

地域と住民の実態をもとに行財政改革と地域政策の提案を

合併しない・小規模自治体での 自治体労働組合のとりくみ（素案）

自治労連 / 合併しない・小規模自治体研究会

とりあつかい

この素案は、自治労連本部内に設置した「合併しない・小規模自治体研究会」(本部役員、岩手・福島・高知の各地方組織役員と岡田知弘・京都大学教授、平岡和久・高知大学助教授で構成)で高知県本山町と福島県鮫川村の調査をおこなうとともに、数度の研究会の成果として発表するものです。新しい領域での運動の提起もしています。

たたかいの中で活用されるとともに、全国のたたかいと、多くのおみなさんのご批判やご意見でさらに豊かにしていただくことを願います。

地域と住民の実態をもとに行財政改革と地域政策の提案を

合併しない・小規模自治体での自治体労働組合のとりくみ(素案)

2004年8月23日

自治労連 / 合併しない・小規模自治体研究会

はじめに

市町村合併の押し付けに抗して合併しない道を選択する自治体が増えていますが、地方交付税の総額抑制など「三位一体の改革」のもとで、財政的な締め付けが強まり、結果として自治体リストラを進めざるを得ない事例が各地で起こっています。

職員の賃金や定員の削減、議員定数のカット、住民に密着した保育や福祉施設などの民営化や住民サービスの切り下げなどが提案される中で、地域によっては住民や自治体職員が合併しないことについて確信を持たない状況も生まれています。

そこで私たちは、合併しないことを決めた自治体の組合から問題や悩みを出してもらいながら、二人の研究者にもご援助いただき、実際に自治体を訪問して、自治体当局はもちろん、自治体労働組合や住民団体とも懇談し率直な問題意識を出していただくとともに、地域に入った調査も行いました。

短時間でしかも地域的には限定された調査ではありましたが、自治体の各種の行財政見直し計画のもっている問題点も浮き彫りになり、住民からは自治体職員への期待が大きいことも確認されました。また自治体労働組合自身が積極的にこの課題に向き合い、行政内部で行財政の分析をおこなうとともに、地域に出て住民とともに地域産業政策づくりなどをすすめることなど自治体労働組合に求められている役割が極めて大きいことも明確になりました。

そこで、合併しない自治体・小規模自治体での自治体労働組合のとりくみについて(素案)をまとめました。その際、対案としての計画を「自律計画」としたのは、政府が進める「完全自立・自己責任型の計画」ではなく、何よりも現在の構造改革路線が否定しようとしている地方自治の財政的基盤に対する国の責任を明確にしたうえで、基礎自治体の行財政の自律性を拡充するものでなければならぬと考えたからです。

調査に参加され、提言づくりを援助してくださいました岡田先生、平岡先生にはそれぞれのご専門の立場から「提案」を寄せていただきました。提案も併せて(素案)とするものです。

1．自治体当局の各種行財政見直し計画を分析し、チェックする

三位一体の改革、中でも地方交付税の削減の中で多くの自治体において様々な名称の行財政の見直し計画が作られています。しかしながら、これらの計画の多くは、財政危機を理由にした経費削減のための「リストラ」計画となっています。しかも計画策定の手続きをみても首長のトップダウンや密室で決まっている場合が多く、住民の声や、職員の声が反映されていません。また職場のタテ割りの中で考えがちなことから、横断的・総合的視点に立てないまま職員が計画作りを進めてしまうこともあります。その結果その場しのぎの計画で、将来への展望が見えないものが増えてきています。そこでまず、それぞれの自治体の行財政見直し計画を分析し、民主的にチェックすることから始めましょう。その際のチェックポイントは、以下の通りです。

単なる経費削減の計画になっていないか。

地域づくりやまちづくりの理念やビジョン、方向性が示されているか。

新しい自治体づくりとして希望のもてる計画となっているか。

手続きや内容が、住民の声や職員の現場の声がどれだけ反映されているか。

2．組合として「自律計画」を提案する

財政危機や合併しないで「自立（律）」することを理由にした職員賃金や人員の削減、民間委託と住民サービスの切り下げの提案をした多くの自治体では、予算編成をはじめ様々な計画づくりが首長のトップダウンや理事者側だけで行われている傾向にあります。職場からは一方的な進め方に批判が高まっています。そして最近の注目すべき特徴として、組合が労使交渉で予算編成や様々な計画づくりに職員の参加や組合との協議を求め、当局もその声を受け止め新しい労使関係を模索する自治体も生まれている点があげられます。そこで求められるのは組合としての積極的提案です。

「自律計画」に踏み出すことで、職場のヨコの関係をつくり、地域を総合的に見て、行政を考える、自分の担当の仕事を考える方向がみえてきます。自治労連本部、地方組織の支援や研究者・研究団体との連携も追及しましょう。

次のことを柱に組合としての「自律計画」を作成し、提案しましょう。

(1) 財政状況や事務事業の実態を正確につかむ

計画づくりの前提は実態の把握です。組合員や組合役員経験者の力を借りて財政の状況、事務事業の実態を正確につかみましょう。その際、地域の実態や自治体の規模など「身の丈」にあった財政運営かどうか、住民や地域のニーズに見合った事務事業になっているか、また職員の配置なども適切かどうかなどに注意しましょう。

一律的な削減を中心にした従来型の経費節減ではなく、今後の地域づくりの重点に行財政支出を振り向けるためには、それぞれの地域の特性や住民の声を正確につかんだうえで、計画をつくるのが最も重要です。

(2) 組合として住民の声を聞き、また独自調査をとりくむ

これまでの「自立（律）計画」の多くは、「財政の自律計画」と地域産業振興のための「地域づくりの計画」とが結びついたものになっていません。これらを結びつけるためには、行政

のタテ型での検討ではなく、むしろ労働組合のヨコ型での検討やとりくみが力を発揮します。そこで組合として地域の状況や住民の抱えている問題や要求をつかむことと、職員一人一人が、どのように地域に関わり貢献しているかなどをつかみ、組合としての独自の見解を示すことが「自律的發展」のためにも、職員や職員組合が住民の支持をえるためにも大きな意義があります。

職員がどこでどれだけ買い物をしているかの調査を行いましょう。公務員賃金の社会的意義を数字で明らかにすることができますし、この調査によって地域の商店などの経営実態や政策課題も見えてきます。

地域アンケートや住民団体との懇談をおこなって住民のかかえている問題や要求をつかんだり、PTA、各種団体役員等を担っている個々の組合員の協力を得て地域課題を把握することなどもおこないましょう。組合全体としての地域調査や地域貢献を促進できれば、地域づくりの主体や組合のサポーターを地域のなかに生み出す効果も期待できます。

(3) 財政危機に対する対策に正面から取り組む

地方交付税削減や福祉、教育関係国庫補助負担金の削減など、政府の一方的で見通しのない地方財政削減攻撃のもとでの財政危機だけに、職員の賃金削減やサービス切り捨てなど従来型のリストラ計画では展望は生まれません。政府が推進する様々な事業についても自治の立場で見直すこと、そして自律財政を確保するという確固とした姿勢・目標と具体策が求められます。住民は役場職員に期待しています。そうした期待に応え、「頼りにされる公務員」を目指した運動として、一部の住民の声を住民を恐れず、財政状況について職員・住民との徹底した情報共有を図り、「財政の自律計画」をつくることです。

中・長期的な視点から、行き過ぎた、地域にあっていない国の補助事業 = 例えば過大な下水道整備計画やゴミ処理のあり方を見直すことも重要です。

(4) 事務事業を点検し、「地域づくり型」の提案をすすめる

事務事業が「その地域にとって何が必要か」から出発するのではなく、国などの補助事業の基準にいかにか当てはめる計画をつくるかに腐心して行われた例も多いのではないのでしょうか。

すべての事務事業を住民の目線で点検・評価し、職員参加で見直して、守るべき事業と、大胆にカットする事業を明確化することや優先順位をつけることが必要です。

その際、事業を、タテ割りではなく横断的にとらえて、「地域づくり型」の提案に大胆に切り替えることが大切です。住民による学習・参加型行政、保健・医療・福祉の連携と充実、環境保全型農林漁業などをまちづくりの理念、ビジョンに位置づけてみましょう。例えば、年金の支出が地域の商業、運輸業（タクシーなど）、各種サービス業、建設業の仕事や所得に結び付いている点に注意して、福祉政策と産業政策をつないでみましょう。

3. 計画をもとに、住民や当局と懇談、協議する

「改革」を進めるには役場にたいする住民の信頼を確保することが不可欠です。徹底して理念・ビジョンと「自律計画」を情報提供し、検討プロセスに住民参加を貫くことで、住民の信頼・

支持を得る努力が重要です。PTA や体育協会、公民館活動や地域の「祭」の運営委員など各種地域活動に自然体で活躍しながら、広く住民の声を聞き、日常的な「まちづくり委員会」を住民、職員の参加でつくることや、既存の自治組織はもちろん、自主的な住民組織などとも交流しましょう。

また労働組合も、職場で自治体と一体となったとりくみによって力を発揮するだけでなく、日常的に地域にその姿を見せて、独自に提言や宣伝などを行い、地域住民に組合としての情報を提供、発信することも大切です。そして地区や集落ごとの自治組織の強化をはかることです。

4．国や都道府県の支援や広域行政の役割発揮を自治体当局として求めるよう働きかけるとともに組合としても独自にとりくむ

合併しない自治体や小規模自治体が単独で「自立(律)」をめざそうとするならば、「自律計画」をつくることと併せて、国や都道府県の支援を求めたり、広域行政の役割発揮を求めることが必要不可欠です。「合併しない宣言」を全国ではじめておこなった矢祭町に対して福島県が支援の検討を約束したり、長野県が合併しないで自律をめざす小規模自治体を支援する「自律支援モデル(長野モデル)」を設けたのも小規模自治体からの働きかけが反映したものです。

地方自治を充実するために国や都道府県の役割があることを明確にして、合併しないことを決めた自治体や小規模自治体が連携、共同して、その発揮を求めましょう。国については、地方交付税削減について積極的に意見を上げましょう。

都道府県については、「長野モデル」に代表されるような合併しない・小規模自治体に対する支援策を要求していきましょう。また広域連合など広域行政の役割を検討して、その役割発揮をあらためて求めましょう。

このとりくみは自治体当局と共同しておこなうことはもちろん、組合としても独自に働きかけましょう。

5．労使合意を確認しながら、地域住民の求める公務員のあり方を議論しよう

三位一体の改革を背景に、賃金抑制や人員削減など「総人件費の抑制」が提案され、首長がマスコミを使って世論を作り、賃金引下げを強行する事態も生まれています。

困難だからこそあらためて自治体労働組合の原則的な役割発揮が求められます。基本的にはいままで提言したような大きな構えでのとりくみをすすめながら、次のようにとりくみましょう。

基本的には政府・財界がすすめる三位一体改革や労働者の賃金水準の切り下げや働き方を変える「構造改革」が根っこにあることを明確にして、政府・財界にむけたたたかいを旺盛にすすめましょう。

財政危機の原因と責任を求め、同時に賃金のもっている生計費原則を労使で確認しながら、あくまでも労使合意を貫きましょう。

賃金闘争は言うまでもなく組合員みんなの生活を守るためのものです。そのたたかいを組合幹部に委ねるのではなく、現在の賃金体系が決して違法に作られたものではないこと、自治体が進める「独自の賃下げ」は、他団体との均衡の原則からも逸脱しており、むしろ違法性が高いことなど、これまでの賃金闘争や賃金の仕組みなどについて、組合員全員で学習し、団結を固めて賃金闘争に臨むことが重要です。

「賃金が高い」という批判がありますが、住民の思いは「住民のためにしっかり仕事をしてくれれば」ということではないでしょうか。職員としても誇りを持って仕事ができる賃金を求め、この視点から思い切って住民との対話をすすめましょう。そして住民の求める公務員のあり方や仕事のあり方を職場で議論し、住民の理解を得る仕事と運動をすすめましょう。

住民の支持と理解をえるためには、地域の中で住民の中で労働組合や自治体職員の姿が見えることが大切です。地域最低賃金引き上げ、下請け単価引き上げ、さらに公契約条例制定運動など、地域での賃金底上げのとりくみを積極的にすすめましょう。

また地域懇談会、アンケート活動、実態調査などのとりくみやその地域の住民にかかわる課題について労働組合が率先してとりあげ、とりくみましょう。

6 . 人員削減、指定管理者制度・アウトソーシングとたたかうために未組織の分野、階層、職場の組織化につとめる

財政問題を理由にして各地の「自立(律)計画」は、職員の削減、業務の民営化や切り捨てなどリストラのオンパレードになっています。そして身分の不安定な臨時・非常勤の職員が真っ先に「雇い止め(解雇)」されています。さらに病院、保育所、福祉施設、公民館、図書館、公園、道路などの公共施設を、2003年9月から施行された「公の施設の指定管理者制度」の活用や従来からの業務委託などを活用して民営化・アウトソーシング、さらには「統廃合」「廃止」する動きも強まっています。ところがこうした攻撃の対象になっている人々や公的施設の中に労働組合が組織されていない傾向も多くあります。こうした攻撃を許さないため組織を拡大、強化しましょう。

自治労連は2003年8月に開催した第25回定期大会で、非正規や関連の労働者など「全ての公務公共労働者」を視野においた組織化の方針を決定しています。この立場でこれまで未組織の分野、階層、職場の組織化をすすめましょう。

「地域づくり計画」のための提案

岡田知弘（京都大学）

グローバル化の嵐の中で疲弊し続ける地域経済を再生するのは、並大抵のことではありません。また、地域経済再生の大前提として、国の経済構造改革政策や市町村合併政策、地方財政政策の根本的転換が必要であることはいうまでもありません。しかしながら、国の政策転換を待っていても、その間に現実の地域経済は衰退の一途をたどるばかりでしょう。また、たとえ政策転換がなされたとしても、地域での経済再生の運動や取組みが無ければ、その地域の再生は極めて困難となります。したがって、国の政策転換を求めると同時に、足元の地域において地域経済再生の取組みを今から行うことが必要不可欠であるといえます。

とりわけ、合併しないことを選択した地方自治体においては、「財政自律計画」と併せて、地域産業の振興による雇用と所得の増加を目指した「地域づくり計画」を作成する必要があります。ここでは、今回調査した2つの町村での取組みや、すでに各地で展開されている先進的事例をもとに、組合としてどのような点にポイントをおいて「地域づくり計画」を提言すべきか、私見を述べていきたいと思います。

そもそも「地域の活性化」とか「産業振興」とは何を指すのでしょうか。立派なハコモノをつくったり、企業を外から誘致したりすることでしょうか。これまでの地域開発政策は、その連続でしたが、結局地域経済の持続的発展には結びつかず、残ったのは借金と産業空洞化、環境破壊だけという地域がほとんどです。地域の持続的発展を実現するには、このような失敗に学んで、地域内で繰り返し投資をする経済主体を育成することが最も重要な点です。これを地域内再投資力の形成といいます。地域内に毎年投資されることによって、地域内で雇用と所得が再生産され、地域内にお金が循環し、住民の所得が向上し、住民の担税力が高まり、財政の自律性が高まることとなります。その財政支出

を、地域内再投資力を高める方向に再び支出することができれば、地域づくりと財政自律の好循環が形成されることとなります。

その場合のポイントは、第一に、地域の個性や、地域づくりの資源、個性的な経済主体をしっかりと把握することです。個性的な産業や生産物、地域をつくることによって、グローバル競争に巻き込まれず、むしろ他地域との人と物との交流・交換によって、互いに共存できることとなります。その際、専門家の協力も得ながら、地域の自然資源や歴史的資源の調査だけでなく、優れた技術や技能をもった農家や企業、団体をつかむことが重要です。組合や組合員の日頃の地域の人々との繋がりを生かせば、それほど難しいことはありません。今回の調査でも、本山町では充実した医療福祉、鮫川村では全国トップクラスの自然環境という卓越した個性を見ることが出来ました。加えて、優れた経営を行っている農家や、特産品づくりに取り組むグループ、環境保全と地域づくり、都市住民との交流を目的にした団体が、両町村ともに存在していました。宮崎県綾町が「照葉樹林」「有機農業」を打ち出したように、それぞれの地域で自らの地域の個性と、その担い手を発見することが大切です。

第二に、以上のような地域の個性を生かす方向で、地域づくりの主体をつなぎ合わせること（ネットワーク化）が必要です。地域内再投資力の主体としては、民間企業はもちろんのこと、農家や商店などの個人経営、協同組合、NPO、そして地方自治体や公社なども含まれます。とくに過疎地域では自治体の比重は、量的にも質的にも決定的です。これらの経済主体の力を強めたり、ネットワーク化を図るために、行財政は大きな役割を果たします。地域内の経営主体のネットワーク化は、異業種をつないだ地域内経済循環をつくりだすものであり、地域内再投資力を増幅させることにつながります。

長野県栄村では、田直し事業や合併浄化槽の建設事業を通して、地元の事業者に仕事を回る仕組みをつくったり、振興公社が特産物販売や宿泊施設の調達を通して地元農家や生産組合、事業者のネットワークを組織する中核となったりして、このような産業ネットワークを目的意識的に作りあげています。民間企業の投資力が小さい地域ほど、このような自治体財政や公社の活動による地域産業の主体づくりが重要な意味をもっています。

鮫川村では、すでに「ふるさと振興協議会」という団体が組織されており、宿泊施設や給食において地元食材の調達がなされていますが、このような取組みをさらに強める必要があります。また、本山町では、農業公社がありますが、地域の産業全体を対象にしたネットワークや振興策をつくるものとはなっておらず、この点の強化が求められます。新たに構想されている直販所も、このような見地から周到な準備をして作り上げる必要があると思います。同町では、間伐材を利用した加工品や部材の町による公共調達が商工会から提案されていましたが、これも検討に値します。

第三に、地域産業政策の目標も、狭い意味の産業振興に留まるものではなく、住民の生活の向上に直結したり、自然環境や歴史的景観の保全と直接結び付いたものにする必要があります。とりわけ、高齢化が進行している地域においては、年金経済の地域内循環と福祉の向上を結びつけた政策、つまり従来縦割り行政によって明確に区分されていた産業政策と生活・福祉政策、環境政策、文化政策等を有機的に統合させた、正しい意味での地域政策が展開されなければなりません。

例えば、栄村では高齢者が安心して生活できる村づくりを目指し、道直しや下駄履きヘルプサービス、雪害対策事業、バスやタクシー補助事業を行っていますが、それらは福祉という側面だけでなく、村民の就業機会や所得機会の増大、村落景観の形成など、複合的な政策効果をもたらしています。ちなみに、栄村の1年間の年金規模は約10億円であり、小売販売額の12億円に迫る規模です。このような年金が、どのように支出されるかによって、地域内の小売業やサービス業、運送業、建設業などの経営も左右されているわけであり、地元での購入を奨励するような各種補助策（例えばバリアフリーのための住宅改修補助策）を講じる工夫も必要です。

最後に、以上のような地域産業政策をより効果的なものにするためには、その大前提として、政策の立案及び実施にあたって、地域住民主権が貫かれていなければなりません。ここでいう地域住民主権とは、「地域のことは地域の住民自身が決定し、自ら実践する」ことを意味します。とりわけ、合併しないことを選択した自治体においては、住民の地域づくりへの参加は、財政的な面に

においても必要不可欠です。これは、栄村のようにすでに「実践的住民自治」の理念のもとで住民の参加がすすめられてきたところでは試され済みのことです。また、鮫川村のように住民投票で住民自らが自立を選択したところでは、地域づくりに対する住民の高い参加意識を確認することができます。住民投票などによって住民の意向を問わなかった本山町のようなところでは、同町で行っているような住民参加による町づくり委員会を設置し、できるだけ多くの住民と職員が協働しながら、地域づくり計画と財政自律計画を作り上げていくことが求められます。

自らの地域の生産と生活に関わる総体を把握し、その問題点を政策課題として明確化し、それを具体的に施策化することは、お互いに顔がわかる関係にある小規模自治体だからこそ効果的になされるといえます。この利点を生かすことが大切です。また、自治体労働者は、地域の総体を把握するための中心的な位置にあるだけでなく、行政や組合活動だけでなく、PTA や様々な地域活動を通して地域に根付いた職員が多数います。この点は、今回の調査でとくに印象づけられたことです。職場と地域とで活躍する職員が中心となって、その人的ネットワークを地域づくりに結びつけることも必要ではないでしょうか。そのためには、職員組合と住民団体が共同で、地域づくり計画を検討し、自治体当局に提案してだけでなく、地域づくりの取組みを自発的に開始することも大切です。

「財政自律計画」のための提言

平岡 和久（高知大学助教授）

組合として「財政の自律計画」づくりに取り組む際、重要なことは、第一に、自分の担当部署や専門分野を超えた横断的な検討組織をつくり、行財政の現状を分析し、地域の実情と政策課題の調査研究のうえで、すべての分野の施策・事務事業について検討し、住民との開かれた協働のうえにたって改革論議を徹底的に行い、とりくみ体制をつくることです。組合としてとりくむ場合にも、仕事の延長線で担当部署の検討だけに終われば失敗するでしょう。住民の目線に立った「自律計画」づくりでなければなりません。

そのためには、たとえば長野県喬木村の例などを参照すべきでしょう。喬木村の住民グループは役場の各課からすべての予算内容について説明を受けたうえで、分野別の検討グループをつくり、歳出の見直し案をつくりました。その中身には検討すべき点も多くありますが、重要なことは、住民の目線に立ったトータルな「自律計画」づくりが十分に可能であることを証明している点です。

第二に、行財政の現状分析ですが、まず資料を揃えましょう。『決算カード』『類似団体比較カード』『地方財政状況調査表』や決算書、予算書、実施計画、過疎計画等を揃え、10年間以上の期間をとってエクセル等で表とグラフをつくります。さらに、財政担当課が作成したものや財政見直しなども手に入れるとともに、財政担当者の説明を受けることが重要です。財政構造や財政運営の問題状況は自治体によって異なる面があります。特別会計、第三セクター等の外郭団体、広域行政などにも目を配り、事業担当課に資料提供と説明を求めることが必要です。財政の学習会、研究会を数回持てば、おおよその問題状況が把握できるでしょう。そのうえで、地域調査をしましょう。

第三に、財政シミュレーションですが、三位一体改革の影響を含め、楽観的シナリオと悲観的シナリオの2つを考慮して、少なくとも今後20年間の期間を見通したものをつくる必要があります。

三位一体改革の見通しは不透明ですが、最も重要なのは交付税の見通しです

から、2004 年度普通交付税算定を踏まえ、単純に %削減などの仮定を置かず、個別の数値をできるだけ使って推計することです(たとえば、新潟県津南町の財政シミュレーションを参照)。そのうえで、財政収支改善目標、歳出見直し目標を設定する必要があります。財政シミュレーションを当局がすでに作成している場合には、その設定条件に関する資料を提供してもらい、独自に検討することが必要です。

第三に、歳出の見直し内容の検討ですが、歳出の現状から出発して見直しを図る前に、自分たちの自治体・地域が、環境的・経済的・社会的に持続可能であるための社会共同的条件は何か、そのための住民のニーズはどこにあるのか、社会共同的条件を満たすための効果的で社会的効率性を満たす施策は何かを、地域調査による分析をおこなうとともに、徹底して議論すべきです。特に農山漁村地域では、都市的共同条件と異なる農村的共同条件を追求することが求められます。たとえば、下駄履きで回れる範囲に介護を組織化するしくみである「下駄履きヘルパー」(長野県栄村)、公共下水道をつくらず、合併浄化槽 96%普及(長野県下條村)、住民と役場の協働による小規模ほ場整備(長野県栄村など)、地区住民による道路・河川の補修に対する建設資材支給事業(長野県下條村など)、焼却場をもたず、分別・リサイクルを徹底し、ゴミゼロをめざす(徳島県上勝町)などのとりくみが参考になります。重要なことは、横断的な立場で政策的論議をしっかり行ったうえで、すべての施策の見直しの方向性を出していくことです。その結果、十分な歳出削減が図られたならば、次に、重視すべき施策の充実を図ることができます。

第四に、公務労働のあり方、働き方を議論し、自治体職員自身の自己改革努力を重視し、目にみえる形にして、住民の信頼を獲得することです。特に、管理業務に追われて地域に出て行かない状況などを抜本的に改革することです。長野県が打ち出した、新たな予算措置をとまわず県職員の能力を生かす「ゼロ予算事業」、矢祭町の「出張役場制度(町内各地区に「駐在員」として位置づけられた役場職員による税・料金等の収納、各種届出・証明などの代行申請など)」、ニセコ町の「まちづくり町民講座」、「まちづくりトーク」などの徹底した広報・広聴事業なども参考になります。