

特集／公的サービスと民主的行政改革

公的サービスと民主的行財政改革

小沢 辰男

1. 公的サービスと公的責任

現代では「公」的立場を代表するものは、現代国家であり、具体的には中央政府と地方自治体であるといつてよい。そして政府の性格を規定するものは、その政策であろう。

実例として、小渕内閣の「産業再生法（「産業活力再生特別措置法」）と東京都の「財政再建推進プラン」をとりあげよう。前者は政府が本年7月21日に法案を第145国会に提出し、同29日には早くも衆議院で自民、自由、公明3党の賛成多数で可決され、財界からその政策の速さを評価されている。

後者は、東京都が本年7月29日、都税収入などの減収で今後毎年度6300億円以上の財源不足解消を理由として、都民向けの施策見直しや都職員5千人の削減などを打ち出したものである。石原都知事は「ここまで踏みこんだもの（いわゆる内部リストラのこと）はかつてなかった」と自賛している。

両者に共通するものは、人減らしなどを中心とするリストラ計画である。産業再生法は主として日本の大企業の国際競争力を高めるために、生産性の低い分野から高い分野に設備や人材を集中させるよう、政府がさまざまな優遇措置を講じるというものである。いわば大企業の人減らしには、政府が大いにその「公的責任」を果たすというわけである。

折しも、総務庁が発表した本年6月の完全失業率は過去最悪の4.9%で、完全失業者数329万人である。うち、企業側の都合による非自発

的離職者数は118万人で中高年労働者をはじめとする企業側の解雇者は今後もふえつづけること、必至である。先般発表された経済企画庁の経済白書も、景気回復のためには、設備過剰、人員過剰、債務（企業の借金）過剰の3つの過剰を減らす必要があるといっている。要するに人減らしを後押しする法律である。

政府は各種の優遇措置のほか、雇用を守る措置として、解雇者の就職のあっせんや職業訓練の実施などをあげているが、政府が真に公的責任を果たすためには、労働者の解雇規制（勝手な首斬りをさせないなど）の措置や何よりも大切なことは、ただ働き「サービス残業」などの規制をはじめ労働時間短縮の措置をとり、これによって、消費をふやし、雇用拡大により将来不安をなくし、景気を回復させることであろう。

後者の東京都の「都財政再建プラン」は前述のように、地方公務員の給与や人員の削減を中心とする典型的なリストラ計画である。2000年度から4年間で財政赤字を解消するというのだが、不況がつづいて都税収入が増えなければ、2年後に見直しをして、さらにきびしい措置をとることもありうるといっている。

6300億円の財源不足対策として、いわゆる内部努力（人員削減など）1600億円、施策の見直し2400億円、公共料金値上げなど550億円（都民負担増）、税財政制度の改善（国への要求）1750億円があげられている。注目すべきは、国への要求による税財政制度の改善1750億円の問題である。これは2つに分れていて、1つは国から地方への税源の移譲などで1500

特集・公的サービスと民主的行政改革

億円、2つは東京都が地方交付税の不交付団体であることを理由とする財源減額措置250億円の廃止要求である。前者はさらに3つのケースに分れる。その1つは、現行消費税5%（1%で何と2兆5000億円の税収になる）の国と地方の配分割合を、4対1から3対2（地方消費税を1%引上げ2%とする）に変更する。東京都の増収分約1500億円になるという。その2は、地方が一致して要求している国の所得税と地方の住民税との割合を現行の64対36から50対50に変更するケースである。東京都の増収分約1500億円という。東京都の要求としては別項目になっているが、現行法人事業税への外形標準課税の導入である。これがその3の要求ということになる。くわしくのべる余裕はないが、事業活動そのものに課税するので、赤字法人も負担する。いろいろな課税のやり方があるため、東京都は具体案を出していない。

以上の税財政制度の改善要求は法人事業税の改革を除いて、おおむね妥当な要求といえる。しかも、これによる増収分1750億円は、上記の財源不足額6300億円の約3分の1に近いので、国への改善要求としてまずまずであろう。

だが、果してその実現性はあるかという問題である。地方分権（分権法については後述）がいわれているのだから、これは当然の改革である。このことを確認したうえで、石原都知事の記者会見によると、現行の消費税5%のうち、さらに1%分を地方にまわすのは、国も財源難だから困難だろう。しかし、次の選挙（衆議院選のこと）が終わったら、国は現行の消費税率5%をさらに引上げるだろうから、そのうちの1%ないし2%分を地方に回してもらおうよう全国の地方自治体と共同して求めていくといっている。

何のことはない。現行の消費税率5%を前提にして、その1%分をさらに地方にまわして現行の地方消費税率を2%にするという改善要求を無視しているわけである。要するに都の財政

赤字のつけを都民の負担に押しつけ、東京都の公的責任を回避しようとするものだという以外ないだろう。

上記の財源対策のうち施策の見直し2400億円のうちわけをみると、経常経費の見直し1800億円、投資的経費の削減600億円である。「都財政収支見通し」によると、2000年度の都の一般会計歳出総額6兆5000億円のうち、経常経費2兆2000億円（給与費1兆8900億円を除いたもの）、投資的経費は9100億円と見込まれている。そうすると、経常経費の削減率は8.1%、投資的経費の削減率は、6.5%にすぎない。

そこで、この経常経費の削減であるが、この経費こそ福祉・医療、教育、中小企業対策費など都民向け施策そのものである。この都民向け施策を重点的に見直すというのだが、これには、シルバーパス、老人・障害者の医療費助成、老人福祉手当、公私格差是正事業（民間福祉施設への援助）、中小企業制度融資、区市町村への援助などがふくまれている。今回は「聖域」なしに都民施策を削減するというのである。とくにシルバーパス、老人医療費の助成などについては、97年の都議選で、日本共産党の議席が13議席から26議席に倍増した情勢を背景に、多くの都民、都民団体、都議会の協力共同のたたかいによって、前青島都政の「財政再建計画」に盛りこまれた上記の都民向け施策の削減を阻止した経過があることを指摘する必要がある。したがって2000年度都予算編成に向けて、都民生活防衛のたたかいが高まることになる。

しかし、考えてみると、どうしてこのような「財政赤字」がふえてしまったかについての原因究明が、今回の「財政再建プラン」でも明らかに不足している。不況で都税収入が減少したことはたしかだが、前々鈴木都政いらいのバブルに乗じた「開発優先」の建設事業費の拡大こそが、都の借金増大（現在一般会計で約7兆円）をはじめとする都財政赤字増大の真の原因であるといわざるをえない。その代表的なものが東

京湾臨海副都心開発である。この副都心開発は当初から10兆円をこえる開発事業費が見込まれていたものだが、今日ですでに3兆3000億円の巨額な経費を都財政から支出しているのに加え、今後も開発をつづけるとすれば、2兆円近い経費を都財政から支出せねばならないとみられている。

こうなると、現時点での東京都の真の「公的責任」の取り方は明らかに大型開発優先の都政から都民生活防衛の施策優先に切りかえ、しかも都民に犠牲を押しつけない都財政再建をおこなう政策を実行することであろう。とりわけ不要不急な投資的事業の中止ないし延期、赤字を出しつづけている都の第3セクターなどの見直しにより財源を生みだし、不用不急の建設事業減に伴う都債（借金）を減らすことが、財政再建のみちであるといえよう。

以上、現段階での国の産業再生法と日本最大の地方自治体である東京都の「都財政再建プラン」の2つの政策（施策）をみてきたが、国の政策は明らかに大企業の利益を優先し、公的サービスの基礎をなす労働者の基本的人権、生存権を軽視するものといわざるをえないし、東京都のプランは、これまた人的サービス中心の福祉優先の公的サービス削減の方向が明らかになっているといわざるをえないであろう。

したがって、公的責任についていえば、同じことだが、大企業の利益を保障する責任体制（大銀行救済の公的資金7兆円投入を含む60兆円の枠組みなど）はつくるが、憲法13条や同25条（人間の居住権、環境権保障をふくむ）の国民のくらしと人権を保障する責任体制は規制緩和（たとえば福祉にかかわる措置制度の解体など）と称してできるだけ責任を回避する方向がとられることになろう。したがって、憲法13条の「公共の福祉」は基本的人権の保障を前提としているのに、いまや「国の防衛」が公共の福祉そのものだという解釈が強調されることになろう。この点では、本年5月24日に成立した「新ガイ

ライン（日米防衛協力の指針）関連3法」（いわゆる戦争法）にともない、国内の有事立法体制が作られることになろうが、「公共性」とはすべての国民、すべての地域住民の生活保障と人権の保障を指向する方向性を示すことばだという考えが後退し、国家防衛と大企業の利益保障の体制をつくるのが「公共の福祉」の内容をなすという考えが、今後強化される恐れがあるということになろう。

2. 行政改革と地方分権法

本年7月8日、地方分権推進法と国の中央省庁等改革基本法（1998年）に基づく各省庁設置法等が同時に成立したので、行政改革の1つの終着点としての「地方分権関連年表」を図表1にかかげておこう。

行政改革ということばの内容は、国や地方の行政組織（中央省庁や都道府県、市町村のしくみ）を変え、主として国の政策推進に役立たせようというにある。とくに、21世紀に向けて、国の役割は防衛や治安をはじめ公共事業等全国的行政にかかわるナショナル・ミニマム（最低行政水準）などを設置し、国民生活に関係の深い教育、福祉・社会保障・都市づくり（都市計画）等の国内行政は地方にまかせるという意味で国と地方の役割分担を明らかにするということなのである。

（図表1）地方分権関連略年表

(1) 臨時行政調査会第1次答申(3次まで)	1981.7.10
(2) 臨時行政改革推進審議会最終答申(3次)	1993.10.27
(3) 自治省「行革推進のための指針策定について」	1994.10.7
(4) 地方分権推進法(村山内閣)	1995.5.16
(5) 地方分権推進委員会勧告	
① 中間報告	1996.3.29
② 第1次勧告	1996.12.20
③ 第2次勧告	1997.7.8
④ 第3次勧告	1997.9.2
⑤ 第4次勧告	1997.10.9
(6) 自治省「新行革指針」	1997.11.28
(7) 中央省庁等改革基本法	1998.6.9
(8) 閣議決定(橋本内閣)「地方分権推進計画」	1998.5.29
(9) 地方分権推進一括法案提出	1999.3.29
(10) 省庁改革法、地方分権法	1999.7.8

（出所）総務庁資料等による白藤博行教授作成に追加

特集・公的サービスと民主的行政改革

この見地で図表1をみると、第2次臨時行政調査会の発足は1981年だが、95年の与野党一致による地方分権推進法以来地方分権推進委員会勧告を経て、98年には中央省庁改革基本法が成立し、99年7月に中央省庁改革関連法と地方分権推進法が成立したという経過である。足かけ18年である。

中央省庁改革関連法の内容は、現行の23省庁（金融監督庁をふくむ）の体制から1府（内閣府）12省庁（総務庁、国土交通省など）の体制に再編するというものである。約半減だが、ねらいは内閣府の発足によって総理大臣の権限を強化し、中央集権体制の新しい仕組みをつくることにある。そして国民生活に関係の深い国立病院、国立大学や各種試験研究機関等の現業機関は独立行政法人として民営化の方向へ移行するから、国民の負担はいずれ重くなり、合わせて国家公務員数については今後20～25%の定員削減を実行することになる。

しかも、省庁再編で目立つのは国土交通省のように、ゼネコンなど大企業の利益に奉仕する巨大開発官庁が成立したことである。国土交通省は現行の運輸省・建設省・国土庁・北海道開発庁を合体したものである。しかし、いわゆる政官財の癒着といわれる保守政治を支える利権体制はおそらく温存されることになる。

地方分権法の内容をみると、国の地方支配の根拠をなす機関委任事務（現行561項目）を廃止して、これを新たに自治事務（約4割）と法定受託事務（約6割）に分けた点が特徴的である。生活保護法や都市計画法などの国の権限の一部が地方に移譲され、地方自治体の自主性、自立性が若干強化されたが、法定受託事務は事実上機関委任事務の形を変えたものといつてよい。

いままでの国の地方支配のしくみは、機関委任事務の存在、天下り行政、法によらない中央各省庁等の通達などによる行政指導、そして国庫補助金、地方債などによる財政統制にあると

いわれてきたが、今回の改正で一般法による関与をふくむ新しいルールに基づく体制ができたといわれる。しかし、この新しい自治体への国の関与のルール（地方自治法改正245条関係）をみると、関与の類型として、指示、代執行の規定がある。自治体が国の各省庁の要求に従わないときは、各省大臣がその事務を執行できるというのである。

それだけでなく、実は自治事務についても各省大臣が「是正の要求」をすることができるときめられている。現行の地方自治法でも自治事務に対する国の規制はなかったのである。こうなると、今回の地方分権法は国による地方統制法だともいえる。

この背景を考えると、上述のように今回のアメリカの起す戦争に自動的に参戦するいわゆる戦争法の問題がある。例の「周辺事態法」第9条では、有事（戦争）が起きた場合、国は自治体に戦争への協力を要請できる。しかし、協力しない場合の罰則規定はない。だが、今回の地方自治法改正245条の3項6号では、「緊急時には自治事務であっても国はその事務処理を自治体に指示できる」となっている。まさに、周辺事態法の補強といえよう。現在、全国の港湾・空港の大部分の管理権は都道府県や都市自治体が握っている。だから戦時に米軍・自衛隊が日本の港や空港を使用することができるようにしておこうというものである。それだけに、この戦争法を発動させない自治体のとりくみはきわめて重大になる。

なお、関連して米軍用地特別措置法の改正では、米軍用地の収用事務は法定受託事務どころか国の直接執行事務にされてしまった。都道府県の収用委員会の議論が長びくようなときは、総理大臣は「緊急裁決」をすることができる。これも米軍に協力するしくみを作ったものといえる。

今回の地方分権法は実は国・地方の行政のしくみ全体の改正につながるものであって、現行

の地方自治法改正と関連した個別法（たとえば建築基準法、水道法など）の改正をふくめると、わが国現在の法律数全体の約3分の1近い475本の法律改正を伴うものである。このぼう大な法改正を短期間の審議で押し切ったところに、地方分権法の暗部をみることができよう。

しかも、国の事務を地方自治体に移譲するといいいながら、それに伴う税財源の移譲については、具体的な対策はついに提示されなかった点も確認しておかねばならない。そればかりか、地方職員の専門職のような資格や専任の規定、配置基準等に係る必置規制の廃止が実行され、自治体の行政責任が緩和されるなどの改正をはじめ、21世紀に向けて大々的な市町村合併が実行できるよう都道府県知事の合併勧告権を強化し、合併の場合いくつかの恩典をあたえるための現行の市町村合併特例法の改正をみたことをつけ加えておこう。

以上、今回の地方分権法が「行革」18年間の1つの終着点であり、21世紀に向けての日本の国家戦略の枠組みを作ったものとしてややくわしくみてきた。現在の自民・自由・公明3党による重大諸法、たとえば盗聴法（通信傍受法）、国旗・国歌法、住民基本台帳法改正などをはじめ、ついに国会に憲法調査会の設置などがきまったことを考え合わせると、憲法の平和諸原則を無視した戦時体制づくり、有事立法体制づくりが意図されていることがますます明らかになったといえよう。

さて、もう一度図表1の行革年表に戻って、行革の歩みの特徴をごくかんたんに指摘しておこう。1つは、いわゆる臨調の発足は70年代後半からの低成長経済への転換によるわが国の国・地方財政の借金財政依存脱却のため、消費税を導入しようとしたが、失敗したので（もともと89年には消費税3%が登場した）、「増税なき財政再建」を旗じるしにして、臨調が発足し、「活力ある福祉社会の建設」「国際社会への貢献」のスローガンが打ち出されたのである。企業の税

負担を重くして企業の活力を失なわせない程度の福祉社会という巧妙な問題提起である。国民が消費税を負担しないというなら、歳出を削減する“小さな政府”の実現しかないとしたのである。「国際社会への貢献」は、ODA（対外援助）などによる日本企業の対外進出を宣言したものといえよう。2つは、臨調行革をてこにして、中央政府だけでなく、地方自治体をまきこんだ自治体行革が進められたことである。その手段が、1985年度からの生活保護、保育所措置費など社会福祉関係国庫補助負担金の補助率の引き下げ（10分の8から10分の5へ）である。まさに「小さな政府」の実行である。自治省はこれを受けて、1985年1月に「地方行政改革推進の方針」およびバブル崩壊後の1994年10月にふたたび「地方行革指針」を打ち出したのである〔図表1の（3）〕。内容は事務事業の見直しによる人員、人件費の削減、現業部門（清掃、福祉行政など）の民間委託、民営化の促進である。94年からの行革は具体的になり、たとえば退職者不補充、臨時職員の採用が目立ち、公共事業は実行するが、たとえば府県段階では保健所の統廃合、農業改良普及所の統合など、市町村段階では学校給食調理業務の民間委託、保育所の民間委託、学童保育の削減が進められた。合わせて敬老金の廃止に加え、各種公共料金の引き上げによる住民負担が増えることになったのである。

以上、臨調行革の核心部分をみてきたが、その最終取りまとめが、図表1の（2）のいわゆる第3次最終答申である。ここではこれ以後のわが国の国家戦略が具体的に示されている。たとえば、国民所得に対する税金プラス社会保険料の割合、いわゆる国民負担率を50%（93年度で日本は36.5%）に止める（イギリス50.7%、スウェーデン74.58%など）こと、規制緩和の推進、地方分権、中央省庁再編による首相の権限強化の提言がそれである。今日の時点で見ると、最終答申の戦略にそって行革が進めら

特集・公的サービスと民主的行政改革

れているといっただろう。ただ、日本の競争体制づくり、有事立法体制づくりがこれほど急速に進むとは最終答申も予測しなかったかもしれないが。

3. 民主的行財政改革のために

臨調行革いらいのわが国の行政改革路線は大企業・大銀行の国際競争力強化のために、その妨げになる規制を緩和し、自由競争を貫くなかで、国・地方の行財政改革の方向としてはできるだけ国民向けの経費（福祉・教育費など）は削減ないし抑制し、大企業の利益を保障する経費（公共事業、ODA費など）はふやし、さらに大企業の海外における権益保全のための経費（軍事費など）は確保することを通じてアメリカに従属する安全保障体制をつくり上げる路線に集約されつつあることである。

しかし、大きな矛盾が生まれている。1985年のプラザ合意によって、アメリカへの輸出をできるだけ増やさないために、日本の政府、財界はいわゆる内需拡大を約束した。アメリカとの経済協議による公共投資基本計画の発動にともない、わが国の余った資金は、土地への投資、公共事業拡大に集中した。1991年にバブル経済は崩壊し、文字どおりマイナス成長をふくむ長期不況に突入し、国民は生活不安と老後の不安に落ちこむにいった。

だが、政府は1993年度以来、景気回復策の名で、巨額な赤字国債、地方債の発行による公共事業拡大政策をつづけた。630兆円の新しい公共投資基本計画（1995～2004年度）は、生活基盤（下水道・住宅など）、福祉（施設など）、文化機能の面により多く配分するといっているが、他の先進国と比べても格段に多い年間60兆円の投資額の計画を変えようとしていない。

したがって、日本はいまや国・地方ともに先進国でダントツの借金財政をかかえている。1999年度末の国債発行残高は446兆円、地方の借金残高176兆円、計600兆円の巨額の残高

に達している。99年度の国の予算額約82兆円のうち国債発行額31兆円で、公債費（借金返し）は約20兆円である。借金払いより借金の方が多いという危機的状況である。小渕内閣は発足後の1年間で、さらに60兆円近い借金を重ねている。そして本年度の地方財政計画総額89兆円のうち、地方債11兆円、借金返しも11兆円だが、建設事業費は30兆円、民生関係費は20兆円と「逆立ち」状況が続けている。政府は経済成長率が1～2%のプラスに転換すれば、財政再建に取り組むつもりだろうが、前述の石原都知事の発言にもあるように、財源は消費税率の引上げに求めるとみられるから、これまた国民負担の増ということになる。

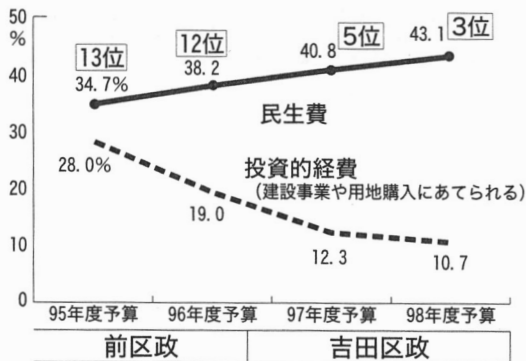
それだけに、国民の側からの批判も高まっている。不破哲三衆院議員は98年4月の全国地方議員会議での報告（「地方政治と議員活動」新日本出版社刊所収）で、93年度現在、国・地方自治体をふくめた公共投資総額は51兆1270億円（国費17兆8007億円、都道府県・市町村分計33兆3263億円）で、80年度比1.8倍に増え、その性格は住民型の投資（住宅、福祉施設、生活道路など）でなくて、まさにゼネコン型の投資だといっている。

他方で、93年度決算による国の社会保障関係費13.3兆円、地方の民生費10.6兆円、計23兆9千億円である。これが、日本の国・地方の財政構造をみると、公共投資が50兆円、社会保障費が20兆円と、「逆立ちした政治」となっているという批判の根拠である。したがって、民主的行財政改革の見地からいえば、この「逆立ちした政治」のしくみを変えて、国民や地域住民の生活を守り、福祉を充実することが真の民主的な行財政改革ということになる。

これには一定の根拠がある。いまではGDP（国内総生産）の60%以上を国民消費が占めているので、国民の賃金・所得をふやし、福祉を拡大すれば景気も回復する効果をもつわけである。関連して、「社会保障の経済効果は公共事業

より大きい」(自治体問題研究所編集部、1998年刊)でいうように、産業連関表を使って、たとえば公共事業と社会保障の波及効果(雇用面)をみると、1兆円の投資に対し、社会保障約29万人、医療・保健約22.5万人だが、公共事業は20.6万人で社会保障関連が抜群だという調査結果が発表されていることを指摘しておこう。

(図表2) 足立区の予算に占める民生費と
投資的経費の推移 (構成比と23区での順位)



※「特別区歳入歳出予算状況」(都総務局行政部政課)から作成
(一般会計と特別会計を加え、重複分を差しひいた普通会計と比較)
(出所)「赤旗」98年11月7日付

また、政府が97年度予算で医療費負担増2兆円、所得税・住民税減税中止2兆円、そして消費税率2%の引上げ5兆円、計9兆円の国民負担増によって、景気を反って冷してしまったのは、反面教師というべきだろう。

最後に、96年9月、東京23区ではじめて足立区で生まれた革新・民主の吉田万三区長の「開発か福祉か」をめぐる民主的自治体づくりの取り組みを紹介しておきたい。

1つは、前区政の庁舎跡地のホテル建設計画を吉田区長が撤回したことである。吉田区長は跡地利用審議会に代りの案策定を諮問し、審議会による文化ホール、産業振興センター案答申

直前に自民・公明など野党は審議会そのものを廃止する条例案を強行可決したが、吉田区長は代案を堅持し、保守区政の「開発会社」化の行政を拒否したのである。

2つは、「区民生活重視型区政」の推進である。たとえば、子育て支援策として保育料を据置き、教材費などの学校運営費や図書館の図書購入費の増額、リサイクルセンター「あだち再生館」の開設などである。この結果、吉田区政になってから、民生費の歳出に占める割合は高くなり、図表2のように、98年度では23区のうちで第3位となったのである。

3つには、不況の深刻化、銀行の貸し渋りに対し、98年11月「借換え特別融資制度」を新設し、限度額800万円、利子0.5%、1年据え置きで6年返済という中小業者に有利な融資制度を作ったのである。

4つには、前区政の残した1400億円の借金に対し、毎年新しく借りる「借金」を前区政の半分以上の100億円におさえ、「返済額」を前区政よりふやして毎年155億円とする財政立て直しのルールを敷いたことである。

こうして民主区政の定着をおそれた自民など野党が2度にわたって吉田区長を不信任したあとの区長選(本年6月20日)でも、吉田万三氏は鈴木候補13万票対11万4千票と大接戦で敗れた。これは民主区政の成果が評価されたとみてよいだろう。また区民本位の政策がいかに重要であるかを示すものでもあるが、関連して、日本共産党は来年4月から発足する介護保険制度改善に関する4点の緊急対策案を本年7月5日に発表した。こうした住民要求に基づく政策こそが住民運動を発展させることになるのだろう。(理事・武蔵大学名誉教授)