月23日(木)／社会教育／藤沢労働会館

7月25日(土)～7月26日(日)／保育所／箱根ごうらホテル

7月29日(水)／医療／茅ヶ崎市民文化会館

7月29日(水)／公衆衛生／茅ヶ崎市民文化会館

7月27日(月)／企画財政／県労働福祉センター

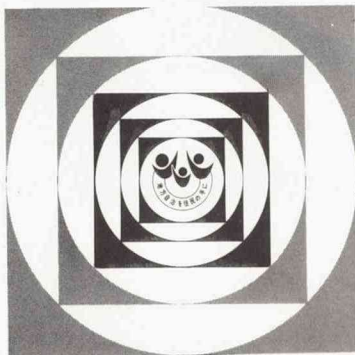
8月4日(火)／公営企業／柳島記念館

8月6日(木)／基地・自衛隊・安保／横須賀労働福祉会館

8月21日(金)／自治体綱領「政策」づくり運動／平塚野内会館

**自治研** かながわ 1981  
7/8  
合併号

No. 44 第2次臨調第1次答申の問題点と背景



神奈川県地方自治研究センター

## もくじ ◆◆ CONTENTS

|  |    |
|--|----|
| 問題提起1 「第2臨調第1次答申の問題点」<br>神奈川大学教授 渡辺精一  |    |
| Ⅰ 臨調第1次答申の特徴的問題……………                   | 3  |
| Ⅱ 第1次答申と地方自治……………                      | 11 |
| Ⅲ 国民の行政改革への期待と第1次答申……………               | 16 |
| 問題提起2 「臨調の背景と自治体労働者の役割」<br>中央大学教授 横山桂次 |    |
| 1. 戦後民主主義の2つの側面……………                   | 19 |
| 2. 政府財界の地域政策の中味と本質……………                | 20 |
| 3. 第1次答申の主な問題点……………                    | 23 |
| 4. 第1次答申と自治体労働者の役割……………                | 25 |
| 資料1. 行財政改革に対する当面の基本方針……………             | 27 |
| 資料2. 公共事業の「地域特例」に関する合意事項……………          | 29 |
| 解説 起債の元利償還は国・地方の振分けで……………              | 30 |
| 編集後記……………                              | 31 |

## 第2臨調第1次答申の問題点

神奈川大学教授 渡辺 精一  
(県地方自治研究センター理事)

### I 臨調第1次答申の特徴的問題

きょう私がお話しようと思う内容は大きく分けて3つになろうかと思います。1つは、臨調答申の特徴的問題ということであり、2番目が地方自治というものをどう考えるかということであり、そして3番目は、地方自治と行政改革にとってこれからどんな課題があるかということです。

そこで、まず第1の、臨調答申の特徴的な問題というところから入っていきたいと思います。

御承知のように、臨調答申は、全体が3つの柱から成り立っております。第1が「行政改革の理念と課題」、第2が「緊急に取り組むべき改革方針」、第3番目が「今後の検討方針」。このうちの中心は言うまでもなく第2「緊急に取り組むべき改革方針」にございます。この第2がさらに2つに分かれておりまして、その1つは「支出削減等と財政再建の推進」ということであり、要するに削減を図る、言いかえれば減量を図るということ、これが第1の意味だと思えます。第2番目が「行政の合理化、効率化の推進」ということであり、一言でいえば合理化ということになろうかと思えます。つまり、臨調答申は減量と効率、ないしは減量と合理化ということを軸に据えた答申になっていると思われま。

そこで、特徴的問題ですが、まず全体的問題としてどんな点が指摘できるのか。それを踏まえて、特にその中から地方自治にかかわる問題というのを後で触れてみたいと思います。

#### 1. 不均衡であいまいな提案 — 財界より国民に犠牲が

最初に全体的な問題ですが、私は私なりに3つに整理をしてみました。1つは、答申の中で個別具体的に提案されているその提案が相互に不均衡であり、かつあいまいさがきわめて強く残されているという問題でございます。この個別提案の不均衡とあいまいさという問題は、要約して言いかえるならば、財界に犠牲を強いるというよりも国民に犠牲を強いるという特徴的言い方で言いかえることができると思います。

##### (1) 財界の利益は保障

###### ア. 公共事業

幾つかの例を引いてみたいと思います。まず、財界にどんな犠牲を求めようとしているか。たとえば公共投資を抑制するという表現がうたわれておる。しかし、注意して読んでみますと、大型受益事業、たとえば整備新幹線だとか関西新空港だとか、そういった特に経済界ないしは財界に直接のかつ巨額な利益をもたらすと思われる大型事業

については抑制するという言葉は使われておりません。慎重に検討するとか、あるいは検討するとかいうような言葉で逃げてしまっている。ここに一つの例を見るわけであります。

イ. 補助金

|           |  |  |
|-----------|--|--|
| 公共事業      | 公共事業関係費補助負担率地域特例<br>日本住宅公団<br>公営住宅<br>高速道路整備<br>農業基盤整備事業 | 前年度以下に抑制<br>終期到来時には廃止を含め見直し<br>新、旧実資格者の是正<br>入居資格喪失者の明け渡し措置<br>採算性等から厳しく見直し<br>新規事業を極力抑制 |
| 大規模プロジェクト | 本四架橋整備新幹線<br>関西新空港<br>国際科学技術博覧会<br>名古屋オリンピック             | 建設中の1ルート4橋以外凍結<br>慎重な検討<br>慎重に調査検討<br>民間資金の活用で国庫負担抑制                                     |

2つ目の例を挙げますと、諸悪の根源といわれている補助金であります。これから実際に交付される補助金にここで注目したいと思うのですが、いま私が諸悪の根源と申ししたのは、御承知のように補助金は一つ一つの事業ごとに国から自治体に交付されるに当たって細かい注文が国からつけられて、実際にはいや応なしにその注文に従って仕事を進めざるを得ない。そういう役割りを果たしているのが補助金です。そこに注目して諸悪の根源だというふうにいっているわけです。その補助金について答申はどういう触れ方をしているか注意して見てみますと、個別部門に関して補助金をどうこうしろというような触れ方をしている部分が幾つかございます。しかし、個別部門に関して触れているところは生活関連、特に

社会保障にかかわる部門に関してだけであり、それに関する補助金についてはこれを抑制するとか、削減するとかいったようになり強い調子で述べています。強い調子というのは明確な表現でと言いかえた方がいいかもしれません。しかし、他方、産業の方に主として関連の強い事業に関する補助金については個別に触れることを避けており、その部分については各省庁の自主的な判断にげたを預けてしまっている。しかも、たとえば1割削減という表現を使いまして、その範囲内で各省庁が自主的に補助金を削減しろというふうになってしまっているのです。

各省庁が自主的に判断をする場合に、生活関連及び産業関連双方公平な目でらんで削減をする

| 臨 調 第 1 次 答 申                                   |               |               | 具 体 的 国 の 措 置  |                |                |
|---|---------------|---------------|--|----------------|----------------|
| 補 助 金 生活保護費等を除き、各省庁ごとに総わく(例えば1割削減)を設定、整理合理化を進める |               |               | 一般会計の補助金等 1兆5067億円(31.0%)<br>うち 法律補助 8.2% 予算補助 17.6%<br>自治体への交付 8.4.2% |                |                |
| 所 管 別   | 計 単 位 千 円     |               | 所 管 別  | 計 単 位 千 円      |                |
|   | 昭 和 56 年 度    | 前 年 度         |  | 昭 和 56 年 度     | 前 年 度          |
| 国 会   | 2,659,749     | 2,504,417     | 厚 生 省  | 5,049,320,320  | 4,760,835,121  |
| 裁 判 所   | 16,429,628    | 15,800,723    | 農 林 水 産 省  | 2,061,202,332  | 2,018,323,816  |
| 会 計 検 査 院                                       | 691,344       | 692,441       | 通 商 産 業 省  | 182,807,611    | 165,856,395    |
| 内 閣   | 1,763,256     | 1,678,064     | 運 輸 省  | 959,266,147    | 884,553,997    |
| 総 理 府   | 872,678,667   | 862,729,166   | 郵 政 省  | 3,293,409      | 3,187,231      |
| 法 務 省   | 30,517,382    | 29,355,105    | 労 働 省  | 115,455,075    | 110,254,907    |
| 外 務 省   | 71,289,915    | 64,544,701    | 建 設 省  | 1,676,358,971  | 1,765,160,197  |
| 大 蔵 省   | 66,057,610    | 64,209,953    | 自 治 省  | 136,162,664    | 154,514,644    |
| 文 部 省   | 3,260,696,720 | 3,185,376,113 | 合 計  | 14,506,650,000 | 14,089,576,991 |

ということが期待できれば、それはそれなりに意味もあると思うのですが、答申全体の流れからするならば、その答申を受けて各省庁が判断する補助金の削減というのは、当然のことながら生活関連事業に関する補助金に主として主眼が置かれることになるだろうということが予測されるわけです。そのように考えられる限りでは、この補助金についてもまた、財界に犠牲を求めるよりも国民により多くの犠牲を強いるという性格を見出すことができるわけであります。

#### ウ. 租税特別措置

3つ目を例を引きますと、いわゆる租税特別措置といわれるものがあります。法人、企業であるとか、医師であるとかに対して一定の理由のもとで税を免除もしくは軽減するというのが一般租税の例外的な措置としてかなり古くから設けられております。これらを一括して私たちは租税特別措置と呼んでおります。この租税特別措置といわれるもののうちかなりの部分は、少なくとも今日の目で見ても一般に納得できる社会的道徳的な根拠があるというふうには必ずしも思われぬ、というのが最近では学者、研究者のほぼ一致した見解になってきております。そういう意味で租税特別措置の多くは不公平税制であると私たちはとらえているわけであります。

答申はこの問題についてどう対応しているか見ると、「さらに厳しい見直しを行う」という表現で抑えています。これは答申が固められる前に検討を進めてきた関係部会の報告が、「見直しを強化する」という表現にとどめていたのに比べますと、答申はより厳しい姿勢を示していることができるわけです。しかし、多少立ち入って考えてみますと、そこで取り上げております見直しの基準が、従来学者、研究者を初めとして政府関係の各種の審議会でさえもが提唱してきた基準をそのまま整理して掲げているにすぎない。言いかえるならば、臨時行政調査会としての新しい基準を何ら考えているわけではないという問題がそこに1つある。しかも2つ目の問題は、従来これらの基準に基づいて各種の審議会が提案をしてきているにもかかわらず、政府は重要な部分に

ついてまだ整理の手をつけずに残しているわけがあります。そういう背景を持った基準とそっくり同じ基準を答申は用いている。その意味でもまたここに問題を見出すわけであります。

#### エ. 道路特定財源

さらに、財界に対して余り犠牲を求めようとしていない4つ目の例を引き合いに出します。いわゆる道路特定財源—その中心は自動車重量税ですけれども—といわれている財源については、「そのあり方について幅広く検討する」という表現であいまいな形で触れているにとどまっている。この自動車重量税を初めとする幾つかの道路特定財源は、いままで道路の建設整備だけに使われてまいりました。しかし、経済の高度成長期を通して今日に至るまでの間、主とした産業が使うような基幹的な道路の整備がこれらの財源を利用してかなり強力に推し進められてまいりました。他方、私たちが通勤をしたり、子供たちが通学をしたり妻君たちが買い物に行ったりするようなときに主として使う生活道路とみなされているものについてはまだまだ整備の手が不十分なままで取り残されている。のみならず、そういった道路だけでなく、一般の社会環境的諸施設の整備も基幹的な道路の整備に比べれば非常に立ちおけているというのが現状であります。したがって、道路の特定財源を特定財源という形で道路にしか使わなければならないという枠を外して、何にでも使うことができるという財源に直すべきだというのがこれまで政府部内においてきえ声として常に上がってきているところです。ところが、それについて答申は、はっきりした言い方をせずにあいまいな言い方で逃げてしまっている。

考えてみますと、道路というのはほかの公共事業などに比べて、経済界ないしは産業界に対して最も直接的に大きなプラスの効果を上げる事業であるという性質を持っています。その点を考え合わせますと道路特定財源の扱い方があいまいな形で終わったということは、これもまた経済界ないしは財界に対して犠牲を強いるよりも、むしろいままでの恩恵を確保し続けていこうとするような姿勢だと見受けられることができるわけです。

以上、公共投資から道路特定財源まで4つばかり例を引きましたが、財界に対する投資の姿勢というのはおおむねきわめてあいまいである。むしろあいまいな表現をするという言葉の陰に隠れてその利益を今後も保障してやろうとしている。そういう姿が見受けられるわけでありませう。

## (2) 国民には負担増加と環境整備の抑制

### ア. 受益者負担の強化

他方、国民生活についてはどうであろうか、2つの点から見てみたいと思います。1つは国民に対して負担増加を強制するという問題であります。その典型的な例はいわゆる受益者負担を強化するということであります。項目を拾い上げてみますときわめてたくさんあります。たとえば高額医療費自己負担限度を引き上げるとか、老人医療費の自己負担を強化するとか、各種公的年金制度の保険料を引き上げるとか、児童手当の所得制限を導入するとか、保育所費用徴収金を強化するとか、育英事業の有利子制度へ転換をしますとか。さらにつけ加えますならば教科書無償給付制度を廃止を含めて検討をするということとか、数え上げればあれもこれも問題がございます。教科書無償給付制度は、場合によりますと有償制度に切りかえられるという可能性を秘めた表現となっているわけでありませう。

いずれにしろ、以上のようにして受益者負担の強化という名のもとでの国民の負担増加というのは厳しい形であられるという形になっております。

### イ. 生活環境整備の抑制

国民生活に関して2番目に指摘したいのは生活環境整備の抑制を図ることです。たとえば住宅金融公庫など公庫、公団について金利を含めた貸し付け条件の見直しを行うということがうたわれております。住宅金融公庫につい

ては利率を高くする、あるいは償還期限を短くするといったような形で、貸し付け条件が悪い方向で見直しされるのが具体化される動きさえ出てきています。さらに、保育所の新設を全体として抑制するといわれており、公立文教施設を大幅削減するというようなこともうたわれております。これは要するに生活環境整備と一括してとらえることができますが、この生活環境整備がまたかなり大幅に抑制されるということになるはずであります。

以上のようにして国民生活に関しては、負担の強化と環境整備の抑制と2つの面で答申は厳しい生活を国民に要求をするということになろうと思っております。つまりは、財界に対してはほとんど犠牲を強いることなく、逆に国民に対して生活を困窮化させる方向で犠牲を強いるということが答申の底流として流れている。私はそういうふうに見取ったわけでありませう。これが全体的な問題の第1番目として私が指摘したかった個別提案の不均衡とあいまいさということの中心的な内容でございます。

## 2. 理念と政策展望の不明確さ

|         |   |   |
|---------|---|---|
| 国民生活と行政 | 医療  | 医療費の適正化<br>①国民健康保険給付費問題は政府が年末までに結論を<br>②業種基準の見直し<br>③不正請求の厳正処分<br>④高額医療機器の共同利用<br>⑤現行医療費支払い方式の改革                  |
|         | 療   | 医療保険<br>高額医療費自己負担限度の引き上げ<br>老人保健医療<br>①患者の一部負担導入<br>②地方公共団体単独の老人医療無料化軽減措置廃止                                       |
|         | 年金・給恩給  | 厚生年金、国民年金等<br>各制度間のバランスに配慮しつつ、国庫負担率引き下げなど削減を図る<br>57年度増加抑制、個別改善なし   |
|         | 社会福祉  | 児童手当<br>児童扶養手当<br>特別児童扶養手当<br>保育所<br>公費負担の支給を低所得世帯に限定支給費の都道府県一部負担は政府が年末までに結論を<br>費用徴収基準の負担能力に応じた強化、公平化。新設は全体として抑制 |
| 文教      | 義務教育国庫負担金<br>教科書無償制度<br>公立文教施設<br>私大助成費<br>国立大運営費<br>育英事業<br>教職員の増員抑制(40人学級凍結)廃止などを含め検討<br>財政再建期間中整備事業の大幅削減<br>総額を前年度同額以下に抑制<br>大学、学部の新増設を原則見送る<br>学生納付金引き上げ、放送大学延期有利子制度への転換、返還期間短縮の廃止、返還期間短縮 |   |

次に、全体的問題の2番目として、理念と政策展望がともに不明確であるということを申し上げたいと思います。

この答申の第1番目の柱は、冒頭で御紹介いたしましたように「行政改革の理念と課題」という柱になっており、ここでは理念が確かに述べられております。この第1の柱で、基本理念という言葉でまとめられている理念が2つございます。その1つは「活力ある福祉社会の実現」ということであり、国内的にはそういう理念を掲げるということでもあります。それから対外的には「国際社会に対する貢献の増大」ということ。以上の2つの理念を基本理念として掲げています。その限りでは理念がはっきり掲げられていると一応はとることができますと思います。しかし、いま御紹介した基本理念の項目を見ただけでさえ、私たちは不明確さの一端をすぐに承知することができます。

#### (1) 福祉社会は福祉の切捨て？

たとえば基本理念の第1に「活力ある福祉社会の実現」といわれておりますが、言うところの活力ある福祉社会というのはどういう社会であるかが、この答申の第1の柱の中では必ずしも明らかではない。というより、私の見るところではきわめて不明確であると言いたいわけであり、答申全体を読みますと、この活力ある福祉社会とは何かについて推測することは必ずしも不可能ではない。答申は至るところで活力ある社会の実現を図るというようなことをいっております。この言うところの活力ある社会というのは、結局は民間企業にとって活力あるものにしたいというのが答申の本音であると、答申全体を読むと見てとることができるわけです。そうだとするならば、基本理念の活力ある福祉社会というのは、民間企業の活力を十分に発揮させることによって福祉社会を実現するとらざるを得なくなってくるわけです。これは私たちにとって見過ごすことのできない問題を抱えていると思います。いずれにせよ、いま申し上げましたことはあくまで答申全体を読んで私なりに行った推測でありまして、この活力ある福祉社会という基本理念はきわめて不明確で

あると私は見たわけです。

不明確だということは、その基本理念のタイトルだけから見てとることができるにとどまりません。答申の第1の柱をさらに読み進んでいきますと、不明確であるということが至るところに発見されます。たとえば、「家庭、地域、企業などが大きな役割りを果たしてきたわが国社会の特性は今後もこれを発展させていくことが望ましい。すなわち個人の自助自立の精神に立脚した家庭や近隣、企業や地域社会での連帯を基礎としつつ、効率のよい政府が適正な負担のもとに福祉の充実を図ることが望ましい」こう書いてあるわけであり、この一文に注目しただけで不明確さだということがまた気になるわけであり、福祉の充実を図るといふに述べていたわけですが、言うところの福祉の充実とは一体何であるか。先ほど国民生活に負担を強いる例として幾つも御紹介いたしましたけれども、その多くは私たちがなりにとらえている福祉ということにかかわる問題ばかりです。それが抑えられる、ないしは切り捨てられるというようなことがうたわれているわけです。にもかかわらず福祉の充実とは一体何であるかと。皮肉った言い方をすれば、「福祉の充実」とは「福祉を切ること」かとさえ反論したくなる。そんな感じがするわけであり、

#### (2) 自助努力ではできない福祉の充実

さらに、もう1つ気になることは、「効率のよい政府が適正な負担のもとに」と書かれているのですが、言うところの適正な負担とは一体何であるか。政府関係機関、特に審議会のような政府関係機関が適正なという表現を使うときには、これは切り下げるといふようなことを意味すると一般的にはとらえられているわけです。そうだとすれば、この「適正な負担」というのは現状よりも低い負担のもとにということの意味することになるはずであります。いいおせば、政府がより低い負担をしながら福祉の充実を図るといふことになり、より低い負担をしながら一体どのようにして福祉の充実を図ることが期待できるのか。私たちはここでも大きな疑問にぶつからざるを得

ないわけでは、恐らくは答申は言葉を省略したために起こった疑問であり、言いかえれば不明確さでもあろうかとも思います。ところが実は、言葉を省略したということではないのでありまして、本音がここにあらわれているのです。その点についてはまたおいおい触れていきたいと思ひます。

さらに、もう1つ気になる点がござひます。「家庭、地域、企業などが大きな役割りを果たしてきたわが国の地域社会の特性」といつていますけれど、「その特性を今後も維持して発展させていく」といつています。しかし、家庭、地域、企業などがいままでのような役割りを果たしてきたから公害問題も発生してきたのであり、福祉の充実が図られてこなかったものであり、企業だけがふくれ上がっていったのであるということになつてはゐるはずなんです。それを一体答申はどう考へるのか。ここでも私たちは大きな疑問にぶつかるわけでは

さらには、「個人の自助自立の精神に立脚した家庭や近隣、企業、さらには地域社会の連帯を基礎としながら」ともいつていますけれども、この個人の自助自立の精神とは一体何を指すのか、これも答申ではきわめて不明確である。従来は「個人の自助自立」では十分対応し切れない社会的な問題が大きくなり過ぎたので福祉制度を発展させるを得なかったわけであり、社会保障制度が制度として定着してこざるを得なかったわけであり、それをもとに戻そうとするのか、という疑問を私たちはまた抱かざるを得ないわけでは

こうして、紹介しました一文を読んでみただけでさえ、そこには私たちが疑問に思ふ問題が幾つも含まれてゐると感じざるを得ないわけでは

以上は理念にかかわる問題であります。で、後半の部分では政策展望にかかわる問題にも多少触れてまいりますが、ここで改めて理念とは別に政策展望ということに触れ直してみたいと思ひます。

### (3) 政策展望も欠除・不明確

#### ア. 変化への対応とは

政策展望というからには、何を、なぜ、どのようにしてということが明らかにされてゐる必要があると思ひます。その場合何をというのには政策の目的にほかならないのであり、これは言いかえれば理念といつてもよいだらう。この理念についての答申の考へ方はいま触れてきました。政策展望に関して残る問題は、なぜ、どのようにしてということであり、そこで答申を見てみますと、3つの柱を掲げてゐます。1つは「変化への対応」といつてゐることであり、2つ目は「簡素化、効率化」、そして3つ目は「信頼性の確保」といつてゐることであり、それぞれに簡単な説明が加えられてゐます。それらを読みますと、なぜ、どのようにしてというのがこの3つの柱なんだなあとということがおよそわかります。しかし、この3つの柱を読んでみても、ここでもまた1つの疑問にぶつかる。

たとえば2番目に挙げた「簡素・効率化」です。そこに「政府と民間、国と地方との適切な機能分担のもとに簡素で効率的な政府を実現し」といつてゐる。ここで、国と地方との適正な機能分担と書いてあるのですが、言うところの適正な機能分担とは一体何であるか。これもまたきわめて不明確である。政府関係者にいわせると、現在の国と地方との間の機能分担は適正であるといわれているわけなんです。それにもかかわらず改めて答申が適正な機能分担というからには、現在の政府関係者がいつている適正な機能分担とは違ふんだということをお答申は明らかにしてもらふのでなければならぬ。それにもかかわらず、それがどういふ意味なのか答申は明らかにしてゐないわけでは

#### イ. 効率と民主的の意味

さらには、第3番目の柱で「信頼性の確保」といつてゐることが掲げられてゐますけれども、ここにもまた疑問がござひます。ここでは「効率的でむだのない政府を実現し、その公正で民主的な運営を行ひ」などとうたわれてゐます。「効率」といつてゐることと「民主的」といつてゐることが1つの文章の中で一緒にうたわれてゐる、ここに疑問を感じます。効率ということと民主的ということとは多くの場合相対立する必然性を持つてゐるということ



なのであります。つまり簡単にいえば、効率と民主化ということ是对立し合う概念であるにもかかわらず、1つの文章の流れの中でそのことを全く考えることなくさっと流して済ませてしまっている。そこで、改めて一体答申のいう効率とはどういうことなのか、民主的というのとはどういうことなのかということが私たちの疑問となってくるわけでありませう。

革新側が「効率」という言葉を使うときは、経営理念として使われている「効率」とは違った意味で使われているものでなければならない。

おそらく使っている人は、それを承知の上で使っているのだろうが、「どう違うんだ」ということをあいまいにしたまま使っているところに我々の混乱が起っている。

そこで、一昨年『都市センター報告』が出された時に、「減量・効率」ということが盛んに取り沙汰されました。進歩的と言われている学者・研究者の中にも「減量はよくないが、効率は結構だ」と言う意見の人が大多数だが、私は「減量がダメと言うだけでなく、効率もダメ」と訴えてきたわけですから。

いずれにしろ、我々にとって効率とはどういう概念であるべきなのか最後の問題になってくる。

例えば、自治総研の加藤芳太郎さんは、「“効率”という言葉を使うのはよろしくない」と正面から言っておられ、「諸外国では“有効”と言っているが、日本の場合、何故“有効”という言葉を使わず、“効率”という言葉を使っているのか、けしからん。」と折に触れていっておられる。

私は、その意見のうち、「効率はよろしくない」という意見については全くそのとおりだと思う。今まで「効率はよろしくない」と言ってきた学者・研究者が少なかった為に、その加藤さんの意見に接して「我が意を得たり」という気にさえなったのです。

#### ウ. 効率より効果性を

ところで、私は以前、大学の機関誌に「効率批判」を書いた時に、「“効率”ではなく“効果性”という概念をとるべきだ」と書きました。

私が“効果性”という言葉を使ったことの主な



意味は、あくまで民主主義を徹底させるべきだという意味合いなのです。

そのポイントは2つあり、1つは、国なり自治体が計画を立案するその段階で、一自治体の段階だけに焦点を絞って言えば、地域住民の全体としての意見を踏まえて立案計画しなければならない。その場合、全体の住民ということが重要だということです。

もう1つは、明確な声として表面に出ないような住民の意思をもベースに据えなければならないということです。その2つを踏まえた上で、計画立案の段階で住民の意思を反映させるものを作り上げなければならない。

もう1つは、作り上げられた計画を執行の（実施に移す）段階で住民のチェックの機会を十分に保障しなければならない。

立案計画の段階と執行の段階と、この2つが充分に行われるならば、もう結果は問う必要はないというのが私の“効果性”の内容です。

結果がもし、民間経営者の目から見て、非効率的な結果となったと指摘されざるを得ないような行政サービスの仕方をして、これは住民自治をはかるといふ点から見ても、そして民主主義にのってやるんだという点から見れば、それはそれでむしろいいんだという風に考えています。

そういう意味合いを持った言葉を“効果性”という簡単な言葉で表現したわけです。

問題は従って、民間企業でいう“効率”とは違うんだということを承知している必要があり、それさえ踏みはずさないならば“効率”という言葉を使ってもよいだろう。革新陣営で使っている場合は、そういう態度で接する必要があるだろう。

そうすれば私が申し上げたような意味で“効果性”という考え方に立って“効率”という概念を捉えたとすれば一民主性で、そういう意味での“効率性”とは相反するものではなく、むしろ同一のルールの上を走るものなんだということです。

それはさておき、第1次答申は、理念と政策展望、これがきわめて不明確である。私は欠除しているときえ言いたいところであります。この問題は、答申の第1の柱である行政改革の理念と課題を主としては引用しながら問題点を指摘したわけです。ところが、この第1の柱につきましては、答申が出た後これを高く評価するのが一般的な傾向となってきました。進歩的な学者、研究者といわれる人たちがさえ、この答申の第1の柱は大変結構であるというふうなことを言っておるわけで、私はそれに非常に抵抗を覚えるわけです。

### 3. 手段が目標化した答申

#### — 財政は政治の手段

お話ししたい全体的問題の3番目は手段の目標化ということでもあります。すなわち手段であるべきものが答申では目標に位置づけられてしまっている、とそういう問題です。ここでいう手段が目標化されたということは、要するに財政再建ということについてであります。

#### (1) 財政再建は目的でなく手段

そもそも財政というのは、一定の政治目標を達成するための手段だというのが私たち研究者の考え方です。財政というのは経済に対する政治的な介入、貨幣の流れにおける政治的な介入である。これが私の財政という概念の位置づけですけれども、財政というのは一定の政治目的を達成するための手段だということを意味するわけです。ところが、財政を再建させるということが手段であるにもかかわらず、財政再建というのが一足飛びに目標として答申では位置づけられてしまっている。そこに大きな疑問を感じるわけです。

そこで、この財政再建を達成するための柱として答申の第2の柱が減量と効率化、あるいは減量と合理化ということを中心据えた。これは最初に御紹介したとおりです。ところが、減量と効率化ないしは減量と合理化という問題は簡単に見過ごすことができない数多くの問題点をはらんでいる。

#### (2) 企業運営と行財政運営のちがいは

簡単に申し上げておきたいことは、減量にしろ効率化にしろ、これらの概念はいずれも企業経営の理念を行財政運用に借りてきたということについてであります。減量というのは突き詰めて考えますと効率化ということに吸収されてしまうとも考えることができますので、ここでは効率化を中心に問題を考えてみたいと思います。

企業経営の場合はこの効率化ということを中心据えて運営を展開するということが必要でもあるし、合理的でもあるし、利潤を上げるためには望ましいということでもあります。企業が効率化という柱を掲げて経営を行っていく、なぜそうならざるを得ないのかといえば、企業の行動原理はいかにして利潤の拡大を図るかということにあるからです。ところが、行政の場合はそうではなく、いかにして福祉の増進を図るかということです。そもそもそこに食い違いのスタートがございます。企業の場合はいかにして利潤を拡大させるかということですから、すべてがすべて貨幣で計算しなければならないということになってまいります。企業の場合は生産した商品に必ず価格がつけられ、それを市場に出して販売する。そういう過程を通して利潤を上げることができるわけです。つまり価格をつけるという意味においてすべてがすべて貨幣で換算して計算できるというところに特徴があるわけです。他方の行財政運用の場合は福祉の増進を図るということであり、これは行政サービスに価格がつけられない。価格がつけられないものを住民に提供するのですから、これは初めから貨幣で計算できないということになります。

そのほか企業の経営の場合と行財政の運用の場合とを比較してみますと、一方で利潤の拡大を図る、他方で福祉の増進を図る、この両者の基本的

なねらいが違ふということをもとにして両者の間にはさらにいろんな違いが派生的に出てまいります。それにもかかわらず答申は、この企業の経営理念をそのまま行財政運用に導入しようとしている。そこに大きな間違いを感じるわけでありませぬ。

こうして、そういった問題を抱え込んでいる効率化という考え方を軸に据えて財政再建を図ろうとし、それを目標化させてしまったところに全体的問題の第3番目として捨て去ることができない問題を感じるわけでありませぬ。

## II 第1次答申と地方自治

全体的問題としてはとりあえず私は以上の3点に整理したわけでありませぬが、もう1つ地方自治にかかる問題に改めて注目しないわけにはありませぬ。ここでは2つの問題に目を向けることができるとおもわれます。1つは地方自治への介入という問題であり、もう1つは地方負担の強化という問題でありませぬ。

### 1. 地方自治への支配と介入

#### (1) 国の責任回避

##### 地方への負担転嫁

まず、地方自治への介入ということですが、その1つの問題は国の責任の回避ということであり、言いかえれば国のなすべきことを地方に押しつけるということでありませぬ。その典型的な例は、たとえば国民健康保険や児童扶養手当、特別児童扶養手当などのうち、国がいままで負担してきたものの一部を地方に肩がわり負担させるといふ問題に見受けることができませぬ。ただ答申では肩がわりさせるとははっきりいわれているのではなく「本年末までに政府部内で検討する」という言い方が行われてありませぬ。これは臨時行政調査会における審議の経過ないしはこの答申全体の精神などを総合的に勘案して考えてみませぬと、本年末までの間に政府が検討をし、得る結論といふのは、恐らく地方に肩がわりさせることになるだろうと十分予想されるわけでありませぬ。そうだとすれば、ここに見過ごすことのできない問題が残されませぬ。

なぜ国の負担の一部を地方に負担させるといふ

のか。答申の述べているその理屈づけを見てみませぬとこういふことではありませぬ。たとえば国民健康保険を例に挙げて述べてみませぬと、都道府県には国民健康保険の健全運営についての指導責任だとか医療費の監査権がある。だから経費の一部負担は当然だといふわけでありませぬ。しかし、この指導とか監査事務といふのは機関委任事務であり、国が都道府県知事に委任した事務でありませぬ。委任した事務であるこの国民健康保険といふ事務は、本来的に国の事務だといふことにはかなりませぬ。言いかえるならば、都道府県の仕事ではない。だとすれば経費を都道府県がたとえ一部たりとも負担するのは筋違いだといふことになってくる。

問題は、国民健康保険の負担を答申がいうのであるならば、国民健康保険といふものを全体としてどう考え、そのために行財政システムをどう考えるかということをもとに示すべきであった。つまり、国民健康保険といふものを全体として総ざらいするといふ作業がまず行われるべきであったと思われませぬ。しかし、そういう作業が行われなかったはずでありませぬして、その作業を避けたといふことは、都道府県の事務ではないといふ批判を可能にせざるを得なくなつてしまつたといふと思ひませぬ。

いま国民健康保険について例を述べたわけでありませぬが、児童扶養手当や特別児童扶養手当についても答申は全く同じような文言を用いて根拠としてありませぬ。これについても全く同じ批判を加えることが可能ではないか。つまり、答申はなすべきことをなすずに、ただ一方的立場に立つた結論だけを自治体に押しつける形で提示してありませぬところに、国の責任を回避して地方自治体に押しつけようとしてありませぬといふ問題をうかがうことができませぬ。

| 臨調第1次答申                           | 具体的国の措置   | 自治体への影響                        |
|-----------------------------------|---|--------------------------------|
| 国民健康保険給付費の都道府県の一部負担問題は政府が年末までに結論を | 国保の療養給付費の国負担分45/100のうち、5/100を都道府県負担に（総額2,500億）<br>現行制度<br>{ 保険者70/100 { 保険料30/100<br>(市町村)        うち 5/100は国交付金<br>{ 被保険者30/100 { 国40/100 | 神奈川県 56年推計100億円・57年推計115億円の負担増 |

## (2) 地方の自主性への侵害

### ア. 賃金決定や民間委託

さて、地方自治への介入ということの2番目の問題として、国の責任の回避に続いて地方の自主性の侵害という問題も私は気になるところです。たとえば給与水準の問題がある。答申では、国家公務員の水準を著しく上回る自治体は財政措置を含む適正化措置を講ずるといった趣旨のことがうたわれている。この答申が出された翌日の新聞紙上には自治省の考え方がはっきりと掲げられていた。つまり、そういう自治体に対しては特別交付税をカットする、あるいは交付しないということ自治省は決めたという。のみならず、そういう自治体に対しては起債の許可にもこれは手心を加えざるを得ないだろうという考え方を自治省は明らかにしている。そういうことも答申が行われた翌日の新聞で紹介されていたわけであります。

給与水準をどんな水準に決めるかということとは、法律で決められているとおりに、都道府県や指定都市のように人事委員会が置かれているところでは人事委員会の勧告に従って、地方議会の審議を経て決めるということになっております。しかも人事委員会は、審議をするに当たって国家公務員の給与水準だけではなく、その地域の民間労働者の賃金水準とか、あるいは家計であるとか、そのほか一切の事情を総合的に勘案して決めるということになっているわけです。つまり、そういう一連の経路を経て、自治体はさらに議会の議を経た上で自主的に賃金水準を決めろといっている。

これが法律の述べているところであります。

それにもかかわらず臨時行政調査会は給与水準に対する介入を試みる。これが地方の自主性を侵害するということの、私たちの目から見て第1に気になる問題点であります。

もう1つの例を引きますと、民間委託及び公共施設の民営化という問題もまたそうであります。民間委託をするかしないか、あるいは公共施設を民営化させるかしないかということは、自治体の自主的な判断のもとに行えばそれでよいというのが現在の制度のたてまえであります。それに対して自治省が行政指導するというのであればまだしもでありますが一それにも問題はありますが一政府の権威の高い臨時行政調査会が答申の中で介入するということは、これもまた自主性の侵害として見過ごすことのできない問題であります。

### イ. 自治体独自の福祉行政へ介入

もう1つの例を引きます。地方単独の老人医療の無料化ないしは軽減措置を廃止すべきだと答申はうたっている。自治体が単独で行う老人医療の無料化ないし軽減措置というものあくまで単独に自治体が自主的な考え方に基づいて、地域の実情に見合ったやり方だと思ふからやっているわけなのです。それにもかかわらず答申は介入を試みる。しかも廃止すべきであると明確な表現を用いた介入を行っているのです。

給与水準や民間委託などに答申が介入することはやむを得ないだろうという見方もあるかもしれないと思いますが、私はそれに賛成するわけではありませんが、仮にそういう見方をとったと

しても、老人医療の無料化ないしは軽減措置を廃止しろというのは途方もない介入だと考えざるを得ないわけです。こうして地方の自主性を侵害している。答申はそういう重大な誤りを犯していると私は考えざるを得ない。

### (3) 地域実態への配慮の欠除

さて、地方自治への介入の第3番目として地域実態への配慮の欠除ということも指摘せざるを得ないわけです。たとえば、いま地方の自主性の侵害ということの中にすでに地域実態への配慮の欠除ということをかいま

見ることができます。しかし、それ以外の例を挙げてみましょう。たとえば、国庫補助負担金にかかわる負担補助率、この補助率の

「地域特例のかさ上げ率を終期到来時には廃止を含め抜本的な見直しを行う」とともに、

「財政期間中引き下げる」ということを答申ではうたっている。地域特例のかさ上げ率というのは、全国的に使われております補助率に一定の上乗せをしていることです。それぞれの地域に特殊的な事情があるから、国はそれを見過ごすことができなかつたからいまままで補助率をそれらの地域については特別に上乗せをしてきたわけです。それには一定の理由があった。地域にそれぞれの事情があるという理由があつてのこ

とだったのです。それにもかかわらず、それを全く無視したかのごとく、答申は、少なくとも財政再建期間中は引き下げるといふはっきりした考え方を打ち出しております。これは地域の実態を無視しているという1つの例であります。

こうして3つばかり指摘したわけでありますが、地方自治への介入ということで答申は大きな誤りを犯している。私はそのように見ざるを得ないわけであります。

首都圏の近郊整備地帯等における財政上の特別措置

#### 1. 負担又は補助のかさ上げ

|           | 区 分         |            |             | 計            |
|-----------|-------------|------------|-------------|--------------|
|           | 横 浜 市       | 川 崎 市      | その他の市町      |              |
| 対象事業の総事業費 | 350億6,300万円 | 68億9,500万円 | 696億4,800万円 | 1,116億 600万円 |
| 補助基本額     | 318億9,700万円 | 64億5,500万円 | 559億2,400万円 | 942億7,600万円  |
| 国庫補助金額    | 193億7,400万円 | 36億3,100万円 | 331億5,800万円 | 561億6,300万円  |
| かさ上げ額     | 12億9,600万円  | 3億9,800万円  | 26億1,400万円  | 43億 800万円    |

公害防止事業に関する財政上の特別措置

#### 1. 負担又は補助のかさ上げ

| 区分      | 年度     | 54年度          | 55年度          |
|---------|--------|---------------|---------------|
| 対象事業費総額 |        | 2,095億3,200万円 | 2,616億7,200万円 |
| 国庫補助基本額 |        | 1,204億9,700万円 | 1,404億3,700万円 |
| 国庫補助金   |        | 462億3,500万円   | 534億2,100万円   |
| かさ上げ額   |        | 33億7,000万円    | 34億 600万円     |
| 内 訳     | ごみ     | 31億8,300万円    | し尿 1億1,100万円  |
|         | 学校整備   | 4,300万円       | ごみ 31億 200万円  |
|         | 港 湾    | 1億3,300万円     | 学校 1億 300万円   |
|         | 監視測定施設 | 1,100万円       | 港湾 7,500万円    |
|         |        |               | 監視測定 1,500万円  |

#### 2. 地方債のかさ上げ

| 区分          | 年度 | 54        | 55        |
|-------------|----|-----------|-----------|
| 対象事業        |    | 一般廃棄物処理施設 | 一般廃棄物処理施設 |
| 起債対象事業費     |    | 100億円     | 76億円      |
| 通常起債充当率75%  |    | 75億円      | 57億円      |
| かさ上げによる充当5% |    | 5億円       | 3億8,000万円 |

※ 1. 対象事業 → 一般廃棄物処理施設（し尿、ごみ、用地は除く）

2. かさ上げ率 → 起債充当率 75% → 80%

3. 対象市町（相模川以東 19市町）

横浜市 川崎市 横須賀市 平塚市 鎌倉市 藤沢市 茅ヶ崎市 逗子市 相模原市  
三浦市 厚木市 大和市 海老名市 座間市 綾瀬市 葉山町 寒川町 愛川町 城山町

## 2. 地方負担の強化

### — 介入とおしつけの答申

#### (1) 地方歳出抑制のもたらすもの

さて、地方自治にかかわる問題の2番目としては地方負担の強化ということがございます。

答申では「地方財政計画の一般歳出の伸びを国の一般歳出と同程度に抑制する」といっております。そうなったらどうなるか。1973年秋に起こった石油ショックが地方財政の上に厳しい形で表現化した1980年度補正予算の時期以降、自治省は、自治体の財源不足が巨額になり過ぎたというので毎年地方財政対策というのを打ち出した。つまり財源不足を地方交付税だけでは埋め合わせることができないので、それとは別に国は国の責任において一定の財源不足の穴埋め対策を講じてやってくるというのが地方財政対策の考え方であります。

地方財政計画の一般歳出の伸びが国のそれと同じ程度に抑えられるということになるとすれば、この地方財政対策がいままで行われてきた程度には行われにくくなるということがとりあえずは考えられます。そうであるとするならば、一方では個別的な事項との関連で自治体に負担の強化を要請しながら、答申は他方で全体としての歳出を抑制するというルートを通して自治体の財政を、全体的には抑制することになるわけです。要するに二重の意味で地方財政の運営はこれからやりくりが厳しくなるということになってまいります。そういうことになるとすれば、言うまでもなく合理化がますます厳しくなるはずで。

#### (2) 補助金カットでも事業は残る

もう1つの問題を御紹介しておきたいと思えます。財政再建ということが手段から目標に位置づけられているということをおしつけいたしました。言いかえれば、それは国債発行を抑制すると

いうことを直接的なねらいにしているわけです。国債発行が抑制されるということは、地方財政との関連でいえば自治体に交付される補助金の原資がそれだけ縮減されるということの意味をいたしません。もちろん、先ほど言いましたように補助金というのは諸悪の根源ですから、これは縮減されること自体批判すべきことではありません。問題は、その補助金が縮減されるということがいわれているだけであって、補助金交付の対象となる事務事業は依然としてそのまま存続させられているということ、つまり自治体の負担にまるまる覆いかぶさるということです。もしも、その事務事業は切り捨てられずに残っていて、しかも補助金を削るのであれば、自治体が負担になる部分を負担させないようにするための対策、たとえば地方税をそれだけふやすとか、あるいは地方交付税の枠をそれだけ広げるという対応策が別途行われなければならないにもかかわらずそれが行われていない。つまり、国債が抑制される、その結果として自治体に交付される補助金原資が縮減される。それだけのものとして答申は、あとのことを全く考えずにしまっているわけです。ということは、地方財政はますます苦しくなるということがここからも指摘できると思います。

#### (3) 良質な資金が地方にまわらない

さらにもう1つの例を関連する形で取り上げてみますと、国債を抑制するということはとりもなおさず国の一般会計規模が切り詰められるということの意味をいたします。切り詰められればそれだけ国の事務事業の一部がカットされるということになります。しかし、カットされてはおさまりのつかないプレッシャーグループがあります。政府がそれにこたえざるを得ないという気持ちになるとすればその財源を新たに見出さなければならない。それが財政投融资資金ということになるだろうといわれています。

これはすでに昭和56年度国家予算が編成されるときには公共投資の総額が抑えられた。とりわけ道路事業が抑えられました。しかし、道路建設族といわれる国家議員のプレッシャーグループはそ

れではおさまりがつかなかった。政府はその声に耳を傾けざるを得なくなって、かわりに求められた財源が財政投融資資金だったわけです。財政投融資資金というのは郵便貯金とか国民年金とか、そういった名目のもとで国が国民から零細な金を預かっている。しかし、預かっているだけでは意味がないので、それを政府の息のかかったところへ出資したり投資したり融資したりしております。そのために活用されている資金、これが財政投融資資金であります。

いま申し上げたような意味で、一般会計にかかわる事業がカットされた。しかし、カットされただけではおさまらないというので新たな財源に財政投融資資金が求められるとすれば、財政投融資資金の従来の振り分け先がそれだけ縮減されるということになってまいります。

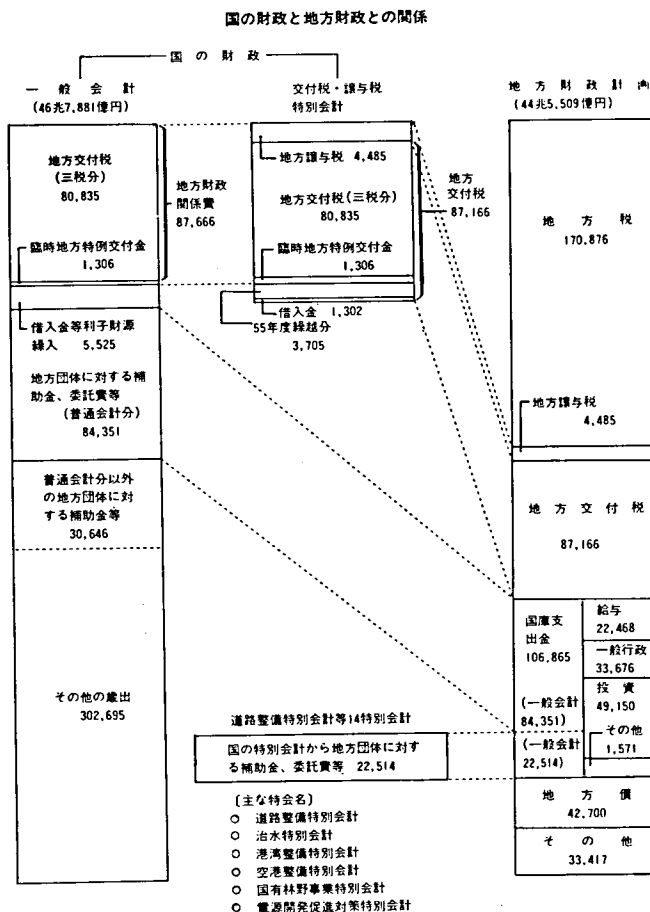
実は従来の振り分け先の1つの重要なものとし

て地方債というのがあったわけです。自治体が地方債を発行つまり借金をするときどこから金を借りたか。かなりの部分は国の財政投融資資金から借りていたわけです。民間から借りるよりも利率が低いし、償還も長年にわたってすればよいという有利な条件だったわけです。その地方債に振り向けられている財政投融資資金の割合が抑えられる結果になるだろう。それにもかかわらず自治体が従来どおり借金をしていかなければならないとすれば、政府から金を借りていたかなりの部分を民間から借りるという方法に切りかえざるを得なくなる。民間は条件が悪い金であります。これもまた地方財政のやりくりを苦しくする1つの重要な原因になるだろうと思うわけであります。

#### (4) 地方財政対策に混乱が

さらにまた、財政投融資資金が縮減されるということは、地方債だけでなく、地方財政対策をさらに混乱化させるという影響をもたらすだろうと思われま。地方財政対策というのは、地方の財源不足が大きくなったので政府は新しく財源対策を講じるようになってきたと。その対策であります。政府はどういう方法で財源対策を講じたか。2つあります。

1つは自治体により多くの地方債を発行させる。だから借金をして財源不足の穴埋めをしてくれという方法が1つであった。もう1つは財政投融資資金から金を融通して財源不足の穴埋めをしてやるという方法だったわけです。問題はいまの2番目の問題なのです。財政投融資資金、これが恐らく使われにくくなるだろうということでありま。こうして地方財政対策がいままでよりは困難化するだろう



昭和50年度以降の財源不足額とその補てん措置 (単位：億円・%)

| 区分<br>年度     | 地方財政<br>計画額<br>A | 財源不足<br>額<br>B | 左の補てん措置    |                 |            |             |          |      |             |      | (参考)<br>B/A<br>×100 |
|--------------|------------------|----------------|------------|-----------------|------------|-------------|----------|------|-------------|------|---------------------|
|              |                  |                | 地方交付税の増額   |                 |            |             |          |      | 地方債の増額<br>H |      |                     |
|              |                  |                | 財対臨<br>特 C | 償還方<br>法変更<br>D | 利差臨<br>特 E | 特会借<br>入れ F | 計 G      | G/B  | H/B         | H/B  |                     |
| 50年度<br>(補正) | 220,322          | 21,831.8       | —          | —               | —          | 11,199.8    | 11,199.8 | 51.3 | 10,632      | 48.7 | 9.9                 |
| 51年度<br>(当初) | 252,595          | 26,200         | 559        | —               | —          | 13,141      | 13,700   | 52.3 | 12,500      | 47.7 | 10.4                |
| 52 "         | 288,365          | 20,700         | 950        | —               | —          | 9,400       | 10,350   | 50.0 | 10,350      | 50.0 | 7.2                 |
| 53 "         | 343,396          | 30,500         | 1,500      | —               | —          | 15,500      | 17,000   | 55.7 | 13,500      | 44.3 | 8.9                 |
| 54 "         | 388,014          | 41,000         | 1,800      | —               | —          | 22,800      | 24,600   | 60.0 | 16,400      | 40.0 | 10.6                |
| 55 "         | 416,426          | 20,550         | 1,300      | —               | —          | 8,950       | 10,250   | 49.9 | 10,300      | 50.1 | 4.9                 |
| 56 "         | 445,509          | 10,300         | 1,300      | 1,910           | 1,130      | 1,320       | 3,400    | 33.0 | 6,900       | 67.0 | 2.3                 |

ということです。そうだとすればこれもまた地方財政のやりくりの苦しさに一層拍車をかけるということになると思うわけです。

こうして地方負担の強化という問題もまた地方自治にかかる問題の2番目として見過ごすことはできないと私は思うのです。

### Ⅲ 国民の行政改革への期待と第1次答申

#### 1. 国民の期待する

#### 行政改革とは

いままで御紹介してきた、私なりに理解した臨調答申の持つ問題というのは、結局、国民が行政改革に期待しているところとずれた答申になってしまったという問題を提起する結果になりました。

国民は行政改革に期待しているということがよく一般にいわれます。私もそうだと思う。問題はその内容です。国民は一体行政改革にどんなことを期待しているのか。恐らく人によっていろいろだと思います。しかし、政府の段階でわざわざ臨時行政調査会が設けられ検討が行われてきたということが、いかなる背景に基づいて発生したのかということ振り返ってみるとき、ここに行政改革に対する国民の期待の最大公約数がひそんでいるのではないかと思います。もとをたどれば臨時行政調査会の委員として席上に初めて出席

した自治労の丸山委員長が冒頭提出した文書の中にそれが述べられています。

#### (1) 政治への信頼の回復

例のロッキード、グラマンのあの忌まわしい事件、これがそもそもの発端だったと思うわけがあります。つまり陰で多額の金のやりとりが政府の責任者の中で行われている。あるいは民間資本にそういう金を出させるような余裕資金を生ませる何らかの政治なりがこれまで行われてきているようだ。国民はそういった点に疑問を持ったわけです。つまりそこから政治に対する不信という問題が起こってきた。たまたま石油ショックが発生して、1、2年後国債を政府は大量に発行した。その結果、国家財政は運営が苦しくなった。そこで、その対応策として一般消費税構想が浮かび上がってまいりました。高負担か高福祉かなどというおどし文句を使いながら一般消費税構想が政府部内で出てきたわけです。そして79年秋の総選挙



に臨んで政権担当政党たる自民党が敗北を喫した。その後80年のダブル選挙で形勢は全く逆になりました。しかし、底流はと探れば、ロッキード、グラマンから発生した一連の政治に対する国民の不信というところにあったと思うわけであり

ます。だとすれば、行政改革の基本的ねらいとするところは信頼の回復ということではなかつたと思います。すなわちガラス張りの政治ということをはかして図るかということが第1の主題にならなければならなかつたとは思うわけ

## (2) 分配の公平を期せ

第2の主題は分配の公平をはかして図るかというところにならなければならなかつたと思います。ガラス張りの政治ということとはわかるけれども分配の公平というのは突然出てきたような感じがする、そうおっしゃる方もいらっしゃるかもしれませんが。しかし、これはロッキード、グラマンから当然導き出されるもう1つの結論です。つまり、なぜ5億円というような多額の金を民間企業が政治家に渡すという余裕があったのか。あれはアメリカの会社から受け取ったんだという話もありますけれども、仮に信用するとしても、ロッキード、グラマン以外の政界と財界との暗い金のやりとりというのは私たちも非常にしばしば目にするところであり、要するに企業には、選挙などに当たって政権担当政党に巨額な献金をしたりするような資金的余裕がある。そういう余裕を生ませるようにした何らかの政治がいままで行われてきたにすぎない。つまり分配が、民間企業により多く行き、そうではない中小零細企業とか、あるいは農林水産業とかわれわれのような零細なサラリーマンとかには抑えられた所得しか回されていない。そういうところに問題が根づいているわけでありまして、したがって、第2の柱として分配の公平ということが必然的にそこから出てくるわけです。

つまりガラス張りの政治と分配の公平、この2つが行政改革に対する国民の期待であつたと思

わけであり、一言で言い直せば政・財・官の癒着を直せということだつたと思うのです。そうだとすれば、答申に期待される具体的な案としては、少なくとも国民一般の声、とりわけプレッシャーグループではなく、普段政治にかかわりのない国民一般の声が十分に反映されるような内容を持った答申であるべきである。あるいは、社会的に弱い立場にある者の声を十分に反映させる内容を持った答申であるべきだということになってくるわけ

## 2. 国民の期待がはずれた答申

### (1) 答申に隠されている本音 — 民間資本の維持拡大

そうであるにもかかわらず答申はそうではなかつた。それは先ほど来申し上げてきたとおりです。簡単に触れ直してみますならば、答申の第1の柱で触れております2つの基本理念、そのうちの1つ、活力ある福祉社会の実現を図るということは、非常にきれいなことがいわれているようであり、けれども、国民の行政改革に対する期待ということと裏切られたという意味合いでもう一度この基本理念を振り返ってみますと、なぜこういうきれいな表現が使われて基本理念と掲げられたのかということが、私たちにはおのずとわかってくるわけであり

ます。それは数年来の資源は有限であるという問題とか、あるいはエネルギーにかかわるいろいろな問題とか、あるいは技術革新にかかわる問題であるとか、そういうものに日本経済は世界をリードする形で対応せざるを得ない立場にいま置かれている。そういういろいろな困難を乗り越える中で日本経済のより一層の安定成長を図っていかなければならぬ。そういうねらいが実は「活力ある福祉社会の実現を図る」という基本目標の中に隠されている。つまり「民間活力の維持、拡大を図って福祉を実現させる」という言い方に言いかえなくなるような考え方が底には流れているというこ

とに私たちはすぐ気がつくわけでありませぬ。

## (2) 国際間の摩擦の回避

基本理念の2番目に掲げられている柱についてもさうです。2番目の柱は「国際社会に対する貢献の増大」ということでしたけれども、これは要するにこんなきれいごとではない裏のねらいが含まれていると私たちは考えざるを得ないわけですね。どんな裏のねらいであるか。広範な国際交流を図っていくことによつて、要するに国際間における摩擦を少なくして輸出のより一層の増進を図るといふことにほかならないのではないかと。これはまた日本経済のより一層の成長を図るといふことに最後にはつながってくるわけですね。基本理念の裏に流れている考え方をそのように理解することができるとすれば、ここでようやく財界に犠牲を強いることがないという答申が掲げている最も中心的な問題が私たちに合点がいくということになるわけですね。

さらに、先ほど理念と政策展望が不明確ないしあいまいだということを描いたしましたが、この意味についても、なぜ不明確になったのかということがわかるわけでありまして、いま申し上げたようなねらいがあるからこそはっきりした理念なり政策展望なりを答申は打ち出すことができなかった。あいまいな形でしか打ち出すことができなかったということになるわけですね。

さらには、先ほど指摘しました、財政再建を、本当は手段であるにもかかわらず目標に据えざるを得なかった、あげくに地方自治へ介入せざるを

得なくなったということもまた、いま言ったような意味合いにおいて、私たちにとつて合点がいくということになるわけですね。

## (3) 貫ぬかれる政府財界の意図

私たちが答申に対して批判をいたしますと、政府関係者からは恐らくはね返ってくるでしょう。緊急答申なんだから仕方がないと。要するに昭和57年度予算編成に向けての緊急答申であるから幾つかの問題が含まれるのは仕方がないだろう、あるいは、財政再建がとりあえずの目標に据えられるのは仕方がないだろうという答えがはね返ってくるでしょうが、これは、言うまでもないことながら理由にはならないわけでありませぬ。ただ単に理由にならないというだけで済ませるわけにはまいりませぬ。いままで指摘したような答申の持ついろいろな問題点が恐らくは第2次答申以降も底流として貫かれるはずだということ私には懸念するわけでありませぬ。なぜ底流として貫かれていくことになるはずなのか。最後に申し上げたような本当のねらいというのが実はこの答申の陰には隠されている。それが今後も生かされ続けていくはずだと思ふからでありませぬ。

いま申しましたように底流としてはこの緊急答申に述べられている考え方が第2次答申以降も恐らく貫かれていくはずだと私は思っています。

(本稿は、81年7月27日自治研神奈川集企画財政分科会における講演をまとめたものです。文責は編集者にあります。)

# 自治体政策づくり読本

大原光憲・横山桂次編著

2,800円

初めて成る労働組合・市民・住民側からの政策づくりの手引き書。全国の総力を結集し、事例を折込み実際の政策づくりに役立つよう編集。自治体政策づくりの意義と課題(丸山康雄・富塚三夫・松下圭一・大原光憲)①今日の自治体政策(新田俊三ほか10氏による論文)②政策づくり運動の現段階 A、総合政策づくり(横山桂次ほか4氏の論文) B、個別政策づくり運動(全国各地の職労の各種政策づくりの実際を具体的に展開する)。

総合労働研究所

〒151 東京都渋谷区代々木一ノ三八  
電話(三七九)二二八一

※ 当自治研センターへ申込むと一割引となります。

## 臨調の背景と自治体労働者の役割

中央大学教授 横山桂次

(県自治研センター代表理事)

### はじめに

行政改革については、かなり新聞でも報道されてますし、特に、最近自治省から新しく地方自治体職員に対する人件費攻撃が出てきておりますので、自治体で働いている人々にとっては、身近な問題—自分自身の問題となっています。ただ、人件費攻撃とか人減らしとかに対して、いわゆる「合理化反対」という形で運動が組まれてきましたが、それは本来あるべき自治体における職員のあり方という考え方の中で、もう一度考え直していく必要があります。ですから単なる自民党の不正に反対するというだけでは、今後かなり運動はむずかしくなるだろうと考えられます。

そこで、行政改革と自治体労働運動というものを、どういう観点から考えるのかという基本的な問題についてお話ししたいと思います。

### 1. 戦後民主主義の2つの側面

政府とか財界の考える地方行政と、基礎自治体である市町村を中心にして、市民とか労働者の立場から地方自治の問題を考えると、一体どこでどう食い違うか、その食い違う点をまず最初にはっきりさせておきたい。そこから、一方で出てくる

行政改革と我々が言う綱領づくり運動との対立点を明確にしていこうと考えます。

#### (1) 高度成長ですすむ中央集権

戦後の地方自治の問題点ということですが、せんじつめると、中央集権的・効率的な行政をねらおうとする政府や財界の考え方に対して、我々の方(自治労)として分権的な地方自治を考えていくという問題だと言えます。特にそれが非常にはっきりしてきたのは、日本には昔から政府の中に中央集権的な地方行政という考え方があるが、戦後のさまざまな改革の中で、特に新憲法では地方自治の原則をうたいあげているその理念が、現実の中でだんだん中央集権的になっているという事実です。

1955年から高度経済成長の段階に入り、工業化が進んでいったわけですが、政府・財界の中に、全体として工業化を進めることが、日本社会の近代化を進めていくことになるという固い信念が大変強かった。確かに外国(特に欧米)を見ると、工業化が進んでいく＝資本主義が進んでいくことと、社会が近代化し民主主義が定着していくことが並行していく面があった。しかし、かつての先進主義国と言われた国々が持っている問題点が一方にはあったのです。

その問題点に加えて、日本の社会の場合、早く先進国に追いつかなければならないという「遅れの意識」に焦点がしばられて工業化が進められてきました。

その結果、工業化が進めば近代化され、社会が人間らしい豊かな社会になり、その中味が経済主義的になり、技術主義的になってきたという問題が基本的にあります。そのことは、例えば効率的な行政をやらなければならないという考え方に立って表われてきます。

つまり、工業化をしていく、それが近代化になるということをやるためには、中央集権的にやった方が効率が高いという考え方が基本的にあるわけです。そういう一種の経済価値というものを中心にして考える日本の工業化・近代化という中で非常にゆがみが出てくるのです。

一方で、確かに所得が増え、消費生活が豊かになり便利になったが、他方、技術主義・効率主義が利潤につながっていくところから出てくるゆがみの問題があり、経済価値がどんどん先行して、生活都市、文化都市、政治都市とかをむしろ高度成長の中では見失っていったと言えます。経済発展は、人間らしい生活を豊かにしていく。当然、その中では物質的豊かさではなく、精神の豊かさ、あるいは、社会全体としての文化、あるいは政治というような中味の豊かさになっていくはずであったわけですが、しかし、むしろ環境破壊とか医療・教育の荒廃とかいう形で総体的には貧しくなるという問題が出てきたのです。

## (2) 統合のための民主主義と自立のための民主主義

そういう社会の中で、それに対して例えば住民運動とか、消費者運動とか、革新自治体とかがひとつの潮流になって60年代前半に出てきたわけです。

そこで政治に限って考えてみると、問題は戦後の民主主義のあり方に関わる問題だと考えられる。

つまり、戦後の民主主義とは、国民というものを基礎にして、その国民をどう統合していくかという観点から考えられていた。だから例えば、国民生活とか国民経済とか、国民文化とか、絶えず国民が基礎になっていました。

つまり日本人は国民全体として束ねられてきた。しかし、実際には、国民一人ひとりそれぞれの地域で、職場で、仕事をし生活をしているわけで、

国民生活と言われても、かなり抽象化されたものであり、個々の国民にとっては、あまり実感を持たないまま今日までできていました。

そこから、生活とか、仕事とかを中心に考えていくことが必要だということが、環境とか医療とかさまざまな問題の中で主張されるようになった。

つまり、我々の側から言えば、地域を中心に、具体的な生活の場を中心に、社会のあり方や政治のあり方を考える。中央集権に対する地方分権・地方自治を、画一化に対して地域の個別化を主張していく。そこで、中央集権・画一化から国民総背番号制に代表される管理化につながるわけですが、それに対しては一人ひとりの参加という考え方をぶつけていく。そういう2つの大きな考え方の違いがはっきりしてきたのです。

2つの考え方を戦後民主主義の中で考えると国民を束ねていく役割があり、国会、地方議会、選挙など制度の面では定着してきましたが、生活を拠点とし、地域生活を中心にした場合、国民を束ねていくだけでは具合が悪い。地域での、生活の場での民主主義をもっと豊かにしていかなければならない。その2つの民主主義の関係はかならずしもイコールにならない。国民を統合する民主主義と地域における民主主義は引っぱり合う関係にあり、この引っぱり合う状態が民主主義であるということが60年代後半から言われてきているのです。だから、効率が高ければよいということは資本主義社会の利潤追求と密接な関係にある。2つの民主主義を考える場合、個人間の格差、地域間の格差を解消し、社会的正義、公平化のためには政府が集中的に効率的に行った方が確かだと言うのは、間違っていないがそのことだけで中央集権がよいということにはならないのです。

## 2. 政府財界の

### 地域政策の中味と本質

そうした基本的考え方で、政府・財界は地域をどのようにしてきたか。それをみることは今日の彼らが考える行政改革の中味を決定する枠組みにもなるのです。

## (1) 上からの定住圏づくり＝三全総

こういった問題を考える場合、資料として例えば三全総（第三次全国総合開発計画）があります。

1962年、最初に日本の国土計画（第一）がつくられ、新全総（第二）に続き、そして1977年の第三次の中に“定住圏構想”がでできます。この定住圏構想とは、日本の国を大体200～300に区切って、市町村を単位に、自然環境と生産環境が調和するような地域社会を作っていくという考え方です。

何故、そういう考え方が出てきたかと言うと、全国総合開発計画で進めてきた日本の工業化により、豊かな社会が実現される予定だったが、地域格差が進み、過疎・過密の問題が解消されない。また、オイルショックにより高度成長がもはや望めないのが明らかになったからといえます。

“定住圏構想”は大変矛盾に満ちた考え方で、その基礎には、一番小さい200位の世帯を単位（住区）に、そこから小・中学校区にコミュニティをつくるというようにだんだん範囲を大きくしていき、最後にいくつかの市町村をまとめて定住圏をつくるというものです。

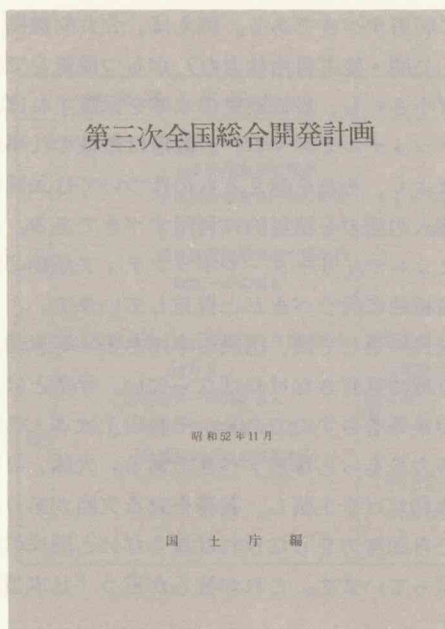
新しい地域づくりは、そこに住む人々や市町村

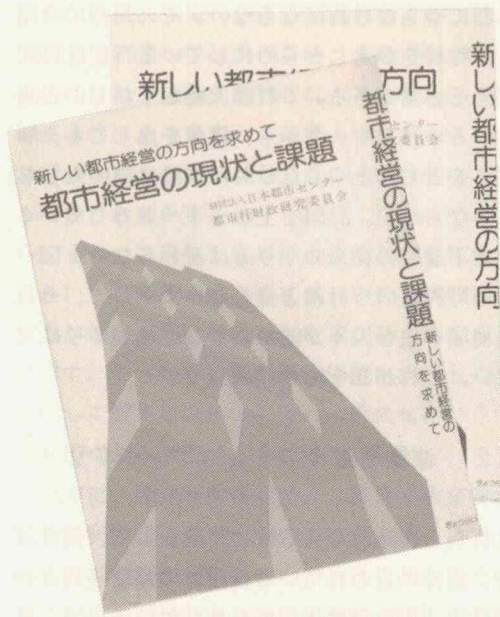
が中心にやらなければならない。そのためには現在、市町村をがんじがらめにしている行財政制度を変える必要がある。これは大変むずかしいと逃げているわけです。だから、構想を出しても、制度改革をきちんとやらなければ「絵に描いたもち」にしかならない。計画を上から下へおろしていく“上意下達”の従来のやり方は変わらない。国→県→市町村という計画と金をおろすやり方、それでは地域に住む人々が望むような地域づくりはできない。これが三全総の問題点です。

## (2) 減量経営とコミュニティづくり

それから、身近な自治体の問題として、例えば現在、盛んに言われている自治体の減量経営という問題は「市町村は大変無駄をしているので、私企業と同様経営という考え方を持って自治体を改革（彼らの言う改革）をしなければならない」ということです。これは『都市経営の現状と課題』（日本都市センター編1978年）に端的に表われている。せんじつめれば、自治体の仕事をそろばん勘定して効率的にやりなさいとか、さまざまな事業の下請民営化を促進しなさいと言うこと。つまり、仕事を減らし、人を減らし、金を節約し、同時に住民の負担を強める。そういう意味では減量経営とは労働者や住民に対してしわ寄せするということになる。これは財政上の問題のみからでてくる発想であり、人件費攻撃、人減らし攻撃となって出てきている。これについては、すでに議論されてきたので省略します。

もう1つ、上からのコミュニティづくりがあります。新しい地域社会に適合する住民組織を作っていくというのがコミュニティという新しい考え方です。これはさきほど述べたように、工業化が進む中で、大都市に人口が集中し、一方農業人口が極端に減っていく。例えば、1945年の農業人口の比率は50%弱、それが戦後30年で35%も減少して、現在約10%と、こんなに早い農業人口の減少は世界の歴史に例がない。その位、工業化が急激に進んだということになります。これがいままでの地域社会にさまざまな影響を与えてきています。





③資料③  
 コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱及び  
 モデル・コミュニティ地区一覧

| 施設区分              | 内容                                      |
|-------------------|---|
| 一 交通関係施設          | 歩行者専用道路（緑歩道）、自転車専用道路、交通安全施設、街灯、街路樹、街路花壇 |
| 二 環境保全施設          | 緑地帯、公衆便所、ゴミ収集施設、防犯防火施設、避難広場             |
| 三 文化施設            | 集会所、公民館、図書館、児童館、研修施設                    |
| 四 保健施設            | 診療所、健康センター                              |
| 五 社会福祉施設          | 保育所、託児所、老人ホーム                           |
| 六 スポーツ・レクリエーション施設 | 近隣公園、児童遊園、運動広場、体育館、プール、レクリエーション公園       |
| 七 その他             | コミュニケーション施設                             |

コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱 昭和四八年四月九日  
 第一 趣旨および方針  
 別表 コミュニティ施設一覧（例示）

自治省行政局行政課

もう1つは、核家族の増加があげられます。核家族とは、夫婦と子供つまり2代です。戦前の日本の家族は3代・4代という形で構成されていました。これも日本の社会を変えた原因になっています。

いずれにしても、そういった社会的変化の中で、従来の自治会・町内会が、いわば行政の下請け組織として機能してきたわけですが、住民管理をする上で役に立たなくなってきた。そこで新しい住民組織を作り、行政側から見てうまく管理でき、変化した社会にふさわしい組織としてコミュニティがでてくる。その考え方は上から出されたコミュニティということになり、それが非常に明確な形で公式に出てきたのが、1969年自治省と経済同友会が“コミュニティづくり”というものを打ち出し、この時から自治省はモデルづくりを始めるわけです。これには政府と特に財界が非常に熱心だったのです。

(3) 日本型福祉社会の中味

ごく最近財界の考え方を示しているものとしては、1981年3月、経済同友会から『日本型成熟社会の構築をめざして』が出されました。

これは、財界の考え方を、1つは、それぞれの企業に対して、もう1つは政府に対して、そして

国民に対して提言するという形で出されています。

企業に対しては、特に民間企業は従業員を積極的に地域社会の活動や公的機関が持っている部門に参加し、地域社会に貢献すべきであるとのべています。これはいままでのような公害をまきちらし地域を侵略する企業活動がむずかしくなったので、企業が公的機関に参加することによって企業の活動分野を拡大しようとしているものといえます。

政府に対しては、民間企業の活力をもっと積極的に利用すべきである。例えば、公共的機関（政府・公団・地方自治体含む）がもつ機能をできるだけ小さくし、最低限度の水準を保障すればよい（ナショナルミニマム）。政府は最低の仕事をやればよく、それを越えるものについては民間企業や個人の活力を積極的に利用すべきである。また、コミュニティリーダーやボランティア活動の育成を積極的に行うべきだと提言しています。

国民に対しては、国民の中にある平等意識、権利意識は見直さなければならない。平等とは、機会の平等をさすのであり、それ以上は本人の自覚・努力をもっと尊重すべきである。大体、日本人は権利だけを主張し、義務を怠る欠陥があり、もっと自助努力をしなければならないと国民に対して言っています。これが彼らが言う「日本型社会」です。

日本型社会をこういう風につくるのは必要だと彼らが言うのは一体何故か。彼らは経済の水準がここまできて、それが証拠に日本人の約90%が「中流意識」を持つようになったと言う一方で、社会施設が貧しいというように、国民の「中流意識」は吹けば飛ぶようなものでしかないが、彼らにそういうことを言わせるのは、体制の中に高度成長の受益者意識が非常に強くなっていることにもよると思われま。

特に組織労働者の中で、非常に進んでいる「脱革新化」—今日の高度成長は豊かではないか—そういうところで現在の社会を是認していく、結果的に彼らの支えになっていく。

結局、日本型社会をつくってどうなったかと言えば、例えば、女性は働きに出ないで、家の中での福祉の受け手でいればよい。そういう家を中心にして地域社会で福祉を見ていくような考え方、これは行政の責任放棄であるといえます。

この考え方が、一連のさまざまな反動的な動きの中で、大変重要な意味をもっています。具体的には教科書検定の強化など、教育の反動化・再軍備などとつながります。しかし、これは一例にすぎず、戦後一環して、しかもだんだんと強化されてきた上からの地域政策というものが今日出されてきた“行政改革”という形で結集しようとしているといえると思います。

### 3. 第1次答申の主な問題点

行政改革とは以上の考え方から出てきた1つの結論であるともいえます。それは、前述の地域政策に加えて、国は膨大な、国債残高82兆円にものぼる財政赤字をかかえています。それを最初は増税によって解決しようと考えていましたが、2つの面から問題が出されてきました。

1つは、79年の総選挙の時に、自民党は増税案を打ち出したが、国民から見事にしっぺ返しをくらって後退せざるを得なくなった。もう1つは財界から増税に対する抵抗がでてきた。

結局、増税をせず、しかも赤字財政をどうするか1つと、もう1つは日本の再軍備の問題があります。つまり、膨大な赤字の中で増税もしないで、軍備を強化するとすればどういう方法があるのかということ。これが第二臨調が発足した時最初に打ち出されたわけです。そのために、“何のために行政改革をするのか”という理念が後退し、とりあえず来年度予算を編成するに当たって、必要な経費の節減をどのようにはかり、そこどのような意義づけをするかというのが第一次答申の骨子になってしまったのです。

|   | 臨調第1次答申   | 具体的国の措置   | 住民への影響   |   |   |
|---|---|---|--|---|---|
| 医 | 医療保険 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 定額国庫補助の廃止等による国庫負担の削減</li> <li>② 高額医療費自己負担限度の引き上げ</li> <li>③ 事務費国庫負担の保険料財源への切換え</li> </ul> | 1ヶ月39,000円以上→51,000円に引上げ<br>(総額150億円)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>① 保険料の引上げ</li> <li>② 患者負担の増</li> <li>③ 保険料の引上げ</li> </ul> 各保険について定額国庫補助と事務費補助があるので、その切下げ又は廃止は直接住民負担増になる |   |   |
| 療 | 老人保健医療 老人保健法の早期成立をはかる <ul style="list-style-type: none"> <li>① 患者の一部負担導入</li> <li>② 地方公共団体単独の老人医療無料化軽減措置廃止</li> </ul>                   | 法案概要 <table style="border: none; margin-left: 20px;"> <tr> <td style="font-size: 2em; vertical-align: middle;">{</td> <td>               保険者 70/100<br/>               国 20/100 県5/100 市町村5/100<br/>               一部負担金 外来1ヶ月500円<br/>                                 入院1日 300円<br/>               70才以上を対象<br/>               40才以上の保健事業を行う(国・県・市町村)<br/>               1/3づつ負担             </td> </tr> </table> | {  | 保険者 70/100<br>国 20/100 県5/100 市町村5/100<br>一部負担金 外来1ヶ月500円<br>入院1日 300円<br>70才以上を対象<br>40才以上の保健事業を行う(国・県・市町村)<br>1/3づつ負担 | <ul style="list-style-type: none"> <li>① 患者の一部負担金がかかる<br/>保健事業の負担金も考えられている</li> <li>② 16市町の住民負担が増加</li> </ul> |
| { | 保険者 70/100<br>国 20/100 県5/100 市町村5/100<br>一部負担金 外来1ヶ月500円<br>入院1日 300円<br>70才以上を対象<br>40才以上の保健事業を行う(国・県・市町村)<br>1/3づつ負担                 |   |  |   |   |

丸山委員長から聞いた話によると、臨調の中で最初は第1次答申の前文「行政改革の理念」はやめよう、経費の節減だけをとりあえず報告すればよい、というのが大かたの意見だったそうです。丸山委員長はだんここれに反対し、とにかくあるべき行政改革は何かを出すべきだと主張してこの理念が入ったわけです。そのため、全文を読んでもみると、前文と本文は全然ちがうものになってしまったのです。その意味からも、臨調は政府や財界の要請に乗せられてしまった。そして、これからどう抵抗していくかが今後の問題になります。

本来、行政改革は、例えば国と地方、あるいは県と市町村の役割をはっきりさせ、その上で地方自治体の自治を推進できるかということを考えていく。つまり、「行政改革は何のためにやるのか」という目的をはっきりさせ、その手法とか手順を明らかにしていくことが、まず第一に必要な。

ところが、そのことはあまりはっきり行われず、

もっぱら経費節減だけが議論されてきた。この第一次答申は、家庭とか、地域とか、地域の中の企業などを中心に「日本型地域社会」を作っていくという考え方を基礎にし、当面の財政危機をどう乗り切るかということになる。ですから、最初は財界主導だったものが、財界が増税をさせないということで、金を握っている大蔵官僚主導に移って、特別部会・専門部会の中で役人と役人のOBを中心にして答申の骨子が作られていったのです。大蔵官僚主導になるとそこにさまざまな問題が出てきた。1つは、地方自治体にしわ寄せがくる。地方自治のわからない戦前の教育を受けた人が作文するからこれは国の財政問題を地方にかぶせる。

増税をしないでいろいろな経費を節減すればそのしわ寄せが国民に出てくる。この場合、国民からは当然、「税負担の公平」ということが出てくるが、不公平税制については手をつけない。そのことも大きな問題となっています。さしあたって、

| 臨調第1次答申                 |  | 具体的国の措置  | 住民への影響   |       |      |       |  |
|-------------------------|--|--|--|-------|------|-------|--|
| 年金                      | 国民年金<br>厚生年金等  | 事務費国庫負担 総額 418 億円  | 掛金の引上げによる負担増<br>支給開始年令の引上げ等の給付水準低下<br>物価スライドの実施時期を厚生年金(11月)<br>国民年金(1月)に繰りのべる(法律どおり) |       |      |       |  |
|                         | 各制度間のバランスに配置しつつ、国庫負担率引き下げなど削減を図る<br>事務費国庫負担の保険料財源への切かえ |  |  |       |      |       |  |
| 社会福祉                    | 児童手当   | 所得制限 現行6人世帯 年収497万円、これを下げる   | 受給者(S.55.2月現在)240万人 対象者が3子以降に月額5,000円 減少する   |       |      |       |  |
|                         | 児童扶養手当<br>特別児童扶養手当                                     | 支給費用の20%を都道府県負担に(総額500億円)  | 所得制限の強化が予想される。対象者が減少する   |       |      |       |  |
|                         | 保育所  | 費用徴収基準の負担能力に応じた強化、公平化、新設は全体として抑制   | 保育料の引上げ<br>新設抑制による入所困難性増大  |       |      |       |  |
| 教育                      | 義務教育国庫負担金<br>教職員の増員抑制                                  | 40人学級の実施方法のメド<br><ul style="list-style-type: none"> <li>○児童・生徒減少市町村</li> <li>55~60年度 61~63年度 計画を延長</li> <li>小学校 中学校</li> </ul>   | 過密授業が解消されない<br>(児童生徒増加にともなう教育職員増がおさえられるため)   |       |      |       |  |
|                         | 教科書無償制度 廃止などを含め検討                                      | 教科書購入費<br><table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>昭和55年度</td> <td>409億円</td> </tr> <tr> <td>54年度</td> <td>378億円</td> </tr> </table> | 昭和55年度   | 409億円 | 54年度 | 378億円 | 教科書1人あたり単位 ㊦2,074円<br>㊧3,153円 父母負担増<br>国の立替払いがなくなるので、これ以上の負担となる。 |
|                         | 昭和55年度   | 409億円  |  |       |      |       |  |
|                         | 54年度   | 378億円  |  |       |      |       |  |
| 公立文教施設 財政再建期間中整備事業の大幅削減 | 小中学校整備の文教施設費5,940億円(55年度)                              | 過密授業が解消されない  |  |       |      |       |  |
| 私大助成費                   | 私立大学経常費補助2,605億円(55年度)<br>私立高校 " 2,591億円( " )          | 入学金、授業料の値上げで父母負担増  |  |       |      |       |  |



地方自治体の労働者に対する大きな問題は給与の問題であるといえましょう。具体的にはそれぞれ指摘されていることであり、ここでは省略させていただきます。

#### 4. 第一次答申と

##### 自治体労働者の役割

第一次答申にどう対応するかは、市町村段階では非常にのんきになっていて、あまり行革の問題を真剣に考えていないのではないと思われるふしがあります。したがって単組での受け止め方はまだまだ消極的であるように思います。

我々としては、行革が具体的に市町村の中に出てくるのかをきちっと点検しなければならない。例えば、「人減らし、金減らし、仕事減らし」に対して、従来はただ「合理化反対」ということで運動が組まれてきましたが、我々の方が「あるべき行政」を考えその中で、人の配置なり、仕事の中味なり、働く人間の給与や身分保障なりの対応の仕方をしなければならない。

例えば、自治労が春闘時に行った住民要求アンケートの中で、「行革を安上がり行政を行うために推進すべき」という意見は根強いし、「住民と話し合うべきだ」という意見が半分はある。そういう点では、必ずしも住民は政府の宣伝ばかり見ているわけではないが、いずれにしろ、賃金・労働条件の問題は住民と自治労の十分な話し合いを通じて対応していかないと、自治労だけが孤立するという問題が起きてきます。

したがって、我々としては、まず第一にどのような地域をつくるのか、どのような都市づくりをするのかをきちんと議論しなければならないのです。

その際、我々がたてようとしている地域づくりに「自治体のあり方は何か」、「どんな自治体でなければならないか」が考えられ、それでは現在「どういう改革が必要であるか」、そして「どのような職員組合でなければならないか」ということにもなり、「どのような運動をしていくのか」ということにつながっていくわけです。そういう一連の考え方の中で、上からかけられてくる合理



化攻撃に対して、我々の側がその合理化攻撃は間違っているという中味を提起していかなければ、上からの行革に対して抵抗していくことは大変むずかしくなっていきます。

その意味で、従来のように自治研活動を強化してただけではダメで、自治研活動がすなわち自治労運動そのものであるという考え方にたち、自治体労働者が積極的に住民と話し合い、共闘しながら地域づくりに大きな役割を演じていくという考え方をもっと定着させなければならないし、具体的な場をつくっていかなければならない。そういうことが既に日程としてのぼってきていると考えたい。そのすすめ方こそ自治労の提起している「自治体綱領づくり運動」の実践であるといえます。従来、自治労運動というものは、賃金・労働条件の運動が主であり、他方で、自治研といういわば自治体を調査・研究する活動があった。この一種の“車の両輪論”として任務が分けられてきたが、今日の段階では、そういうことは言ってもらえない。これは単に自治体労働者だけでなく、組織労働者すべてに言えることです。

と言うのは、今日の労働者は、労働条件や賃金という仕事の場や生産点だけの運動ではもはやその組織的運動はもたなくなっている。地域社会のあり方が、実は我々の生活や労働を規制することが大変大きくなっており、このことは決して自治労だけの問題ではないはずです。

しかし、少なくとも組織労働者の中で、地域づくりや地域における政策づくりへの取り組みとなると、仕事の性質上、自治労がリーダーシップをとらなければならないのもまた必然的といえましょう。

今回の臨調に総評を代表して自治労の丸山委員長が出ていったことは、ある意味で、そういったことを象徴しているといえます。

ともかく、問題が厳しくなってきたことを我々の方でどう受け止め、どう運動するかが大変

重要であるといえます。

(本稿は8月21日自治研神奈川集会・綱領づくり運動分科会における氏の講演を要約したものです。文責は編集者にあります。)

| 臨調第1次答申   | 具体的国の措置  | 住民への影響   |
|---|--|--|
| <p>自治体行政の合理化・効率化</p> <p>定員 ①増員抑制、配置基準の見直し</p> <p>②法令等による職員配置の義務づけ廃止、緩和</p> <p>定員 ③法令で定める定数を超えた配置は是正を強く指導</p> <p>④公営施設の設置・運営の合理化<br/>社会福祉・社会教育施設の民営化・ボランティア化、非常勤化<br/>学校給食の共同調理場化、非常勤化、民間委託化<br/>清掃業務の民間委託化<br/>公共施設の設置の抑制、複合的施設の活用</p> <p>⑤定数抑制のため類型別の標準定数(モデル)を活用</p> <p>給与 ①給与実態を公表。</p> <p>②不適正な給料表、退職手当制度、等級格付け、昇給短縮などを行う自治体に指導強化、是正をもとめる。</p> <p>③国家公務員の水準を著しく上回る団体に財政措置。</p> <p>定年 定年制法案の早期成立を図る。</p> | <p>・公立学校の40人学級の実施の停止</p> <p>・児童増加の増員措置の大幅縮減</p> <p>・警察官の要員配置の合理化</p> <p>・消防職員の広域消防化・民間自助努力により厳しく増員抑制</p> <p>法令等による配置基準にもとづく職員数185万7千人(全職員の59%)</p> <p>自治省、事務事業の民間委託の指針作成のため「外部委託に関する研究会」を発足</p> <p>財政措置には、特別地方交付税のカット、地方債の不許可などが考えられる。</p> | <p>・過密授業の解消が遅れる。</p> <p>・防犯体制に危機が生じる。</p> <p>・消防団員増加など住民の労務提供の増大<br/>初期消火、救急活動、防災活動に危機を生じる。</p> <p>・最低の法令による配置基準すら守られていない現状で、義務づけの廃止や緩和はいちじるしいサービス低下をもたらす。</p> <p>・自治体の仕事は人手によるサービスが中心であり、人員削減は既サービス低下となる。</p> <p>・特に住民の健康と福祉を守るサービスが直接低下する。</p> <p>・福祉教育など住民サービスの低下となる。</p> <p>・社会福祉・社会教育の無料化の原則がくずれる。</p> <p>・教育としての給食が守られなくなる。</p> <p>・清掃サービスの低下、有料化となる。</p> <p>・3300余の自治体が組織構成、職員構成、職務の内容、地域事情などにより異なり、国との比較できない職務内容もある。</p> <p>・給与等労働条件に関しては労使の合意により決定されるべきである。公務員の労働基本権とふかくむすびついており、基本的権利の侵害は住民の権利擁護にはならない。</p> <p>・労働基本権を認めないで一方的な法制化</p> |

〔資料1〕

# 行財政改革に対する当面の基本方針

'81年8月25日閣議決定

行政の合理化、効率化を推進するとともに、財政再建に関する緊急の課題に対処する等のため、政府としては、臨時行政調査会の「行政改革に関する第一次答申」（以下「第一次答申」という）を最大限に尊重し、速やかに所要の施策を実施に移すとの基本方針の下に対処するものとし、昭和57年度予算編成に関連する事項、当面法律改正を要する事項、その他当面基本的な対処方針を定めるべき事項については、下記によるものとする。

記

## 第1 支出削減等による 財政再建の推進

政府は第一次答申において示された行財政の合理化、効率化に関する基本的な方針に基づき、行財政の見直しによる支出の削減・合理化を図ることにより、引き続き、財政再建を強力に推進する。

### 1. 予算関連事項

#### (1) 一般の方針

昭和57年度予算編成に当たっては、第一次答申において指摘された支出と収入に関する一般的方策及び支出に関する個別の方策について、制度、施策の抜本の見直しを行い、極力その実現を図ることとする。

#### (2) 補助金等の整理合理化

補助金等の整理合理化については、次によるものとする。

ア 補助金等で、第一次答申において具体的な整理合理化方策が個別に明らかにされたものについては、上記の方針に従い、極力その実現を図る。

イ その他の補助金等については、生活保護費等

を除き、原則としてその一割を削減することとし、各省庁ごとに総枠を設定する。各省庁は、新規補助金等を含め、総枠の範囲内で、昭和57年度の概算要求を行うこととする。この場合、①既にその目的を達し、あるいは社会的経済的実情に合わなくなったもの②補助効果が乏しいもの③受益者負担、融資など他の措置によることが可能なもの④既に地方公共団体の事務として同化、定着又は定型化しているもの⑤零細補助金等の整理を進めるとともに、緊要性の乏しいものについての一時停止・補助率の引下げ、統合・メニュー化、終期設定等の合理化を図る。

ウ 既定計画による補助金等の整理合理化についても、昭和56年6月5日閣議了解「昭和57年度の概算要求について」に定めるところにより、引き続き、積極的に推進することとする。

### 2. 法律改正を要する事項

当面、法律改正を要する事項については、次によるものとする。

(1) 国の財政の再建に資するための昭和57年度から昭和59年度までの間における臨時特例措置を定めることとし、以下の事項を一括した法律案を国会に提出するものとする。

- ① 厚生年金等に係る国庫負担の繰入れ等の減額
- ② 一部の公的保険に係る事務費国庫負担の停止
- ③ 児童手当に係る公費負担の削減等
- ④ 第五次学級編成及び教職員定数改善計画等の抑制
- ⑤ 特定地域に係るかき上げ補助等の引下げ
- ⑥ 政府関係金融機関の法定貸付金利の弾力化
- ⑦ 内閣総理大臣及び国務大臣の給与の一部返上に係る特例措置

- (2) 前記のほか、外国人登録法を改正するための法律案を国会に提出する。

## 第2 行政の合理化・効率化

国、地方公共団体及び特殊法人等の合理化、効率化を推進するものとし、当面、次の方策を講ずるものとする。

### 1. 国家公務員の定数の合理化

国の行政の簡素・効率化、定員配置の合理化等を一段と推進することにより、行政コストの節減に努めることとし、第一次答申を踏まえて、次の措置を講ずる。

- (1) 現行の定員削減計画（第五次）を改定強化し、次により昭和57年度を初年度とする新たな定員削減計画（第六次）を立案、実施するものとする。
  - ア 自衛官及び五現業職員を除く国家公務員について、新たに昭和57年度以降5年間に、昭和56年度未定員総数の5%を目途に削減するものとする。

なお、各省庁別の削減目標数等については、別途定めるものとする。
  - イ 五現業職員についても、経営の実態に応じ、上記に準じて措置するものとする。
- (2) 定員合理化の円滑化に資するための措置として、省庁間配置転換対策、高齢職員の管理の適正化対策等について、政府部内において検討及び推進を図る。
- (3) 新規増員を厳しく抑制することとし、昭和57年度予算編成過程において適切に措置する。
- (4) 事務・事業の見直しによる定員の合理化についても、その推進を図る。

### 2. 国家公務員の給与等の合理化

昭和56年度の国家公務員給与改定については、労働基本権の制約、社会経済情勢、財政事情、国民世論の動向等を十分考慮の上、適切な抑制措置を講ずるものとする。

なお、給与における成績主義の一層の推進を図

る。

### 3. 地方公務員の定数

#### 給与の適正化・合理化

地方公務員の定数、給与については、基本的には各地方公共団体における自律機能の発揮によって改善されることが期待されるところであるが、その促進を図るため、次のとおり、所要の措置を講ずるとともに、地方公共団体に対する適切な助言、指導を強化する。

- (1) 国の施策との関連における職員増加部門の増員を厳しく抑制する。
- (2) 地方公共団体の職員配置に関する法令等による規制、給与についてその見直しを行う。

また、公共施設等の民営化、管理運営の民間委託、複合的な施設の活用等が図られるよう必要な措置を講ずる。
- (3) 補助職員の整理合理化、公共施設の設置抑制等国の予算に関連する問題については、昭和57年度予算において適切に措置する。
- (4) 定員管理指標（モデル）の作成等を進め、定員管理の適正化に関し指導の強化を図る。

また、地方公共団体においても、国の新たな定員削減計画に準じて措置するよう要請する。
- (5) 国家公務員の給与水準（退職手当を含む）を著しく上回る地方公共団体に対し、不適正な運用等を計画的に是正するよう指導するとともに、財政上の措置について検討する。
- (6) 給与について、住民の納得が得られるものとするため、職員給与の実態を住民に公表する方法について検討し、指導する。
- (7) 給与抑制については、国に準じた措置を講ずるよう指導する。

### 4. 特殊法人の合理化

公社及びその他一般の特殊法人について、全般的合理化を更に促進することとし、あわせて、特殊法人の役職員の管理の適正化を図るため、次の措置を講ずる。

- (1) 常勤役員の定数については、現行の縮減計画を更に強化し、各特殊法人の業務内容、職員数等の実態に応じて、昭和59年度までの間に常勤

役員総数のおおむね2割を縮減する。

- (2) 職員の定数管理については、経営の実態に応じ国家公務員の定員削減計画に準じて措置する。
- (3) 役職員の給与については、国家公務員の給与抑制措置に準じて対処する。

## 5. 行政サービスの改革

### 公務倫理の向上等

- (1) 行政サービスの改革については、昭和55年9月16日閣議決定「行政サービスの改革について」及び昭和55年12月29日閣議決定「今後における行政改革の推進について」の第6「行政サービ

ス改革の推進」に基づき、引き続き、窓口行政を中心とする行政サービスの改革運動の推進を図るものとする。

- (2) 行政に対する国民一般の信頼を確保するため、公務部門の全般を通じ、全体の奉仕者としての自覚を強める等公務員精神の高揚を図り、綱紀の肅正と厳正化の徹底を期する。
- (3) 行政運営の適正・合理化対策の一環として、事業執行等の適正・合理化を図ることとし、業務処理の年度末集中を避けるなど行政運営の効率化に努める。

〔資料2〕

# 公共事業の「地域特例」に関する合意事項

’81年8月25日大蔵省・自治省

- 1. 特定地域の公共団体（都道府県及び政令指定市に限る）に対し、通常の国の負担を超過して補助率カサ上げ等の特例措置を行っているもののうち、昭和57年度から昭和59年度までに実施する事業に係るものを対象とする。ただし、①災害復旧に係る法律（積寒道路交通確保法を含む）及び法律のうち災害復旧に係る規定。②水源地域対策特別措置法及び新東京国際空港周辺整備法一は対象から除外する。
- 2. 引き下げ率は補助率カサ上げ額及び利子補給額の6分の1とする。ただし、昭和57年度にカサ上げ補助率の引き下げが予定されているものについては、当該引き下げ分は6分の1の引き下げ率の内数としてカウントする。

特定地域に係る

カサ上げ補助等の引下げ対象法律

〔法律〕

北海道開発のためにする港湾工事に係る法律  
漁港法  
離島振興法  
奄美群島振興開発特別措置法

特定港湾施設整備特別措置法  
後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律  
産炭地域振興臨時措置法  
奥地等産業開発道路整備臨時措置法  
山村振興法  
新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律  
首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律  
公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律  
義務教育諸学校施設費国庫負担法  
消防施設強化促進法  
石油コンビナート等災害防止法  
過疎地域振興特別措置法  
地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律

〔政令〕

土地改良法  
森林法  
森林開発公団法

海岸法  
道路法  
空港整備法  
地すべり等防止法  
水資源開発公団法

河川法  
交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法  
小笠原諸島振興特別措置法  
廃棄物の処理及び清掃に関する法律  
防衛施設周辺的生活環境の整備等に関する法律

## 〔解説〕

# 起債の元利償還は国・地方振分けで

## — 地域特例財源問題・負担割合が大きな争点に —

秋の臨時国会に一括提出する行革関連法案の最大の柱とされた公共事業の地域財政特例の見直し問題は、①抑制の対象範囲を都道府県、指定都市に限り、一般市町村を除外する。②国庫補助カサ上げ額や利子補給額のカット率は6分の1とする。③沖縄振興、災害復旧事業など7本の法律を除外し、削減の対象法律は17本、同政令は13本とする。一ことで政府、与党間で合意をみたが、大蔵・自治両省は残された「削減措置の対象地方団体に対し、その事業執行、財政運営に支障を生ずることのないように財政金融上の措置を講ずる」（行革関連法案の明記事項）とされた起債の元利償還などの補てん措置について、具体策の折衝に入った。削減額に見合う分についてはすでに両省間で特別地方債を発行して穴埋めすることで合意、その元利償還措置については意見が食い違っているものの、近日中には詰めることにしている。

地域財政特例抑制の対象範囲について大蔵省は、沖縄振興開発特別措置法を除く23本の法律を主張したが、自民党側は公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法、積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法、小笠原諸島振興特別措置法、水源地域対策特別措置法について「一般の地域特例とは性格が異なる。災害復旧や地域に“犠牲”を強いるため、その保障的な意味でカサ上げを認めているもので、削減の対象に含めるべきでない」などと反発。また、自治省が「市町村を対象とする地域財政特例を含めると対象団体が極めて多くなり、事務処理が膨大となって行政改革の趣旨に合わない」と党とともに強く主張したため、大蔵省側が妥協して新東京国際空港周辺整

備のための国の財政上の特別措置に関する法律、明日香村保存法と市町村だけを対象とする法律2本がはずされ、これに沖縄を加え合計7本が除外されることになった。「市町村は財政規模が小さいため、特別債の充実に困難を生ずる恐れがある」というのも自治省の反対理由だったが、仮に市町村を含めるとすると全国3,255市町村のうち地域財政特例の対象団体は9割以上の3,000団体強となるため、削減額は巨額にのぼり、それに伴う起債許可事務も繁雑を極めたはず。自治省は市町村が対象から除外されホッとしている。だが、指定都市については党側から「財政力指数が高く都道府県並みとするべきだ」「給与水準も高い」との主張があり、都道府県と同一の扱いとなった。

国庫補助カサ上げ額や補給額のカット率は大蔵省案の3分の1が半分の6分の1となった。自治省が、「10%カット」を強く主張したため、政府、与党レベルでは両省“痛み分け”の6分に落ち着いたもの。この結果、削減額は55年度ベースで大蔵省案の2,100億円が610億円へと大幅に減ることになった。610億円の内訳は都道府県545億円（法律によるもの400億円、政令委任によるもの130億円、予算措置によるもの15億円）、指定都市65億円（法律によるもの60億円、政令委任によるもの5億円）。問題は25日の渡辺蔵相と安孫子自治相折衝で「引き下げた場合の地方財政措置等が未調整であり、早急に大蔵一自治両省間で調整を行う」とされた特別地方債発行に伴う元利償還措置だ。

自治省は削減額610億円に見合う57年度の都道府県、指定都市に対する特別債許可額について、

削減額の中に後進地域の補助率差額分など58年度に交付される分約200億円が含まれていることから、これを除いた約400億円強を許可する方針だ。しかし、元利償還措置については「交付金制度を創設し、全額国でみるべきだ。『地方に迷惑をかけない』とした首相の発言趣旨にもかなう」と自治省が主張しているのに対し、大蔵省は「地方財政全体の中で吸収すべきだ」と地方交付税による措置を主張しており、折衝は難航している。

しかし、「できる限り早急に詰める」と渡辺蔵相と安孫子自治相が約束していることでもあり、今週末から来週前半にかけて決着、両省間で覚書を交わすことになりそうだ。

自治省は41年度に地方歳入不足の補てん対策として行った特別事業債償還交付金制度や、51年度に地方債発行による地方負担軽減のため設けた臨時地方特例交付金、いわゆる「利差臨特」制度な

ど過去の例も参考にして償還措置を迫っていく考え。しかし「全額国庫で面倒をみるのは無理」と大蔵省のガードが固いことから、最終的には償還財源のどの程度を国庫で手当てするかが両省折衝の焦点となりそうだ。

補助金の一律10%カットが進められている中で、自治省の主張するような交付金制度の創設は大蔵省が簡単にはのまないだろう。となると、国の一般会計から直接地方に交付する「地域特例臨特」といった措置と、地方財政計画（地方交付税）でカバーする国と地方の「振り分け方式」が浮上ることが考えられる。いずれにせよ、国の一般会計と地方財政計画の「痛み分け」となる公算が大きく、両省間の折衝はどちらに負担を大きくするかで激しい応酬が繰り広げられそうだ。なお、「財政金融上の措置」には地方債の政府資金比率をどうするかといった問題も含まれている。(官庁速報)

## 編集後記

6月末の自治研センター総会後のあわただしさはまるで目のまわるよう。7月3～5日の全国自治研センター交流集会が終ると、7月9日から自治研神奈川集会の分科会がはじまった。分科会は例によって県内各会場をもちまわりで全部で14分科会・分散会、8月21日までかかった。そのあと自治労大会で8月が終る。

この間に重大な問題がとびこむ。臨調第1次答申がそれ。臨調の特別部会の報告（6月22日）をみたときからこれはひどいと思いながら、

一連のうごきを見守っていた。それ以来、「行革」分析に追われまくった2ヶ月だった。

月報でもやはりいま「第2臨調」をとりあげる以外に道はない。幸い横山、渡辺両先生の講演をお願いした自治研の2つの分科会があったのでそれを活用させていただいた。合併号になったがそれだけ読みごたえのあるものになったと自負している。

昭和57年の各省予算要求は、ゼロシーリングをうけて49兆5千億円になるという。大蔵省の中期財政見通しよりも2千億も低くなっている。国民生活に犠牲を強いるための第1次答申とそれをうけた閣議決定、政治の主人公がここでも忘れ去られている。ガンバラなくちゃ（上林）

1981年8月25日

### 自治研かながわ月報 第44号（1981年7・8月合併号）

発行所 神奈川県地方自治研究センター

発行人 清水嘉治・新田俊三・横山桂次 編集人 上林得郎 定価 1部 200円

〒231 横浜市中区本町1-7 東ビル 5F ☎045(201)1211~3

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

### 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局または自治労県本部にあります。会費月 400円 の半年分または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎045 (201) 1211, または自治労県本部 ☎045 (681) 7821 へご連絡ください。

### 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」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・A 5判・120～150ページ定価 350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、調査研究会などに参加できます。