

住民本位の行政を効率的な機構で

地方自治体の人件費問題その他をめぐる日本共産党の見解

一九七五年三月二二日

一、政府、自民党からの挑戦と革新側の新しい対応の必要

今日の情勢の特徴の一つは、インフレと不況、資源食糧問題などが深まる危機のなかで長期にわたる自民党支配が、あらゆる面できびしい実生活を通しての国民的点検をうけているところにある。田中内閣にかわった三木内閣も、国会の場で大企業本位、アメリカ追隨の限界と矛盾をきびしく問われている。

今回のいっせい地方選挙も、国民生活にもっとも密着した地方政治の場で、自民党の地方政治に国民的点検をおこなう全国的政治戦となっている。

この選挙で政府、自民党は、昭和三十年以来の深刻さを示している地方財政危機の問題を最大の争点としてとりあげてきた。地方財政危機は、自民党の地方政治の破たんをもっとも鮮明にしている問題であり、すでに昨年十二月に「住民要求実現のため地方財政危機を打開し、自治権拡充をめざす日本共産党の提案」を發表し、地方財政危機をもっとも重要な問題として提起

してきた党として、わが党はこの挑戦を正面からうけとめてたかうものである。

ところで自民党は、地方財政危機をもたらしたものとして地方公務員の給与問題を多分に人為的におし出してきた。自民党が選挙の争点として国と地方のバランス、社会的公正という基準を持ちだしたこと自体、その金権政治批判のポーズとともに、自民党の自己矛盾を示すものとして興味ぶかい。

同時に革新勢力としても、現在の情勢下での自民党の目ざしを変えた手法での挑戦にたいして、新たな対応をも必要としている。すでに百九十をこすにいたっている革新勢力を基盤とする自治体の行政の中には、自民党政治の遺産とも関連して、給与問題をふくめて旧来の官僚主義的慣習、効率的でない行政運営などがないとはいえない。また、一部の党略的反共分裂主義の道具としての同和行政の不正を地方自治法に反して拡大したところもある。

それらは、反動勢力の妨害、革新勢力の議会勢力などでの力の不足や、統一戦線の結集、強化のうえで内部的な弱さ、革

新勢力の集団的知恵を十分結集していない弱さなどによるものである。いま、これらの政策上、組織上の問題点も試験にさらされているのである。革新勢力は、給与問題を利用した自民党のキャンペーンを粉砕すると同時に、新しい政治経済情勢のもとで多面化する住民要求にこたえるためにも、革新地方政治をさらに前進させるためにも、革新の基盤に立つ自治体のこれまでの成果をさらに発展させつつ、その弱点や欠陥にたいしてすすんできびしい自己点検をくわえ、大胆に克服する態度をとることが、とくに求められている。

二、自民党の革新自治体攻撃の六つの欺まん

自民党は、自治省の数字などを使って、革新自治体の「でたらめな給与行政」による「人件費の膨張」が地方財政危機の最大原因だと宣伝している。これは、地方選挙めあての不当な政治的攻撃である。

しかし第一に、人件費膨張が地方財政危機の最大要因などとはいえない。都道府県決算に定める人件費の比率は、地方自治体が自民党政府の「高度成長」政策に協力させられるなかで、投資的経費におされて、むしろ一貫して低下してきた。一九六〇年に四一・八割^三だったのが、七二年には三四・一割^四まで低下している。これが最近二、三年来上昇に転じているのは、自民党政府のつくりだした悪性インフレと狂乱物価、「総需

要抑制」政策の地方財政への一方的しわよせによるものである。

第二に、地方財政危機は革新自治体だけのものではない。自治省発表の自治体ごとの人件費比率が高い団体も、革新自治体がとくに多いとはいえない。東京都の場合も、一九七三年度決算の一般会計に定める人件費の割合は三五・二割^五で、全国都道府県平均より低く、保守県政の兵庫四〇・七割^六、福岡四四・三割^七などよりもはるかに低い。

第三に、政府、自民党による国と地方自治体の比較のしかたは、「統計でウソをつく方法」の一例にすぎない。すなわち、地方公務員全体の三二・六割^八にすぎない一般行政職の職員だけの比較にとどまる。また「ラスパイレズ指数」をもちいて地方自治体の学歴別、経験年数別の職員構成が国のそれと同一だと仮定したものである。財政の観点から人件費をみる場合、問題は職員の平均賃金である。職種別平均給与月額を国を一〇〇として比較すると、地方は一般行政職九六・六、全職種九二・三で、地方公務員の給与水準の方が低い。

第四に、国家公務員を上まわる地方公務員の給与水準を国家公務員なみに引き下げよという自民党の主張も、法律無視の暴論にすぎない。自民党は、町村の職員など国家公務員より低い地方公務員の給与を国家公務員なみに引き上げよといわずに、国より高い場合のみを問題にしている。地方公務員法第二十四条第三項は、国家公務員の給与を、地方公務員の給与決定にあ

たつて「考慮」すべき五つの要素（生計費、国の職員の給与、他の地方自治体職員の給与、民間事業の従事者の給与、その他の事情）の一つとするだけである。他方、同条五項では、「職員の仕事時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当つては、国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない」と規定して、国家公務員とバランスを保つべき地方公務員の勤務条件から、とくに給与を明確に除外している。つまり自民党は、地方公務員の給与決定基準として法律にも反する基準をもちだしているのである。

第五に、地方公務員数の増加のほとんどは、国の法令による職員の増加と住民奉仕に直結する職員の増加である。自治省の文書でも、昭和四十八年度にたいする同四十九年度の増加数十一万人の内訳が、国のきめる法令で定数基準の定まる教育、警察、消防関係五万人、病院、水道、交通等の公営企業など一万人、保育所、老人ホーム、清掃関係など直接住民奉仕につながるもの三万人で、この三者で全体の増加数の八割以上をしめていることをのべている。人件費問題で革新自治体を攻撃する自民党の文書も、最近五年間の地方公務員増加数四十二万人の八割以上が国の法令によるものや福祉関係であることをみとめている。

第六に、自民党は、東京都で人件費千二百億円を節約すれば三千の保育所建設ができるという例を出し、人件費削減による

福祉拡充を主張しているが、これもまったくの欺まんにすぎない。自民党は、地方自治体における「福祉の先取り」を「地方財政硬直化」の重要原因の一つだといって、福祉優先政策を敵視している政党である。また東京都で三千の保育所という例も、超過負担の出る低い基準単価で計算したうえ、用地費や保母などの人件費増加をまったく考えないものにすぎない。

結局、人件費問題での自民党の革新自治体攻撃は、革新勢力への国民の信頼を傷つけるための党利党略的宣伝であり、地方財政危機の眞の根源である自民党の悪政についての責任を回避してそれを地方自治体に転嫁しようとするものであり、地方財政への政府の統制強化と地方自治への介入をはかり、人件費などを圧縮させて大企業奉仕に地方財政を動員しようとするものにほかならない。

三、地方財政危機の諸要因と一貫して対決する日本共産党

最近の地方財政危機のおもな原因が、自民党政治による悪性インフレと不況、そのもとの「総需要抑制」政策にあることはあまりにも明白である。この打開のためには、わが党が提唱している超過負担解消特別措置法などの制定、地方交付税率の現行三二・二パーセントから四〇・二パーセントへの引き上げ、大企業などへの特権的減免の廃止と負担金の制度化などが、緊急に必要な内容。日本共産党は、地方自治をわが国の民主主義の重要な一内容

として擁護し発展させる立場に一貫して立っている。現行憲法制定当時、各政党のなかで地方自治の制度を主張した憲法案を提起したのは、日本共産党だけである。わが党はまた、将来とも擁護し発展強化すべき「憲法五原則」の一つとして地方自治の原則をにかけている。現在の地方財政危機に関連した問題でいえば、日本共産党は地方財政危機の諸要因と一貫して対決してきた政党である。

第一に、大企業本位の「高度成長」政策、「地域開発」政策に一貫して反対してたかかってきたのは、日本共産党だけである。今日の地方財政危機の根源には「三割自治」といわれるように、地方自治体の権限も財源も保障されず、大企業奉仕の自民党の「高度成長」政策に自治体が協力させられてきた事実が横たわっている。一九六〇年代に、多くの地方自治体が「地域開発」の名のもとに大企業に有利な工業誘致条例の制定や各種「開発」計画の策定などをおこない、おもに大企業のための幹線道路、港湾、工業用地、工業用水などの建設に熱狂して住民の血税をそそぎこみ、自治体当局がまるで大企業の用地、用水などの調達機関の観を呈した。そのために、物価高、公害、災害、交通地獄、住民難などに拍車をかけ、教育、福祉対策などのいちじるしいたちおくれをまねき、今日の地方財政危機をもたらしたことは、現在ではまったく明らかである。この「高度成長」政策と「地域開発」政策に国政段階でも地方政治段階でも一貫して反対してたかかってきたのは日本共産党だけである。

自民党はこれら諸政策を推進し、他の諸政党もほとんどそれに同調してきた。

第二に、日本共産党は、少なからぬ地方自治体の財政危機の重大な一因となっている「部落解放同盟」朝田派による地方財政くいづぶしをやめさせるために一貫してたかかってきた。「解同」朝田派は、少なからぬ自治体当局者を暴力的交渉と脅迫によって屈服させ、朝田派による同和行政の独占的「管理」をみとめさせて、さまざまの利権をむさぼり、公正な行政という原則をふみにじり、住民全体の教育条件の整備や福祉行政の均衡のとれた実行を不可能にし、地方財政の破たんを拍車をかけている。朝田派の暴力に屈せず、公正で民主的な行政のために断固としてたかかっているのは、日本共産党だけである。

四、地方自治体の人件費や行政機構のあり方の基本 ——住民本位の行政を効率的な機構で

(1) 日本共産党は、地方財政危機の責任を革新自治体の人件費問題に転嫁することに断固反対するが、革新自治体をふくむ地方自治体の人件費や行政機構の現在の方に欠陥や問題点がないなどというものではない。金権ノー、不公正ノー、暴力ノー、冗費ノーの立場から、革新自治体としてすすんでこの点の自己点検をつよめ、民主的で創造的な進路を切りひらき、今日の試練にたちむかう新しい基盤を確立すべきである。

地方自治体の人件費や行政機構のあり方の基本原則についてのわが党の見地を要約していえば、「住民本位の行政を効率的な機構で」ということである。そのおもな内容は次の諸点である。

(イ) 民主主義の原則に立てば、国と地方自治体とを問わず、その機構、職員組織、給与、勤務条件などは、国民本位に組織され運営されるべきものである。現在のわが国の地方自治体は、自民党政府の出先機構としての性格と地方自治の機構としての性格をあわせもたされているが、地方自治の保障を主眼として、地方自治体の機構は組織され運営されるべきものである。

(ロ) 人件費をふくむ自治体の行政費用は、住民負担の点からいっても、なるべく少ないのがよいのは当然である。しかしそれは、行政機構の関与ができるだけ少ないのがよいという旧来の大資本横暴放任の立場ではなく、住民の生活保護、大企業の民主的規則などのために行政機構が積極的に活動することの重視を前提としたものである。

(ハ) 自治体の職員定数などは、全体としてできるだけむだのないものであるべきだが、住民福祉に直結するような部門とそれに必要な職員数は十分確保し、事実上大企業や一部の特権勢力への奉仕をおもな業務とする部門や職員の統制管理を主任務とする高級職員などをなるべく少なくするべきである。

(ニ) 職員の給与、労働時間その他の労働条件は、その生活と労働者としての基本的権利を守り、住民への奉仕のため積極的

に働きうるのを保障するものでなければならぬ。しかし、それによって住民へのサービスを低下させ、あるいは一部の高級職員に特権をあたえるようなものであつてはならない。

(ホ) 住民の側からみて、行政のそれぞれの機構や手続き、その責任者などがわかりやすく、また住民の意見を反映しやすきものでなければならぬ。行政の機構や手続き、それらにかんする内規等は、金権、暴力、不正を許さず、公正で民主的に住民に奉仕する立場をつらぬいたものでなければならぬ。

(ヘ) 公正で民主的な行政を効率的に執行していく見地から、機構や運営の改善がたえずはかられるべきであり、必要な幹部職員の登用や適時の人事異動なども積極的におこなわれるべきである。

(2) マルクスは、一八七一年のバリ・コミューンの積極的な革命的な意義の一つとして「公務は労働者なみの賃金で果たさなければならなかった。……公職は、中央政府の手先たちの私有財産ではなくなった」ことをあげ、「ブルジョワ諸革命のあの合言葉、安あがりの政府(チープ・ガバメント)を実現した」ことを指摘した(「フランスにおける内乱」)。百年後の今日、歴史的事情は当然異なつてはいるが、公務員の地位、権限の私有化や特権化に反対し、国民奉仕の公正で民主的な、できるだけむだのない行政を実現するのが、人民的な行政論の基本的見地であることは、今日においても同様である。日本共産党の見解は、科学的社会主義のこの立場を日本の自治体行政の現状に

即して創造的に展望したものにほかならない。

(3) このような基本的見地にてらせば、現在の自治体行政の機構や人件費の問題などに改善すべき欠陥や弱点などがあることは、明らかである。

(4) いわゆる「上厚下薄」の給与体系は国家公務員のそれをもにしたものだが、改められるべきである。

(5) 東京都の「管理職加算」制度による局長などの高額退職金は、自民党都政の遺物の一つであり、この種の特権的制度は当然廃止されるべきである。「同期生」ないし「先輩・後輩」の関係などにもとづく処遇を主目的としての管理職の新増設なども、おこなわれるべきものではない。

(6) 公正で民主的な行政の効率的な執行のための機構改革や人員配置の改善などは、率直に提起し、労働組合などの民主的協議をおこない、適切な改善策を得て積極的にそれを推進すべきである。

(7) 高齢者の職員は、むしろ国家公務員に多いが、年齢に無制限に高齢者の職員を多数もつことは、一般的には適当ではない。しかし、公務員の定年制廃止がストライキ権などをはく奪された公務員の身分保障のためにおこなわれたものだったことを考慮するならば、いま国として一律に定年制をとるべきではなく、老齢による退職後の生活保障にたる年金制度の拡充、地方公務員の労働基本権の保障の確立、民間労働者の定年の年齢引き上げ等とあわせて、自治体ごとに適当な制度を設ける方向

をとるべきである。

(8) 行政の執行の具体的な機構や手続き、それらにかんする諸規定などを、憲法や地方自治法などの民主的原则にもとづいて点検し、不公正で非民主的なものを大胆に改廃することが必要である。たとえば、大企業への特権的な減免税や便宜提供などを許容する規程等を改めなければならない。また、少なからぬ地方自治体の同和行政にみられるように、一部勢力の不当な暴力や脅迫に屈服して自治体当局がおこなったとりきめなどを憲法や地方自治法などにもとづいて正規に決定されて住民に示されている規程に事実上優先させて、特定団体に同和事業を独占的に「管理」させ、あるいは「解同」朝田派の暴力行為に公費を支出し職員を参加させ、その他の便宜を提供するなどのことは、当然廃止させなければならない。東京都の「解同」朝田派による「研修」を条件に同和对策の応急生活資金などを貸付あるいは支給するなどのことは、憲法と地方自治法違反の典型である。

五、自治体労働者と労働組合運動の問題

(1) 地方自治を守り民主的な自治体の行政をすすめるうえで、自治体労働者とその労働組合運動がはたすべき役割はきわめて大きい。

今日、一部の高級官僚をのぞき、自治体の職員の圧倒的多数は、自治体当局に雇用されて働く労働者であるとともに、住民

全体への奉仕という特殊性をもつ職務をおこなうものである。住民も、自治体労働者が地方自治を守り、住民福祉のための行政上の諸活動を積極的におこなうことをのぞんでいる。革新自治体においては住民のこの期待はいつそう大きい。

地方自治体職員が、国民・住民の一部として基本的人権を享有し、勤労者としての基本的諸権利を保障されるべきことは当然である。それはまた、職員が住民奉仕の公正で民主的な行政を創意性を發揮して積極的におこなうためにも、重要な条件の一つである。同時に、職員は、住民奉仕の行政を積極的にすすめるなければならない。もし自治体労働者が、住民の期待にこたえる立場を忘れて自己の諸権利のみを主張するならば、住民奉仕の民主的原则に反する行政をみずからもたらすこととなり、とくに革新自治体においては地方政治の革新の推進を妨げる結果にもなりかねない。したがって、自治体労働者が住民への奉仕という職務を遂行することと、自治体労働者が国民として勤労者としてもつ諸権利を保障することとは、統一的に追求される必要がある。

第二次大戦前のわが国の官公吏は、絶対主義的天皇制のもとで、天皇への封建的身分的隷属関係にあり、その服務は、天皇への忠誠のもとに無定量かつ絶対を要求された。この官公吏は、一般国民にたいしては、天皇の統治権の執行者として特権的なものとされた。現行憲法は国民主権の原則を明確にし、第十五条において公務員の選定・罷免が「国民固有の権利」であると

さだめ、「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」と規定し、公務員を前近代的な身分的隷属関係から解放するとともに、公務員の特権的な地位を否定した。この民主主義の原則は、反動勢力の支配と自民党政治のもとでふみにじられていたが、それに反対してたかうことは、公務員労働者をふくむ革新勢力にとつて重要な民主主義擁護の課題の一つである。住民福祉に直結すべき地方自治体、なかでも革新自治体においては、自治体労働者は公正で民主的な住民奉仕の行政活動を積極的におこなうことを、現実の課題として求められている。

(2) 反動勢力は、公務員は「全体の奉仕者」としての地位にあるという理由で、自治体労働者の「使用者は住民である」などといい、だから自治体労働者の労働基本権や政治活動の自由を制限すべきだと主張している。地方公務員が「全体の奉仕者」としての職務をもち、その給与が住民の納税でまかなわれていることは、たとえば自治体労働者の賃金その他の労働条件を住民の理解と支持を得られる適正なものとすべきことを求めはするが、行政当局による自治体労働者の基本的権利の制限を正当化しうるものではない。この反動的自治体労働者論は、自治体労働者を反動勢力の特権への忠実な奉仕者に仕立てあげて、地方自治を破壊するための議論である。

他方、民主勢力の一部に地方公務員が住民奉仕の職務をもつことの民主主義的意義をみることで、**「全体の奉仕者」**

といえは自治体労働者の権利抑圧を甘受しなければならぬかのようにみなし、自治体労働者が労働者としての階級的性格をもつから自治体闘争で重要な役割をはたすということだけをおもに強調する議論がある。この議論は、「住民の要求の名」や「住民サービスにかくれておしつけられている日常的な『合理化』攻撃に対決」するなどといつて、住民全体への奉仕のための必要で妥当な改善なども「合理化」反対と称して拒否する主張をしている。これは、地方公務員が住民奉仕の職務をもつことと、労働者であることを二律背反とする点では、反動的自治体労働者論と同じである。それは、住民との連帯を事実上否定し、反動勢力の地方自治と自治体労働者への攻撃に手を貸す客観的役割をはたすものである。この議論は、「革新自治体といえどもブルジョア独裁の一機関にすぎない」などという誤った自治体論とも結びついて、革新自治体において、自治体労働者が、革新統一戦線の重要な構成部分として、住民奉仕の行政を確立発展させる課題に自覚的、積極的にとりくむのを妨げる点で、とくに有害である。

(3) 自治体労働者の労働組合運動は、自治体労働者の生活と権利を守るために当然たかうことを課題としている。それとともに自民党政府や地方政治における反動勢力が地方自治をふみにじって大企業奉仕の行政をおしつけることを批判し、反対し、また「解同」朝田派のような反共暴力利権集団に自治体当局者が屈服して不正で反民主的な行政をおしつけることに反

対し、民主勢力と共同して地方政治革新のため積極的なたたかわなければならぬ。そして日常の職務の遂行のうえでも、住民自治と住民福祉への奉仕の行政活動ができるだけおこなわれるような改善をはかっていくことを、重要な課題としてとりくまなければならぬ。ことに革新自治体においては、革新首長にすすんで協力し、以前の反動的な地方政治の遺物の克服や住民本位の行政のための提案もおこない、批判すべき問題点や是正すべき欠陥は率直に提起し、地方政治革新の事業の前進に貢献すべきであり、住民と結合したたかいかい方の追求にいつそう留意すべきである。

たとえば、高級の管理職の特権的退職金制度の廃止、住民奉仕のためにはほとんど意味のない管理職の新増設の中止などの課題をも積極的にとりあげるべきである。職員の労働条件の保障とともに、職員の休憩時の住民のための窓口業務を保障する一定の措置を工夫することなどもぞましいことである。そのためには、住民への直接のサービスの部門の人員はむしろ補強して、現在の不当な労働強化によらずにサービス向上をはかる方向が必要である。それによって、たとえば公園や図書館や保育所などの利用時間の延長という住民側のつよい要望にこたえることが必要である。同時に、住民と話しあつてゴミの出し方などを合理的なものにして、自治体労働者の余計な手間をはぶくための住民の協力を得るなどのことも必要である。住民福祉のためどうしても必要な人員の増加などを要求すると同時に、

公正で民主的な行政の効率的な執行のための機構改革や人員配置の改善などの問題についても、現状維持を主とする消極的態度ではなく、やむをえぬ職場の変更にともなう業務上の知識や技術などの習得の保障などをもふくめて自治体労働者の生活と権利を擁護しつつ、必要適切な改革をすすめる積極的態度が必要である。

このような、自治体労働者の職務をも十分考慮した多面的な活動で住民とかたく結びつくことによって、自治体労働者の生活と権利のための闘争もいっそう前進し、地方自治を守る闘争も力強く発展するのである。